

Estudio de caso

Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

Miguel Caro Vargas
Huxley Andrés Gaviria Muñoz

Universidad Externado de Colombia
Maestría en Gerencia para el Desarrollo
Bogotá D.C.
2017

Estudio de caso

Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

Miguel Caro Vargas
Huxley Andrés Gaviria Muñoz

Tutor
Walfa Constanza Téllez

Universidad Externado de Colombia
Maestría en Gerencia para el Desarrollo
Bogotá D.C.
2017

Tabla de contenido

1. Introducción.....	5
1.1. Descripción del contenido general	5
1.2. Identificación y justificación del tema	11
1.3. Propósitos e interrogantes planteados.....	14
2. Procedimiento metodológico	18
2.1. Fundamentos metodológicos	18
2.2. Selección del caso	33
2.3. Trabajo de campo	34
3. Hallazgos	43
3.1. Panorama de la producción petrolera en torno a la crisis	43
3.2. Reconociendo el contexto local de Puerto Gaitán	52
3.2.1. Contexto Físico	52
3.2.2. Contexto demográfico	58
3.2.3. Contexto socio económico	64
3.2.4. Situación de Puerto Gaitán, después del petróleo	91
3.3. Lo que se está haciendo y lo que se puede hacer	113
3.4. El turismo rural, como alternativa de generación de ingresos para la población.	121
3.5. Turismo y desarrollo sustentable	138
3.6. Las comunidades indígenas y su papel en la transición y consolidación de las alternativas de desarrollo de Puerto Gaitán	143
3.7. Las petroleras, a pasar del dicho al hecho.....	149
3.8. Todo es un proceso.	153
4. Conclusiones.....	156
Bibliografía	166
ANEXO 1. Entrevistas practicadas.....	173

ANEXO 2. Tabulación Entrevistas.....	194
ANEXO 3. Tabulación Encuestas	196

Estudio de caso

Título: Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

1. Introducción

1.1. Descripción del contenido general

El concepto del desarrollo como progreso o como riqueza, no necesariamente involucra el bienestar de la población. De hecho, para Amartya Sen, el desarrollo de una sociedad está íntimamente ligado al análisis de la vida de quienes la integran, por lo que no se puede considerar el éxito económico, sin tener en cuenta la vida de los individuos que conforman una comunidad, siendo así como el desarrollo se concibe como el desarrollo de las personas en la sociedad (Sen, 1999) y por lo tanto, lo define como “un proceso de expansión de las capacidades que disfrutan los individuos” (Sen, 2000).

Bajo este contexto, el auge minero y extractivo normalmente interpretado como un indicador económico positivo, en la medida en que reflejaría un acelerado crecimiento del producto bruto per cápita en las regiones productoras, debería reflejar una mejora proporcional de las condiciones de vida de la población particularmente vulnerable (Rudas & Espitia, 2013). Si el auge extractivo estuviera

directamente relacionado con el bienestar, entendido como los aspectos de la vida (de cada individuo) que proporcionan realizaciones valiosas (Sen, 1997), los municipios en cuyos territorios se desarrollan actividades extractivas a gran escala (mineras o petroleras), gozarían de mayores índices de calidad de vida, provisión adecuada de servicios sociales y tendrían coberturas básicas¹ plenamente satisfechas, incluso por encima de otros municipios considerados no privilegiados, porque no cuentan con “tesoros” representados en recursos naturales no renovables.

Del mismo modo, el ingreso a las arcas municipales de importantes recursos provenientes de pocas fuentes, regalías o impuestos especialmente dirigidos a la industria extractiva, no implica forzosamente que la situación fiscal de mediano y largo plazo esté garantizada y libre de síntomas de pereza fiscal². Es discutible por lo tanto, afirmar que el tránsito de un territorio tradicionalmente rural a uno con características cada vez más urbanas, reflejadas en altas inversiones de infraestructura predominantemente citadina, puede conducir a mejores condiciones de vida para sus habitantes, llevados casi obligatoriamente a una transición de lo rural a lo urbano.

¹ La Ley 715 de 2001 que establece el Sistema General de Participaciones y la normatividad complementaria, establecen como Coberturas Básicas para las entidades territoriales, las que corresponden a sectores y servicios de Salud, Educación y Saneamiento Básico (Acueducto y Alcantarillado).

² La pereza fiscal entendida como efecto que reduce el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales, que prefieren las transferencias “gratuitas” provenientes del gobierno central, a los altos costos políticos de incrementar sus propios ingresos (Peterson, 1997). Del mismo modo, Raich (2001) se refiere al efecto de pereza fiscal afirmando que “los gobiernos racionales simplemente prefieren recibir más transferencias, que hacer frente a los altos costos políticos y administrativos de la recaudación tributaria.

El municipio de Puerto Gaitán en el departamento del Meta, puede constituir un ejemplo claro de las consideraciones expuestas, sumado a posibles fenómenos asociados con la “enfermedad holandesa”³, en donde la población y las administraciones municipales de turno se han confiado, en gran medida, de las actividades y rentas petroleras, relegando a un segundo plano otros renglones productivos de importancia, propios de su vocación antes de la bonanza petrolera.

Antes de la crisis del petróleo acontecida desde mediados de 2014, visitar Puerto Gaitán proporcionaba una sensación de ingresar, a través de las “Puertas del Paraíso” del derroche y la abundancia. Las imponentes obras de infraestructura como el monumento mismo reconocido como la “Puerta al Paraíso Natural” y la amplia y moderna Biblioteca municipal son un testimonio de lo mencionado. Incluso, el renombrado “Festival de Verano”, fue un escenario donde se presentaron reconocidos artistas internacionales y de forma simultánea, un espacio para la fastuosidad propia de la bonanza petrolera.

Este tipo de hechos, escondían sin embargo, la pobreza con oscuros tonos de miseria de gran parte de la población, los problemas sociales asociados a la difícil gestión de la bonanza petrolera en el municipio. Puerto Gaitán puede ser un ejemplo de esos territorios, que a pesar de haber recaudado por años importantes recursos de regalías, comparativamente con la gran mayoría de municipios del país, se

³ La “enfermedad holandesa” es la contracción, más allá de lo normal, de los sectores de bienes comercializables (exportables o importables) que resulta de la apreciación de la tasa de cambio real y de la transferencia de factores entre sectores productivos, generados por el descubrimiento, la explotación o los incrementos en precio de un recurso natural. El nombre proviene del impacto sobre la industria manufacturera holandesa, de los descubrimientos de un recurso natural (Puyana & Oxon). En la denominada enfermedad holandesa, las altas inversiones en actividades extractivas o elevados ingresos por el boom de precios, generan una alta propensión a importar y deterioran la competitividad de los productos manufacturados exportables o productos locales (Rudas & Espitia, 2013).

enfrenta a la realidad de observar, que la calidad de vida de su población no solo no mejoró, sino que vio consolidar su franco retraso en contraste con otras regiones del país (Rudas & Espitia, 2013).

Para la muestra, unos pocos pero evidentes referentes: de conformidad con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, del 30 de junio de 2011 (desde resultados del Censo General 2005), el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI⁴ del municipio del 65.47% y el de Pobreza Multidimensional⁵ medido por Departamento Nacional de Planeación – DNP en 2005, fue del 80,46%. Como complemento, el porcentaje de población en miseria calculada por el DANE en datos e junio de 2011, observado en el 44.37% y la tasa de mortalidad infantil de 61.35 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, ubican al territorio, como uno de los más complejos del país, toda vez que las cifras en comento, son de las más altas, si se comparan con otros municipios del departamento del Meta y del país.

Adicionalmente, las coberturas de Acueducto y Alcantarillado del 78.2% y 67.5% respectivamente, no son las que se esperarían del municipio con mayor producción

⁴ La metodología de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI, fue propuesta para el estudio de pobreza en los países latinoamericanos por parte de la CEPAL en los años setenta, cuyo objetivo es identificar hogares y personas que no alcanzan a satisfacer un conjunto de necesidades consideradas indispensables según niveles de bienestar aceptados como universales (CEPAL).

⁵ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, fue desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. La medida permite determinar la naturaleza de la privación (de acuerdo con las dimensiones seleccionadas) y la intensidad y profundidad de la misma. Las dimensiones sobre las que se calcula el índice en Colombia, son: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y la juventud; trabajo; salud; acceso a servicios públicos domiciliarios; y condiciones de la vivienda.

de petróleo en el país (Contraloría General de la República, 2013). Las notables dificultades de convertir la riqueza del sector primario en reducción de pobreza (Rudas & Espitia, 2013), se asociaron a presuntos casos de corrupción, al despilfarro y los escasos criterios técnicos, económicos y sociales, para la toma de decisiones de cómo administrar de forma idónea, los recursos provenientes de las regalías petroleras.

Para 2011, en el marco del régimen anterior de regalías, los ingresos de Puerto Gaitán dependían de las regalías petroleras en un 69%, con ingresos per cápita por dicho concepto de \$3.133.399 solo superado en el país por el municipio de Castilla La Nueva, con \$3.408.553 de regalías per cápita (Contraloría General de la República, 2013). Estrechamente relacionadas con la producción petrolera, las prósperas arcas municipales reportaron recaudos de impuestos de industria y comercio entre 2012 y 2015 por más de \$193.936 millones, recursos especialmente originados por la actividad de las empresas y contratistas del sector petrolero que operan en la región (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Durante la crisis del petróleo que viven muchos de los países productores y que por gravedad afecta a los municipios productores, visitar Puerto Gaitán por estas épocas muestra en pie, aunque no con mucho orgullo, “La puerta al paraíso” y la gran biblioteca, donde la lúdica y la pasión por la lectura no son hábitos muy cultivados en la niñez y juventud.

El “Festival de Verano” no se celebró en el año 2016 debido a recientes y necesarias políticas de austeridad. No obstante, la situación de pobreza y las deficiencias en provisión e infraestructura de servicios persisten. El subempleo con antecedentes inmediatos de desempleo proveniente del sector petrolero y el comercio antes

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

pujante gracias a los altos flujos de dinero circulantes, hoy trata de resistir la contracorriente y sueña con la reactivación del sector petrolero, que ha tardado más de lo previsto.

Los habitantes de Puerto Gaitán han experimentado los diversos efectos asociados a la bonanza petrolera acaecida desde mediados de la década pasada. Algunos con frutos positivos y un futuro promisorio, pero los otros no tanto. La actual coyuntura exige de los mandatarios locales, regionales y nacionales, la adopción urgente y estratégica de acciones para reorientar el rumbo y apostar a novedosas y sostenibles alternativas de desarrollo, diferentes o concomitantes con el petróleo.

En el presente estudio de caso, se adelanta un diagnóstico soportado en cifras, mostrando bendiciones o maldiciones que ha traído consigo el denominado “oro negro” para el municipio de Puerto Gaitán, con avances o retrocesos en términos de bienestar, progreso y desarrollo, y de forma propositiva se exploran alternativas especialmente desde el turismo, para hacer frente a una profunda crisis del sector petrolero y un eventual pero inminente, agotamiento del preciado hidrocarburo.

Simultáneamente, en el desarrollo del estudio de caso, se presentan impresiones y aportes teóricos para explicar, cómo desde la actividad turística, se proporcionan algunas luces para que el municipio de Puerto Gaitán genere condiciones económicas y sociales, que le permitan hacer frente a los embates negativos de la cotización del petróleo en el mercado internacional, la baja exploración petrolera de los últimos años y la reducción progresiva de las reservas de crudo.

Es así como, el presente estudio de caso inicia con la introducción a través de la cual, se identifica y justifica la importancia del tema tratado, exponiendo los

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

propósitos e interrogantes planteados para el desarrollo de la investigación y los parámetros metodológicos que fueron tenidos en cuenta. En la segunda parte del documento, se presentan los criterios de selección del tema de estudio, así como los resultados obtenidos en la actividad adelantada en campo⁶.

En la tercera parte del documento, se proveen los hallazgos obtenidos en la investigación y se propone una alternativa para el municipio a través del fortalecimiento de la actividad turística como un renglón económico que permitiría hacer frente a la crisis petrolera, culminando con conclusiones puntuales acerca del estudio realizado.

1.2. Identificación y justificación del tema

El período histórico del presente estudio de caso comprende desde el año 2014, que en contexto, sugiere la transición entre la bonanza y la crisis petrolera en el municipio de Puerto Gaitán, hasta el año 2016, que refleja la crisis por la no recuperación del precio internacional del petróleo y la reducción en la exploración y explotación petrolera.

⁶ Las actividades en campo, se desarrollaron en el casco urbano del municipio de Puerto Gaitán y algunos sectores rurales o centros poblados del mismo.

Para municipios pequeños⁷ como Puerto Gaitán, el ocaso en la bonanza petrolera se hace cercano con el cierre de pozos en su jurisdicción, especialmente aquellos que ya no son rentables para las empresas de la industria petrolera; por el aplazamiento de algunos proyectos, también en función de su rentabilidad respecto a la cotización internacional del crudo; por el agotamiento del recurso petrolero y consecuentemente, por el retiro masivo de empresas y contratistas del sector petrolero.

Un fenómeno recurrente, es que muchas de estas compañías petroleras recorren el mundo en busca de oportunidades pero al mismo tiempo, dejan con el desempeño de su objeto social (actividad económica), serias problemáticas sociales, económicas, demográficas, ambientales e incluso políticas, que deben atender normalmente y de forma reactiva, las autoridades (locales, regionales y nacionales), para evitar que las situaciones pasen a ser caóticas, críticas e insostenibles.

Y es que el petróleo, como recurso natural no renovable, tiende inevitablemente a agotarse. Puerto Gaitán se encuentra inminentemente abocado a un escenario de escasez de recursos provenientes de regalías petrolíferas o de ingresos de impuestos derivados de actividades petroleras en su territorio. Un referente cuantitativo de lo expuesto, muestra como los ingresos por concepto de recaudo del impuesto de industria y comercio pasaron de \$66.359 millones en 2014, en comienzos de la crisis, a \$35.807 millones en 2015 y para junio de 2016, solo se registraron por el orden de los \$7.330 millones.

⁷ Pequeños municipios, refiriéndose a Puerto Gaitán en términos de su población (cantidad de habitantes), pues en extensión territorial, es uno de los municipios más grandes del país. (podría incluirse aquí comparación con otros municipios similares y comparar en cuanto a kms y número de pobladores).

De otra parte, al analizar la evolución del sector extractivo en los departamentos de Colombia, se encuentra que en casi todos los casos, se ha producido un fuerte cambio en la composición de las economías regionales, consolidándose el predominio de la actividad extractiva sobre otras actividades, como la industrial o agropecuaria (Rudas & Espitia, 2013). La anterior realidad, no fue ajena al municipio de Puerto Gaitán, de allí la importancia de tomarlo como base de estudio.

Bajo este contexto, es necesario revisar la situación precedente y actual del municipio de Puerto Gaitán, explorando también alternativas de desarrollo realizables, sostenibles e integrales, que generen capacidades progresivas en las comunidades y permitan superar los efectos negativos de una bonanza petrolera profundamente ligada a la “pereza fiscal” y la dependencia de los recursos provenientes de la explotación de crudo.

Ahora bien, desde el punto de vista internacional, toma fuerza la inclusión de temas sociales y ambientales en el diseño de políticas públicas, programas y proyectos dirigidos al desarrollo en países emergentes. Por tal razón, en este estudio de caso se proponen opciones que giran en torno al turismo como dinamizador del fortalecimiento étnico y cultural de la región, advirtiendo que su implementación, no puede realizarse de la noche a la mañana y que requiere condiciones previas para su ejecución en armonía con principios del “buen vivir”⁸, próspero y amigable con la naturaleza.

⁸ Ecuador, ha sido uno de los países con más avances en cuanto a la definición del “buen vivir”. De hecho en su constitución refiere que es un principio basado en el “Sumak Kawsay”, que recoge una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social.

La opción turística, como una actividad económica futura para el municipio, ofrece soluciones en términos de mejora en la calidad de vida⁹ de la población, el aprovechamiento del potencial existente y la construcción de capacidades resilientes y de mitigación ambiental. La actividad turística propuesta, busca ser un instrumento generador de empleo y desarrollo, asociado a la optimización de los recursos existentes con observancia de las realidades locales.

1.3. Propósitos e interrogantes planteados

Los principales propósitos del estudio de caso, consisten en determinar cómo algunos aspectos de orden fiscal – financiero del municipio de Puerto Gaitán pueden identificar signos de alerta para prevenir y actuar oportunamente, como las eventuales reducciones de ingresos por concepto de regalías e impuestos de industria y comercio, relacionados con la exploración y explotación petrolera.

Las principales preguntas orientadoras de la investigación, son presentadas a continuación:

- ¿Qué situaciones indican que el municipio de Puerto Gaitán ha dependido de los recursos de regalías?

⁹ El concepto de calidad de vida representa un término multidimensional de las políticas sociales que significa tener buenas condiciones de vida objetivas y un alto grado de bienestar subjetivo, y también incluye la satisfacción colectiva de necesidades a través de políticas sociales en adición a la satisfacción individual de necesidades (Rosella, 2002).

- En un escenario de reducida disponibilidad de recursos derivados de la explotación petrolera en el municipio de Puerto Gaitán, ¿Qué alternativas viables desde el turismo se pueden implementar para el desarrollo sostenible del territorio y su población?

Dentro del proceso investigativo, surgieron otras preguntas cuyas respuestas contribuyeron a la explicación y descripción del caso de estudio y a reconocer diversas problemáticas del municipio, como consecuencia de la crisis petrolera. En orden de importancia para el propósito investigativo, las preguntas que siguen a las dos principales, se distinguen a seguir, por las temáticas correspondientes:

- ✓ Impacto de la bonanza petrolera en el municipio
- ¿Cómo se ha beneficiado el municipio de Puerto Gaitán de la actividad petrolera? ¿Qué beneficios han traído las diversas obras de infraestructura realizadas desde la bonanza petrolera en Puerto Gaitán?
- ¿Qué efectos trajo consigo la bonanza petrolera en la economía, la calidad de vida, el bienestar, el empleo, la productividad y la competitividad del municipio?
- ¿Cuál es la afectación del municipio, del medio ambiente y de los pobladores a causa del desarrollo de la actividad petrolera? ¿Cuáles son las deficiencias, denuncias e irregularidades presentadas en algunos de los proyectos ejecutados en el municipio?

- ✓ Dinámica del municipio, síntomas de pereza fiscal y medidas para hacer frente a la crisis petrolera
 - ¿Qué situaciones existen en el municipio que permiten evidenciar cambios en la dinámica habitual del territorio y sus habitantes a raíz de la crisis petrolera de los últimos años en Colombia?
 - ¿La población, autoridades locales y autoridades nacionales, son realmente conscientes de las consecuencias que puede traer la crisis debido a la cotización internacional del petróleo y el modesto balance exploratorio del país entre 2014 y 2016? De ser así, ¿qué proponen para anticiparse o hacer frente desde el ámbito local a una crisis petrolera?
 - ¿Cómo reciben o soportan los habitantes de Puerto Gaitán, incluyendo las autoridades municipales, los embates de la crisis petrolera o las posibles consecuencias que una crisis traería al municipio?

- ✓ Capacidades y planeación del municipio para sortear la crisis petrolera
 - ¿Cómo planean las autoridades municipales generar recaudos para sus futuros proyectos de inversión y gastos de funcionamiento, por fuentes diferentes a las empresas petroleras o sus contratistas?
 - ¿Qué se ha hecho, se está haciendo y se ha planeado hacer en el municipio para reducir la dependencia de los recursos del petróleo, para mejorar los

niveles de empleo, la posición competitiva de los productos de la región y la calidad de vida de la población de Puerto Gaitán?

- ¿Cómo está contrarrestando el municipio la situación de retirada o atrincheramiento de las empresas petroleras o contratistas, que a su vez, afecta el empleo en la región?
- ¿Qué alternativas de turismo se pueden desarrollar en el municipio de Puerto Gaitán? ¿Cuál es el grado de aceptación de las comunidades (especialmente indígenas) de proyectos que impliquen el desarrollo turístico del municipio y, por ende, el conocimiento por parte de foráneos de paisajes, costumbres y culturas ancestrales locales?

2. Procedimiento metodológico

2.1. Fundamentos metodológicos

El principal propósito del estudio de caso, es revisar la situación del municipio, soportada en cifras y datos que den cuenta de su realidad social y económica, para incrementar su nivel de comprensión y poder contar con posibilidades dignas de explorar o apropiar por parte de las autoridades locales, requiriendo obviamente, el acompañamiento con apoyo técnico y financiero del gobierno (regional y nacional y el sector privado (industria turística y comercio).

El enfoque orientador del presente estudio de caso es cualitativo, descriptivo, explicativo e interpretativo. Para la investigación, se efectuó en un principio, la revisión teórica e histórica reciente de relevancia, a partir de documentos oficiales municipales (planes de desarrollo, marcos fiscales de mediano plazo, investigaciones o estudios de las secretarías municipales, estadísticas soportadas en el municipio), revistas y artículos.

Además de la consulta bibliográfica, se realizaron entrevistas a algunos actores representantes del municipio. Se buscó contar con sus aportes a fin de enriquecer la presente investigación. Para las entrevistas se elaboraron los formatos de consulta que se aportan como anexo y que tienen en general diversas preguntas para cada personaje, con base en sus competencias, procedencias e intereses que defiende.

En el anexo 2 del presente trabajo, se pueden evidenciar los temas sobre los cuales giraron las entrevistas practicadas con los expertos o autoridades y que permiten resolver preguntas formuladas para el estudio de caso. No obstante, dichos temas se señalan a continuación:

Tema 1: Impacto de la bonanza petrolera

Tema 2: Síntomas de pereza fiscal y enfermedad holandesa en el municipio

Tema 3: Planeación - Marco Fiscal de Mediano Plazo

Tema 4: Capacidades municipales o nacionales para planear, estructurar y ejecutar proyectos

Tema 5: Impacto de la crisis internacional del precio del petróleo.

Tema 6: Alternativas productivas para el municipio

Tema 7: Coberturas básicas y cumplimiento de promesas

Ahora bien, la muestra de las entrevistas realizadas, obedece principalmente a los siguientes criterios a fin de encontrar las diversas posiciones de los entrevistados, algunas sobre temas similares y otras sobre temas que son directamente de su interés:

- La experiencia y el conocimiento general en temas de finanzas territoriales, desde el punto de vista nacional y del municipio de Puerto Gaitán específicamente.
- La percepción de los entrevistados en relación con la bonanza petrolera o extractiva en el territorio de Puerto Gaitán y de ser posible en el abordaje de otros municipios.

- La visión de los entrevistados sobre los principales sectores de la economía local, que deben fortalecerse a fin de alcanzar desarrollo y bienestar en un municipio que, como Puerto Gaitán se apresta irremediablemente a la reducción de la actividad petrolera y por lo tanto, debe acudir a nuevas fuentes de empleo y producción en su territorio.
- La opinión de los entrevistados sobre fuentes de recursos para el desarrollo de proyectos de inversión.

En consecuencia, los investigadores han considerado que, recoger la opinión de un experto nacional en finanzas (Nelson Romero), quien puede ofrecer un acercamiento a aspectos sobre lo que desde el gobierno se hace para evitar que los municipios dependan de una sola fuente de recursos para el desarrollo de proyectos, así como la revisión de buenas prácticas que se están llevando a cabo para afianzar en los municipios la importancia de buscar alternativas de desarrollo que focalicen adecuadamente las inversiones en obras que redunden en bienestar y progreso para las regiones.

Así mismo, se acudió al Asesor Financiero de la Alcaldía de Puerto Gaitán (Pedro Alexander Rojas), con el fin de conocer el territorio y la manera como la administración municipal está abordando la crisis del petróleo y el agotamiento de las reservas del mismo, a partir de proyectos productivos o programas que apunten a nuevos sectores de la economía, para no solo generar bienestar, empleo y progreso, sino también ingresos para las arcas municipales y poder de esta manera,

reducir los niveles de dependencia históricos de regalías petroleras, que han conducido al municipio a pereza fiscal y enfermedad holandesa.

Por último, en el abordaje de entrevistas, se consideró pertinente acudir a dos líderes municipales uno de orientación social (Luis Ballesteros) y otro de origen indígena (Elber León), con el objetivo de reconocer la percepción de estos personajes municipales en relación a temas que influyen en la gestión del territorio, como las coberturas básicas (salud, educación y saneamiento básico); la proyección y ejecución de inversiones estratégicas para el municipio y su población; la opinión sobre proyectos desarrollados en el municipio que se consideran como insignia por parte de las autoridades y ex mandatarios locales; sus consideraciones acerca del “boom petrolero” en el municipio, entre otros temas.

Lo anterior, llevó al equipo de investigación a establecer unos criterios de ponderación de entrevistas, donde el resultado individual de los entrevistados por cada variable y el mismo resultado global, muestra una cercanía considerable a 1, permitiendo inferir que en general, los entrevistados pueden ser referentes confiables en la investigación. Los criterios escogidos son:

- Profesión o cargo del entrevistado, reconociendo que para ser tenido en cuenta en las entrevistas como un referente de la investigación, es necesario que su profesión o cargo actuales, tengan algún nivel de relevancia sobre los temas abordados y de preferencia sobre los destinos del municipio objeto de estudio. La tabla 1, muestra la ponderación realizada sobre el particular:

Tabla 1. Ponderación de los entrevistados según el criterio de Profesión o cargo

Nombre	Apellido	Cargo - Profesión - Ocupación	Ponderación Cargo - Profesión – Ocupación	Ponderación total entrevistados (criterio experiencia directa en el municipio)	Factor de Ponderación Cargo - Profesión – Ocupación
Pedro Alexander	Rojas	Asesor Financiero de la Alcaldía de Puerto Gaitán	25,00	24,00	1,04
Nelson	Romero	Líder del Equipo de estructuración Financiera Territorial de Findeter	25,00	30,00	0,83
Luis	Ballesteros	Concejal del Municipio de Puerto Gaitán	25,00	23,00	1,09
Elber	León	Concejal del Municipio de Puerto Gaitán	25,00	23,00	1,09
Totales y promedio			100,00	100,00	1,01

Fuente: Elaboración propia

- Conocimiento y experiencia en desarrollo territorial, asumiendo que por una parte es necesario contar con la apreciación de un agente no local, con experiencia nacional en temas de desarrollo territorial y las realidades que enfrentan las entidades nacionales para coordinar los municipios y departamentos, pero también agentes locales con estudios o experiencia, a fin de contar con posiciones diversas pero acordes con la realidad y potencial del municipio de Puerto Gaitán. La siguiente tabla, muestra la ponderación construida sobre el criterio explicado:

Tabla 2. Ponderación de los entrevistados según el criterio de Conocimiento y Experiencia

Nombre	Apellido	Conocimiento y experiencia en Desarrollo Territorial	Ponderación conocimiento y experiencia Desarrollo Territorial	Ponderación total entrevistados (estudios y experiencia)	Factor de Ponderación conocimiento y experiencia Desarrollo Territorial
Pedro Alexander	Rojas	Especializado Local	25,00	24,00	1,04
Nelson	Romero	Experto Nacional	35,00	34,00	1,03
Luis	Ballesteros	Conocedor Local	20,00	21,00	0,95
Elber	León	Conocedor Local	20,00	21,00	0,95
Totales y promedio			100,00	100,00	0,99

Fuente: Elaboración propia

- El perfil, la orientación y el liderazgo del entrevistado, pues para los investigadores resulta importante identificar los intereses y extracción social o cultural del entrevistado, reconociendo que la variedad en las opiniones, permiten focalizar la investigación, para tratar de proveer soluciones que puedan ser plausibles tanto para la administración municipal y el gobierno nacional, como para las comunidades indígenas y población del territorio. La tabla 3, indica la ponderación elaborada sobre el criterio de perfil, orientación y liderazgo del entrevistado, dando una mayor relevancia al criterio de liderazgo municipal.

Tabla 3. Ponderación de los entrevistados según el criterio de Perfil, Orientación y Liderazgo

Nombre	Apellido	Perfil - Orientación - Liderazgo	Ponderación Perfil - Orientación - Liderazgo	Ponderación total entrevistados (criterio liderazgo municipal)	Factor de Ponderación Perfil - Orientación - Liderazgo
Pedro Alexander	Rojas	Financiero especializado	25,00	27,00	0,93
Nelson	Romero	Experto Financiero Nacional	15,00	14,50	1,03
Luis	Ballesteros	Líder de grupos sociales del municipio	30,00	28,50	1,05
Elber	León	Representante comunidad indígena	30,00	30,00	1,00
Totales y promedio			100,00	100,00	1,00

Fuente: Elaboración propia

- Finalmente, un criterio de origen y/o residencia de los entrevistados, para identificar las necesidades y realidades que afrontan, sin olvidar que también es válido observar fríamente y desde la barrera, el desempeño y evolución del territorio.

Tabla 4. Ponderación de los entrevistados según el criterio de origen y/o residencia

Nombre	Apellido	Origen y/o Residencia	Ponderación Origen	Ponderación Origen (criterio procedencia y vida en el municipio)	Factor de Ponderación Origen
Pedro Alexander	Rojas	Puerto Gaitán	25,00	26,00	0,96
Nelson	Romero	Bogotá	25,00	21,50	1,16
Luis	Ballesteros	Puerto Gaitán	25,00	26,00	0,96
Elber	León	Puerto Gaitán	25,00	26,50	0,94
Totales y promedio			100,00	100,00	1,01

Fuente: Elaboración propia

La tabla 5, incluida a continuación resume y totaliza los criterios de ponderación de los entrevistados, aclarando que la ponderación total, se logra al multiplicar los resultados por cada criterio de ponderación.

Tabla 5. Ponderación total de criterios para los entrevistados

Nombre	Apellido	Factor de Ponderación Cargo - Profesión - Ocupación	Factor de Ponderación conocimiento y experiencia Desarrollo Territorial	Factor de Ponderación Perfil - Orientación - Liderazgo	Factor de Ponderación Origen	Total Ponderación (productos)
Pedro Alexander	Rojas	1,04	1,04	0,93	0,96	0,97
Nelson	Romero	0,83	1,03	1,03	1,16	1,03
Luis	Ballesteros	1,09	0,95	1,05	0,96	1,05
Elber	León	1,09	0,95	1,00	0,94	0,98
Totales y promedio		1,01	0,99	1,00	1,01	1,02

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, una vez explicados los criterios que llevan a los investigadores a seleccionar a los entrevistados, se procede a continuación a señalar los interrogantes planteados, que se complementan con el anexo 2, que ofrece una tabulación de resultados de las entrevistas, desarrollado sobre los temas mencionados anteriormente y que dan respuesta a los interrogantes formulados en la investigación.

Pedro Alexander Rojas: como Asesor de la Alcaldía, se buscó principalmente identificar su posición sobre la evolución reciente del municipio en torno a la bonanza petrolera y la actualidad en tiempos de crisis del precio internacional del crudo; las fuentes de financiación de sus proyectos y el manejo de las mismas; las potencialidades que observa para el desarrollo del municipio y; aspectos a resaltar

sobre acciones que ha realizado el municipio para mejorar su gestión del territorio, entre otros, formulando para tal efecto las siguientes preguntas:

- ¿Puede darnos su percepción sobre la evolución de la bonanza petrolera en el municipio de Puerto Gaitán, indicando sus mejores y peores épocas?
- ¿Podría por favor darnos algunas cifras que puedan reforzar sus argumentos?
- Las empresas petroleras o contratistas aportan recursos o en su defecto, obras a los municipios, por ejemplo hospitales, colegios. ¿Nos puede explicar cómo es la situación en el caso de Puerto Gaitán?
- ¿Puede decirnos si en su municipio ha observado síntomas de pereza fiscal?
- ¿En los procesos de planificación, por ejemplo del Marco Fiscal de Mediano Plazo de ese entonces, cómo hacían la proyección con una fuente de recursos tan grande, como las regalías?
- ¿En términos de cumplimiento de los indicadores de gestión, por ser Puerto Gaitán un municipio de categoría 4 por ICLD, que efecto generó en las proyecciones?
- ¿Cuándo se tienen ingresos muy altos, en este caso de regalías, que se generan como superávit en la incorporación del nuevo presupuesto, para alinear con el nivel de gasto, cómo fue ese ejercicio en el municipio de Puerto Gaitán?
- ¿Con todo esto, se puede concluir que el municipio ha ganado en capacidad de ejecución de proyectos?
- ¿En términos de gobernanza, como era antes del proceso de crecimiento, como es ahora y que se está haciendo?

- ¿Considera que la bonanza petrolera que ha llegado al municipio, ha sido positiva o negativa para el bienestar de su población? Es decir, ¿Usted considera que el boom petrolero cambió el aspecto social del municipio? ¿De ser así, cómo lo hizo?
- ¿Se puede decir que todos los planes de desarrollo que se establecieron en los últimos dos gobiernos, tuvieron un cumplimiento adecuado?
- ¿Cómo ha impactado a su municipio (dependencia o finanzas) la reducción del precio internacional del petróleo? Es decir, ¿Cómo se ve la situación del municipio, ahora que los recursos por cuenta de regalías e industria y comercio, continúan disminuyendo?
- ¿Cómo está el nivel educativo en Puerto Gaitán?
- ¿Cómo considera usted que su municipio puede superar o resistir a situaciones adversas por la baja cotización del petróleo a nivel internacional o incluso la reducción de reservas y hallazgos petroleros en la región? Para sintetizar, ¿Qué vocaciones económicas tiene el municipio?
- Tenemos conocimiento que las comunidades indígenas son un grupo poblacional importante. ¿Cómo son las relaciones y la atención a este parte de la población?
- ¿Desde que empezó el boom petrolero, el proceso de mestizaje ha sido alto?
- ¿El tema de la seguridad en el municipio y los centros poblados, como se ha surtido en los últimos años?
- ¿Para la alcaldía, cuál es el principal problema del municipio?
- ¿Es viable el incremento del impuesto predial, teniendo en cuenta la situación futura del municipio?

Nelson Romero: en su calidad de experto y líder de estructuración financiera territorial de Findeter, el equipo de investigación se preocupó por reconocer las particularidades de economías municipales extractivas a fin de detectar posibles indicios de pereza fiscal y enfermedad holandesa; medidas tomadas desde el nivel central gubernamental para monitorear proyectos y evitar malas prácticas en las finanzas territoriales y; percepción sobre como debe ser la planificación territorial vista desde el gobierno nacional y plausible en la gestión local, entre otros, planteando las siguientes preguntas:

- ¿Las entidades cuya economía gira en torno a una labor extractiva, tienen características comunes?. De ser así, ¿Cuáles son esas características?
- ¿Cómo ha sido el impacto de la bonanza extractiva en los municipios?
- Ante tantas irregularidades, ¿Se puede decir que el gobierno fue efectivo en su control a la destinación y uso de los recursos?
- Cuando se proyecta el marco fiscal de mediano plazo en una ET., que va a generar ingresos importantes temporales en Industria y comercio, ¿Sería necesario que quienes proyectan ese marco fiscal, deben prever esa especificidad en la herramienta financiera?
- ¿Existe algún tipo de alarma, al interior del Ministerio de Hacienda cuando hacen evaluaciones, cuando saben que una entidad antes dependiente de la industria extractiva, dejará de serlo?
- ¿Qué otros aspectos se deberían tener en cuenta para ver el panorama real de una Entidad Territorial que está en crisis por el tema de petróleo?
- ¿Usted cree que es conveniente fortalecer las capacidades de las ET en términos de planificación?

Luis Ballesteros: es un concejal de orientación social integrante de juntas de acción comunal en el municipio, conocedor de los estamentos de prestación de salud locales y uno de los fundadores de la mesa de trabajo de las petroleras. En este sentido, se consideró importante determinar su conocimiento sobre proyectos que tiene la alcaldía y su visión sobre el futuro; la situación del municipio en materia de coberturas y la opinión sobre algunas inversiones realizadas en diversos gobiernos municipales y; el impacto de la crisis petrolera sobre la población local e inmigrante, entre otros aspectos, cumpliendo con las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la importancia de las regalías hidrocarburíferas para el desarrollo actual y futuro de su municipio? Y dicho sea de paso, ¿Cuál cree usted, que es el mayor potencial del municipio de Puerto Gaitán?
- ¿Cuál va a ser la partida presupuestal del cuatrienio para proyectos de turismo y agricultura?
- ¿Cómo se ha visto afectada la población de Puerto Gaitán, con la reducción del precio internacional del petróleo?
- ¿El boom petrolero trajo consigo mucha población inmigrante?
- ¿Cómo se encuentra su municipio en coberturas básicas de salud, educación y saneamiento básico?
- En el municipio se han ejecutado recursos cuantiosos de regalías en medio de la bonanza en diversas obras como “la puerta del paraíso”, la biblioteca o el malecón. ¿Cuál es su opinión sobre estas y otras obras que son imponentes comparativamente con otros municipios del departamento del Meta?

Elber León: en su desempeño actual como concejal, pero con la condición de ser adicionalmente un líder indígena en el municipio, el equipo de investigación, procedió a desarrollar las siguientes preguntas, a fin de establecer entre otras cosas su opinión sobre la participación, integración, gestión y articulación de los resguardos indígenas asentados en el municipio en la vida territorial y el desarrollo; las capacidades y potencialidades de las comunidades indígenas para adelantar proyectos productivos o de generación de ingresos y; el nivel de avance en términos de coberturas básicas para los territorios indígenas del municipio.

