

Tabla de Contenido

1. Ordenamiento Territorial y articulación regional

- 1.1 Los grandes temas del ordenamiento territorial en el contexto mundial
- 1.2 El marco normativo nacional para el ordenamiento territorial regional
- 1.3 Políticas nacionales para consolidar el sistema de ciudades en Colombia
 - 1.3.1 La política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia
 - 1.3.1.1 Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir de la Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia
 - 1.3.2 Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura – fase I
 - 1.3.2.1 Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir de la Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura - fase I
- 1.4 Planes vigentes
 - 1.4.1 Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018
 - 1.4.1.1 Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir de la Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.
 - 1.4.2 Plan de Desarrollo Departamental 2016 – 2019
 - 1.4.2.1 Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir del Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019
 - 1.4.3 Plan Vial Departamental 2010 – 2019
 - 1.4.3.1 Síntesis del diagnóstico de la problemática vial departamental
 - 1.4.3.2 La visión departamental desde el Plan Vial
 - 1.4.3.3 Síntesis de la estrategia de intervención vial departamental

2. Ordenamiento ambiental y sostenibilidad

- 2.1 Conceptualización
 - 2.1.1 La Estructura Ecológica Principal en el contexto nacional
 - 2.1.2 Políticas nacionales que rigen la sostenibilidad y el medio ambiente
 - 2.1.3 Retos del componente ambiental para la sostenibilidad del Departamento
 - 2.1.4 La definición de la Estructura Ecológica Principal en el Departamento de Casanare
- 2.2 Problemática ambiental del Departamento de Casanare
 - 2.2.1 Principales fuentes de contaminación
 - 2.2.2 Cambio climático
- 2.3 Biodiversidad del Departamento de Casanare – identificación de ecosistemas estratégicos
- 2.4 Articulación con Corporinoquia

3. Competitividad y finanzas del Departamento de Casanare

3.1 Evolución y estado actual de los planteamientos nacionales, regionales, departamentales y sectoriales frente a la competitividad

3.1.1 Antecedentes

3.1.2 Marco conceptual

3.1.3 Competitividad de Colombia en el contexto internacional

3.1.4 Competitividad de Colombia en el contexto nacional

3.1.5 Casanare en el marco de la competitividad departamental

3.2 Evolución de las finanzas del Departamento de Casanare y sus municipios

3.2.1 Desempeño fiscal del Departamento de Casanare

3.2.2 Finanzas públicas del Departamento de Casanare

3.2.3 Finanzas públicas de los municipios del del Departamento de Casanare

Lista de Tablas

Tabla 1. Proceso de ordenación ambiental del departamento del Casanare (Fuente: elaboración propia con fuentes secundarias)

Tabla 2. Parques Naturales Regionales - PNR (Fuente: Corporinoquia)

Tabla 3. Distritos de manejo integrado – DMI (Fuente: Corporinoquia)

Tabla 4. Reservas naturales de la sociedad civil – DMI (Fuente: Corporinoquia)

Tabla 5. Áreas declaradas por municipios y departamentos (Fuente: Corporinoquia)

Tabla 6. Reservas forestales protectoras del orden nacional (Fuente: Corporinoquia)

Tabla 7. Algunos humedales localizados en Casanare (Fuente: Corporinoquia)

Tabla 8. Áreas con desertificación en el Departamento de Casanare (Fuente: PANLDS-2005)

Tabla 9. Índice de competitividad (Fuente: Foro Económico Mundial)

Tabla 10. Indicadores de competitividad internacionales – Resultados para Colombia 2017 (Fuente: elaboración propia con base en fuentes secundarias)

Tabla 11. Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2017
Resultados por factores

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1. Sistema de Ciudades (Fuente: Misión del Sistema de Ciudades 2012 – 2014)

Ilustración 2. Sistema de ciudades: ejes y corredores urbano - regionales (Fuente: Misión del Sistema de Ciudades 2012 – 2014)

Ilustración 3. Región de la Orinoquía (Fuente: DNP-IGAC, 2013)

Ilustración 4. Subregiones de la Orinoquía (Fuente: DNP-IGAC, 2013)

Ilustración 5. Pistas de aterrizaje en el departamento de Casanare (Fuente: Plan Vial Departamental 2010-2019)

Ilustración 6. Red vial nacional y secundaria del Departamento de Casanare (Fuente: Plan Vial Departamental 2010-2019)

Ilustración 7. Ejes viales del Departamento de Casanare (Fuente: Plan Vial Departamental 2010-2019)

Ilustración 8. Rango de importancia de las vías departamentales (Fuente: Plan Vial Departamental 2010-2019)

Ilustración 9. Línea de tiempo (Fuente: Elaboración propia)

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Índice Departamental de Competitividad 2017 – Casanare. Pilares por puntaje y brecha (respecto de la región mejor posicionada) (Fuente: IDC 2017)

Gráfico 2. Índice Departamental de Competitividad – Casanare. Evolución por pilar 2013 - 2017

Gráfico 3. Marco conceptual de la competitividad

Gráfico 4. Estructura de cuentas: Clasificación de los ingresos y gastos

Gráfico 5. Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 6. Magnitud de la deuda. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 7. Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 8. Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 9. Porcentaje del gasto total destinado a inversión. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 10. Capacidad de ahorro. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 11. Indicador fiscal. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 12. Posición nacional. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 13. Nivel de desempeño. Casanare y Región Llano. 2000 – 2016 (Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal)

Gráfico 14. Departamento de Casanare. Ingresos totales, Gastos totales, Diferencia (déficit). 2012 – 2017 Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 15. Departamento de Casanare. Ingresos corrientes y de capital. 2012 – 2017 Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 16. Departamento de Casanare. Ingresos Tributarios, Transferencias y Regalías*. 2012 – 2017 % Ingresos Totales (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 17. Departamento de Casanare. Gastos de funcionamiento y de inversión. 2012 – 2017 Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 18. Departamento de Casanare. Composición del gasto de inversión. 2012 – 2017 % Gasto total de inversión (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 19. Municipios de Casanare. Ingresos totales. 2016 – 2017 Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 20. Municipios de Casanare. Ingresos tributarios. 2016 – 2017 Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 21. Municipios de Casanare. Gastos totales. 2012 – 2017 Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 22. Municipios de Casanare. Gastos de inversión. 2012 – 2017. Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Gráfico 23. Municipios de Casanare. Gastos de funcionamiento. 2012 – 2017. Millones de pesos corrientes (Fuente: SISFUT – DNP)

Diagnóstico Capítulo I. Antecedentes de los procesos de ordenamiento y contexto de desarrollo.

Objetivo: Análisis para conocer la evolución y el estado actual de los planeamientos nacionales, regionales, departamentales y sectoriales de competitividad, sostenibilidad y articulación regional e intermunicipal

Contenido: En este capítulo se describe, contextualiza y analiza la evolución, estado actual de los planteamientos y/o directrices (proyectos, planes, políticas o estudios), nacionales, regionales, departamentales y sectoriales que influyen en el departamento en las dos últimas décadas en temas de: competitividad (económica y social), sostenibilidad (económica, social y ambiental) y articulación (regional e intermunicipal). Analiza el tema económico desde la evolución de las finanzas del Departamento y los 19 municipios con énfasis en realizar un diagnóstico de la situación actual; Analiza los antecedentes de la articulación regional con énfasis en asociatividad regional, supramunicipal y/o público-privada en temas de biodiversidad, conservación ambiental, servicios públicos, empresas públicas, infraestructura vial, comunicaciones entre otros.

La estructura del presente documento responde a las exigencias contractuales y por tanto inicia con “Antecedentes de los procesos de ordenamiento y contexto del desarrollo”. En tal sentido se analiza la evolución, estado actual de los planteamientos y/o directrices (proyectos, planes, políticas o estudios), nacionales, regionales, departamentales y sectoriales que influyen en el departamento en las dos últimas décadas en temas de:

- a) Ordenamiento territorial y articulación (regional e intermunicipal);
- b) Sostenibilidad (económica, social y ambiental);
- c) Competitividad (económica y social, que incluye analizar el tema económico desde la evolución de las finanzas del departamento).

Anexos:

- A. Un anexo donde se resume cada planteamiento y/o directriz, incluye la vigencia, objetivos, roles de los actores del proceso, desarrollo normativo o exigibilidad jurídica, participantes, resultados y conclusiones útiles para el proceso de planeamiento territorial (**Ver Anexo DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo A.**)
- B. Anexo Una base de datos con estadísticas departamentales (proyectos, planes, políticas o estudios) de las dos últimas décadas sobre competitividad, sostenibilidad y articulación regional. Estadísticas sobre las condiciones financieras del departamento y los 19 municipios según información reportada en el Formulario Único Territorial FUT y/o consolidadas a partir de fuentes secundarias. Concertar los campos estadísticos con el SIIC y el Observatorio Territorial. (**Ver Anexo DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo B. y DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo B1**)

Introducción

Antecedentes de los procesos de ordenamiento territorial y contexto del desarrollo

Uno de los primeros aspectos que se considera necesario abordar en el presente proceso de formulación del POTD departamental es su encaje en el contexto de las políticas y planes de escala nacional y regional.

Desde la expedición de la Ley 388 de 1997 – Ley de Desarrollo Territorial, se vienen desarrollando estudios y definiendo políticas en perspectiva de contar con instrumentos que permitan avanzar en la concreción del ordenamiento supramunicipal. Además de las políticas que expresamente apuntan a definir principios y objetivos propios del ordenamiento territorial, el Gobierno Nacional ha adoptado políticas cuyo objeto es responder a temas específicos que tienen notable incidencia en el desarrollo regional y el ordenamiento del territorio, tales la respuesta al cambio climático, la sostenibilidad, la competitividad y la movilidad entre otros.

En la primera parte el presente capítulo se sintetizan los aspectos más relevantes de aquellas políticas y planes nacionales, departamentales y sectoriales que tienen incidencia en el ordenamiento regional y departamental de Casanare, con el objeto de establecer los aspectos que deben ser atendidos dentro del presente proceso la formulación del POTD.

La segunda parte se ocupa de la conceptualización, regulación y balance de los temas referentes a la Estructura Ecológica Principal y el componente ambiental de la sostenibilidad,

En la tercera y última parte se desarrollan dos temas: “evolución y estado actual de los planteamientos nacionales, regionales, departamentales y sectoriales frente a la competitividad” del departamento de Casanare y la “evolución de las finanzas del departamento y los 19 municipios con énfasis en realizar un diagnóstico de la situación actual”.

1. Ordenamiento territorial y articulación regional: contexto conceptual y normativo

1.1. Los grandes temas del ordenamiento territorial en el contexto mundial

La adaptación al cambio climático, la resiliencia¹, la huella ecológica del crecimiento urbano², la sostenibilidad y la competitividad de las regiones son temas notablemente vigentes en las discusiones que actualmente se dan a nivel mundial en torno al papel que el ordenamiento territorial debe cumplir en perspectiva del desarrollo.

Las bases conceptuales planteadas por parte de la Gobernación del Departamento para la realización del Plan de Ordenamiento Departamental de Casanare establecen el requerimiento de incorporar algunos de esos principios a la base de la presente consultoría, en perspectiva de encontrar alternativas válidas para el desarrollo regional sostenible y para dar el manejo adecuado a procesos de ocupación no planificada que afectan negativamente los suelos productivos y de valor ambiental.

Dentro de las recientes discusiones sobre los grandes retos de las regiones resulta necesario resaltar aquellas dadas en el contexto de la III Conferencia de ONU para el desarrollo sostenible y los asentamientos humanos HABITAT III de 2016, que pone en valor la planeación urbano – regional como una oportunidad para afrontar los desafíos de inequidad y exclusión y los del cambio climático. La Nueva Agenda Urbana incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo.

Los tres grandes principios planteados para el desarrollo son: a) “asegurar que nadie se quede atrás”, lo que supone poner fin a la pobreza en todas sus formas y dimensiones; b) asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas, aprovechando los beneficios que se derivan de la aglomeración resultante de una urbanización planificada, incluida la alta productividad, la competitividad y la innovación; y c) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, promoviendo el uso de la energía no contaminante y el uso sostenible de la tierra y los recursos en el desarrollo urbano, protegiendo los ecosistemas y la diversidad biológica.

La nueva agenda urbana propuesta por dicha HABITAT III considera dentro de sus pilares el fortalecimiento de la gobernanza local para construir regiones más sostenibles, competitivas y equitativas. También reconoce los atributos territoriales para estimular económicamente las ciudades y generar riqueza a través de las economías de aglomeración y de aproximación, y

¹ Entendida como la resiliencia (capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador o un estado o situación adversos o capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido, según la RAE) de la infraestructura vial y del suministro de agua, energía y alimentos frente al aumento de la variabilidad climática y de los asentamientos humanos y la infraestructura vial, energética y de saneamiento frente a megadesastres como sismos y grandes inundaciones.

² De acuerdo a la WWF la huella ecológica es La Huella Ecológica es la medida del impacto de las actividades humanas sobre la naturaleza, representada por la superficie necesaria para producir los recursos y absorber los impactos de dicha actividad.

la necesidad de fortalecer las finanzas municipales para un apropiado desarrollo de los territorios que a su vez tienen un impacto en la adecuada planificación y gestión de las ciudades y los territorios, sobre el fortalecimiento de la gobernanza y la generación de oportunidades económicas de los territorios.

Dentro de los aspectos que se consideran necesarios para avanzar en la dicha dirección se destaca el llamado a la acción, lo que exige reconocer las particularidades de los territorios y fortalecer la interacción y cooperación interinstitucional a diversas escalas, para afrontar los grandes retos de inclusión social y erradicación de la pobreza; prosperidad urbana sostenible e inclusiva y oportunidades para todos; y desarrollo urbano resiliente y ambientalmente sostenible.

El énfasis de concebir un ordenamiento territorial especialmente atento al hecho de afrontar efectivamente dichos retos que hoy se imponen como irrenunciables, se ratifica en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) promulgados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, también conocidos como “Objetivos Mundiales”, que son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Tales objetivos se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio - ODM³ aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades⁴.

³ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son las metas, cuantificadas y cronológicas, que el mundo ha fijado para luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones: hambre, enfermedad, pobreza de ingresos, falta de vivienda adecuada, exclusión social, problemas de educación y de sostenibilidad ambiental, entre otras. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son el resultado de un compromiso que en el año 2000 hicieron 191 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, para trabajar a favor de ocho objetivos, que contienen un total de 17 metas.

⁴ Los ODS abordan las causas fundamentales de la pobreza y en tal dirección se definen como: fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

1.2. El marco normativo nacional para el ordenamiento territorial regional

En el año 2011 el Gobierno Nacional expidió la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT (Ley 1454) “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, como medida para promover el desarrollo y ordenamiento territorial en Colombia a partir del principio de regionalización, asociatividad y coparticipación.

La Ley 1454 de 2011 define un marco normativo general de principios rectores para promover procesos de descentralización, delegación, integración, asociación y regionalización. Esta ley establece que se promoverá el fortalecimiento del departamento como nivel intermedio de gobierno y que en consecuencia le corresponde a éstos “(...) establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales”, así como “(...) orientar la localización de la infraestructura física y social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal”, “(...) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

La LOOT también establece que “(...) en desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio”. En tal sentido y tal como se afirma en la publicación “*Lineamientos para el proceso de ordenamiento territorial departamental*” (Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT Nacional⁵ – Comité Especial Interinstitucional, Diciembre de 2013), “el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental es una apuesta por reivindicar el papel de los departamentos en el marco de las funciones definidas en la Constitución y la LOOT y llenar el vacío de la planificación de escala regional que promueva un desarrollo sostenible y territorialmente equilibrado, y la cohesión económica y social sobre la base de las regiones que les permita en ejercicio de sus capacidades enfrentar sus propios retos políticos, económicos y sociales y competir en el contexto nacional y mundial”.

En relación al papel que deben cumplir los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental la COT Nacional puntualiza en dicha publicación que “(...) articula las directrices de ordenamiento territorial, a partir de un modelo de ocupación territorial acordado y de las respectivas estrategias orientadas a la construcción de la visión y el correspondiente modelo de ordenamiento, lo que posibilitará la acción supramunicipal y sectorial concertada para

⁵ La Comisión de Ordenamiento Territorial -COT, es un organismo de carácter técnico asesor, que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional y a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio (extraído del sitio web del Departamento Nacional de Planeación - DNP).

gestionar aspectos básicos del desarrollo territorial departamental, como los siguientes (i) la protección y tutela de los principales espacios naturales (estructuras ecológicas regionales), (ii) la gestión integral de las amenazas y riesgos, (iii) la gestión integral del recurso hídrico, (iv) la gestión integral de los residuos sólidos e infraestructuras de escala regional para la prestación de servicios públicos, (v) orientar los sistemas urbanos en armonía y equilibrio con el desarrollo rural, (v) la formulación de sistemas de movilidad regional (vialidad y transporte), (vi) la definición de sistemas de espacio público y equipamientos regionales, (vii) orientaciones y mecanismos para la gestión del suelo necesario para responder a las necesidades de vivienda social y prioritaria, y (viii) el aprovechamiento de las ventajas competitivas.”

En el marco de la LOOT el principio de regionalización adquiere notable importancia como mecanismo idóneo para que se establezcan acuerdos supramunicipales a partir reconocimiento de relaciones geográficas, económicas, culturales y funcionales. Es así como los diferentes esquemas asociativos definidos en dicha ley establecen una plataforma para generar sinergias y consolidar alianzas en perspectiva de lograr objetivos concretos. Para el efecto se establecen figuras como el “contrato plan” que promueve y viabiliza la convergencia de recursos de los niveles nacional, departamental y municipal, dirigidos a la ejecución de proyectos estratégicos regionales y subregionales.

1.3. Políticas nacionales dirigidas al ordenamiento territorial

1.3.1. La política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia (Documento Conpes 3819 de 2014).

Esta política se encuentra consignada en el documento Conpes 3819 de 2014 que le fija a la Nación la competencia de definir los lineamientos del proceso de urbanización y el Sistema de Ciudades, lo cual se reafirma en el Plan Nacional de Desarrollo, en el sentido de formular una política de largo plazo para consolidar dicho sistema.

Tal como se expresa en el libro *Misión Sistema de Ciudades*, “la política nacional para el Sistema de Ciudades busca establecer un marco de largo plazo para orientar, articular y hacer más eficientes los propósitos de desarrollo, las actuaciones de las entidades nacionales en las ciudades y regiones del país, en concordancia con las condiciones específicas de su desarrollo y con las políticas que las entidades territoriales hayan desplegado”.

El Sistema de Ciudades se define como el “conjunto de ciudades que comparten relaciones funcionales de orden económico, social, cultural y ambiental y que interactúan entre sí para maximizar beneficios de la urbanización y minimizar costos sociales”.

La política se apoya en 17 estudios técnicos temáticos desarrollados en relación a temas poblacionales, territoriales, económicos y de infraestructura, a partir de lo cual se definen seis ejes de política: visión sostenible y crecimiento verde, conectividad física y digital, productividad, calidad de vida y equidad, financiación adecuada y eficiente, coordinación y gobernanza.

El documento Conpes recuerda que “el ejercicio planteado por la Misión para la caracterización del Sistema de Ciudades en Colombia se fundamentó en el concepto de economías de aglomeración desarrollado por Duranton (2008, 2013), a través de modelos de equilibrio urbano basados en variables de productividad urbana y calidad de vida. Asimismo, se fundamentó en conceptos asociados con relaciones funcionales entre centros urbanos medidas a través de la conmutación laboral”, usado en Estados Unidos para la delimitación de áreas metropolitanas.

El problema central que se plantea en este documento es que aún cuando Colombia es un país de ciudades, “no cuenta con políticas suficientes que promuevan la articulación, complementariedad y coordinación entre ellas. Tampoco cuenta con un proceso de descentralización que reconozca las diferencias, capacidades, y necesidades entre ellas”.

Una de las principales conclusiones de la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades (DNP, 2014) es que el país presenta un continuo crecimiento de la población urbana desde 1951. Según dicho estudio, entre 1951 y 2010, el porcentaje de población en las ciudades se duplicó, al pasar de 34% a 70%. Las proyecciones indican que la población urbana alcanzará el 77% en 2050, con el consecuente efecto en las demandas de vivienda, transporte, espacio público y de servicios públicos y sociales, que se acompañará indudablemente de crecimientos urbanos ilegales y desordenados.

Este fenómeno ha sido acompañado de desequilibrios en el desarrollo urbano-regional. En las zonas rurales, se hacen patentes altos índices de pobreza extrema y multidimensional, bajo acceso a servicios públicos como el agua y el saneamiento básico, falta de oportunidades laborales, bajas condiciones de la vivienda y habitabilidad y bajos niveles de bienestar social e inclusión social productiva. Según la Misión para la Transformación del Campo (2015), se viene presentando un proceso ininterrumpido de degradación de suelos, con problemas simultáneos de déficit de abastecimiento de agua y pérdidas asociadas al cambio y la variabilidad climática.

La Misión también señala que del total de 114 millones de hectáreas de extensión, únicamente 5,3 millones están dedicadas a cultivos agrícolas, solo 5 millones cuentan con pastos mejorados y 0,4 millones de hectáreas se aprovechan en plantaciones forestales. Esto quiere decir que país presenta una sub utilización del suelo con vocación agrícola, lo cual se acompaña de una sobreutilización del suelo con vocación ganadera.

A estas problemáticas se agrega la escasez de la oferta hídrica que enfrenta el 52% de la población urbana, los riesgos por deslizamientos que enfrenta un 33% del total de la población y los riesgos por inundaciones al que se encuentra expuesta un 48% de esta.

De los 114 millones de hectáreas, aproximadamente el 50% presenta degradación del suelo por efectos de la erosión y el 24% por condiciones de desertificación. Estas condiciones afectarán indudablemente la seguridad alimentaria, la biodiversidad, la fertilidad de los suelos,

la regulación de los ciclos hidrológicos, con incremento de inundaciones, avalanchas, deslizamientos e incendios forestales.

Todas estas problemáticas se convierten en desafíos para la nueva generación de planes de ordenamiento territorial, los cuales deben además superar las falencias ya identificadas después de casi 20 años de su formulación e implementación. Según el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2015) la primera generación de POT presentó, en su mayoría, problemas en todos sus elementos constitutivos. A ello se suman las debilidades institucionales para su preparación, divulgación y ejecución.

Todo lo anterior ha conducido a la falta de resultados concretos en los territorios municipales: poca efectividad en relación con las obras de interés general, baja capacidad para atraer la inversión privada y fortalecer los fiscos municipales y poca aplicación de instrumentos que permitan la captura de recursos de financiación.

Para la caracterización inicial del Sistema de Ciudades, la Misión utiliza cuatro criterios: relaciones funcionales entre los municipios; tamaño poblacional; función político-administrativa de los municipios; y la importancia estratégica de los municipios en las regiones. Tales criterios parten de reconocer dos formas de ocupación urbana del territorio: las ciudades funcionales, entendidas como “el conjunto de ciudades y sus centros urbanos contiguos (incluidos sus territorios de influencia) entre los que existen relaciones funcionales en términos de actividades económicas, oferta y demanda de servicios (usualmente las ciudades funcionales se encuentran concentradas en torno a una ciudad principal o núcleo).

La segunda forma, definida mediante los demás criterios, se refiere a las ciudades uninodales, que corresponden a aquellos centros urbanos cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político-administrativo que define su municipio. El conjunto de estos dos tipos de ciudades conforma el sistema de ciudades”.

Las ciudades funcionales se definen a partir de cuatro criterios: el análisis de las dinámicas de desplazamiento diario de las poblaciones trabajadoras entre un municipio y otro por motivos laborales con un umbral de conmutación laboral entre municipios del 10%; el segundo criterio es al tamaño poblacional, bajo el cual se reconocieron las ciudades con una población urbana igual o superior a los 100 mil habitantes en 2010; el tercer criterio es la inclusión de las capitales de departamento con menos de 100 mil habitantes por su importancia político-administrativa y de oferta de servicios y actividad económica; finalmente se incluyeron las ciudades con población menor a 100 mil habitantes que tienen jerarquía estratégica a nivel subregional en términos de prestación de servicios.

El sistema en consecuencia está compuesto de 56 ciudades de las cuales 18 son funcionales y 38 uninodales, que en conjunto representan el 80% de la población nacional (ver ilustración 1 y 2).

A partir de dichos criterios, dentro del sistema de ciudades, Yopal es clasificada como “ciudad uninodal capital de departamento mayor a 100.000 habitantes”, mientras las ciudades de

Arauca, Puerto Carreño, Inírida, Mitú y San José del Guaviare son clasificadas como “ciudad uninodal capital de departamento”⁶. Dicha clasificación indica que el entorno de Yopal no conforma una aglomeración urbana en los términos definidos en la política. Las aglomeraciones urbanas más cercanas al departamento corresponden a los alrededores de Sogamoso, Duitama, Tunja y Villavicencio.

Con base en los estudios técnicos de soporte para la definición de la política, se identifican seis ejes problemáticos que aplican al conjunto de ciudades:

- Planeación incompleta y desarticulada del territorio.
- Dificultades de conectividad entre ciudades.
- Los retos que enfrentan las ciudades para ser productivas.
- Los retos que enfrentan para mejorar los niveles de vida de sus habitantes.
- Desalineación existente entre los esquemas de financiación e inversión y las necesidades de las ciudades.
- Débil coordinación institucional con la que cuentan las ciudades para enfrentar las nuevas dinámicas urbanas.

La política define un plan de acción para consolidar el Sistema de Ciudades, a través acciones que corresponden a cada uno de los ejes de la siguiente manera:

Eje Visión sostenible y crecimiento verde se establece:

- Planear el Sistema de Ciudades en relación con el Ordenamiento Territorial Nacional.
- Integrar la planificación ambiental con el sistema urbano teniendo en cuenta las características propias de cada territorio.
- Articular la planeación de las áreas urbanas y rurales.

Eje conectividad física y digital:

- Planear la conectividad física nacional en relación con el Sistema de Ciudades.
- Mejorar el acceso a las grandes ciudades.
- Impulsar la Conectividad Digital en el Sistema de Ciudades.

Eje de productividad:

- Soporte institucional.
- Formación y capacitación.

Eje de calidad de vida y equidad:

- Formulación de políticas públicas diferenciadas que apunten a la disminución de las brechas sociales entre las aglomeraciones urbanas.
- Acceso a programas integrales de vivienda social, movilidad y atractivos urbanos.

Eje de financiación adecuada y eficiente:

⁶ De acuerdo al glosario del Sistema de Ciudades, las ciudades uninodales son aquella cuya área funcional aún se mantiene dentro del límite político administrativo que define su municipio.

- Fortalecimiento de los instrumentos fiscales que han mostrado mayor efectividad.

Eje de coordinación y gobernanza:

- Identificación y estructuración de proyectos estratégicos regionales financiados a través de mecanismos como el SGR, APP o Contratos Plan.
- Fortalecimiento de esquemas de asociación supramunicipal y la articulación del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles.

Las estrategias y recomendaciones propuestas por la política se agrupan en tres campos de actuación del Gobierno nacional en las ciudades:

- Planificación y gestión del territorio nacional, donde es evidente y completa la responsabilidad del Gobierno Nacional.
- Desarrollo (endógeno) de cada una de las ciudades (uninodales o aglomeraciones) donde el Gobierno Nacional debe actuar como “facilitador”.
- Desarrollo específico de las aglomeraciones urbanas como un campo de interacción entre lo nacional y lo local que requiere una visión supramunicipal y donde el Gobierno nacional funge en calidad de impulsador del trabajo asociado.

Se busca en cualquier caso que el sistema se consolide con el tiempo, es decir que se articule, complemente y especialice “para que sus economías aprovechen más eficientemente las economías de aglomeración”. Para la puesta en marcha de la política se indica que se debe avanzar en la concreción de los postulados básicos y las líneas de acción propuestas, para lo cual se proponen tres tipos de actuaciones prioritarias:

- “La adopción institucional de la política y de los principales programas y proyectos para su puesta en marcha, a través un Documento CONPES de política para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades al 2035, en el cual se adopten los elementos centrales de las propuestas de la Misión que enmarcan el trabajo de las entidades nacionales en el tema.
- La difusión de las bases y propuestas de la política ante las instancias nacionales y territoriales, públicas y privadas para lograr su conocimiento y discusión por parte de los diferentes actores que podrían participar en su ejecución y mostrar el interés de la Nación en su puesta en marcha. Esta difusión incluye encuentros con los principales actores identificados a través de presentaciones, seminarios, encuentros regionales, conversatorios y publicaciones sobre el tema.
- El apoyo a la gestión asociada a través de la creación de un banco de buenas prácticas urbanas que permita compilar las experiencias nacionales e internacionales sobre los temas tratados en la Misión, así como la coordinación con otros programas nacionales en curso: el Programa de Ciudades Sostenibles y Competitivas (FINDETER/BID) y el programa de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales (DNP/Banco Mundial), con el fin lograr un desarrollo más rápido y efectivo de los programas y proyectos propuestos.

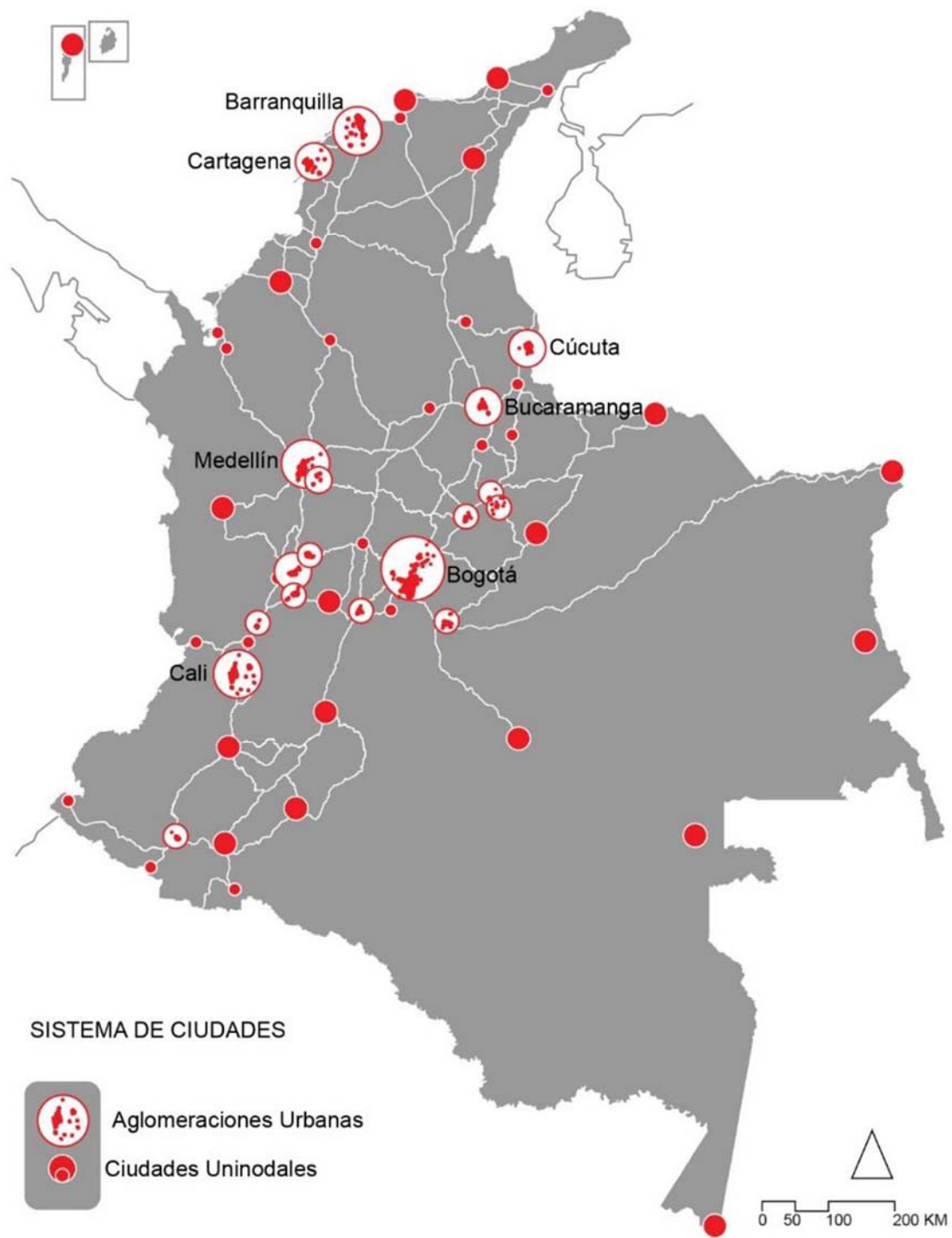


Ilustración 1
 Sistema de ciudades
 Fuente: Misión del Sistema de Ciudades 2012 - 2014

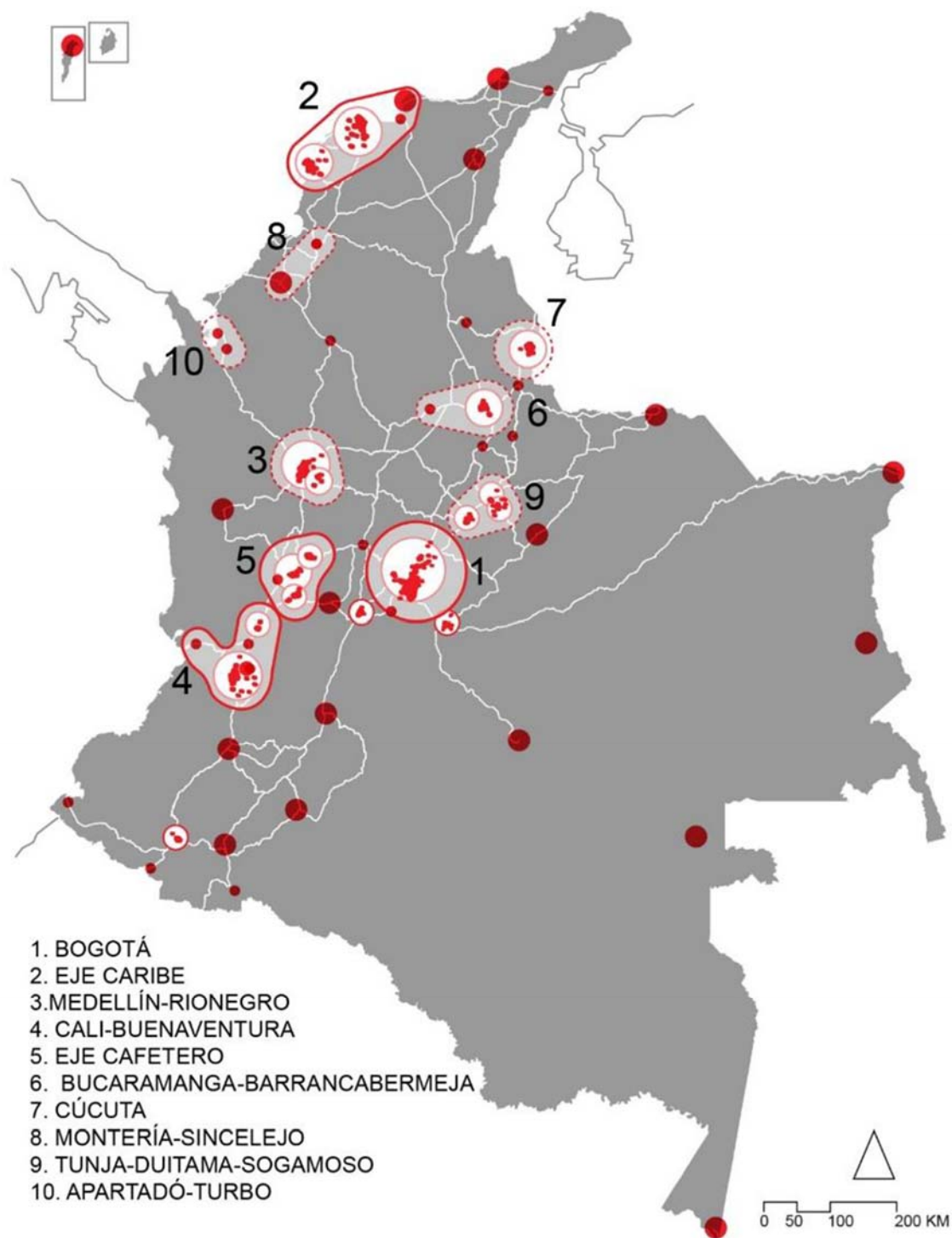


Ilustración 2
 Sistema de ciudades: ejes y corredores urbano - regionales
 Fuente: Misión del Sistema de Ciudades 2012 - 2014

1.3.1.1. Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir de la Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia

El planteamiento de esquemas de interacciones y complementariedades de las llamadas “ciudades funcionales”, aglomeraciones urbanas y ciudades uninodales, representan una postura específica del gobierno nacional para los próximos años en relación al direccionamiento de las políticas públicas y la priorización de recursos en perspectiva del desarrollo, que parte de reconocer debilidades en los procesos de planificación territorial de los últimos años en la medida que éstos se han dado casi exclusivamente desde el nivel municipal y sin un concurso efectivo de las regiones y el gobierno nacional.