- ¿Qué tipo de programas o proyectos se han llevado a cabo por parte de la administración municipal, en los últimos años con su comunidad / grupo / gremio? ¿Cuál es la efectividad de esos programas o proyectos, en términos de calidad de vida?
- ¿Cómo ha sido la participación de los indígenas en la toma de decisiones?
- ¿Desde su conocimiento y experiencia, cómo ha sido en términos generales la integración de las comunidades indígenas y pueblos indígenas en el municipio?
- ¿Nos puede hablar de algún proyecto productivo o asistencialista para solucionar esos problemas que nos menciona?
- En el municipio se han ejecutado recursos cuantiosos de regalías en medio de la bonanza en diversas obras como “la puerta del paraíso”, la biblioteca o el malecón. ¿Cuál es su opinión sobre estas y otras obras?
- ¿Qué dificultades ve usted, para que los pueblos indígenas tengan mejor competitividad con sus productos?
- ¿El Yopo como expresión de su cultura y espiritualidad, se podría eventualmente promover para el turismo en el municipio?

- Hemos recibido algunos comentarios, en los que se dice que trabajar con las comunidades indígenas en Puerto Gaitán, es complicado. Como por ejemplo, que los mercados que les llevan, realmente los regresan al municipio para revenderlos. ¿Qué conocimiento tiene usted de esto?
- ¿Conoce usted, algún proyecto o partida en el plan de desarrollo para las comunidades indígenas?
- ¿Qué considera usted, que se necesita en materia de coberturas, infraestructura y servicios para las comunidades indígenas? O ¿Qué problemas no se han resuelto por parte de la administración municipal para las comunidad indígenas?
- En el municipio ya se registra la presencia de grandes empresas agrícolas. ¿Los resguardos indígenas han entrado en contacto con estas empresas para producir y comercializar sus productos en mejores condiciones?

La dinámica de las entrevistas, permitió incluir algunas preguntas en el momento de realizar los encuentros con los actores seleccionados, con el objeto principal de alcanzar un mayor nivel de comprensión sobre los temas tratados, de conocer un poco más y de primera mano sobre el municipio, o de ahondar en otros temas cuyo análisis, permitió al equipo de investigación, orientar la investigación a proponer el turismo como una alternativa viable para el desarrollo y bienestar de la población.

En el anexo 2 del presente estudio de caso, se incluye la tabulación general de temas tratados con los entrevistados, anotando en términos generales sus opiniones o posiciones sobre tópicos más relevantes y que se incluyen en el contenido general del documento.

En la investigación también se hizo uso de recursos tecnológicos con el fin de brindar elementos gráficos y cartográficos, apropiando para el efecto algunas utilidades del Sistema de Información Geográfica para la Planeación y el Ordenamiento Territorial del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y algunos mapas utilizados en documentos oficiales del municipio como el Plan de Desarrollo actual y el Plan Prospectivo Agropecuario 2020. A lo largo del estudio de caso, se incluyen mapas para soportar los hallazgos y argumentos.

La muestra fotográfica se hizo mediante el uso de tecnología celular, con cámara de 21 megapíxeles de resolución, pero también se acudió a material fotográfico provisto en bibliografía consultada y páginas web, con referencia a las siguientes zonas del municipio y grupo de entrevistados:

- Parques principales de Puerto Gaitán
- Infraestructura pública del municipio como la Alcaldía y la Biblioteca
- Infraestructura representativa del municipio como el arco de la Puerta al Paraíso y Malecón sobre el Río Manacacías
- Paisajes municipales
- Barrios y centros poblados del municipio como Corpomecabe y Bateas.
- Personajes entrevistados (Pedro Alexander Rojas, Luis Ballesteros, Elber León)
- Algunos cultivos predominantes en la jurisdicción del municipio de Puerto Gaitán (caucho, palma, caña) y actividades de ganadería.

El material fotográfico se dispone a lo largo del documento y también como anexo que se entrega en medio magnético CD.

2.2. Selección del caso

El objetivo de la investigación, es la identificación de alternativas para el municipio de Puerto Gaitán que le permitan contrarrestar fenómenos como la pereza fiscal, la enfermedad holandesa y la dependencia desmedida de una sola fuente de recursos, que para el caso específico, es el petróleo.

Los efectos combinados de la enfermedad holandesa y la pereza fiscal se hicieron evidentes en el proceso de la investigación al constatar, el predominio del recaudo de las rentas provenientes de los importantes recursos naturales del municipio, desestimulando el recaudo de otras fuentes, así como, la prevalencia de instituciones débiles y las precarias condiciones en materia de política macroeconómica y fiscal (Rudas & Espitia, 2013).

Este escenario es consecuencia de la compleja situación económica, social e institucional surgida a raíz de la caída estrepitosa en el precio internacional del petróleo; la disminución en la exploración y explotación petrolera; el inevitable agotamiento de las reservas de petróleo en la región; y de manera paralela, del reducido interés de las petroleras y sus contratistas por desarrollar inversión o proyectos en la región.

A partir del panorama antes descrito, el presente estudio ofrece la identificación de alternativas para el Municipio de Puerto Gaitán a partir de la comprensión de su realidad para luego, presentar unas posibles soluciones que permitan impulsar su economía, su competitividad, ampliar las actividades económicas, que generen valor agregado, empleo y nuevos recursos para su población.

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

2.3. Trabajo de campo

El trabajo de campo se realizó en el Municipio de Puerto Gaitán, a finales del segundo semestre del año 2015, en el primer semestre del año 2016, con dos visitas puntuales de 3 días entre el 19 y el 21 de noviembre de 2015 y entre el 17 y el 19 de abril de 2016, y en 2017, los días 07 y 08 de abril, por un período total de 8 días, sin contar las visitas previas al desarrollo del estudio de caso, realizadas por el equipo de investigación.

De acuerdo con la agenda de visitas descrita, la primera reunión se realizó en la ciudad de Bogotá, con el Asesor Financiero de la Alcaldía de Puerto Gaitán, Pedro Alexander Rojas. El señor Rojas apoyó esta investigación con sus impresiones al atender una entrevista para el estudio de caso y mediante su gestión para la consecución de nuevas entrevistas con autoridades y conocedores del municipio; aportó información importante respecto al territorio y sus dinámicas y apoyó los acercamientos con algunos pobladores del municipio.

En el primer acercamiento a campo, se establecieron contactos con las autoridades municipales y se visitaron algunos sitios destacados como la biblioteca pública municipal Diana Turbay “Puerta al Paraíso”, el malecón y algunos parajes del río Manacacías. También se recorrieron algunos de los barrios del municipio, con el efecto de un proceso de observación y obtener algunas impresiones de pobladores.

En la segunda visita se realizaron las entrevistas a los concejales Luis Ballesteros y Elber León. La selección de los concejales se hizo a partir de su orientación social y de liderazgo en comunidades vulnerables y étnicas. Se visitaron también, otros

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

barrios tales como Corpomecabe, centros poblados e incluso, invasiones como las “Bateas” y “Primero de mayo”.

El trabajo en terreno, se amplió en la tercera visita (07 y 08 de abril de 2017) con las 67 encuestas de la muestra a hombres y mujeres, comerciantes formales e informales, empleados, desempleados, indígenas y en general ciudadanos del común para identificar sus posiciones respecto a las problemáticas del municipio la calidad y cobertura en la prestación de servicios de salud, educación y saneamiento básico (acueducto y alcantarillado); la provisión y estado de infraestructura urbana y rural; y los principales efectos producto de la actividad petrolera.

El proceso de retirada del municipio no surtió contratiempos, toda vez que las relaciones con pobladores y personajes entrevistados se afianzaron, permitiendo incluso acudir con posterioridad a ellos telefónicamente o por correo electrónico, para complementar o profundizar la información recolectada. Igualmente, las condiciones meteorológicas y de orden público en la zona, tanto para el acceso como para la retirada, fueron favorables para llevar a cabo la investigación.

- Selección de Fuentes

Las fuentes de información utilizadas para la construcción del estudio de caso fueron ordenadas en fuentes primarias, aquellas obtenidas principalmente en el trabajo de campo, y las secundarias, compuestas por textos y referentes bibliográficos. Tanto las fuentes primarias como secundarias aparecen listadas, de

forma ordenada y según el tipo de fuente, en el acápite de Bibliografía del presente texto.

Como se mencionó anteriormente, las principales fuentes primarias se realizaron mediante entrevistas realizadas a los siguientes líderes:

- Pedro Alexander Rojas, actual Asesor Financiero de la Alcaldía de Puerto Gaitán, amplio conocedor de la historia y actualidad productiva, fiscal y administrativa del municipio.
- Nelson Romero, Líder del Equipo de estructuración Financiera Territorial de Findeter, quien tiene amplia experiencia y conocimiento del sistema general de regalías vigente, recorriendo en el marco de sus funciones, muchos municipios del país con tradición petrolera o extractiva.
- Luis Ballesteros, Concejal del Municipio de Puerto Gaitán, dedicado por años a liderar grupos sociales del municipio y conocedor de las necesidades apremiantes de las comunidades.
- Elber León, Concejal de Municipio de Puerto Gaitán y reconocido representante indígena del Resguardo Tigre Sikvani, quien además ha tenido amplia cercanía por su trayectoria con todas las comunidades indígenas del municipio.

De igual manera, para el equipo de investigación fue imprescindible contar con las opiniones, percepciones, expectativas y comentarios de la comunidad del municipio.

Por lo tanto, se realizaron encuestas puntuales a comerciantes formales e informales, transeúntes, transportadores (de moto taxis y transporte intermunicipal), indígenas, adultos mayores, empleados privados y públicos. Esta información fue esencial para la presente investigación, pues permitió conocer opiniones interesantes sobre la bonanza petrolera, la situación del municipio, calidad / utilidad de la infraestructura (inversión) con que cuenta el municipio, compromiso de las autoridades con población indígena y con población vulnerable, percepciones sobre posibles casos de corrupción administrativa y sobre el futuro del municipio, en términos de bienestar y progreso, entre otras.

A partir de fórmula presentada a continuación, se logró determinar que la muestra representativa de la población, es de 67 personas y por lo tanto, se cumplió un igual número de encuestas.

$$n = \frac{N * Z^2 * p * q}{E^2 * (N - 1) + Z^2 * p * q}$$

Donde:

N = Población. Para efectos de la investigación se toma la población proyectada por el DANE de **18.556** habitantes.

Z = Nivel de confianza. Utilizando un nivel del **90%**, que arroja bajo la fórmula de distribución normal estándar el resultado de **1,64485**

p = Proporción de Positivos. Se toma **0,5**.

q = Proporción de Negativos. Se toma **0,5**.

E = Precisión de estimación. Correspondiente a **0,1**.

$$n = \frac{18.556 * 1,64485^2 * 0,5 * 0,5}{0,1^2 * (18.556 - 1) + 1,64485^2 * 0,5 * 0,5}$$

Operacionalizando, se obtiene inicialmente la siguiente fracción:

$$n = \frac{12.551}{186,26}$$

El resultado que se obtiene es 67,39, que al aproximar lleva a los investigadores a practicar encuestas para una muestra de 67 personas, habitantes del municipio de Puerto Gaitán.

La muestra representada por el grupo de personas de la comunidad en general, cumple con las siguientes características:

- Encuestas practicadas en su totalidad a mayores de edad entre los 18 y los 84 años de edad.
- Debido a que la población femenina es de 8.998 según proyecciones del DANE, correspondiente al 48,49% de la población, el equipo de investigación procedió a encuestar dentro de la muestra al mismo porcentaje de mujeres para un total de 32 mujeres.
- Así mismo, la población de hombres según la proyección DANE es de 9.558, correspondientes al 51,51% del total, siendo necesario acudir a encuestar dentro de la muestra a 35 hombres.
- A pesar de que la población indígena según estimaciones municipales corresponde al 62,92%, no fue posible lograr la percepción de igual proporción de indígenas en la muestra, ya que la mayoría de la población se negó a suministrar datos básicos como nombre y apellido, cédula, edad, nivel

educativo, origen territorial y origen étnico. En consecuencia, la población indígena encuestada que afirmó pertenecer a algún resguardo del municipio fue de 15 personas.

- En atención a la aleatoriedad buscada en la muestra y por la dificultad de recolectar algunos datos básicos de los habitantes encuestados, se indagó a las 67 personas, sin lograr determinar en una gran proporción su nivel educativo, pues se negaron a suministrar esta información.
- Se acudió igualmente, a diversos tipos de pobladores tales como comerciantes, trabajadores informales, vendedores ambulantes, empleados públicos y privados, señalando que aunque la proporción de estos grupos poblacionales en la muestra no se cumplió, si permitió inferir en general temas específicos tratados en las preguntas.
- Finalmente, en el casco urbano del municipio (parques, calles, establecimientos comerciales) se practicaron 43 encuestas y en sectores más distantes del casco urbano, como Corpomecabe y Bateas, se realizaron las restantes 24 encuestas. Se había planeado desarrollar algunas encuestas en el sector conocido como Primero de Mayo, pero por sugerencia del asesor financiero de la Alcaldía, Pedro Alexander Rojas, se desistió de la idea, argumentando razones de seguridad de los investigadores.

Para las encuestas con la muestra representativa de la población de Puerto Gaitán, equivalente a 67 personas a encuestar, se diseñaron formatos de recolección de información en campo, con un total de 15 preguntas.

A continuación, el formato utilizado, su composición y método de valoración de los resultados obtenidos:

Gráfico 1. Formato de Encuestas utilizado Página 1 de 2

Universidad Externado de Colombia			
Maestría en Gerencia para el Desarrollo – Primera Promoción			
Estudio de Caso:	Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.		
Formato instrumento de recolección			
Tipo:	Preguntas realizadas:	Tiempo promedio previsto:	Alcance:
Encuesta	15	10 minutos	Muestra representativa de la población
Responsables:			
Huxley Andrés Gaviria Muñoz y Miguel Caro Vargas			
Fecha realización del instrumento:		Nombres y apellidos del encuestado:	
7 de abril de 2017			
Cédula:	Nivel Educativo:	Enfoque diferencial del encuestado:	
Edad:	Ninguno <input type="checkbox"/>	Indígena <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Origen:	Primaria <input type="checkbox"/>	Desplazado <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Bachillerato <input type="checkbox"/>	Discapacitado <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Universitario <input type="checkbox"/>	Madre Cabeza de Hogar <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Otro <input type="checkbox"/>	Otro <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Preguntas			
<p>1. Según su parecer, la bonanza petrolera para el municipio de Puerto Gaitán, ha sido:</p> <p style="text-align: right;">Buena <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Regular <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Mala <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>		<p>2. ¿Cree que el municipio de Puerto Gaitán esta igual, mejor o peor que hace un año 1 cuatro meses?</p> <p style="text-align: right;">Igual <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Mejor <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Peor <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>	
<p>3. ¿Cómo calificaría usted, las obras desarrolladas en el municipio en la actual administración, en materia de Saneamiento Básico (acueducto y alcantarillado)? 2 respuestas</p> <p style="text-align: right;">Suficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Insuficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">No sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>		<p>4. ¿Cómo calificaría usted, las obras desarrolladas en el municipio en administraciones pasadas, en materia de Saneamiento Básico (acueducto y alcantarillado)? 2 respuestas</p> <p style="text-align: right;">Suficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Insuficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">No sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>	
<p>5. ¿Cómo calificaría usted, las obras desarrolladas en el municipio en la actual administración, en materia de Educación? 2 respuestas</p> <p style="text-align: right;">Suficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Insuficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">No sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>		<p>6. ¿Cómo calificaría usted, las obras desarrolladas en el municipio en administraciones pasadas, en materia de Educación? 2 respuestas</p> <p style="text-align: right;">Suficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Insuficientes <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">No sirven <input type="checkbox"/></p> <p style="text-align: right;">Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>	

Fuente: Elaboración propia para el desarrollo del estudio de caso

Continuación Gráfico 1. Formato de Encuestas utilizado Página 2 de 2

<p>7. ¿Cómo calificaría usted, las obras desarrolladas en el municipio en la actual administración, en materia de Salud? 2 respuestas</p> <p>Suficientes <input type="checkbox"/></p> <p>Insuficientes <input type="checkbox"/></p> <p>Sirven <input type="checkbox"/></p> <p>No sirven <input type="checkbox"/></p> <p>Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>	<p>8. ¿Cómo calificaría usted, las obras desarrolladas en el municipio en administraciones pasadas, en materia de Salud? 2 respuestas</p> <p>Suficientes <input type="checkbox"/></p> <p>Insuficientes <input type="checkbox"/></p> <p>Sirven <input type="checkbox"/></p> <p>No sirven <input type="checkbox"/></p> <p>Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>
<p>9, 10 y 11. ¿Qué opina usted sobre las siguientes obras ejecutadas en el municipio? Respuesta abierta.</p> <p>Arco "Puerta al Paraíso" <input type="text"/></p> <p>Malecón sobre el Manacacías <input type="text"/></p> <p>Biblioteca Diana Turbay <input type="text"/></p>	
<p>12. ¿Cómo considera usted que han invertido en general los recursos de regalías petroeras en el municipio de Puerto Gaitán?</p> <p>Excelente <input type="checkbox"/></p> <p>Bien <input type="checkbox"/></p> <p>Regular <input type="checkbox"/></p> <p>Mal <input type="checkbox"/></p> <p>Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>	<p>13. ¿Cómo considera usted que se han brindado soluciones y garantías de participación para la población indígena, en el municipio de Puerto Gaitán?</p> <p>Excelente <input type="checkbox"/></p> <p>Bien <input type="checkbox"/></p> <p>Regular <input type="checkbox"/></p> <p>Mal <input type="checkbox"/></p> <p>Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>
<p>14. ¿Conoce usted de uno o varios casos de corrupción por parte de autoridades del municipio, en relación a la malversación de los recursos?</p> <p>Si <input type="checkbox"/></p> <p>No <input type="checkbox"/></p> <p>Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>	<p>15. ¿Cree usted que el municipio de Puerto Gaitán, va por buen camino o por mal camino, en términos de bienestar y progreso?</p> <p>Mal Camino <input type="checkbox"/></p> <p>Buen Camino <input type="checkbox"/></p> <p>Ns / Nr <input type="checkbox"/></p>

Fuente: Elaboración propia para el desarrollo del estudio de caso

En relación al método de valoración de los resultados, se realizó un conteo por cada opción de respuesta y en las preguntas con respuestas abiertas, se procedió a anotar los aspectos similares en las apreciaciones de la muestra representativa de 67 personas, a fin de poder conformar respuestas con enfoques generales y posteriormente al final de cada opción se incluyen los porcentajes obtenidos como se puede apreciar en anexos del presente documento.

Para practicar las encuestas, se realizó primero un pilotaje para verificar que las preguntas fueran comprendidas por los encuestados, utilizando también complementos necesarios para las preguntas a manera de explicación y para

incorporar preguntas que puedan servir de control. En general se pueden distinguir algunas categorías de los temas de las preguntas, como: pasado, presente y futuro del municipio; impacto de las obras desarrolladas, necesidades manifiestas sobre proyectos en materia de coberturas y calidad de las inversiones realizadas en las últimas administraciones municipales; atención a grupos representativos de la población y percepción sobre la bonanza petrolera, principalmente.

En anexo 3 del presente estudio de caso, se incluye la tabulación de las 67 encuestas practicadas en el municipio de Puerto Gaitán, el pasado 07 de abril de 2017 en la tercera visita de campo realizada y a lo largo del documento, se refieren los resultados obtenidos en términos porcentuales.

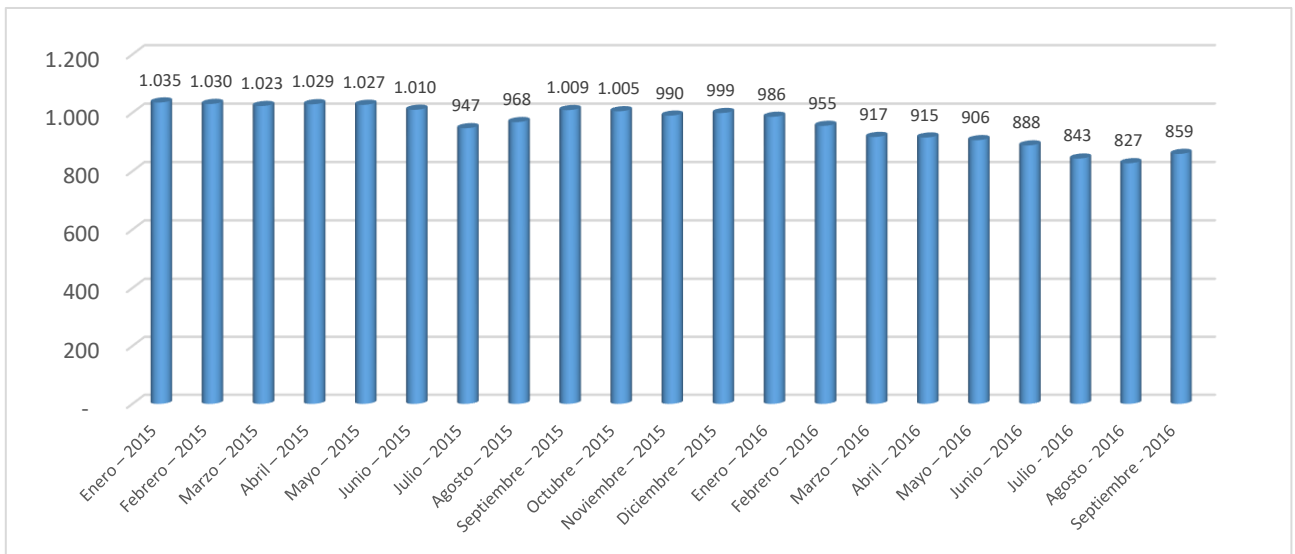
Por su parte, las principales fuentes secundarias se construyeron a partir de las cifras, bases de datos e informes del Departamento Nacional de Planeación - DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE, la Alcaldía de Puerto Gaitán, la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, Ecopetrol, la Contraloría General de la República, informes de organismos de cooperación internacional, informes de instituciones multilaterales de Latinoamérica como la CEPAL, entre otros. No obstante, en el marco de las opciones que se proponen para desarrollar y mejorar el bienestar de la población, a fin de superar la crisis petrolera o ante la reducción progresiva de la explotación del crudo, se incluyen en la bibliografía los textos y autores con los cuales se sustentan los argumentos en el presente estudio de caso.

3. Hallazgos

3.1. Panorama de la producción petrolera en torno a la crisis

En 2015, la producción promedio de petróleo de Colombia se situó por el orden de los 1.006.000 barriles de petróleo diarios. Por su parte, la producción promedio de lo enero a septiembre de 2016, alcanza los en promedio los 899.000 barriles de petróleo diarios, según cifras estadísticas de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (Ver gráfico 2 a continuación).

Gráfico 2. Producción promedio de Petróleo Colombia 2015 y enero a septiembre de 2016.



Fuente: Construcción propia, con base en cifras de la ANH, en www.anh.gov.co, (2017).

A pesar del destacado volumen de producción, la cotización internacional del crudo para 2015 (de referencia para Colombia), alcanzó sus niveles más bajos cerrando a 31 de diciembre en U\$37,04. La tendencia decreciente, se evidenciaba desde junio de 2014 cuando el barril de petróleo llegó a cotizarse en los U\$105,37. Al realizar un análisis comparado de junio de 2014 a diciembre de 2015, se registra una caída en el valor del crudo equivalente al 64,85%. Una leve recuperación se registró en 2016, lo cual alivió en parte, la tendencia decreciente del precio del barril cerrando en U\$53,72, que arroja una variación negativa acumulada total del 49,02%, tal como se aprecia en la tabla 6 (www.preciopetroleo.net, 2016) (Investing, 2016).

Con base en datos diarios e históricos de la evolución del precio internacional del petróleo, se construyó la siguiente tabla, donde se evidencia al detalle, la información proporcionada.

Tabla 6. Evolución del precio internacional del petróleo período comprendido entre junio de 2014 y diciembre de 2016.

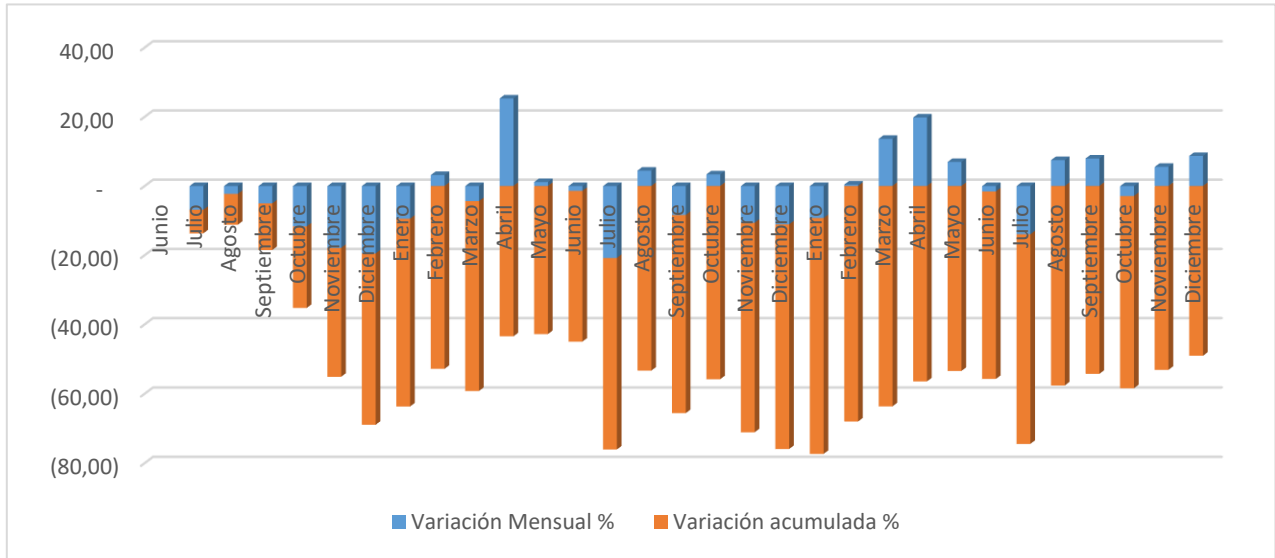
Año	Mes	Precio de cierre del último día hábil (USD por barril)	Variación Mensual %	Variación acumulada %
2014	Junio	105,37		
	Julio	98,17	- 6,83	- 6,83
	Agosto	95,96	- 2,25	- 8,93
	Septiembre	91,16	- 5,00	- 13,49
	Octubre	80,54	- 11,65	- 23,56

	Noviembre	66,15	-	17,87	-	37,22
	Diciembre	53,27	-	19,47	-	49,44
2015	Enero	48,24	-	9,44	-	54,22
	Febrero	49,76		3,15	-	52,78
	Marzo	47,60	-	4,34	-	54,83
	Abril	59,63		25,27	-	43,41
	Mayo	60,30		1,12	-	42,77
	Junio	59,47	-	1,38	-	43,56
	Julio	47,12	-	20,77	-	55,28
	Agosto	49,20		4,41	-	53,31
	Septiembre	45,09	-	8,35	-	57,21
	Octubre	46,59		3,33	-	55,78
	Noviembre	41,65	-	10,60	-	60,47
	Diciembre	37,04	-	11,07	-	64,85
2016	Enero	33,62	-	9,23	-	68,09
	Febrero	33,75		0,39	-	67,97
	Marzo	38,34		13,60	-	63,61
	Abril	45,92		19,77	-	56,42
	Mayo	49,10		6,93	-	53,40
	Junio	48,33	-	1,57	-	54,13
	Julio	41,60	-	13,93	-	60,52
	Agosto	44,70		7,45	-	57,58
	Septiembre	48,24		7,92	-	54,22
	Octubre	46,86	-	2,86	-	55,53
	Noviembre	49,44		5,51	-	53,08
	Diciembre	53,72		8,66	-	49,02

Fuente: Construcción propia, con base en cifras de ANH, en www.anh.gov.co, (2016).

El siguiente gráfico, muestra las variaciones mensuales y acumuladas del precio del barril de petróleo, revelando un panorama bajista en la cotización del crudo:

Gráfico 3. Variación mensual y acumulada del precio del petróleo junio de 2014 a diciembre de 2016



Fuente: Construcción propia, con base en cifras de ANH, en www.anh.gov.co, (2016).

Como consecuencia de la baja cotización internacional del crudo, de un balance exploratorio de 113 pozos en 2014 en todo el territorio nacional, se pasó a una exploración de 25 pozos en 2015, lo que representa una reducción del 77.88% en sólo un año. De enero a diciembre de 2016 solo se registraron 21 pozos en exploración y perforación, de los cuales solamente 3 fueron en el departamento del Meta (Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH). La tabla a continuación, muestra el detalle de pozos perforados en el año 2016 en Colombia:

Tabla 7. Detalle de pozos perforados en 2016 - Colombia

POZO	CONTRATO	CUENCA	DEPARTAMENTO
TURPIALES-2	TURPIALES	Valle medio del Magdalena	Boyacá
OBOE-1	VIM-5	Valle Inferior del Magdalena	Córdoba / Sucre

POZO	CONTRATO	CUENCA	DEPARTAMENTO
SABAL-1	VMM-1	Valle medio del Magdalena	Cesar / Norte de Santander
KYRIOS-1	LLA-71	Llanos	Casanare
ADONAI-1	LLA-71	Llanos	Casanare
JARUKI-1	CABRESTERO	Llanos	Casanare
ABBA-1	LLA-71	Llanos	Casanare
NISPERÓ-1	ESPERANZA	Valle Inferior del Magdalena	Sucre
TROMBÓN	ESPERANZA	Valle Inferior del Magdalena	Sucre
GURIYACO-1	CHAZA	Caguan Putumayo	Putumayo
XOROP-1	LLA-32	Llanos	Casanare
NELSON-6	ESPERANZA	Valle Inferior del Magdalena	Córdoba
BORANDA	PLAYON	Valle medio del Magdalena	Santander
CUMPLIDOR-1	PUT-7	CAG-PUT	Putumayo
PAYERO E-1	NISCOTA	Llanos	Casanare
CHIRICOCA-1	LLA-34	Llanos	Casanare
BULLERENGUE SUR-1	SSJN-1	SSJ	Atlántico
ALPHA-1	PUT-7	CAG-PUT	Putumayo
ATARRAYA OESTE-1	CPO-7	Llanos	Meta
PEGASO-1	CPO-16	Llanos	Meta
CHIMU-1	CAÑO SUR	Llanos	Meta

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos 2017 (www.anh.gov.co)

Francisco Lloreda, presidente de la Asociación Colombiana de Petróleo – ACP en entrevista para Portafolio (2015), citó: *“mientras entre enero y febrero de 2014, se habían perforado 20 pozos, en el mismo periodo de 2015, se perforaron solo 6 pozos con una reducción del 96% en materia de sísmica”*. A juicio de la ACP, el balance exploratorio ideal del país debería ser entre 200 y 300 pozos por año pero, con la baja exploración, las reservas del país podrían alcanzar máximo, para los próximos 6.6 años (Portafolio, 2015).

Esta coyuntura, desencadena relaciones de causa y efecto poco alentadoras en una economía altamente dependiente de la industria petrolera, puesto que, entre menos exploración, menor éxito exploratorio y menores posibilidades de explotación de volúmenes importantes. Por lo tanto, serán menos las empresas del sector petrolero en la región y menores los recaudos por concepto de impuestos de industria y comercio. Todo lo anterior, se suma a los efectos en la “bolsa de recursos de regalías” destinados a financiar los proyectos de interés estratégico en las regiones del país.

En la actualidad, los 29 campos petroleros que operan en el territorio de Puerto Gaitán contribuyen en un 25% a la producción total del país. Tal como se aprecia en la tabla 8, en la producción fiscalizada del año 2015, por contrato y campo, se destacan los campos, Quifa y Rubiales, con una producción promedio de 56.202 y 163.663 barriles respectivamente, es decir, cerca del 20% de la producción total nacional.

Tabla 8. Producción fiscalizada de crudo enero a diciembre de 2015 por campo y contrato, municipio de Puerto Gaitán.

Contrato	Campo	Total por campo 2015	Promedio mensual por campo
QUIFA	AMBAR	27.336	2.278
CPO-07	ATARRAYA	9.272	773
CABIONA	CABIONA	11.912	993
CAÑO SUR E&P	CAÑO SUR	441	110
CARACARA	CARACARA SUR A	52.321	4.360
CARACARA	CARACARA SUR B y C	36.882	3.074
CARACARA	ELIZITA	18.366	1.530
CAÑO SUR E&P	EMBRUJO	48	24

Contrato	Campo	Total por campo 2015	Promedio mensual por campo
CAÑO SUR E&P	FAUNO	17.432	1.453
E&E GUARROJO	GUARROJO	19.989	1.666
CPE-6	HAMACA	14.207	1.184
CARACARA	JAGUAR SOUTH WEST	36.414	3.035
CAÑO SUR E&P	MITO	2.150	179
E&E GUARROJO	OCELOTE	172.822	14.402
QUIFA	OPALO	7.984	665
CARACARA	PEGUITA	34.464	2.872
CARACARA	PEGUITA II	5.705	475
CARACARA	PEGUITA III	13.786	1.149
CPO-13	PENDARE	11.953	996
E&E GUARROJO	PINTADO	14.032	1.169
QUIFA	QUIFA	674.419	56.202
CARACARA	RANCHO QUEMADO	1.712	143
PIRIRI	RUBIALES	467.567	38.964
RUBIALES	RUBIALES	1.496.382	124.699
E&P SABANERO	SABANERO	15.131	1.261
CARACARA	TORO SENTADO	4.427	369
CARACARA	TORO SENTADO NORTE	2.227	186
CARACARA	TORO SENTADO WEST	3.817	318
CARACARA	UNUMA	3.501	292
	Total	3.176.700	264.725

Fuente: Construcción propia con cifras ANH 2015.

La fotografía 1, muestra una panorámica del Campo Rubiales, el pozo petrolero más grande e importante del país, que tiene una producción mensual cercana a los 125.000 barriles.

Fotografía 1. Campo Rubiales – Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: elperiodicodelaenergia.com. 2016.

A pesar de estos altos índices de producción petrolera en algunos pozos ubicados en Puerto Gaitán, existe una posición de atrincheramiento de las petroleras, entre otras razones, por el descenso abrupto del precio internacional del petróleo, la reducción en la actividad exploratoria y la baja efectividad exploratoria.

De manera complementaria, los recaudos e ingresos municipales por concepto de impuestos, también han sufrido caídas considerables, develando un panorama para la administración local de complejidades y desafíos, pues las demandas de la población de Puerto Gaitán son crecientes, como consecuencia en parte, de la crisis petrolera.

Si bien, en Puerto Gaitán los ingresos en el rubro de Impuesto de Industria y Comercio fueron superiores al presupuesto apropiado entre 2012 y 2015, llama la atención que los ingresos efectivos por concepto del recaudo de impuestos de industria y comercio de 2015, caen cerca de un 46% con relación a los obtenidos

en 2014, lo cual puede ser una muestra más, de la situación crítica del municipio como producto de la crisis petrolera.

Las autoridades locales de Puerto Gaitán, han previsto efectos de la crisis y lo demuestran en un austero y conservador presupuesto definitivo ingresos en 2016, fijado en \$126.633 millones, mientras que en 2015, se fijó en \$221.492 millones, reconociendo que con una reducción del 43% en la apropiación definitiva, las cosas no van precisamente bien.

En entrevista con Nelson Romero, Líder del Equipo de estructuración Financiera Territorial de Findeter y experto conocedor de municipios con tradición extractiva y del municipio objeto de estudio, opina que ante la crisis evidenciada, el Estado está obligado a reconsiderar y rediseñar su estrategia, incorporando la generación de actividades económicas con alto valor agregado. Tras la crisis petrolera, la vulnerabilidad de las entidades territoriales es alta, siendo necesario plantear una política contracíclica¹⁰ para reducir la dependencia de la actividad extractiva y diversificar (Romero, 2016).

Para Romero, el problema puede ser mayor toda vez que en el país abundan casos similares, con administraciones territoriales que contaron con recursos en abundancia en épocas de bonanza y hoy enfrentan la crisis, en condiciones de precariedad, iguales o peores que en años anteriores. Los problemas en cobertura y prestación de servicios de salud, educación y saneamiento básico, entre otros,

¹⁰ En palabras del entrevistado, "la política contracíclica, comprende el conjunto de medidas para contrarrestar en Puerto Gaitán la dependencia de la población y el municipio, de los recursos generados por el petróleo". Una política contracíclica, busca la sostenibilidad y al mismo tiempo evitar que los factores que han sido negativos, sigan causando estragos en la economía.

son una constante y los recursos no se destinan a responder efectivamente las necesidades de la población (Romero, 2016).

En este sentido, la coyuntura actual que vive Puerto Gaitán y las decisiones que se tomen en el mediano plazo, pueden contribuir a la caracterización de un municipio que sobrevivió o fracasó, respecto a los embates del mercado internacional del petróleo y la dependencia de este recurso natural no renovable.

3.2. Reconociendo el contexto local de Puerto Gaitán

3.2.1. Contexto Físico

- La Puerta al Paraíso

Fotografía 2. Monumento La Puerta al Paraíso – Municipio de Puerto Gaitán. 2017.



Fuente: Estudio de Caso. 2017

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

Fotografía 3. Monumento “La Puerta al Paraíso” – Municipio de Puerto Gaitán.
2017.



Fuente: Estudio de Caso. 2017

El municipio de Puerto Gaitán está localizado en el Nororiente del departamento del Meta (ver mapa 1 a continuación), a 189 kilómetros de Villavicencio. Es uno de los municipios más extensos de Colombia (el tercero) con un área de 17.536 kilómetros cuadrados, abarcando cerca del 23.80% del total del área departamental y su área urbana es de solo 11.6 kilómetros cuadrados (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016)

Mapa 1. Municipio de Puerto Gaitán en el departamento de Meta y Colombia.



Fuente: Wikipedia 2017 (es.wikipedia.org)

Puerto Gaitán, según su Plan de Desarrollo, es uno de los municipios con más potencialidades de desarrollo turístico y cultural del departamento del Meta, gracias a dos elementos destacables: su riqueza natural y su diversidad étnica (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

El municipio cuenta con atractivos turísticos ya reconocidos antes de la bonanza petrolera. Algunos de estos son: el Alto de Neblinas, las lagunas Caribe, Carimagua y Maracas, la playa La Española, el estero Las Delicias, las bocas del río Manacacías, el pozo Jaguar, el río Yucao y hasta el mismo Campo Rubiales(Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Fotografía 4. Puente sobre el río Yucao – Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

Fotografía 5. Río Manacacías – Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

En términos de conectividad vial, el municipio cuenta con 684 kilómetros de vías que lo comunican con centros poblados y veredas. El estado de las vías es precario

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

y carecen de pavimento. Un ejemplo, son los 162 kilómetros hacia Rubiales, lugar donde está ubicado el campo petrolero de mayor producción a nivel nacional, que tienen más características de una trocha, que de una vía por la cual transitan a diario, las principales fuentes de recursos del municipio. La tabla 9, muestra las diversas vías que conectan a Puerto Gaitán.

Tabla 9. Vías que conectan con el municipio y desde el municipio. Puerto Gaitán
Meta

Comenzando en	Finalizando en	Tipo	Estado	Distancia en Kilómetros
Villavicencio	Puerto López	Pavimentada	Bueno	97
Puerto López	Puerto Gaitán	Pavimentada	Bueno	113
Puerto Gaitán (cabecera)	San Miguel	Destapada	Regular	35
Puerto Gaitán (cabecera)	Porvenir	Destapada	Regular	95
Puerto Gaitán (cabecera)	Santa Bárbara	Destapada	Regular	22
Puerto Gaitán (cabecera)	Puente Arimena	Destapada	Regular	68
Puerto Gaitán (cabecera)	Carimagua	Destapada	Regular	87
Puerto Gaitán (cabecera)	Rubiales	Destapada	Regular	162
Puerto Gaitán (cabecera)	Cristalina	Destapada	Regular	75
Puerto Gaitán (cabecera)	Planas	Destapada	Regular	140

Fuente: Plan de Desarrollo, Voluntad para el Progreso 2016-2019 Puerto Gaitán Meta.

Desde la capital del país son 286 kilómetros con 6 peajes de una carretera en general en buen estado, que se recorren en cerca de 5 horas. Por esta vía transita un alto volumen del petróleo que consume y exporta el país.

La belleza natural del municipio, se combina con la riqueza proveniente de la bonanza petrolera que data de mediados de la década pasada. Ejemplos de las obras realizadas en pleno “boom” petrolero son el colorido arco de la “Puerta al Paraíso”, ubicado al ingreso al municipio, muchas calles municipales pavimentadas, casas y hoteles de construcción y arquitectura modernas, acogedores parques y

miradores en el malecón a orillas del río Manacacías y el edificio de la Biblioteca Pública Diana Turbay, que se disponen a continuación.

Fotografía 6. Malecón del río Manacacías – Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: www.youtube.com 2017

Fotografía 7. Biblioteca Diana Turbay – Municipio de Puerto Gaitán 2017.



Fuente: Estudio de Caso. 2017

3.2.2. Contexto demográfico

- Población indígena y población total: cifras para conciliar

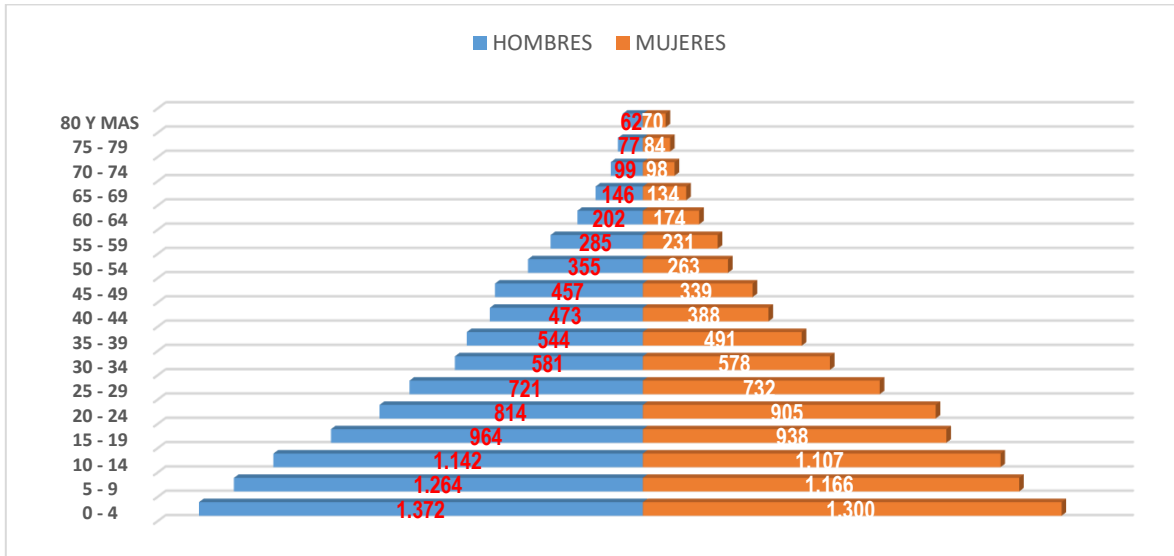
De acuerdo con el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas - DANE, en el año 2015 el municipio registra una población de 18.556 habitantes, de los cuales, 7.705 se encuentran en la cabecera municipal y 10.851 en el área rural y rural dispersa (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Las mujeres representan el 51.5% del total de población. Llama poderosamente la atención el alto porcentaje de población inactiva¹¹ equivalente al 45.8%, anotando que de los 8.497 habitantes considerados en esta categoría de población, 7.351 son niños entre los 0 y los 14 años cumplido (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

La siguiente gráfica, muestra la pirámide poblacional del municipio objeto de estudio:

¹¹ De acuerdo con el DANE, la población inactiva corresponde a los menores de 15 años y mayores de 59 años.

Gráfica 4. Composición poblacional por rangos de edad y género municipio de Puerto Gaitán



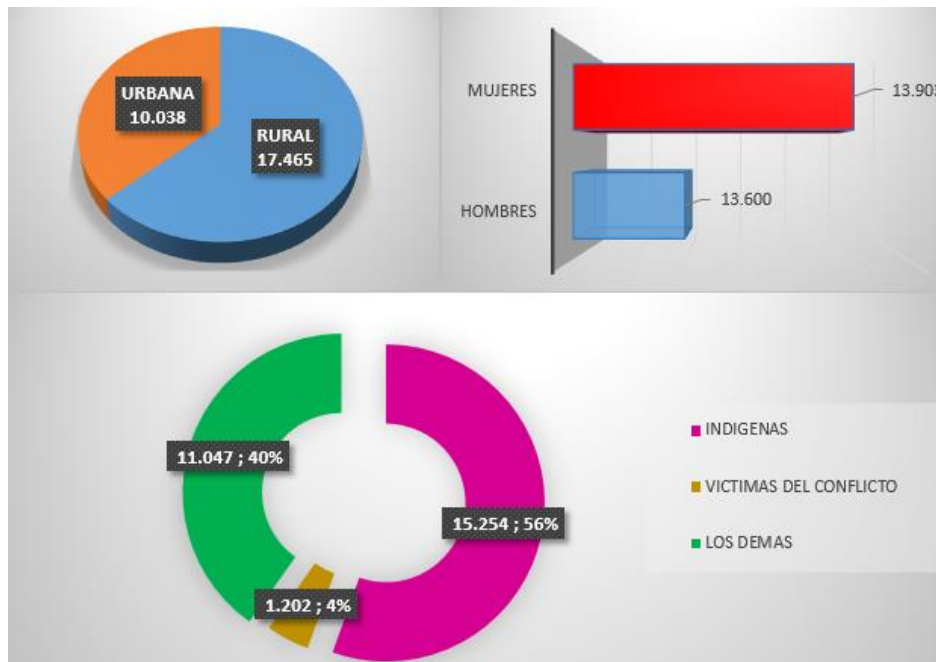
Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo 2016 – 2019 - Alcaldía de Puerto Gaitán

En el contexto demográfico municipal, se destaca la alta proporción de indígenas. Según cifras del DANE, las comunidades indígenas representan el 29,3% del total de población del municipio, siendo al mismo tiempo, el porcentaje más alto del Departamento. No obstante, la información registrada por la oficina de asuntos indígenas del municipio, da cuenta de un 62,92% de población indígena, respecto al total proyectado por el DANE (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Algo similar sucede con otros datos demográficos, pues por citar algunos, mientras el DANE indica que el municipio cuenta con 18.556 habitantes, cifras de aseguramiento en el sector salud, dentro del Plan de Desarrollo, dan cuenta de 27.503 personas aseguradas, 13.600 hombres y 13.903 mujeres, con población indígena vinculada al sistema de seguridad social en salud en cantidad de 15.254

habitantes (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016), tal como se aprecia en el gráfico 5, aportado a continuación:

Gráfico 5. Datos de aseguramiento de la población, por zona, género y enfoque diferencial Municipio de Puerto Gaitán a 30 de enero de 2016



Fuente: Elaboración propia con base en Plan de Desarrollo 2016 – 2019 Municipio de Puerto Gaitán

La oficina de Asuntos Indígenas del Municipio, proporcionó información actualizada con un censo desarrollado en 2015, construida con los Capitanes Mayores de cada uno de los resguardos del territorio, a partir de la cantidad de familias, los miembros por resguardo, la extensión territorial y número de comunidades por resguardo. Dicha información se incluye en la siguiente tabla:

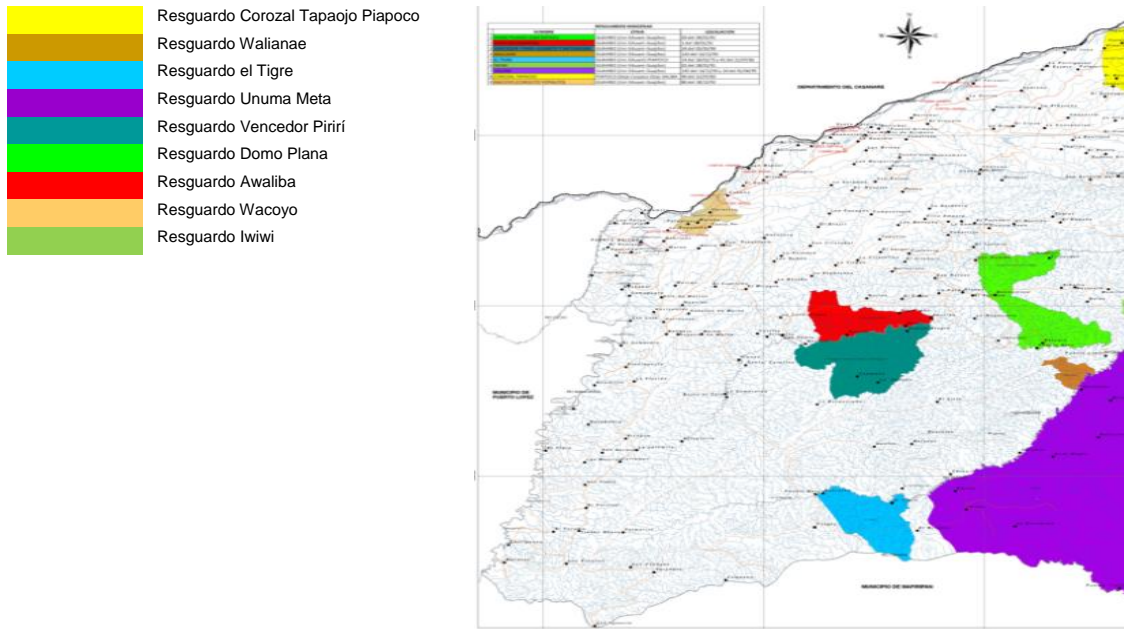
Tabla 10. Datos demográficos y territoriales de los resguardos indígenas de Puerto Gaitán – Meta. 2015.

Resguardo	Número de familias	Población del resguardo	Extensión territorial ocupada por el resguardo (hectáreas)	Número de comunidades que forman el resguardo
Resguardo Awaliba	136	631	20.700	14
Resguardo Corozal Tapajo Piapoco	185	907	8.200	9
Resguardo Unuma Meta	542	2.458	364.000	46
Resguardo Vencedor Pirirí	173	1.032	40.000	20
Resguardo Iwiwi	76	423	2.885	14
Resguardo Domo Plana	523	2.349	37.925	42
Resguardo Walianae	68	366	4.652	6
Resguardo Wacoyo	314	1.537	8.050	24
Resguardo el Tigre	345	1.700	47.063	14
Parcialidad Campana	53	272	10.200	11
Población total censada por la Oficina de Asuntos indígenas	2.415	11.675	543.675	200

Fuente: oficina de Asuntos Indígenas del Municipio. 2016

El siguiente mapa, muestra la ubicación de los resguardos indígenas en el municipio objeto de estudio:

Mapa 2. Ubicación espacial de Resguardos Indígenas en el municipio de Puerto Gaitán



Fuente: Plan Prospectivo Agropecuario Municipio de Puerto Gaitán (2009)

Las diferencias en las cifras, además de otras detectadas en el Plan de Desarrollo 2016-2019 Voluntad para el Progreso, dificultan la provisión adecuada de recursos y prestación de servicios, porque la toma de decisiones y la formulación de planes y proyectos se realiza sobre las cifras del DANE, pero no se compadecen con la realidad social y la cantidad real de pobladores, especialmente en centros poblados y veredas con población indígena. Las principales consecuencias de la divergencia en las cifras, son evidentes en la disparidad en la provisión de servicios públicos domiciliarios, la baja oferta y la calidad de los servicios de salud y educación (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

La mortalidad según datos del Municipio, por causas externas tuvo en 2012 un total de muertes de 345,17 muertes por 100.000 habitantes, de las cuales 331,49 fueron hombres principalmente por homicidios y que ha sido el pico más alto de los últimos años, pues en 2013 baja a un total de 163,94 por 100.000 habitantes. Entre tanto, las muertes en menores de 5 años ascendieron entre 2005 y 2013 a un promedio anual de 377,79 muertes por cada 100.000 habitantes y en menores de 1 año a 141,9 muertes por 100.000 habitantes, además de 226 muertes por 100.000 habitantes acontecidas en el período perinatal que son las más altas en el departamento del Meta. Las estadísticas resultan desalentadoras, sobre todo si se tiene en cuenta el incremento considerable en aseguramiento al sistema de salud y que a pesar de las muertes, se han hecho esfuerzos importantes en materia de salud preventiva y cobertura de esquemas de vacunación, donde se observan coberturas en 2014 superiores al 72% (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

De acuerdo con el Plan de Desarrollo vigente, la mortalidad materna de Puerto Gaitán es 2.9 más alta que la del departamento del Meta y de 2.6 veces superior en mortalidad infantil (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Lo anterior, es un indicio de que la información recolectada por la Contraloría General de la República en el documento Indicadores de Coberturas mínimas e impacto de las regalías directas Línea Base 2011, referido en algunos apartes de este estudio de caso, puede ser muy cercano a las realidades que afronta el municipio.

3.2.3. Contexto socio económico

- La actividad agropecuaria, como renglón secundario de la economía

En términos de ventajas comparativas asociadas a la producción agropecuaria de Puerto Gaitán, se ha relacionado una situación privilegiada en el trópico, pues la luminosidad (brillo solar más duradero e intenso), la velocidad de los vientos en algunas épocas, la distribución de las dos épocas bien distintas (verano e invierno) y el clima, entre otros aspectos, le dan características casi únicas en el mundo para la producción de ciertos cultivos (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009).

Previo al auge petrolero, los campesinos obtenían su sustento en los frutos de las fértiles tierras gaitanenses. Los cultivos de plátano, piña, frutales y forestales se intercalaban con la producción ganadera y en general. Elber León, concejal y líder indígena de la comunidad del Tigre - Sikvani afirma: *“nuestro fuerte (refiriéndose en general al municipio) siempre ha sido la ganadería... con piña, arroz y otros productos nos ayudamos desde hace rato, para el diario”* (León, 2016).

En la actualidad, según fuentes del municipio, los cultivos de palma africana reportan 17.383 hectáreas sembradas con zonas aptas para 31.059 hectáreas, los de caucho 1.000 hectáreas (censadas en el año 2009) en la vereda San Miguel y alto Manacacías, pero con área potencial para este tipo de cultivos de 352.825 hectáreas y en menor proporción, se han registrado cultivos de maíz y soya. Sin embargo, cabe resaltar que para el cultivo de maíz amarillo tecnificado, el área cultivada en la zona llega a una cifra de 18.000 hectáreas con potencial, según el Plan Prospectivo Agropecuario (2009) de 706.698 hectáreas y para el caso de soya llega a alrededor de 26.000 hectáreas en la actualidad pero con un alto potencial de

775.141 hectáreas (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009) (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Fotografía 8. Cultivos de Palma de Aceite – Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso 2017

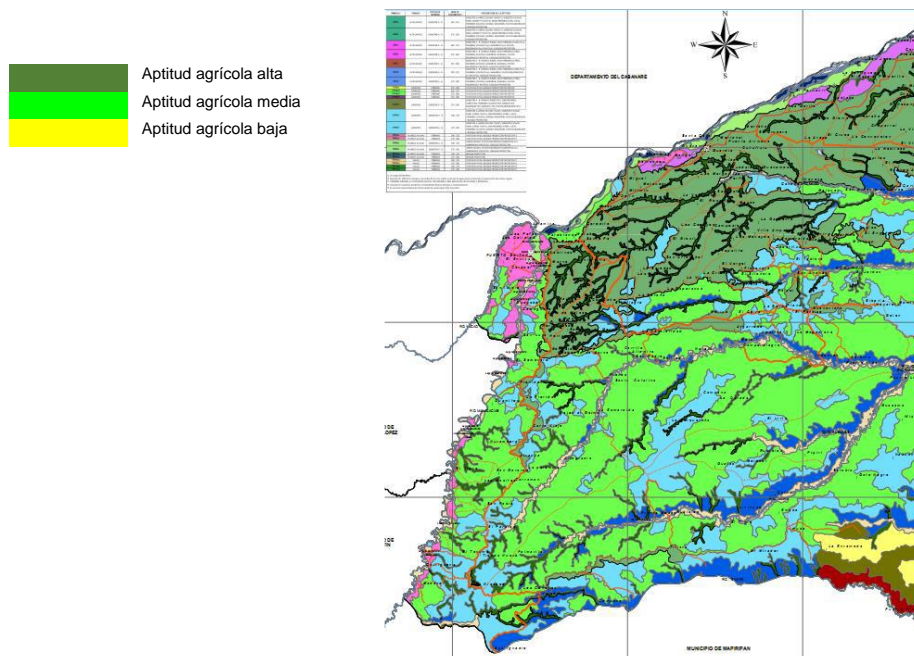
Fotografía 9. Cultivos de Caucho – Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

En el mapa 3, se puede evidenciar que la mayor cantidad del territorio Gaitanense tiene una vocación agrícola media, distinguida con color verde claro y en la parte norte del municipio, se encuentran las tierras con una aptitud agrícola alta (color verde oscuro). Sólo hay una franja en el sur del municipio con una aptitud agrícola baja, en razón a que es un área de bosques protegidos. De cualquier forma, lo anterior, da cuenta del alto potencial para el desarrollo agropecuario del municipio, pero al mismo tiempo refiere oportunidades de aprovechamiento turístico rural apoyado en turismo étnico, ecológico y agropecuario, con todo el engranaje que deviene de la cultura llanera colombiana.

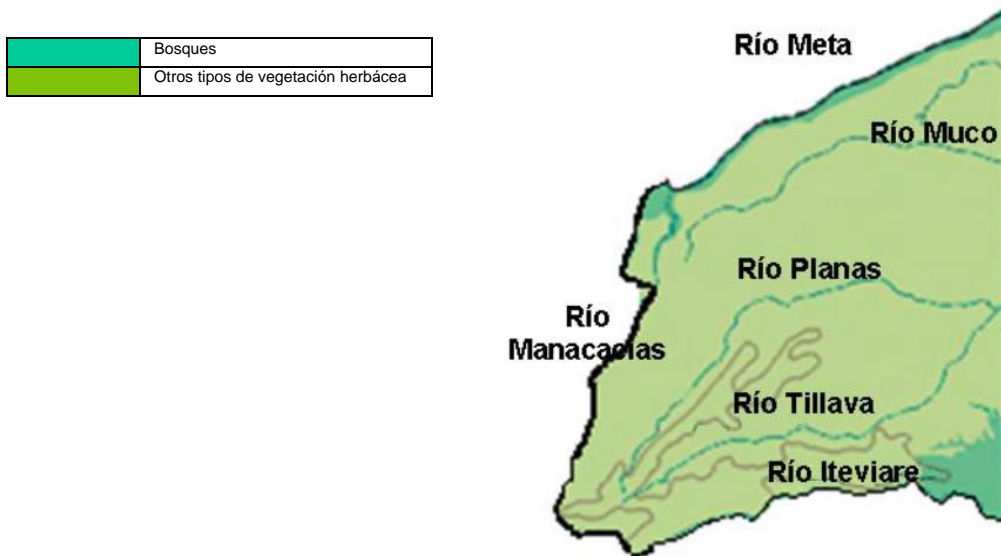
Mapa 3. Aptitud agrícola del suelo rural en Puerto Gaitán



Fuente: Plan Prospectivo Agropecuario Municipio de Puerto Gaitán (2009)

El mapa 4, por su parte, indica los tipos de vegetación y usos de los suelos en el municipio, donde se evidencian zonas concebidas como bosques en la parte sur oriental del territorio.

Mapa 4. Vegetación y usos Municipio de Puerto Gaitán

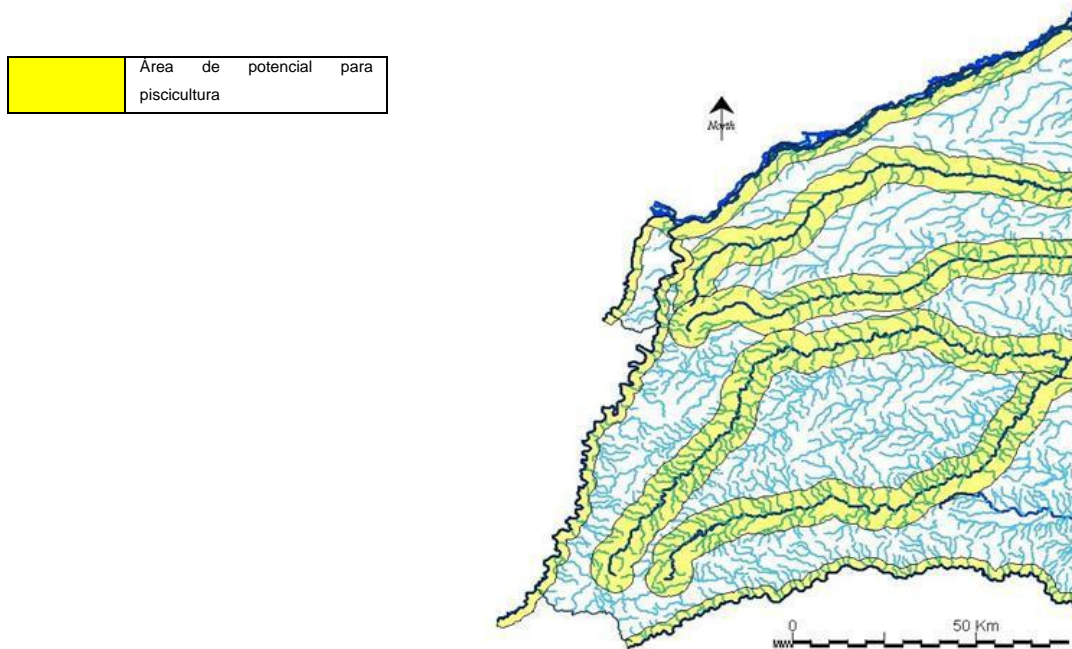


Fuente: Plan Prospectivo Agropecuario Municipio de Puerto Gaitán (2009)

La economía del sector agropecuario, indica que las principales especies pecuarias, tienen que ver con ganadería bovina, con potencial de producción en 1.490.594 hectáreas (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009). Para el período 2016-2019, se espera generar valor agregado de la actividad pecuaria (150.000 cabezas de ganado en producción anual) a partir del fortalecimiento de la cadena productiva y el aprovechamiento de la planta de beneficio ubicada en las afueras del casco urbano del municipio (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

La porcicultura por su parte, es explotada de forma intensiva por empresas especializadas en productos manufacturados, pero sin registro alguno de producción en el municipio. La piscicultura es desarrollada de manera artesanal y sin valor agregado, dejando pocas ganancias a los pobladores dedicados a la pesca, debido a que existe una alta intermediación en el proceso de comercialización, donde los que más ganancias obtienen, generalmente son los comerciantes que entregan el producto al consumidor final, o aquellos que desarrollan la cadena de frío de los productos (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). En el mapa que se presenta a continuación por ejemplo, se indican en color amarillo, las zonas con potencial para desarrollo piscícola en el municipio de Puerto Gaitán, con área apta total de 742.468 hectáreas (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009).

Mapa 5. Área potencial para piscicultura en el municipio de Puerto Gaitán



Fuente: Plan Prospectivo Agropecuario Municipio de Puerto Gaitán (2009)

La producción agrícola y pecuaria tiene una serie de aristas, entre las que se pueden señalar:

- Valor de producción limitado a la época en que se produce en el año especialmente para el pequeño productor, mientras que algunos de los grandes productores no ofrecen reportes del precio de materias primas que extraen en sus plantaciones.
- La empresa privada ha reportado estudios de sus suelos, que indican dificultad en el manejo y por lo tanto requieren enmiendas y estrictos planes de fertilización y manejo.
- Limitantes en competitividad por el rezago en infraestructura vial, con vías primarias, secundarias y terciarias en mal estado. Solo se registran mantenimientos a las vías en algunos tramos de vías primarias y por parte de la empresa privada (petroleras) en las vías que constituyen área de influencia de sus proyectos.
 - La explotación petrolera, como el principal renglón de la economía

Desde hace más de 10 años, la actividad extractiva de petróleo, es la principal fuente de recursos de la economía de Puerto Gaitán y de la administración municipal. De acuerdo con Pedro Alexander Rojas, Asesor Financiero de la Alcaldía de Puerto Gaitán, desde 2006 empezó la denominada “bonanza petrolera”, lo cual

se constata por un incremento progresivo de regalías directas¹² pagadas entre 2005 y 2006 cercano al 116% (Rojas, 2016).

En el mismo sentido, los ingresos por concepto de regalías del municipio pasaron de \$48 mil millones en 2009 a \$111 mil millones en el 2011, con un crecimiento del 131.25%, incremento que coincidió con la creación del nuevo Sistema General de Regalías - SGR. En contraste para 2012, período de transición en la aplicación del SGR, se evidenció una reducción significativa de los ingresos por este rubro del orden del 76,58%, recaudando escasos \$26 mil millones. En 2013, el repunte fue importante y los ingresos pasaron a ser de \$403 mil millones. El reto fue para la administración local, en la medida que debió estructurar proyectos, susceptibles de financiarse con recursos provenientes de los fondos dispuestos por el nuevo sistema de regalías.

Estudios del Banco de la República (2014) muestran a Puerto Gaitán como uno de los municipios cuyos ingresos, por concepto de regalías, representan más del 20% del total de sus ingresos en los años 2012 y 2015. Según las cifras del Sistema General de Regalías, se apropiaron recursos de regalías (asignaciones directas y específicas) por \$109.8 mil millones, que equivalen al 53% del total de gastos de inversión y al 45% del total de ingresos del municipio (Banco de la República, 2014). Las cifras anteriores, confirman la alta dependencia del municipio, respecto a los recursos generados por regalías provenientes de la actividad petrolera.

¹² Las regalías que constituyen el pago que realizan las compañías que explotan recursos no renovables al Estado colombiano como retribución por permitir la explotación de un recurso no renovable, en este caso el petróleo, que es de propiedad de la nación (Indepaz, 2013).

De acuerdo con información de Ecopetrol, desde 2001 se reportan giros de regalías directas al municipio en cuantías importantes. La tabla 11 muestra el registro histórico de regalías giradas y pagadas a favor del municipio de Puerto Gaitán, entre 2001 y 2015.

Es de aclarar que los datos de 2001 a 2004 en la tabla 11, corresponden a datos de Ecopetrol, con lo que no se puede determinar si son el total de regalías giradas al municipio por todas las petroleras. A partir del año 2005, se presentan las cifras de regalías giradas y pagadas, conforme reportes de la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH.

Tabla 11. Histórico de Regalías pagadas al municipio 2001 - 2014.

Año	Valor	Variación porcentual anual
2001	839.411.602	
2002	747.376.853	-10,96
2003	3.858.468.262	416,27
2004	870.094.432	-77,45
2005	10.739.016.828	1.134,24
2006	23.186.685.521	115,91
2007	28.129.980.388	21,32
2008	55.054.594.351	95,72
2009	48.630.907.049	-11,67
2010	96.110.605.727	97,63
2011	111.965.674.697	16,50
2012	26.137.984.545	-76,66
2013	403.193.316.041	1.442,56
2014	66.062.062.175	-83,62

Fuente: Construcción propia, con base en cifras de Ecopetrol desde 2001 a 2004 y ANH desde 2005 a 2014.

Como se puede notar, son más de \$875 mil millones recaudados por el municipio en 14 años, que debieron destinarse a inversiones prioritarias. Con unos ingresos tan importantes para un municipio como Puerto Gaitán, sería de esperar que el boom petrolero, se refleje en mejores condiciones para la población.

Sin embargo, en el presente Plan de Desarrollo, se evidencia la preocupación de la administración municipal por el manejo apropiado de sus finanzas, toda vez que por la caída de los precios del petróleo entre junio de 2014 y diciembre de 2015, y la dependencia de los últimos años del factor regalías, hacen que se asuma el impacto que esto traerá a la economía municipal.

Ahora bien, la mayoría de los empleos en Puerto Gaitán están ligados a la industria petrolera y aunque no hay cifras puntuales, las autoridades municipales respaldan la afirmación. Las petroleras por su parte, por años han difundido su compromiso con la generación de empleo, gracias a la explotación del crudo.

Con el petróleo dinamizando la economía local, hubo cambios en la cotidianidad y comportamiento de los Gaitanenses. El trabajador se acostumbró a percibir salarios altos y a exigir condiciones laborales preferenciales, prebendas que otras actividades como la agrícola, no pueden costear. Lo sucedido en el municipio fue atípico, pero inevitable por la misma dependencia del petróleo. La pereza y “la buena vida” se apoderaron de sus habitantes y la población flotante, pues asegura Rojas: *“la gente se quejaba de que no tenía trabajo y cuando lo tuvo, derrochó los recursos con trabajos tan simples y a pesar de eso, ganaba muy bien. El costo de vida subió mucho... después los trabajadores empezaron a reclamar mayor tiempo de descanso 14 y 14 (14 días de trabajo y 14 días de descanso) esto implica que*

deben existir 2 nóminas con el mismo salario para 2 operarios. Al principio, el sector petrolero aguantó pero después ya fue insostenible” (Rojas, 2016).

Por la crisis, la reacción en cadena no se deja esperar: las reducciones en la industria petrolera se acompañan con un descenso en los recursos propios del municipio, es decir, la economía local está en función de la dinámica del sector. Por el contrario, si hay exploración y explotación petrolera en todos los pozos, se generan contrataciones y por consiguiente, hay tributación por parte de las empresas y del comercio, al tiempo que el incremento en el poder adquisitivo, dispara los precios al consumidor generando aumentos en el costo de vida.

Rojas, con relación al “boom petrolero” y al cambio del aspecto social, reconoce: *“se evidenció también mucha pereza, por mucho tiempo hubo una lucha y se negoció que la mano de obra no calificada sea del municipio”*. No obstante, con tono seguro afirma *“...pero dentro del personal no calificado se necesita gente responsable y las petroleras o sus contratistas buscan cumplimiento, calidad”* (Rojas, 2016).

La pereza relatada, se contagió también a algunas administraciones municipales que esperaban con comodidad los recursos de regalías, sin buscar fuentes alternas de ingresos. Olvidaron o en el mejor de los casos, relegaron a un segundo plano las fuentes tradicionales de progreso o subsistencia de la población, reduciendo considerablemente las inversiones en proyectos tendientes a incrementar la productividad y competitividad agrícola y pecuaria.

Tal como se indicó anteriormente, en el Plan de Desarrollo “Voluntad para el Progreso 2016 – 2019”, se admite que el municipio ha basado su economía en los últimos años, en la producción de petróleo, lo cual ha encarecido los costos de los

factores productivos y frenado el desarrollo de otros sectores económicos. No obstante, existe el interés de comprometer a todos los sectores productivos, sociales, académicos, políticos y civiles, para aprovechar lo existente y construir una economía generadora de ingresos, con inclusión social, diversificación, equidad social y sostenibilidad ambiental, buscando además, priorizar la cultura turística para ser un referente de sustentabilidad en el país (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Paradójicamente, en el mismo Plan de Desarrollo, se afirma que una situación normal del sector (petrolero), jalona el desarrollo y la inversión, para distribuir en cada uno de los sectores sociales (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

- La realidad muestra otros matices

La riqueza natural y la abundancia que deviene por la explotación petrolera de la región, contrastan con la problemática en el territorio, en parte, por lo analizado y por las constantes denuncias de informes, documentales y artículos periodísticos, sobre la pobreza en medio de la riqueza, la inexistencia o deficiencias en materia de suministro de servicios de energía, acueducto y alcantarillado y la forma como no fue aprovechada la época de bonanza a través de inversiones pensadas de forma más estratégica.

El impacto de la industria petrolera sobre el medio ambiente, en el municipio de Puerto Gaitán, da cuenta de un proceso de deterioro acelerado del ecosistema y la biodiversidad natural, que se ve reflejado en la disminución de los recursos naturales y afectaciones como la erosión de suelos, deforestación, destrucción del paisaje, disminución de especies de fauna y flora silvestres, contaminación de

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

recursos naturales (vertimientos) (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Esto ha repercutido en la seguridad alimentaria, factores de nutrición en niños, adolescentes y madres gestantes, derivando a su vez en problemáticas para las familias más pobres, de generar ingresos económicos, puesto que años atrás gran parte de su sustento o alimentación, se originaba de la tierra y el río.

Con la llegada del auge petrolero, arribó también más población de la que estaba en capacidad de recibir y se incrementó de manera súbita el costo de vida. Pero lejos de traer progreso representado en bienestar, la bonanza acarreó problemas de salud, educación, vivienda y provisión de servicios básicos para la población.

Dentro de la muestra representativa, la percepción acerca del boom petrolero da cuenta de un 38,8% del total de encuestados que considera que fue positivo para el municipio y sin embargo, el 31,3% opina que el petróleo no ha traído cosas buenas al municipio, asumiendo incluso en algunos casos que el municipio estaba mejor antes de la llegada de las petroleras a la región, pero adicionalmente un 19,4% de las personas en la muestra, piensan que la bonanza ha tenido cosas buenas y malas, pues aunque en general se han aprovechado las oportunidades, sobre todo para comerciantes, las dificultades asociadas a una inflación considerable, afectan a toda la población y particularmente a la de menores ingresos.

Lo cierto es que, la realidad de muchos pobladores de Puerto Gaitán, se parece más a un desierto sin oasis a la vista, que al sonado “paraíso” y en general, la percepción en torno a las inversiones realizadas con los cuantiosos recursos de regalías recibidos a lo largo de la bonanza petrolera, denota que para el 68,7% de la muestra representativa consultada, se han presentado malos manejos de los

recursos de regalías, seguido de un 20,9%, que considera que el manejo ha sido regular y únicamente el 3% piensa que la orientación ha sido adecuada.

Las cifras que respaldan lo anterior, no pueden ser menos que contundentes. Un índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI del 65.54%, situado muy por encima de los índices departamentales que en el Meta llegan al 24.84% según cálculos del DANE, además de un índice de Pobreza Multidimensional del 80,46%, también por encima del promedio departamental ubicado en el 69.97%, de acuerdo con estimaciones del Departamento Nacional de Planeación y con una población en situación de miseria del 44.37% según el DANE. En la tabla 14, mostrada más adelante, se pueden ver diferencias preocupantes en términos de Necesidades Básicas Insatisfechas, entre el nivel nacional y la Atillanura, de la cual hace parte el municipio analizado.

Como complemento, de acuerdo con consolidación de datos de la Contraloría General de la República, en 2011 el municipio tuvo un deshonroso indicador de mortalidad infantil de 61,35 muertes por cada mil nacidos vivos, siendo una de las tasas más altas y preocupantes, con relación a otros municipios, por ejemplo del departamento como Castilla la Nueva que tiene un indicador de 19,80 muertes por cada mil nacidos vivos, o del promedio departamental que se ubica en 25.81 muertes en el mismo año (Contraloría General de la República, 2013).