Contar con una política nacional que plantea apuestas concretas en relación a los temas que son de interés para el desarrollo conjunto de las aglomeraciones urbanas no es despreciable.

Si bien el tipo de análisis y el nivel de desarrollo de dicha política no expresa de manera específica el papel que en el sistema de ciudades puede tener el Departamento de Casanare, resulta importante y conveniente que la formulación del plan departamental considere seriamente los esquemas de interacciones y complementariedades como referentes de partida para el análisis de la situación actual de los municipios del departamento, lo que en la práctica exige superar el clásico análisis de variables físicas, funcionales y sociales sin pesos específicos que resulten útiles al momento de ponderar y definir los ejes estratégicos de planeación y actuación.

En dicha perspectiva adquiere entonces notable importancia la evaluación de aspectos tales como:

- Los elementos con capacidad de potenciar la potencial integración de la planificación ambiental con el sistema urbano teniendo en cuenta las características propias de cada territorio.
- Estrategias para potenciar la conectividad física del departamento en relación con el ciudades funcionales y uninodales, y aglomeraciones urbanas.
- Identificación y estructuración de proyectos estratégicos regionales de interés para el gobierno nacional, en perspectiva de la consolidación del sistema de ciudades.
- Condiciones que impulsen el fortalecimiento de esquemas de asociación supramunicipal.
- Formulación de estrategias y programas regionales de vivienda social, movilidad y atractivos urbanos.

En cualquier caso los temas antes mencionados deben ser considerados de forma especial al momento de definir y ponderar el conjunto de objetivos, estrategias y proyectos del POTD para el Casanare.

1.3.2. Política para el desarrollo integral de la Orinoquía: Altillanura - fase I (Documento CONPES 3797 de 2014)

La expedición de esta política se constituye en un referente importante para comprender la visión que el gobierno nacional plantea respecto a la Orinoquía, región localizada en un 65% en territorio venezolano, y en un 35% en territorio colombiano donde comprende los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare y Guainía e incluye 64 municipios y 368.000 km² (ver ilustración 3).⁷

Dentro de los datos mas relevantes de dicha región que se mencionan en el documento Conpes están entre otros los 140 resguardos que ocupan cerca del 33% de su extensión; la presencia de 10 Parques Nacionales Naturales y contar con cerca del 3,7% de la población nacional (1,7 millones de personas).

También se menciona que “el Instituto Alexander Von Humboldt y la Agencia Nacional de Hidrocarburos-ANH identificaron cerca de 154 diferentes tipos de ecosistemas prioritarios para la protección y conservación”, si bien algunos de ellos se ven afectados por actividades agropecuarias y por la explotación petrolera.

Resalta interesante también el hecho que el 54% del territorio regional cuenta con alguna figura de reglamentación especial (parque natural nacional, resguardo indígena o zona de reserva forestal), lo cual plantea un escenario particular para el presente proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Departamental en clave regional, donde existe un contexto regulatorio particular que seguramente condicionará notablemente la visión colectiva y los objetivos específicos que se pretenda alcanzar.

Otros elementos puestos en valor respecto a la región de la Orinoquía y que se presentan con carácter relevante para el ordenamiento son:

- La región está conformada por distintas zonas o subregiones: zona de montaña donde se produce el recurso hídrico; zona de piedemonte donde se concentra la mayor parte de la población; sabanas inundables y altillanura donde se desarrollan la explotación de hidrocarburos y actividades agroindustriales; la franja de transición con la Amazonía que es fundamental para el control de lo agrícola respecto al desarrollo sostenible; y la zona de la Macarena que es el centro de convergencia entre las cordilleras, el Orinoco y la Amazonía (ver ilustración “Subregiones de la Orinoquía”).
- El 71% de las 1,7 millones de personas con que cuenta la Orinoquía vive en las cabeceras municipales.
- Existe una notable dispersión de la población a nivel regional y una evidente concentración de la misma en la zona del piedemonte donde se localiza el 80% de la población.
- Uno de los elementos estructurales de la región es el agua ya que cuenta con 14 subcuencas que soportan las actividades económicas y los asentamientos humanos.

⁷ Estos datos están incluidos en el documento CONPES.

- La región tiene un papel muy importante en la prestación de bienes y servicios medioambientales en términos de regulación hídrica, producción de alimentos y de oxígeno y potenciales recursos energéticos.
- Por efecto de la producción e hidrocarburos, la participación de la región en el PIB nacional es de 8,8%.
- La región tiene un déficit de vivienda que de acuerdo al censo de 2005 era de 146.319 hogares (especialmente en Meta, Arauca y Casanare).
- La región muestra un notable rezago en oferta de educación. Todos los departamentos de la región tienen tasas de cobertura en educación superior, que se sitúan por debajo de la media nacional.
- Los núcleos urbanos más importante se articulan debilmente por efecto de las grandes distancias que los separan.
- El transporte fluvial tiene un papel fundamental en el movimiento e personas y mercancías.

El documento Conpes se concentra específicamente en la región de la Altillanura donde el Departamento del Casanare no es considerado, pero vale la pena resaltar aquellos objetivos y estrategias que pueden tener incidencia en su ordenamiento:

- El objetivo general plantea la necesidad de crear condiciones sociales y económicas para un desarrollo incluyente y sostenible (de la Altillanura), a partir de (entre otros temas) equipar la región de infraestructura y servicios sociales para el desarrollo; generar condiciones que incentiven la inversión para aprovechar el potencial agropecuario y agroindustrial de la región.
- Dentro de los objetivos específicos vale la pena resaltar; impulsar el desarrollo de la infraestructura de transporte vial, fluvial y aeroportuario, la interconexión eléctrica y las tecnologías de información y comunicaciones.
- Como estrategias vale resaltar: “ordenar el territorio para avanzar en un desarrollo de largo plazo con condiciones propicias para el uso del suelo de manera sostenible, teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas, la conservación de los recursos naturales y su diversidad étnica y cultural”; consolidar el sistema de ciudades de la Altillanura, dentro de lo cual se prevé la definición de proyectos estratégicos para “fortalecer la estructura urbano-regional de la Altillanura y su articulación con Villavicencio, Yopal y el resto del Sistema de Ciudades nacional; adecuar la región para aprovechar el potencial y avanzar en el desarrollo integral de la Altillanura a partir de una infraestructura física apropiada (...) y el acceso a servicios sociales básicos (ver ilustración “Localización de corredores priorizados en infraestructura de transporte”. Tales proyectos hacen parte de la denominada “cuarta generación de concesiones”. En términos de interconexión eléctrica se desarrollará el proyecto de interconexión Casanare – Vichada).
- En cuanto a financiamiento, las áreas de acción son principalmente transporte, electrificación, desarrollo rural y agropecuario, educación y cultura, vivienda, acueducto, alcantarillado y salud.

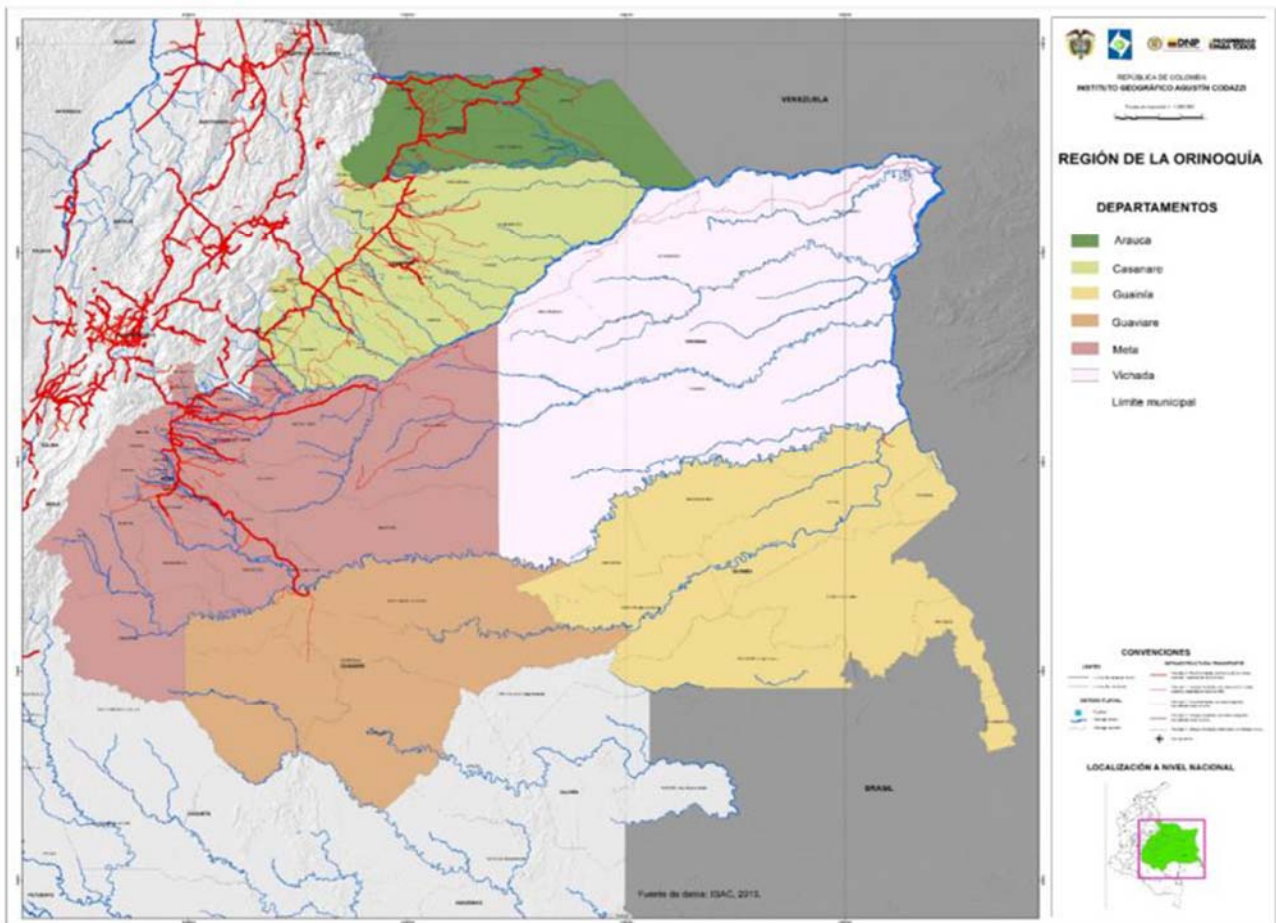


Ilustración 3
Región de la Orinoquía
Fuente: DNP-IGAC, 2013.

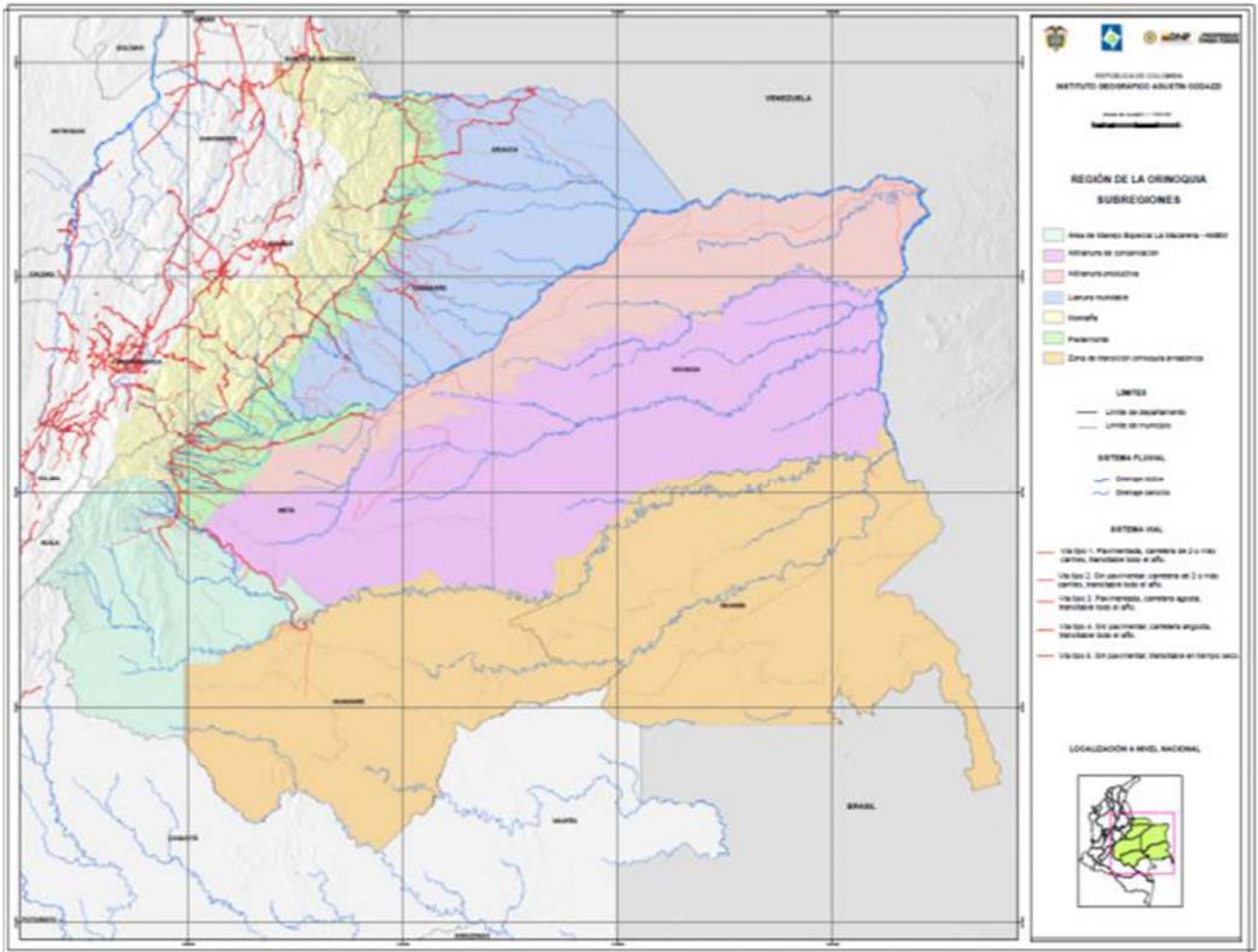


Ilustración 4
Subregiones de la Orinoquía
Fuente: DNP-IGAC, 2013.

1.3.2.1. Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir de la Política para el desarrollo integral de la Orinoquia: Altillanura - fase I

La política pone sobre la mesa la necesidad de emprender procesos de desarrollo que respondan a las particularidades de esta región del país, que está fuertemente marcada por el medio físico natural (altillanura – llanura); y condicionada por elementos de valor ambiental (especialmente hídricos), con patrones de ocupación particulares y sui-generis en el contexto del sistema de ciudades del país.

El ejercicio de la formulación del POTD para el departamento de Casanare se constituye entonces en un ejercicio valioso para el desarrollo de esta política y de otras que pretendan abordar la planeación de la región oriental del país, si se considera que se hace necesario responder a condiciones tales como:

- El notable peso (54%) de la áreas que cuentan con algún tipo de reglamentación especial.
- El contraste entre la concentración de población en las cabeceras urbanas (71%) y la extensión de los suelos rurales.
- La ausencia de soportes urbanos y la debilidad en la complementariedad entre los municipios por efecto de las grandes distancias que los separan.

Dentro de las estrategias planteadas por esta política adquiere importancia para el POTD de Casanare la definición de proyectos estratégicos para fortalecer la estructura urbano-regional de la Altillanura y su articulación con el sistema de ciudades nacional. En dicho contexto resulta determinante que el plan defina claramente cual es el modelo de desarrollo sostenible que debe guiar las decisiones en relación con la construcción de la infraestructura y cual debe ser la estrategia adecuada para lograr mejor interacción e interconexión con las aglomeraciones urbanas más próximas.

La subregionalización planteada por el documento CONPES establece por lo menos seis ámbitos de referencia supra departamental para los análisis que por subsistemas deben ser desarrollados en la segunda fase del estudio, bajo el entendido que el contexto específico de la Orinoquia representa un ámbito estratégico para el desarrollo del país en su conjunto y que las acciones que allí se desarrolle

1.4. Planes vigentes

1.4.1. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018

La síntesis de las decisiones más importantes del Plan Nacional de Desarrollo vigente tiene por objeto identificar los elementos de política nacional que orientan las acciones del gobierno en el Departamento o que inciden en éste durante los últimos cuatro años.

La Ley No. 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país”, fija como gran objetivo construir una Colombia en paz, equitativa y educada y con visión de planificación de largo plazo. Las estrategias transversales para lograr esos objetivos son: competitividad e infraestructuras estratégicas, movilidad social; transformación del campo; seguridad, justicia y democracia para la construcción de la paz; buen gobierno y crecimiento verde.

Las prioridades regionales planteadas para los llanos orientales son medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano

El plan hace énfasis en temas como minería, hidrocarburos, servicios públicos, transporte, salud y educación. En cuanto a los temas relacionados con el ordenamiento territorial establece los siguientes temas:

- Sistema de ciudades. “El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, teniendo en cuenta el principio de autonomía territorial, también podrá tener la iniciativa para la formulación y ejecución de las actuaciones urbanas integrales de que tratan los artículos 113° y 114° de la Ley 388 de 1997, siempre que sean necesarias para la implementación de proyectos estratégicos de iniciativa de la Nación, que promuevan el desarrollo del Sistema de Ciudades y los corredores urbanos regionales. Estas actuaciones deberán delimitarse y definirse en estudios técnicos que seguirán el procedimiento establecido en los artículos 24°, 25° Y 26° de la misma ley, y se constituirán en determinantes del ordenamiento territorial. El Gobierno Nacional reglamentará los lineamientos generales para la formulación de estas actuaciones estratégicas con la participación de las diferentes entidades nacionales, así como la coordinación público privada.”
- Vivienda de interés social y prioritario. “Se establecerá un tipo de vivienda denominada vivienda de interés social prioritario, cuyo valor máximo será de setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv). Las entidades territoriales que financien vivienda en los municipios de categorías 3, 4, 5 Y 6 de la Ley 617 de 2000, sólo podrán hacerlo en vivienda de interés prioritario”. “En el caso de programas y/o proyectos de renovación urbana, el Gobierno Nacional podrá definir tipos de vivienda de interés social y de interés prioritario. La vivienda de interés social podrá tener un precio superior a los ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlv), sin que este exceda los ciento setenta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (175 smmlv). La vivienda de interés prioritario podrá tener un precio

superior a los setenta salarios mínimos mensuales legales vigentes (70 smmlv), sin que este exceda los cien salarios mínimos mensuales legales vigentes (100 smmlv).”

- Incorporación del suelo rural, suburbano y expansión urbana al perímetro urbano. Con el fin de garantizar el desarrollo de vivienda, infraestructura social y usos complementarios y compatibles que soporten la vivienda, durante el período constitucional de las administraciones municipales y distritales comprendido entre los años 2015 y el 2020, y por una sola vez, los municipios y distritos podrán “A iniciativa del alcalde municipal o distrital, incorporar al perímetro urbano los predios localizados en suelo rural, suelo suburbano y suelo de expansión urbana que garanticen el desarrollo y construcción de vivienda, infraestructura social y usos complementarios que soporten la vivienda de interés social y de interés prioritario, y otros, siempre que se permitan usos complementarios, mediante el ajuste del plan de ordenamiento territorial que será sometida a aprobación directa del concejo municipal o distrital, sin la realización previa de los trámites de concertación y consulta previstos en el artículo 24° de la Ley 388 de 1997”. Esto se puede realizar siempre y cuando los predios en cuestión cumplan con la condición de contar con disponibilidad inmediata de servicios públicos. Así mismo, “Aquellos municipios cuyas cabeceras municipales y centros poblados rurales (corregimientos y veredas) que estén incluidos en una de las siete (7) reservas forestales creadas por la Ley 2a de 1959, podrán presentar ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicitud de sustracción rápida y expedita para los lotes y actuaciones urbanas integrales que se destinen a vivienda para lo cual se expedirá por parte de dicho Ministerio las resoluciones correspondientes.” “Además de los instrumentos previstos en la ley, a iniciativa del alcalde municipal o distrital, se podrá modificar el régimen de usos y aprovechamiento del suelo de los predios localizados al interior del perímetro urbano o de expansión urbana que puedan ser destinados al desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario, mediante el ajuste excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial.”
- Transformación del campo. El Gobierno Nacional establecerá los Mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales y las zonas en las cuales estos serán implementados. Dichos mecanismos contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión, los cuales serán construidos de manera participativa en coordinación con las autoridades departamentales y municipales, que deberán contener como mínimo intervenciones en los siguientes aspectos: ordenamiento social y productivo de las tierras rurales; adecuación de tierras e infraestructura de riego: habitabilidad rural; infraestructura productiva y de comercialización; proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral. Otros temas relacionados con este aspecto que se regulan son: el marco especial sobre administración de tierras de la nación; formalización de la propiedad rural; catastro multipropósito; rectificación administrativa de área y linderos; facultades extraordinarias para el desarrollo rural y agropecuario.

1.4.1.1. Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir de la Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.

Si bien el marco temporal de la vigencia del plan está por concluir, se debe considerar que el actual andamiaje que soporta el marco regulatorio del ordenamiento territorial nacional a diferentes escalas, halla soporte en las decisiones allí estipuladas y que al menos el corto plazo del POTD para el departamanto del Casanare tendrá que vérselas con dicho marco.

Los temas que en consecuencia deben ser abordados con especial cuidado son al menos los siguientes:

- Evaluación del efecto de los proyectos del sistema vial nacional en el contexto regional y subregional.
- Evaluación, definición y regulación de áreas sujetas a minería.
- Evaluación y definición de las actividades económicas que tienen incidencia en el PIB nacionales, tales como aquellas relacionadas con hidrocarburos.
- Evaluación del escenario que desde la política nacional se pkantea en términso de la construcción de infraestructura de servicios públicos, transporte, salud y educación.
- Evaluación del papel que puedan cumplir los corredores urbanos regionales y de aquellos corredores suburbanos soportados en la malla vial nacional prevista para los próximos cuatro años.
- Definición de capacidad de soporte para la promoción de programas y proyectos de Vivienda de interés social y priorirario en el contexto de las metas nacionales que apuntan a superara el déficit cuantitativo y cualitativo.
- Evaluación de los procesos de transformación del campo y de los mecanismos de intervención integral en suelo rural, a lo cual se suman los procesos de formalización de la propiedad rural.

El plan hace énfasis en el desarrollo del suelo rural (producción y comercialización esencialmente). En dicha óptica resulta importante que el POTD de Casanare evalúe cuales deben ser los mecanismos que promuevan dicho desarrollo, la infraestructura necesaria y las grandes decisiones en términos de las actividades económicas que deben ser promovidas en perspectiva de desarrollo regional.

1.4.2. Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019

El Plan de desarrollo departamental vigente, “Casanare con paso firme” se constituye en un referente de la visión departamental para el último cuatrienio y al mismo tiempo indica cuales son las acciones territoriales más recientes o en curso de ejecución por parte del Gobierno Departamental.

De acuerdo a la visión del Departamento, para el año 2026 “Casanare será el principal eje económico de la Orinoquía colombiana, en sectores como la agroindustria y el turismo, bajo un entorno de innovación tecnológica, identidad de la cultura llanera, modelo de respeto al medio ambiente, civismo, seguridad y altos estándares de calidad de vida para sus habitantes”. Esta visión coincide en gran parte con la visión del Gobierno Nacional para el ámbito de la Orinoquía colombiana en el documento Conpes 3797 de 2014 - Política para el Desarrollo Integral de la Orinoquia: atillanura - fase I.

De los objetivos estratégicos planteados que aplican para un proceso de ordenamiento territorial, se destacan los siguientes apartes:

- Contribuir con la recuperación económica del Departamento, ante la pronunciada caída en la dinámica del sector petrolero.
- Sostener las actuales coberturas sociales.
- Inculcar desde la pedagogía y el ordenamiento conciencia en nuestras comunidades sobre la importancia de la protección, conservación y uso racional de los recursos naturales, como condición para mejorar la calidad de vida, favorecer la sostenibilidad productiva y adaptarse al cambio climático.

Las políticas transversales por su parte hacen acento en temas como:

- La salud y la educación como motores de desarrollo.
- Ciencia, tecnología e innovación para la competitividad y la inclusión social. Aquí se hace referencia a la Ordenanza 013 de 2015 que aprobó la política pública departamental de ciencia, tecnología e innovación de Casanare para el periodo 2015 – 2022 cuyo principal objetivo es “generar las condiciones necesarias para incrementar la capacidad del Departamento en identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento científico y tecnológico, con el propósito de mejorar la competitividad y contribuir a la transformación productiva de Casanare”.
- Ordenamiento, planificación y conciencia para enfrentar el cambio climático, a partir de lo cual en distintos apartes del plan se incorporan acciones como la educación ambiental, investigación, ciencia y tecnología, producción limpia, prevención y atención de riesgos y desastres. Justamente a la luz de esta política se enuncia la necesidad y compromiso de formular el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, en razón a la carencia de “una política de ordenamiento territorial que guíe los procesos de ocupación, uso y regulación del territorio desde una perspectiva intersectorial”. También se estipula que el aporte del POTD al desarrollo “se fundamenta en su

capacidad para articular variables y procesos económicos, sociales y ambientales en el territorio, y armonizarlos con el ambiente natural, social y construido, procurando estructurar ámbitos físico-espaciales en los que pueda desarrollarse un modelo de desarrollo humano sustentable”.

- Articulación pública y alianzas estratégicas. Esta política busca fomentar la articulación y coordinación entre las distintas instituciones nacionales, departamentales y municipales con el objeto de garantizar coberturas de los servicios sociales básicos y la financiación de los proyectos prioritarios del Plan de Desarrollo Departamental.

Los retos estratégicos que implican acciones territoriales definidos en el Plan de Desarrollo son: desarrollo económico sostenible; Casanare turístico, cultural y deportivo; Casanare social, solidario e incluyente; e infraestructura para el progreso y desarrollo de Casanare.

Vale resaltar los programas estipulados en el Plan, que contienen componentes estratégicos y territoriales, relevantes para el proceso de formulación del POTD:

- Programa Departamento articulador de la política pública para las víctimas del conflicto armado interno. Aquí se prevé oferta social y económica para la población y programas integrales para la reparación de la población víctima del conflicto armado interno, dentro de lo cual se fija como una de las metas las acciones individuales y colectivas para la implementación de medidas de retorno y reubicación para población víctima del desplazamiento forzado.
- Programa Casanare en la dimensión del posconflicto. El Departamento ha sido uno de los más afectados por el conflicto armado en el país por lo cual se han implementado proyectos productivos para la población de reintegrados. En esa misma línea se definen proyectos como el de gestión para la construcción de la paz y apoyo a las iniciativas de reconciliación. Así mismo y dentro de esta política se define el proyecto de apoyo a la organización y desarrollo a las comunidades indígenas para los diez resguardos indígenas del Departamento.

En relación con el eje de desarrollo económico sostenible, se plantea la necesidad de un equilibrio entre el modelo de producción y el desarrollo sustentable y sostenible. A la luz de este objetivo se estipula que “toda iniciativa o proyecto productivo que se promueva o en el cual se desarrollen acciones con participación del Departamento, deberá involucrar los determinantes sociales, económicas y ambientales, en especial el acatamiento a la regulación sobre limitación del uso de los recursos naturales y los lineamientos del ordenamiento territorial, como condición fundamental para su viabilidad”.

Del mismo modo se reconocen los efectos de la recesión del sector petrolero y la necesidad de generar un entorno propicio para incentivar la inversión privada en proyectos o negocios que ayuden a dinamizar la economía. Las consecuencias de tal situación se reflejan en pérdida creciente de empleos y un deterioro de la demanda agregada. Para afrontar dichas dificultades se plantea la promoción de proyectos con un alto componente de generación de empleo y de aquellos que fomenten las iniciativas de pequeños y medianos empresarios.

En el mediano plazo se busca fortalecer la vocación agropecuaria del Departamento y aquellas apuestas que estén en grado de reemplazar la economía petrolera. Se plantea fortalecer el potencial agroindustrial y turístico.

Para el sector agropecuario se define el Programa Planificación Productiva, que busca establecer lineamientos, criterios e instrumentos en materia de usos del suelo y agua, adecuación de tierras, reconversión productiva y función social de la propiedad; condiciones que deben articularse a los POT. En dicha línea se proponen proyectos como la elaboración del Plan de Zonificación Social y Productivo del Departamento de Casanare, que prevé la identificación de las zonas con mayor aptitud para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales, acuícolas y otras del sector productivo. Así mismo se define los proyectos de fortalecimiento al sistema local de asistencia técnica directa rural, y apoyo al saneamiento de la propiedad rural.

Un programa que busca tener gran incidencia en la productividad del suelo rural es el Fortalecimiento de las Apuestas Productivas Estratégicas (ganadería, arroz y palma) que implica la expansión de dichos cultivos, con el objeto de mejorar la competitividad y productividad de los sectores estratégicos del Departamento. En este programa se enmarca también el proyecto de fortalecimiento de la ganadería.

El Programa de Fomento del Emprendimiento Productivo apunta a recuperar la vocación agropecuaria del suelo rural en el marco del crecimiento verde sostenible. Allí se plantean proyectos como el fortalecimiento a las cadenas productivas agrícolas, la implementación de alianzas productivas, el fortalecimiento de la cadena agrícola, la seguridad alimentaria en el Departamento y el fortalecimiento productivo a través del abastecimiento del recurso hídrico que apunta al desarrollo de acciones (reservorios, abrevaderos, sistemas de riego y otros), para el aprovisionamiento de agua y adecuación de tierra con fines agropecuarios.

Para el sector de medio ambiente y cambio climático se define el Programa Ordenamiento, planificación, conservación, investigación y uso sostenible de los recursos naturales con enfoque diferencial y adaptabilidad al cambio climático que busca ordenar el territorio y revertir el uso indebido de recursos naturales estratégicos, permitiendo el crecimiento económico, productivo y social para disminuir los conflictos ambientales, deteniendo la pérdida de bosques y servicios ambientales. Este programa se soporta en el debido ordenamiento territorial y contemplan proyectos tales como “ordenamiento y planificación del territorio para la protección ambiental, uso sostenible y productivo y prevención del riesgo”, que prevé la formulación del POTD, así como la formulación de la política sectorial ambiental y de cambio climático.

Aquí vale recalcar que el POTD (denominado POTED en el Plan de desarrollo) debe apuntar a ordenar el territorio y el uso de las potencialidades productivas, ambientales y urbano funcionales. A través de este instrumento se busca también la consolidación del Sistema departamental y regional de áreas protegidas y por tanto debe hacer una zonificación ambiental económico – productiva, de amenazas y riesgos para determinar las áreas a preservar, proteger y conservar, así conservar aquellas áreas que prestan servicios ambientales. Ligado a dicho proyecto se prevén también los estudios y acciones de

conservación, restauración y uso sostenible de los recursos en cuencas y acuíferos que proveen agua a los acueductos y actividades seconómicas del Departamento. En dicha línea se plantea también el Proyecto Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, lo que exige ordenamiento y planificación y avanzar en lo dispuesto en el Plan Regional Integral de Cambio Climático para la Orinoquía.

Para el Sector Gestión del Riesgo se define el Programa conocimiento, ordenamiento, planificación y acciones para la gestión del riesgo en Casanare que prevé desarrollar acciones como la identificación de escenarios de riesgo y participar en la formulación del POTED. En ese sentido se definen proyectos como el Manejo y Atención de Desastres en el Departamento que busca responder frente a desastres y rehabilitar las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas.

Dentro del Programa de Desarrollo e Identidad Cultural con paso firme vale resaltar el Proyecto Patrimonio e Identidad Cultural de Casanare que apunta a proteger el patrimonio material e inmaterial, que se complementa con proyectos como Apoyo a la Infraestructura Cultural y Turística.

Igualmente dentro del Programa Firmes con el Deporte se define el proyecto Infraestructura y Dotación de Escenarios Deportivos y Recreativos. Otros programas que apuntan al fortalecimiento de servicios públicos y equipamientos es, Casanare con paso firme a la equidad y calidad en salud que prevé la implementación del Plan Territorial de Salud y el Programa Atención Integral a la población con garantía de aseguramiento y provisión de servicios de salud que prevé el proyecto de Mejoramiento de la Infraestructura, dotación y equipamiento de la red pública de prestación de servicios de salud para la atención segura y de calidad. El Programa Casanare con paso firme por la garantía del acceso y permanencia educativa prevé proyectos dirigidos a transformación de ambientes de aprendizaje para la educación en todos los niveles.