En el marco de las encuestas realizadas, se obtienen resultados contundentes en el sentido de observar que para el 73,4% de la muestra los proyectos en salud en la actual administración son insuficientes (80,6% en relación con el gobierno pasado) y un 68,8% manifiesta que las inversiones realizadas en el gobierno electo, no sirven de manera efectiva a las comunidades (79,0% si se compara con la

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

opinión en relación a gobiernos anteriores). Lo expuesto, ilustra el descontento general de la comunidad con el sistema local de salud y respaldaría por lo tanto, las modestas estadísticas de la Contraloría General de la República en el informe sobre ejecución de regalías (2013).

Es importante comparar al municipio en el indicador precedente, con municipios de la Guajira que presentan los más altos índices de los últimos años, con 53,81 muertes en Uribia y 27,34 muertes en Barrancas en 2011, para establecer que los esfuerzos han sido menos que suficientes y sin embargo, la problemática continúa (Contraloría General de la República, 2013).

De manera análoga, en lo concerniente a saneamiento básico, se observa la deficiente provisión de acueducto con cobertura del 78,2%, presentando también bajos indicadores con respecto a otros municipios, donde solo está mejor ubicado que Castilla la Nueva en el Meta con el 57,9% de cobertura, mientras que la cobertura total del departamento asciende al 78,8% (Contraloría General de la República, 2013).

Para un municipio considerado “rico” como Puerto Gaitán, máximo receptor de recursos de regalías en el anterior sistema de regalías, ubicado dentro del “top 20” de los municipios que para la Contraloría perciben los mayores ingresos por este concepto, no se comprende como solamente supere en cobertura de acueducto a los municipios de Puerto Nare en Antioquia (con 76,8% de cobertura), Arauquita en Arauca (con 36,9%), Chiriguaná en Cesar (con 29,52%), San Antero y Montelíbano en Córdoba (con 22,91% y 70,5% respectivamente), Tauramena en Casanare (con cobertura del 63,2%), Melgar y Purificación en Tolima (con 13,6% y 40,3%

respectivamente) y Sabana de Torres en Santander (con 62,35%) (Contraloría General de la República, 2013).

En Alcantarillado, que es el segundo componente de la cobertura total de saneamiento básico, Puerto Gaitán llega en 2011 a cubrir al 67,5% de la población, superando únicamente en la línea de base tomada por la Contraloría (2013), a los municipios de Chiriguaná y la Jagua de Ibirico en Cesar (con cobertura del 29,52% y 7,5%), San Antero en Córdoba (con el 61.77%), Castilla la Nueva en Meta (con 57,9%), Tauramena en Casanare (con 53,7% de cobertura), Melgar y Purificación en Tolima (con 12,1% y 20,7% respectivamente) y Sabana de Torres en Santander (59,08%) (Contraloría General de la República, 2013).

Para un 46,8% de la muestra poblacional encuestada, las obras realizadas en la actual administración son suficientes para mitigar la problemática de saneamiento básico señalada, pero preocupa revisar que el 54,7% considera que estas obras no sirven, lo que puede llevar a inferir que las inversiones no son efectivas en términos de cobertura y calidad, que el monto de las mismas es superior al costo de las obras o que las soluciones proporcionadas no se ven útiles o duraderas para la comunidad intervenida.

En el mismo ejercicio muestral, un 55,4% de los habitantes encuestados, considera que en la administración pasada las obras en saneamiento básico fueron insuficientes, frente a un 53,2% con la misma opinión, pero en relación al gobierno local de turno. Los resultados, al tenor de la heterogeneidad de la muestra encuestada, denotan una división entre las opiniones y al mismo tiempo, indican cierto nivel de inconformidad con los proyectos adelantados o en ejecución en esta materia. En complemento, se encuentra que el 50,8% de la muestra, manifiesta que

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

los proyectos desarrollados en alcaldías pasadas, cumplieron con el objetivo del servicio como tal, en contraste con un 45,3% que denuncia que en la actual administración las obras no cumplen con el propósito esperado.

Las fotografías 10 y 11 a continuación, dan cuenta de la problemática de barrios en Puerto Gaitán, que carecen del suministro de agua potable, como lo son Corpomecabe y Bateas.

Fotografía 10. Sector Corpomecabe - Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

Fotografía 11. Sector Bateas - Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

No obstante y con ánimo objetivo, hay aspectos dignos de resaltar, pues el 100% de la población se encuentra vinculada al sistema de salud (régimen subsidiado) y la cobertura en materia de educación es del 100% de acuerdo con cifras oficiales, anotando sin embargo, deficiencias en la prestación de los servicios y la dotación de infraestructura y materiales que redundan en calidad del servicio (Contraloría General de la República, 2013), que se confirman con las opiniones de la muestra estadística consultada.

En el sector Educación, la cobertura de Puerto Gaitán se ha estimado en un 100%, sin embargo, es preciso aportar las consideraciones de la muestra encuestada, que refieren a un 50,8% de pobladores que piensa que las obras en educación del gobierno 2016 - 2019 no son suficientes (frente a un 57,8% de observaciones de insuficiencia acerca de gobiernos anteriores) y por lo tanto, ponen en duda la

cobertura manejada oficialmente, pero adicionalmente alerta revisar que en la muestra, el 61,5% afirma que las obras realizadas en educación (en administraciones pasadas) no cumplen el propósito del servicio. No obstante, un 46,9% de la muestra cree que en la actual administración, las obras no sirven, lo que refleja una notable mejoría.

Se incluyen tablas 12 y 13, originadas con base en información de la Contraloría General de la República, que son fuente principal del análisis realizado:

Tabla 12. Indicadores Coberturas Mínimas Departamentos receptores de Regalías 2011.

Departamento	Mortalidad infantil (#/1.000 nacidos vivos)	Salud población pobre %	Educación básica %	Acueducto %	Alcantarillado %
Antioquia	8,80	100,00	93,85	86,90	81,40
Arauca	47,50	100,00	74,11	83,60	59,90
Cesar	19,63	100,00	94,57	82,00	66,00
Córdoba	25,03	93,26	94,46	53,80	22,60
Guajira	32,05	100,00	77,00	50,40	38,80
Huila	17,96	100,00	90,47	80,90	67,80
Meta	25,81	100,00	93,59	78,80	79,10
Casanare	26,80	100,00	100,00	71,80	64,90
Tolima	18,97	88,54	88,71	81,60	70,70
Santander	14,13	100,00	92,40	82,90	73,10

Fuente: Construcción propia con base en "Indicadores de Coberturas Mínimas e Impacto de las Regalías Directas – Línea de base 2011", Contraloría General de la República, 2013

Tabla 13. Indicadores Coberturas Mínimas Municipios receptores de Regalías
2011.

Municipio	Mortalidad infantil (#/1.000 nacidos vivos)	Salud población pobre %	Educación básica %	Acueducto %	Alcantarillado %
Yondó	17,52	94,41	91,34	91,46	91,46
Puerto Nare	17,50	100,00	79,35	76,80	74,40
Arauca	37,75	100,00	71,56	85,17	85,17
Araucita	36,40	99,32	70,49	36,90	-
Chiriguaná	19,07	100,00	100,00	29,52	29,52
La Jagua de Ibirico	22,96	100,00	100,00	78,60	7,50
San Antero	20,65	88,86	98,24	22,91	61,77
Montelíbano	26,28	100,00	87,94	70,50	74,50
Uribe	53,81	84,38	53,37	85,50	74,50
Barrancas	26,81	97,80	76,78	97,80	98,60
Neiva	13,53	100,00	96,40	74,20	73,60
Aipe	18,64	100,00	66,46	98,39	75,00
Puerto Gaitán	61,35	100,00	100,00	78,20	67,50
Castilla la Nueva	19,80	100,00	100,00	57,90	57,90
Aguazul	19,57	91,81	95,54	74,37	79,97
Tauramena	31,04	100,00	100,00	63,20	53,70
Melgar	12,65	100,00	95,32	13,60	12,10
Purificación	18,57	97,70	80,20	40,30	20,70
Barrancabermeja	14,19	100,00	100,00	86,90	71,20
Sabana de Torres	13,02	100,00	100,00	62,35	59,08

Fuente: Construcción propia con base en "Indicadores de Coberturas Mínimas e Impacto de las Regalías Directas – Línea de base 2011", Contraloría General de la República, 2013

Ahora bien, si las comparaciones se extienden de Puerto Gaitán a la Subregión de la Altillanura y ésta a su vez, se compara con el nivel nacional, se obtienen los siguientes indicadores sociales, de acuerdo con la tabla 14 (Rodríguez M. , 2013):

Tabla 14. Comparativo Indicadores Sociales 2013

Indicador	A Nivel Nacional	En la Altillanura
Necesidades Básicas Insatisfechas	20% en cabeceras 53% en áreas rurales	44% en cabeceras 83% en áreas rurales
Déficit de vivienda	27% en cabeceras 68 en áreas rurales	56% en cabeceras 84% en áreas rurales
Analfabetismo	95% alfabetizados en cabeceras 81% en áreas rurales	75% alfabetizados en cabeceras 55% en áreas rurales
Energía eléctrica	98% de cobertura en cabeceras 77% en áreas rurales	93% de cobertura en cabeceras 32% en áreas rurales
Acueducto	94% de cobertura en cabeceras 47% en áreas rurales	85% de cobertura en cabeceras 18% en áreas rurales

Fuente: Revista Semana – Tierra a la Vista 2013.

Las denuncias por irregularidades en la contratación y la ejecución de los recursos, por presuntos actos de corrupción, favorecimientos indebidos a ciertos contratistas y presuntos vínculos de políticos con grupos armados ilegales (guerrilla y paramilitares), siempre han estado en la mira de organismos como la Fiscalía, la Contraloría y la Dirección de Regalías, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, donde han cursado investigaciones con una firme base de evidencias y material probatorio, de lo cual, los medios de prensa, radio y televisión, han informado.

Instancias como la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República profieren autos, sentencias, disposiciones y advierten hallazgos de connotación fiscal, disciplinaria o incluso penal, muchos de los cuales tienden a la protección de las poblaciones y la exigencia al gobierno de intervenir, regular o sancionar la acción de los particulares y de las empresas. Sin embargo, hay situaciones de hecho, que dificultan o impiden que las disposiciones de control se cumplan en todo tiempo y lugar (Salgado & Ñañez, 2014).

Para el presente estudio, se acopió como referente el “informe sobre la ejecución de los recursos de regalías del municipio de Puerto Gaitán Meta” que comprende el seguimiento a una muestra representativa de 31 proyectos (15 contratos de obra en la muestra) de varias vigencias por valor de \$137.251 millones, elaborado en mayo de 2014 por la Contraloría General de la República. El informe da cuenta de 19 hallazgos administrativos que se detallan en siguiente tabla, de los cuales 13 tienen connotación fiscal por valor de \$8.683 millones y 12 con alcance disciplinario, además de establecer 5 funciones de advertencia por \$7.332 millones. A continuación, se presenta un resumen de los 19 hallazgos referidos.

Tabla 15. Hallazgos auditoría Contraloría General de la República a ejecución de recursos de regalías.

Hallazgo	Contrato	Objeto / descripción del hallazgo	Presunto y/o posible detrimento patrimonial (millones)
1	110 de 2011	Construcción escuela internado para el resguardo Awaliba. Se efectuaron pagos por el 83.38%, pese a que el avance físico reflejado en informes de interventoría es del 50.74%.	3.924
2	168 de 2011	Interventoría Construcción escuela internado para el resguardo Awaliba. Se efectuaron pagos por el 83.38%, pese a que el avance físico reflejado en informes de interventoría es del 50.74%. Se reconocieron actividades al contratista de obra que no estaban ejecutadas.	219
3	140 de 2010	Diseños, gestión predial, social y ambiental de las fases 1 y 2 y construcción de la fase 1 del Observatorio Ambiental Malecón para la protección y preservación del río Manacacías. En el contrato se reconocen diseños de un hotel y un restaurante, que no son financiados con recursos públicos.	1.008
4	140 de 2010	Diseños, gestión predial, social y ambiental de las fases 1 y 2 y construcción de la fase 1 del Observatorio Ambiental Malecón para la protección y preservación del río Manacacías. Reconocimiento de ítems contractuales, por encima de los valores oficiales adoptados por el departamento del Meta.	92.29

Hallazgo	Contrato	Objeto / descripción del hallazgo	Presunto y/o posible detrimento patrimonial (millones)
5	003 de 2009	Funcionamiento pozo profundo, tanque elevado y sistema de potabilización Escuela Rubiales. Las obras construidas se encuentran sin funcionamiento, inoperantes y en riesgo de deterioro por más de 16 meses.	1.066
6	246 de 2011	Estudio, diseño y construcción del parque recreativo Cimarrón. Mayores valores unitarios cancelados al contratista.	46
7	246 de 2011	Estudio, diseño y construcción del parque recreativo Cimarrón. Construcción de graderías en la cancha de fútbol, sin entrar en funcionamiento.	870
8	292 de 2010	Remodelación, adecuación y mejoramiento del edificio de la alcaldía del municipio fase II. Reconocimiento de ítems que no cumplen condiciones técnicas, ítems no pactados.	558
9	332 de 2010	Interventoría del contrato de obra 292 de 2010. Reconocimiento de ítems que no cumplen condiciones técnicas, ítems no pactados.	193
10	108 de 2011	Estudios, diseño y construcción de una escuela internado y cinco escuelas para el resguardo indígena Domo Planas. Fallas en ítems de construcción e ítems no desarrollados pero reconocidos.	292
11	138 de 2011	Interventoría del contrato de obra 108 de 2011. Reconocimiento de ítems no desarrollados e ítems con deficiencias técnicas.	385
12	10, 11, 12, 17 y 18 de 2008, y 002 y 005 de 2009.	Contratos de consultoría abiertos sin liquidar. Mal manejo del registro de información en el cooperante.	N.I.
13	112 de 2011	Construcción de la escuela internado para el centro poblado Alto de Tillavá. En la evaluación técnica se evidencia la falta de actividades y trabajos de acabados en baños, carpintería metálica, redes eléctricas, mampostería, entre otras.	N.I.
14	013 de 2009	Construcción tanque elevado y pozo profundo centro rural poblado de Planas. Planta eléctrica, bomba lapicero no se encuentran en funcionamiento. Bomba centrífuga adquirida por la comunidad, por avería de la aportada por el contratista.	76
15	Convenio 02 de 2008	Formulación del plan de saneamiento y manejo de vertimientos de tres inspecciones con descarga al río meta. El documento final no se encuentra avalado por Cormacarena, a pesar de eso se hicieron pagos al contratista.	46

Hallazgo	Contrato	Objeto / descripción del hallazgo	Presunto y/o posible detrimento patrimonial (millones)
16	140 de 2010	Diseños, gestión predial, social y ambiental de las fases 1 y 2 y construcción de la fase 1 del Observatorio Ambiental Malecón para la protección y preservación del río Manacacías. Fallas en la estructura del centro de convenciones * Función de advertencia.	708
17	140 de 2010	Diseños, gestión predial, social y ambiental de las fases 1 y 2 y construcción de la fase 1 del Observatorio Ambiental Malecón para la protección y preservación del río Manacacías. Fallas en gestión de predios * Función de advertencia.	161
18	22 de 2011	Estudios, diseño y construcción de las redes de acueducto y alcantarillado para el centro poblado la Cristalina. Falta de planeación y riesgo de no entrar en funcionamiento el sistema de alcantarillado y la planta de tratamiento de aguas residuales. * Función de advertencia.	2.087
19	023 de 2011	Construcción del alcantarillado sanitario, planta de tratamiento de aguas residuales y obras complementarias para la inspección de Planas. Se requiere construcción de colector de 14", sin el cual no puede funcionar la obra. * Función de advertencia.	4.376

Fuente: Construcción propia, con base en informe sobre la ejecución de recursos de regalías municipio de Puerto Gaitán Meta, elaborado por Contraloría General de la República, mayo de 2014.

A raíz de situaciones como las expuestas no solo en Puerto Gaitán sino en muchos municipios, se evidenció la necesidad de cambiar el sistema de regalías (a través de la ley 1530 de 2012), cuyo espíritu fue “comprar” prosperidad y desarrollo (entre otras con educación, tecnología e infraestructura) con los ingresos petroleros y mineros, pues no había mucho por mostrar, porque habían proyectos que se convertían en elefantes blancos, bastante recurrentes y muestras palpables de la corrupción, que no servían para cambiar vidas y por ende, contribuir efectivamente al bienestar de la población (Revista Semana, 2013). Precisamente, a fin de conocer la percepción de la población, acerca de posibles casos de corrupción administrativa, despilfarro o inversión inadecuada de los recursos, el 80,6% de la

muestra, ha conocido de casos de corrupción por parte de las autoridades en relación a malversación de recursos, muchos de estos por concepto de regalías.

Frente a las consideraciones expuestas, es comprensible una sensación de impotencia y de pérdida de confianza en las instituciones, por parte de la población, pues los espacios de control político, participación ciudadana y veedurías ciudadanas, no son ampliamente utilizados. La voz del pueblo no es tenida en cuenta en los procesos y, la indiferencia y el conformismo llegan a un punto, en que la sociedad se vuelve, sin darse cuenta, cómplice de delitos y prácticas ilegales, a sabiendas de que nada va a pasar, porque el sistema está diseñado, para que la ley sea para los “de ruana”.

La anterior condición, hace que la problemática se profundice y que para la comunidad, no haya más remedio que esperar un milagro que no llegará, dado que si la comunidad no exige, no reclama y no busca la garantía de sus derechos, no será posible cambiar las condiciones desfavorables a las que está sometida.

- Las obras en Puerto Gaitán, durante el petróleo: posiciones a favor y en contra.

En medio de la bonanza, en el municipio se realizaron altas inversiones en materia de obras públicas, especialmente en el casco urbano. Al consultar a los entrevistados, se encuentran posiciones de varios calibres y matices. Mientras para Pedro Alexander Rojas: *“las obras e infraestructura con que cuenta el municipio, no las tienen muchos municipios del Meta o de otros departamentos y hemos tenido en*

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

las últimas administraciones, ejecuciones adecuadas de los proyectos dentro de los planes de desarrollo municipal” (Rojas, 2016), para el concejal Luis Ballesteros en relación a obras como “La puerta al paraíso”, la biblioteca municipal Diana Turbay, el Malecón o los parques, detalla: “pues la verdad, yo miro que si son cosas muy bonitas, que le dan muy buena presencia al municipio, pero que no prestan un servicio como tal, en eso si no estoy muy de acuerdo. No sé cuánto se gastó... eso es una re millonada, eso es algo muy preocupante. Esa plata pudo haberse invertido en otras cosas más necesarias y hacer algo bonito ahí pero a más bajo costo. Yo soy una de las personas que si miraba por donde va el agua al molino, pero al mismo tiempo, si no se hacían esas obras, hoy en día, estuviéramos diciendo que por qué no se hicieron, pero realmente, no le veo mucho beneficio a eso” (Ballesteros, 2016).

El Concejal Elber León, en relación al tópico sostiene: *“está bien que se hayan destinado recursos para esas obras, pero se olvidaron de las comunidades, sobre todo los indígenas, allá son muy pocas las obras y las que hay, tienen muchas fallas” (León, 2016).*

En el marco de las encuestas practicadas, el 43,3% de la muestra afirma que en el monumento “La Puerta al Paraíso” la inversión municipal fue muy alta para las obras ejecutadas y el 32,8% estima que los recursos destinados a esta obra, pudieron enfocarse a sectores y proyectos que realmente resuelvan las necesidades de la población. Solamente un 16,4% de la muestra piensa que “La Puerta al Paraíso” es una obra buena y necesaria.

Por su parte, para el 49,3% de la muestra la Mega Biblioteca Diana Turbay es muy grande si se tiene en cuenta la población del municipio, complementando con un 23,9% que ha señalado que sin programas que estimulen la lúdica y la lectura, no

sirve de nada una inversión con la realizada en dicha biblioteca. Entre tanto, un 22,4% de los habitantes consultados, manifiesta que la obra en comento, proporciona una buena imagen para el municipio.

Finalmente, si se encontró una obra que tiene mayor aprobación general de la comunidad: el Malecón a la orilla del río Manacacías. Para el 62,7% de la muestra, esta obra es un buen recurso para promover el turismo en la región y enorgullece a la población, que ve en las fuentes hídricas, el mayor atractivo turístico de la actualidad. El 22,4% de los encuestados piensa que los recursos invertidos en el Malecón fueron más altos de los realmente ejecutados y un 11,9% afirmó que para la época existían sectores con mayores necesidades, como para orientar dineros de las arcas municipales y de regalías al popular Malecón.

Con respecto a coberturas básicas (salud, educación y saneamiento básico) el Concejal Ballesteros, señala: *“por el boom petrolero que llega al municipio de la noche a la mañana, el municipio ha recibido como propios a mucha gente que viene de afuera, solucionando la problemática de vivienda, salud, educación y otros servicios, pero cuando se les arregla a unos, llegan otros y eso ha obligado a buscar soluciones de última hora”*. Una muestra de lo mencionado, es la solución brindada en la invasión Bateas, a las afueras del municipio de Puerto Gaitán, donde hoy en día se están regularizando muchos de los predios, a fin de proveer soluciones en materia de servicios públicos (alcantarillado y energía eléctrica, principalmente), aunque el desarrollo urbanístico en vías, parques y espacios públicos es deficiente. La fotografía 12 muestra las condiciones generales del barrio en comento.

Fotografía 12. Ingreso al sector Bateas – Municipio de Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

A manera de ejemplo de su argumento, Ballesteros menciona: *“resulta que el municipio no se ha podido poner al día en coberturas, porque por ejemplo cuando hace 12 años con una volqueta recolectora de basuras, era suficiente, pero después fue llegando gente, más basura salía, entonces se contrataron 2 volquetas y finalmente se compró un compactador de basuras y en la actualidad tenemos 3 y no damos abasto, pero mentiras, no alcanza para tanta gente... resulta que lo mismo pasó, aquí había un acueducto que se surtía de un caño que estaba programado para 5 años y tenía 22 años y no daba abasto, entonces se optó por traer agua de otro caño, y dijimos si este duró 20 años, como mínimo este va aguantar otros 20 años, pero al año y medio tocó traer agua del río y los dos caños, y todavía nos vemos a gatas, a pesar de que supuestamente hay agua las 24 horas, pero no eso es mentira y las dos invasiones grandes que hay de Bateas y Primero de Mayo, no están conectadas...en salud se les garantiza la salud, pero los médicos tienen mucho trabajo y el sueldo es muy bajito, con todo ahí estamos bien... en*

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

educación, conforme llega gente, ya no alcanzan los profesores, no alcanzan los pupitres”, concluyendo: “esto de los servicios y las coberturas es algo que difícilmente se va a poder superar, cuando se acaben las regalías no sé a dónde vamos a parar” (Ballesteros, 2016).

3.2.4. Situación de Puerto Gaitán, después del petróleo

Muchos de los factores expuestos en torno a la crisis del petróleo, influyeron en que Puerto Gaitán, sufriera en sus arcas una reducción de ingresos por el impuesto de Industria y comercio del 46,04% en 2015, tomando como referencia el recaudo de \$66.359 millones de 2014, además de un modesto recaudo entre enero y junio de 2016 de \$7.330 millones.

La tabla 16, muestra en detalle el presupuesto apropiado y los ingresos finalmente obtenidos por el municipio por diversos rubros. Aunque los decrementos observados son preocupantes, cabe resaltar el buen trabajo en materia de fiscalización y control por parte de las autoridades municipales, que han permitido que las inscripciones de nuevas empresas en el registro de industria y comercio, pasen de 407 en 2012, a 679 en 2014 y 866 en 2015. Sin embargo, en el mismo período de análisis, se encuentra que para 2012 y 2013, las cancelaciones de registros de industria y comercio fueron de 50 y 76 respectivamente, pasando a 101 y 131 para 2014 y 2015 respectivamente, lo que muestra más ampliamente, la repercusión en el escenario municipal de la crisis petrolera (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

El mayor componente en los ingresos, por concepto del impuesto de Industria y Comercio en Puerto Gaitán, radica fundamentalmente en la actividad desarrollada en el municipio por parte de empresas del sector petrolero y contratistas, esto sin contar la dinámica generada en otros sectores como el hotelero y el comercio.

Tabla 16. Presupuesto apropiado y recaudo efectivo 2012 – 2015 y enero a junio de 2016 (cifras en miles de pesos)

Código	Nombre	Ene - Jun 2016		Ene - Dic 2015		Ene - Dic 2014	
		Presupuesto definitivo	Total Ingresos	Presupuesto definitivo	Total Ingresos	Presupuesto definitivo	Total Ingresos
TI	INGRESOS TOTALES	126.632.868	94.741.190	221.492.357	249.192.426	158.753.063	203.141.576
TI.A	INGRESOS CORRIENTES	59.794.903	27.748.267	70.438.258	93.993.343	62.229.623	109.410.570
TI.A.1	TRIBUTARIOS	33.901.310	14.870.474	47.217.178	68.930.190	40.411.316	86.659.900
TI.A.1.3	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	2.444.000	2.955.958	2.350.000	3.053.373	2.236.271	2.832.720
TI.A.1.5	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	22.078.800	7.330.775	33.720.000	35.807.842	30.612.000	66.359.500
TI.A.2	NO TRIBUTARIOS	25.893.593	12.877.793	23.221.080	25.063.153	21.818.306	22.750.671
TI.A.2.6	TRASFERENCIAS	25.758.473	12.182.683	23.094.580	22.908.591	21.632.256	20.850.579
TI.A.2.6.1	TRANSFERENCIAS DE LIBRE DESTINACIÓN	2.524.503	1.053.542	2.342.902	2.128.923	3.040.806	3.287.294
TI.A.2.6.2	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN	23.233.970	11.129.142	20.751.678	20.779.669	18.591.450	17.563.286
TI.A.2.7	OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1.040	1.099	1.000	44.167	1.000	8.042
TI.B	INGRESOS DE CAPITAL	66.837.965	66.992.922	151.054.099	155.199.084	96.523.440	93.731.006
TI.B.1	COFINANCIACIÓN	1.564.702	1.347.456	2.596.004	2.067.127	6.700.255	5.903.379
TI.B.6	RECURSOS DEL BALANCE	63.843.471	64.031.509	147.148.796	147.148.796	81.795.330	81.795.330
TI.B.8	RENDIMIENTOS POR OPERACIONES FINANCIERAS	1.429.792	1.608.722	1.309.300	5.337.060	-	5.651.317

Código	Nombre	Ene - Dic 2013		Ene - Dic 2012	
		Presupuesto definitivo	Total Ingresos	Presupuesto definitivo	Total Ingresos
TI	INGRESOS TOTALES	256.177.442	386.890.447	249.386.088	281.284.969
TI.A	INGRESOS CORRIENTES	51.153.642	95.062.452	181.101.030	197.458.337
TI.A.1	TRIBUTARIOS	27.355.308	72.209.206	33.554.829	50.055.049
TI.A.1.3	IMPUESTO PREDIAL UNIFICADO	2.453.103	2.098.277	1.195.810	1.055.124
TI.A.1.5	IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO	18.500.000	55.694.223	25.303.145	36.074.316
TI.A.2	NO TRIBUTARIOS	23.798.334	22.853.247	147.546.201	147.403.288
TI.A.2.6	TRASFERENCIAS	23.630.334	21.293.136	41.035.385	40.875.035
TI.A.2.6.1	TRANSFERENCIAS DE LIBRE DESTINACIÓN	1.899.695	-	-	125.977
TI.A.2.6.2	TRASFERENCIAS PARA INVERSIÓN	21.730.640	21.293.136	41.035.385	40.749.059
TI.A.2.7	OTROS INGRESOS NO TRIBUTARIOS	-	-	106.100.697	105.848.917
TI.B	INGRESOS DE CAPITAL	205.023.800	291.827.994	68.285.058	83.826.631
TI.B.1	COFINANCIACIÓN			1.217.994	663.037
TI.B.6	RECURSOS DEL BALANCE	205.023.800	269.592.265	60.384.012	61.093.391
TI.B.8	RENDIMIENTOS POR OPERACIONES FINANCIERAS	-	11.736.733	1.343.276	7.649.347

Fuente: Construcción propia, con base en datos proporcionados por el municipio de Puerto Gaitán en el Formulario Unico Territorial – FUT, en www.chip.gov.co (2016)

En la tabla anterior, llaman la atención algunos componentes de la estructura presupuestaria: el principal, que los recursos de regalías, por virtud de la ley 1530 de 2011, se manejan en un presupuesto aparte del municipal, por lo que no están determinados en este instrumento. La norma en comento, lleva a que los recursos del nuevo Sistema General de Regalías, sean competidos por todos los municipios

y departamentos, obligando a enfilar esfuerzos para generar proyectos de inversión susceptibles de financiarse por esta vía.

De otra parte, se observa prudencia en la determinación presupuestal del total de ingresos del municipio para la vigencia 2016, inferior en un 74.91% a la realizada para 2015. Y en el mismo sentido, los ingresos de capital para 2016, pasaron a estimarse en \$66.837 millones, muy por debajo de lo apropiado desde 2012 hasta 2015.

En la rutina gaitanense, la coyuntura tras la crisis del petróleo, salta a la vista. Años atrás, la dinámica económica y comercial del municipio daba a parecer que la bonanza no tendría fin. El movimiento de dinero y el progreso, al menos en el casco urbano se veía por doquier, pero visitar Puerto Gaitán por estos días y adentrarse en cercanía a los pozos petroleros o al municipio, ya no es lo mismo. El comercio tiene menos empleados, los horarios de atención al público al parecer tácitamente se acordaron disminuir, por la baja afluencia de compradores. Recorrer algunos de los parqueaderos y hospedajes para conductores de camino a los pozos más importantes, que años atrás estaban a rebosar de tanqueros y con ocupación plena, hoy algunos de estos establecimientos se encuentran cerrados y otros tantos, afrontan los embates de la crisis con ocupación muy por debajo de la óptima.

El Plan de Desarrollo, detalla una oferta hotelera de 77 establecimientos en 2013, entre hoteles y residencias, pero reconoce que dicha cuantificación no se ha actualizado (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Sobre el particular corresponsal para Colombia de BBC mundo, Natalio Cosoy, afirma en uno de sus artículos que desde 2011 a 2014 la cantidad de hoteles que era de 40, se triplicó, para después decaer de forma contundente (Cosoy, 2015).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

El subempleo persiste como cuando la bonanza estaba en su esplendor, pero el subempleo de la actualidad, da la impresión de tener más características de rebusque y desesperación por hallar el sustento diario, mientras que antes, la desesperación se reflejaba en el interés por ofrecer al mercado algo novedoso, con la plena confianza de que el producto se vendería sin problemas y al precio que fuera.

Al respecto, Ballesteros opina: *“la reducción del precio del petróleo nos ha afectado en todo, porque los alcaldes tienen una visión y hasta pueden enfocar sus proyectos a lo social, pero con esta caída de la noche a la mañana del precio del petróleo, todo se va al suelo y tienen que reestructurar, bajándole a la inversión en lo social”*. Incluso, el concejal va más allá, señalando que los primeros síntomas de crisis se están padeciendo, afirmando: *“la afectación ha sido grave. Cuando quedemos sin regalías, no sé dónde vamos a parar, en este momento no hay trabajo, estamos asustados, preocupados... del poco trabajo que hay en las petroleras, solo el 2% es de gente de Puerto Gaitán, el resto del trabajo lo asignan a otras regiones”* (Ballesteros, 2016).

Ante la coyuntura del petróleo, entre junio de 2014 y julio de 2015, el municipio ha sido testigo de una migración masiva de población, calculada entre 10 mil y 15 mil personas, situación que se presenta simultáneamente con la reducción de licencias de construcción de 132 en 2014 a solamente 32 entre enero y julio de 2015 y la cancelación de 75 matrículas mercantiles de empresas vinculadas con el sector hidrocarburífero en el mismo período (Cosoy, 2015). Ante lo relatado, el panorama económico del municipio, daría cuenta de menores ingresos para la población, por efecto de la reducción de la demanda, lo que a su vez desencadena desempleo y

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

menor actividad comercial, con cancelación de matrículas mercantiles no solo en el sector petrolero, sino en todas las actividades de la economía. Para un municipio pequeño en población como Puerto Gaitán, una migración en un corto plazo, de más de 10 mil habitantes, incluso si son población flotante, causa efectos económicos y sociales de gran magnitud.

Como complemento y a fin de revisar las apreciaciones de la comunidad gaitanense acerca del manejo que la actual administración municipal, está dando a la crisis petrolera y en general a la economía del municipio, se ha encontrado que el 47,8% de la muestra afirma que el territorio está peor que en años pasados, frente a un 19,4% que considera que la situación es mejor y un 26,9% que considera que la actualidad es igual y que no se ha hecho mucho por cambiar el rumbo. Precisamente sobre el futuro, del municipio solamente un 25,4% del muestreo cree que el municipio va por buen camino en contraste con un 68,7%, que opina lo contrario. Lo expuesto, no es más que un signo de alerta para las autoridades de hacer movimientos estratégicos, prioritarios y certeros, que permitan reducir la dependencia del petróleo para contrarrestar la crisis y al mismo tiempo, mejorar las condiciones socioeconómicas generales.

- Puerto Gaitán en los próximos años, visto desde su Plan de Desarrollo 2016 - 2019

Analizando el Plan de Desarrollo “Voluntad para el Progreso” 2016-2019, para el actual período de gobierno municipal, resulta interesante observar un enfoque más incluyente y racional ambientalmente hablando, pues la meta es el desarrollo

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

integral del municipio y sus habitantes, mediante el fortalecimiento del capital humano y el patrimonio natural, cultural y social como método de generación de oportunidades de vida para todas las comunidades. Lo anterior, dentro de un ideal superior del orden nacional de cerrar brechas, con enfoque diferencial, territorial, de género y de derechos (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

La dimensión social, en su eje estratégico 1 denominado “voluntad para el progreso social y humano”, aborda en materia de educación el programa “voluntad por la calidad y cobertura de la educación, de todos los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de Puerto Gaitán” con asignación proyectada de recursos para el cuatrienio por \$13.582,6 millones (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016),

El programa plantea interesantes objetivos y metas como el apoyo de programas interinstitucionales de formación técnica para el trabajo y profesional enfocados al emprendimiento empresarial, saliendo un poco del enfoque que manejaban en años pasados de capacitar técnicamente a gran parte de la población en lo relacionado a las operaciones petroleras, para satisfacer la demanda de las mismas. En esta oportunidad, se resalta la búsqueda por apoyar al microempresariado, avanzando también en la implementación de un centro de investigación regional de biotecnología en el municipio de Puerto Gaitán (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016), tomando distancia, al menos en el papel, de la industria extractiva por la apuesta a nuevas alternativas, lo cual será un punto de partida con fuertes estructuras, que permitiría en un largo plazo, generar aprendizajes para sectores prometedores como el turístico, donde no basta con un buen paisaje, sino que factores como diferenciadores, la atención, los servicios asociados y la calidad en los mismos, incrementan la percepción de valor por parte de los visitantes que se constituirán en fieles compradores y referentes del destino.

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

En la misma dimensión social, dentro del sector de salud, se indica una proyección de recursos por \$3.492,5 millones en el período de mandato actual, para el programa “voluntad para implementar la seguridad alimentaria y nutricional” con un objetivo centrado en mejorar las condiciones nutricionales de la población vulnerable, a través de la adopción del centro de recuperación nutricional en el municipio y el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional en el municipio (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Es importante señalar que, mejores condiciones de la población, en especial la niñez, redundará en percepciones superiores de bienestar que se reflejarán en mejores indicadores en materia social y de salud para el municipio.

El programa “voluntad para la ampliación y mejoramiento de la cobertura y calidad del agua potable y saneamiento básico del municipio”, contempla inversiones de recursos entre 2016 y 2019 por el orden de los \$12.000 millones, de nuevo con objetivos tradicionales, pero que además de la construcción de infraestructura, prevé el mejoramiento y la adecuación de los sistemas construidos, pues como bien han señalado los concejales entrevistados, algunos tienen muchos años de uso y existen riesgos de colapso o deterioro, que conviene controlar de manera efectiva y oportuna (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Sobre el particular y frente a indicadores de salud históricos desfavorables y a la implementación de nuevas estrategias de emprendimiento y promoción del turismo, mejores condiciones en la prestación y cobertura del servicio de acueducto, tendrán impactos positivos en la población y la demanda del destino, por la confianza y comodidad que se brinda a los turistas.

En materia de cultura, el programa “voluntad para vivir la cultura”, con proyección de recursos para su desarrollo entre 2016 y 2019 por \$14.093,8 millones, concede

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

alta importancia al fortalecimiento de la identidad y expresiones culturales y artísticas en el municipio, mediante el desarrollo de actividades etno-culturales y de tradición indígena, además del apoyo y realización de planes, programas y eventos culturales para diferentes grupos poblacionales y grupos etéreos (diversidad funcional, adulto mayor, agro, indígena). Otra meta en este sector cultural, tiene que ver con el fortalecimiento del festival internacional de la cachama, potenciándolo como atractivo turístico de la región (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

El Plan de Desarrollo 2016-2019, plantea inversiones importantes en su enfoque social, dado que por ejemplo en el sector vivienda, el programa “voluntad para la construcción y/o mejoramiento de vivienda” enfila sus esfuerzos a la construcción de VIP Y VIS¹³ en el área urbana y rural del municipio, desarrollando también proyectos de mejoramiento de viviendas y autoconstrucción, ha previsto la asignación de recursos en 4 años por \$13.600 millones. Así mismo, en el sector Atención a grupos vulnerables – promoción social, se destacan proyecciones de recursos por \$13.807 millones para el programa “voluntad para el mejoramiento en la promoción, protección e inclusión de derechos de las minorías y población vulnerable”, que reporta objetivos de fortalecimiento de minorías étnicas y organizaciones comunales; participación ciudadana y desarrollo comunitario en el municipio, con el propósito alineado al Plan Nacional de Desarrollo, concerniente al cierre de brechas socioeconómicas y reducción de la pobreza.

El programa con recursos por el cuatrienio por \$1.255 millones, denominado “voluntad para la optimización, garantía, fortalecimiento, protección y

¹³ VIP Y VIS, significan Vivienda de Interés Prioritario –VIP, dirigida a grupos poblacionales vulnerables y Vivienda de Interés Social, que se dirige a otros grupos poblacionales con baja consecución de ingresos en sus núcleos familiares.

reconocimiento de derechos en el desarrollo del programa población víctima del conflicto armado interno”, contempla objetivos de apoyo institucional para la atención integral a la población víctima del desplazamiento forzado, formulación del plan de acción para establecer medidas de apoyo en la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno; atención y reparación integral a la población víctima del conflicto armado del municipio (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Es de anotar, que este programa va en sincronía con los propósitos del gobierno nacional, de lograr mediante un acuerdo de paz, la terminación definitiva del conflicto interno armado. Sin duda, un país libre de conflicto armado, es un país donde los destinos turísticos como Puerto Gaitán, empiezan a tomar mayor relevancia e interés.

Bajo este orden de ideas, en lo concerniente a un Plan de Desarrollo más social y humano, se destaca un programa para la población indígena, con alta representatividad en el municipio, denominado “voluntad para impulsar estrategias de atención oportuna e integral a la población indígena”, que es un programa que prevé recursos de \$630 millones en los cuatro años de mandato municipal, y pretende promover la inclusión de derechos de la población indígena en el municipio, mediante el reconocimiento, respeto, igualdad de derechos, bienestar y participación de la comunidad indígena, con el desarrollo de proyectos productivos para el empoderamiento de sus territorios (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

En la dimensión económica del Plan de Desarrollo, el eje estratégico 2 identificado como “voluntad para el desarrollo sostenible”, tiene como propósito el empoderamiento hacia las familias campesinas, el arraigo por la tierra y el uso de competencias de decisión para proyectos de vida, creando una atmósfera de economía sostenible y líneas de producción que posicionen en la región la

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

producción del campesinado. Todo lo anterior, reafirmando el compromiso con el sentido de pertenencia, la recuperación de los ecosistemas y la salvaguarda de los factores tradicionales. Se informa incluso, en el Plan de Desarrollo, la voluntad de trabajo, acompañamiento y seguimiento, con las comunidades indígenas en pro de la siembra de bosques nativos, medicinales y frutales en cada uno de los resguardos (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

El sector “promoción del desarrollo, empleo y turismo”, con el programa “voluntad para el turismo diverso”, con recursos por \$6.421,3 millones entre 2016 y 2019, precisa objetivos como el diseño de un plan maestro de desarrollo turístico del municipio, el fortalecimiento del sistema de desarrollo turístico sostenible, la organización y la promoción del clúster turístico y del municipio como destino turístico. Así mismo, se anima a resucitar el “Manacacías Festival de Verano”, organizar concursos de pesca deportiva en el municipio y construir, mejorar y adecuar infraestructura para el turismo (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Aunque el valor de la inversión proyectada comparativamente con otros sectores o ejes del Plan de Desarrollo, es menor, se considera que hay un avance importante para el desarrollo de un clúster que culmine en la consolidación del municipio como destino turístico. Será conveniente por lo tanto, monitorear a futuro las inversiones en este sector, garantizando su permanencia en el tiempo y su orientación estratégica para impulsar tipos de turismo con alta potencialidad en el municipio.

En el sector agropecuario, el programa “voluntad para el desarrollo del sector primario agropecuario del municipio”, recoge objetivos en torno a fortalecer a los productores agropecuarios en temas de formación de empresas agropecuarias autosostenibles; apoyar alianzas productivas o estratégicas para el beneficio de las asociaciones de productores; gestionar la adquisiciones de maquinaria agrícola

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

para proyectos productivos; desarrollar y fomentar la explotación y producción piscícola, impulsando el empleo y el desarrollo económico y ambiental en el municipio; promover granjas agroeducativas experimentales y turísticas y; promover iniciativas agropecuarias auto sostenibles, con enfoque diferencial poblacional. Para todas estas metas, se han asignado proyecciones de recursos por \$9.225,7 millones para el período de mandato del actual gobierno municipal (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Como se puede observar, las inversiones en el eje de desarrollo agropecuario, están acompañadas de procesos de formación e incrementos de capacidades técnicas y productivas que requiere no solo el municipio, sino toda la región como despensa agrícola del interior del país.

En el programa “voluntad para la industrialización y comercialización”, se estiman recursos del cuatrienio por \$3.519,5 millones y es reconocido como un programa bandera del desarrollo del municipio, porque busca fortalecer políticas agro – ambientales, con objetivos como generaciones de procesos de transformación de productos agropecuarios y fortalecimiento de las explotaciones agropecuarias (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Un sector aliado del agro y el turismo, es el de transporte, con proyección de recursos para proyectos de inversión por \$40.884,7 millones para adelantar el programa “voluntad para fortalecer la red de medio intermodales de transporte y vías que mejora los niveles de eficiencia y competitividad del municipio”, cuyo propósito es garantizar el desarrollo del sector económico, a partir del mejoramiento y pavimentación de vías y, buscar la conexión entre centros poblados, generando

infraestructura logística y terminales de transportes intermodal para rutas de comercio y turismo (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Fotografía 13. Vía Puerto López – Puerto Gaitán 2017



Fuente: Estudio de Caso. 2017

En la dimensión ambiental, el eje estratégico “voluntad para la protección del medio ambiente y prevención en la gestión del riesgo”, con recursos del período de mandato por \$5.533 millones para el “el programa voluntad para la protección, reforestación y conservación de los recursos naturales y la biodiversidad”, establece estrategias de protección y conservación de recursos naturales y biodiversidad del municipio, además de acciones de recuperación y reforestación de las fuentes hídricas que abastecen acueductos. El programa “voluntad para adaptación de cambio climático”, incluye objetivos de formulación y ejecución de estrategias para la mitigación y adaptación del cambio climático y el fomento a la reforestación, reporta recursos en los siguientes años por \$920 millones (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

La siguiente tabla, muestra apartes del Plan Financiero 2016 – 2019, ajustado conforme el Marco Fiscal de Mediano Plazo del municipio, que permite verificar la apropiación de recursos para programas de inversión, considerados por el equipo de investigación como estratégicos, para cumplir con la máxima de diversificar las fuentes de producción en el municipio, reduciendo la dependencia de la economía en torno a la industria petrolera. Sin embargo, es pertinente señalar, que en el Plan Financiero, el municipio está contemplando ingresos importantes por concepto de regalías durante el período de mandato, pero los mismos son decrecientes, a diferencia de lo que presupuestaban administraciones anteriores.

Tabla 17. Apartes del Plan Financiero de Ingresos 2016 – 2019 (cifras en millones de pesos)

Concepto	Presupuesto 2016	Proyectado 2017	Proyectado 2018	Proyectado 2019
Sistema general de participaciones - aportes de la nación.	15.759	14.142	14.354	14.569
Fosyga	6.350	6.445	6.542	6.640
Etesa	117	42	43	43
Ingresos corrientes de destinación específica (estampillas)	43.087	7.982	7.789	8.075
Recursos propios	31.085	11.864	12.042	12.222
Otros Recursos	1.133	69	70	71
Sistema General de Regalías	32.600	20.000	15.000	10.000
Rendimientos	151	-		
Totales Inversión	130.282	60.543	55.838	51.620

Fuente: Construcción propia con base en Plan de Desarrollo 2016 – 2019 Puerto Gaitán.

Con el recuento diagnóstico realizado, sopesado también en recaudos e ingresos municipales, el panorama para la administración local entrante (2016 – 2019), resulta complejo y desafiante, toda vez que las demandas de las comunidades son crecientes, prioritarias y latentes, en materia de:

- Provisión de servicios públicos domiciliarios con cobertura plena, incluso a centros poblados y veredas dispersas. Lo anterior, porque se ha identificado en el Plan de Desarrollo que el 45,1% de los hogares no tiene acceso a fuentes de agua mejorada y el 40,4% de los hogares presenta una inadecuada eliminación de excretas (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).
- Prestación de servicios de calidad en materia de salud, pues si bien se reporta la vinculación al sistema de salud de 27.503 habitantes, con 25 Instituciones Prestadoras de Salud - IPS, la mayoría del primer nivel de atención, las estadísticas por muertes hasta 2013, por enfermedades transmisibles, neoplasias, enfermedades del sistema circulatorio, afecciones originadas en el período perinatal y demás enfermedades, presentan incrementos para el control prioritario por parte de las autoridades municipales y departamentales (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Lo anterior, sin contar la tasa de mortalidad infantil, que como se ha indicado es una de las más altas del país.
- Prestación adecuada del servicio educativo, porque a pesar que el municipio cuenta con 84 instituciones y sedes educativas, algunas requieren dotación de herramientas pedagógicas para materializar los procesos educativos, dotación de bibliotecas y servicio de acueducto y existe un déficit de

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

comedores escolares, aprendizaje e infraestructura (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

- Generación de fuentes de empleo bien remunerado, con programas tendientes a solventar el descalabro social previsto por la salida de población flotante (normalmente vinculada al sector petrolero). Esto precisa, evolucionar de los tradicionales modelos asistenciales proporcionados por la empresa minera, hacia modelos orientados a la producción que fomenten nuevos negocios, ligados en parte a las operaciones mineras, pero también a sectores alternativos, bajo la promoción de esquemas de desarrollo sostenibles para las comunidades (Rudas & Espitia, 2013).
- No es de menor significancia, la necesidad imperante de conectar el municipio con la región e incluso las mismas veredas y centros poblados, no solo por razones de competitividad municipal, para el tránsito de bienes y personas, sino porque este sector está llamado a jalonar indirectamente el turismo hacia el municipio.

Como complemento, afirma Rojas: *“el presupuesto de ingresos para 2016 se ajustó fuertemente a la baja, precisamente porque la proyección de recursos propios se afecta por causa de la situación crítica del sector petrolero, pero afortunadamente, para la alcaldía, los recursos de transferencias y recursos del Sistema General de Participaciones SGP se han mantenido constantes”*. Lo relatado, demuestra que los coletazos de la crisis petrolera, ya se empiezan a sentir inevitablemente en las proyecciones presupuestales y para el alcalde municipal entrante, resulta complicado empezar a administrar sobre la base de escasez de recursos para proyectos prioritarios de inversión.

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

- Puerto Gaitán en los próximos años, visto desde su Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 - 2025

El Marco Fiscal de Mediano Plazo para el municipio, sugiere un escenario más cauteloso, claramente aterrizado en el Plan de Desarrollo, pues su construcción se hizo con base en ejecuciones presupuestales generadas y reportadas al Departamento Nacional de Planeación, buscando presupuestos estables y sostenibles, prefiriendo adicionar recursos a lo largo de las vigencias fiscales, que proyectar desbordadamente dineros con alta incertidumbre de recaudo, evitando al mismo tiempo, castigos por ineficiencia administrativa, derivada de ejecuciones ostensiblemente inferiores a las proyecciones presupuestales.

En esta herramienta de planificación financiera de la entidad territorial en 2015 y para un horizonte de 10 años, desde 2016 hasta 2025, se ha buscado que su uso posibilite la autonomía territorial, evidenciada en mejores ingresos, generación de ahorro y capacidad de pago, que junto a los recursos por transferencias desde la Nación, garanticen la inversión social que soporte el desarrollo regional del país (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Para tal efecto, se contemplan en este instrumento, todos los elementos que revelan la situación fiscal, la conformación de los ingresos, el detalle de los gastos tanto de inversión como de funcionamiento, los pasivos y el cumplimiento de niveles sanos de endeudamiento, un mecanismo de provisión para responder en procesos jurídicos en contra de la entidad territorial. Todo lo anterior, con el fin de garantizar en el tiempo de ejecución, el saneamiento y equilibrio de las finanzas Municipales, con miras a planificar las posibilidades de desarrollo y crecimiento de las comunidades (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Al final de la Vigencia Fiscal 2014, el Municipio de Puerto Gaitán registró Ingresos Totales por \$377.510 millones de pesos constantes de 2014 bajo el formato de operaciones efectivas, de los cuales el 23,0% correspondieron a ingresos tributarios, mientras que el 67,8% estaban representados por las regalías petroleras y transferencias del nivel nacional (especialmente recursos del Sistema General de Participaciones -SGP-, FOSYGA y ETESA), recursos con destinación específica para atender los servicios básicos a cargo del Municipio, de conformidad con las competencias establecidas, especialmente, en la Ley 715 de 2001 y 1176 de 2007 (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Se reconoce igualmente, un crecimiento sostenido en términos reales, de los ingresos tributarios hasta 2014, en especial en el impuesto de industria y comercio (\$69.707 millones), predial (\$3.366 millones), estampillas y contribución sobre contratos que están muy vinculados a la economía petrolera (\$12.833 millones). Si bien, el crecimiento del impuesto de industria y comercio en las vigencias 2011 a 2014 ha sido positivo, con crecimientos del 68,2%, 53,2% y 14,9%, muestra una tendencia decreciente en los recaudos de este tipo.

Debe trabajarse pues, en el mejoramiento y eficiente ejecución de los mecanismos e instrumentos adoptados por la respectiva administración, con el fin de mejorar e incrementar los recursos propios no derivados de esta actividad, procurando reducir paulatinamente la dependencia de fuentes exógenas de recursos, especialmente las regalías petroleras (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Es importante el recaudo de los recursos propios a la par que, el municipio intenta diversificar el gasto para la provisión de bienes y servicios asociado con el mejoramiento y eficiente ejecución de los mecanismos e instrumentos de planeación, para seguir incrementando los

recursos propios no derivados de la actividad petrolera (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

En cuanto a los ingresos de capital, es evidente la disminución en las regalías petroleras por el cambio normativo al nuevo Sistema General de Regalías frente al anterior modelo. A pesar de esto, los ingresos pasaron de \$121.187 a \$256.024 millones entre 2011 a 2014, con un tasa de crecimiento del 157.3% para el periodo analizado (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

En 2014, el 63.4% de los recursos correspondieron a regalías directas del Fondo de Compensación Regional del 40% (\$161.273 millones). Así mismo, se recibieron \$175 millones para fortalecimiento de la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado de Administración y Decisión – OCAD o la Secretaría de Planeación (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Básicamente, se puede observar la buena salud de las finanzas municipales se debía en parte a los recursos provenientes del nuevo Sistema General de Regalías. Sin embargo, con los cambios estructurales introducidos con la reforma constitucional, se evidencia la disminución de este recurso, obligando a explorar otras fuentes de recursos alternativos.

Es de resaltar que, en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, se sopesan los problemas derivados de la extracción petrolera, pero también del menor precio del barril y que afectan el desarrollo del municipio tales como: población flotante, desplazamiento, paros, bloqueos, aumento de las necesidades de la población, retiro de empresas del municipio, sobreoferta del sector hotelero, menor dinamismo económico y caída del empleo (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

Entre tanto, los gastos más representativos del Municipio de Puerto Gaitán, son los de inversión, que representaron en promedio, durante en 2014 el 90,3% del total del gasto municipal (\$141.682 millones). Por otro lado, para el mismo periodo, los gastos de funcionamiento, fueron de \$11.954 millones, cerca del 7.6% del total del gasto ejecutado, mientras que los gastos asociados al servicio de la deuda fueron de \$3.254 millones (2.1% del total del gasto). Los gastos totales del municipio a precios constantes de 2014, pasaron de \$175.711 millones en 2011 a \$308.717 millones en 2014, con un crecimiento promedio del 48.8% en el periodo 2011-2014 en términos reales (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Para el 2014, el gasto corriente creció en 4.8% frente al 2013, aunque menos si se compara con las vigencias 2013/2012 y 2012/2011 en donde fue del 49.8% y 7.5% respectivamente. Dentro de los gastos corrientes, los gastos más representativos son los de funcionamiento que participaron en promedio en un 3.9% del total del gasto (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

En las proyecciones de las finanzas municipales, se utilizó para la estimación de los 10 años del marco fiscal de mediano plazo, el principio de caja en los ingresos, es decir, los efectivamente recibidos y/o los que se tienen la certeza de recaudo. Por su parte, se provisiona lo relacionado con los gastos para el funcionamiento de la administración y el saldo se computa como inversión, dado que en la presente vigencia se termina de realizar el pago de la operación de crédito vigente (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

La estimación del recaudo de los diferentes impuestos, se realizó de acuerdo con las bases gravables, tarifas y su relación con el comportamiento de la actividad

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

económica a la que está asociado cada tributo. En especial, se tienen en cuenta los recaudos del impuesto predial e industria y comercio, dado que son los impuestos más representativos del municipio y donde se tiene algún grado de maniobrabilidad (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). En los ingresos de capital, la fuente principal corresponde al SGP que en particular se proyecta para 2016, el valor básico de transferencia del año anterior, teniendo en cuenta las recomendaciones que sobre el particular brinda el DNP (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Es así como, el presupuesto de ingresos para la vigencia 2016, se proyectó en \$56.439 millones, de los cuales \$33.354 millones por ingresos corrientes y \$23.085 millones de ingresos de capital (recursos destinados a inversión). En los ingresos corrientes, se hace su cálculo sobre una base con valores inferiores al recaudo acumulado de 2015, a fin de buscar coherencia en el manejo responsable de la situación fiscal y no inflar los ingresos tributarios, en parte evitar presiones de gasto corriente y poder ajustar así, en cualquier momento la ejecución presupuestal a escenarios conservadores de cumplimiento de las normas de ajuste fiscal (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

La austeridad de la que se ha venido hablando en las proyecciones, se puede confirmar en algunos datos muy prácticos. Es así como, mientras los ingresos totales de 2015, rondan los \$255.270 millones, en 2016 se proyectaron en apenas \$56.439, casi la quinta parte del presupuesto de 2015. Entre tanto, en 2014, los ingresos tributarios fueron de \$86.660 millones, en 2016 se calcularon en menos de la mitad con \$31.673, de los cuales, \$24,861 millones fueron estimados para el impuesto de industria comercio, años atrás con recaudos boyantes (\$69.707 millones en 2014). El crecimiento anual de los ingresos hasta 2025, se proyectó en un promedio del 4.2% y en el caso de los ingresos tributarios el promedio de

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

incremento anual es del 5%. En el caso de regalías, la administración municipal, prefirió entre 2016 y 2025, no proyectar ningún ingreso, mientras que en época de bonanza, unos de los componentes más representativos siempre fueron las regalías petroleras (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Los cálculos estimados de gastos, están fundamentadas en los criterios de austeridad y eficiencia, manejando una estrategia de control en los gastos y la reducción de los costos del funcionamiento, sin desconocer la necesidad de mantener una mínima planta, que permita cumplir con las competencias constitucionales y legales (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Los gastos para 2016, se presupuestaron por el orden de los \$56.439 millones, con \$16.524 millones de funcionamiento y \$39.915 millones para gastos de inversión. En este marco Fiscal de Mediano Plazo, no se programan recursos por concepto de intereses y amortizaciones por servicio de la deuda, dado que el municipio no se encuentra endeudado para la fecha de construcción del instrumento (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Los gastos de funcionamiento se proyectaron bajo los límites de lo establecido en Ley de 617 de 2000, con un límite estimado por debajo del porcentaje establecido, buscando únicamente proyectar, los gastos recurrentes, indispensables para operar y mantener el funcionamiento de la administración, las obras de infraestructura y servicios sociales (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Los gastos también fueron proyectados de forma conservadora, con crecimientos anuales en el caso de los gastos corrientes del 3% entre 2016 y 2025, aunque valga

anotar que la variación de 2015 a 2016 fue del 83,72% (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

3.3. Lo que se está haciendo y lo que se puede hacer

Sobre la prospectiva que les depara a los municipios productores de petróleo, Nelson Romero, Líder del Equipo de estructuración Financiera Territorial de Findeter, comenta que *“atendiendo la coyuntura macroeconómica interna y externa, se están generando en algunos municipios, planes de acción, siendo el más sobresaliente el municipio de Barrancabermeja, en donde establecen ajustes de los ingresos por industria y comercio de la actividad de hidrocarburos (ingresos corrientes) y de las regalías (recursos de capital)”* y añade: *“en consecuencia, las modelaciones o proyecciones realizadas se han tenido en cuenta a la hora de formular los planes de inversiones”* (Romero, 2016).

En este mismo ejercicio en Barrancabermeja, se formulan indicadores para establecer si los recursos de capital que son para inversión, están respondiendo las necesidades reales de la población, a partir del mejoramiento en la calidad de vida y la generación de ingresos sostenibles (Romero, 2016). Esto constituye un paso y aporte importante, desde el gobierno nacional para apoyar a las entidades territoriales, pero que no debe ser el único, ni debe ser aislado. Es más, debería articularse con otras políticas públicas integrales de amplia cobertura a diversos grupos de interés, relativa facilidad de aplicación y con plena observancia de las condiciones particulares de cada territorio.

Al respecto, Romero opina que *“ante la crisis petrolera, el Estado está obligado a replantear lo que se ha hecho, incorporando la generación de actividades económicas con alto valor agregado, pues la vulnerabilidad de las entidades territoriales es alta, siendo necesario, crear una política contracíclica para reducir la dependencia de la actividad extractiva”* (Romero, 2016).

Ahora bien, para contrarrestar posibles situaciones de pereza fiscal y que se reflejan, como se ha demostrado, en depender de una sola fuente de ingresos, en el caso particular, de las regalías o el impuesto de industria y comercio, cuyos mayores contribuyentes son las petroleras y sus contratistas, resulta conveniente la implementación de acciones investigativas y de control persuasor, para hacer más eficiente el recaudo y por otra parte, activar a través de proyectos, otro tipo de actividades comerciales, industriales y de servicios, para atraer inversión, incrementar el accionar de los locales y generar por su cuenta, más ingresos.

En el plan de desarrollo “Voluntad para el progreso” 2016-2019, se contemplan como algunas de las principales acciones y herramientas de tipo financiero, para el fortalecimiento económico del municipio, entre las que se puede mencionar: el incremento del recaudo, a través de una reforma al estatuto de rentas para agilizar el recaudo y evitar la elusión y la evasión; la realización de gestión para consecución de recursos del orden departamental, nacional e internacional para cofinanciar proyectos de interés social; la adopción de programas de fiscalización y control con planes de cobro persuasivo y coactivo de la cartera morosa de impuestos; la suscripción de alianzas público privadas y asociación con otras entidades territoriales, para el desarrollo de proyectos de impacto subregional y regional (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016). Es pertinente aclarar, que de la formulación a la acción efectiva y su implementación, hay una distancia importante, por lo menos el

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

municipio está contemplando opciones para financiar proyectos estratégicos, que a la luz de la normatividad introducida con la ley 1508 de 2012 y sus reglamentaciones, resultan interesantes y viables para desarrollar varios sectores del municipio o la región en términos de infraestructura social y productiva, que permita mejor provisión de servicios en el tiempo y depare en mejores instalaciones para el bienestar general.

Una acción relevante, radica en disminuir y racionalizar el gasto, buscando la generación de ahorro corriente, mediante una correcta aplicación de la ejecución de gastos y el seguimiento a la oportuna ejecución de las asignaciones y programación del presupuesto en las diferentes dependencias, cumpliendo estrictamente los lineamientos del estatuto presupuestal y una formulación del presupuesto con base en metas reales, cumpliendo los principios que rigen el sistema presupuestal en el país (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Una medida muy útil con buenos resultados en el pasado, ha sido el fortalecimiento de capacidades en formulación de programas y proyectos de inversión, ganando experiencia en capacidad de ejecución de los mismos, al punto de, como lo considera Rojas *“algunas prácticas y lecciones aprendidas del municipio, son dignas de replicarse en otros territorios”*. Tal es el caso de la sinergia alcanzada en oficinas como Planeación y Jurídica, que hacen importantes contribuciones al desempeño administrativo, financiero y ejecutor. En concordancia con lo anterior, Rojas afirma que: *“se ha construido con los años, una excelente capacidad de ejecución, con procesos de contratación más cuidados y formulación de programas y proyectos de inversión con mayor soporte técnico, jurídico y administrativo, que nos ha ayudado a obtener del sistema de regalías, por ejemplo, la aprobación de proyectos en beneficio del municipio”*.

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

Por su parte Romero, considera en lo concerniente al esquema de evaluación a la ejecución de los recursos, por parte del Estado, que: *“debería ser diferente porque los evaluadores en muchas ocasiones no conocen las particularidades sociales de los territorios, ni tampoco tienen suficiente claridad sobre las finanzas territoriales o incluso, porque la normatividad concede prelación a los soportes documentales, en vez de hacerlo a las evidencias físicas de las inversiones”*. Lo anterior, contribuiría a fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en términos de planeación, siendo imperativo contar con un proceso sostenido en el tiempo, que sea capaz de blindarse a pesar de cambios de gobiernos municipales, departamentales o nacionales.

También es pertinente señalar que, tal como ha referido Romero, el contexto socio económico de los municipios, presenta impactos muy fuertes con la actividad extractiva circundante, pues la presión de la bonanza y mayores ingresos percibidos por la población, se traslada también a fenómenos inflacionarios reflejados en los precios de los productos y servicios, sin desconocer que también puede conducir a mejorar la calidad de vida de los pobladores y al asentamiento de diversas actividades económicas en torno al recurso natural explotado (Romero, 2016).

Como punto de especial atención para mejorar la posición y desempeño de los municipios, se ha contemplado por los expertos entrevistados, el recaudo eficiente de impuestos municipales, migrando de una concentración histórica en fuentes exógenas, como lo han sido los recursos de regalías por la explotación petrolera, a fuentes endógenas como impuestos de industria y comercio, cuyos mayores contribuyentes han sido precisamente las petroleras, pero que por vía de acciones para ampliar la base de la economía municipal, provengan de otro tipo de empresas

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

(Romero, 2016). Lo expuesto, es pues un mecanismo de eliminación de la pereza fiscal de los territorios, pero requiere esfuerzos ingentes valiéndose de regulación normativa óptima con cobertura en el control a través de la coacción oportuna y adecuada.

Subsidiariamente, diversos autores coinciden en afirmar que se deben llevar a cabo buenas prácticas de desarrollo territorial, tales como la construcción colectiva de soluciones desde lo local, con especial énfasis en la gobernanza territorial y amplio compromiso de los actores y no como imposición del nivel central; el aprovechamiento del potencial municipal para mejorar la competitividad y optimizar el conjunto de recursos sociales y culturales, la articulación y participación de los diferentes grupos de interés (actores) que expresan democráticamente sus intereses y; la medición con obtención de resultados concretos y positivos atribuibles a una acumulación de acciones y procedimientos premeditadamente concebidos (Perini, 2013). Lo anterior, no es más que planear el municipio con y para la gente, construir capacidades y fuertes vínculos con el sector público y privado, reduciendo la improvisación y la fijación de proyectos sin tener en cuenta los criterios técnicos y las necesidades de la población.

Frente a la problemática coyuntural del petróleo, que como se ha demostrado, no es ajena a Puerto Gaitán, Natalia Leyva Quijano, excandidata a la alcaldía de Puerto Gaitán para el período 2016-2019, en artículo de BBC Mundo (2015) señaló que las alternativas del municipio, se encuentran la agroindustria (hay palma, caucho, otros cultivos y un criadero de cerdos que genera cientos de empleos) y el turismo (Cosoy, 2015). En este mismo sentido, Leyva asevera que en el municipio se está trabajando el turismo de aventura y el avistamiento de toninas (delfines rosados), en referencia al principal atractivo natural del municipio (Cosoy, 2015).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

El Concejal Luis Ballesteros, dialogando sobre las alternativas que tiene el municipio, señaló el empuje que se le está dando desde la alcaldía a iniciativas para promover el turismo y el desarrollo agrícola, aunque no refirió la línea específica de proyectos para tal efecto, ni un presupuesto estimado por el cuatrienio para estos rubros. Rojas por su parte, asegura que *“la vocación del municipio se encuentra en la ganadería, las palmicheras y agroindustria, con empresas grandes como Fazenda”*. El Grupo Aliar o Fazenda se dedica a la producción maíz, soya y carne de cerdo en un área aproximada de 13.000 hectáreas para 2011 (Revista Semana, 2011). Sin embargo, advierte Rojas, que aunque son sectores que no demandan personal calificado, los niveles salariales son mucho más bajos que los ofrecidos por el sector petrolero y por lo tanto, no serán tan atractivos para los pobladores normalmente acostumbrados a ingresos mayores, con períodos de descanso en el mes superiores, e incluso tareas más fáciles (Rojas, 2016).

Apostando al desarrollo agroindustrial, otros grupos empresariales, tienen presencia y operaciones en el municipio de Puerto Gaitán. Tal es el caso de una subsidiaria del grupo brasileño Mónica, que cuenta con 3.000 hectáreas en actividades similares a las de Aliar (con maíz y soya principalmente); Mavalle del Grupo Sarmiento Angulo, realiza la más grande explotación de caucho de Colombia, en los municipios de Puerto López y Puerto Gaitán (Revista Semana, 2011), con más de 4.650 hectáreas y con meta de 10.000 para 2011 (Sectorial, 2011) y; otras grandes empresas como Riopaila – Castilla, la Organización Pajonales S.A.S. y Carlos Aguel Kafruni, familia y CIA.

Cómo complemento de lo expuesto, es preciso señalar, que en Colombia, existen varias iniciativas e incluso el documento Conpes 3797 de 2014 que concentra la

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

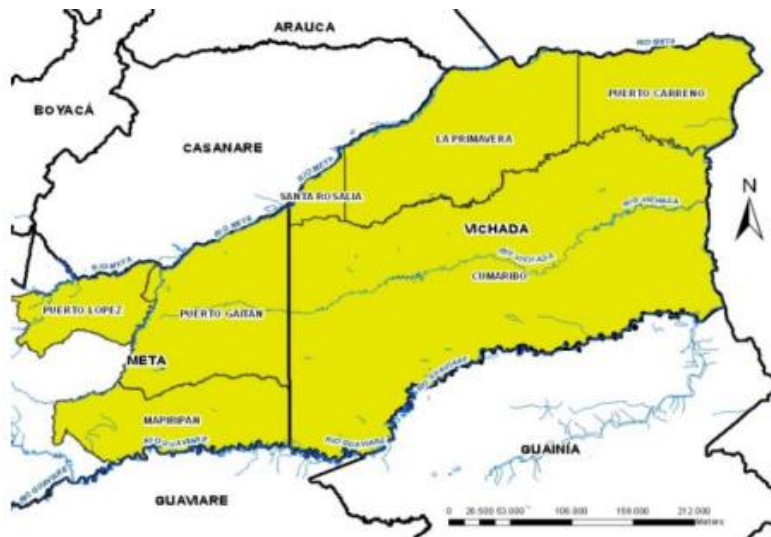
Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

política para el desarrollo integral de la Orinoquia Altillanura – Fase 1, para entre otras cosas, hacer la Altillanura, la despensa agrícola y alimentaria por excelencia del país, con un potencial de áreas cultivables de 3,5 millones de hectáreas, de acuerdo con cifras de Planeación Nacional y Puerto Gaitán, es uno de los 7 municipios que conforman la Altillanura, junto con Cumaribo, Puerto López, Mapiripán, Puerto Carreño, La primavera y Santa Rosalía (Mapa 6). No obstante en el Cerrado brasileño y Olmos peruano, son modelos en América Latina y deberían ser referentes para la apuesta colombiana, por lo que se debe articular la producción al desarrollo agroindustrial, la conectividad de las regiones y al manejo responsable de los suelos y el medio ambiente (Valencia, 2013) (CONPES, 2014).

Mapa 6. Subregión Altillanura Colombiana



Fuente: Conpes 3797 de 2014 DNP.

Como complemento, manifiesta Rojas, que *“en la parte educativa, el municipio ha tratado de formar personal, para lo cual se cuenta con una sede propia del SENA y existen universidades para formar la población, pero ahora con la crisis del petróleo*

seguro se va reducir la demanda educativa bien sea por menos pobladores en el municipio o por menos recursos para estudiar". Según explicó Rojas, en principio lo que se buscó, consistía en incrementar el nivel de cualificación del personal de la región, evitando que las operadoras del sector petrolero tengan que acudir a técnicos o profesionales de otras regiones (Rojas, 2016).

Incluso en tiempos de prosperidad petrolera, llegaron al país bastantes empresas petroleras, seducidas por la abundancia de recursos, pero desnudando un preocupante déficit de profesionales de alto valor académico, obligando a algunas compañías a entrenar su talento humano en el exterior, incrementando costos, sobre todo cuando los profesionales de alto nivel de conocimiento y experiencia se fugan a otras multinacionales. Así mismo, en Colombia para 2013, solo 4 universidades con trayectoria ofrecían la carrera de ingeniería de petróleos, lo que es insuficiente para un país con producción de crudo cercana al millón de barriles diarios (Revista Semana, 2013). Al margen de la crisis, los mensajes de la industria petrolera son contundentes, requiriendo la mejora de la oferta de profesionales y técnicos en el país y desde las regiones, no solo en cantidad sino en formación (preparación) (Revista Semana, 2013).

En adelante pues, la estrategia educativa del municipio e instituciones educativas, tendrá que surtir modificaciones en los enfoques o programas, como consecuencia de la crisis petrolera, con una visión progresista promotora de nuevas alternativas económicas para el desarrollo.

3.4. El turismo rural, como alternativa de generación de ingresos para la población.

En diversos documentos oficiales de la Alcaldía de Puerto Gaitán, se resalta que la inmensa biodiversidad, unida a los hermosos paisajes, lugares paradisíacos, geografía única, diversidad étnica y cultural, privilegiada ubicación geoestratégica y la proyección agropecuaria, agroindustrial y económica, hacen del municipio un territorio con grandes potencialidades para el desarrollo turístico. Los pobladores y concejales del municipio resaltan los ríos Yucao, Manacacías y Meta y específicamente el concejal Ballesteros afirma: *“esos tres ríos, son básicos para potencializar la parte turística aquí en Gaitán”* (Ballesteros, 2016). El sistema hidrográfico en el territorio es bastante diversificado y extenso, con caños cortos que se unen formando los ríos algunos con origen en el municipio y forman redes fluviales navegables, además con gran acopio que puede constituir una oportunidad, en peces ornamentales y de consumo (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

Fotografía 14. Río Manacacías . Municipio de Puerto Gaitán. 2013.



Fuente: www.manacacias.com. 2013.

De otra parte, la bonanza petrolera tuvo un efecto positivo en el incremento de la oferta hotelera del municipio, pues se cuentan con 93 hoteles y 1.600 camas, para atender una demanda turística en los picos más altos en los tres días del festival de verano (realizado habitualmente en el mes de enero) de más de 50.000 turistas según estudios de BSD Consulting (Manacacías.com, 2014). Aunque en la presente investigación, se indagó por información relativa a determinar un rango aproximado de demanda turística en el municipio en otras épocas del año, no fue posible contar con datos como un porcentaje promedio de ocupación hotelera entre semana y en fin de semana; cantidad de turistas que acuden a inmediaciones del río Manacacías para tener experiencias de avistamiento de toninas y; número promedio de vehículos que cruzan los peajes Casetabla y Yucao, que son los últimos antes de llegar al municipio de Puerto Gaitán y se encuentran a cargo de la concesión Vial de los Llanos.

A pesar de lo expuesto, es ampliamente conocido ese sello de Paraíso Natural, para el municipio de Puerto Gaitán, que se denota por el potencial ecológico, representado fundamentalmente en una extensa red hidrográfica. Con miras a fortalecer el turismo, debe generarse un esquema adecuado de explotación que no solo preserve el medio ambiente, sino que mitigue los daños que en la última década, se han generado en gran parte por la exploración y explotación petrolera.

Fotografía 15. Río Yucao – Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: vitzaz.com.co. Julio Cesar Granados.

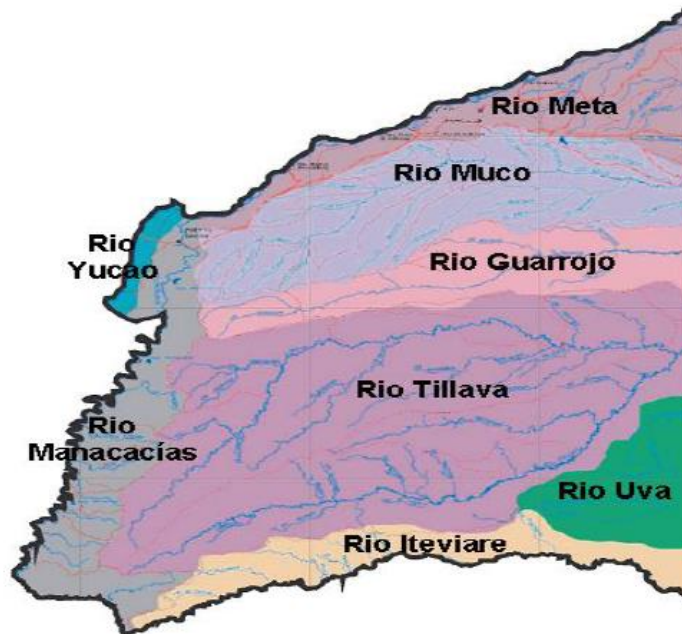
Fotografía 16. Avistamiento de Toninas (Delfines Rosados) en el Río Manacacías
– Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: www.cormacarena.gov.co, www.llanera.com 2014.