Por su parte el Programa Infraestructura para el Progreso y Desarrollo de Casanare se ocupa de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, así como de los demás servicios públicos y de las vías. Vale resaltar el propósito de proponer alternativas regionales para la disposición de residuos sólidos. La intervención en las vías de importancia social y productiva en perspectiva de generar empleo, fomentar la inversión privada e incentivar el turismo. Dentro de este programa se plantean acciones para formular la Política pública de vivienda para cubrir la demanda de vivienda y realizar una adecuada planeación de asentamientos. Los proyectos previstos buscan lograr cubrir las necesidades de abastecimiento de agua en los suelos urbano y rural; optimizar el servicio de acueducto; implementar sistemas para la disposición de residuos sólidos; construir sistemas alternativos de energía; completar el sistema de gas natural; construir redes eléctricas; y completar y mantener el sistema de vías secundarias y terciarias.

El Programa de infraestructura para el equipamiento y la vivienda apunta a la estructuración de proyectos para VIS; al mejoramiento integral del hábitat y a la construcción y ampliación de ambientes para el aprendizaje. El Programa Casanare Territorial Digital prevé ampliar

infraestructura de telecomunicaciones y fortalecer la infraestructura TIC. El Programa Obras Correctivas y Reactivas para la reducción del riesgo sobre la infraestructura y recursos naturales del Departamento prevé obras para la infraestructura y recursos naturales.

Finalmente, el Programa Planificación con Resultados y Proyección Regional apunta al fortalecimiento institucional y de los procesos de gestión de proyectos y procesos de integración regional lo que exige entre otras cosas el fortalecimiento de la red de bancos de programas y proyectos del Departamento. Allí también se plantea la necesidad de formular el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental y la implementación del Sistema de Información para Planificación. Se resalta el Proyecto de Proyección Regional y alianzas que busca potenciar recursos ambientales, físicos, económicos, humanos, técnicos, tecnológicos, institucionales y culturales con otros departamentos y con la nación que exige promover el desarrollo regional a través de esquemas asociativos territoriales; incentivar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura física, productiva y social; y promover iniciativas de importancia estratégica para el Departamento en el Plan Maestro de la Orinoquía.

1.4.2.1. Líneas estratégicas de planificación e integración regional para Casanare a partir del Plan de Desarrollo Departamental 2016 - 2019

El valor agregado que tiene el plan de desarrollo departamental respecto a los planes nacionales y sectoriales reside en la especificidad de los temas que atañen a las problemáticas propias del ordenamiento territorial del departamento, pues si bien existen coincidencias entre unos y otros, se hacen visibles los siguientes retos para el POTD:

- Respuesta efectiva a los efectos del cambio climático y gestión del riesgo como base para los procesos de ordenamiento municipal y supramunicipal. En tal sentido se propone la protección, conservación y uso racional de los recursos naturales, como condición para mejorar la calidad de vida, favorecer la sostenibilidad productiva y adaptarse al cambio climático.
- Identificación de alternativas para la recuperación económica del Departamento, dentro de las que se plantean procesos de innovación tecnológica dirigidos a la competitividad y la inclusión social.
- Aumento en la cobertura de servicios sociales como estrategia para la cualificación de la calidad de vida y como motores de desarrollo. Aquí se plantea una visión diferente que supera la pura asistencia social en tanto le otorga valor a la prestación de servicios sociales como alternativa válida en el contexto de las actividades económicas .
- Provisión de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y disposición de residuos sólidos como prioridad para la definición de alternativas de densificación y ocupación del suelo urbano y de expansión.

1.4.3. Plan vial departamental 2010 - 2019

El plan se formuló en 2010 por parte de la Gobernación en cabeza de la Secretaría de Obras Públicas Departamental, con la metodología del Ministerio de Transporte.

Las conclusiones más importantes del diagnóstico que sirvió de soporte son las siguientes:

- Las potencialidades que tiene Casanare en términos de localización, clima, recursos naturales renovables y no renovables que se han venido explotando y han construido niveles de posicionamiento a nivel nacional con productos como el arroz, palma africana, ganadería, piscicultura, reforestación comercial, frutales (patilla y piña), el petróleo y gas.
- Casanare es un puente para el tránsito de productos hacia el exterior a través del río Meta.
- De los 19 municipios que conforman el departamento, 16 se encuentran en un nivel de estancamiento, siendo la variable que más afectó la falta de conectividad.
- Actividades como transporte y comunicaciones, construcción y obras civiles, servicios públicos, servicios comunales y personales han tenido un crecimiento leve, demostrando una tendencia hacia la tercerización lo cual no es tan conveniente para el desarrollo productivo y competitivo del Departamento en una visión sostenible y de largo plazo.
- La red vial secundaria se encuentra inconclusa ya que solo un 36% de esta está pavimentada. Su deterioro es acelerado por efecto del tráfico de maquinaria pesada dirigido a la explotación de petróleo y gas.
- El Departamento tiene un parque automotor considerable y la capacidad institucional solamente permite concentrarse en trabajos para la red terciaria.

La problemática actual afecta claramente las condiciones para que el Departamento mejore su competitividad dado el retraso en la construcción de su infraestructura vial, lo que limita la integración regional y del Departamento con el resto del país y el mundo. Esto lleva a que el Plan Vial Departamental apunte sustancialmente a “construir una red vial departamental con características técnicas que permitan un tránsito permanente y que soporten el tránsito vehicular actual y futuro”.

El Plan define como prioridad la pavimentación, rehabilitación, mejora y mantenimiento de los tramos de los ejes viales estratégicos, lo que exige emprender las siguientes acciones:

- Organizar la capacidad institucional del Departamento de atención a vías dando prioridad a las vías secundarias y donde se garantice sostenibilidad, eficiencia y eficacia en la gestión vial del Departamento y racionalidad en el uso de los recursos.
- Adelantar la intervención en vías en términos de rehabilitación, mejoramiento y expansión obedeciendo a estudios preliminares, a los parámetros de diseño, al suelo de soporte, al uso actual y futuro de la vía.

- Realizar una amplia gestión de recursos para invertir en vías, como son: la flexibilización de las regalías directas, uso de los recursos del FAEP y el apoyo del gobierno nacional con recursos y cooperación de gestión para las vías secundarias estratégicas para el Departamento y la nación.
- Focalizar mayor porcentaje de recursos de los presupuestos anuales hacia vías secundarias.
- Estructurar un esquema de cooperación y responsabilidad de las empresas petroleras con el mantenimiento y mejoramiento de la red vial departamental.
- Establecer un esquema de financiación del mantenimiento.

De acuerdo al atraso en la construcción y mantenimiento de las vías secundarias, el plan establece una programación de intervención de estas para diez años.

1.4.3.1. Síntesis del diagnóstico de la problemática vial departamental

El tema más relevante indicado en el diagnóstico es la dificultad del Departamento para mejorar su competitividad por efecto de la falta de infraestructura de transporte articulada que permita reducir los costos de fletes de los productos.

Los temas más importantes que se identifican en relación con el estado del sistema vial departamental son:

- El transporte aéreo ha venido incrementándose. El aeropuerto de Yopal (único del nivel nacional en el Departamento) muestra un incremento en la movilidad de pasajeros y de carga (que procede sustancialmente de Bogotá y se distribuye hacia el Departamento y algunos municipios de departamentos cercanos)⁸. Existe un alto número de pistas del cual solamente ocho son del nivel departamental, mientras las demás son utilizadas por empresas petroleras y con fines de fumigación de cultivos (ver ilustración 5).
- El transporte fluvial es el medio de transporte menos utilizado. Las comunidades mas alejadas y que carecen de vías terrestres permanentes lo usan especialmente en invierno para movilizar ganado, bienes de consumo y personas. Este modo de transporte no cuenta con datos. Los ríos con tramos navegables son Casanare, Ariporo, Pauto, Carvo Sur, Cusiana y Upía. Este modo de transporte carece de la infraestructura necesaria.
- El transporte terrestre es el modo predominante.⁹ Se afirma que este medio de transporte no está debidamente articulado e integrado entre vías primarias, secundarias y terciarias, lo que eleva sustancialmente los costos de transporte terrestre. La vía Marginal de la Selva o Troncal del Llano absorbe el mayor flujo vehicular ya que recorre el Departamento de occidente a oriente en el sector de piedemonte. Existe un sistema

⁸ En movilidad de pasajeros entre 2003 y 2009 se incrementó en más de un 80% (para 2009 se movilizaron algo más de 170.000 pasajeros por año), mientras para carga en 2009 se movilizaron 4.480 toneladas.

⁹ En 2004 salieron de Casanare con destino a Bogotá 1.169.138 toneladas, de los cuales el 49% son productos agrícolas, 23% manufactura, 19% productos mineros y 8% productos pecuarios. Para ese mismo periodo ingresaron a Casanare 1.169.040 toneladas, de las cuales el 53% fueron productos de manufactura, el 34% de minería, el 9% agrícola y 3% pecuarios.

complementario de vías de acceso a la región andina (vía del Cusiana y Alterna del Llano) y el sistema de vías secundarias comunica los centros poblados y la región del piedemonte.

- La red vial departamental está compuesta por 6.302,18 kilómetros, de los cuales, el 6% corresponde a vías de carácter primario, el 18% a vías secundarias, el 1% a vías terciarias a cargo del INVIAS y el 74% a vías terciarias a cargo de los municipios. La malla vial que esta pavimentada tan solo en un 36%, donde las vías a cargo de la nación están pavimentadas en un 83%, mientras las vías del Departamento (secundarias) en un 36% y las de los municipios (terciarias) en un 4%.
- La red vial nacional tiene una longitud de 407,9 km que se encuentra pavimentada en un 83% y el resto en afirmado, con 63 km pavimentados en regular y mal estado. Se destaca la vía Marginal de la Selva que recorre el piedemonte llanero y áreas de alta vocación productiva¹⁰, a través de la cual se prevé establecer comunicación vial con Ecuador, Perú y Venezuela. También se destaca la vía Cusiana que comunica al Departamento con Boyacá y lo Santandes, que se intersepta con la vía doble calzada Sogamoso – Bogotá y con la vía nacional Tunja - Bucaramanga. Por su parte la vía Alterna al Llano es alterna a la vía Villavicencio – Bogotá y presenta problemas de inestabilidad en época de invierno pero reduce el tiempo de carga y pasajeros entre los municipios del Departamento y Bogotá. Finalmente la Vía Los Libertadores comunica el sector Norte del Departamento y al Departamento de Arauca con la Región Andina pero se encuentra en mal estado en casi todo su recorrido.

¹⁰ Recorre 318,56 km del territorio del departamento.

- En relación con la red vial secundaria, se afirma en el diagnóstico del plan que “se encuentra distribuida en 19 tramos de vías que comunican a todas las cabeceras municipales con la red vial nacional. En segundo lugar, integra algunas áreas productivas de vertiente, piedemonte y sabana” y que “logra integrarnos con la red terciaria y en cuarto lugar, permiten la conectividad con la Hidrovía Rio Meta, situación que lleva a definir las de carácter estratégico y prioritario consolidarlas en su totalidad, ya que permiten construir mercados nacionales e internacionales tanto para el Departamento de Casanare como para las demás regiones del país, en especial la zona andina en productos como carbón, hierro, palma, reforestación, pecuario, construcción y petroquímica, los cuales son importantes para consolidar la Economía nacional. Además son las vías básicas y estratégicas para desarrollar el proyecto de exploración y explotación de hidrocarburos en la Cuenca de los Llanos que tendrá el país durante los próximos 10 años con el fin de garantizar la sostenibilidad de las reservas de petróleo y gas a largo plazo”¹¹.

1.4.3.2. La visión departamental desde el Plan Vial

El plan define una visión al año 2021 que proyecta al Departamento como epicentro de la economía regional, con aumento de sus niveles de productividad y conexiones a nivel nacional y del mundo. Dicha visión resulta de un proceso en el que participaron los gremios, la universidad y la Administración Departamental.

Los renglones de las apuestas productivas estratégicas definidas en el plan son:

- Apuesta ganadera (carne, lacteos y sus derivados).
- Palma africana y biodiesel.
- Forestal.
- Piscicultura.
- Citricola.
- Turística (paquetes turísticos posicionados en agroturismo, ecoturismo y ednoturismo).
- Arrocera (especializar áreas de manejo sostenible).
- Minera (distrito minero de los llanos).

Se identifican las siguientes apuestas productivas promisorias tales como el desarrollo de cultivos y transformación de productos como yuca, café, promisorios de exportación, servicios tecnológicos, zootecnia, frutales y plátano. Estas apuestas dependen del avance en infraestructura, especialmente en lo que se refiere a vías terciarias y secundarias.

¹¹ “La Red secundaria que tiene una longitud total de 1.125,44 kilómetros, de los cuales 402.09 kilómetros están en pavimento, 385.55 kilómetros están en afirmado y 337.80 Kilómetros están tierra, mostrando que el 64,27% de la red vial secundaria está sin pavimentar, es decir, está en tierra o afirmado y no cuentan con una estructura de terraplén y sus respectivas obras de arte, lo que afecta el suelo de soporte, generando un permanente deterioro que lleva a incrementar los mantenimientos”. Plan vial departamental del Caasanare 2010 – 2019.

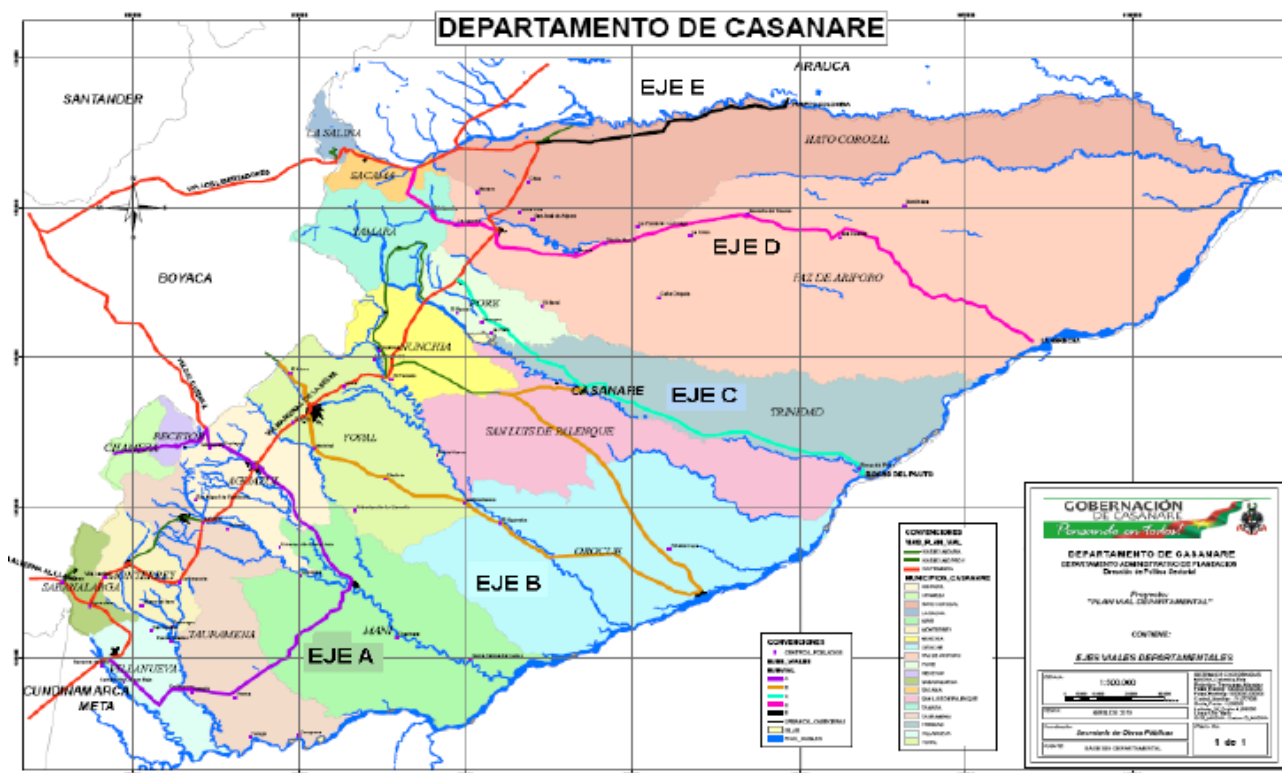


Ilustración 7
Ejes viales del Departamento de Casanare
Fuente: Plan vial departamental 2010-2019

1.4.3.3. Síntesis de la estrategia de intervención vial departamental

La estrategia de intervención vial se orienta a “construir una conectividad vial que permita comunicarnos durante toda la época del año, que de garantía para el desarrollo de las diferentes apuestas productivas que se tienen con visión de largo plazo, que integre los centros poblados y al Departamento con los mercados de orden nacional e internacional, de ahí, la importancia de definir unos ejes viales estratégicos, para adelantar una priorización de las vías secundarias a intervenir y de establecer un cronograma de las acciones de intervención a ejecutar por cada vía en un periodo de 10 años”.

Para tal efecto se definen cinco ejes estratégicos (ver ilustración 7):

- EJE A. Marginal (El Resguardo) – Caribayona – Maní (puente Cusiana) – Aguazul – San Benito – Chameza – río Upia (límite Boyaca). “Es un eje que cumple dos funciones de una parte integrar un anillo alrededor de la vía Marginal de la Selva sobre un sector que tiene un alto desarrollo productivo de carácter comercial con mercados fuera del Departamento y del país en actividades en cultivos de Palma, Arroz y forestal así como en el desarrollo de la actividad minera y que corresponde al sector entre El Resguardo-Caribayona – Maní – Aguazul. “
- EJE B. Labranzagrande (límites Boyaca) – Morro – Yopal – Algarrobo – Orocué – Guanapalo – Trinidad. “Es un Eje de carácter Supra-Departamental, ya que conecta a la Región Andina con el Río Meta e integra una zona de Boyacá que tiene grandes potencialidades de Carbón y Hierro, que según estudios de mercados sobre la concesión del Río Meta, estos dos productos por su volumen hacen viable la propuesta de concesión de esta Hidrovía en el corto plazo. De otra parte este Eje integra la zona centro del Departamento en los Municipios de Yopal, Orocué, San Luis de Palenque y Trinidad conformando un gran anillo vial que conecta a la Marginal de la Selva y que permite la explotación de unas extensas sabanas a través de actividades productivas competitivas en un contexto nacional e internacional como es turismo, la agricultura de gran escala con cultivos como palma, forestal, arroz, cítricos, caucho, y el desarrollo de la actividad pecuaria de leche y carne.
- EJE C. Pore – Trinidad – Bocas del Pauto. “Este eje permite la conectividad entre la vía primaria Marginal de la Selva y la Hidrovía Río Meta en su recorrido favorece el Desarrollo de actividades como la Ganadería pero especialmente en el levante o cría de ganado, la agricultura en cultivos de palma, arroz, reforestación comercial, y cultivos promisorios de carácter de exportación. Es una vía que facilita las actividades de exploración y explotación de petróleo en la sabana”
- EJE D. Vía Los Libertadores (el Degredo) – Tehislandia – Paz de Ariporo – La Hermosa. “Es el Eje vial de mayor importancia de la Zona Norte del Departamento que permite la conectividad vial entre el Río Meta con las vías Marginal y los Libertadores. Eje que facilita la ampliación de la frontera agropecuaria y la conectividad de pueblos tanto de Casanare como del Vichada; igualmente permite ampliar el desarrollo del ecoturismo y sobre este eje se soporta las actividades de exploración del petróleo tanto del Departamento del Vichada como de Casanare.”

- EJE E. Hato Corozal – Puerto Colombia. “Es un eje que comunica a comunidades aisladas localizadas sobre el río Casanare tanto del Departamento de Casanare como de Arauca con la vía Marginal de la Selva, y en su recorrido facilita por sus potencialidades el desarrollo de actividades agropecuarias competitivas.

Los cinco (5) ejes viales cuentan con el 87% (978,7 Kms) del total de la red vial secundaria, siendo los Ejes B, D y A los que más kilómetros de vías secundarias a intervenir tienen.

En términos de la priorización de los ejes viales, el plan define tres variables: importancia de las áreas de desarrollo; conectividad de cada eje; y población de los municipios beneficiados. De acuerdo a lo anterior, la prioridad fijada es entonces:

- Prioridad 1: Eje B.
- Prioridad 2: Eje A.
- Prioridad 3: Eje D.
- Prioridad 4: Eje C.
- Prioridad 5: Eje E.

En lo que respecta a la priorización de vías secundarias, su priorización se define a partir de indicadores espaciales que indica la influencia territorial de cada vía y se define a partir de la articulación del sistema urbano regional y la conectividad. De acuerdo a lo anterior obtienen mayor puntaje las vías Villanueva, Tauramena, Maní; Nunchia, San Luis de Palenque, Orocué; San Luis de Palenque, Trinidad; y Yopal, Orocué.

Se definen como indicadores técnicos a partir de determinar la frecuencia de transporte en una visión de 10 años: frecuencia del servicio de transporte; transitabilidad; y tráfico proyectado. Con base en tales indicadores se priorizan las siguientes vías departamentales: Yopal, Orocué; Tauramena; Nunchia, Tamara; y Aguazul, Maní.

También se definen indicadores económicos como: carga que transita por la vía; áreas de especialización productiva y diferenciadas por su nivel de dinamismo; y articulación con centros turísticos. A partir de tales indicadores se priorizan las siguientes vías: Aguazul, Maní; Yopal, Orocué; Tauramena; Nunchia, San Luis de Palenque y Orocué; y Yopal.

Se define como indicador social considerando a población por debajo de la línea de pobreza que se encuentra por municipio y la población de los municipios por donde atraviesa la vía, considerando el índice de pobreza y la población servida por el tramo vial. De acuerdo a ello se priorizan las vías departamentales de Yopal, Orocué; Villanueva, Tauramena, Maní; Aguazul, Maní; y Paz de Ariporo, Támara, Sácama.

El orden definitivo de prioridad de vías “se establece con la sumatoria de los indicadores espaciales, sociales, económicos, técnicos sobre los cuales se aplica unos factores de reajuste a partir de considerar la posición de las vías en los ejes viales estratégicos y los impactos socio-ambientales que puede generar dichas vías”, lo cual define las siguientes prioridades (entre los 19 tramos priorizados): Yopal, Orocué (Yopal – Algarrobo – Orocué); Aguazul, Maní

(Aguazul – Maní); Villanueva, Tauramena, Maní (Marginal (El Resguardo) - Los Gemelos - Caribayona - Mata de Laurama - Trompillos - Estación Santiago - Maní (puente rio Cusiana); Yopal (Marginal (puente rio Cravo Sur) - el Morro - límite Boyacá; y Paz de Ariporo (Paz de Ariporo - Montañas - Las Guamas - La Hermosa).

Finalmente, se define la importancia estratégica de las vías, destacando como aquellas de mayor importancia las vías Yopal Orocué; Aguazul, Maní; Villanueva, Tauramena, Maní; Yopal; y Paz de Ariporo (ver ilustración “Rango de importancia de las vías departamentales”).

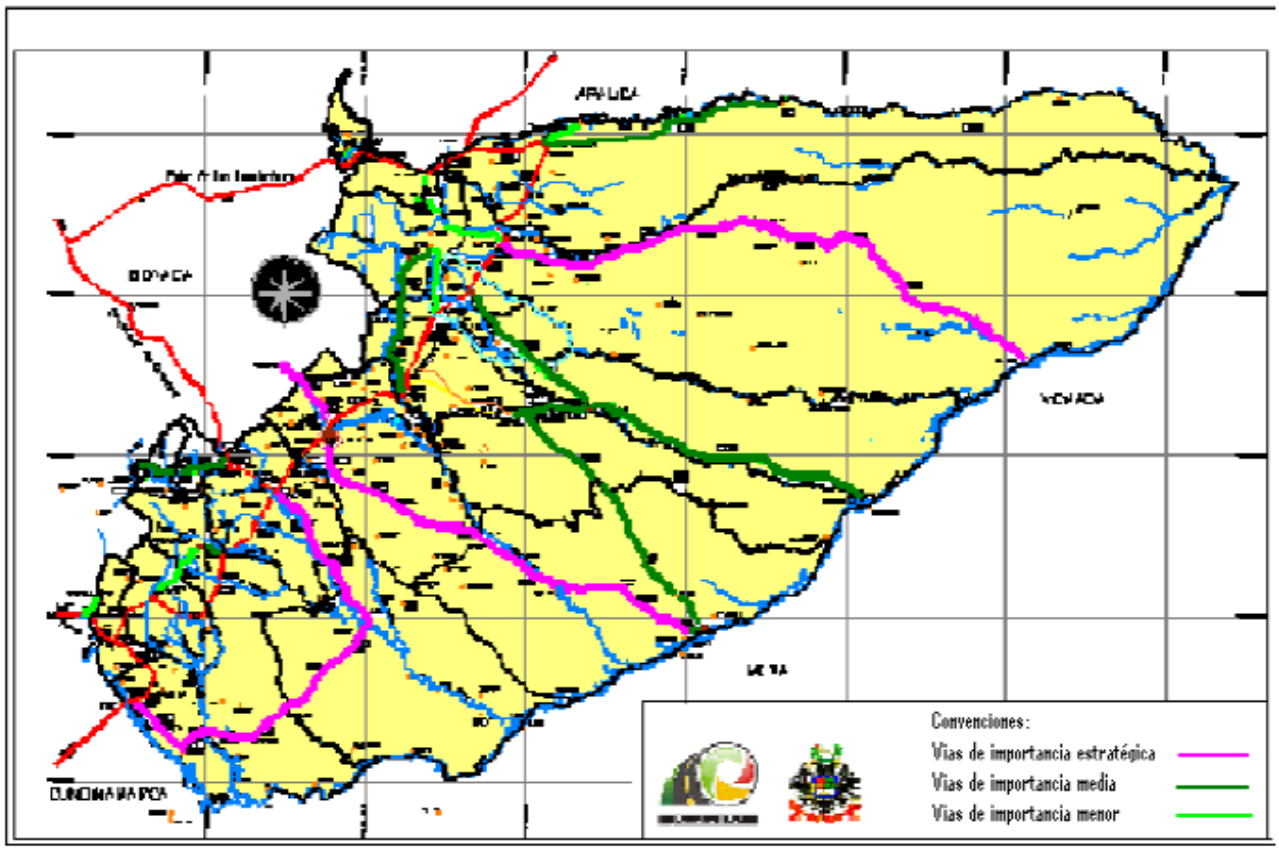


Ilustración 8
Rango de importancia de las vías departamentales
Fuente: Plan Vial Departamental 2010-2019

2. Ordenamiento ambiental y sostenibilidad

2.1. Conceptualización

En el presente numeral se desarrolla una síntesis de los análisis realizados en relación con el ordenamiento ambiental y sostenibilidad a nivel nacional y departamental, para lo cual se explora en primer término su conceptualización y posteriormente se abordan las principales conclusiones referidas al estado del arte en el Departamento de Casanare.

Para tal efecto se ha realizado una exploración de la información disponible que ha sido proporcionada por la Gobernación del Departamento y de aquella información gestionada en el marco de la consultoría.

2.1.1. La Estructura Ecológica Principal en el contexto nacional

La Estructura Ecológica Principal - EEP se define como *"El conjunto de ecosistemas naturales y semi-naturales que tienen una localización, extensión, conexiones y estado de salud, tales que garantiza el mantenimiento de la integridad de la biodiversidad la provisión de servicios ambientales (agua, suelos, recursos biológicos y clima), como medida para garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes y la perpetuación de la vida"*. La EEP es la propuesta de ordenamiento de la cobertura vegetal, del uso y manejo de la tierra y del agua, que garantiza la conservación (preservación y restauración) de la biodiversidad, los recursos biológicos y los servicios ambientales. La implementación de la EEP implica en el futuro el estudio detallado de las áreas a incorporar y la definición de categorías según los Sistemas de Áreas Protegidas.

El modelo nacional propuesto de EEP está compuesto de la cobertura vegetal natural y semi-natural (Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, territorios de comunidades indígenas y negras) y áreas con coberturas principalmente naturales que carecen de protección definida o efectiva (como las Reservas Forestales). Un paso prioritario en la implementación de la EEP es completar la cobertura de áreas protegidas en los ecosistemas de todas las Provincias y Distritos biogeográficos. En las grandes áreas de ecosistemas naturales habitados se debe consolidar el control territorial y cultural de parte de los grupos étnicos, con el uso sostenible de los recursos naturales.

Además, se ubican de manera general corredores biológicos para la conservación o restauración de la integridad y funcionalidad de los ecosistemas, y su adaptación ante el Cambio Global.

Se encuentran en el país extensas áreas fuertemente transformadas, como agroecosistemas y zonas urbanas e industriales, en donde también es importante el uso adecuado de la base natural. Como complemento a la red de la EEP se propone el concepto de Infraestructura Ecológica (IE), que es *"el conjunto de relictos de vegetación natural y seminatural, corredores*

y áreas a restaurar en los agro-ecosistemas y otras áreas intervenidas del país (centros urbanos y otros sistemas construidos) que tienen una funcionalidad en la conservación de la biodiversidad, la productividad y la calidad de la vida de la población".

La elaboración de la IE es posible a escalas más detalladas, con los rasgos principales identificados sólo desde la escala 1:500.000. Por este motivo en este documento se presentan solo criterios generales para su desarrollo. La IE en conjunto podría cubrir cerca del 7-10% de la superficie en las áreas intervenidas, como requisito para la creación o mantenimiento de un ambiente saludable, la protección de los cultivos de las plagas y los extremos climáticos. Un aspecto importante es crear una IE en las áreas de agro-ecosistemas actualmente en monocultivos (caña de azúcar, palma de aceite, banano, arroz, etc.). En zonas urbanas e industriales también es importante el desarrollo de una IE que permita el mantenimiento de cierto grado de biodiversidad y el mejoramiento ambiental, por medio de plantaciones de árboles a lo largo de las vías y la creación de parques; además de áreas naturales o seminaturales necesarias para la recreación pasiva en inmediaciones de las grandes ciudades.

La implementación tanto de la EEP, como de la IE debe ir acompañada de la corrección económica y ambiental del uso de las tierras del país. El estudio del IGAG y Corpoica (2002) demuestra conflictos de uso por sobre-explotación (degradación de suelos y erosión) y subutilización de las tierras (áreas con potencial agrícola o forestal). Estos conflictos resultan en degradación ambiental o en depresión social y económica, por lo cual la reconversión ambiental y social del uso de la tierra debe ser un propósito unificado. Por ejemplo, gran parte del desarrollo forestal industrial del país se puede lograr en tierras de ganadería extensiva con bajísima densidad humana y que ofrecen el nivel mínimo de empleo rural por hectárea- El conjunto de la EEP y la IE conforman la Estructura Ecológica de Soporte de la Nación. Esta se define como *"la expresión territorial de los ecosistemas naturales, agro-ecosistemas y sistemas urbanos y construidos que soportan y aseguran a largo plazo los procesos, sustentan la vida humana, la biodiversidad, el suministro de servicios ambientales y la calidad de la vida"*. Por este motivo la conservación y restauración de la EEP y de la IE son la base territorial para el desarrollo verdaderamente sostenible.

Un aspecto de gran importancia es la gestión del agua- Una buena parte de las aguas superficiales están ya contaminadas y las subterráneas comienzan ya a estarlo. En algunas partes, como en la cuenca alta del Río Bogotá – (Sabana de Bogotá), las aguas subterráneas se encuentran sobre-explotadas, con graves consecuencias en la superficie y altos costos ambientales. La gestión del agua es parte esencial de la implementación de la EEP y la IE.

Gran parte del agua potable y la que se usa con fines energéticos, proviene de los páramos, estos ecosistemas representan además un paisaje y contienen una biodiversidad única en el mundo. Actualmente muchos páramos son usados para el cultivo de la papa y la ganadería, comprometiendo sus servicios ambientales. En el páramo los usos diferentes a su conservación deberían desaparecer, en aras del beneficio general. Urge la aplicación de una política de protección sustentada en alternativas sociales a la ocupación destructiva del páramo. En el corto plazo la utilización de maquinaria pesada en los páramos debería ser simplemente prohibida.

La propuesta de EES para el país, sus regiones y municipios, debe establecerse con base en el conocimiento científico disponible. Una parte de los argumentos técnicos que la soportan han sido recopilados e integrados al texto que se presenta. La falta de conocimiento detallado no debe sin embargo ser argumento para no actuar en asuntos sobre los cuales la evidencia es suficiente. *Para* el desarrollo de la propuesta en niveles de más detalle (y para el complemento necesario en los temas marinos, costeros e insulares) será necesario siempre contar con el aporte de la información acumulada en los institutos del SINA (Humboldt, IDEAM, Sinchi, Invernar y de Investigaciones del Pacífico), la Universidad Nacional (ICN en aspectos de biodiversidad especialmente), otras universidades y centros de investigación, así como el conocimiento de los investigadores particulares. Sería un trabajo de cooperación en torno a un objetivo común.

También sería muy útil promover discusiones amplias sobre el significado del aporte del concepto de Estructura Ecológica de Soporte (EEP + IE) en el contexto del Ordenamiento Territorial, y la planificación del desarrollo. Esto evitando posiciones unilaterales "desarrollistas" o "ambientalistas", y buscando construir un consenso en torno al concepto de desarrollo sostenible. No obstante, es necesario señalar la necesidad de superar el simple uso de este término, por una búsqueda seria del significado de la sostenibilidad ambiental (ecológica y social).

Las regiones mayormente cubiertas de sabana, como la Orinoquia, se caracterizan no solo por un alto contenido de biodiversidad característica a las sabanas, sino por presentar mosaicos de hábitat, incluyendo selvas de galería, sabanas arboladas, humedales, etc. que en conjunto albergan una diversidad regional muy alta, y que incluso para algunos grupos como los mamíferos, puede ser mayor que la misma selva tropical. Además, en Colombia existe un conjunto importante de sabanas por fuera de la Orinoquia, algunas infra-amazónica y otras en las zonas andinas o del Caribe, las cuales por su nivel de aislamiento original pueden contener altos niveles de endemismos.

Las sabanas naturales hacen pues parte de la EEP que se debe consolidar en el país, mediante la conservación y uso sostenible de los hábitats clave en su interior (selvas de galería) y el uso sostenible de los pastos naturales mediante adecuados sistemas de pastoreo. La región presenta un alto potencial para el uso sostenible de especies de fauna.

La conservación de los bosques de galería en el área, y su restauración hasta el piedemonte es de importancia considerable, ya que pueden funcionar como importantes corredores biológicos (Redford et al. 1986).

Casanare pertenece a la Provincia Biogeográfica de la Orinoquía, distrito de Piedemonte Casanare- Arauca, el cual presenta un grado de intervención equivalente al 56%, para lo cual se sugiere la Conservación de relictos y restauración de conectividad en la parte baja de la Sierra de El Cocuy hacia los Llanos. Conservación de bosques en las partes más altas.

El Departamento de Casanare, no se encuentra representado en áreas protegidas públicas, siendo este Departamento vital para la regulación hídrica de la cuenca del Orinoco. Pese a que Casanare tiene grandes extensiones de sabana verde surcada por grandes ríos con potentes raudales y playas doradas, pequeños caños de aguas cristalinas, bosques de galería, morichales y saladillales, estas han sido destinadas a la ganadería, la cual convive con un ambiente hidrológicamente dinámico que permanece inundado 4 meses del año y es hogar de una cantidad importante de fauna y flora nativa.