El mapa presentado a continuación, muestra las cuencas hidrográficas del municipio de Puerto Gaitán, donde se evidencia el alto potencial turístico que han referido los entrevistados y los documentos consultados.

Mapa 7. Cuencas hidrográficas en el municipio de Puerto Gaitán



Fuente: Plan Prospectivo Agropecuario (2009)

Si bien, algunos emprendedores han generado alguna iniciativa para la cualificación del sector turístico, como visitas a las laderas del río Manacacías y a centros recreativos privados, este tipo de acciones no han sido sostenibles, toda vez que debe existir una orientación desde las políticas públicas que permitan la valoración, sostenibilidad, divulgación y mejoramiento de los puntos de acceso, trazados, rutas y caminos (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

También se ha insistido en la necesidad relevante de incrementar potencialidades, mejorando la infraestructura vial y de servicios públicos y trabajar articuladamente con el sector hotelero y de servicios turísticos del Municipio para poder ofrecer a los visitantes comodidades y atenciones que lo inviten a permanecer, regresar y referir el destino (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

Fotografía 17. Información del municipio provista en Cartelera de la Biblioteca



Fuente: Estudio de Caso. 2017

Con relación a lo expuesto, emerge con éxito en varios países un “Enfoque territorial del desarrollo rural”¹⁴ dado que la realidad en Latinoamérica, no se debe soslayar y los acuerdos y voluntad política no se pueden desconocer, por lo que es importante crear formas innovadoras de desarrollo sostenible pero al mismo tiempo incluyente (Perez, 2010). Bajo este contexto, el turismo rural¹⁵ constituye para un municipio

¹⁴ El enfoque territorial del desarrollo rural, definido como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Perez, 2010).

¹⁵ Turismo Rural, concebido como un tipo de turismo que despliega una serie de servicios y productos generadores de ingresos adicionales o ingresos rurales no agrícolas, que es una actividad complementaria a la agrícola y que gana competitividad cuando es la familia rural la emprendedora, trayendo de la mano valores territoriales materiales e inmateriales (Perez, 2010). El rasgo distintivo de los productos del turismo rural es la oferta a sus visitantes de un contacto personalizado,

como Puerto Gaitán, una nueva alternativa de diversificación de ingresos para las comunidades campesinas y un eje estratégico para el desarrollo territorial rural, pero debe basarse en principios de tipo ambiental, social, cultural y económico, además de una visión de multifuncionalidad, arraigada en la creciente heterogeneidad de los territorios rurales, impulsada por la diversificación en la demanda de la sociedad sobre el campo (Perez, 2010).

Y es que en municipios como Puerto Gaitán, el turismo rural, puede tener gran acogida por gente que por concepto del término, no solo busca estar en contacto con la naturaleza, sino que desea recreación y entretenimiento, donde además de alojamiento, busca experiencias como festividades, participación en actividades al aire libre o en la producción rural, la compra de artesanías y otras, para la generación de ingresos en las comunidades y tornándose determinante o al menos importante para las economías locales (Crosby, 2009) (Boullón, 2008).

De otra parte, de acuerdo con Crosby (2009), la motivación principal por la demanda de destinos rurales, radica entre otros en factores de naturaleza, búsqueda de valores culturales, actividades agropecuarias, nuevas experiencias (sensación y riesgo), actividades deportivas, forma de viajar responsable con el entorno natural y social, encuentro con las comunidades indígenas y campesinas (Crosby, 2009). En el festival de la Cachama, para citar un ejemplo, confluyen costumbres y manifestaciones indígenas con el mismo folklor llanero, pues se desarrollan competencias musicales, joropo y actividades deportivas como el torneo

brindándoles la oportunidad de disfrutar del entorno físico y humano de las zonas rurales, en la medida de lo posible, de participar de las actividades, tradiciones y estilos de vida de la población local (Boullón, 2008).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

internacional de coleo, acompañadas de exhibiciones étnicas con la participación activa de resguardos del municipio.

Fotografía 18. Festival de la Cachama – Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: www.llanoguia.com.

El turismo rural no es una práctica homogénea y no puede serlo en un municipio como Puerto Gaitán, pues contiene entre otras, las siguientes alternativas susceptibles de ser incorporadas: el turismo en establecimientos agropecuarios, donde el visitante puede participar activamente de las tareas de manejo agropecuario, vinculadas a la cultura del llanero altamente arraigada en la región; granjas educativas, que brindan cursos y prácticas de agricultura orgánica; turismo

de cascos de estancias¹⁶ equipados con piscinas, juegos de niños y servicio de comidas típicas, paseos y cabalgatas; algunas prácticas en torno al turismo de salud, con opciones como el SPA (Salute Per Aqua) y que puede contener instalaciones para el uso terapéutico y; turismo deportivo donde a los establecimientos agropecuarios se agregan facilidades sostenibles ambientalmente para la práctica de la pesca (Boullón, 2008).

Fotografía 19. Actividad Ganadera - Municipio de Puerto Gaitán Meta



Fuente: puertogaitanmetaa.blogspot.com.co

¹⁶ Conjunto de construcciones destinadas a la realización de los trabajos rurales y la residencia de los propietarios y peones (Boullón, 2008).

El turismo rural busca establecer determinados nichos de mercado, que le permitan flexibilizar su oferta, tras la rentabilidad a través de la gestión de la capacidad y optimización de los recursos existentes, dentro de una concepción sostenible en el largo plazo, mediante la integración de las comunidades locales (Crosby, 2009).

En esta tarea, hay que tener cuidado de no perder el norte o generar daños al medio ambiente o la tradición indígena. Al respecto, la declaración del concejal León, en relación al potencial de la oferta turística de la región, incluyente de las comunidades indígenas, realizado mediante una promoción cultural en el marco del máximo respeto, por lo sagrado para el indígena, del Yopo¹⁷, aclarando: *“nosotros nos vinculamos, pero el Yopo es la única parte que el mismo blanco o el mismo Estado que no nos puede quitar, entonces no lo podemos extender. Esa es la única sabiduría y el único poder que queremos para nosotros, pero tocaría hablar con los viejos, para ver que se puede hacer... ahora, para que el blanco venga a saber de nosotros, ahí la comunidad puede discutirlo y aceptar algunas cosas, para mostrar nuestra propia cultura y las artesanías”* (León, 2016). Por consiguiente, el turismo rural aplicado a un territorio como Puerto Gaitán, debe contribuir a revalorar las tradiciones locales y debe aprovechar como atractivo lo auténtico, lo autóctono y las tareas típicas de los trabajos del campo (Boullón, 2008).

¹⁷ Yopo, conocido también cohoba, nopo, mopo o parica, es un árbol perenne natural del Caribe y Sudamérica. Alcanza los 20 metros de altura y tiene su corteza espinosa. Sus flores son esféricas y de color amarillo claro tirando a blancas. El Yopo se utiliza por las comunidades indígenas (entre otras de Puerto Gaitán – Meta) en rituales por sus efectos alucinógenos, considerados sagrados y como planta medicinal (<http://www.onirogenia.com/multimedia/yopo-dmt-y-chamanismo-de-los-piaroa/>, 2016).

En este t3pico, tambi3n cabe se1alar que los concejales e ind3genas, han referido encuentros 3tnicos como el festival de la Cachirre, donde se hacen representaciones de grupos ind3genas mostrando las costumbres, danzas, ceremonias, artesan3as y gastronom3a ind3gena. El festival del Chinchorro, tambi3n desarrolla manifestaciones culturales ind3genas. El concejal Le3n, frente a lo expuesto, comenta como so1ando con algo similar: *“nosotros podemos hacerlo no como festival, sino todo el a1o, para que los blancos vayan y conozcan algunas cosas... all3 se les da hospedaje, se les hace el recorrido y se les da la comidita. Eso ser3a bueno para nosotros”* (Le3n, 2016).

Fotograf3a 20. Festival del Cachirre, Resguardo Wacoyo – Puerto Gait3n.



Fuente: www.manacacias.com. 2012.

Fotografía 21. Resguardo Indígena Sikuaní – Municipio de Puerto Gaitán



Fuente: www.vitzaz.com.co

En consecuencia, el turismo rural para un territorio como Puerto Gaitán, que despliega una serie de servicios y productos generadores de ingresos adicionales o ingresos rurales no agrícolas, se presenta como opción complementaria de la actividad agrícola del municipio, que gana competitividad cuando se vincula a la familia rural con oportunidades de emprendimiento, apropiando y trayendo de la mano valores territoriales materiales e inmateriales (Perez, 2010). Igualmente, los efectos positivos en el desarrollo económico de las áreas rurales, dan cuenta de un turismo rural que se encuentra en expansión en el mercado, donde se esperan crecimientos sostenidos en los próximos años, en comparación con otros mercados y destinos turísticos tradicionales (Crosby, 2009).

Otros efectos del turismo rural, radican en su amplio efecto multiplicador en el resto de los sectores de las economías locales, que facilita al mismo tiempo incentivos para fijar la población, mitigando la migración a las grandes urbes, como tradicionalmente ha ocurrido en las áreas rurales, lo cual constituye uno de los retos en Puerto Gaitán, tras la crisis petrolera o como consecuencia del agotamiento de los recursos naturales no renovables como el gas o el petróleo. La inversión turística por su parte, estimula la creación de nuevas infraestructuras, sustitución o restauración de antiguas y posibilita el fortalecimiento de modernos servicios, agregando valor a los recursos existentes para las comunidades y destinos rurales. Esto quiere decir que Puerto Gaitán, con el desarrollo del turismo rural, tiene la capacidad de dinamizar de forma simultánea otras actividades y de mejorar la infraestructura y servicios, no solo para los visitantes, sino también para la población local (Crosby, 2009).

Si el turismo rural es bien desarrollado en Puerto Gaitán, puede actuar como un factor que incremente las posibilidades de empleo no ligados a la producción petrolera, e incluso a la agropecuaria (Boullón, 2008), aportando a la reactivación de servicios conexos y el comercio, los cuales en los últimos años, tal como se ha mostrado, no pasan por su mejor momento. Esta actividad productiva, como generadora de empleo, debe identificar la estacionalidad, pues el acceso al municipio por parte de los turistas, se espera principalmente en períodos de vacaciones o en fines de semana, en especial los que traen festivos. Lo anterior implica que entre semana, se prepara el destino y los atractivos para la demanda de vacaciones o fin de semana y por lo tanto, las tareas pueden requerir menos personal en los días de baja presión de visitantes.

Aunque es una de las cartas fuertes de Puerto Gaitán, el turismo rural, no es la única modalidad que puede ser aprovechada en el municipio. También se desprenden posibilidades de desarrollar actividades de agroturismo¹⁸ con el aprovechamiento a mayor escala y promoción de la cultura bravía del llanero; otras relacionadas con ecoturismo¹⁹, utilizando los diversos paisajes y parajes con que cuenta el municipio, pero que requieren infraestructura ; el turismo cultural²⁰, valiéndose de expresiones culturales claves del territorio que además van en línea con el etnoturismo²¹ sopesando el potencial folklórico y cultural de los resguardos indígenas del territorio; el turismo de aventura²² conjuntamente con el turismo deportivo²³, revisando posibles adecuaciones a los escenarios naturales para la práctica deportiva; el turismo gastronómico²⁴ aprovechando el renombre de la gastronomía llanera; y una modalidad relevante en términos de desarrollo rural territorial, el turismo comunitario²⁵ en el cual también pueden vincularse las comunidades indígenas de Puerto Gaitán (Perez, 2010). De cualquier manera, a pesar de contar con tantas

¹⁸ El agroturismo se refiere a experiencias con las actividades productivas cotidianas de los campesinos (Perez, 2010).

¹⁹ El ecoturismo se refiere al tipo de turismo que se desarrolla en forma de actividades de esparcimiento en el medio rural ambientalmente responsable (Perez, 2010).

²⁰ El turismo cultural basado principalmente en manifestaciones culturales relevantes de un territorio rural, crea productos propios (Perez, 2010).

²¹ El etnoturismo o turismo étnico, son los viajes relacionados con pueblos indígenas y su hábitat, con el fin de aprender de su cultura y tradiciones (Ecured, 2016).

²² El Turismo Aventura es un tipo de turismo activo con deportes de aventura que toman como escenario los espacios rurales naturales (Perez, 2010).

²³ El Turismo Deportivo tiene por objetivo acoger a las personas interesadas en realizar deportes en escenarios naturales o acomodados en el entorno rural (Perez, 2010).

²⁴ El Turismo Gastronómico motivado por las riquezas gastronómicas de cada destino (Perez, 2010).

²⁵ El Turismo Comunitario, concede alta valoración de la identidad cultural y el fomento de las actividades vivenciales dentro de los núcleos comunitarios (Perez, 2010).

posibilidades, se ha de comprender que el éxito para un municipio como Puerto Gaitán, no radica en ofrecer muchos productos, sino en ofrecer productos únicos, abriendo la posibilidad de vincular segmentos diversos que sean fidelizados a partir del incremento de tiempos de estancia o de regreso al destino (Ávila & Barrado, 2005).

Es necesario que en el municipio se realicen esfuerzos en diversificar la oferta con las posibles alternativas de turismo como las mencionadas, reconociendo factores de estacionalidad y concentración territorial, para proporcionar experiencias de turismo con diferenciadores que en virtud de la era de la información y el conocimiento, se convierten en elementos decisivos para consumidores activos, autónomos que tienen a su disposición una amplia posibilidad de elección de destinos para vacaciones, entretenimiento o esparcimiento (Ávila & Barrado, 2005).

Será necesario que en el municipio, se haga una intervención integral sobre los destinos, atendiendo aspectos, conceptos y técnicas novedosos, como la sostenibilidad, la renovación, la calidad, el equilibrio, la imagen del municipio como marca, una adecuada tematización de los destinos, entre otros, comprendiendo que el municipio se debe consolidar como un destino que recoja realidades geográficas, históricas, socioculturales y productivas, máxime si se trata de promover el turismo asociado a la ruralidad y otros que se complementan (Ávila & Barrado, 2005).

Ahora bien, el municipio tiene un reto que implica competir con destinos bien posicionados, por lo que debe realizar esfuerzos en promoción para ganar atracción, pero aportando calidad y reinversión de las experiencias ofrecidas como constantes que redundarán en una acogida incremental del destino para turistas nacionales y extranjeros.

Por otra parte, se ha de considerar que si no hay avances en materia de coberturas básicas de servicios, calidad de vida, fortalecimiento de las estructuras productivas y fomento de la asociatividad, se perdería el impulso y afectaría la imagen del destino, pues un turista moderno es un turista responsable y consciente ambiental y socialmente, dispuesto a disfrutar de un destino integralmente, pero considerando que su aporte a la economía de dicho destino, debería mejorar las condiciones de la población.

Paradójicamente, a pesar de lo que se ha comentado, podría ser conveniente revitalizar el Festival de Verano de Puerto Gaitán, que por años ha sido tristemente célebre por la destinación de cuantiosos recursos públicos y aportes económicos de las petroleras, para llevar artistas de nivel internacional, mientras la población ha acusado necesidades imperiosas e indiscutiblemente prioritarias. No obstante, este festival ya cuenta con reconocimiento nacional, que puede representar un potencial de flujos importantes de turismo, especialmente desde el interior del país, dado que también es un espacio donde se ha desarrollado la práctica de deportes en el río, motocross en terrenos adecuados para la actividad, triatlón y se han presentado campeonatos nacionales de fútbol playa y hasta el panamericano de voleibol playa.

Fotografía 22. Festival de verano del Manacacías



Fuente: Directorio turístico www.llanoguía.com. 2013

Es importante pues, reconocer que el turismo rural en su expresión más frecuente, establece emprendimientos familiares que incorporan a la mujer y se encuadran en el área de las micro y pequeñas empresas, atendidas personalmente por los dueños, capacitados para servir al turista, aunque también existen casos en los que la actividad se terceriza (Boullón, 2008).

El turismo como alternativa de desarrollo para Puerto Gaitán, debe ser un sector dinámico, sin que la sugerencia implique menoscabar la identidad socio cultural de la población, buscando en cambio revalorizar el territorio, a partir de la diversificación de actividades, la generación de empleo y ocupación, el fomento del arraigo rural, el protagonismo de la mujer, los jóvenes y los resguardos indígenas,

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

la preservación del patrimonio cultural, natural y ambiental, propendiendo simultáneamente por la promoción de otras actividades relacionadas con el agro, fortalecidas en la estructura de producción, la comercialización y el fomento de la asociatividad (Perez, 2010).

3.5. Turismo y desarrollo sustentable

Si bien, el turismo como se ha propuesto, puede ser una alternativa rentable económicamente para los pobladores, es imprescindible que exista ante todo, armonía con el entorno y la naturaleza. Esto implica respeto, preservación, protección y cuidado del frágil ecosistema Gaitanense. Las condiciones de los suelos, clima, recursos hídricos, nacimientos de agua, lagunas, caños y ríos, fauna y flora, son un patrimonio presente invaluable, que en concordancia con la idiosincrasia indígena prevalente en el municipio, se debe salvaguardar para las generaciones futuras (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009).

En el Plan Prospectivo Agropecuario (2009) del municipio, se han señalado algunas medidas para reducir el nivel de afectación ambiental, tales como la labranza a las tierras mínima; la implementación de controles biológicos; el uso mínimo y controlado de agroquímicos; el cuidado máximo de cuerpos de agua; el respeto a los bosques evitando extender la frontera agrícola; usos eficientes de las praderas y tierras con vocación agrícola; evitar la contaminación del aire, agua o suelos; una adecuada rotación de cultivos para formar suelo; reforestaciones de las riberas de ríos y caños; entre otras prácticas (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009).

Independientemente del proyecto que se emprenda, sea agrícola o turístico, es imperativo conservar los bosques y humedales de la región, haciendo cumplir la legislación ambiental vigente que prohíbe la tala y drenaje respectivamente. Del mismo modo, sería conveniente crear nuevas áreas protegidas, requiriendo también que ecosistemas críticos, por su diversidad de flora y fauna y por los servicios que prestan como el agua, se declaren en esta modalidad. Así mismo, los empresarios se deben comprometer en el desarrollo de las actividades, que se emplace en el paisaje en forma tal que asegure la protección de los componentes críticos del medio ambiente llanero y gaitanense (Rodríguez M. , 2013).

La estrategia alternativa para el desarrollo de Puerto Gaitán, solo sería posible mediante la planeación acertada y el monitoreo de indicadores de sustentabilidad tales como protección del área, presión (cantidad de turistas en un período determinado), intensidad de uso, impacto social, tratamiento de residuos, ecosistemas críticos, satisfacción del turista y por supuesto, la satisfacción de la población local (Crosby, 2009).

La actividad extractivista hidrocarburífera trae consigo alteraciones al medio ambiente en grandes proporciones, que resulta práctico mencionar en el presente estudio, anotando sin embargo, que no existen cálculos o estadística particulares para el municipio de Puerto Gaitán. Algunas de las principales afectaciones, son:

- En el proceso de prospección con labores de sísmica y perforación, se presentan impactos sobre los suelos, pues los movimientos de tierra hacen que el suelo pierda sustancias minerales y orgánicas en su capa superior, produciendo procesos erosivos y derrumbes (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

- Inadecuadas disposiciones de líquidos y desechos industriales como aguas servidas, lodos de perforación, residuos sólidos y fluidos de perforación, conllevan a contaminación en el suelo y afluentes hídricos (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).
- Para desarrollar los complejos de explotación petrolera, se intervienen bruscamente los suelos, cambiando sus usos y destrozando ecosistemas, muchos de los cuales son utilizados por comunidades indígenas para su supervivencia (caza, pesca, aprovechamiento forestal y de flora) (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010) (Avellaneda, 2009).
- Los cambios en la calidad y cantidad de agua, se evidencia por incorrectas disposiciones de sólidos y líquidos, e incluso desviaciones de cauces de los ríos de la zona de influencia de los pozos exploratorios y de explotación (Avellaneda, 2009). Adicionalmente, sustancias tóxicas, producto de la explotación petrolera, como metales pesados provenientes de aguas en formación, contaminan las fuentes de agua en la zona de influencia (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).
- Alteración de los patrones naturales de drenaje que en los casos más severos ha conducido al secamiento de grandes áreas de humedales (Avellaneda, 2009).
- Inducción de procesos de desestabilización de subcuencas y de procesos de erosión en áreas de fallas geológicas o de pendientes en los piedemontes y

lomos de las cordilleras, entre otras razones, por la construcción de oleoductos que generan remoción de grandes masas de materiales en las zonas por las que se ubican las tuberías de gran diámetro (Avellaneda, 2009).

- El aire se contamina por el ruido causado por turbinas de las plataformas o taladros de perforación, además de la emisión de gases que se utilizan en combustión del proceso de explotación, que además se dispersan a poblaciones no cercanas, por las corrientes de aire (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).
- Deterioros y remociones de capas vegetales, que reducen la flora, por las construcciones, excavaciones, apertura de caminos y vías, instalaciones de plataformas, maquinaria y adecuaciones de las zonas de producción. Esto sin contar la acumulación de lodos, lubricantes, basuras industriales, entre otros (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010) (Avellaneda, 2009).
- Desplazamiento de especies animales terrestres y aéreas, por la intervención las capas vegetales y el ruido, ocasionando pérdidas parciales y totales de sus hábitats (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).
- Salinización de suelos por aguas asociadas al petróleo en lugares abiertos o bajos pantanosos. El proceso de producción de crudo, a medida que avanza en el tiempo, va incrementando la producción de estas aguas por agotamiento de los hidrocarburos (Avellaneda, 2009).

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

- Infecciones y enfermedades de especies animales e incluso de los mismos humanos, como producto de disposiciones deficientes de residuos tóxicos, sólidos y basuras, que incrementan poblaciones de roedores e insectos (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).
- En el mismo proceso de explotación petrolera, se presentan derrames de petróleo, que destruyen la biodiversidad de la zona, afectando la vida terrestre y fluvial, terrenos de cultivos y por consiguiente la calidad de vida de los habitantes, en su mayoría, como se ha resaltado, indígenas (Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH, 2010).
- Generación o inducción de procesos migratorios, colonización, transculturizaciones en las zonas de influencia de los proyectos petroleros (Avellaneda, 2009).

Ahora bien, en el escenario que actualmente vive el municipio de Puerto Gaitán, en que muchas empresas petroleras simplemente han decidido abandonar o postergar la actividad en algunos pozos exploratorios y de producción del crudo, también es importante que exista gestión y verificación de que se mitiguen daños causados al medio ambiente. Es relevante por consiguiente, realizar controles efectivos por parte de las autoridades locales y ambientales en cabeza de Corpoorinoquía, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, la Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH y el Ministerio del ramo, como las principales.

Conviene por tanto, pensar un territorio y su ordenación donde la explotación petrolera e incluso turística propuesta en el presente estudio de caso, se desarrolle

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

en el marco de la protección integral del ecosistema, pero que como se sugiere más adelante, se circunscriba en el diálogo y la participación, el pensamiento prospectivo, la prelativa protección a los pueblos indígenas y la planificación conjunta entre los actores (petroleras, comunidades y autoridades).

3.6. Las comunidades indígenas y su papel en la transición y consolidación de las alternativas de desarrollo de Puerto Gaitán

La interrelación de comunidades y movimientos sociales se han constituido como espacios sociales de significación (sobre todo en el tejido social) y han logrado reagrupar energías e intenciones de individuos, familias y grupos sociales que normalmente son sujetos de exclusión (Salgado & Ñañez, 2014) que es lo que se ha encontrado como un común denominador en experiencias de éxito en otras latitudes. En este sentido, para la administración municipal, será vital, el reforzamiento de los movimientos sociales y la articulación entre comunidades indígenas, con miras a buscar mejores condiciones de vida y garantizar el pleno respeto por sus derechos, autodeterminación y gestión de su desarrollo.

Es interesante observar que, comunidades como los Sikuni, Piapoco, Piaroa y Cuiva, han estrechado las relaciones interétnicas y de intercambio (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2009) que en el marco de un programa de desarrollo rural, turístico y étnico, pueden constituir puntos interesantes de focalización poblacional, más aún si se tiene en cuenta que el porcentaje de indígenas en el municipio asciende al 62.9% del total (Alcaldía de Puerto Gaitán, 2016).

El concejal Elber León con amplia experiencia y liderazgo en comunidades indígenas, en torno a esas relaciones interétnicas y de intercambio referidas en el Plan Prospectivo Agropecuario, y la organización indígena como tal, corrige de forma contundente: *“primero que todo, Cuiva no hay en Puerto Gaitán, esos son del Vichada... como comunidades lo que más hay es Piapoco, Sáliva y Sikvani, que es la mayoría. Anteriormente, todos éramos nómadas y teníamos familia en Casanare, Guainía, Vichada, Arauca y hasta en Venezuela. Siempre nos hemos organizados a través del yopo, como medicina tradicional. Pero después de los años 70, hubo como más organización como la Unuma... Fue un blanco, Luis Antonio Pérez y fue la persona que trató de organizar las comunidades indígenas, que en ese tiempo ni siquiera sabían hablar español y no se entendían entre ellos”* y repone: *“un buen tiempo después de la guerrilla, el narcotráfico, la fumigación y con la entrada de las empresas petroleras, la gente ya entendió el español e hicieron organizaciones, pero por el recurso económico de por medio, se dividieron”* (León, 2016).

El concejal León añade: *“hoy hay mucha pobreza, hay desnutrición y gente que queda con muchos vicios y estamos tratando de que los resguardos tengan proyectos de seguridad alimentaria o soberanía alimentaria, para que la misma gente sea autosostenible, pero que no pase como con lo que hace el Bienestar Familiar, que nos llevan mercados y de todo lo que comen ustedes, en vez de enseñarnos como sembrar y como cuidar por ejemplo los cultivos o los animales. Allá cultivamos maíz, plátano, chontaduro, cacao y yuca, pero como no estamos organizados y por la vía, no hay quien nos compre, porque el transporte vale mucho y no nos arreglan la vía, la misma por donde se recoge el petróleo allá en Rubiales”* (León, 2016).

Complementando y recogiendo nuevas declaraciones del concejal León, asegura: *“nosotros queremos que nos enseñen y con eso complementamos nuestra sabiduría de nuestros viejos, para hacer algo autosostenible que nos ayude por lado y lado, es decir, para progresar y para no aguantar necesidades, así dependemos menos de las cosas que lleva el gobierno, pero nosotros preferimos una buena asistencia técnica que un mercado pensado para blancos”* (León, 2016).

Sin embargo, el concejal León lleva la reflexión a un nivel más alto, indicando que como sus tierras son inembargables e imprescriptibles, acceder a servicios financieros en entidades bancarias es imposible y por la misma falta de organización como resguardo, no se establecen los contactos necesarios con el sector o con el gobierno para obtener recursos (León, 2016).

En Puerto Gaitán, operan 6 entidades bancarias a saber: Bancolombia, Banco Agrario, WWB, BBVA, Banco de Bogotá y Davivienda. Al consultar en cada una sobre líneas especiales de crédito para comunidades indígenas, manifiestan que si bien, otorgan créditos a diversos clientes que son miembros de las etnias del municipio, reconocen que no existe como tal una línea diseñada con este enfoque diferencial, dado que las políticas y líneas de crédito son construidas en las oficinas centrales de los bancos y no en las oficinas municipales.

Como complemento, no existe la cuantificación de créditos negados específicamente a integrantes de comunidades indígenas. Importante pues, la gestión que se pueda adelantar a nivel de ministerios o de Federación de Municipios, con el sector financiero, para adoptar mecanismos de crédito con orientación a las necesidades y condiciones de las poblaciones indígenas, que

aunque han ganado importantes prerrogativas en otros aspectos, en este persiste la problemática señalada anteriormente.

De cualquier manera, para que las diversas iniciativas sean exitosas, deben acompañarse de un desarrollo extractivo que sea coherente y amigable con otras actividades productivas, que prevenga o mitigue los impactos ambientales y que opere con pleno respeto a los derechos de las comunidades indígenas y locales (Bande, 2014). La extracción de los recursos debe llevar inmerso el interés de reorganizar todos los territorios, a fin de valorar a gran escala, los aspectos que ponen en riesgo las bases de la sustentabilidad de la naturaleza, las poblaciones y la vida misma (Salgado & Ñañez, 2014).

En este punto, sería vital, la creación de encadenamientos productivos, conformación de negocios inclusivos girando para la propuesta del equipo de investigación en torno al turismo, con apoyo de las empresas petroleras y sistemas organizativos de base con miras a la asociatividad, para generar bienes y servicios con valor agregado que potencien y le den sostenibilidad al desarrollo comunitario y rural (Bande, 2014).

Complementando lo pertinente a la inclusión social de grupos indígenas y en condición de vulnerabilidad, sin lugar a dudas, la mayor participación de la mujer en las actividades económicas resulta en un mayor beneficio para la familia, la comunidad y el resto de la sociedad (Lardé, Chaparro, & Parra, 2008), sin salir del ámbito ya clave de la economía del cuidado²⁶, en que la mujer, es protagonista y

²⁶ El término “economía del cuidado” para referirse más específicamente a este espacio de actividades, bienes y servicios necesarios para la reproducción cotidiana de las personas. Y se ha señalado extensamente la importancia de este espacio

artífice de la construcción del tejido familiar y social, jalonando de forma estratégica varios sectores de la economía. Por tal motivo, una propuesta de programas orientados al turismo, por ejemplo, mediante la creación de alojamientos y hospedajes turísticos rurales, puede ser un mecanismo excelente para vincular a la mujer como protagonista en esta alternativa de desarrollo y generación de ingresos.

Ahora bien, en el marco de los derechos reconocidos en los tratados y convenios internacionales, como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, estas organizaciones están demandando un reconocimiento de su territorio integral que tome como unidad al pueblo indígena y que no desagregue los distintos elementos que conforman su entorno.

En general, las iniciativas en cuestión, reflejan la aspiración a un mayor control sobre el territorio y la demanda al derecho a la libre autodeterminación, que incluye el derecho a poder decidir sobre sus formas de gobierno y sobre sus modelos de desarrollo económico, social y cultural (Velardi & Zeisser, 2012), que claramente otorga prelación al bienestar y buen vivir, en armonía con la madre naturaleza, siendo pues, una concepción etno-desarrollista²⁷ que promueve el respeto integral por las comunidades indígenas y su autodeterminación, en un marco social y ambientalmente sostenible.

para el desarrollo económico de los países y el bienestar de sus poblaciones. También se ha mostrado, que como todo el resto de los espacios sociales, la economía del cuidado presenta una particular configuración de género, y el impacto que sobre la misma tienen las políticas públicas en general y económicas en particular no resulta neutral (Rodríguez C. , 2005).

²⁷ La concepción etno-desarrollista, tiene que ver con el propósito de los pueblos indígenas ancestrales de liderar su propio modelo de desarrollo, que responda a sus necesidades y vele por su autodeterminación y la protección de sus derechos y su identidad, garantizando su existencia cultural (Duro, 2013).

Tampoco se puede menospreciar el impacto que generan las empresas petroleras en los territorios, instituciones y en la vida de los habitantes, no solo por ser generadoras de empleo e ingresos, sino también como agentes de desarrollo en las comunidades en las cuales están insertas por su contribución al mantenimiento de la economía, su potencial de apoyo a estructuras sociales y productivas y su responsabilidad con el medio ambiente y las comunidades. En este sentido, para que la actividad extractiva conlleve más beneficios para una mayor cantidad de personas, y que estos perduren más allá del proyecto petrolero, es necesario promover entre las empresas y las comunidades, en especial las indígenas una cultura de cooperación más que de confrontación.

Es necesario entonces, que las empresas e instituciones sean muy cuidadosas en cuanto a su forma de acercarse a las comunidades, territorios y al desarrollar sus proyectos, siendo imprescindible que para ello posean diagnósticos claros y precisos de la comunidad y su entorno, conocer y respetar plenamente a los actores involucrados, su historia, sus valores, su cultura y tradición, su grado de desarrollo, su forma de comunicarse, sus problemas cotidianos, su accionar con el medio ambiente y sus expectativas como proyecto de vida. De esta manera, un buen proyecto extractivo cuidadoso frente a capacidades técnicas y aplicación tecnológica, exige también una buena gestión en armonía con el medio social y ambiental del territorio (Lardé, Chaparro, & Parra, 2008).

Con relación a este complejo tópico de abordar grupos étnicos y en general a las poblaciones rurales de municipios como Puerto Gaitán, con centros poblados dispersos del casco urbano, es propicio comentar que cada impacto desencadena otros que se interrelacionan, tejiendo las características del fenómeno petrolero en un entramado de nuevas relaciones socio ambientales, alteradas por la presencia

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

de las petroleras, que no solo inciden en el plano económico, sino que construyen un espectro de influencia político, social y cultural (Indepaz, 2013), sugiriendo pues, que su influencia en los territorios petroleros, no solo se circunscribe a la innegociable responsabilidad con el medio ambiente y el obvio interés lucrativo de la explotación de los recursos, sino que abarca intereses profundos de personas y comunidades, que deben gozar de especial protección del Estado, tal como está previsto en la Constitución Nacional.

3.7. Las petroleras, a pasar del dicho al hecho

En lo subsiguiente, se propone la generación de programas de responsabilidad social empresarial a cargo de las petroleras, que se acojan a las disposiciones normativas, pero que también cumplan con criterios de acompañamiento permanente a las comunidades impactadas y de provisión de soluciones sostenibles, duraderas y de amplio espectro, bajo una orientación de filosofía Gandhi (no entregar el pescado, sino más bien, enseñar a pescar).

La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH, bajo el acuerdo 05 del 26 de diciembre del 2011, ha definido unos parámetros de responsabilidad social empresarial de las empresas petroleras en los territorios productores, creando los Programas en Beneficio de las Comunidades – PBC²⁸, en los que las empresas

²⁸ Los Programas en Beneficio de las Comunidades – PBC, son las inversiones sociales obligatorias que realizan las empresas dedicadas a la industria del petróleo en el marco de los contratos y convenios suscritos con la Agencia Nacional de

deben asegurar la participación ciudadana conforme a los preceptos constitucionales, en la definición y seguimiento de dichos programas del área de influencia directa, a través de los representantes legítimos.

Así mismo, el referido acuerdo estipula que la definición y planeación de los Programas en Beneficio de las Comunidad – PBC debe considerar como mínimo la caracterización integral del entorno social, cultural y económico de las áreas de influencia directa de los proyectos, además de la búsqueda de coherencia entre los Programas en Beneficio de las Comunidades – PBC con los Estudios de impacto ambiental y sus correspondientes Planes de Manejo ambiental y gestión social, requeridos por la autoridad ambiental, Planes de Desarrollo Municipal, Planes de Vida y Planes de Ordenamiento Territorial, dentro del concepto de desarrollo sostenible frente a la utilización de los recursos naturales. Por último, los Programas en Beneficio de las Comunidad – PBC, deben enmarcarse bajo los criterios de transparencia y respeto por los derechos humanos y por los derechos de las minorías étnicas reconocidas en las leyes y tratados internacionales sobre la base de información clara y la participación de las comunidades beneficiadas, propiciando su enfoque diferencial con discriminación positiva para la debida salvaguarda de las garantías constitucionales de los grupos étnicos y comunidades fuera de territorios legalmente constituidos con la aplicación de tendencias étnicas y sistémicas del desarrollo progresivo de las comunidades (Indepaz, 2013).

La importancia de los PBC no se limita a simples acciones de responsabilidad social de las empresas petroleras, sino que tienen una estrecha relación con la superación

Hidrocarburos – ANH, para que con su ejecución se fomente el desarrollo humano y se contribuya a la reducción de la pobreza extrema en Colombia (www.anh.gov.co).

de la pobreza, siendo incluso una de las líneas a utilizar en el acuerdo de Intención Pacto Minero Energético para la superación de la pobreza suscrito en 2012 (septiembre 3) por parte del Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH, la Agencia Nacional de Minería – ANM, la Asociación Colombiana de Petróleo – ACP, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE y Ecopetrol. Lo anterior, porque el país enfrenta el desafío de mejorar las condiciones de vida en la zonas rurales, donde las condiciones de vulnerabilidad e inequidad son extremas y donde se deben concentrar los esfuerzos (de públicos y privados) para elevar los niveles de vida de los habitantes y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad (PNUD, 2013).

Es importante en este tópico, acotar que entre 2009 y 2012, se reportan inversiones por más de \$123.000 millones en PBC, distribuidos en 20 departamentos del país, con 125 municipios y 643 veredas que corresponden a zonas de influencia de las empresas de hidrocarburos con operación en Colombia (PNUD, 2013). En el departamento del Meta por su parte, en el mismo período se invirtieron recursos en PBC por el orden de los \$32.377 millones y en Puerto Gaitán, las inversiones se registran por \$4.950 millones, siendo el séptimo de mayor relevancia en el país por su cuantía (PNUD, 2013).