2.1.2. Políticas nacionales que rigen la sostenibilidad y el medio ambiente

Conceptos como la resiliencia, la sostenibilidad y la adaptación al cambio climático han sido incorporados recientemente dentro de las políticas y los planes nacionales y departamentales, en consonancia con la vigencia de las discusiones que al respecto se desarrollan en el contexto mundial.

En el presente apartado se sintetizan las líneas más importantes que rigen para el ordenamiento territorial y que inciden transversalmente en las decisiones que se tomen en los planes de ordenamiento municipal y regional.

a) Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNNACC

El Departamento Nacional de Planeación – DNP, formuló el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático – PNNACC, el cual hace parte de las estrategias políticas e institucionales del país, incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, en él se trazan las directrices para reducir el riesgo en las poblaciones y ecosistemas colombianos a los impactos del cambio climático, expone los lineamientos por los cuales deberían regirse los sectores y los territorios, con el fin de lograr una adaptación planificada.

Para el caso del Departamento de Casanare, este se encuentra inmerso en lo que el PNNACC denominó “Nodo Orinoquía”, en donde predominan sabanas inundables, altillanuras, bosques de galería, bosques de llanura, páramos, sabanas y bosques inundables. Este tipo de ecosistemas presenta especial sensibilidad al cambio climático ante un aumento de temperatura, resultando en grados altos de vulnerabilidad del territorio, esta vulnerabilidad se extiende a déficit hídrico en año seco por alteraciones en ecosistemas de páramo y alto andinos, evidenciando la amenaza sobre ecosistemas y cultivos que inciden sobre la seguridad alimentaria de la región y del país.

El Nodo Orinoquía, está conformado por las siguientes Autoridades Ambientales: CORMACARENA, CORPORINOQUÍA,

b) Avances del PNNACC en la Región

En diciembre de 2013 se firmó el Memorando de Entendimiento del Nodo de Cambio Climático de la Orinoquía - NORECCO, el cual representa una muestra del compromiso conjunto entre corporaciones autónomas, gobernaciones y la Dirección Territorial de Parques Nacionales de la región para consolidar el Nodo, así como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), que ha venido trabajando de la mano con la región Orinoquía. De este memorando, parte el proceso de formulación y contratación del Plan de Cambio Climático de la Orinoquía, que inicio su formulación en junio de 2014.

El Departamento de Casanare en 2014, recibió reconocimiento por parte del MADS por ser el primero en haber firmado el acuerdo regional en el país y por el hecho de estar estructurando un plan de acción al corto, mediano y largo plazo para la adaptabilidad al cambio.

En el marco del proceso de consolidación del Nodo Regional de Cambio Climático de la Orinoquía – NORECCO-, durante el año 2016, Parques Nacionales Naturales de Colombia, Cormacarena, Corporinoquia y las Gobernaciones de Arauca, Meta, Casanare y Vichada, avanzan en la reglamentación del mismo. Lo anterior, teniendo en cuenta que en la región de la Orinoquía se firmó un memorando de entendimiento entre las instituciones anteriormente mencionadas, el cual sirve como una *“herramienta técnica y política que facilita la articulación interinstitucional y las estrategias e instrumentos de gestión para la consolidación del Nodo”*.

Para conseguir los avances en la reglamentación del NORECCO, sus integrantes han estado retomando consideraciones del memorando de entendimiento firmado en el año 2013 y realizando aportes adicionales para contar con la respectiva propuesta de reglamentación, la cual fue revisada y validada en el pasado mes de julio.

Es de resaltar que el NORECCO es uno de los nodos que mayor avance tiene en sus acciones respecto a la gestión de temas de adaptación y mitigación de cambio climático. Es así como en agosto de 2016 cerro la convocatoria para que ONG, representantes de municipios y sectores productivos de los Departamentos de Casanare, Arauca, Vichada y Meta se postularan para hacer parte del comité técnico del nodo regional de cambio climático de la Orinoquia – Norecco y sean parte de la toma de decisiones.

c) El proceso de ordenamiento ambiental del Departamento

Corpoguavio tiene por objeto dentro de su Plan de Acción 2007-2011, continuar con el proceso de ordenación de las cuencas hidrográficas POMCHS, de su Jurisdicción según lo establecido en el Decreto 1729/2002 y el Decreto 1604 de 2002, de así como la Formulación de Planes de Ordenamiento y Reglamentación del Recurso Hídrico. PORH, según los decretos 1594/84 y 1541/78. El proceso de ordenación se resume para el Departamento de Casanare en las siguientes actuaciones:

Acto	Fecha	Resolución N°	Descripción
Ordenación de Cuencas Hidrográficas - POMCHs	01/12/2014	001	Por medio de la cual se declara en ordenación la Cuenca Hidrográfica del Río Cravo Sur y en procesos de revisión y ajuste su Plan de Ordenación y Manejo
	22/10/2014	100.41-14-1578	Por medio de la cual se declara en ordenación la Cuenca Hidrográfica del Río Ariporo
ACTAS Y CONVENIOS DE CONFORMACIÓN DE COMISIONES CONJUNTAS Y DECLARACIÓN EN ORDENACIÓN DE LAS CUENCAS	04/11/2004		Acta de conformación de la comisión conjunta para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Cusiana
	04/11/2004		Acta de conformación de la comisión conjunta para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Cravo Sur
	04/11/2004		Acta de conformación de la comisión conjunta para la formulación del Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Pauto
	15/08/2008		Acta aclaratoria de constitución de la comisión conjunta para la formulación del Plan de Ordenación de la Cuenca del Río Pauto
	30/07/2008	Convenio Interadministrativo 100-15-08-015	Conformación de la comisión conjunta para la formulación del Plan de Ordenación de la Cuenca del Río Casanare
	15/10/2008	01	Por medio de la cual se declara en ordenación la cuenca del Río Casanare.
	20/10/2008	200.41.08-1194	Por medio de la cual se declara en ordenación la cuenca del Río Upía
	21/06/2006	200.15.06.578	Por medio de la cual se declara en ordenación la cuenca del Río Tacuya
	11/11/2004	200.15.04-0588	Mediante la cual se declara en ordenación la cuenca del río Ariporo
RESOLUCIONES DE DECLARACIÓN EN ORDENAMIENTO Y REGLAMENTACIÓN	10/09/2012	300.41.12.1213	Por medio de la cual se declara en ordenamiento y reglamentación el recurso hídrico superficial de los canales de Riego canales Cusiaiquia cuenca del Río Cusiana.

Acto	Fecha	Resolución N°	Descripción
DEL RECURSO HÍDRICO- PORH	22/05/2012	300.41.12.0663	Por medio de la cual se declara en ordenamiento y reglamentación el recurso hídrico superficial de los canales de Riego Asodistricarte, Fondeadero, Portuguesa, Buenos Aires Cuenca del Rio Charte
	21/02/2012	300.41.12.0163	Por medio de la cual se declara en ordenamiento y reglamentación el recurso hídrico superficial de los canales de Riego la Milagrosa, Mi Ranchito, Santa Lucia, Campo Alegre, Moriche, Asocomuneros, La Victoria Cuenca del Rio Cravo Sur
	21/02/2012	300.41.12.0162	Por medio de la cual se declara en ordenamiento y reglamentación el recurso hídrico superficial de los canales de Riego Asupauto, Asotascosa Cuenca del Rio pauto
	10/01/2009	200.41.09-0039	Por medio de la cual se declara en ordenamiento y reglamentación el recurso hídrico superficial del Caño Aguaclara, Mpio de Villanueva. Casanare
RESOLUCIONES DE APROBACION DE POMCHs FORMULADOS POR CORPORINOQUIA	28/12/2011	300.41.11.2097	Por medio de la cual se aprueba el POMCH de Rio Cravo Norte
	31/12/2007	200.15.07-01333	Por medio de la cual se aprueba el POMCH de Rio Cravo Sur
	31/12/2007	200.15.07-01332	Por medio de la cual se aprueba el POMCH del Rio Cusiana
	31/12/2007	200.15.07-01331	Por medio de la cual se aprueba el POMCH del Rio Tacuya
	22/11/2008	200.41.08-01352	Por medio de la cual se aprueba el POMCH del Rio Pauto
	08/10/2008	200.41.08-1143	Por medio de la cual se aprueban los POMCHs Rios Charte, Chitame, Unete

Tabla 1
Proceso de ordenación ambiental del Departamento del Casanare
Fuente: elaboración propia con fuentes secundarias

2.1.3. Retos del componente ambiental para la sostenibilidad del Departamento

El río Orinoco es uno de los más largos de Suramérica (2.150 km), el tercero en caudal a nivel mundial y el quinto en transporte de sedimentos.

La cuenca tiene un área de 981.446 km² y es compartida por Colombia (35%) y Venezuela (65%). Es una de las más ricas del mundo desde el punto de vista biológico, hidrológico y cultural. Sus aguas y nutrientes provienen de dos grandes áreas: los Andes y el Escudo Guayanés. Ambas mantienen y regulan las funciones hidrológicas y los procesos ecológicos de las llanuras inundables aguas abajo, donde el flujo de sedimentos, las aguas lentas y la estacionalidad de las lluvias alimentan ríos y humedales. Estos ecosistemas son importantes hábitats para aves; mamíferos como el jaguar, el delfín rosado y los lobos de río; reptiles como el amenazado caimán del Orinoco, y peces que dependen de hábitats como el importante bosque tropical del bioma amazónico de la zona de transición Amazonas-Orinoco.

La cuenca está afectada por el incremento de la expansión de la minería (942 concesiones para 2014), la extracción de hidrocarburos (8 millones de ha bajo exploración), la agroindustria (320.829 ha) y el desarrollo de infraestructura. Si estas actividades no se planean e implementan adecuadamente, pueden perturbar las dinámicas hidrológicas de la región y los servicios que esta provee. Adicionalmente, los patrones marcados de estacionalidad en la cuenca del Orinoco hacen que la región esté más expuesta a situaciones extremas debido al cambio climático, tales como mayores sequías, inundaciones e incendios.

Esta región representa una oportunidad importante para la conservación dadas sus características de biodiversidad, agua y carbono. Sin embargo muy poca de su área alberga tierras destinadas a la conservación (solo un 4% hace del Sistema Nacional de Áreas protegidas). En la actualidad la región carece de un plan integrado de desarrollo sostenible, que equilibre el desarrollo económico con las funciones y servicios de los ecosistemas.

De las cerca de 50 Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, ninguna incluye el Anfibioma Arauca-Casanare, que corresponde a las sabanas de desborde y eólicas, estacionalmente inundables, de la Orinoquia. Este tipo corológico ecosistémico ha sido identificado como un área de conservación prioritaria por Fandiño y van Wyngaarden (2005).

Por lo anterior, la Gobernación de Casanare, Corporinoquia y la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN), han pretendido buscar la declaratoria de área protegida los ecosistemas de sabanas inundables del oriente del Departamento de Casanare, para ello realizó desde el 2003 con la WWF y La Fundación Puerto Rastrojo (FPR) la caracterización ecológica rápida de la zona de estudio que permita obtener información acerca de la biota de la región. Esto incluyó la realización de inventarios de buena parte de la biodiversidad de la región.

2.1.4. La definición de la Estructura Ecológica Principal en el Departamento de Casanare

Corporinoquia (2013) reconoce que las múltiples funciones que cumple la biodiversidad son indispensables para generar bienestar, crecimiento y desarrollo y, a su vez, éstas dependen del tipo de relación que el hombre establece con la naturaleza. Lo anterior es fundamental para comprender que el manejo de la biodiversidad debe realizarse con criterios ambientales sostenibles, reconociendo su valor estratégico como parte integral del desarrollo de la región.

La información que se tiene sobre el conocimiento de la biodiversidad de la Jurisdicción de Corporinoquia es de carácter puntual, producto de las estrategias, planes y programas que la Corporación como Autoridad Ambiental ha estado desarrollando durante su gestión. El tema de la conservación de la biodiversidad, se viene trabajando desde el año 2004 en una estrategia interinstitucional orientada a la constitución de un Sistema Regional de Áreas Protegidas en la jurisdicción. En el marco de este proceso, se lideró una estrategia para declarar bajo diferentes figuras de conservación áreas protegidas en diferentes municipios, como:

NOMBRE	ÁREA DE INTERES	ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARATORIA
PNR La Tablona	Yopal	Acuerdo N° 1100.02.2.11.013 del 26 de agosto de 2011 –CORPORINOQUIA.
PNR San Miguel de Farallones	Aguazul	Acuerdo N° 1100.02.2.11.012 del 26 de agosto de 2011 “Por medio del cual se re categoriza el Distrito de Manejo Integrado del Cerro San Miguel de Farallones a Parque Natural Regional”– CORPORINOQUIA.

Tabla 2.
Parques Naturales Regionales - PNR
Fuente: Corporinoquia

NOMBRE	MUNICIPIO	ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARATORIA
DMI Mata de La Urama (Aprox. 2.803 ha)	Tauramena	Acuerdo N° 200.12.01.07-008 del 16 de noviembre de 2001 - Corporinoquia
DMI Laguna El Tinije (13.768 ha)	Aguazul y Maní	Acuerdo N° 100-02.2.08-012 del 5 de diciembre de 2008 - Corporinoquia

Tabla 3.
Distritos de Manejo Integrado – DMI
Fuente: Corporinoquia

a) Reservas naturales de la sociedad civil

En el Departamento, existen las siguientes Reservas Naturales de la Sociedad Civil – RNSC:

Nombre de la RNSC	Municipio	Área (Ha)
San Pablo	Orocué	11,420.00
Palmarito		2,266.00
Matafresca		1,361.40
Las Malvinas		504.00
La Esperanza 1 y 2	Paz de Ariporo	1,600.00
La Esmeralda		1,969.00
San José		757.60
La Gloria		2,563.00
Campo Alegre	San Luis de Palenque	4,800.00
Hato Venecia de Guanapalo		6,574.01
Las Delicias		4,141.00
Agua Verde	Hato Corozal	3,945.00
La Upamena	Yopal	92.00
Amanecer en el Palmar		121.00
La Palmita	Trinidad	652.50
La Macarena		2,179.00
TOTAL		44,945.51

Tabla 4
Reservas Naturales de la Sociedad Civil
Fuente: Corporinoquia

NOMBRE	MUNICIPIO	CATEGORÍA	ACTO ADMINISTRATIVO DE DECLARATORIA
Cerro Zamaricote (9.600 ha)	Tamara, Pore y Paz de Ariporo	Reserva Forestal Protectora	Ordenanza 002-98 de la Asamblea Departamental
Cerro Zamaricote	Tamara	Área de protección	Acuerdo 400.02.020 del 30 de noviembre de 2011
Cuenca Rio Recetoreño	Recetor	Reserva Forestal Protectora	Decreto N° 031 del 30 de mayo de 2008 de la Alcaldía Municipal
Laguna del Tinije (128 ha)	Aguazul	Reserva Municipal	Acuerdo 005 de 1993 del Concejo Municipal
Microcuenca de la quebrada la Cascada, San Juan y Minquirá (3.313 ha)		Reserva Forestal	Acuerdo 016 de 1999 del Concejo Municipal
Santiago de Las Atalayas (3.000 ha)		Reserva Municipal	Acuerdo 008 de 1993 del Concejo Municipal
Cuenca Hidrográfica del río Unete (3.313 ha)		Reserva forestal hidrográfica y patrimonio ecológico	Acuerdo 010 de 1995 del Concejo Municipal

Cuenca de la quebrada Las Guamas (2.629 ha)	Hato Corozal	Reserva Natural Protectora	Acuerdo 001 de 1996 del Concejo Municipal
Laguna y caño el Tinije (416 ha)	Maní	Reserva natural y patrimonio ecológico	Acuerdo 018 de 1993 del Concejo Municipal
Islas y Riveras del río Cusiana		Reserva Forestal	Acuerdo 042 de 1995 del Concejo Municipal
Reserva El Vainillal (31,5 ha)	Paz de Ariporo	Área protegida municipal	Acuerdo 006 de 1994 del Concejo Municipal
Mata de Los Cajuches (40 ha)	Tauramena	Reserva Natural	Acuerdo 012 de 2005 del Concejo Municipal
La Iguana (241 ha)	Yopal	Parque Municipal	Acuerdos 007 y 023 de 1998 del Concejo Municipal

Tabla 5
Áreas declaradas por municipios y departamentos
Fuente: Corporinoquia

b) Reservas naturales

En el Departamento de Casanare existen las siguientes Reservas Naturales de carácter nacional.

NOMBRE	ÁREA DE INTERES COMUN MUNICIPIOS	ACTOS ADMINISTRATIVOS
Zona de Reserva Forestal El Cocuy (869.458 ha)	Municipios de Cubará (Boyacá); Sacama y La Salina (Casanare); Fortul, Tame y Saravena (Arauca).	Ley 2 de 1959
ARF La Tablona (1.420 ha)	Municipio de Yopal (Casanare)	Acuerdo 010 de 1981 – INDERENA, aprobado por Resolución N° 245 de 1981 – Ministerio de Agricultura y ampliada por Acuerdo 030 de 1991 - INDERENA.

Tabla 6.
Reservas forestales protectoras del orden nacional
Fuente: Corporinoquia

c) Ecosistemas estratégicos

• Páramos

Dentro de los ecosistemas estratégicos Casanare cuenta con áreas de páramos dentro de Parques Nacionales Naturales (PNN) como son el PNN de Cocuy con un área de 1.384,024 Km², de los cuales 7,9 Km² se encuentran en el municipio de La Salina y 1.376,06 Km² en el municipio de Tame, constituyéndose en una reserva hidrográfica vital que alimenta, al oriente, la cuenca del río Casanare.

Otros páramos presentes en el departamento son el Complejo Paramos Ogonta, Franco, en los municipios de Recetor y Chameza.

- **Humedales**

Los sistemas de humedales son de importancia estratégica en la regulación hídrica, como reserva de agua, como patrimonio cultural (paisajístico y natural), son hábitat de fauna y flora, tanto de especies de la región, como de las migratorias y como medio de sustento de la población asentada en las zonas ribereñas cuyos ingresos dependen de la riqueza hidrobiológica de estos ecosistemas. También son importantes como hábitat de muchas especies de fauna en peligro de extinción.

Los humedales se convierten en áreas estratégicas para el manejo ambiental y la conservación de espacios que albergan especies de flora, fauna y ecosistemas que constituyen el potencial de almacenar y retener agua por periodos permanentes o temporales conformando así humedales con paisajes únicos en una matriz de sabana caracterizada por un periodo relativamente corto de verano donde las condiciones de disponibilidad de agua alcanzan a ser extremas por el déficit que se presenta entre los meses de diciembre a marzo; de tal manera que estas formaciones y depósitos hídricos en una *sábana* con predominio de terrenos inundables alcanza altos valores de cambio dinámicos que consolidan los ciclos biológicos de muchas especies en nichos igualmente variables y recurrentes a lo largo del tiempo.

En la Orinoquia colombiana el principal tipo de humedal es el ribereño con sus vegas de inundación, en ellos se aprecia una compleja trama boscosa de galería y morichal, la cual en el sector norte da paso a las selvas y sabanas inundables delimitadas por los ríos Arauca y Casanare.

Dentro de los humedales de las sabanas de los llanos orientales encontramos los morichales, los cuales son comunidades de plantas caracterizadas por el dominio de la palma moriche (*Mauritia flexuosa*), las cuales alcanzan alturas hasta de 18 mt., crecen en márgenes de cuerpos de agua y en sectores inundables o encharcados. De las hojas se extraen fibras para la elaboración de hamacas y techar construcciones en las zonas rurales. Los frutos de la palma son consumidos por diversas especies de mamíferos y aves silvestres.

A pesar de la importancia de los humedales, en la actualidad son los ecosistemas más amenazados y se han perdido o alterado debido al deterioro de los procesos naturales como consecuencia de la agricultura intensiva, la urbanización, la contaminación, la construcción de represas, la adecuación de tierra para infraestructura turística, la desecación y otras formas de intervención en el sistema ecológico e hidrológico. Los lagos, lagunas, turberas (zonas productoras de materia orgánica), ciénagas, planos inundables, esteros y otros cuerpos de aguas del país presentan diversos tipos de deterioro, como la quema de la vegetación circundante, contaminación de agroquímicos, colmatación, eutrofización y desecación a través de la construcción de zanjas de drenaje para la expansión de la frontera agrícola y pecuaria. Otros factores de alteración son la caza y la pesca incontroladas, las actividades mineras y la sobreexplotación pesquera.

NOMBRE	MUNICIPIO
Laguna el Tinije	Maní – Aguazul
Esteros de Santa Bárbara, Flor Amarillo, Mojaculo, La Armenia, La Garza, Bocachico, El Juncal, El Infierno, Macolla De Guafa, Bebea, El Hortigal.	Maní
Lagunas La Casimena, Cururupa, Pupure	
Estero Vijagual	Pore
Los Morichales	Paz de Ariporo
Laguna Paviás, Miralindo, Berlin, Holanda.	Hato Corozal
Estero El Boral	
Modulos Reticulares	Orocué
El Lagunazo	Trinidad
El Cacical	Monterrey
Lagunas Tunupe y Carupana	Tauramena

Tabla 7
Algunos humedales localizados en Casanare
Fuente: Corporinoquia.

En áreas especiales de la sabana plana se hallan agrupaciones boscosas de diferentes tamaños, comúnmente conocidas como “*matas de monte*”, que son de gran importancia para el refugio de las poblaciones de fauna silvestre. Por otra parte, las sabanas de los llanos orientales del país están muy asociadas con ecosistemas de bosque húmedo tropical, ya que en sus bosques presentan asociaciones de selvas amazónicas, ya que lo que parece ser una extensa y monótona planicie con leves accidentes topográficos es en realidad, un complejo mosaico de paisajes y hábitats, en los que coexisten multitud de tipos fisonómicos de vegetación como sabanas, esteros y cordones arbóreos o bosques de galería que bordean los innumerables ríos, caños, esteros y lagunas característicos de la región.

- **Bosques de Galería**

Algunos ríos y caños de la llanura de inundación presentan a lo largo de su curso franjas angostas de bosques de galería dominados por la palma moriche (*Mauritia flexuosa*), que tiene hojas en forma de abanico y crece asociada con árboles maderables de la familia de las Anonáceas, como el tablón y con miristicáceas, como el palo sangre. Estos bosques, donde también abundan las melastomátáceas arbustivas y otras palmas como la milpesos, especie oleaginosa muy promisoría, son importantes para el sostenimiento de una variada fauna, en la que se destacan los grandes mamíferos silvestres como los zainos y las dantas. El nivel freático del suelo determina la estructura y la composición de los bosques de galería de la llanura de inundación; en comparación con los de la altillanura son menos diversos y estructurados y sus estratos herbáceos y arbustivos son más pobres y con pocas especies tolerantes a la inundación. El suelo, de donde emerge la maraña densa de raíces finas y neumatóforos de las palmas y árboles, estructuras especializadas en el intercambio de gases, se encuentra casi desnudo, lodoso y con poca hojarasca; hacia los bordes exteriores se

presenta una angosta franja de bosque denso de poca altura, 10 a 15 m, que corta abruptamente la vegetación abierta de la sabana.

La palma de moriche es quizás la de más amplia distribución y posiblemente la más abundante en las cuencas del Amazonas y el Orinoco; su hábitat óptimo se encuentra en los terrenos inundados o con drenaje muy deficiente, por debajo de los 900 m de altitud. Los indígenas la llaman “el árbol de la vida” porque sus usos son muy numerosos: la pulpa anaranjada de los frutos es altamente nutritiva por su alto contenido en proteína y aceites; de las hojas jóvenes se extrae fibra de excelente calidad y las hojas adultas se utilizan como techo de las viviendas; en los troncos caídos se crían mojojyos, larvas de cucarrón que son aprovechadas como complemento de la dieta proteica; los troncos muertos sirven como sitios de anidación de aves muy valiosas como las guacamayas y los loros; durante las aguas altas, los frutos son dispersados por las corrientes de agua y hacen parte de la dieta de grandes peces que se alimentan de semillas y frutos como el yamú o bocón.

- **Zurales**

Se forman en depresiones con pendiente muy suave, permanecen anegados la mayor parte del año hasta por nueve meses y tienen suelos de color oscuro, ricos en materia orgánica. Desde el aire se observa un patrón reticulado, conformado por montículos de diferentes tamaños llamados zuros; los de menor altura, 30 a 50 cm, se encuentran en el borde del zural y sobre ellos crecen termiteros; los de mayor altura uno a dos metros y más espaciados se desarrollan hacia el interior del zural.

Algunos zurales alcanzan superficies de 5 km² y densidades de 900 a 1.000 montículos por hectárea; cada montículo tiene su propio gradiente de humedad que determina la colonización de diferentes especies, entre las que predominan las gramíneas, aunque crecen familias raras como las eriocauláceas y las burmaniáceas y comunes como las cyperáceas, melastomatáceas y leguminosas; ocasionalmente en lo alto de un montículo coronados por termiteros, que permanece seco más tiempo, se desarrollan algunos arbustos. El agua que circula entre los zurales es transparente, pobre en nutrientes y su sistema de drenaje forma una microcuenca cerrada, que en ocasiones se interconecta con esteros y morichales.

- **Estero**

Son depresiones junto a los ríos de los Llanos de la Orinoquía, que se llenan con las aguas fluviales durante la estación lluviosa, pero que conservan parte de sus aguas durante la sequía; son ambientes acuáticos de poca profundidad que ocupan extensas cubetas lacustres estacionales, donde el suelo permanece anegado hasta bien entrado el verano y conserva suficiente humedad para mantener la vegetación acuática.

Algunos reciben aportes de aguas ricas en nutrientes procedentes de los ríos andinos cuando se desbordan; entonces la productividad de la vegetación se incrementa hasta formar verdaderas masas flotantes, con pastos, buchones, lechugas de agua y especies arbustivas de leguminosas especialmente adaptadas. Este entramado flotante tiene la capacidad de

soportar mamíferos como los chigüiros, así como anfibios y reptiles; algunos alcanzan grandes extensiones y se constituyen en hábitats para la fauna acuática y terrestre, especialmente para las aves. En otros esteros la fase de inundación depende de las lluvias torrenciales del invierno; sus aguas son transparentes y oligotróficas (menos productivas) y en ellas se desarrollan praderas sumergidas. Durante la estación seca reverdecen sobre el suelo varias especies de plantas acuáticas que permanecían como prados sumergidos, para florecer rápidamente y dispersar sus semillas.

- **Selvas Inundables**

Algunos de los últimos reductos de las selvas de inundación se encuentran en las llanuras de desborde de los ríos Meta, Cusiana, Pauto y Casanare, sobre un paisaje enriquecido por los sedimentos aluviales de origen andino, depositados durante las últimas inundaciones.

Un factor determinante en las selvas inundables es la duración de la inundación; en los lugares más altos, denominados banquetas o vegas altas, las aguas se desalojan rápidamente y en pocos días el terreno queda abonado con los fértiles limos; allí la selva presenta una estructura compleja y diversa, con grandes árboles como los caimitos, las chivechas o cauchos, las ceibas, los jobos, los maracos con sus racimos de enormes frutos en el tallo y los mortecinos, Lecitidáceas que producen flores pestilentes. Se destaca la abundancia de palmas como la real, la milpesos, el moriche y muchas otras. En las vegas bajas, bajos o bajíos; el agua permanece de siete a nueve meses, la mayor parte de la estación lluviosa. Las especies más comunes en los bajos son el búcaro de pantano y el totumo.

2.2. Problemática ambiental en el Departamento de Casanare

La transformación de la eco región de los llanos orientales, se encuentra directamente relacionada con el establecimiento de poblaciones humanas y sus sistemas de producción, especialmente la ganadería, actividad que desde la segunda mitad del siglo XVIII ha incentivado la transformación del paisaje para el establecimiento de extensas áreas de pasturas y que actualmente es la principal actividad productiva en los municipios de Casanare, Vichada y Arauca. Más recientemente, la industria petrolera se ha convertido en parte importante de la economía de la región y en un factor clave en el manejo y explotación de los recursos en la región.

Los ecosistemas en el Departamento han sido muy sensibles con respecto al cambio climático, igualmente estos han sido vulnerados también por la industria petrolera y la sobre explotación agropecuaria, y la indiferencia frente a la contaminación que atentan la sostenibilidad de las producciones futuras.

Las problemáticas se agravan por la falta de inversión sobre todo en tecnología y manejo sostenible del medio ambiente y sus recursos.

En la parte rural la problemática ambiental se concentra en la ocupación del territorio en actividades de desarrollo de uni especies agropecuarias como el arroz, palma y ganadería, y el consumo excesivo e ineficiente del agua, además de la ausencia de adecuación de tierras.

2.2.1. Principales fuentes de contaminación

De acuerdo con INGEOMINAS & UIS (2010), las principales actividades que se desarrollan en la zona y que pueden estar contaminando las fuentes de agua y los sedimentos son: agropecuarias, ganaderas, explotación de hidrocarburos y los vertimientos de aguas residuales de los cascos urbanos.

a) Actividades agropecuarias y ganadería

La ganadería está muy desarrollada en la región pero desafortunadamente no se tiene un control para los residuos orgánicos, los cuales son evacuados directamente en los caños y ríos que drenan en el sector. Las actividades agropecuarias, en especial los cultivos de arroz, contribuyen al deterioro ambiental por la utilización de grandes cantidades de agroquímicos como los fertilizantes y plaguicidas.

b) La explotación de hidrocarburos

La industria petrolera, es una actividad muy desarrollada en los Llanos Orientales, que puede estar contribuyendo a la contaminación de la red hidrográfica y los suelos, a pesar de sus estrictos controles ambientales, ya que en ocasiones se vierten hidrocarburos en los drenajes de manera accidental por escape o rompimiento de los oleoductos.

c) Los vertimientos de aguas residuales de los cascos urbanos

Los centros urbanos y veredales se asientan muy cerca de la red hidrográfica y sus actividades domésticas se constituyen en fuente de contaminación al llegar sus desechos sólidos y líquidos a los suelos, ríos y caños.

d) Otras fuentes de contaminación

Los Llanos Orientales, están abarrotados de vida silvestre, pues alberga mamíferos, aves, reptiles, que viven en el agua o muy cerca de ella. Este hábitat constituye fuente de contaminación por sus actividades alimenticias, excretoras y porque allí pueden fallecer.

2.2.2. Cambio climático

En lo que tiene que ver con la seguridad alimentaria se ceñirá a lo establecido en la Ordenanza 021 de 2014 “Por la cual se adopta el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional “BASTIMENTO” 2014-2024 para el Departamento de Casanare. (ODS.2)”

El Ordenamiento Territorial también determinará las áreas potenciales para el desarrollo de suelos subutilizados, áreas con proyección para sistemas de riego y drenaje y de control de inundaciones.

El territorio de Casanare cuenta con un constante incremento en los conflictos ambientales, pérdida de los bosques y por consiguiente pérdida también de los servicios ambientales, con la consecuente degradación de los ecosistemas y su biodiversidad.

A través del POTD se pretende realizar la zonificación ambiental, económico-productiva y de riesgos y amenazas, así como los eventuales esquemas asociativos con otros Departamentos, con el criterio de preservar, proteger y conservar las zonas que prestan servicios ambientales y así prepararse para afrontar las consecuencias del cambio climático.

En el Departamento de Casanare existen en resumen tres tipos de conflictos relacionados con la producción:

- Sobre explotación de los suelos
- Sub utilización de los suelos
- Uso indebido del recurso hídrico

Lo que hace imperante adelantar campañas para la restauración, protección y conservación de bosques naturales en especial los que se ubican en el área de montaña, piedemonte y a lo largo y ancho de los cuerpos de agua. De igual manera se debe dar mantenimiento e incentivos para plantaciones forestales en áreas estratégicas ambientalmente.

En materia hídrica no solamente es importante la protección del recurso hídrico superficial sino también los yacimientos subterráneos.

En materia productiva se requiere la reconversión de las actividades agropecuarias, agroindustriales y mineras.

Las acciones propuestas para afrontar el cambio climático, propuestas por el Plan de Desarrollo 2016-2019, son:

- Planificación y ordenamiento ambiental, productivo y de riesgos y amenazas.
- Las practicas y acciones de producción limpia.
- Educación ambiental como estrategia de sensibilización, capacitación y solución de problemas de conflictos ambientales.
- Promoción del conocimiento e investigación de actividades como: la zocria, el ecoturismo, caza comercial y biocomercio.
- Eficiencia en las PTAR de las áreas urbanas y centros poblados del Departamento.
- Control y vigilancia sobre los sectores productivos.
- Gestión del riesgo.
- Salud ambiental: control de enfermedades transmitidas por vectores, cantidad y calidad del agua, contaminación de aire, manejo de químicos, entorno saludable.

- Ecoturismo.
- Estructuración y formulación del modelo conceptual hidrogeológico determinístico, espacialización de los acuíferos, dinámica hídrica e hidráulica, con el fin de satisfacer la necesidad de los usuarios y/o regulación racional del recurso.
- Todo lo relacionado con el urbanismo.

De acuerdo con el Plan de Acción Nacional Lucha Contra la Desertificación y la Sequía en Colombia - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – 2005, cita que Casanare tiene 135 Km² de área con desertificación entre moderada y alta.

Municipio	Área Municipio (Km ²)	Área con Desertificación (Km ²)	% con Desertificación
MANI	3.737	24	0.7
OROCUE	4.680	67	1.4
TRINIDAD	3.023	34	1.1

Tabla 8
Áreas con desertificación en el Departamento de Casanare
Fuente: PANLDS-2005

2.3. Biodiversidad del Departamento de Casanare - identificación de ecosistemas estratégicos

(Usma Oviedo & Trujillo González – 2011)

El Departamento de Casanare comprende un territorio diverso en ecosistemas, debido a su alta variación altitudinal y por el modelamiento de importantes cuencas hidrográficas asociadas al río Meta. Posee un complejo de ecosistemas con combinación de estribaciones de montaña (10%), piedemonte (20%) y sabanas (70%), donde la biodiversidad históricamente ha compartido el territorio con la ganadería extensiva desarrollada por los tradicionales llaneros, quienes actualmente enfrentan cambios en el modelo de desarrollo nacional que incluye políticas de expansión de los sectores de hidrocarburos y agricultura industrial.

La biodiversidad del Casanare ha sido estudiada por varios autores (Vina et al. 1997, Aldana-Domínguez et al. 2003, Fundación Puerto Rastrojo 2005, Fundación Terrapreta & WWF 2005, IAvH & Fundación Horizonte Verde 2006, Aldana-Domínguez & Ángel-Escobar 2007, Zamudio et al. 2008, Cortes et al. 2009, Ramírez et al. 2009, Urbano-Bonilla et al. 2009a, 2009b). A pesar de su importancia ecológica y socio-económica, el Departamento es uno de los más degradados del país, con mayor porcentaje de ecosistemas transformados (19%) y sus ecosistemas están entre los menos representados en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Arango et al. 2003).