Los sectores donde se ha evidenciado mayor inversión son transporte (vías) (con más de \$25.000 millones entre 2009 y 2012) y proyectos productivos no agropecuarios (con poco más de \$15.000 millones). Otros sectores de importancia son agua y saneamiento, desarrollo comunitario, servicios públicos, agropecuario y educación, como los más significativos, con inversiones promedio de \$10.000 millones cada uno (PNUD, 2013). Sin embargo, los sectores que se priorizan en los

PBC por ser de mayor interés para el gobierno, son el de medio ambiente, el agropecuario y el de salud que incluye la construcción de más y mejores hospitales.

La explotación petrolera debe trascender de un simple contrato legal a un acuerdo social que se base en la confianza y el cumplimiento de las expectativas de las comunidades y grupos de interés. En el momento en que las comunidades perciben la intervención social de las petroleras y de los gobiernos locales o nacionales, previa consulta, participación y verdadero análisis de las problemáticas, su disposición a contribuir con su propio desarrollo y bienestar, por una parte, es mayor, pero, por otra, altamente constructivo, cooperante, en pocas palabras, efectivo.

De cualquier manera, existen unas premisas básicas sobre las que deben girar los PBC desde la perspectiva de las comunidades, que tienen que ver con una verdadera inclusión social que fortalezca a las comunidades y las prepare para la salida de las petroleras; procesos de formación y capacitación a las comunidades y; procesos transparentes de información oportuna (PNUD, 2013).

Desde la perspectiva de los alcaldes, las premisas para la aplicación de los PBC, apuntan a verificar que el monto de la inversión sea superior al 1%; las inversiones deben fortalecer la capacidad productiva de la región y prepararla para la salida de las petroleras; estas inversiones deben estar articuladas con el Plan de Desarrollo Municipal y; deben proporcionar información confiable sobre los términos y condiciones de la actividad petrolera (PNUD, 2013).

Ahora bien, desde la perspectiva de las empresas petroleras, las premisas para la aplicación de los PBC, deben generar competencias y capacidades para la región

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

de intervención; inversiones acordes con el tiempo de permanencia en la zona; proyectos que estén alineados con la política de responsabilidad social empresarial; los proyectos deben tener el acompañamiento del gobierno nacional y local y finalmente; aportar inversiones que sean sostenibles (PNUD, 2013).

Indudablemente, conocer la historia, debe ser de utilidad para no repetirla y la devastación, daño e impacto al medio ambiente y a los ecosistemas, causados por la actividad exploratoria y de explotación de petróleo en el Municipio objeto de análisis han sido imposibles de calcular, toda vez que también han afectado tejidos sociales en un municipio por tradición de gente trabajadora, pero que se confió de los empleos e ingresos provenientes de la industria petrolera.

Si bien, las petroleras deben ceñirse a unos programas para una explotación responsable medioambientalmente de los recursos, es imprescindible establecer controles por parte de las autoridades ambientales municipales, departamentales y nacionales, para comprobar que los planes de manejo ambiental y de preservación de cuencas hídricas en zonas de influencia de explotación petrolera, pasen del papel a la práctica, so pena de duras sanciones con inmediato resarcimiento y compensación por daños causados al medio ambiente y las comunidades.

3.8. Todo es un proceso.

Implementar nuevas alternativas de desarrollo que reduzcan la dependencia del extractivismo, es una tarea compleja pero decidida y para los expertos consultados, la coyuntura actual es más que apropiada para dar los primeros pasos en ese nuevo

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

norte. Es indispensable en este sentido, seguir avanzando con acciones, cada vez más profundas, en el marco de un proceso democrático, participativo y de plena conciencia de que será paulatino. Las medidas adoptadas en una transición hacia nuevos mecanismos de desarrollo, deben ser integrales, complementarias, capaces de potenciar, fortalecer y promover nuevas transformaciones (Gudynas, 2012).

Una transición post extractivista²⁹ como la formulada para Puerto Gaitán, pasará de actividades extractivas de recursos naturales no renovables a actividades productivas basadas en el uso sostenibles de recursos renovables, de abastecedores de las demandas globales a abastecedores de las necesidades internas (Gudynas, 2012); de despilfarro de dineros, sin contemplación con la naturaleza, a la optimización de los escasos recursos públicos, con máximo aprovechamiento respetuoso de los atractivos naturales paisajísticos del territorio y de altos niveles de desinterés por las personas, a un permanente acompañamiento y consulta con todos los estamentos de la población.

Para un municipio como Puerto Gaitán, a juzgar por sus indicadores socioeconómicos y de provisión de servicios modestos, el desafío consistirá en mejorar los niveles de bienestar, generar ingresos fruto de variadas actividades económicas adelantadas por la población, atraer la inversión en sectores con buenos encadenamientos (eslabonamientos) productivos y potencial como el turismo rural.

²⁹ La transición post extractivista, dentro del modelo del post extractivismo, tiene que ver con los marcos institucionales - políticos construidos en torno al uso sostenible de recursos naturales renovables y a los derechos de las poblaciones locales. No equivale al anti extractivismo, sino a una redefinición de la centralidad que ahora tienen los extractivos en la economía, la institucionalidad y la política en nuestros países (Monge, 2013).

Para terminar, la transición post extractivista apuesta a que el desarrollo y el crecimiento deben desacoplarse, porque sus objetivos no pueden seguir obsesionados con el aumento de las variables económicas, sino que deben volver a enfocarse en las personas y el ambiente (Gudynas, 2012). Una forma de lograrlo, sin perder de vista la competitividad, es fortalecer procesos de mitigación, conservación y protección ambiental, promoviendo el uso eficiente de los recursos. Esto suscita la investigación y apropiación de avances, innovaciones, conocimientos y experiencias exitosas, para maximizar el cuidado al medio ambiente, obteniendo resultados excepcionales en el mediano y largo plazo, que se traducirán en mejores condiciones de calidad de vida de las comunidades.

4. Conclusiones

- ✓ Muchos países, tras la crisis por la baja cotización internacional del petróleo, han estado esperando a que la tendencia se revierta, añorando un “rebote” o repunte en el precio internacional del crudo. Otros países y sus territorios en cambio, han comprendido por una parte, que el petróleo como recurso no renovable, inevitablemente se agota y por otra, que la tendencia bajista puede mantenerse por más tiempo de lo previsto. No obstante, este tipo de países, están explorando en sus potencialidades y buscan alternativas para aportar al fortalecimiento de sus economías. El municipio de Puerto Gaitán, ha mostrado su preocupación en relación con lo expuesto, no solo por las entrevistas realizadas, sino por la lectura de su Plan de Desarrollo y su Marco Fiscal de Mediano Plazo. Podría ser este entendimiento de las propias potencialidades, lo que posibilite que no se genere estigmas o barreras para el ingreso de la producción petrolera y que sean las comunidades, quienes planteen formas de aprovechamiento responsable de los recursos económicos de la actividad.
- ✓ Después de años de bonanza petrolera, Puerto Gaitán, se despierta con una realidad de prestación deficiente de servicios y con coberturas básicas de un municipio pobre. Sin embargo, esa nueva realidad en que el petróleo debe dejar de ser la única o la más importante fuente de ingresos para la población y para la administración municipal, se convierte en una oportunidad para explorar desde la misma gente y no desde un recurso, las posibilidades de desarrollar competitivamente actividades rentables y sostenibles.

- ✓ Los síntomas de crisis económica y social presentados en Puerto Gaitán, se han evidenciado rápidamente, con alcances sostenidos en el tiempo. Mucha población flotante, ha sentido las repercusiones y ha decidido buscar nuevos horizontes. No obstante, los ciudadanos del municipio, tienen menos posibilidades de emigrar y sus márgenes de maniobra para contrarrestar la crisis han sido bastante limitados. En consecuencia, un alto componente de acciones alternativas para generar ingresos y reducir la dependencia del petróleo, deberían encaminarse principalmente a esta población, a través por ejemplo de los Programas de Beneficios de las Comunidades PBC.
- ✓ Históricamente, la problemática del municipio de Puerto Gaitán, no solo se asocia al inesperado boom petrolero. En el municipio, se han presentado situaciones como el conflicto interno armado con actores como la guerrilla, los paramilitares y bandas criminales, además de la influencia del narcotráfico. Todo lo anterior aunado a las deficiencias en la institucionalidad y el abandono Estatal. En consecuencia, el petróleo puede ser la punta del iceberg que ha traído efectos colaterales, pero al mismo tiempo, ha permitido que la pereza fiscal, sea una práctica constante en los gobiernos locales no solo en Puerto Gaitán, sino en otros municipios de Colombia, donde la bonanza extractiva (petrolera o minera) no ha tenido un control oportuno y efectivo.
- ✓ La experiencia de Puerto Gaitán, ha mostrado algunos factores positivos en el sentido de evidenciar que progresivamente, las autoridades se han venido adaptando a situaciones complejas, buscando por ejemplo ser más

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

eficientes en la gestión de recaudos de impuestos municipales y por otra, realizar procesos de planeación contractual cuidadosos, blindados jurídica y técnicamente y que sean ágiles. Sin embargo, Puerto Gaitán como todos los municipios, tienen el desafío de lograr que los procesos deriven en proyectos y obras de alta calidad y funcionalidad, para el territorio y por supuesto para su población, buscando una concertación y cohesión para apropiarse con alto sentido de pertenencia los mismos, garantizando que la población se constituya no solo en decisor, sino en veedor permanente de la ejecución de los recursos y destinación de las inversiones.

- ✓ Las actividades de exploración, explotación, distribución, comercialización e incluso el abandono de la actividad petrolera, conllevan daños ambientales a factores abióticos y bióticos, que van desde desplazamiento y reducción de las especies de flora y fauna con contaminaciones asociadas, hasta afectaciones a la salud de los pobladores de la zona (la mayoría por contaminación de los afluentes hídricos), muchos de los cuales, son indígenas y deberían tener especial protección por la constitución y la ley. Dado que los impactos siendo locales o regionales, tienen su radio de efecto en muchos ecosistemas, el gobierno y las corporaciones ambientales, deberían establecer mecanismos de control para conservar y promover el medio ambiente local; mitigar y adaptar (resiliencia) los territorios y comunidades y; mejorar los sistemas de control e indicadores bajo la observancia del cumplimiento de políticas y estándares internacionales de protección del medio ambiente.

- ✓ Dentro de las medidas que puede implementar en el corto plazo el municipio, para incrementar el recaudo de impuestos de industria y comercio, se ha

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

sugerido un mayor control y persuasión a los contribuyentes actuales; la detección de evasores u omisos; la formalización de comerciantes informales y en un plazo más amplio, atraer inversión al sector turístico. Sería conveniente para mejorar el control, establecer lazos articulados con entidades como la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, especialmente para compartir información y evitar la evasión o elusión de impuestos.

- ✓ Dado que en documentos de política pública como el CONPES 3797 se promueve a la Altillanura como la despensa agrícola y alimentaria de Colombia, es imprescindible revisar lecciones aprendidas de países como Brasil y Perú en el Cerrado y Olmos, respectivamente, desarrollando desde ya mismo, normatividad, actividades de articulación entre autoridades y monitoreo permanente para evitar consecuencias poco deseables. Lo anterior porque en el Cerrado, por ejemplo no se consideraron las prioridades ambientales, con reducción de agua en los ríos por la acumulación de suelos escurridos de las áreas sembradas, la contaminación de fuentes acuíferas por residuos agroquímicos y la expansión poco cuidadosa de la frontera agrícola entre otros factores.
- ✓ Tanto medio ambiente como comunidades (entre estas, indígenas) son ampliamente afectados por la actividad petrolera. En este sentido, diseñar un estudio socio ambiental para medir o evidenciar afectaciones y controlar oportuna y ejemplarmente el desempeño petrolero, no solo es tarea de autoridades ambientales o autoridades locales, puede requerir la intervención y articulación de actores representantes como la academia, la ciencia y la cultura, para que desde su visión, puedan aportar no solo con la

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

evidencia de los problemas, sino también con el planteamiento de soluciones efectivas para que la actividad extractiva sea responsable solidariamente y no solo por obligación con un desempeño con baja huella ecológica.

- ✓ El turismo rural, emerge como una alternativa para el desarrollo de Puerto Gaitán. El potencial que tienen los paisajes, la riqueza cultural y gran parte de la infraestructura hotelera existente, deben constituirse como ventajas competitivas que deben aprovecharse para atraer turistas del interior del país, e incluso del exterior. El municipio ya cuenta con un reconocimiento en algunos de sus eventos, como el Festival de Verano del Manacacías, el Festival de la Cachama o el del Cachirre, pero también, posee la segunda oferta hotelera más grande del departamento del Meta, con cerca de 93 hoteles. Adicional a los eventos en mención, el impacto que puede alcanzar el desarrollo turístico en torno a lo rural, puede reflejarse en generación de ingresos y empleo para grupos poblacionales vulnerables y optimización en el uso de los recursos y el potencial paisajístico del municipio.

- ✓ En el marco de los Programas de Beneficios de las Comunidades PBC, resulta interesante explorar de forma consensuada entre el gobierno nacional y local, las empresas petroleras y la población, los mecanismos que redunden en una generación sostenible de ingresos y utilidad, a través de la conformación de unidades productivas y esquemas de negocio para mejorar las condiciones de vida de la población, permitir el desarrollo de la región y cambiar de forma paulatina pero constante, el extractivismo (y su dependencia) por nuevas alternativas productivas. Por lo tanto, un estudio para medir por una parte la efectividad en la implementación histórica de los PBC, pero por otra, para diseñar una ruta crítica de PBC que coadyuven una

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

estrategia de posicionamiento y consolidación del turismo como actividad económica de buena parte de los gaitanenses.

- ✓ En el marco de la Ley 1508 de 2012 y su reglamentación en torno a Asociaciones Público Privadas, se pueden establecer esquemas de concesión turísticos de largo plazo, con los cuales se logra la vinculación de capital, experiencia y capacidad privada especializada a un proyecto en particular. Es conveniente, que ante la limitante en recursos con que cuentan las entidades territoriales, emerjan con éxito las Asociaciones Público Privadas, no solo para contribuir al financiamiento de la ejecución de los proyectos, sino también para operar y mantener la infraestructura derivada por el periodo de la concesión, distribuyendo los riesgos que un privado puede asumir por su trayectoria y actividad misma. Por lo mencionado, los territorios deberían analizar los proyectos de alto impacto y costo considerable que pueden ejecutarse por este mecanismo de implementación relativamente reciente en el país, para generar transferencia de conocimientos hacia la población, generación de empleo e ingresos y el suministro de productos y servicios asociados a la oferta turística que brinden valor agregado.
- ✓ El turismo rural es una opción interesante de diversificación de ingresos y un eje estratégico para el desarrollo territorial rural, pero debe cuidar el entorno ambiental, social, cultural y económico. De igual forma, debe tener visión de multifuncionalidad, que vigile ampliamente la heterogeneidad de los territorios rurales.

- ✓ Dentro de los programas de gobierno de la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, se prevén proyectos e inversiones en desarrollar el turismo y sectores conexos o complementarios como el transporte, el equipamiento urbano, el bienestar y la atención social, lo que demuestra que existe interés, compromiso y una visión diferente de lo que debe ser el futuro del municipio. Se reconoce sin embargo, que el proceso de cambiar la dependencia extractiva por fuentes alternativas de ingresos sostenibles en el turismo rural, es ciertamente largo, complejo y va a tener detractores que reclaman resultados inmediatos.
- ✓ Para atender el desarrollo turístico del municipio, es necesario apoyarse en procesos asociativos con organizaciones de base, generados por los pobladores, mediante emprendimientos productivos, comerciales y de servicios, minienclavamientos productivos y el fortalecimiento de unidades productivas familiares, construyendo eslabonamientos productivos. Adicionalmente, es importante desarrollar negocios inclusivos para vincular a las empresas petroleras con programas de responsabilidad social empresarial, evitando el asistencialismo que genera pereza en las comunidades beneficiarias y no es sostenible en el mediano y largo plazo.
- ✓ La realidad del municipio, da cuenta de serias deficiencias en materia de conexión vial e infraestructura social, que obstaculizan el crecimiento en la oferta agrícola y pecuaria en la región. Así mismo, para implementar programas para promover el turismo rural, es indispensable solucionar progresivamente los problemas mencionados. En el marco de la apuesta turística rural, no solo se deben satisfacer necesidades de infraestructura física, sino que también se debe impactar a la población con programas de

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

intervención social de fortalecimiento de capacidades, generación de ingresos, organización y formación orientada a satisfacer a los clientes, prestando servicios turísticos amplios, complementarios y con valor agregado y diferenciadores que generen la preferencia por parte de los clientes.

- ✓ En vista de que gran parte de los municipios colombianos, tienen cierta tradición extractiva (minera o hidrocarburífera), puede ser necesario que desde el Gobierno Nacional, se establezcan metodologías de análisis y alertas tempranas diferenciales, para estos territorios. Al mismo tiempo, sería conveniente generar estrategias y medidas contra cíclicas para contrarrestar los efectos adversos de la enfermedad holandesa, la pereza fiscal y en general la dependencia económica de pocas fuentes de ingresos.

- ✓ Las herramientas de control fiscal selectivas y posteriores, establecidas por el gobierno nacional para vigilar la gestión, resultados y finanzas de las entidades territoriales en varios aspectos, han demostrado ser eficientes para corregir las distorsiones y deficiencias del ejercicio fiscal de los territorios. No obstante, por cuenta de la descentralización administrativa, el control tiene sus límites que impiden juzgar previamente la pertinencia, utilidad, prioridad y calidad en la proyección de ejecución de los recursos. Esto reduce las posibilidades de los entes de control, de reportar alertas ex ante que midan su efectividad en términos de lograr que en los territorios, eviten un gasto en obras innecesarias, para realizar una inversión en proyectos, que repercutan favorablemente en la calidad de vida de la población.

- ✓ Es importante hacer un llamado a la reflexión en varios puntos: el primero, si por acoger la descentralización y autonomía de las entidades territoriales, se sacrifican los objetivos de orden nacional para orientar esfuerzos a cerrar brechas socioeconómicas y cubrir necesidades latentes de la población, a través de inversiones que impacten realmente en su bienestar. El segundo, es un llamado de atención a los entes de control a establecer mecanismos de control previos dentro del marco normativo vigente o de ser plausible, modificar la normatividad para permitir ese control de forma efectiva, castigando y sancionando de forma ejemplarizante, prácticas fraudulentas que cometan los funcionarios de las entidades, tales como la malversación de recursos, el interés indebido en celebración de contratos, corrupción administrativa, celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos, entre otras. Un tercer punto, tiene que ver con el fortalecimiento de los mecanismos de control y participación ciudadana, bien sea como veedores y denunciante en los proyectos en ejecución, acompañando todo el proceso desde su perfilamiento y diseño, sincronía con sus planes de vida y necesidades, con un fin último que es afianzar sus capacidades, resolver sus problemas y contribuir al bienestar y buen vivir en las comunidades.

- ✓ El desarrollo rural sostenible y el turismo rural con base en experiencias internacionales, deben confluir en procesos de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, participativos y con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y con enfoque de género y de respeto étnico, para ampliar las oportunidades de desarrollo humano con optimización y respeto a los recursos y riquezas naturales. Toda explotación e intervención a un territorio predominantemente rural, debe ser cuidadosa

FACULTAD DE FINANZAS, GOBIERNO Y RELACIONES INTERNACIONALES

Centro de Estudios de Posgrado CEP

Maestría en Gerencia para el Desarrollo Email: masterdesarrollo.figri@uexternado.edu.co

Calle 12 # 0-44 Este Tel. +57 (1) 3419900 / 3420288 ext. 1032 – 2011 – 1256 – 1251

del medio ambiente, por lo que debe ofrecer medidas para mitigar las afectaciones causadas o por originarse, y por lo tanto, deben ser objeto de monitoreo efectivo por parte de las autoridades ambientales y municipales.

Bibliografía

Fuentes Primarias – Entrevistas

Ballesteros, L. (18 de abril de 2016). (H. Gaviria, Entrevistador)

León, E. (18 de abril de 2016). (H. Gaviria, Entrevistador)

Rojas, P. A. (22 de enero de 2016). (M. Caro, Entrevistador)

Romero, N. (25 de enero de 2016). (M. Caro, Entrevistador)

Fuentes secundarias

Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH. (20 de mayo de 2016).
www.anh.gov.co. Obtenido de www.anh.gov.co:
<http://www.anh.gov.co/Operaciones-Regalias-y-Participaciones/Sistema-Integrado-de-Operaciones/Paginas/Estadisticas-de-Produccion.aspx>

Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH. (s.f.). www.anh.gov.co. Recuperado el 30 de 08 de 2016, de www.anh.gov.co: <http://www.anh.gov.co/ANH-en-Datos/Paginas/Cifras-y-Estad%C3%ADsticas.aspx>

Alcaldía de Puerto Gaitán. (abril de 2009). www.puertogaitan-meta.gov.co/. Obtenido de www.puertogaitan-meta.gov.co/: http://puertogaitan-meta.gov.co/apc-aa-files/31353536396633393038313430346361/PLAN__PROSPECTIVO_AGROPECUARIO.pdf

Alcaldía de Puerto Gaitán. (25 de 10 de 2016). *Marco Fiscal de Mediano Plazo 2016 - 2025*. Documento de la Alcaldía Municipal, Puerto Gaitán. Recuperado el 30 de 08 de 2016, de www.puertogaitan-meta.gov.co.

Alcaldía de Puerto Gaitán. (24 de 05 de 2016). www.puertogaitan-meta.gov.co. Recuperado el 27 de 08 de 2016, de www.puertogaitan-meta.gov.co: <http://puertogaitan-meta.gov.co/index.shtml?apc=v-xx1-&x=2363755>

Avellaneda, A. (2009). Petroleo e impacto ambiental en Colombia. *Revista de la Universidad Nacional*, 21-28. Recuperado el 17 de junio de 2017, de www.bdigital.unal.edu.co: <http://www.bdigital.unal.edu.co/41162/1/12208-31104-1-PB.pdf>

Ávila, R., & Barrado, D. (2005). Nuevas tendencias en el desarrollo de destinos turísticos. *Cuadernos de turismo*, 27-43.

Ballesteros, L. (18 de abril de 2016). (H. Gaviria, Entrevistador)

Banco de la República. (2014). *Efectos del nuevo sistema de regalías sobre el desempeño fiscal municipal: un análisis dosis - respuesta*. Bogotá: Cartagena.

Bande, J. (Julio de 2014). www.mch.cl. Obtenido de www.mch.cl: <http://www.mch.cl/wp-content/uploads/sites/4/2014/06/Propuesta-minera.pdf>

Boullón, R. (2008). *Turismo Rural: un enfoque global*. México: Trillas.

CEPAL. (s.f.). www.cepal.org. Recuperado el 28 de 05 de 2016, de www.cepal.org: <http://www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER5/10.pdf>

CONPES. (12 de enero de 2014). www.fenalce.org. Recuperado el 11 de abril de 2017, de www.fenalce.org: http://www.fenalce.org/nueva/plantillas/arch_down_load/ConpesALT2014.pdf

Contraloría General de la República. (09 de 10 de 2013). www.contraloriagen.gov.co. Recuperado el 28 de 05 de 2016, de www.contraloriagen.gov.co:

<http://www.contraloriagen.gov.co/documents/155638087/181816493/Indicadores+de+coberturas+m%C3%ADnimas+Linea+base+2011.pdf/358d4b9e-a485-4b68-9475-0149828e0b74?version=1.0>

Cosoy, N. (04 de agosto de 2015). www.bbc.com. Obtenido de www.bbc.com: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/08/150730_colombia_economia_crisis_puerto_gaitan_petroleo_nc

Crosby, A. (2009). *Re-inventando el turismo rural, gestión y desarrollo*. Barcelona: Laertes de Ediciones.

Duro, R. (2013). congresoreedes.unican.es. Recuperado el 18 de abril de 2016, de congresoreedes.unican.es: <http://congresoreedes.unican.es/actas/PDFs/209.pdf>

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos - INREDH. (2010). *Apuntes sobre la explotación petrolera en el Ecuador*. Quito: INREDH.

Gudynas, E. (2012). *Hay alternativas al extraactivismo*. Lima: NevaStudio.

Indepaz. (2013). *Petróleo*. Bogotá: Espacio Creativo Impresores S.A.

Investing. (31 de 08 de 2016). es.investing.com. Recuperado el 31 de 08 de 2016, de es.investing.com: <http://es.investing.com/commodities/crude-oil-historical-data>

Lardé, J., Chaparro, E., & Parra, C. (2008). *El aporte del sector minero al desarrollo humano en Chile*. Santiago de Chile: CEPAL.

León, E. (18 de abril de 2016). (H. Gaviria, Entrevistador)

Manacacías.com. (19 de diciembre de 2014). *www.manacacias.com*. Recuperado el 29 de julio de 2017, de *www.manacacias.com*: <http://www.manacacias.com/puerto-gaitan-y-sus-hoteles/>

Monge, C. (2013). *Las industrias extractivas y la transición post extractivista en América Latina*. Bogotá: ParlAméricas.

Perez, S. (13 de noviembre de 2010). El valor estratégico del turismo rural como alternativa sostenible de desarrollo territorial rural. *Agronomía colombiana*(28), 507-513.

Perini, A. (2013). Claves del buen desarrollo territorial. *Frontera Norte*, 25(49), 57-86.

Peterson, G. (1997). *Desentralization in Latin América, Learning through Experience*. Washington D.C. : The World Bank.

PNUD. (2013). *Línea de base: programas de beneficio de las comunidades implementados por el sector de hidrocarburos en Colombia*. Bogotá: Editora 3 Ltda.

Portafolio. (25 de marzo de 2015). <http://www.portafolio.co>. Obtenido de <http://www.portafolio.co>: <http://www.portafolio.co/especiales/petroleo/reservas-petroleo-riesgo-colombia>

Puyana, A., & Oxon, P. (s.f.). *www.federaciondecafeteros.org*. Recuperado el 30 de 08 de 2016, de *www.federaciondecafeteros.org*: <https://www.federaciondecafeteros.org/static/files/Puyana%20&%20Oxon%20-%20Enfermedad%20holandesa%20y%20bonanzas%20petroleras%20y%20cafeteras%20en%20Colombia.pdf>

Raich, U. (2001). *Impactos de la descentralización del gasto en los municipios Mexicanos. Documento de trabajo División de Administración Pública*. México : CIDE.

Revista Semana. (27 de Agosto de 2011). *www.semana.com*. Recuperado el 29 de julio de 2017, de *www.semana.com*: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-explosion-puerto-gaitan/245490-3>

Revista Semana. (2013). Comprando Prosperidad. *Revista Semana - Tierra a la Vista*, 108 - 111.

Revista Semana. (2013). Locomotora sin maquinistas. (Semana, Ed.) *Semana - Tierra a la Vista*, 106 - 107.

Rodriguez, C. (agosto de 2005). *www.cepal.org*. Recuperado el 02 de junio de 2016, de *www.cepal.org*: http://www.cepal.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf

Rodriguez, M. (2013). Los 7 grandes retos de la Altillanura. (Semana, Ed.) *Semana - Tierra a la Vista*, 44-54.

Rojas, P. A. (22 de enero de 2016). (M. Caro, Entrevistador)

Romero, N. (25 de enero de 2016). (M. Caro, Entrevistador)

Rosella, P. (2002). *Calidad de vida: conceptos y medidas*. Instituto of population research and social policies. Rome. Santiago: CELADE.

Rudas, G., & Espitia, J. (2013). La paradoja de la minería y el desarrollo. Análisis departamental y municipal para el caso de Colombia. En L. Garay, G. Rudas, J. Espitia, J. Mena, L. Pardo, J. Fierro, . . . R. Negrete, *Minería en Colombia*:

Institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos (págs. 27-83). Bogotá: Imprenta Nacional.

Salcedo, C. (14 de febrero de 2013). *www.palabrasalmargen.com*. Recuperado el 27 de agosto de 2016, de *www.palabrasalmargen.com*: <http://www.palabrasalmargen.com/index.php/articulos/nacional/item/cronologia-de-un-conflicto-el-caso-de-los-trabajadores-petroleros-de-puerto-gaitan-meta>

Salgado, C., & Ñañez, J. (2014). Cinco fragmentos (independientes y complementarios) en torno a la posición de los movimientos sociales frente al modelo minero extractivo. En J. Garay, *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socio-ecológica, movimientos sociales y posconflicto* (págs. 327-403). Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Sectorial. (17 de octubre de 2011). *www.sectorial.co*. Recuperado el 29 de julio de 2017, de *www.sectorial.co*: <https://www.sectorial.co/articulos-especiales/item/50322>

Sen, A. (1997). *Bienestar, Justicia y Mercado*. Barcelona: Pensamiento Contemporáneo.

Sen, A. (1999). *www.iadb.org*. Recuperado el 11 de febrero de 2017, de *www.iadb.org*: www.iadb.org/sds/doc/SOC%2D114S.pdf

Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.

Valencia, G. (2013). ¿Y la Altillanura qué? (Semana, Ed.) *Semana - Tierra a la Vista*, 38-41.

Velardi, N., & Zeisser, M. (2012). *Anales Seminario Internacional. Desarrollo territorial y extractivismo. Luchas y alternativas en la Región Andina*. Cuzco: Imprenta editorial gráfica Bartolomé de las Casas S.A.C.

www.preciopetroleo.net. (20 de mayo de 2016). Obtenido de *www.preciopetroleo.net*: <http://www.preciopetroleo.net/petroleo-colombia.html>

ANEXO 1. Entrevistas practicadas.

Universidad Externado de Colombia

Maestría en Gerencia para el Desarrollo – Primera Promoción

Estudio de Caso: Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

Formato instrumento de recolección

Tipo: Entrevista Semiestructurada

Alcance: Pedro Alexander Rojas - Asesor Financiero Alcaldía de Puerto Gaitán

Tiempo promedio previsto: 40 minutos

Responsables: Miguel Caro Vargas

Fecha realización del instrumento: 22 de enero de 2016

Datos previos: Pedro Alexander Rojas, Financiero, Asesor Financiero de la Alcaldía de Puerto Gaitán.

Desarrollo de la Entrevista

Pregunta 1. Para empezar, queremos conocer un poco más sobre el municipio de Puerto Gaitán en el marco de la bonanza petrolera. ¿Puede relatarnos por favor su percepción sobre la evolución de la bonanza petrolera en el municipio de Puerto Gaitán, indicando sus mejores y peores épocas? ¿Podría por favor darnos algunas cifras que puedan reforzar sus argumentos?

Respuesta: *Pues en Puerto Gaitán, a partir de 2006 empezó la era del desarrollo cuando entró a recibir recursos de regalías directas. Entre 2008 y 2009, fue el período en el que creció la infraestructura de bibliotecas, saneamiento básico, infraestructura educativa, todo con recursos de regalías directas.*

Nosotros a partir de los años 2011 y 2012, se entró realmente a recibir recursos importantes por cuestiones de recursos propios, por parte de las empresas. Las empresas empezaron a llegar a Puerto Gaitán y a través de procesos de fiscalización y el nombramiento de agentes de retención de las mismas empresas contratistas.

Qué permitió eso: que los contratistas y subcontratistas, sea obligados a declarar impuesto de industria y comercio, porque antes iban a declarar a otras ciudades y no en Puerto Gaitán. Se estaban llevando el capital, porque no estaban obligados y declaraban en otras ciudades donde tenían radicadas sus oficinas. Al iniciar con este proceso se entra en una cultura de tributación y eso empezó a beneficiar al municipio.

En 2013 hubo una bonanza de recaudo pasando de recaudar 44 mil millones 2012 a 78 mil millones en 2013 en solo recursos propios. Ya en 2014, se inició un nuevo descenso a 54 mil millones y en 2015, 35 mil millones que es poco.

Entonces el desarrollo, la idea que se tenía para la nueva administración por ejemplo era la idea de un ambiente favorable en el que se iban a percibir muchos recursos, pero no ha sido así, teniendo problemas para solventar el plan de desarrollo, además porque ha habido algo de pereza fiscal.

Pregunta 2. Las empresas petroleras o contratistas aportan recursos o en su defecto, obras a los municipios, por ejemplo hospitales, colegios. ¿Nos puede explicar cómo es la situación en el caso de Puerto Gaitán?

Respuesta: *En algunas ocasiones se conseguían financiación directa y recursos, pero la mayor parte de la infraestructura del municipio, ha sido construida por administraciones municipales.*

Casi con las operadoras, son unas pocas obras provienen de labores de programas de Responsabilidad Social Empresarial.

Pregunta 3. ¿Puede decirnos si en su municipio ha observado síntomas de pereza fiscal?

Respuesta: *La pereza fiscal, sucede cuando los administradores no se preocupan o se dedican a buscar recursos en fuentes departamentales o nacionales o incluso internacionales. Simple y sencillamente se va encontrando que como voy teniendo recursos por un periodo y no busco más en otro lado. En Puerto Gaitán, algo hemos tenido, pero por el nuevo régimen de regalías, hemos mejorado en la búsqueda de recursos y fuentes alternos.*

Pregunta 4. ¿En los procesos de planificación, por ejemplo del Marco Fiscal de Mediano Plazo de ese entonces, cómo hacían la proyección con una fuente de recursos tan grande, como las regalías?

Respuesta: *Algo que se ha tenido en Puerto Gaitán, es que en las proyecciones, las proyecciones presupuestales nunca se han hecho con base en el recaudo, porque va disparado. Las Proyecciones que se han hecho han sido de manera austera y gradual. Lo que ha sucedido es la adición de recursos cada año.*

Ahora, el presupuesto de ingresos para 2016 se ajustó fuertemente a la baja, precisamente porque la proyección de recursos propios se afecta por causa de la situación crítica del sector petrolero, pero afortunadamente, para la alcaldía, los recursos de transferencias y recursos del Sistema General de Participaciones SGP se han mantenido constantes. Se afecta por la situación del sector petrolero, porque son más de \$10.000 millones de un año a otro en solo recursos propios.

Un golpe duro que tuvo el municipio, es que hasta el año 2011, el presupuesto se proyectaba con los recursos de regalías incluidas. A partir de 2012, el sistema sacó los recursos de regalías del presupuesto. Nosotros pasamos de 232 mil millones, pero a partir de 2012, con lo que le digo, se manejan los recursos de forma independiente por proyecto aprobado, teniendo un presupuesto de 54 mil millones.

Ahora sí, para el futuro, tenemos a un Gaitán como municipio sostenible. Va a llegar a un punto en que no se puedan hacer proyecciones disparadas, pues prácticamente el nuevo gobierno tuvo que ser más

cuidadoso en el plan de desarrollo. Lo que se debe hacer es mantener equilibrio en la proyección, para mantener un presupuesto estable y sostenible.

Pregunta 5. ¿En términos de cumplimiento de los indicadores de gestión, por ser Puerto Gaitán un municipio de categoría 4 por ICLD, que efecto generó en las proyecciones?

Respuesta: *Nosotros en el año 2012, el municipio casi pasamos a categoría 3 y por reglamentación de la ley, que decía que primaba por recursos propios, el nivel de población, eso prácticamente nos salvó en categoría 4. Al ser de categoría 3, nos quitaban los recursos de libre destinación como tal, lo que hubiera sido peor, de lo que ya había pasado. Por nivel poblacional el municipio es categoría 4 y por lo menos tenemos ingresos para diversos proyectos de libre destinación.*

Pregunta 6. ¿Cuándo se tienen ingresos muy altos, en este caso de regalías, que se generan como superávit en la incorporación del nuevo presupuesto, para alinear con el nivel de gasto, cómo fue ese ejercicio en el municipio de Puerto Gaitán?

Respuesta: *Algo que se ha tenido especial cuidado, es no elevar tanto los presupuestos para la próxima vigencia. Si hace esas adiciones dentro del mismo periodo dispara el presupuesto y si no se alcanza a ejecutar ese presupuesto, se castiga por ineficiencia administrativa.*

Es decir, si se pueden ejecutar los recursos, se adicionan, y si no los mandamos a la siguiente vigencia. Cuando hay un mayor valor recaudado y se pueden ejecutar los recursos se adicionan, de lo contrario, es más fácil adicionarlos como superávit fiscal en la siguiente vigencia, demostrando mayor capacidad administrativa porque los recursos se van directamente a inversión.

Pregunta 7. ¿Con todo esto, se puede concluir que el municipio ha ganado en capacidad de ejecución de proyectos?

Respuesta: *Claro que sí, se ha obtenido es una excelente capacidad de ejecución, con procesos de contratación y formulación de programas y proyectos, que son algunas prácticas y lecciones aprendidas del municipio, que son dignas de replicarse en otros territorios.*

Se ha construido con los años, una excelente capacidad de ejecución, con procesos de contratación más cuidadosos y formulación de programas y proyectos de inversión con mayor soporte técnico, jurídico y administrativo, que nos ha ayudado a obtener del sistema de regalías, por ejemplo, la aprobación de proyectos en beneficio del municipio.

Nosotros hemos tenido procesos de contratación de los más grandes del país y pues a raíz de eso, se lograron hacer muchas obras. Sería interesante replicar el conocimiento porque el resto del país no lo tiene. En conclusión, el proceso administrativo y financiero debe ser muy dinámico y existen las herramientas, pero hay que saber explotarlas, con gente que conozca y tenga experiencia, por eso las oficinas jurídicas y de oficina de planeación, deben estar articuladas.