En Casanare hace ocho años se viene desarrollando un proceso para declarar un área protegida de carácter nacional en Paz de Ariporo, igualmente se han realizado estudios de

planificación ecoregional (ANH et al. 2007, WWF 1998, Phillips 2007) y propuesto visiones de conservación de la biodiversidad en armonía con un desarrollo sostenible (Fondo FEN 1998, Correa et al. 2006, Rodríguez et al. 2009); No obstante, aún se deben priorizar esfuerzos en identificar, concertar e implementar nuevas áreas de conservación en ecosistemas con alta integridad ecológica.

Este objetivo común ha motivado la cooperación entre la Gobernación de Casanare (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente) y WWF, quienes junto con sus socios, han reunido la información físico-biótica del Casanare para identificar los ecosistemas estratégicos del Departamento y su posibilidad de ser declaradas Áreas Protegidas.

Los Ecosistemas Estratégicos de Casanare se identificaron siguiendo el concepto y la metodología de Áreas con Alto Valor de Conservación – AAVC, la cual proporciona un marco conceptual para identificar, manejar y monitorear apropiadamente las áreas o ecosistemas susceptibles de contener altos valores ambientales y sociales. Ejemplos de dichos valores son, servir de hábitat para la vida silvestre, brindar protección de cuencas y regulación hídrica, proporcionar fuentes de alimentos o tener significancia cultural.

Aquellas áreas o ecosistemas donde estos valores son considerados de gran significación o de importancia crítica se consideran de Alto Valor de Conservación – AVC, y su identificación se constituye en el primer paso para su manejo apropiado. El manejo, a su vez estará encaminado al mantenimiento de los AVC o a realzar los valores identificados en ellos. Los AVC se relacionan con:

AVC 1: Áreas que contienen concentraciones de valores de diversidad biológica importantes en el ámbito global, regional o nacional, tales como endemismo, especies en peligro o refugios de especies.

AVC 2: Grandes áreas a nivel de paisaje, importantes a escala global, regional o nacional, donde existen poblaciones viables de la mayoría o de todas las especies con distribución natural en los patrones de distribución y abundancia.

AVC 3: Áreas que están dentro de o contienen ecosistemas raros, amenazados o en peligro de extinción.

AVC 4: Áreas que proporcionan bienes y servicios básicos de la naturaleza en situaciones críticas, tales como protección de cuencas o control de erosión.

AVC 5: Áreas importantes para satisfacer las necesidades básicas de las comunidades locales, en términos de subsistencia o salud.

AVC 6: Áreas con suma importancia para la identidad tradicional cultural de las comunidades locales.

a. Flora

El Departamento, registra una riqueza de 1.479 especies agrupadas en 659 géneros y 146 familias. Se incluyen 11 subespecies y 19 variedades. Las familias con mayor representatividad de géneros y especies fueron Rubiaceae y Poaceae y los géneros con mayor número de especies fueron Inga y Miconia. Se registra una especie endémica del Casanare y cuatro para la Orinoquia colombiana.

A nivel de especies amenazadas, *Cedrela odorata* y *Pachira quinata* categorizadas En Peligro, son las especies con mayor riesgo de extinción. Se registran 24 especies invasoras: 17 introducidas, cuatro Criptogenicas -área de distribución original incierta- y tres silvestres trasplantadas. Igualmente, se registran en el Departamento 213 especies útiles principalmente de las familias *Arecaceae*, *Mimosaceae* y *Caesalpinaceae*, aprovechadas en la elaboración de artesanías, interés folclórico, ornamental y para la construcción. Las especies con mayores valores de uso fueron el jobo *Spondias mombin*, algarrobo *Hymenaea courbaril* y el caracaro *Enterolobium cyclocarpum*.

b. Insectos

Las comunidades de hormigas y mariposas asociadas a diversos hábitats en Casanare fueron caracterizadas mediante la recopilación y análisis de la información secundaria sobre la entomofauna del Departamento y muestreos en tres localidades de los municipios Hato Corozal, Tauramena y Trinidad, con estaciones de muestreo en diferentes hábitats y gradientes altitudinales entre los 117 y 462 m. Se registran 175 especies de mariposas y 89 de hormigas agrupadas en 36 géneros y ocho subfamilias de la familia Formicidae. Para mariposas, *Nymphalidae* con 100 especies fue la familia con mayor riqueza, seguida por *Hesperiidae* y *Riodinidae*. Entre las hormigas, *Myrmicinae* fue la subfamilia con mayor riqueza de especies seguida *Ponerinae* y *Formicinae*. Estos resultados preliminares no registran para Casanare ninguna especie de hormiga o mariposa endémica ni amenazada.

Según el hábitat muestreado se determinó que la mayor riqueza de especies de insectos esta en los bosques de galería.

c. Peces

Se registran 567 especies de peces agrupadas en 242 géneros, 41 familias y 10 órdenes. Esta riqueza representa el 86% de las 658 especies de la Orinoquia colombiana. Los órdenes Characiformes (263 spp.) y Siluriformes (202 spp.), tienen el mayor número de especies, mientras que las familias *Characidae* (167 spp.) y *Loricariidae* (64 spp.) tuvieron la mayor representación específica. Se registran 29 especies endémicas para la cuenca del río Meta; 11 especies con alguna categoría de amenaza, 232 con valor comercial (171 ornamental, 61 de consumo) y 58 especies migratorias. Se destacan seis nuevos registros para Colombia *Apareiodon orinocensis*, *Melanocharacidium nigrum*, *Acestrocephalus ginesi*, *Rineloricaria caracasensis*, *Hypostomus hemicochliodon* y *Rhamphichthys apurensis*; nueve especies se registran por primera vez en la cuenca Orinoco *Steindachnerina bimaculata*, *S. dobula*,

Leporinus moralesi, L. subniger, Ammocryptocharax minutus, Hemigrammus tridens, Centromochlus reticulatus, Bunocephalus coracoideus y Vandellia cirrhosa y ocho especies que requieren revisión de especialista pues pueden ser nuevas especies para la ciencia. Esta riqueza posiciona al Casanare, como uno de los departamentos megadiversos en peces en Colombia.

d. Anfibios

Basados en la recopilación de información de estudios recientes, la revisión de colecciones de referencia y muestreos en cuatro localidades de los municipios Hato Corozal, Orocué, Tauramena y Trinidad, se registran para el Casanare 49 especies de anfibios distribuidos en dos de los tres órdenes la Clase Amphibia: ranas y sapos (Anura) y caecilias o culebras ciegas (Apoda). Las especies de anfibios amenazados agrupan siete especies según la UICN (2011) y dos según el Libro Rojo de los Anfibios de Colombia. No se identificaron especies bajo las categorías del convenio CITES. Aunque existen vacíos de información de anfibios para las regiones altoandinas, piedemonte y sabanas eólicas e inundables, preliminarmente se observa que riqueza es baja en los páramos subparamos y bosques altoandinos, debido a la ausencia de estudios, mientras que para los bosques subandinos y piedemonte la riqueza es media pero con altos grado de endemismo.

La mayor diversidad se concentra en las tierras bajas pero su mayor amenaza se encuentra en aquellas especies con distribución andina. El incremento en los estudios de diferentes tópicos de los anfibios del Departamento, registrará una mayor riqueza para el Casanare.

e. Reptiles

La riqueza de reptiles del Casanare fueron 65 especies distribuidas en tres órdenes: tortugas (orden Testudinata), Cachirres, Babillas, caimanes y cocodrilos (orden Crocodylia) y los escamados (Orden Squamata) distribuidos en tres subordenes; lagartos o saurios (suborden Sauria), serpientes o víboras (suborden Ophidia) y tatacoas (suborden Amphisbaenia).

Se registran dos especies endémicas 13 especies bajo el criterio de explotación comercial CITES y siete especies amenazadas entre las que destacan Crocodilus intermedius, Podocnemis expansa y Podocnemis unifilis, que requieren urgentes esfuerzos de conservación. Se conoce en mayor grado la diversidad de las tierras bajas y poco en las áreas de la región andina que incluye el piedemonte y los subparamos. En términos ecogeográficos la región de los llanos presenta la mayor riqueza de especies del Casanare.

f. Aves

Este trabajo integro la información publicada y observaciones de campo realizadas en cuatro municipios de Casanare –Hato Corozal, Orocué, Tauramena y Trinidad para registrar una riqueza 507 especies para Casanare. Este registro incremento en 29 especies el listado de aves del Departamento, documento la ampliación del rango de distribución geográfica de nueve especies amazónicas y logro identificar hábitats y áreas para la conservación regional,

nacional e internacional de las aves en Casanare, una alta riqueza de la posición geográfica del Departamento lo convierten en un sitio de transición entre los andes, la llanura orinocense y la fauna de la Amazonia, donde convergen especies típicas del piedemonte, zonas altas de los Andes, sabana y llanura inundable. Las aves constituyen un elemento estructural de los ecosistemas del Orinoco, prestan servicios ambientales como polinizadores, en el control de plagas, la fertilización de humedales, la dispersión de semillas, y además sirven como indicadores de la calidad ambiental y un elemento de atractivo turístico, así como en la identificación de hábitats claves para las aves migratorias australes y boreales que cada año llegan a los humedales y bosques del Casanare.

g. Mamíferos

Basados en la revisión de literatura y muestreos realizados en cuatro municipios del Departamento, se registran en Casanare 200 especies agrupadas en 35 familias y 12 órdenes.

Esta riqueza representa el 45% de la mastofauna colombiana. Se encuentra un alto porcentaje de pequeños mamíferos como roedores, murciélagos y marsupiales, y en menor medida mamíferos medianos como primates, mustelidos y armadillos, al igual que mamíferos grandes como dantas, chigüiros y felinos, de las cuales 16 especies tienen algún grado de amenaza. Casanare es estratégico para la conservación de los mamíferos de la Orinoquia, tanto en termino de riqueza - alberga 12 de los 14 órdenes registrados para Colombia- como de biomasa, pues registra las mayores agregaciones de chigüiros y venados. Los acelerados cambios y transformación de ecosistemas están poniendo bajo amenaza la integridad ecológica de los bosques y grandes humedales de la región, por lo cual se debe seguir impulsando iniciativas de conservación de especies y direccionar esfuerzos a la creación de nuevas áreas protegidas en Casanare.

2.4. Articulación con corporinoquia.

Es importante contar dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento – POTD en cada una de sus etapas con la colaboración de Corporinoquia, por cuanto la región bajo su administración ambiental y en especial la del Departamento de Casanare, se tiene visionado el polo de desarrollo del país, lo que implicará mayor demanda de los servicios ambientales. Por lo anterior la articulación para la planificación regional y local es una de las líneas estratégicas definidas en el Plan de Gestión Ambiental Regional en la formulación y/o ajuste de los Planes de Ordenamiento y de Desarrollo.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento del Casanare - POTD comparte con la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia - Corporinoquia, las líneas definidas dentro de su Plan de Gestión Ambiental Regional, estas son:

- Ordenamiento ambiental territorial como estrategia para la sostenibilidad del desarrollo.
- Recurso hídrico factor preponderante para el desarrollo sostenible de la región.
- Articulación de la gestión del riesgo y estrategias para el manejo del cambio climático a la planificación y gestión ambiental.

- Conservación de la diversidad biocultural de la Orinoquia como patrimonio de la humanidad.

Para el cumplimiento de estas, se han planteado unos retos que son también retos del POTD:

- Apropiación de las competencias ambientales por los entes territoriales.
- Conocer la estructura ecológica regional del territorio de la jurisdicción.
- Mantener la estructura ecológica principal en el nivel óptimo y asegurar la sostenibilidad de la infraestructura ecológica.
- Orientar el uso adecuado del territorio con base en el conocimiento de sus potencialidades y limitaciones.
- Consolidar la política ambiental regional como instrumento rector del desarrollo.
- Garantizar una oferta ambiental que sostenga el desarrollo urbano.
- Asegurar y mantener centros urbanos con calidad ambiental.
- Conservar la diversidad étnica y cultural de una manera activa y participativa en el desarrollo del territorio.
- Fortalecimiento del tejido social en torno a la conservación y gestión sostenible de los bienes y servicios ambientales.

La idea bien intencionada para el desarrollo de los departamentos y sus respectivos municipios según Corporinoquia, parte de una directriz clara basada en el ordenamiento ambiental del territorio; el cual se constituye como la herramienta fundamental que conduzca a organizar y administrar el uso y ocupación del territorio en conformidad con los recursos naturales, la dinámica social, la estructura productiva, los asentamientos humanos y la infraestructura de servicios. Con el fin de prever los efectos que provocan las actividades socioeconómicas en esa realidad espacial y establecer las acciones por adelantar con miras a que se cumplan los objetivos de bienestar social, manejo adecuado de las reservas naturales y calidad de vida. Es decir, con miras al desarrollo sostenible que requiere para su operatividad de instrumentos indisolublemente relacionados, tales como: las disposiciones legales, la organización institucional. Por tanto esta directriz desde la corporación, se constituye en el pilar para estructurar los planes de ordenamiento y desarrollo territorial.

3. Competitividad y finanzas del Departamento de Casanare

El presente numeral desarrolla dos temas principales, en dos partes. El primero trata sobre la “evolución y estado actual de los planteamientos nacionales, regionales, departamentales y sectoriales frente a la competitividad” del Departamento de Casanare. La segunda parte presenta la “evolución de las finanzas del Departamento y los 19 municipios con énfasis en realizar un diagnóstico de la situación actual”. Cada uno de estos dos apartes cuenta con anexos que amplían la información aquí consignada.

Respecto de la competitividad, la primera parte comprende seis numerales y dos anexos que se inician con una relación de los principales antecedentes jurídicos e institucionales asociados con el reconocimiento de la importancia de este tema en Colombia; luego se presenta un marco conceptual, propuesto desde la política pública en un documento CONPES; en el numeral tercero se examina la posición de Colombia en el contexto internacional, con base en el puesto alcanzado en cuatro índices y, a continuación, se realiza una comparación desde el país, frente al contexto internacional. El numeral quinto analiza la situación de Casanare respecto de los otros departamentos, y el sexto trata sobre la relación entre competitividad y productividad. Esta parte del documento se complementa en el anexo B (Ver DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo B), en el cual se presentan los resultados del Informe Nacional de Competitividad 2017-2018, específicamente la información sobre la posición de Colombia con respecto a 15 dimensiones de competitividad. Este anexo consigna un acervo extenso de datos y tiene como objetivo ilustrar sobre la complejidad implícita en el concepto de competitividad y sobre las variables que son objeto de examen cuando se trata de definir el destino territorial de la inversión privada nacional e internacional y la localización de las empresas. De alguna manera este conjunto de variables simbolizaría un primer filtro para este proceso, mientras que el segundo, a manera de “zoom”, correspondería a las condiciones que juegan en la selección de las ciudades y territorios. Es decir, la competitividad de departamentos como Casanare y sus ciudades estará condicionada, además de varios importantes factores, por la disponibilidad de la información que se presenta en el anexo B (Ver DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo B), y de su posicionamiento con relación a otras ciudades y regiones de Colombia.

En el anexo A (Ver DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo A) del capítulo I se presenta un cuadro (matriz en Excel) en el cual se resume el contenido de la documentación analizada, pertinente al tema de competitividad, la cual está relacionada en el Anexo técnico: Fase de alistamiento institucional de los términos de referencia, con el cual se complementa el examen de la “evolución y estado actual de los planteamientos nacionales, regionales, departamentales y sectoriales frente a la competitividad” del Departamento de Casanare.

En la segunda parte se expone un análisis de la situación fiscal del departamento con base en indicadores de desempeño fiscal para el período 2000 a 2016, y de manera comparativa con el conjunto de siete departamentos que conforman la región Llano. Como un segundo tema de observación se desarrolla un análisis concerniente a las finanzas públicas del Departamento y los municipios de Casanare para el período de años comprendido entre 2012 y 2017, desde la perspectiva de los ingresos y gastos totales y por componente. El anexo B1 (Ver DOC. 1.1. /

CAP I. / Anexo B1) contiene las estadísticas sobre las condiciones financieras del Departamento y los 19 municipios según información reportada en el Formulario Único Territorial, FUT, y/o consolidadas a partir de fuentes secundarias.

3.1. Evolución y estado actual de los planteamientos nacionales, regionales, departamentales y sectoriales frente a la competitividad

3.1.1. Antecedentes¹²

Esquematisando en una línea de tiempo, a continuación se sintetizan los principales antecedentes jurídicos e institucionales relativos al tema de competitividad en Colombia, nivel nacional .

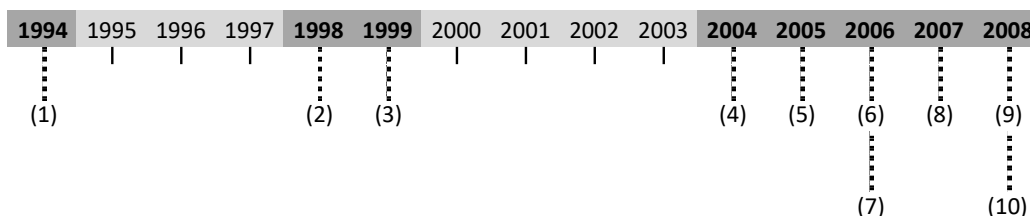


Ilustración 9
Línea de tiempo
Fuente: Elaboración propia

- (1) Decreto 2010 de 1994: Creación del Consejo Nacional de Competitividad, CNC.
- (2) Decreto 2222 de 1998: La Comisión Mixta de Comercio Exterior asume las funciones del Consejo de asesoría a la presidencia de la república en los temas de productividad y competitividad.
- (3) El Ministerio de Comercio Exterior lanza la Política Nacional de Productividad y Competitividad, PNPC basada en tres instrumentos: Red Colombia Compíte (transversal), firma de convenios de competitividad (sectorial), y Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior, CARCE (regional).
- (4) CONPES 3297 de 2004: Retoma la política pública sobre competitividad con la definición de la *Agenda Interna para la productividad y la competitividad (AI)*.
- (5) Creación de la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y la Productividad.
- (6) CONPES 3439 de 2006 (desarrollado mediante el decreto 2828 de 2006). Institucionalidad y principios rectores de política para la competitividad y productividad:
 - Creación del Sistema Administrativo Nacional de Competitividad, SNC

¹² Apartes textuales y adaptados del CONPES 3527 de 2008; página Web del Consejo Privado de Competitividad: <https://compíte.com.co>

- Definición de la Comisión Nacional de Competitividad como máximo organismo asesor del Gobierno Nacional en el tema de competitividad.
 - Establecimiento de la dirección del DNP en la secretaría técnica del SNC.
 - Creación de Comisiones Regionales de Competitividad como expresión regional del SNC, recogiendo la experiencia de los CARCE.
- (7) Creación del Consejo Privado de Competitividad, CPC, articulador e interlocutor entre el sector público, el sector privado, la academia y otras organizaciones interesadas en la promoción de la competitividad y las políticas públicas relacionadas. Se encuentra conformado por 30 miembros de número (empresas privadas) y doce miembros asociados (universidades, gremios y firmas consultoras de operación en el territorio nacional).
 - (8) Decreto 61 de 2007: Cambia la composición del CNC definiendo como mixta la secretaría técnica (dirección del DNP y un delegado del sector privado)
 - (9) Decreto 1475 de 2008: Incluye el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la secretaría técnica y lo define como coordinador de las Comisiones Regionales de Competitividad, con apoyo de Confecámaras.
 - (10) CONPES 3527 de 2008: Política Nacional de Competitividad y Productividad.

3.1.2. Marco conceptual

Teniendo en cuenta que el tema de la competitividad se examina en este documento para el Departamento de Casanare, se consideró recomendable tratar su marco conceptual desde la perspectiva de la política pública que se ha desarrollado en Colombia. Con este propósito se acogió como referente general lo dispuesto en el CONPES 3527 de 2008. En materia de competitividad su definición y alcance alude los siguientes planteamientos:

- La competitividad es un término complejo, que admite múltiples definiciones siendo la forma menos controversial de medir la productividad.
- La competitividad se entiende como un complemento a las condiciones de entorno (seguridad física, jurídica y estabilidad macroeconómica) para el crecimiento.
- Una política de competitividad no sustituye las condiciones de entorno (éstas deben ser satisfechas), sino que las complementa y permite potenciar su efecto sobre el crecimiento.
- El sector privado es el principal responsable de la productividad. El papel del estado es el de facilitar los esfuerzos productivos del sector privado en, por lo menos, tres niveles:
 - Provisión de bienes públicos que juegan el papel de insumos de producción para mejorar su productividad y competitividad.
 - Promoción de alianzas productivas público-privadas.
 - Fomento de la dimensión regional de la competitividad.
- Supuestos:
 - El aumento en la rentabilidad del sector privado debe provenir esencialmente de aumentos en la productividad (no de, por ejemplo, reducción de costos laborales).
 - El objetivo de largo plazo de una política de competitividad debe ser reducir la protección y promover la competencia en el aparato productivo.

Para la elaboración del Documento CONPES 3527 de 2008, el Consejo Nacional de Competitividad aprobó como lineamientos generales en materia de competitividad los siguientes:

a) Objetivo de la política de competitividad

Lograr la transformación productiva del país, con énfasis en la producción de nuevos productos (transformación productiva), sobre las alternativas de producir más (aumentando la productividad) o producir mejor (aumentando la calidad), cuyas fuentes de crecimiento se perciben como prácticamente agotadas en el país.

b) Pilares de acción

- Desarrollo de sectores o *clústers* de clase mundial
- Promoción de la productividad y el empleo
- Formalización laboral y empresarial
- Promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación
- Estrategias transversales

c) Planes de acción

- 1) Sectores de clase mundial
- 2) Salto en la productividad y empleo
- 3) Competitividad en el sector agropecuario
- 4) Formalización empresarial
- 5) Formalización laboral
- 6) Ciencia, tecnología e innovación
- 7) Educación y competencias laborales
- 8) Infraestructura de minas y energía
- 9) Infraestructura de logística y transporte
- 10) Profundización financiera
- 11) Simplificación tributaria
- 12) TIC
- 13) Cumplimiento de contratos
- 14) Sostenibilidad ambiental como factor de competitividad
- 15) Fortalecimiento institucional de la competitividad

3.1.3. Competitividad de Colombia en el contexto internacional¹³

A nivel internacional se reconocen cuatro indicadores de competitividad como los de observación generalizada para su análisis particular y comparativo:

- 1) Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index, GCI), del Foro Económico Mundial (World Economic Forum, WEF). 2017

	Alcance	Resultados
Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Index, GCI)	<ul style="list-style-type: none"> Mide la capacidad de una nación para lograr un crecimiento económico sostenido en el largo plazo con relación a los recursos que dispone y su capacidad para proveerles a sus habitantes un alto nivel de prosperidad a través de doce pilares: Instituciones; Infraestructura; Ambiente macroeconómico; Salud y educación básica; Educación superior y capacitación; Eficiencia del mercado de bienes; Eficiencia del mercado laboral; Desarrollo del mercado financiero; Preparación tecnológica; Tamaño del mercado; Sofisticación de los negocios; Innovación. Cubre un total de 137 economías 	<ul style="list-style-type: none"> Descendió cinco posiciones respecto de 2016. No obstante, por tercer año consecutivo se mantiene como el quinto más competitivo de la región (posición 66) después de Chile (33), Costa Rica (47), Panamá (50), México (60) En la última edición: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Se destacó la existencia del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación como ejemplo de un arreglo institucional público-privado en busca de mejorar el nivel de competitividad ✓ Se resalta que los resultados del IGC son revisados y monitoreados por el Presidente, el sector privado y la sociedad civil en la Comisión Nacional de Competitividad al final de cada año ✓ Se resalta la creación del Consejo Privado de Competitividad como un <i>think tank</i> que reúne al sector privado y a la academia que utiliza el IGC para analizar la competitividad a nivel subnacional (Índice Departamental de Competitividad)
Índice de Competitividad Agregada, ICA	<ul style="list-style-type: none"> Mide la capacidad de 63 economías para proveer un ambiente en el que las empresas puedan competir a través de 261 variables divididas en cuatro factores: Desempeño económico; Eficiencia del gobierno; Eficiencia de indicadores nacionales de desempeño; Percepción de una muestra de dirigentes empresariales del país. En la escala de medición de 0 a 100, el país más competitivo tiene la calificación de 100 puntos 	<ul style="list-style-type: none"> En Latinoamérica Colombia se mantiene como el tercer país más competitivo de la región (posición 54), luego de Chile (35) y México (48) La calificación aumentó 3,5 puntos, pasando de 58,3 en 2016 a 61,8 en 2017 Registró un aumento de posición en el factor <i>desempeño económico</i> (cinco puestos) debido a la mejora de tres de cinco sub-factores medidos en este factor: precios, comercio internacional e inversión internacional

Tabla 9
Índice de competitividad
Fuente: Foro Económico mundial

¹³ Página Web Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCCTI: <http://www.colombiacompetitiva.gov.co/Paginas/SNCEI.aspx>

Índice de Facilidad para hacer Negocios (Doing Business)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mide anualmente las regulaciones que favorecen o restringen la actividad empresarial de las pequeñas y medianas empresas locales a lo largo de su ciclo de vida en 190 economías y ciudades seleccionadas tanto a nivel subnacional como regional. ▪ Mide la calificación de distancia a la frontera de una economía en una escala de cero a cien, donde cero representa el peor desempeño y 100 la frontera o práctica más eficiente. ▪ Está compuesto por diez áreas con el mismo peso: Apertura de una empresa; Manejo de permisos de construcción; Obtención de electricidad; Registro de propiedades; Obtención de crédito; Protección a los inversionistas minoritarios; Pago de impuestos; Comercio transfronterizo; Cumplimiento de contratos; Resolución de insolvencias 	<p>Para el informe 2018 (datos actualizados a junio 1 de 2017):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ En América Latina y el Caribe Colombia se ubica dentro de las economías con mejor calificación (posición 59), superado por México (49), Chile (55) y Perú (58) ▪ Puntaje de distancia a la frontera de 69,41, registrando una pérdida de 0,11 puntos frente al resultado ajustado para 2017 ▪ Segunda economía con mejor desempeño en el indicador que mide el acceso al crédito ▪ A la fecha, el país ha implementado la mayor cantidad de reformas (34), con las que removió diversos obstáculos para los emprendedores locales
---	---	--

- 2) Anuario Mundial de Competitividad, del Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (International Institute for Management Development, IMD) – Índice de Competitividad Agregada, ICA.
- 3) Índice de Facilidad para hacer Negocios (Doing Business), del Grupo de Banco Mundial (World Bank Group).
- 4) Índice Global de Innovación (Global Innovation Index), de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Universidad Cornell y la Escuela de Negocios INSEAD.

Teniendo en cuenta los últimos resultados disponibles, a continuación se sintetizan los principales hallazgos para Colombia a 2017 (Tabla 9).

	Alcance	Resultados
Índice Global de Innovación (Global Innovation Index)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Permite determinar las capacidades y los resultados en materia de innovación de 127 economías del mundo. ▪ Evalúa dos grupos de indicadores cuya relación se denomina <i>razón de eficiencia</i> la cual expresa qué tan eficiente es un país en la generación de innovación teniendo en cuenta la calidad y cantidad de los insumos empleados: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Indicadores de entrada (insumos): Instituciones; Capital humano e investigación; Infraestructura; Sofisticación del mercado y sofisticación de negocios ✓ Indicadores de salida (resultados): Producción de conocimiento y tecnología; Producción creativa 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A nivel general (127 economías), Colombia ocupó el puesto 65 ▪ En América Latina se mantiene como el quinto país más innovador después de Chile (46), Costa Rica (53), México (58) y Panamá (63) ▪ El puntaje global para 2017 fue de 34,8 indicando un incremento de 0,6 puntos frente a 2016 ▪ Pilares con mejor desempeño asociados al subíndice de insumos: Sofisticación de mercados, infraestructura y sofisticación de negocios ▪ Pilares con menor rendimiento: Instituciones y producción de conocimiento y tecnología.

Tabla 10
Indicadores de competitividad internacionales – Resultados para Colombia 2017
Fuente: elaboración propia con base en fuentes secundarias

3.1.4. Competitividad de Colombia desde el contexto nacional¹⁴

De acuerdo con el Informe Nacional de Competitividad 2017 – 2018, el análisis actual del tema de competitividad en Colombia se circunscribe en una coyuntura particular determinada por:

- La culminación próxima del actual período de gobierno.
- La agenda posconflicto vigente.
- El ambiente económico deteriorado por la desaceleración de los principales socios comerciales del país.
- El fin del boom de *commodities*.
- La dinámica de la infraestructura afectada por los acontecimientos recientes en la contratación.
- Los atrasos en proyectos vitales de conexión para el país.
- Las limitaciones en la formalidad laboral y empresarial.
- El ambiente macroeconómico de incertidumbre derivado del déficit fiscal y de balanza de pagos.
- Las barreras a la libre competencia y las altas tasas de tributación que deterioran los incentivos a invertir por parte de las empresas.
- La percepción existente entre los empresarios sobre la corrupción como el principal problema para hacer negocios. Al respecto se señalan la disminución de la confianza en la labor del Estado, así como de la credibilidad sobre la eficiencia del gasto público (la valoración empresarial de las instituciones está al nivel de naciones como Camerún, Congo o Mongolia).

¹⁴ Consejo Privado de Competitividad. Informe Nacional de Competitividad 2017-2018

No obstante lo anterior, como aspectos positivos es posible también señalar los siguientes:

- El país no ha visto deteriorados los avances económicos y sociales logrados en los últimos quince años.
- El crecimiento del PIB sigue siendo superior al de América Latina.
- La inversión se mantiene en niveles históricos.
- El desempleo tiende a mantenerse en un dígito.
- La pobreza y la desigualdad continúan retrocediendo.

A nivel de los resultados obtenidos para Colombia a 2017, el Informe desarrolla un examen de quince dimensiones de competitividad, clasificadas en tres capítulos: Condiciones básicas; potencialidades de eficiencia y factores de innovación y sofisticación. Los Cuadros No. 1 a 3 del anexo B (Ver DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo B) presentan los resultados correspondientes a los diferentes indicadores que aborda cada capítulo.

3.1.5. Casanare en el marco de la competitividad departamental

a) Perfil del Departamento de Casanare¹⁵

De acuerdo con el Informe del Índice Departamental de Competitividad, IDC 2017, el Departamento de Casanare acoge la siguiente caracterización:

- Población: 368.989 habitantes a 2017
- PIB 2016p: 12.059 miles de millones de pesos
- PIB per cápita 2016p: \$33.245.938
- Participación en el PIB nacional 2016p: 1,4%
- Regalías 2017-2018: 414.083 millones de pesos
- Producto por trabajador 2016: \$191.257.871

b) Índice Departamental de Competitividad, IDC 2017

El IDC evalúa la competitividad territorial a partir de diez pilares agrupados en tres factores:

- Factor 1: Condiciones básicas, reúne 6 pilares:
 - 1) Instituciones
 - 2) Infraestructura
 - 3) Tamaño del mercado
 - 4) Educación básica y media
 - 5) Salud
 - 6) Sostenibilidad ambiental
- Factor 2: Eficiencia, reúne dos pilares
 - 7) Educación superior y capacitación
 - 8) Eficiencia de los mercados
- Factor 3: Sofisticación e innovación, reúne dos pilares
 - 9) Sofisticación y diversificación
 - 10) Innovación y dinámica empresarial

Partiendo de la identificación y cálculo de 94 variables duras, el IDC evalúa la competitividad de 26 regiones (25 departamentos y Bogotá), clasificadas en cuatro etapas de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Teniendo en cuenta que la clasificación de las regiones en las cuatro etapas de desarrollo se realiza teniendo en cuenta el PIB per cápita excluyendo actividades minero-energéticas y el grado de complejidad del aparato productivo, Casanare, región cuya actividad económica depende estrechamente del sector minero-energético se clasifica en la etapa dos.

¹⁵ Consejo Privado de Competitividad – Universidad del Rosario, Centro de Pensamiento en Estrategias Competitivas, CEPEC. Índice Departamental de Competitividad, IDC 2017

En términos de los resultados generales relativos al IDC 2017, el Departamento de Casanare reporta el siguiente comportamiento:

- Posición No. 12 (sobre 26 regiones) con un puntaje integral de 4,59 (frente a 8,22 de Bogotá que representa el puntaje más alto)
- Posición por componentes y pilares (entre 26):

Condiciones Básicas	11
Instituciones	14
Infraestructura	14
Tamaño del mercado	14
Educación básica y media	3
Salud	15
Sostenibilidad ambiental	7
Eficiencia	16
Educación superior y capacitación	21
Eficiencia de los mercados	4
Sofisticación e innovación	21
Sofisticación y diversificación	23
Innovación y dinámica empresarial	14

- De los tres, el componente mejor ubicado corresponde a *condiciones básicas*
- A nivel particular de pilares, mientras el correspondiente a *educación básica y media* reporta la mejor posición para el Departamento en el conjunto de regiones, el de *sofisticación y diversificación* resulta ser el más crítico

El Gráfico 1 presenta los resultados del IDC 2017 relativos al puntaje obtenido para cada uno de los pilares, bajo una escala de puntuación de 0 a 10, y la brecha que refleja la distancia, en puntuación, que tiene el Departamento respecto de la región mejor posicionada.

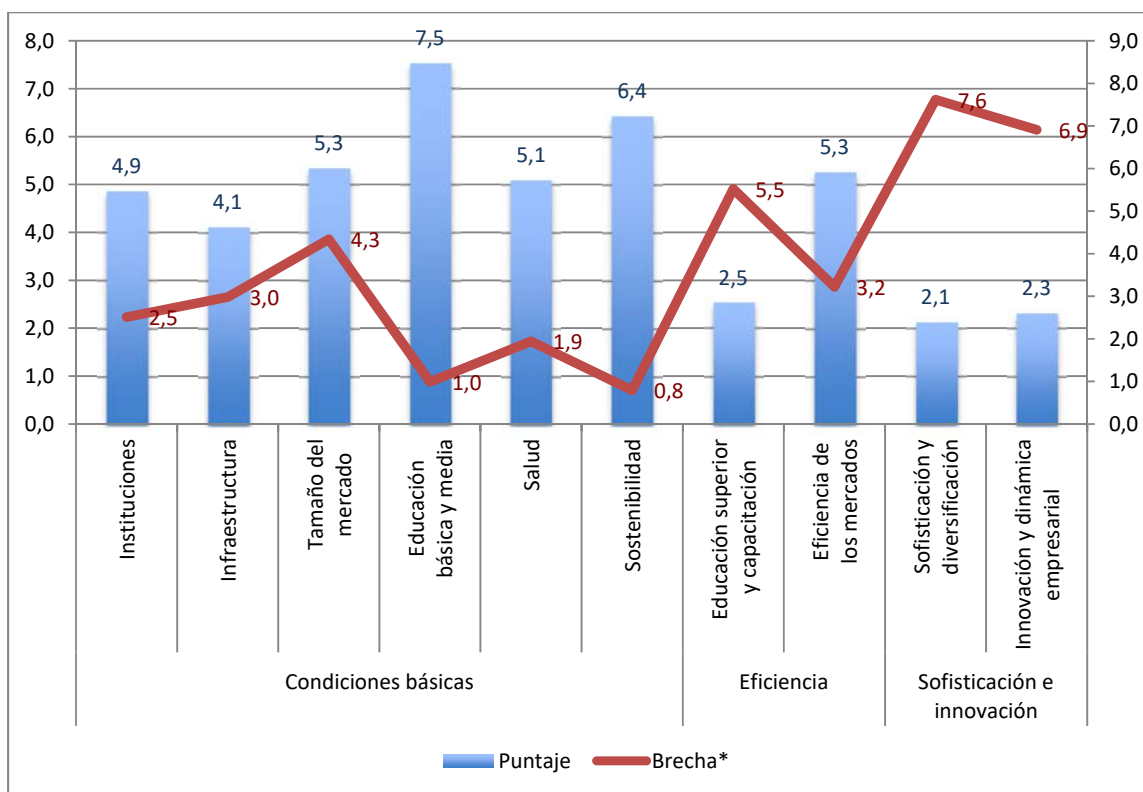


Gráfico 1
Índice Departamental de Competitividad 2017 – Casanare
Pilares por puntaje y brecha (respecto de la región mejor posicionada)
Fuente: IDC 2017

A partir de los resultados expuestos se plantean las siguientes observaciones:

- Los pilares que le reportan al Departamento la puntuación más alta y baja, respectivamente, son *educación básica y media* (7,5) y *sofisticación y diversificación* (2,1)
- Este último pilar corresponde también al que registra la mayor brecha o distancia respecto de la región mejor posicionada en el país (Bogotá, D.C. con 9,75 puntos)
- En siete de los diez pilares el referente para el cálculo de la brecha corresponde a Bogotá, D.C. En los tres casos restantes se tiene que los puntajes más altos a nivel nacional tienen lugar en:
 - Boyacá (8,52) en educación básica y media
 - Caquetá (7,22) en sostenibilidad ambiental
 - Caldas (8,05) en educación superior y capacitación

En el caso del pilar correspondiente a Infraestructura, el documento destaca para el Departamento del Casanare sus resultados en este aspecto particular, con apoyo en los siguientes planteamientos:

- *El desarrollo de proyectos estratégicos de infraestructura ha marcado el camino de Casanare hacia la competitividad. El dialogo propositivo y constructivo entre el sector público y privado en instancias de articulación como la Comisión Regional de Competitividad ha permitido impulsar proyectos estratégicos para el Departamento en el sector de la infraestructura.*
- *La red vial del Departamento ha crecido de forma importante y se ha mejorado la existente. En materia de red vial primaria se destaca el desarrollo de la vía del Río Cusiana que conecta Sogamoso (Boyacá) con Aguazul, y del corredor vial Villavicencio-Yopal, dentro del cual se encuentra la doble calzada Yopal-Aguazul –obras que impulsa el Gobierno a través del programa 4G.*
- *La red vial secundaria pavimentada también ha crecido gracias a proyectos en marcha como la vía Central del Llano que conecta los municipios de Villanueva y Maní, y el aumento en el porcentaje pavimentado con las intervenciones en las vías Yopal-Orocué y Pore-Trinidad. Es de resaltar igualmente, la repavimentación de las vías Aguazul-Maní y La Nevera-San Luis, lo cual ha mejorado significativamente las vías para la competitividad.*
- *Estos desarrollos han reducido los tiempos de desplazamiento entre el campo y la ciudad y entre el Departamento y en centro del país, facilitando el transporte de la producción agropecuaria de Casanare y la movilización de turistas hacia las fincas y haciendas en el campo.*
- *Finalmente, se destaca la construcción del nuevo terminal y la nueva plataforma del Aeropuerto El Alcaraván de Yopal, consolidándose como el más importante de la Orinoquia al movilizar 400.000 pasajeros nacionales en 2016.*

El Gráfico 2 presenta la evolución del IDC por pilar para el Departamento del Casanare para el período de años comprendido entre 2013 y 2017. Respecto de estos resultados, tomando como perspectiva de observación la posición inicial y final en el período considerado, de los diez pilares:

- Cinco ganaron posición en el conjunto de 26 regiones: Instituciones, infraestructura, sostenibilidad ambiental, eficiencia de los mercados y sofisticación y diversificación.
- Cuatro perdieron posiciones: Tamaño del mercado, salud, educación superior y capacitación e innovación y dinámica empresarial.
- Uno mantuvo la posición: Educación básica y media.

c) Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2017 - CEPAL

Los aspectos que se exponen a continuación describen el alcance conceptual y práctico del escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia que maneja la CEPAL:

- El escalafón o ranking se basa en un análisis comparativo en el que se infiere la posición de cada región en el proceso de desarrollo, en comparación con la más desarrollada.
- El ordenamiento se da por un índice sintético que resume varias dimensiones, pilares o factores, que cubren distintas interpretaciones y elementos de la competitividad.

- Pretende reflejar el estado y la evolución del desarrollo sistémico de los departamentos en términos relativos. Es una construcción que privilegia, más que las causalidades determinísticas, las interacciones entre las distintas dimensiones, la diferenciación en elementos y en temas, y las dinámicas de obtención de ventajas competitivas relativas.
- El escalafón de los departamentos se expresa en un índice general construido de forma que maximiza las diferencias apreciables entre los departamentos, y determina las posiciones relativas. El resultado se presenta en niveles conformados por grupos de departamentos cuyos resultados son similares así: Extra líder, Líder, Alto, Medio Alto, Medio bajo, Bajo, Coleros y Coleros rezagados.

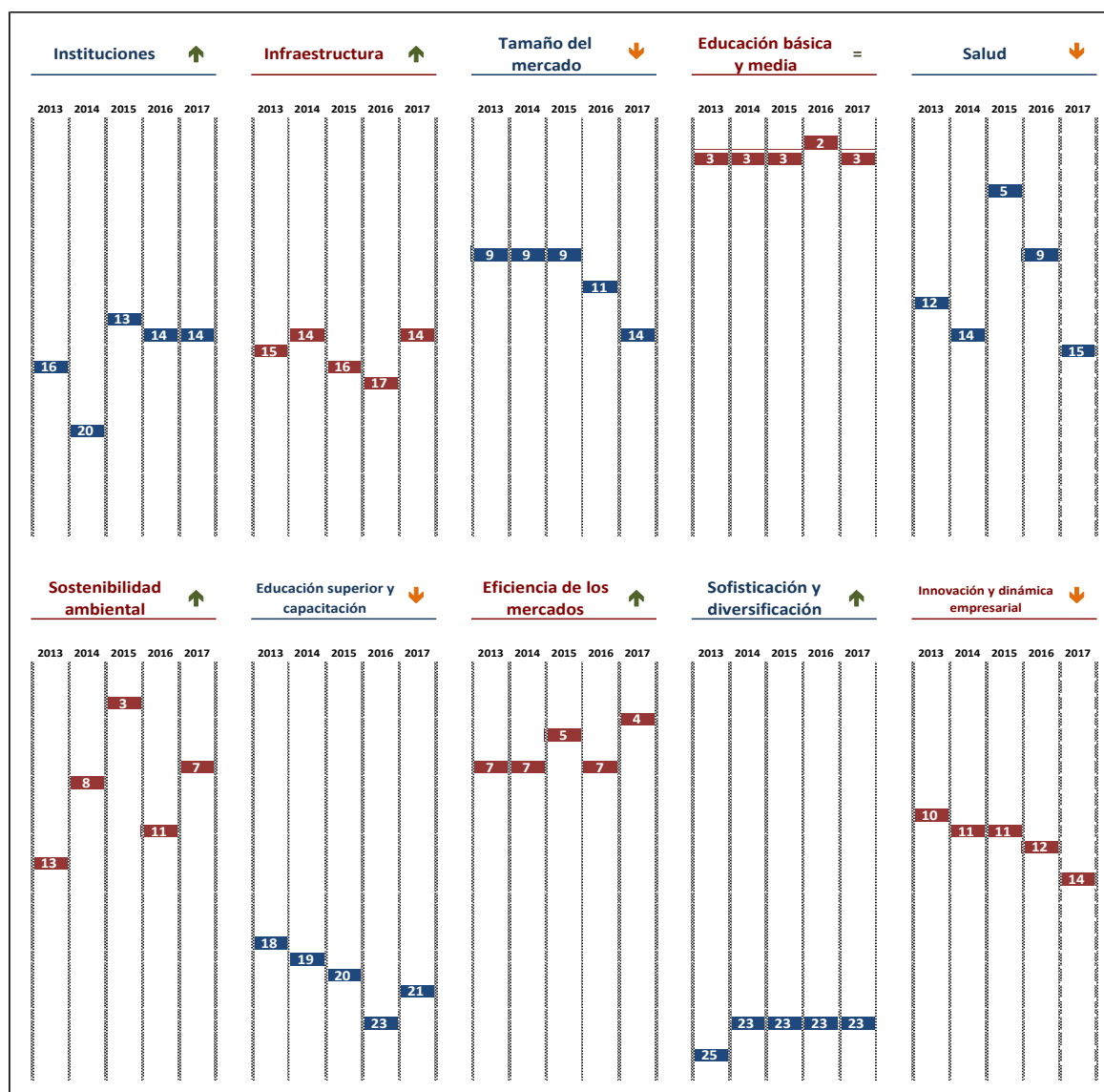


Gráfico 2
Índice Departamental de Competitividad – Casanare
Evolución por pilar 2013 - 2017

- Por su carácter estructural es más apropiado como indicador de mediano plazo, y proporciona una visión amplia y analítica del ordenamiento regional y de sus dinámicas.
- La construcción del índice sintético concierne cinco factores de la competitividad que responden a los distintos insumos, procesos y logros de los departamentos. El Gráfico 3 ilustra la composición de estos cinco factores.

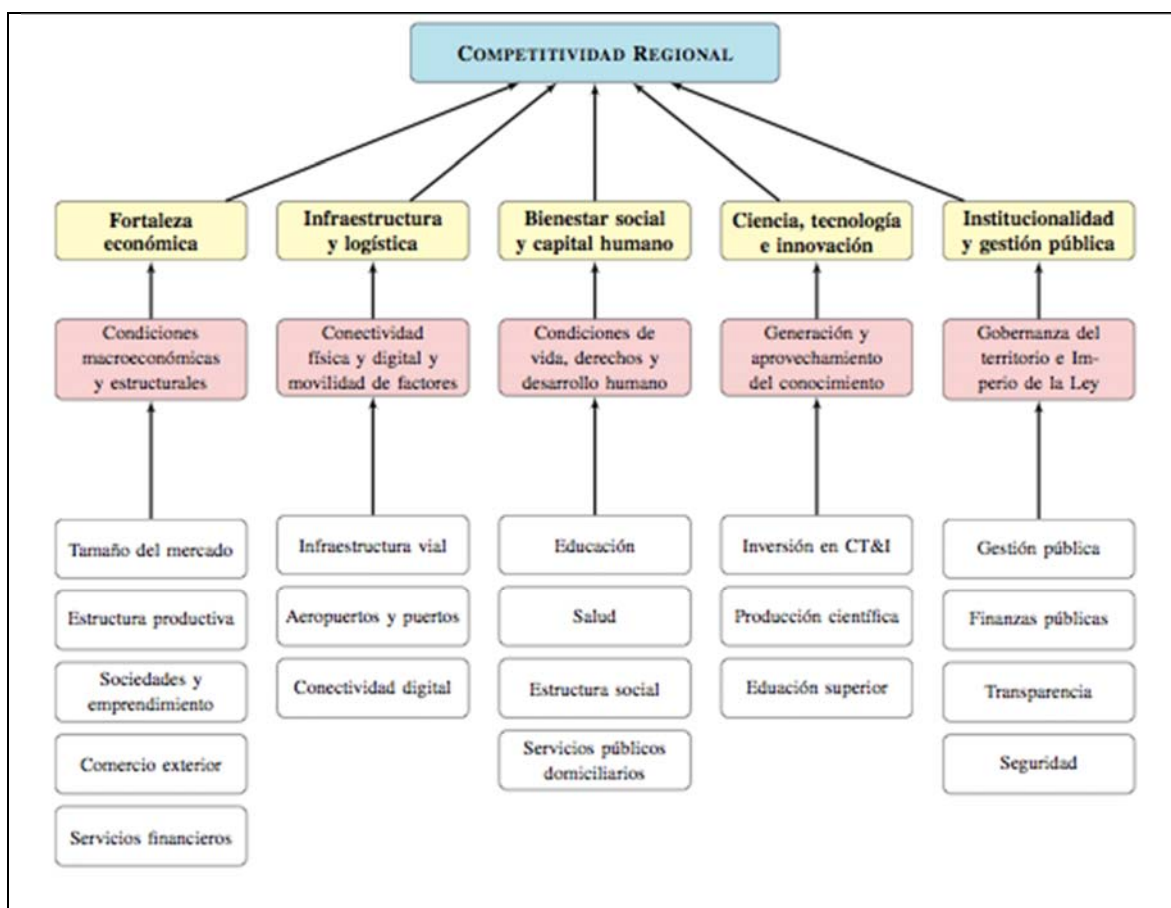


Gráfico 3
Marco conceptual de la competitividad

En términos de los resultados territoriales del escalafón, se destacan los siguientes en el ámbito general y particular para el Departamento del Casanare:

- La región Cundinamarca/Bogotá ocupa la primera posición y conforma en sí misma el nivel extra líder. Casanare se clasifica en nivel medio bajo.

- La distribución de la población sobre los niveles muestra asimetría: el 58 % se halla en los dos primeros niveles (extra líder y líder), el 21 % en los niveles altos (alto y medio alto), el 19 % en los bajos (medio bajo y bajo) y el 2 % en los coleros (colero y rezagado).
- Mientras la competitividad se concentra en la región andina, la región de la Orinoquia es la más rezagada.
- Las dinámicas de los últimos dos años (2015-2017) no son lo suficientemente fuertes para marcar cambios en los niveles de la competitividad. No obstante, se aprecian algunos casos de mejoras y desmejoras relativas:
 - Son emergentes: Cauca, Huila y Nariño (región suroccidental), que no ganan nivel pero suben dos o más posiciones
 - Los estancados: Casanare, Meta y Sucre, pierden dos o más posiciones. Los dos primeros, que poseen vocación petrolera, sufrieron el impacto de la caída de los precios internacionales de los hidrocarburos.
 - Los demás departamentos tienen una dinámica relativa estable.

Por factores, los resultados territoriales señalan, en términos generales, lo siguiente (Tabla 11):

Factor	2017		2015 - 2017	
	Puntaje	Nivel	Cambio de nivel	Cambio de posición (sobre 32)
Fortaleza económica: Examina las condiciones del agregado de la economía departamental ante las presiones y condiciones macroeconómicas, estructurales y demográficas	52,6	Medio bajo	Alto – Medio bajo	8 - 15
Infraestructura y logística: Examina las condiciones de disponibilidad, calidad y eficiencia de la infraestructura (instalaciones permanentes y estructuras subyacentes que sostienen necesidades de intercambio, movilidad, y conectividad física y digital)	51,0	Medio bajo	Medio alto – Medio bajo	19 - 19
Bienestar social y capital humano: Examina las condiciones de bienestar socioeconómico, cohesión social; y generación y desarrollo del capital humano, a través de los sistemas de educación y salud y la provisión de bienes públicos como los servicios públicos domiciliarios	48,6	Medio bajo	Medio bajo – Medio bajo	23 - 23
Ciencia, tecnología e innovación: Examina las condiciones de disponibilidad, calidad y productividad de los sistemas de innovación, tanto académicos como productivos, basados en ciencia y tecnología, la generación de conocimiento y sus usos.	13,1	Colero	Colero - Colero	25 - 23
Institucionalidad y gestión pública: Examina la gestión de las entidades territoriales y condiciones de justicia, seguridad local	64,5	Medio alto	Alto – Medio alto	9 - 13

Tabla 11
Escalafón de la competitividad de los departamentos de Colombia 2017
Resultados por factores

d) Lineamientos sobre competitividad para la elaboración de los planes de desarrollo departamental y municipal 2016-2019¹⁶

El documento elaborado por la Comisión Regional de Competitividad de Casanare propone orientaciones estratégicas para promover la competitividad e innovación integrando propuestas e insumos técnicos derivados del desempeño del Departamento en los escalafones subnacionales de competitividad, las recomendaciones de la política nacional de competitividad e innovación, y las agendas departamentales.

Se destacan los siguientes temas:

- Directrices para promover la competitividad:
 - Agenda Nacional de Competitividad 2014-2018.
 - Agenda Regional de Competitividad de Casanare.
 - Agenda Única Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agroindustrial.
 - Agenda de Regionalización Boyacá-Casanare (en formulación).
 - Modelo de ocupación del territorio de la Orinoquia (en construcción).
 - Plan Regional de Competitividad de Casanare.
 - Plan Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación.
 - Plan Departamental de Empleo.
 - Plan Estratégico de la Ganadería en Casanare 2015-2032.
 - Plan Estratégico de Emprendimiento Regional.
 - Plan Decenal de Emprendimiento.
 - Plan de Acción de iniciativas clúster (Oil & Gas, Turismo de Naturaleza y Piña).
 - Plan de Acción de las cadenas productivas (arroz, ganadería, palma, piscicultura, piña, cacao, café y plátano).
- Visión Casanare 2021: “El Departamento de Casanare en el año 2021 será reconocido como epicentro económico de la Orinoquia, por su impacto en los mercados nacionales e internacionales, altos niveles de productividad y competitividad en agroindustria y turismo, soportados por el fortalecimiento gremial, la innovación tecnológica, la generación de conocimiento, la identidad de la cultura casanareña, el respeto de su entorno ambiental, los valores éticos y morales, y una alta calidad de vida de sus habitantes”.
- Iniciativas de articulación público – privada en desarrollo:
 - Iniciativa clúster de piña:
 - ✓ 44 empresarios articulados.

¹⁶ Comisión Regional de Competitividad de Casanare, escenario articulador de las demás instancias departamentales que promueven la competitividad, productividad, ciencia, tecnología e innovación y única instancia de interlocución con el Gobierno Nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (Artículo 186, Ley 1753 de 2015 - Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018). Agosto de 2015

- ✓ Formación especializada para cosechas y pos cosechas.
 - ✓ Investigación en cadena de comercialización y criterios de compra.
 - ✓ Certificación para exportación.
 - ✓ Proyecto ampliación de área de siembra.
- Clúster Turismo de Naturaleza
 - ✓ 224 empresarios articulados.
 - ✓ 5 turoperadores con más de 15 paquetes turísticos en ANATO 2015.
 - Clúster Oil & Gas
 - ✓ 63 empresarios articulados.
 - ✓ Estrategia de articulación CAMPETROL – Asociación Colombiana de Petróleo – Gobierno Nacional.
 - Alianza Tejido Empresarial
 - ✓ Objetivo: estimular la actividad económica, el tejido empresarial y el empleo de las mipymes donde ECOPETROL tiene operaciones.
 - ✓ 24 mentores empresariales certificados en metodología.
 - ✓ 11 empresas fortalecidas.
 - ✓ 50 profesionales capacitados y certificados.
 - Sistema de Incubación
 - ✓ 59 empresas activas en fase de aceleración (diseño de imagen corporativa, asesoría especializada, registro INVIMA, registro de marca, páginas Web, promoción de negocios).
 - ✓ 101 ideas de negocios inscritas.
 - ✓ 177 empresarios y emprendedores en diplomado (Yopal, Aguazul, Tauramena, Monterrey, Paz de Ariporo).
 - Llano Innova

Formación y acompañamiento especializado a gestores de innovación y empresarios para implementar procesos de innovación en sus empresas.
- Iniciativas fundamentales para la competitividad e innovación:
 - Fortaleza económica:
 - ✓ Fortalecimiento empresarial (habilidades gerenciales), sistemas de producción (BPA –Buenas prácticas agropecuarias-, BPM –Buenas prácticas de manufactura-, validación y ajuste de paquetes tecnológicos, definición de zonas óptimas para cultivo e incremento de área sembrada) y procesos de comercialización (mejora de canales, mercadeo, TICs, estudios de mercado, denominación de marca, promoción de negocios, alianzas) dirigido a encadenamientos priorizados.
 - ✓ Fomento de capacidades para la transformación y generación de valor agregado de los encadenamientos productivos.

- ✓ Estrategias de refuerzo de competitividad mediante iniciativas clúster y acuerdos de competitividad para la apuestas productivas del Departamento.
 - ✓ Fortalecimiento de las capacidades regionales para la promoción del emprendimiento en el Departamento (Política de Emprendimiento, Laboratorios de Emprendimiento, Fondos de Capital Semilla, Sistema de Incubación, Política de crédito público y Mecanismos no tradicionales de financiamiento).
 - ✓ Posicionamiento de Casanare como destino turístico articulado a una política de conservación y protección de recursos naturales (Política de Desarrollo Turístico).
- Infraestructura:
- ✓ Incremento de cobertura urbana y rural de servicios públicos (acueducto, alcantarillado, energía y gas).
 - ✓ Pavimentación de red vial terciaria y red vial secundaria.
 - ✓ Construcción del recinto ferial de Casanare (Centro Agroindustrial, Turístico y de Negocios de la Orinoquia).
 - ✓ Incremento del índice de cobertura de penetración de internet: redes de fibra óptica y masificación en la prestación del servicio.
- Capital humano
- ✓ Estrategias para mejorar la calidad educativa y ampliación de cobertura neta en educación pre-escolar, básica y media.
 - ✓ Ampliación de cobertura bruta de educación superior.
 - ✓ Articulación de la formación media-técnica con SENA y/o Instituciones de Educación Superior.
 - ✓ Articulación de programas de educación complementaria, técnica, tecnológica y profesional a encadenamientos productivos (pertinencia oferta educativa).
 - ✓ Fomento de la convivencia escolar, emprendimiento, bilingüismo y el deporte en las instituciones educativas de Casanare.
 - ✓ Programas de prevención del embarazo adolescente en Casanare.
 - ✓ Superación del analfabetismo en Casanare.
- Ciencia y tecnología
- ✓ Programas para formación en posgrado (maestría y doctorado) de docentes e investigadores en Casanare.
 - ✓ Programas de vinculación tecnológica aplicada a encadenamientos productivos priorizados (transferencia de conocimiento).
 - ✓ Estrategias de apropiación social y fortalecimiento de capacidades en investigación y desarrollo dirigido ciudadanos, estudiantes (grupos ondas, semilleros de investigación y jóvenes investigadores), grupos de investigación, centros de investigación, centros de desarrollo tecnológico y universidades.
 - ✓ Estrategias para potenciar las capacidades de innovación de los emprendedores y empresarios mediante acompañamiento especializado, formación, redes de contacto y financiación.

- Gestión y finanzas
 - ✓ Finanzas sostenibles para cumplimiento de metas de desarrollo (eficiencia en el recaudo y generación de recursos propios, eficacia administrativa, sostenibilidad de la deuda pública) y Gestión de recursos a nivel nacional y con el sector privado: Contrato- Plan y Alianzas Público-Privadas.
 - ✓ Estrategias de promoción (marketing territorial) y atracción de inversión privada nacional e internacional en el Departamento (zona franca, parques industriales, frigorífico, planta de transformación de cacao).
 - ✓ Fomento de la confianza hacia la gestión pública (estrategias de comunicación, sistemas de información en línea, veedurías, rendición de cuentas).
 - ✓ Fortalecimiento de las capacidades de autogestión de conflictos comunitarios, paz y posconflicto (justicia comunitaria, métodos alternativos de solución de conflictos, conciliación en equidad).
 - ✓ Estrategias de articulación intra e inter-regional y Ordenamiento territorial (lineamientos departamentales) articulado al desarrollo turístico y económico.
 - ✓ Articulación Nación – Territorio para la producción de estadísticas oficiales de Indicadores DANE para Casanare.

- Seguridad y convivencia
 - ✓ Fortalecimiento del liderazgo de los alcaldes municipales como primera autoridad de policía de su jurisdicción.
 - ✓ Programas de construcción de cultura ciudadana (costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia y conducen al respeto).
 - ✓ Fortalecimiento de las capacidades estratégicas y operativas de la fuerza pública (Plan integral de seguridad y convivencia, Fondo de Seguridad Territorial).
 - ✓ Programas integrales de prevención de accidentes de tránsito (seguridad vial).

e) Competitividad y productividad

Considerando su pertinencia directa con el tema de la competitividad del Departamento de Casanare, esta parte del documento se apoya en el contenido del estudio realizado por la Universidad de los Andes para el municipio de Aguazul¹⁷.

Pasando al nivel territorial, el concepto de competitividad se asocia de manera importante con el de productividad, asumiendo que el crecimiento económico y, de manera más amplia, el desempeño macroeconómico inciden sobre el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población. La productividad se entiende como el valor de la producción por unidad de factor productivo, es decir, por unidad de trabajo, de capital. En este sentido se pronuncia

¹⁷ Universidad de los Andes. Facultad de Administración. (2014). *Estudio de desarrollo económico-social de prospectiva de competitividad para el municipio de Aguazul (Casanare)*

el profesor Michael Porter cuando expresa que “La productividad es el determinante fundamental del nivel de calidad de vida de una nación a largo plazo¹⁸”

En éstos términos, el estudio de la Universidad de los Andes citado al pie plantea que “La competitividad de una ciudad se define como el conjunto de factores – políticas, instituciones, estrategias y procesos – que determinan el nivel de productividad sostenible de esa ciudad”. Siguiendo el sentido de este argumento, el estudio consigna que la productividad está relacionada con el uso eficiente de los recursos disponibles requeridos para el crecimiento de la economía, en este caso del Departamento de Casanare.

Las principales limitaciones de la productividad urbana en Colombia provienen de la baja inversión en capital físico, del bajo nivel educativo de la fuerza laboral y, asociado con este último, de los bajos retornos de los procesos de formación de capital humano. En estas condiciones, en 2014 se estimaba que se requerían 4.5 trabajadores colombianos para igualar el valor del producto de un trabajador de Estados Unidos¹⁹.

Estas dos limitaciones se citan frecuentemente en la documentación analizada sobre la competitividad del Departamento de Casanare y por ello se plantean de forma insistente estrategias para superarlas. Sin embargo, es pertinente reafirmar en este documento que los requerimientos de la competitividad surgen desde diferentes dimensiones y comprenden un espectro más amplio de variables, tal como se ilustra en el anexo B (Ver DOC. 1.1. / CAP I. / Anexo B).

Concluyendo, en materia de competitividad, puede concluirse que la situación relativa del departamento de Casanare, con respecto al conjunto de departamentos del país, es un reflejo del rezago que registra Colombia en el contexto regional de América Latina y de otros países de igual o mayor nivel económico. Es decir, partiendo del nivel nacional, los indicadores presentados constituyen una evidencia de los resultados de la evolución de las condiciones que han caracterizado el crecimiento del producto interno bruto, limitado especialmente por la baja productividad de los factores de producción. La transmisión de esta realidad a nivel regional se ha traducido en la formación de brechas económicas, sociales e institucionales, efecto que en el país se manifiesta de manera crítica en regiones como el litoral pacífico, la amazónica y la orinóquia.

Si bien actualmente se reconoce que la competitividad se aloja esencialmente en las ciudades y en las regiones prósperas, en Colombia puede considerarse que esta característica de las mayores economías y de los sectores e industrias más dinámicas del mundo, sólo se ha formado o se encuentra en consolidación en las ciudades principales del país, lo cual es visible en los rankings presentados y comentados. Al contrario, sobre las regiones de la periferia colombiana es pertinente plantear que el histórico centralismo político y económico contribuyó de forma destacada a su atraso, lo cual, por ejemplo, se puede confirmar en el tiempo que le

¹⁸ Porter, M. (2003). *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Barcelona: Ediciones Deusto

¹⁹ Conference Board Total Economy.(2014). *International labor comparisons program*.

tomo a Casanare adquirir su reconocimiento como departamento (a partir de la Constitución Política de 1991).

La economía colombiana ha perdido en los últimos años complejidad, diversidad y especialización y ha retornado a la dependencia de los bienes primarios, para el crecimiento del producto y para la generación de divisas vía las exportaciones. Este fenómeno se ha acentuado en los departamentos que iniciaron la producción petrolera a partir de la década de los años 80, como ha sucedido con Casanare. De una concentración tradicional de la actividad económica en actividades agropecuarias, especialmente la ganadería, se pasó a una muy alta participación de la industria del petróleo en el PIB nacional y en el local.

Antes del boom petrolero, el departamento estaba afectado por una reducida capacidad fiscal y por un atraso notable en la infraestructura vial, implicando esto último una pérdida importante de competitividad, dada la distancia económica que se impuso a las exportaciones potenciales que se podrían realizar a la zona andina, y a los litorales de Colombia. Sin embargo, el petróleo ha generado recursos cuantiosos en regalías, generado empleo e induciendo la formación de otro tipo de empresas.

No obstante las proyecciones económicas que contemplaban una aguda crisis que se desencadenaría a partir de la reducción de la producción de hidrocarburos, lo cierto es que esta no se ha presentado con la intensidad prevista y la economía regional evidencia signos de dinamismo. Como otro proceso positivo se señala que la inversión de las regalías han ubicado al departamento en lugares destacados en educación lo cual, haciendo abstracción de la calidad, representa uno de los requisitos básicos de la productividad y competitividad.

El crecimiento y la competitividad de la economía del departamento dependerán de los factores que se han señalado en el texto de este numeral. Es decir, de la diversificación de la actividad económica, del fomento a la creación de clústers que resuelvan las barreras que constriñen la ampliación de la producción de bienes como la piña, el ganado, el arroz, la palma, señalando los sectores de mayor producción, además de actividades como el turismo de naturaleza, los servicios a las empresas petroleras, etc.

Dentro de los esfuerzos requeridos para impulsar el crecimiento económico del Casanare se debe señalar también que desde la institucionalidad pública se debe asegurar la consolidación de un entorno eficiente, transparente, de seguridad ciudadana y jurídica, en un marco económico en el cual prime la calidad de la política macroeconómica. El sector privado, con el cumplimiento de las condiciones anteriores, respondería por la productividad con base en la inversión de capital y en la formación de capital humano. Este proceso deberá aportar a la ampliación del tamaño del mercado en tanto se produzca en condiciones que incidan significativamente sobre el incremento de la formalidad laboral. Dimensiones transversales corresponden a la concepción de la sostenibilidad ambiental para este conjunto de procesos; la política de ciencia, tecnología e innovación como una tarea conjunta público-privada llevada de forma concreta al territorio, al igual que la infraestructura de TICS.

Debe considerarse también que el horizonte del crecimiento de la economía del departamento de Casanare tendrá como referente mayor los logros en la productividad total de los factores de producción en Colombia y el avance de los niveles de competitividad del país.

3.2. Evolución de las finanzas del Departamento de Casanare y sus municipios

3.2.1. Desempeño fiscal del Departamento de Casanare

A partir de la Ley 617 de 2000 el Departamento Nacional de Planeación, DNP evalúa el desempeño fiscal de las entidades territoriales con el propósito de, entre otros objetivos, orientar el diseño de mecanismos para su fortalecimiento fiscal e identificar los factores determinantes de sus problemas financieros. En este contexto, es preciso señalar que *la metodología de evaluación fiscal ... no tiene como propósito evaluar corrupción, ni la calidad del gasto público, ... tampoco pretende evaluar ni la calidad del gasto ni menos el impacto de las inversiones realizadas* (Informe DNP: Balance del desempeño fiscal de los municipios y departamentos 2000-2003).

Partiendo de una estructura o clasificación de las cuentas de ejecución presupuestal (ingresos y gastos) de las entidades territoriales (Esquema No. 3), el análisis del desempeño fiscal se soporta en la siguiente secuencia metodológica (Informe DNP: Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2014):

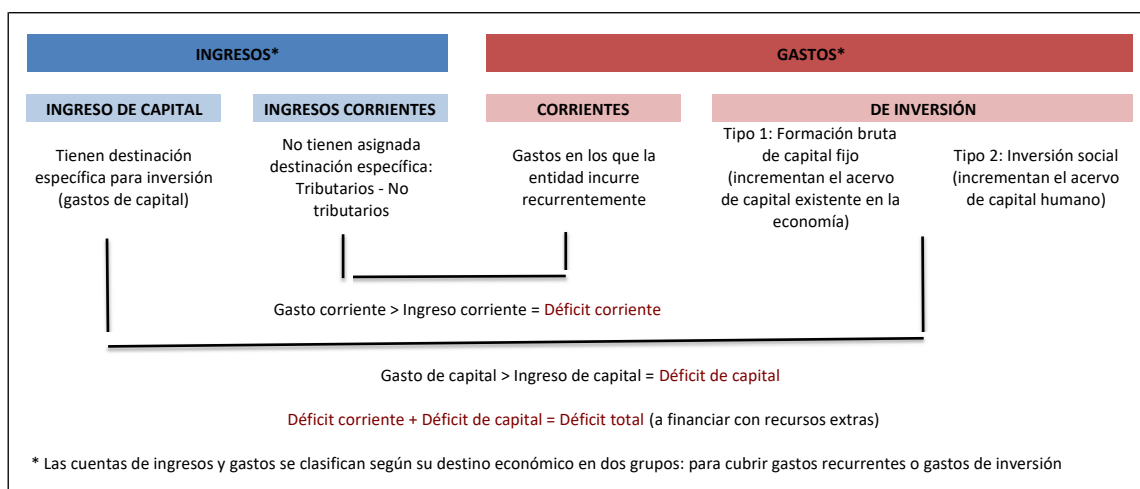


Gráfico 4
Estructura de cuentas: Clasificación de los ingresos y gastos

- Cálculo de seis indicadores de gestión financiera que abordan los siguientes aspectos:
 - La capacidad de las administraciones territoriales para corregir los excesos de gasto de funcionamiento con respecto a sus ingresos de libre destinación (impuestos, multas, tasas, contribuciones, transferencias para funcionamiento, etc.)

- La importancia de las rentas propias en las fuentes de financiamiento territorial
 - Las causas de los déficits fiscales
 - Las debilidades en capacidad de generación de rentas propias
 - Los problemas asociados a la escasez de recursos necesarios para financiar las necesidades de gasto territorial
 - La capacidad de solvencia frente al endeudamiento
- Agregación de éstos en un indicador sintético mediante la técnica de componentes principales
 - Establecimiento de un escalafón o ranking a partir del indicador sintético

A continuación se plantean algunos hechos destacados del análisis de los seis indicadores empleados en la medición del desempeño fiscal, concluyendo con el indicador sintético relativo al ranking nacional. El período de análisis comprende los años 2000 a 2016, considerando los resultados particulares para el departamento de Casanare y de manera comparativa respecto de la región Llano a partir del resultado promedio para el conjunto de siete departamentos que conforman esta región (Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada). Los datos que soportan estos resultados se obtienen del Anexo II.A.

A manera de introducción, para cada uno de los indicadores se expone su alcance o definición (Informe DNP: Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009).

a) Autofinanciación de los gastos de funcionamiento

Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%

La autofinanciación de los gastos de funcionamiento mide qué parte de los recursos de libre destinación está destinada a pagar la nómina y los gastos generales de operación de la administración central de la entidad territorial. Lo deseable es que este indicador sea igual o menor al límite establecido en la Ley 617 de 2000, de acuerdo con la categoría correspondiente. La información se obtiene a partir de las ejecuciones presupuestales reportadas al DNP. Los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD) excluyen los recursos que por ley o acto administrativo tienen destinación específica para inversión u otro fin.

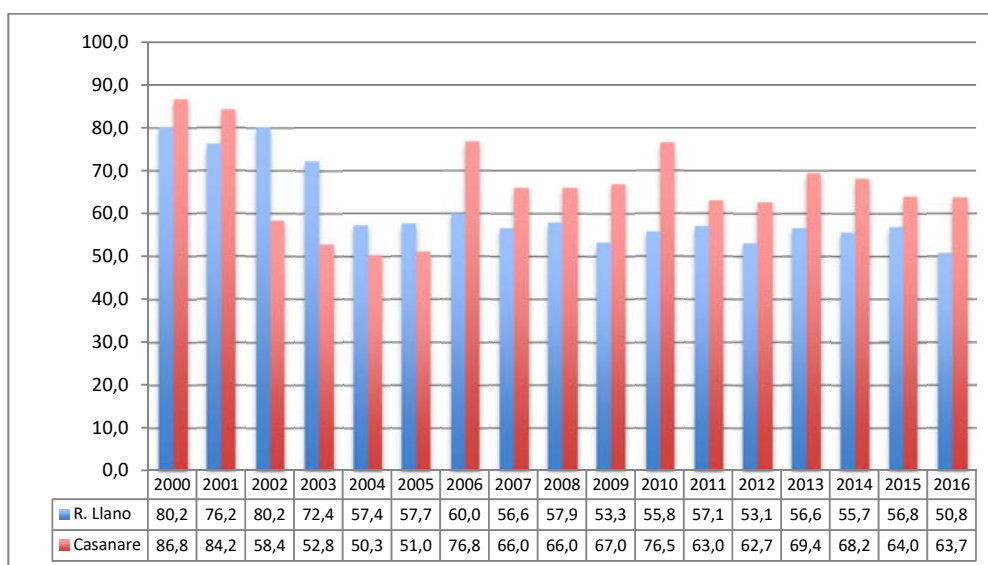


Gráfico 5
 Porcentaje de ingresos corrientes destinados a funcionamiento
 (Autofinanciación del funcionamiento = Gasto funcionamiento/ ICLD * 100%)
 Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

De acuerdo con la evolución de este indicador, en los últimos 17 años el departamento de Casanare ha mejorado su posición respecto del cubrimiento o financiación de sus gastos de funcionamiento con ingresos de libre destinación. En este sentido, mientras en el año 2000 para cubrir cien pesos de gastos de funcionamiento (nómina y gastos generales de operación) destinaba \$87 de los recursos de libre destinación, en el 2016 lo hacía en 23 pesos menos (\$64).

Considerando la clasificación del departamento de Casanare como de categoría tercera, y en este sentido con un límite del gasto del 70%, a lo largo del período analizado se registran intervalos de tiempo con importantes distancias al límite establecido, en puntos porcentuales, como en los años 2003 a 2005 en los que los ILD soportaban aproximadamente la mitad de los gastos de funcionamiento.

Frente al comportamiento reportado en conjunto por los otros departamentos de la región, Casanare refleja la posición menos favorable en términos de solvencia y sostenibilidad de su gasto de funcionamiento, que se ha venido consolidando desde 2006.

Observando el resultado promedio para el período 2000 a 2016:

- Guainía, Guaviare, Vaupés, Vichada y Arauca, de categoría cuarta y límite de gasto de 70%, cumplen con el indicador

Departamento	%
• Casanare	66,3
• Arauca	64,7
• Guaviare	62,3
• Meta	60,5
• Vaupés	60,5

- Meta, de categoría primera y límite de gasto de 55%, no cumpliría, en términos globales

- Guainía 59,1
- Vichada 53,9

b) Respaldo del servicio de la deuda

Servicio de la deuda / ingresos disponibles * 100%

Es una medida de capacidad de respaldo y se obtiene como la proporción de los recursos totales que están respaldando la deuda. Se espera que este indicador sea menor que 80%, es decir, que los créditos adeudados no superen el 80% de lo que se tiene para respaldarlos. Ello exige que la deuda total no supere la capacidad de pago de la entidad ni comprometa su liquidez en el pago de otros gastos, tal y como lo señala la ley 358 de 1997.

La evolución del servicio de la deuda para el período observado en el departamento de Casanare, al igual que para el conjunto de departamentos que integran la región Llano, refleja un comportamiento positivo en términos de la capacidad para respaldar su endeudamiento con los ingresos que recibe.

Al respecto, participaciones del saldo de la deuda en el ingreso del orden de la quinta o cerca de la tercera parte de éste no se volvieron a presentar desde 2001. Contrario a esta situación se tiene que, de manera consecutiva durante el intervalo de cinco años comprendido entre 2002 y 2006 y posteriormente entre 2013 y 2015, el indicador refleja una participación inexistente del servicio de la deuda respecto de los ingresos. En los años restantes, a excepción del año 2012 en el que también tuvo lugar una disminución importante en los ingresos totales del departamento (literal 2, Gráfico No. II.9), el servicio de la deuda no compromete más del 14% del ingreso.

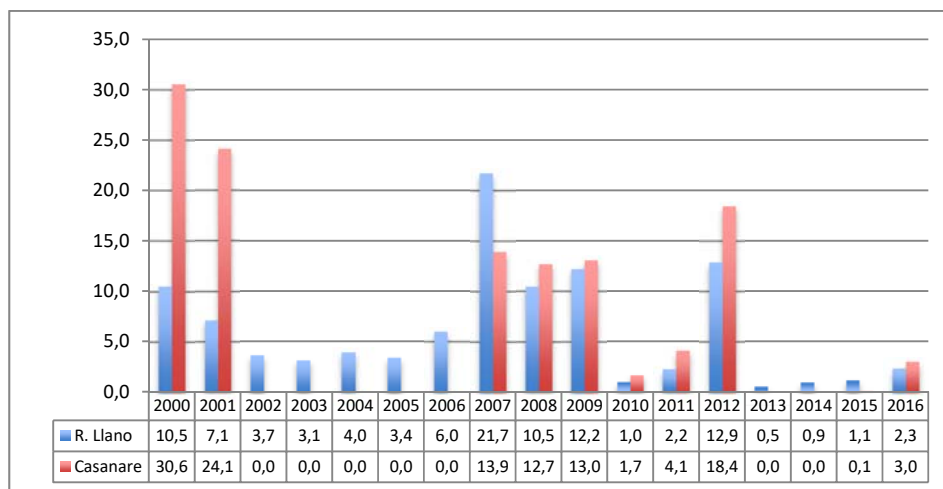


Gráfico 6

Magnitud de la deuda

(Magnitud de la deuda = Servicio de la deuda / ingresos disponibles * 100%)

Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

En promedio, para el período de 17 años (2000 a 2016), Arauca es el departamento de la región que, con un nivel moderado de participación del servicio de la deuda sobre su ingreso (no compromete su liquidez en el pago de otros gastos), reporta el indicador más alto.

<u>Departamento</u>	<u>%</u>
• Arauca	11,5
• Meta	9,2
• Casanare	7,2
• Guainía	7,2
• Guaviare	3,5
• Vaupés	2,8
• Vichada	0,9

c) Dependencia de las transferencias de la nación y las regalías

Transferencias + Regalías / ingresos totales * 100%

Mide la importancia que estos recursos tienen en relación con el total de fuentes de financiación, es decir, indica el peso que tienen estos recursos en el total de ingresos y su magnitud refleja el grado en el cual las transferencias y regalías se convierten en los recursos fundamentales para financiar el desarrollo territorial. Un indicador por encima de 60% señala que la entidad territorial financia sus gastos principalmente con recursos de transferencias de la Nación. El monto de las transferencias no incluye los recursos de cofinanciación, pues son recursos no homogéneos a todas las entidades territoriales y, de ser considerados, generaría distorsiones en la evaluación.*

* Hasta el año 2008 el indicador excluía recursos provenientes de las regalías o de los fondos de cofinanciación, considerando únicamente transferencias recibidas de la nación por SGP.

En virtud a parámetros metodológicos en el tratamiento de las cuentas de ejecución presupuestal, en el período de años 2000 a 2008 para el departamento de Casanare no más del 20% de sus ingresos correspondían a transferencias. A partir del año 2009, el peso de las transferencias y las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, petróleo en este caso, asciende como mínimo a dos terceras partes del ingreso total del departamento (con picos como el año 2010 con el 86% del ingreso), situación que lo hace altamente dependiente de este tipo de recursos para el cubrimiento de su gasto.

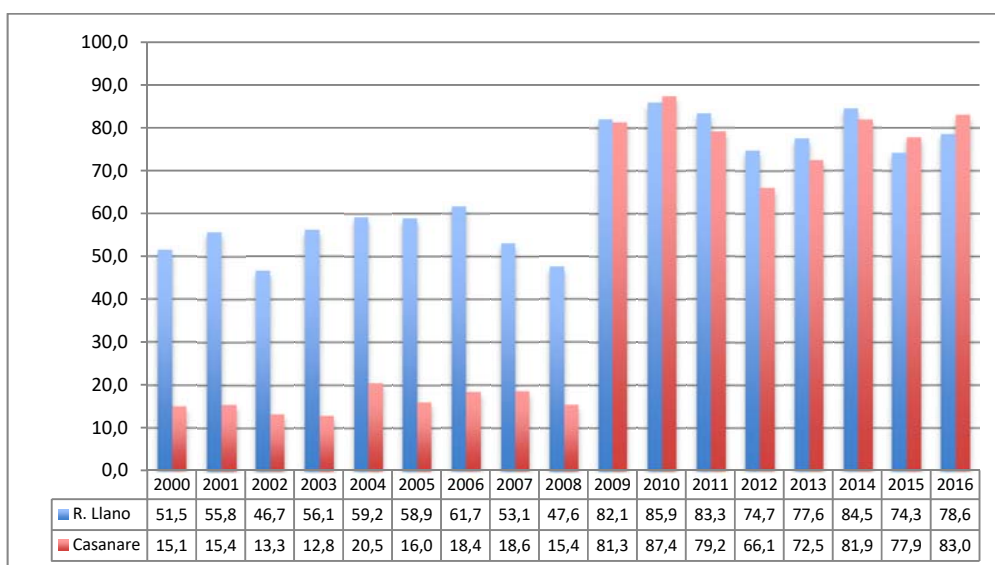


Gráfico 7
Porcentaje de ingresos que corresponden a transferencias
 (Dependencia de las transferencias = Transferencias + Regalías / ingresos totales * 100%.)
 Casanare y Región Llano. 2000 – 2016
 Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

La región Llano en su conjunto reporta una situación similar, no obstante el ajuste metodológico resulta menos marcado en tanto a nivel global la participación de las transferencias en el ingreso de los departamentos ha sido históricamente significativa.

A este respecto, mientras en los departamentos de Vaupés, Vichada, Guainía y Guaviare los niveles de participación de las transferencias y regalías sobre el ingreso a partir de 2009 se fortaleció; en Meta, Arauca y Casanare se incrementó en un margen importante.

<u>Departamento</u>	<u>%</u>
• Vaupés	81,3
• Vichada	80,8
• Guainía	80,1
• Guaviare	76,1
• Meta	52,6
• Arauca	50,0
• Casanare	45,0

d) Generación de recursos propios

Ingresos tributarios / ingresos corrientes * 100%

(Complemento al indicador anterior) Refleja el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de recursos. Esta es una medida del esfuerzo fiscal que hacen las administraciones por financiar sus planes de desarrollo. Se espera que las entidades territoriales aprovechen su capacidad fiscal plenamente para garantizar recursos complementarios a las transferencias que contribuyan a financiar el gasto relacionado con el cumplimiento de sus competencias ... es válido incorporar este indicador como complemento al de transferencias para valorar explícitamente el esfuerzo fiscal territorial.

La desagregación de los resultados correspondiente a este indicador tiene lugar desde el año 2010 debido a que, por un ajuste metodológico aplicado en el proceso de cálculo a partir de este año, no resulta comparable para la serie de tiempo de 17 años considerada.

De acuerdo con los resultados del indicador, para el caso del departamento de Casanare se encuentra que los recursos propios representan un peso importante en los ingresos corrientes con proporciones entre 82% y 88% de los mismos hasta el año 2015, dinámica que para 2016 advierte un deterioro significativo (70,8%, que significa una participación disminuida en 16,9 puntos porcentuales).

A nivel de la región se percibe un esfuerzo fiscal relativamente menor respecto al de Casanare en la medida en que el peso relativo de los ingresos tributarios en el total de ingresos es del orden de 55% a 60%.

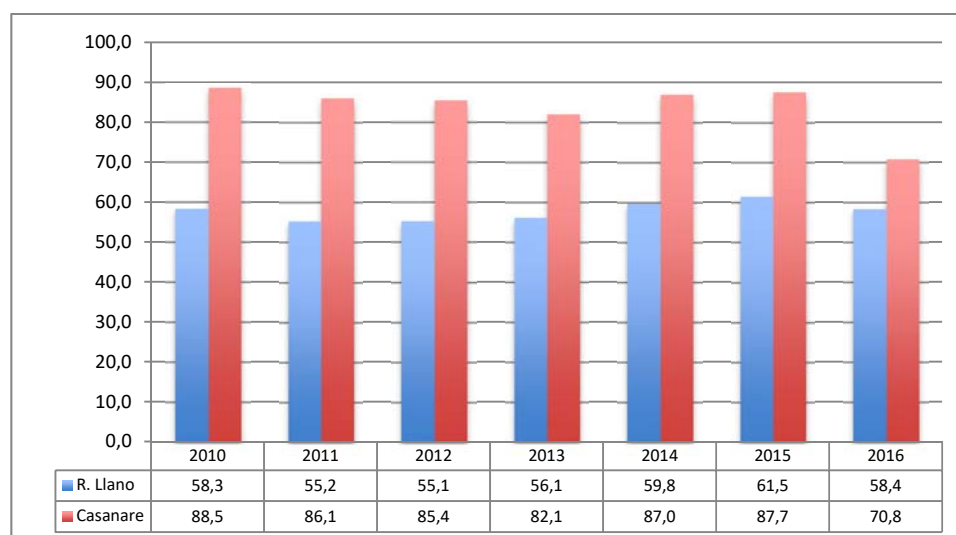


Gráfico 8

Porcentaje de ingresos que corresponden a recursos propios
(Dependencia de los recursos propios = Ingresos tributarios / ingresos corrientes * 100%)
Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

Respecto de la región Llano, el departamento de Casanare corresponde al segundo, después de Meta, en generar recursos propios. Por el contrario, la situación predominante para Vichada, Guainía y, especialmente, Vaupés, ratifica la altísima dependencia de su presupuesto por las transferencias de la nación y de regalías.

Departamento	%
• Meta	95,1
• Casanare	85,7
• Arauca	73,7
• Guaviare	51,1
• Vichada	38,6
• Guainía	33,7
• Vaupés	26,5

e) Magnitud de la inversión

Inversión / gasto total * 100%

Permite cuantificar el grado de inversión que hace la entidad territorial, respecto del gasto total. Se espera que este indicador sea superior a 50%, lo que significa que más de la mitad del gasto se está destinando a inversión. Para el cálculo de este indicador se entiende como inversión no solamente la formación bruta de capital fijo sino también lo que se denomina inversión social (pago de nómina de médicos y maestros, capacitaciones, subsidios, dotaciones escolares, etc., independientemente de las fuentes de financiación).

En un sentido más amplio, la inversión pública comprende tanto los gastos destinados a incrementar, mantener o mejorar las existencias de capital físico de dominio público destinado a la prestación de servicios sociales (p. ej., hospitales, escuelas y vivienda), así como el gasto destinado a incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano (p. ej., educación, capacitación, nutrición, etc.). Es importante aclarar que el concepto de inversión social se diferencia del concepto de inversión de las Cuentas Nacionales, donde se incluyen los gastos en capital no físico –esto es, en capital humano– que, al igual que los gastos en capital físico, mejoran o incrementan la capacidad de producción o de prestación de servicios de la economía.

Tanto el departamento de Casanare como el conjunto de los otros seis departamentos de la región Llano registran un comportamiento óptimo del indicador en tanto más de la mitad del gasto de los mismos corresponde a inversión. No obstante lo anterior, es preciso señalar la particularidad que en este resultado puede conllevar un nivel de gasto soportado en un ingreso apalancado en recursos de regalías, y un gasto de funcionamiento (como segundo de los dos componentes del gasto total), relativamente fijo en el tiempo (no crece en relación directa al crecimiento del ingreso). Al respecto, en los últimos 17 años se tiene que Casanare ha destinado, como mínimo, el 87,6% de su gasto anual total en inversión, y los departamentos de la región en conjunto 79,8%.

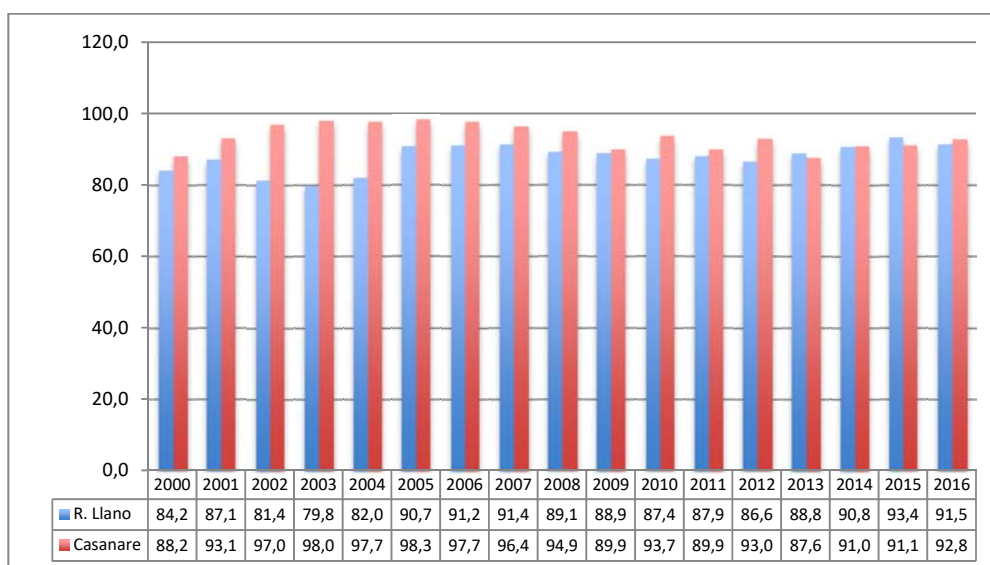


Gráfico 9
 Porcentaje del gasto total destinado a inversión
 (Magnitud de la inversión = Inversión / gasto total * 100%)
 Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

Corroborando lo anterior, en promedio para el período de tiempo comprendido entre los años 2000 y 2016, dentro de la región el departamento que menos ha destinado recursos de su gasto total a inversión lo ha hecho en una proporción de 85,3% (Vaupés).

Departamento	%
• Casanare	93,4
• Vichada	88,3
• Meta	87,9
• Arauca	87,2
• Guainía	87,1
• Guaviare	85,3
• Vaupés	85,3

f) Capacidad de ahorro

Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%

El indicador de capacidad de ahorro es el balance entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes y es igual al ahorro corriente (ingresos corrientes – gastos corrientes) como porcentaje de los ingresos corrientes. Este indicador es una medida de la solvencia que tiene la entidad territorial para generar excedentes propios de libre destinación que se destinen a inversión, complementariamente al uso de transferencias de la Nación y a financiar los procesos de reestructuración de los pasivos y créditos. Se espera que este indicador sea positivo, es decir, que las entidades territoriales generen ahorro.

Incluye no solamente los ingresos corrientes de libre destinación de que habla la Ley 617 de 2000, sino también aquellos que legalmente no tienen destinación forzosa para inversión, estén o no comprometidos en alguna destinación específica por acto administrativo. A su vez, el indicador incluye dentro de los gastos de funcionamiento las transferencias a los órganos de control (asambleas, contralorías, personerías y concejos), los gastos de funcionamiento de la administración central, según la Ley 617 de 2000, las transferencias para

funcionamiento a las entidades y los gastos ocasionados por indemnizaciones por retiros de personal originados en los programas de saneamiento fiscal y financiero suscritos por las entidades territoriales, y el pago de pensiones.

Como se desprende, los ingresos corrientes y gastos corrientes para calcular la capacidad de ahorro son más amplios que los ingresos y gastos de funcionamiento que se utilizan para calcular el indicador de cumplimiento del límite legal de que habla la Ley 617 de 2000. En este sentido, el indicador es complementario al de cumplimiento a los límites de gasto y mide si las entidades territoriales están realmente generando excedentes para inversión, después de cubrir los gastos de funcionamiento de la administración central, atender los compromisos derivados de los acuerdos de reestructuración de pasivos, apropiar los recursos para el pago de los pasivos pensionales y otros gastos corrientes.

Dentro del período de años observado, el departamento de Casanare ha mostrado una capacidad de ahorro positiva con excepción de los años 2000 y 2001. A partir del año 2002, la generación de excedentes corrientes (después de cubrir sus gastos recurrentes como los de funcionamiento), representa como mínimo la quinta parte de sus ingresos corrientes.

Como particularidad a resaltar, se señala el que en los años 2000 a 2004 el comportamiento de Casanare y la región Llano (siete departamentos), resulta opuesto. Mientras en los dos primeros años (2000 y 2001) la región reporta capacidad de ahorro positiva y en los siguientes tres años (2002 a 2004) negativa, el departamento se comporta exactamente al contrario. Esta situación extrema, y la dinámica registrada desde 2005 permiten anticipar la existencia de una heterogeneidad importante entre los departamentos de la región a nivel del balance entre las cuentas de ingreso y gasto corriente.

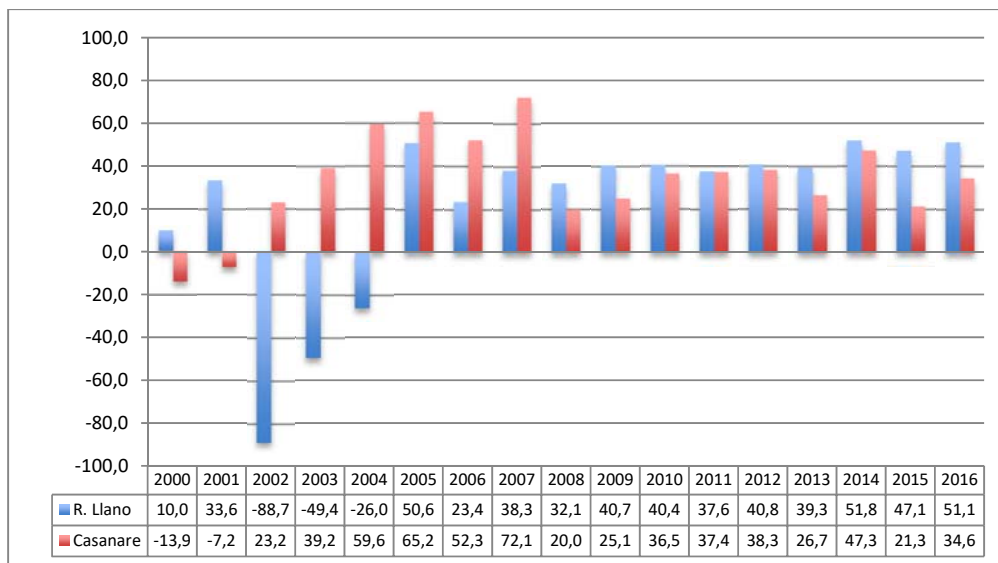


Gráfico 10

Capacidad de ahorro

(Capacidad de ahorro = Ahorro corriente / ingresos corrientes * 100%)

Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

Observando en conjunto el período de años analizado (2000 a 2016), mientras Arauca presenta una tendencia hacia una capacidad de ahorro negativa (derivada de los resultados de los años 2002 a 2004 con niveles entre -350% y -450%), en el departamento del Meta cerca del 40% de su ingreso corriente a lo largo del período equivale a ahorro.

Departamento	%
• Meta	39,4
• Guaviare	37,1
• Vichada	34,7
• Casanare	34,0
• Guainía	30,5
• Vaupés	24,6
• Arauca	-46,9

g) Índice de desempeño fiscal

Indicador fiscal

Respondiendo al objetivo metodológico de sintetizar el conjunto anterior de aspectos (seis indicadores) en uno integral, el Índice de Desempeño Fiscal explica la mayor parte de la variabilidad del conjunto de variables, lo que lo hace atractivo para la toma de decisiones.

El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto los siguientes resultados:

- *Buen balance en su desempeño fiscal*
- *Suficientes recursos para sostener su funcionamiento*
- *Cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00*
- *Importante nivel de recursos propios (solventia tributaria) como contrapartida a los recursos de SGP*
- *Altos niveles de inversión*
- *Adecuada capacidad de respaldo de su deuda*
- *Generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solventia financiera.*

En lo corrido del período de años comprendido entre 2000 y 2016 el departamento de Casanare ha demostrado desempeños más robustos en los años 2004, 2005, 2007 y 2011 a 2015 (con indicadores del orden de 70% a 74%).

No obstante la alta dependencia del departamento por las transferencias de la nación, en particular las regalías, la medición del índice de desempeño fiscal registrada para estos años se deriva de un bajo o nulo endeudamiento, un aporte importante de sus recursos propios, la inversión alta respecto de sus gastos totales y su capacidad de ahorro positiva a partir de sus ingresos corrientes. Así mismo, cumple con el indicador de gastos de funcionamiento sobre ingresos corrientes de libre destinación (Ley 617 de 2000).

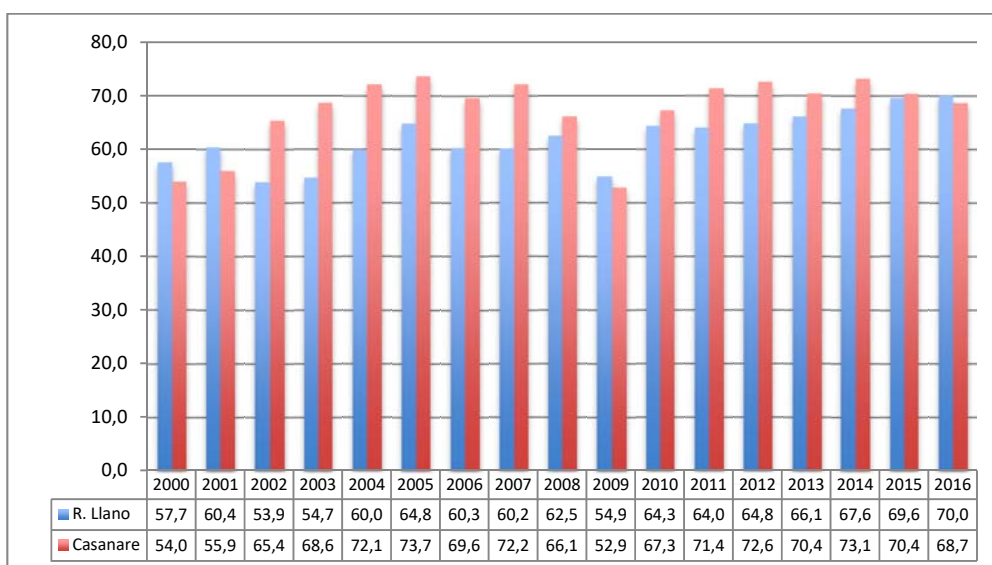


Gráfico 11
Indicador fiscal

(Variable que resume los 6 indicadores anteriores en una sola medida, con escala de 0 a 100)
Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

A nivel de la región Llano, el desempeño fiscal permite subdividir el grupo de departamentos en dos grupos: uno conformado por Meta, Casanare, Arauca y Guaviare con mejor desempeño relativo frente al segundo conformado por Vichada, Guainía y Vaupés.

Departamento	%
• Meta	68,6
• Casanare	67,5
• Arauca	63,2
• Guaviare	61,8
• Vichada	59,3
• Guainía	57,7
• Vaupés	56,8

h) Posición nacional y nivel de desempeño

Con base en el puntaje correspondiente al índice de desempeño fiscal para el conjunto de 32 departamentos considerado, la posición nacional ilustra la situación de, en este caso el departamento de Casanare en el contexto nacional. En este sentido, para el período de años observado se destaca el transcurrido entre los años 2002 a 2007, el cual coincide con una capacidad de ahorro positiva importante, un nivel de inversión alto y sostenido (del orden del 97% del gasto), dependencia moderada de las transferencias y servicio de deuda inexistente. Para los años siguientes ha perdido posiciones llegando a la número 24 (sobre 32) en 2009, 2010 y 2016.

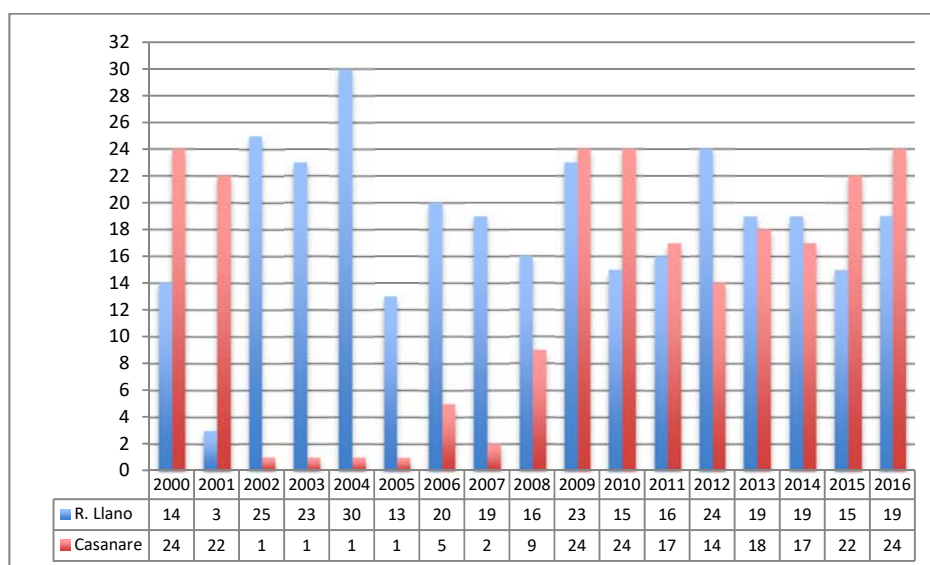


Gráfico 12

Posición nacional

Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

A nivel de la región Llano, cuyos resultados promedian los correspondientes a los siete departamentos que la conforman, el año 2001 se destaca como el de mejor desempeño. En este caso se tiene que, no obstante el puesto 22 ocupado por Casanare, Arauca y Meta contribuyeron a contrarrestar esta situación al ocupar ese mismo año las posiciones tres y cuatro, respectivamente.

Como una derivación adicional del índice de desempeño, orientada a establecer una caracterización territorial, a partir del indicador se definen cinco tipologías de desempeño fiscal, de más alto a más bajo así: solvente, sostenible, vulnerable, riesgo y deterioro:

Solvente

Indicador de desempeño fiscal igual a superior a 80 puntos. Estos departamentos gozan de unas finanzas saludables: cumplen con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000, generan ahorro corriente, el gasto en inversión es alto, sus ingresos les permiten tener un amplio respaldo del endeudamiento y los recursos propios pesan de manera importante, como contrapartida a los recursos del SGP. Estas entidades, tienen mejores condiciones de solvencia financiera, comparadas con el resto.

Sostenible

Son las entidades para las cuales el indicador de desempeño fiscal se sitúa entre 70 y 80 puntos. Su situación es similar a los del grupo solvente, pero la magnitud de los indicadores es menor.

Vulnerable

Corresponde a las entidades cuyo indicador de desempeño fiscal está entre 60 y 70 puntos, lo cual significa que aunque pueden cumplir con los límites de gasto de la Ley 617 de 2000 y generar ahorros propios, dependen de manera importante de las transferencias y son entidades expuestas a desequilibrios en sus finanzas como consecuencia de choques en sus estructuras financieras. Estas entidades mantienen apenas un nivel de equilibrio relativo en su balance fiscal, pero sin presentar excedentes que les permita sortear holgadamente algún desequilibrio en sus finanzas.

Riesgo

En este grupo se encuentran las entidades con un indicador entre 40 y 60 puntos. Estos departamentos se encuentran en riesgo de generar déficit corriente por la insuficiencia de recursos propios, lo que los hace altamente dependientes de las transferencias y con probabilidad de incumplir los límites de gasto de la Ley 617 de 2000. En este sentido, requieren atención especial para garantizar su solvencia financiera de largo plazo.

Deterioro

Estas entidades presentan un indicador de desempeño fiscal menor o igual a 40, reflejando baja capacidad de ahorro, dificultades para garantizar el pago de los gastos de funcionamiento, alta dependencia de las transferencias y menores posibilidades de inversión. Son estos los departamentos que requieren mayor atención, si se quiere garantizar su sostenibilidad de largo plazo. Para estas entidades, cualquier choque financiero sería difícil de sortear.

En términos generales, en el contexto del período de 17 años analizado (Esquema No. 4), el departamento de Casanare reporta un desempeño positivo con nueve años en situación sostenible, cinco en vulnerable y tres (2009 el último de éstos) en riesgo.

A nivel del conjunto de departamentos de la región Llano se destaca que ninguno de éstos, incluido Casanare, ha logrado la máxima categoría (solvente), la tipología vulnerable se percibe como la predominante y, en situación de deterioro se ha reportado únicamente Guainía en el año 2007.

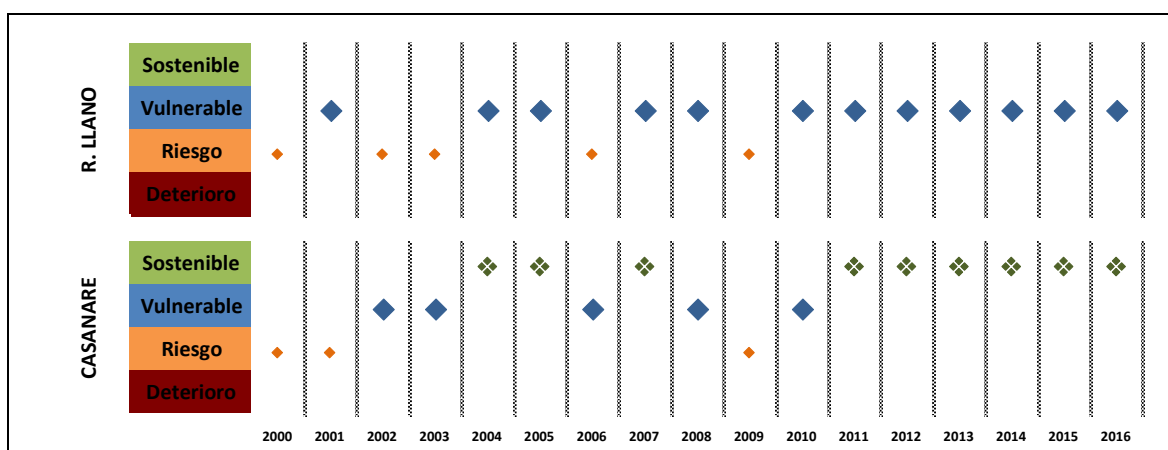


Gráfico 13

Nivel de desempeño

Casanare y Región Llano. 2000 – 2016

Fuente: DNP. Evaluación del desempeño integral de Departamentos. Ranking Fiscal

En conclusión, y desde la perspectiva de los resultados más recientes disponibles (año 2016), no obstante la alta dependencia de los recursos por concepto de transferencias y regalías, el departamento de Casanare registra un desempeño fiscal positivo reflejado en: capacidad para sostener su funcionamiento (63,7% de los ingresos corrientes se destinan a funcionamiento con lo que se da cumplimiento al porcentaje de 70% definido por ley), margen importante de recursos que respaldan su deuda (la deuda representa el 3,0% de los ingresos disponibles), esfuerzo fiscal significativo y consecuente dinamismo en la generación de recursos propios (el

70,8% de los ingresos corrientes corresponde a ingresos tributarios), alta concentración del gasto total en inversión (el 92,8% del gasto total se destina a inversión), y capacidad de ahorro positiva (el ahorro equivale al 34,6% de los ingresos corrientes del departamento).

3.2.2. Finanzas públicas del Departamento de Casanare

El análisis que se desarrolla a continuación concierne las finanzas públicas del Departamento de Casanare para el período de seis años comprendido entre 2012 y 2017, desde la perspectiva de los ingresos y gastos totales y por componente.

La información incluida se soporta en el Sistema de Información del Formulario Único Territorial, SISFUT del Departamento Nacional de Planeación, DNP. En cuanto al tratamiento de la información consultada, se trabaja en términos de pesos corrientes, con el objeto de mantener la información de origen y, consecuentemente, asegurar que su ingreso al SIG de la gobernación de Casanare se realice en las mismas condiciones en que figura en el DNP.

A nivel de ingresos y gastos totales (Gráfico 14), en general se observa una tendencia decreciente en ambos casos. Al respecto, mientras los ingresos parten de un nivel de 907 mil millones para llegar a 584 mil millones en 2017, los gastos inician el período analizado con 608 mil millones llegando a registrar en 2017 un total de 316 mil millones.

No obstante este comportamiento general, la tendencia a disminuir se percibe un poco más fuerte en el caso de ingresos. En este sentido, mientras en ingresos el promedio de la variación anual es de -5,8%, en gastos, aunque mínima, es positiva con 1,4%.

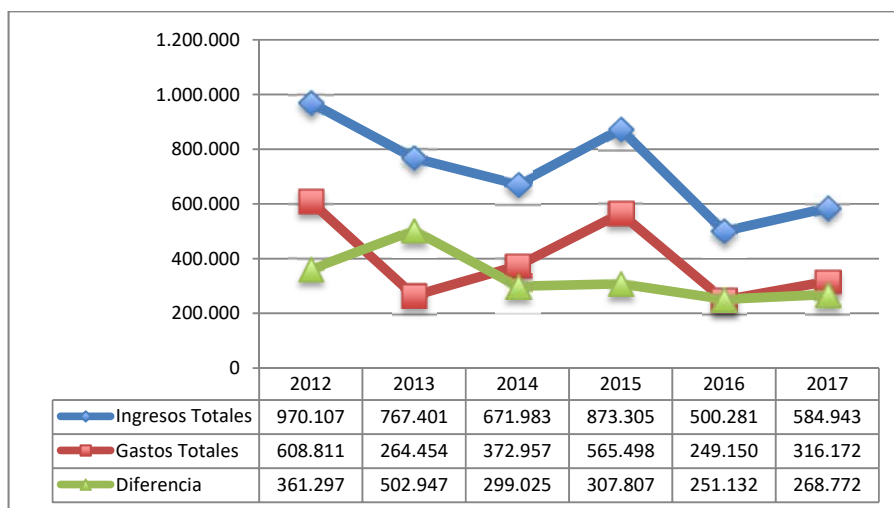


Gráfico 14
Departamento de Casanare. Ingresos totales, Gastos totales, Diferencia (déficit). 2012 - 2017
Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

Observando la diferencia resultante entre los valores de ingresos y gastos para cada año, es posible plantear una dinámica consistente o paralela en su evolución (valores relativamente parejos en la diferencia). Como caso de excepción al comportamiento señalado se tiene el año 2013 en el que mientras el ingreso total disminuyó en 20,9% el gasto total lo hizo en 56,6%.

En cuanto a la composición de los ingresos del Departamento de Casanare (Gráfico 15), los tres primeros años del período considerado reportan una mayor participación de ingresos de capital sobre ingresos corrientes (que integran los ingresos tributarios y no tributarios), y en los tres años siguientes se revierte esta situación.

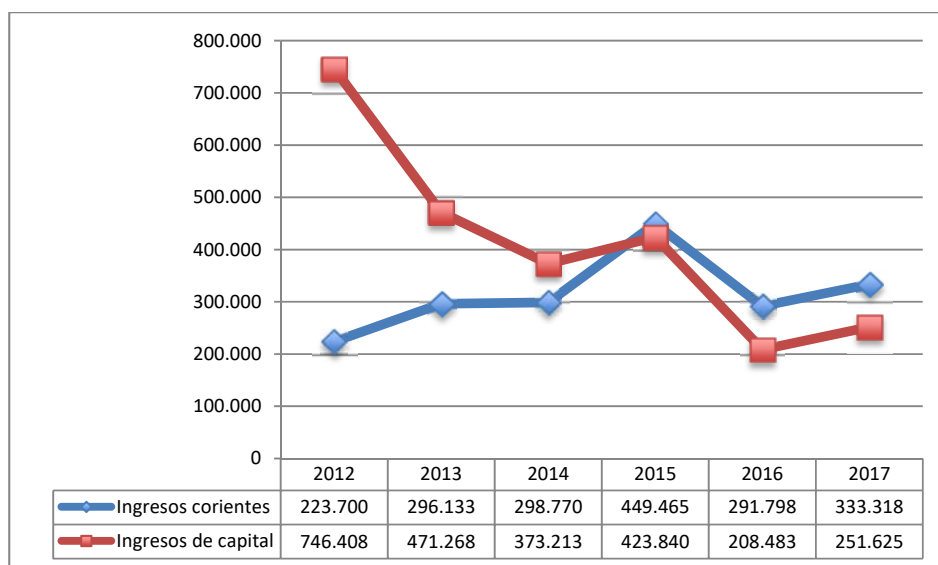


Gráfico 15
Departamento de Casanare. Ingresos corrientes y de capital. 2012 - 2017
Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

A nivel particular, la disminución de los ingresos de capital se deriva de la correspondiente en la subcuenta del *superávit fiscal*. Este mismo componente es el principal responsable de la amplia brecha que se registra en 2012 y, consecuentemente, también del cierre de la misma a lo largo del período.

Desde el lado de los ingresos corrientes, el cambio en la tendencia de la brecha con los ingresos corrientes se explica principalmente por el comportamiento de los ingresos no tributarios, los cuales:

- Registran un promedio de la variación anual de 18,3% (frente a 4,6% en el caso de los ingresos tributarios).
- También en promedio para el período de años analizado, duplican en valor a los correspondientes a ingresos tributarios.

La composición de los ingresos registra cambios drásticos en el período de seis años analizado (Gráfico 16). En este sentido, desde la perspectiva de los correspondientes a ingresos tributarios, transferencias (que comprenden la casi totalidad de los ingresos no tributarios), y las regalías²⁰ se tiene que:

- La participación de regalías en el total de ingresos cercana al 40% en 2012, disminuyó hasta menos de 2% en 2017. La reducción más fuerte se dio en los años 2014 a 2015, período en el cual se tiene que: *“La baja en los precios internacionales del petróleo le costó al Estado colombiano 2,4 billones de pesos (31,3 por ciento menos) en regalías entre el 2014 y el 2015, de acuerdo a cifras de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)”*²¹
- En la observación anterior es importante también tener en cuenta el hecho que ... *en el marco de lo establecido en la Ley 1530 del 17 de mayo de 2012 y su Decreto reglamentario 1949 del 19 de septiembre de 2012, el manejo presupuestal del Sistema General de Regalías (SGR) se define con un esquema de afectación distinto al que rige para el resto de recursos que administra la entidad territorial, por lo cual, solo pueden incorporarse en su propuesta los montos relacionados con los proyectos de inversión viabilizados y aprobados por el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), que se encuentran garantizados con dichos recursos*²².
- El espacio que ocupaba la participación de regalías fue sustituido paulatinamente por, en orden de importancia, las transferencias y los ingresos tributarios (ambos componentes de los ingresos corrientes), creciendo los primeros en 26,2 puntos porcentuales y los segundos en 7,2 puntos entre los años 2012 y 2017.

²⁰ Incluye las sumas de las siguientes cuentas del formulario correspondiente a Ingresos: TI.A.2.6.2.1.7.1. Regalías por hidrocarburos petróleo y gas (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02). Regalías recibidas por la entidad territorial, generadas por la explotación de hidrocarburos o su transporte a través de puertos marítimos o fluviales; TI.B.2. Regalías Indirectas (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02). Son las regalías no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, distribuidas por el Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan en la promoción de la minería, medio ambiente, y en proyectos regionales de inversión; TI.B.2.1. Fondo Nacional de Regalías - FNR (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02). Son los recursos orientados a proyectos de inversión del fondo cuenta constituido con el remanente de los recursos de regalías no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios; TI.B.6.1.1. de regalías. Recursos incorporados al presupuesto por cancelación de reservas con fuente de financiación regalías; TI.B.6.2.1.2.2. Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02). Corresponden al superávit fiscal de la vigencia anterior derivado de los recursos de regalías con una destinación específica; TI.B.6.2.2.2.2. Regalías y compensaciones (Régimen Anterior de Regalías Ley 141/94 y 756/02). Corresponden al superávit fiscal de vigencias anteriores no incorporado derivado de los recursos de regalías con una destinación específica.

²¹ Artículo periódico El Tiempo: “En el 2015 las regalías petroleras cayeron 31 %”. Mayo 17 de 2016. En: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16595208>

²² MINHACIENDA. Viabilidad de los departamentos 2016. Departamento de Casanare, Diciembre 2016. En: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/path/Contribution%20Folders/SitioWeb/Home/asistenciaentidadesterritoriales/informeviabilidadfiscal/2015/Informes.html?_afLoop=331687279854319

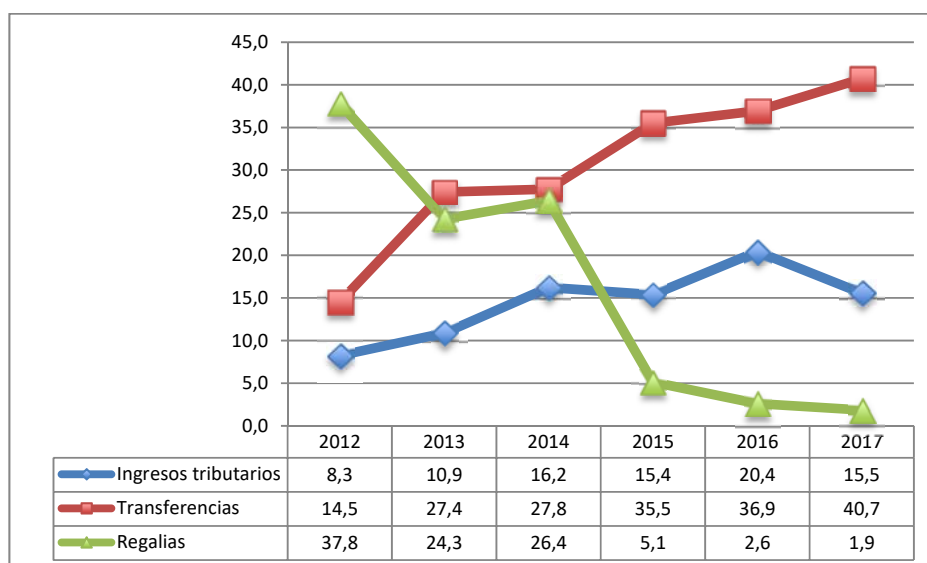


Gráfico 16
Departamento de Casanare. Ingresos Tributarios, Transferencias y Regalías*. 2012 - 2017
% Ingresos Totales

* Incluye las cuentas: *De regalías* (recursos del balance – ingresos de capital); *Regalías y compensaciones, régimen anterior de regalías Ley 141/94* (recursos del balance – ingresos de capital); *Provenientes de regalías y compensaciones, régimen anterior de regalías Ley 141/94 y 756/02* (rendimientos por operaciones financieras – ingresos de capital); *Reintegros de recursos de regalías* (reintegros – ingresos de capital).

Fuente: SISFUT - DNP

Al margen del tratamiento de manejo y clasificación de las cuentas presupuestales en el SISFUT, es preciso señalar el volumen de ingresos del SGR para el departamento de Casanare en el período 2012 a 2016²³:

Año	Millones de \$
• 2012	741.989
• 2013	607.534
• 2014	646.759
• 2015	574.882
• 2016	258.716

Como evidencia de la relevancia que representan para el departamento estos recursos, se señala que ... *los ingresos del SGR en la bienalidad 2015-2016 representaron el 140% de los ingresos totales del departamento en el 2016; también fueron el 498% del SGP y el 656% del recaudo de los recursos propios*²⁴.

Con relación a los componentes del gasto total, los correspondientes a gastos de inversión presentan dos características predominantes para el período analizado (Gráfico 17):

²³ Visor del Índice de Desempeño Fiscal. En: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

²⁴ MINHACIENDA. Viabilidad de los departamentos 2016. Departamento de Casanare, Diciembre 2016. En: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/content/conn/OCS/path/Contribution%20Folders/SitioWeb/Home/asistenciaentidadesterritoriales/informeviabilidadfiscal/2015/Informes.html?_afLoop=331687279854319

- Tendencia decreciente derivada de un comportamiento similar de los ingresos totales
- Oscilaciones fuertes que puede también reflejar los cambios drásticos en la composición de los ingresos, en particular, la disminución en las regalías.

Dado que los gastos de funcionamiento tienen un carácter asimilable a un costo fijo, a lo largo del período éstos mantienen un nivel relativamente parejo entre 47 y 76 mil millones de pesos, para un promedio de \$65 mil millones en los seis años. El gasto por concepto de personal es el que representa la mayor participación dentro del gasto total de funcionamiento (entre 45,2% y 63,5% en los años 2015 y 2017, respectivamente).

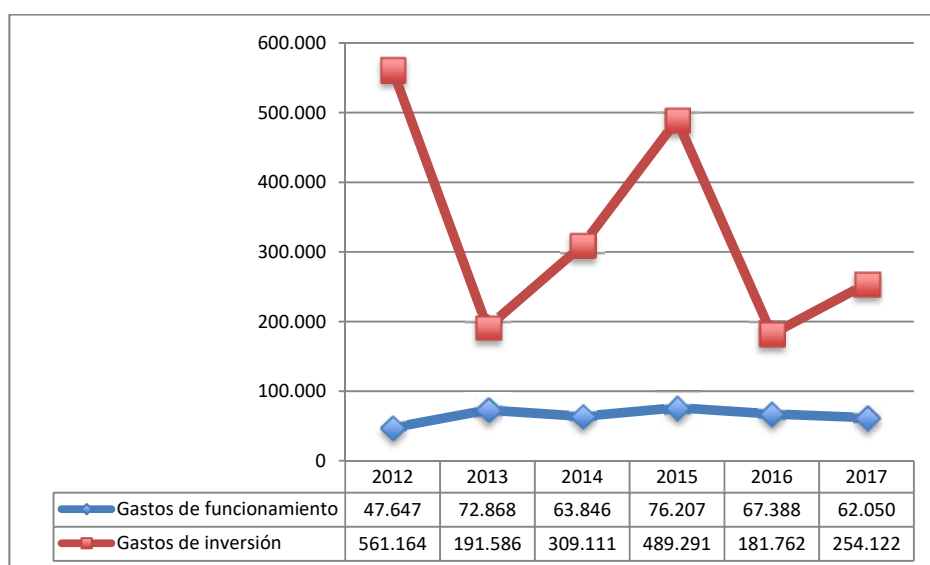


Gráfico 17
Departamento de Casanare. Gastos de funcionamiento y de inversión. 2012 - 2017
Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

De manera particular para el caso del gasto de inversión, en su destinación detallada se destaca lo siguiente (Gráfico 18):

- A lo largo del período de seis años observado el sector educación se percibe como una de las prioridades de inversión en el Departamento de Casanare. En este sentido se tiene que en los años 2013 y 2017 compromete más de la mitad del gasto total de inversión y en 2016 las tres cuartas partes del mismo.
- Para el sector de agua potable y saneamiento básico, la inversión en éste servicio representa el peso relativo más alto en el año 2012. Para el resto del período observado, la inversión resulta mínima.
- Durante los años 2012 a 2015 el sector transporte gana participación sostenida dentro de la inversión total, llegando a representar en este último año la participación más alta por sectores.

- La vivienda consigue su participación mas alta en el año 2014 con la quinta parte de la inversión total, y la salud en 2017 con el 15,1% del total.

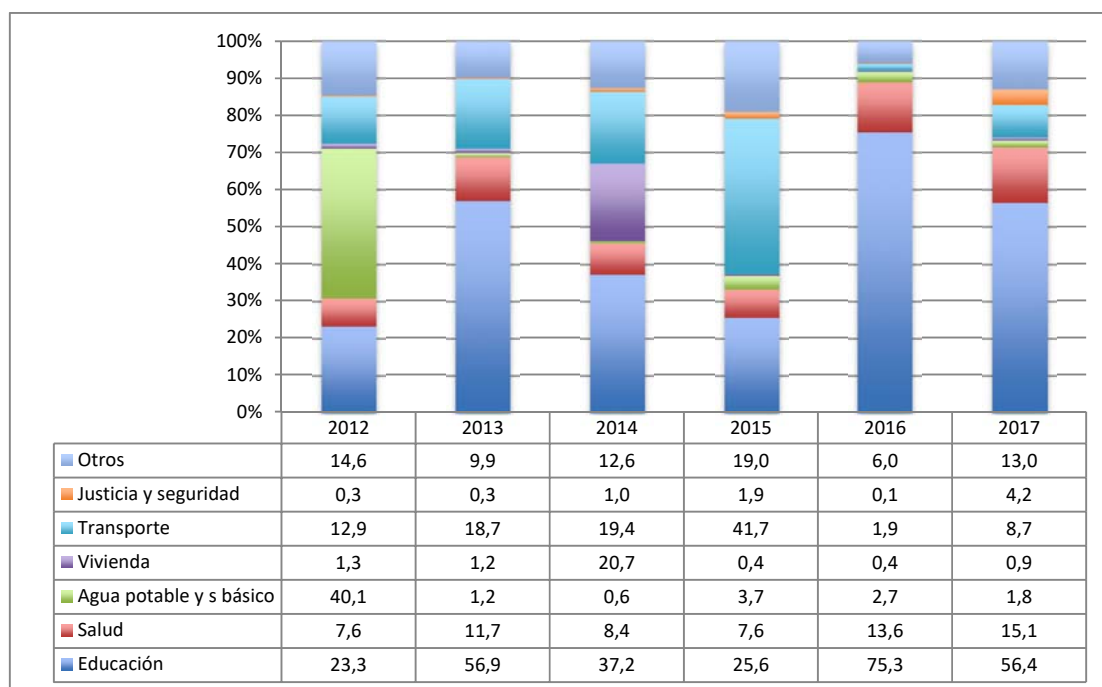


Gráfico 18
Departamento de Casanare. Composición del gasto de inversión. 2012 - 2017
% Gasto total de inversión
Fuente: SISFUT - DNP

3.2.3. Finanzas públicas de los municipios del Departamento de Casanare

La observación de las finanzas públicas de los municipios del Departamento de Casanare acoge los mismos parámetros señalados en el punto anterior correspondientes al Departamento (período de análisis, fuente de información, etc.)

En cuanto a la desagregación de los resultados, en términos generales se trabaja con base en:

- Ocho municipios, que incluyen la capital departamental y otros siete reconocidos como productores de petróleo, y resto (11 municipios restantes).
- En el caso de algunas variables se separan los municipios en grupos que no son fijos sino que dependen de los resultados particulares para cada tema analizado.
- También en el caso de algunas variables (por ejemplo ingresos totales), por disponibilidad de información se desagrega un período de años menor.

En materia de ingresos totales (Gráfico 19), teniendo en cuenta el grupo de ocho municipios (que representan el 72,1% y 71,4% del agregado de ingresos totales de los 19 municipios del Departamento), se observan diferencias significativas entre los mismos las cuales se reflejan en resultados como los siguientes:

- El ingreso total de Yopal para 2017 supera en 13,5 veces el correspondiente al municipio de Trinidad.
- Entre los años 2016 y 2017, en seis municipios se registró una variación positiva en el monto de sus ingresos totales: Aguazul (41,5%); Tauramena (18,5%); Orocué, San Luis de Palenque y Yopal (alrededor del 8% cada uno); y Maní (1%).
- En Paz de Ariporo y Trinidad disminuyó el nivel de ingresos totales en una proporción muy pequeña (-0,6% y -0,1%, respectivamente).

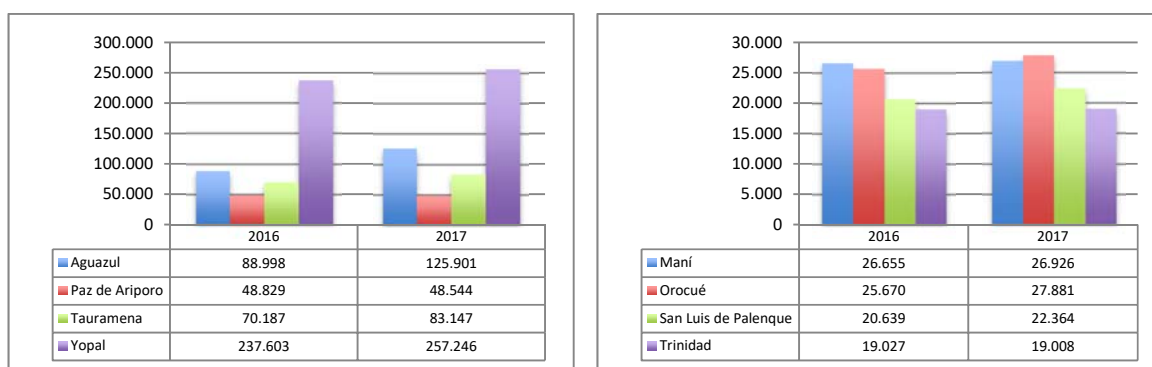


Gráfico 19
Municipios de Casanare. Ingresos totales. 2016 - 2017
Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

En el marco de la cuenta de ingresos, el esfuerzo de los municipios por la generación de recursos propios (Gráfico 20), señala lo siguiente:

- Con excepción de Aguazul y Trinidad, en los demás municipios disminuyó el monto generado por ingresos tributarios
- La heterogeneidad de los municipios del departamento se ve reflejada en hechos como los siguientes:
 - Para 2017 los ingresos tributarios de Yopal equivalen a 27,2 veces los correspondientes en Trinidad
 - Después de la capital departamental, Yopal, el segundo municipio en recaudo tributario lo hace en un monto tres veces inferior
- Considerando el agregado para los años 2016 y 2017, el peso relativo de los ingresos tributarios sobre el ingreso total del municipio acoge, en orden de importancia, las siguientes participaciones:
 - Yopal: 30,8%

- Maní: 29,9%
- Tauramena: 25,9%
- San Luis de Palenque: 24,9%
- Orocué: 23,8%
- Aguazul: 23,7%
- Paz de Ariporo: 15,9%
- Trinidad: 4,3%

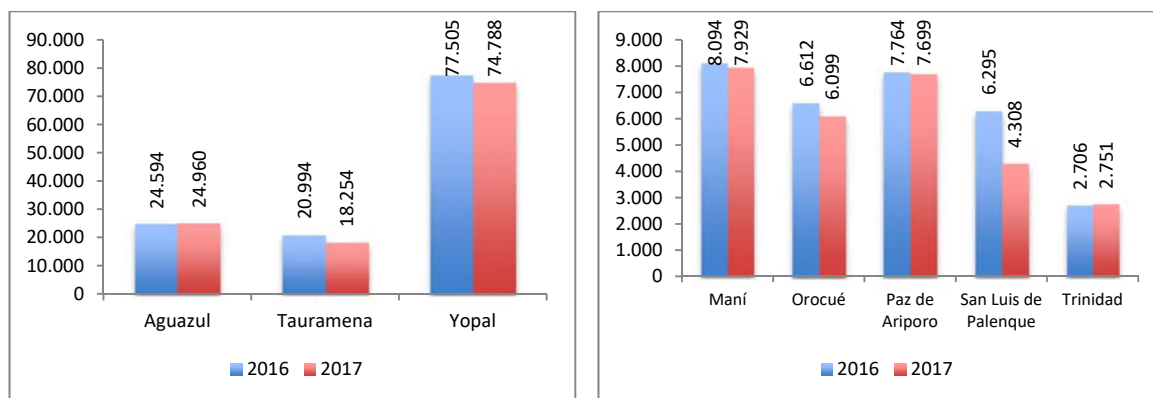


Gráfico 20
Municipios de Casanare. Ingresos tributarios. 2016 - 2017
Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

Respecto del gasto total (Gráfico 21), y de acuerdo con el comportamiento de la cuenta de ingresos, el correspondiente al municipio de Yopal resulta significativamente mayor respecto de los otros municipios. Como particularidad para el período analizado se señala el registro generalizado, para el conjunto de municipios y de años observado, de altas variaciones anuales las cuales se originan en el componente de inversión.

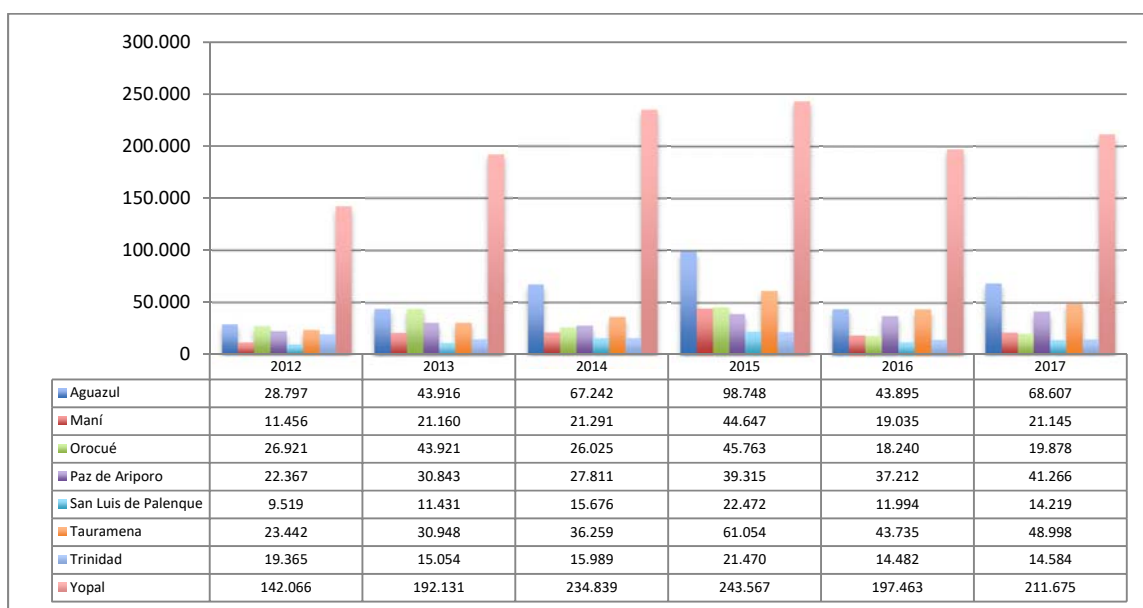


Gráfico 21
Municipios de Casanare. Gastos totales. 2012 - 2017
Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

Con relación a la composición del gasto, en términos generales para el conjunto de municipios y de años observado se deduce una relación de cuatro a uno para las partidas gastos de inversión y de funcionamiento (Gráficos No. II.17 y II.18). A partir de los resultados promedio de cada municipio para el período de años 2012 a 2017, se destacan los siguientes hechos:

- En el caso de gastos de funcionamiento:
 - Alrededor de las dos terceras partes corresponde a gastos de personal. Sobresale en este caso el municipio de Sabanalarga en el que compromete, en promedio, el 80% del gasto de funcionamiento
 - En Aguazul y Pore se destaca la partida de gastos generales al representar alrededor de la tercera parte del gasto de funcionamiento
 - En Yopal cerca la quinta parte de este gasto se destina a cubrir transferencias corrientes
- Respecto de los gastos de inversión:
 - De la inversión agregada para los seis años en Yopal, más del 40% fue destinada al sector educación
 - El sector salud comprendió las proporciones mayores (Paz de Ariporo) o más altas (Aguazul, Maní, San Luis de Palenque, Tauramena y Trinidad)
 - En Orocué, con una distribución de la inversión más dispersa, se resalta el gasto destinado al sector transporte (28,3% del agregado para los seis años observados)

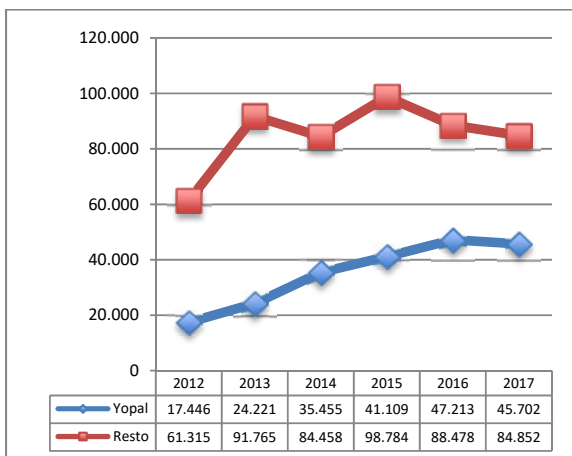
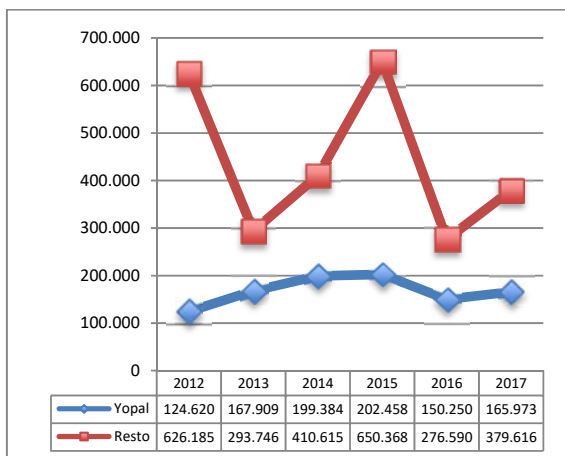
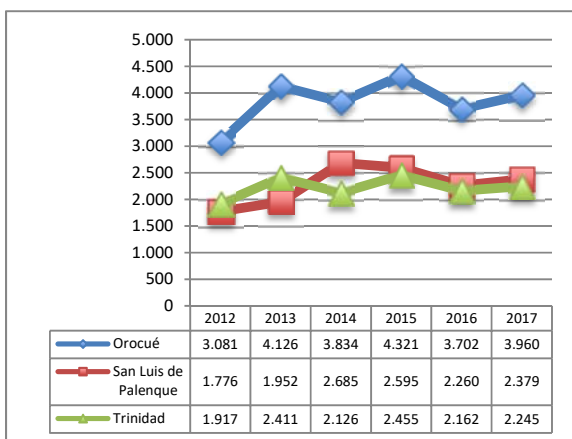
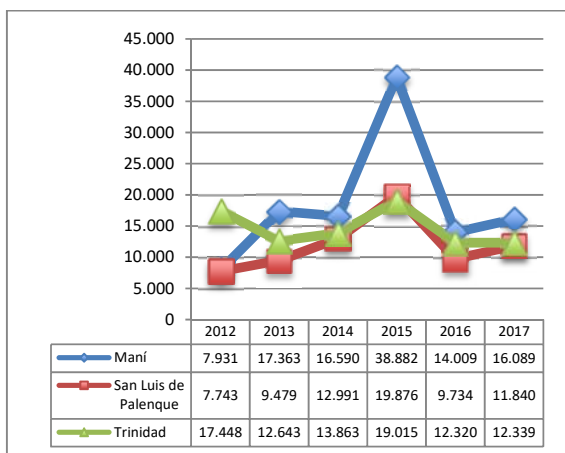
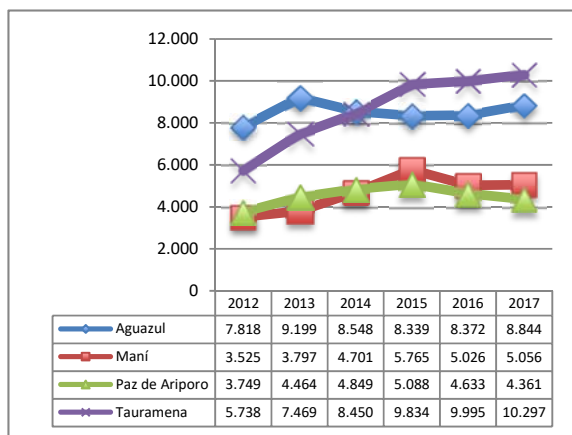
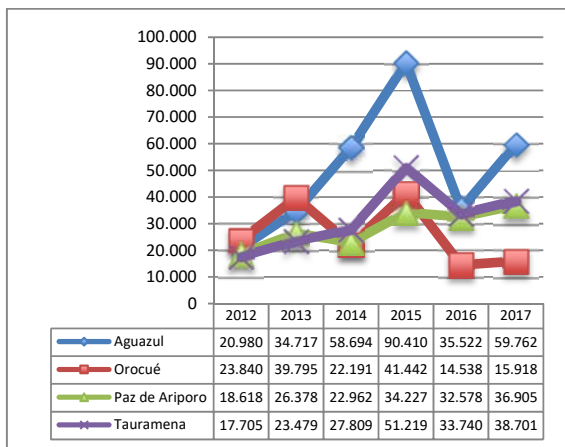


Gráfico 22
Municipios de Casanare. Gastos de inversión.
2012 – 2017. Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

Gráfico 23
Municipios de Casanare. Gastos de funcionamiento.
2012 – 2017. Millones de pesos corrientes
Fuente: SISFUT - DNP