Tanto BPPIN como procesos contractuales han tenido un crecimiento muy grande, manejando 3 o 4 proyectos en el año, a más de 20 o 30 proyectos. Hemos sido muy dinámicos, cumpliendo con todas las exigencias del DNP y entes de control, para efectos de contratación y ejecución de los proyectos.

Como resultado, las obras e infraestructura con que cuenta el municipio, no las tienen muchos municipios del Meta o de otros departamentos y hemos tenido en las últimas administraciones, ejecuciones adecuadas de los proyectos dentro de los planes de desarrollo municipal.

Pregunta 8. *¿En términos de gobernanza, como era antes del proceso de crecimiento, como es ahora y que se está haciendo?*

Respuesta: *Con el mismo crecimiento económico que tuvo el municipio como tal, se tuvo la necesidad de vincular personal idóneo para precisamente cumplir con las exigencias del ordenador del gasto. Porque se venía de una escuela donde el desarrollo dependía del SGP casi exclusivamente, habían ocasiones en donde los mismos empleados municipales, tenían que desplazarse a buscar a los grandes terratenientes para cobrar impuesto predial y poder pagar las nóminas. Estábamos hablando de alcaldes con una dinámica más de ejecución de transferencias.*

Cuando inicia prácticamente la bonanza, eso exigió mucho la gobernanza, que fue muy importante. Han existido alcaldes con una visión importante, creando infraestructura, para suplir en parte las necesidades que ha tendido el municipio. Pero hay cosas que la norma prohíbe en inversiones. No se pueden ejecutar por ejemplo recursos de salud de manera directa, porque Puerto Gaitán no está certificado en salud, siendo el departamento el responsable de esto. Es una de las plazas más grandes y casi que el departamento suple sus necesidades en salud porque Gaitán tienen mucha población. Ese tema salud es muy delicado.

Además debían existir buenas relaciones con el gobernador. Por temas políticos, el municipio ha tenido inconvenientes, ejecutando únicamente planes municipales de salud y dedicarse a lo que puede por temas de ley. En cuestiones de educación, solo se invierten recursos en solo algunas cosas, porque el municipio no está certificado en educación y se dan facilidades para acceder, así como internados, para que los niños no tengan que desplazarse muchos kilómetros para recibir su educación.

En infraestructura en vías y servicios públicos, hay obras que no tienen otros municipios, así como lo tiene Puerto Gaitán.

En el manejo y evaluación de información fiscal y eficiencia administrativa, el municipio está en los primeros lugares en eficiencia fiscal. Faltan cositas en eficiencia administrativa. Por el mismo volumen, por el proceso dinámico del día a día, se descuidan algunas cosas, con reportes extemporáneos, pero eso no significa que no hayan ejecuciones y realizaciones de proyectos interesantes. Hay otras cosas que a los gobernantes se les sale de las manos, pero hay dificultades legales y mecanismos que no se pueden realizar de forma directa.

El problema de la salud, lo critica todo el mundo, pero nadie ve que la salud no la maneja el municipio sino el departamento.

Pregunta 9. ¿Considera que la bonanza petrolera que ha llegado al municipio, ha sido positiva o negativa para el bienestar de su población? Es decir, ¿Usted considera que el boom petrolero cambió el aspecto social del municipio? ¿De ser así, cómo lo hizo?

Respuesta: *Todo el mundo esperó en los operadores. se evidenció también mucha pereza, por mucho tiempo hubo una lucha y se negoció que la mano de obra no calificada sea del municipio, pero dentro del personal no calificado, se necesita gente responsable y las petroleras o sus contratistas buscan cumplimiento, calidad. Se negoció que la mano de obra no calificada se vincule a través de gente del municipio. Pero dentro del personal no calificado, se necesita gente que se responsable, que asista a su trabajo, se busca cumplimiento, calidad.*

La gente se quejaba de que no tenía trabajo y cuando lo tuvieron, derrocharon los recursos con trabajos que nunca imaginaban recibir, con trabajos tan simples y ganaban muy bien. El costo de vida subió mucho. Una paleta ganaba hasta 2 millones de pesos. Con esos recursos una persona que no estaba acostumbrada a ganar todo eso, empezó a gastar su plata. En ningún momento se previó lo que podía pasar en el futuro.

En cuestiones de trabajo no formal, las personas empezaron a hacer exigencias a las operadoras. la gente se quejaba de que no tenía trabajo y cuando lo tuvo, derrochó los recursos con trabajos tan simples y a pesar de eso, ganaba muy bien. El costo de vida subió mucho... después los trabajadores empezaron a reclamar mayor tiempo de descanso 14 y 14 (14 días de trabajo y 14 días de descanso) esto implica que deben existir 2 nóminas con el mismo salario para 2 operarios. Al principio, el sector petrolero aguantó pero después ya fue insostenible”

Los salarios en el sector agrícola (agro industrial) son bajos. La gente antes esperaba a que en el sector petrolero los vincularan. Pero después, viendo la situación de las petroleras, buscaron trabajo en el sector agro incluso con salarios mucho más bajos. La situación en puerto Gaitán es demasiado crítica porque la gente no tiene como solventar sus gastos en sus casas. Ya no hay empleo en agro, hay poca rotación de personal.

Se creó mucha infraestructura hotelera y de vivienda. En el sector hotelero una habitación valía \$75 mil y era peleada, pero ahora 1 o 2 clientes por noche a lo sumo. El municipio tiene 122 hoteles y en general el tema social que se proyecta es demasiado triste.

Pregunta 10. ¿Se puede decir que todos los planes de desarrollo que se establecieron en los últimos dos gobiernos, tuvieron un cumplimiento adecuado?

Respuesta: *Si, porque no se midieron con la bonanza petrolera. No obstante con los recursos sobrantes o de superávit fiscal, entonces se hacían modificaciones al Plan de Desarrollo Municipal y se montaron los proyectos nuevos.*

Esto deja ver que hubo apoyo político de los concejales, para aprobar las modificaciones. A través de los mismos proyectos y obras, la gente se beneficia con buenas calles, infraestructura de espacio público, infraestructura educativa, hay muchas cosas en las que se está cumpliendo a los electores.

Pregunta 11. ¿Cómo ha impactado a su municipio (dependencia o finanzas) la reducción del precio internacional del petróleo? Es decir, ¿Cómo se ve la situación del municipio, ahora que los recursos por cuenta de regalías e industria y comercio, continúan disminuyendo?

Respuesta: *La situación de aquí en adelante es una situación muy dura, se viene el tema de baja de recursos propios, porque aparte de que se caen los recursos propios, porque las empresas operadoras migraron de Puerto Gaitán, no se van a obtener suficientes recursos y la baja de regalías con el nuevo SGR, también va a afectar a la baja los recursos.*

Al haber producción y exploración hay buenos recursos, de lo contrario no. El problema social será insostenible, porque no habrá suficiente población flotante (personal vinculado al sector petrolero), porque no va a haber a quien arrendar habitaciones, alquilar camionetas, o un hotel. Entonces para el ordenador del gasto, se le viene un problema social, buscando como va a hacer para conseguir los recursos o generar programas para solventar en parte el descalabro social.

De todas formas, se ha evidenciado que la vocación del municipio se encuentra en la ganadería, las palmicheras y agroindustria, con empresas grandes como Fazenda, haciendo acercamientos para establecer alianzas para favorecer las comunidades.

Pregunta 12. ¿Cómo está el nivel educativo en Puerto Gaitán?

Respuesta: *Ha sucedido algo particular, en la parte educativa, el municipio ha tratado de formar personal, para lo cual se cuenta con una sede propia del SENA y existen universidades para formar la población, pero ahora con la crisis del petróleo seguro se va reducir la demanda educativa bien sea por menos pobladores en el municipio o por menos recursos para estudiar. Se tenían otras expectativas y ese es otro temor, con población de otras regiones estudiando en el municipio. Ahora lo que se viene es que menos gente estudia, básicamente personal del pueblo y va a ser difícil, van a cerrar algunos programas, por no lograr suplir toda la oferta educativa, no va a ser fácil.*

De cualquier manera, yo creo que el nivel tecnológico del municipio de Puerto Gaitán es alto. Se contrata personal no calificado porque es el más numeroso. Lo que se pretende es también vincular personal técnico que sea del municipio, pero como no hay personal calificado, normalmente las operadoras ante la falta de técnicos, los buscan en otras regiones, pero esto se quiere cambiar.

Pregunta 13. ¿Cómo considera usted que su municipio puede superar o resistir a situaciones adversas por la baja cotización del petróleo a nivel internacional o incluso la reducción de reservas y hallazgos petroleros en la región? Para sintetizar, ¿Qué vocaciones económicas tiene el municipio?

Respuesta: *Puerto Gaitán es un municipio ganadero, palmicultor y agroindustrial con algunas empresas de esta índole como Fazenda y se tiene una buena relación con esta y otras empresas grandes que han llegado a establecerse al pueblo. Estos sectores requieren personal no calificado, pero los niveles salariales son mucho más bajos que los del sector petrolero, aunque hay algo de estabilidad.*

Pregunta 14. Tenemos conocimiento que las comunidades indígenas son un grupo poblacional importante. ¿Cómo son las relaciones y la atención a este parte de la población?

Respuesta: *Con los indígenas se han tenido problemas, pues en algunos casos por ejemplo con unidades sanitarias o alimentación, ellos por cultura, no permiten suficientes acciones. Ellos desbaratan todo y van al pueblo a venderlo. Por más que intente darles alimentación a ellos, pero la cultura de ellos es muy difícil.*

En mortalidad infantil el municipio debe garantizar atención a la madre gestante, pero los indígenas obligan a que primero pasen por los médicos indígenas, cuando ya ven que la madre o el bebé están a punto de morir, ahí si llaman a la ambulancia. El problema se le traslada al municipio, cuando los médicos indígenas no pueden solucionar y ya es muy tarde para muchos niños y madres.

En asuntos de alimentación, se les lleva mercado, eso se coordina desde el municipio, pero los mismos indígenas salen a vender lo que reciben al pueblo. Por más que se ejecuten proyectos de seguridad alimentaria, de salud, de mortalidad infantil, es complicado que ellos colaboren.

En esto, si prácticamente todo lo ha realizado el gobierno local. En parte porque, en cuestiones de potencial votante, prácticamente la población indígena monta a los alcaldes. Por eso se busca hacer mucha inversión en la población indígena y a nivel rural. Pero su pensamiento y su política es siempre de pedir. Es una cultura que espera en el asistencialismo.

Pregunta 15. ¿Desde que empezó el boom petrolero, el proceso de mestizaje ha sido alto?

Respuesta: *No se ha escuchado de esto. No es algo fuerte. La mayoría de población flotante está en sus campamentos y tienen sus familias, pero deben haber casos, aunque no es muy fuerte.*

Pregunta 16. ¿El tema de la seguridad en el municipio y los centros poblados, como se ha surtido en los últimos años?

Respuesta: *Ya hay buena presencia militar, algo que ha permitido la bonanza, cuando hay un recurso como el petróleo. Además un porcentaje de los contratos de obra se utiliza para cuestiones de tecnología en seguridad y el municipio tiene cámaras de seguridad en todo el municipio.*

Hay delincuencia común con casos de extorsión, secuestro, robo, pero en niveles relativamente bajos.

Pregunta 17. ¿Para la alcaldía, cuál es el principal problema del municipio?

Respuesta: *Los servicios públicos domiciliarios. La cobertura y calidad del agua. La potabilización y la presión del agua con tanques elevados, se hace difícil. Otro tema crítico es la disposición de los recursos sólidos y es algo bastante oneroso, porque el municipio requiere infraestructura, para lo cual va a trabajar en ello en esta vigencia.*

Pregunta 18. ¿Es viable el incremento del impuesto predial, teniendo en cuenta la situación futura del municipio?

Respuesta: *Es un recurso que se ha logrado sostener e incrementar, pero comparativamente con industria y comercio no tiene mucha importancia. Más bien, se busca industrializar algunas empresas, para sacar producto terminado desde allá, mientras la alcaldía puede recaudar recursos.*

Fin de la entrevista.

Universidad Externado de Colombia

Maestría en Gerencia para el Desarrollo – Primera Promoción

Estudio de Caso: Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

Formato instrumento de recolección

Tipo: Entrevista Semiestructurada

Alcance: Nelson Romero – Líder Equipo de estructuración financiera territorial de Findeter.

Tiempo promedio previsto: 40 minutos

Responsables: Miguel Caro Vargas

Fecha realización del instrumento: 25 de enero de 2016

Datos previos: Nelson Romero, Economista, Líder Equipo de estructuración financiera territorial de Findeter.

Pregunta 1: A los ojos de un analista de E.T., ¿Las entidades cuya economía gira en torno a una labor extractiva, tienen características comunes?. De ser así, ¿Cuáles son esas características?

Respuesta: *En general la mayoría tienen similitudes. Las características de estos municipios es que tienen NBI por debajo de la media nacional. En el sistema de regalías anterior se buscaba cumplir coberturas en salud educación y saneamiento básico. Lo que se identificó es que los municipios productores o departamentos eran los de peor cumplimiento de NBI.*

Lo que hacen las ET es fijar sus fortalezas en una fuente exógena y no en una fuente endógena.

Pregunta 2: ¿Se puede decir que esto es pereza fiscal?

Respuesta: *Si porque están más pendientes de lo que pueda provenir de regalías que representa el 90% de su presupuesto y menos en lo que no representa tantos ingresos.*

Pregunta 3: ¿Cómo ha sido el impacto de la bonanza extractiva en los municipios?

Respuesta: *En el anterior sistema de regalías era muy difícil identificar el impacto. Pero hoy en día, llama la atención por ejemplo, Valledupar, que tiene un problema de deficiencia de agua impresionante y deciden en cambio, construir un estadio de \$50 mil millones.*

En Arauca, decidieron construir velódromos, pero sin duda estas inversiones no respondían a las necesidades de las comunidades.

El exceso de recursos de esas entidades, incrementó los procesos judiciales en su contra. Hay que recordar que bajo el anterior sistema, las regalías no se podían destinar a gastos de funcionamiento y por eso llegaron irregularidades, encontradas por la interventoría administrativa, técnica y financiera de DNP y por los organismos de control.

Ahora, cuando llega una actividad extractiva, se generan unos impactos sociales muy fuertes con incrementos en precios (inflación) por la bonanza. Eso empieza a generar una dinámica poblacional compleja.

En el caso de la Jagua de Ibirico con el tema de la Drumond en Cesar. Muchos de los mineros tienen sus casas en Valledupar, pero residen en allí y no en la Jagua. Esto sin embargo, demuestra mejora en la calidad de vida y bienestar de muchas personas, pero al mismo tiempo genera muchas deficiencias en infraestructura, por las demandas crecientes y el medio ambiente porque con la actividad extractiva el deterioro ambiental es impresionante.

Todo esto nos lleva analizar el contexto socio económico de los municipios, que presenta impactos muy fuertes con la actividad extractiva circundante, pues la presión de la bonanza y mayores ingresos percibidos por la población, se traslada también a fenómenos inflacionarios reflejados en los precios de los productos y servicios, sin desconocer que también puede conducir a mejorar la calidad de vida de los pobladores y al asentamiento de diversas actividades económicas en torno al recurso natural explotado.

Pregunta 4: Ante tantas irregularidades, ¿Se puede decir que el gobierno fue efectivo en su control a la destinación y uso de los recursos?

Respuesta: *Realmente no. Existían muchos soportes documentales de las diversas inversiones, pero los soportes de campo fueron escasos. Además el desconocimiento del contexto del territorio, lo social, etc., no permitieron que se haga un examen juicioso de las realidades.*

Pregunta 5: ¿Bajo esa visión no sería viable establecer un esquema de evaluación diferente?

Respuesta: *¿Cómo el de ahora? El esquema de evaluación sin duda debería ser diferente, porque los evaluadores en muchas ocasiones no conocen las particularidades sociales de los territorios, ni tampoco tienen suficiente claridad sobre las finanzas territoriales o incluso, porque la normatividad concede prelación a los soportes documentales, en vez de hacerlo a las evidencias físicas de las inversiones. Porque hoy no se conoce el territorio, no se conocen las finanzas públicas. Además, no es lo mismo evaluar sal en Manaure, que hidrocarburos en Meta.*

Pregunta 6: Cuando se proyecta el marco fiscal de mediano plazo en una ET., que va a generar ingresos importantes temporales en Industria y comercio, ¿Sería necesario que quienes proyectan ese marco fiscal, deben prever esa especificidad en la herramienta financiera?

Respuesta: *Por supuesto, además muchas empresas sobre todo grandes, en sus programas de RSE tenían inversiones directas en los municipios. Ni siquiera así, los municipios salieron adelante en materia de bienestar.*

Aunque el impuesto de industria y comercio no es el único que genera ingresos en el municipio, No necesariamente el impuesto predial puede ser la salida, porque si se pasa de estar bien a estar mal, estas medidas no pueden ser retroactivas. Los ajustes eventualmente pueden generar detrimento al patrimonio. Lo que hace es obligar a las entidades a sincerarse y tomar conciencia del cambio en la situación.

Lo que se puede hacer es vía reducción de la tarifa, no llevar hacia atrás porque reducir el valor de los precios no es viable, pero si se puede ajustar la tarifa, para no afectar tanto a la población. Al tener un avalúo catastral tan alto, ya que la economía ha cambiado, pero vía tarifa se minimiza el efecto.

Pregunta 7: ¿Existe algún tipo de alarma, al interior del Ministerio de Hacienda cuando hacen evaluaciones, cuando saben que una entidad antes dependiente de la industria extractiva, dejará de serlo?

Respuesta: *No existe una herramienta legal o técnica que sea evidente. Si se asesora y se llama la atención, pero finalmente debería ser algo a cargo del DNP como organismo administrador del SGR. Yo veo más como una labor de asistencia y adecuación, que algo premeditado y planeado con base en cifras que demuestren la terminación de las bonanzas.*

Hay que decir, que atendiendo la coyuntura macroeconómica interna y externa, se están generando en algunos municipios, planes de acción, siendo el más sobresaliente el municipio de Barrancabermeja, en donde establecen ajustes de los ingresos por industria y comercio de la actividad de hidrocarburos (ingresos corrientes) y de las regalías (recursos de capital) y en consecuencia, las modelaciones o proyecciones realizadas se han tenido en cuenta a la hora de formular los planes de inversiones.

Pregunta 8: ¿Qué otros aspectos se deberían tener en cuenta para ver el panorama real de una Entidad Territorial que está en crisis por el tema de petróleo?

Respuesta: *En principio, el Estado está obligado a reconsiderar y rediseñar su estrategia incorporando la generación de actividades económicas con alto valor agregado. Tras la crisis petrolera, la vulnerabilidad de las entidades territoriales es alta, siendo necesario plantear una política contracíclica para reducir la dependencia de la actividad extractiva y diversificar. La vulnerabilidad actual de muchos municipios y departamentos, es total.*

La lección que ha dejado la historia, es que se despilfarra en época de bonanza, mientras la cobertura, la calidad de la prestación de servicios e infraestructura es mínima o deficiente.

Es indispensable, establecer si los recursos de capital que son para inversión, están respondiendo a las necesidades reales de la población y al mejoramiento de sus condiciones de vida.

El problema puede ser mayor toda vez que en nuestro país abundan casos, con administraciones territoriales que contaron con recursos en abundancia en épocas de bonanza y hoy enfrentan la crisis en condiciones de precariedad iguales o peores que en años anteriores. Los problemas en cobertura y prestación de servicios de salud, educación y saneamiento básico, entre otros, son una constante y los recursos no se destinan a responder efectivamente las necesidades de la población.

Al final el gran interrogante después de años de bonanza, ¿Qué pasó con esos recursos que se han invertido (supuestamente) a inversión, que al final nos deja con indicadores sociales muy discretos?.

Pregunta 9: ¿Usted cree que es conveniente fortalecer las capacidades de las ET en términos de planificación?

Respuesta: *Puede ser, pero no se trata de contratar asesores externos, que no conocen los territorios y que digan cómo debe ser el proceso. Además de eso es conveniente garantizar que el proceso se mantenga en el tiempo.*

Fin de la entrevista.

Universidad Externado de Colombia

Maestría en Gerencia para el Desarrollo – Primera Promoción

Estudio de Caso: Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

Formato instrumento de recolección

Tipo: Entrevista Semiestructurada

Alcance: Concejal de Puerto Gaitán

Tiempo promedio previsto: 40 minutos

Responsables: Huxley Andrés Gaviria Muñoz

Fecha realización del instrumento: 18 de abril de 2016

Datos previos: Luis Ballesteros, concejal del campo social. Integrante de junta de acción comunal. Participación por 25 años en entes de salud. Uno de los fundadores de la mesa de trabajo de las petroleras.

Pregunta 1: ¿Cuál es la importancia de las regalías hidrocarburíferas para el desarrollo actual y futuro de su municipio? Y dicho sea de paso, ¿Cuál cree usted, que es el mayor potencial del municipio de Puerto Gaitán?

Respuesta: *Hoy en día, nosotros ya somos conscientes que el petróleo está de paso, son cinco minuticos. Dentro de las políticas de los últimos tres alcaldes, en los últimos años se está trabajando en fomentar el agro y el turismo, El turismo por ejemplo en torno a tres ríos: Yucao, Manacacías, Meta, potencializando la parte turística. esos tres ríos, son básicos para potencializar la parte turística aquí en Gaitán.*

Mire, en Gaitán, hay 9 resguardos constituidos y 2 asentamientos indígenas para fomentar el turismo desde la parte indígena. Nos falta organizarnos más, porque la gente solo quiere trabajar en petróleo y se busca fortalecer esa parte. En este momento que no se consigue trabajo en las petroleras se enfocan a diferentes áreas. 14.000 indígenas.

El municipio también le está apostando a la agroindustria, con proyectos del gobierno donde multinacionales se han acercado a hablar con el alcalde y las expectativas son muchas. Esa es otra fuente que vemos con buenos ojos.

Los pequeños agricultores y pescadores, están atinando a la pesca en cultivos de peces y cría de cerdos.

La comunidad está esperando un respaldo, visiones que la misma administración les ha dicho que se puede hacer, pero hacen falta recursos para iniciar. Hace falta que la gente se organice como tal.

Pregunta 2: ¿Cuál va a ser la partida presupuestal del cuatrienio para proyectos de turismo y agricultura?

Respuesta: *No, todavía no tenemos un dato real sobre eso. Pero si le puedo decir que Puerto Gaitán es el tercer municipio más grande por extensión geográfica en Colombia. Con todo eso, en este ejercicio del plan de desarrollo, se recorrió el municipio y centros poblados observando las necesidades que tiene la gente del municipio y esas inquietudes se van a plasmar en el plan de desarrollo.*

Es importante ver que los 11 concejales están trabajando de la mano con la alcaldía y están hablando el mismo idioma. Por eso, yo creo que turismo y agricultura, van a ser sectores con buenas cosas en el futuro.

Pregunta 3: ¿Cómo se ha visto afectada la población de Puerto Gaitán, con la reducción del precio internacional del petróleo?

Respuesta: *La reducción del precio del petróleo nos ha afectado en todo, porque los alcaldes tienen una visión y hasta pueden enfocar sus proyectos a lo social, pero con esta caída de la noche a la mañana del precio del petróleo, todo se va al suelo y tienen que reestructurar, bajándole a la inversión en lo social.*

La afectación ha sido grave. Cuando quedemos sin regalías, no sé dónde vamos a parar, en este momento no hay trabajo, estamos asustados, preocupados... del poco trabajo que hay en las petroleras, solo el 2% es de gente de Puerto Gaitán, el resto del trabajo lo asignan a otras regiones.

Pregunta 4: ¿El boom petrolero trajo consigo mucha población inmigrante?

Respuesta: *Bueno, por el boom petrolero que llega al municipio de la noche a la mañana, el municipio ha recibido como propios a mucha gente que viene de afuera, solucionando la problemática de vivienda, salud, educación y otros servicios, pero cuando se les arregla a unos, llegan otros y eso ha obligado a buscar soluciones de última hora.*

Algo si le digo, de acuerdo con el grado del municipio y población, así mismo llegan los recursos. En medición del DANE calcularon 18.000 habitantes, pero realmente tienen hace 4 o 5 años un potencial de afiliados del régimen subsidiado de 25.000 habitantes, sin contar población flotante o régimen contributivo. Hace un año se calculan 29.000 habitantes. Así que el boom como usted dice, claro que trajo mucha gente esperanzada en el oro negro.

Pregunta 5: ¿Cómo se encuentra su municipio en coberturas básicas de salud, educación y saneamiento básico?

Respuesta: *Frente a coberturas por el boom petrolero, toda persona que entra tiene salud y tiene derecho al acceso a la vivienda de interés social para gente pobre y vulnerable. El municipio ya no tiene terrenos, entonces la gente hace como 6, 7 o 8 años está invadiendo terrenos particulares. Ellos siempre ganan, entonces la alcaldía se ve obligada a brindar condiciones a estas comunidades. Cuando tratan de solucionar en una parte, ya están invadiendo en otra.*

Se habla de invasiones de más de 1.000 familias. Eso los ha perjudicado. En el momento hay un terreno en bateas que es una invasión que se está metiendo recursos para legalizar los predios. El concejo no ha dado facultades al alcalde para legalizar los predios. La problemática señalada impide que no lleguen las coberturas. Sectores como bateas o 1 de mayo no tienen servicios de acueducto y alcantarillado.

Mire, resulta que el municipio no se ha podido poner al día en coberturas, porque por ejemplo cuando hace 12 años con una volqueta recolectora de basuras, era suficiente, pero después fue llegando gente, más basura salía, entonces se contrataron 2 volquetas y finalmente se compró un compactador de basuras y en la actualidad tenemos 3 y no damos abasto, pero mentiras, no alcanza para tanta gente... resulta que lo mismo pasó, aquí había un acueducto que se surtía de un caño que estaba programado para 5 años y tenía 22 años y no daba abasto, entonces se optó por traer agua de otro caño, y dijimos si este duró 20 años, como mínimo este va aguantar otros 20 años, pero al año y medio tocó traer agua del río y los dos caños, y todavía nos vemos a gatas, a pesar de que supuestamente hay agua las 24 horas, pero no eso es mentira y las dos invasiones grandes que hay de Bateas y Primero de Mayo, no están conectadas... en salud se les garantiza la salud, pero los médicos tienen mucho trabajo y el sueldo es muy bajito, con todo ahí estamos bien... en educación, conforme llega gente, ya no alcanzan los profesores, no alcanzan los pupitres”, concluyendo: “esto de los servicios y las coberturas es algo que difícilmente se va a poder superar, cuando se acaben las regalías no sé a dónde vamos a parar”.

En salud, si se garantiza el 100%.

La educación y la salud es centralizada en la gobernación. Los profesores son insuficientes para atender tanta demanda, además hay que mandar a hacer aulas, colegios, pero los docente no quieren venir acá, porque los costos son muy altos en la canasta familiar. Con la salud, es igual, hay muy pocos médicos para atender tanta población.

Pregunta 6: En el municipio se han ejecutado recursos cuantiosos de regalías en medio de la bonanza en diversas obras como “la puerta del paraíso”, la biblioteca o el malecón. ¿Cuál es su opinión sobre estas y otras obras que son imponentes comparativamente con otros municipios del departamento del Meta?

Respuesta: *Frente a las obras ejecutadas lujosas en el municipio, pues la verdad, yo miro que si son cosas muy bonitas, que le dan muy buena presencia al municipio, pero que no prestan un servicio como tal, en eso si no estoy muy de acuerdo. No sé cuánto se gastó... eso es una re millonada, eso es algo muy preocupante. Esa plata pudo haberse invertido en otras cosas más necesarias y hacer algo bonito ahí pero a más bajo costo. Yo soy una de las personas que si miraba por donde va el agua al molino, pero al mismo tiempo, si no se hacían esas obras, hoy en día, estuviéramos diciendo que por qué no se hicieron, pero realmente, no le veo mucho beneficio a eso.*

Observar que se pudieron destinar recursos a la población da como tristeza. Los internados por ejemplo, se evidencian muy grandes, pero uno se pone a pensar si era necesario algo tan grande.

Ahora, si no se hacen esas obras, en unos años va a ser complicado contar con recursos para esto. Existen internados, parques, educación, computadores, conectividad, así que se han destinado recursos. Hoy en día los recursos se han recortado. Pero realmente, yo no miro ningún beneficio en esas obras.

Pregunta 7: Específicamente en materia de educación, ¿Cómo ve usted la actualidad del municipio?

Respuesta: *Los recursos que ha invertido en educación si sobrepasan el 100% en varios periodos de mandato.*

La cobertura de educación, uno si puede decir que las inversiones de recursos si han sobrepasado el 100% de lo previsto. Pero aquí si le aclaro, que el departamento maneja la educación, pero fue el municipio el que cubrió gastos importantes en educación con construcción de obras de infraestructura (cafetería, aulas, unidades sanitarias, cercamientos, parques, computadores).

Ya en educación más allá del colegio, el municipio destina recursos al SENA, para educación técnica y préstamos a los estudiantes para que hagan sus carreras universitarias.

Fin de la entrevista.

Universidad Externado de Colombia

Maestría en Gerencia para el Desarrollo – Primera Promoción

Estudio de Caso: Puerto Gaitán – Meta: diagnóstico y opciones después de la bonanza petrolera.

Formato instrumento de recolección

Tipo: Entrevista Semiestructurada

Alcance: Concejal de Puerto Gaitán

Tiempo promedio previsto: 40 minutos

Responsables: Huxley Andrés Gaviria Muñoz

Fecha realización del instrumento: 18 de abril de 2016

Datos previos: Elber León, concejal representante de comunidades indígenas. Líder del Resguardo indígena del Tigre Sikuni.

Pregunta 1: ¿Qué tipo de programas o proyectos se han llevado a cabo por parte de la administración municipal, en los últimos años con su comunidad / grupo / gremio? ¿Cuál es la efectividad de esos programas o proyectos, en términos de calidad de vida? Y por supuesto, ¿Cómo ha sido la participación de los indígenas en la toma de decisiones?

Respuesta: *Pues mire, en los resguardos no se conocen los recursos que se van a destinar o algunos aspectos de las escuelas que construyen. A nosotros muy pocas veces nos tiene en cuenta.*

Pero la alcaldía si destina recursos y dotación por ejemplo de útiles escolares a los pueblos Sicuani. Además en educación, yo si le puedo dar fé que los docentes son bilingües, preservando nuestra cultura y nuestras lenguas.

Si hay un problema con los 9 resguardos y es que cuando viene el DANE, no recorren el municipio y centros poblados o rurales. Eso trae cifras estadísticas diferentes entre ellos y nosotros. Por ejemplo, según la administración de Gaitán, hay entre 13.000 y 17.000 indígenas.

Pregunta 2: ¿Desde su conocimiento y experiencia, cómo ha sido en términos generales la integración de las comunidades indígenas y pueblos indígenas en el municipio?

Respuesta: *Primero que todo, Cuiva no hay en Puerto Gaitán, esos son del Vichada... como comunidades lo que más hay es Piapoco, Sáliva y Sikuni, que es la mayoría. Anteriormente, todos éramos nómadas y teníamos familia en Casanare, Guainía, Vichada, Arauca y hasta en Venezuela. Siempre nos hemos organizados a través del yopo, como medicina tradicional. Pero después de los años 70, hubo como más organización como la Unuma... Entre familias antes se hacían sus intercambios y se empezaron a relacionar. Fue un blanco, Luis Antonio Pérez y fue la persona que trató de organizar las comunidades indígenas, que en ese tiempo ni siquiera sabían hablar español y no se entendían entre ellos. Él se dio el*

trabajo de recorrer todo el municipio y organizó las comunidades indígenas. Desde la constitución de 1991, se fueron educando y fueron mejorando la organización.

Se empezó a manejar la transacción con dinero y después con el conflicto, la guerra, los paras y los guerrilleros se llevaban a los indígenas. Pero primero la guerrilla se fue llevando a los indígenas.

Un buen tiempo después de la guerrilla, el narcotráfico, la fumigación y con la entrada de las empresas petroleras, la gente ya entendió el español e hicieron organizaciones, pero por el recurso económico de por medio, se dividieron.

Cuando se acabó la fumigación de glifosato que dejó enfermedades y acabó el sustento de muchos grupos indígenas. Después entraron las petroleras.

Hoy en día, la gente ya entendió la integración de comunidades, tiene un impacto grande. Por el Decreto 1088, las comunidades se dividieron. Hoy en día se está pensando en organizarlo, porque no hay petróleo, no hay empleo y las operadoras se están yendo. La realidad de los pueblos indígenas de Gaitán, es de pobreza, desnutrición y hasta gente que quedó con solo vicio.

Pregunta 3: ¿Nos puede hablar de algún proyecto productivo o asistencialista para solucionar esos problemas que nos menciona?

Respuesta: *Si señor, hoy hay mucha pobreza, hay desnutrición y gente que queda con muchos vicios y estamos tratando de que los resguardos tengan proyectos de seguridad alimentaria o soberanía alimentaria, para que la misma gente sea autosostenible, pero que no pase como con lo que hace el Bienestar Familiar, que nos llevan mercados y de todo lo que comen ustedes, en vez de enseñarnos como sembrar y como cuidar por ejemplo los cultivos o los animales. Allá cultivamos maíz, plátano, chontaduro, cacao y yuca, pero como no estamos organizados y por la vía, no hay quien nos compre, porque el transporte vale mucho y no nos arreglan la vía, la misma por donde se recoge el petróleo allá en Rubiales.*

Pero también hay cosas buenas. Hay comunidades que están trabajando pozos de cachama con la Universidad Nacional. Este proyecto es para que se acabe la desnutrición, porque allá cultivan el maíz, plátano, chontaduro, cacao y yuca. El problema es que no hay quien compre, por las dificultades de acceso a la vía y por el transporte que es muy caro.

Nuestro fuerte siempre ha sido la ganadería... con piña, arroz y otros productos nos ayudamos desde hace rato, para el diario, pero necesitamos que el comercio de los productos se dé en mejores condiciones y que hayan vías buenas para sacar la producción.

Pregunta 4: En el municipio se han ejecutado recursos cuantiosos de regalías en medio de la bonanza en diversas obras como “la puerta del paraíso”, la biblioteca o el malecón. ¿Cuál es su opinión sobre estas y otras obras?

Respuesta: *Está bien que se hayan destinado recursos para esas obras, pero se olvidaron de las comunidades, sobre todo los indígenas, allá son muy pocas las obras y las que hay, tienen muchas fallas. Yo lo que veo es que se invierten recursos cuantiosos en obras que no sirven a la población. Lo malo de*

todo, es que si se va la petrolera, ¿qué nos va a quedar a nosotros? Nosotros los indígenas somos los más perjudicados por el petróleo. Las tierras ya no dan como antes y las aguas de los ríos, ya no son limpias.

Es que mire, el impacto ambiental en el agua se ha detectado con la explotación petrolera, porque los ríos se han venido secando. Después de la exploración de sísmica se afectó la provisión de agua. Las enfermedades y el ruido también llegaron. Se dice que se va a hacer una reforestación, pero hasta ahora nada.

Pregunta 5: *¿Qué dificultades ve usted, para que los pueblos indígenas tengan mejor competitividad con sus productos?*

Respuesta: *Pues primero, yo le digo que para financiar la actividad agrícola, no es posible porque las tierras son inembargables. Así nadie le presta al indígena. En los cabildos hay pequeños ganaderos, pero los bancos no prestan.*

Ahora para la competitividad, el producto que sale de la región no es certificado por un cabildo y además técnicamente, los indígenas necesitan conocimiento y capacitación, pero más que nos acompañen.

Nosotros queremos que nos enseñen y con eso complementamos nuestra sabiduría de nuestros viejos, para hacer algo autosostenible que nos ayude por lado y lado, es decir, para progresar y para no aguantar necesidades, así dependemos menos de las cosas que lleva el gobierno, pero nosotros preferimos una buena asistencia técnica que un mercado pensado para blancos.

Pregunta 6: *¿El Yopo como expresión de su cultura y espiritualidad, se podría eventualmente promover para el turismo en el municipio?*

Respuesta: *Nosotros nos vinculamos, pero el Yopo es la única parte que el mismo blanco o el mismo Estado que no nos puede quitar, entonces no lo podemos extender. Esa es la única sabiduría y el único poder que queremos para nosotros, pero tocaría hablar con los viejos, para ver que se puede hacer... ahora, para que el blanco venga a saber de nosotros, ahí la comunidad puede discutirlo y aceptar algunas cosas, para mostrar nuestra propia cultura y las artesanías.*

El Yopo solo lo puede tener el indígena, es nuestra herencia. Pero de todas formas, es importante hablar con los mamos, con los viejos, con los ancianos para ver que se hace, porque la sabiduría no se transmite. La decisión la puede tomar la población. Si ellos quieren se puede hacer.

En los festivales de la cachama y el verano, la comunidad indígena viene con una representación oficial. Los resguardos tienen su propio festival interno y allá van los blancos. Estos festivales sirven para mostrar la cultura y las artesanías indígenas. El Guacoyo por ejemplo es el festival del Matapalos. Nosotros podemos hacerlo no como festival, sino todo el año, para que los blancos vayan y conozcan algunas cosas... allá se les da hospedaje, se les hace el recorrido y se les da la comidita. Eso sería bueno para nosotros.

Pregunta 7: Hemos recibido algunos comentarios, en los que se dice que trabajar con las comunidades indígenas en Puerto Gaitán, es complicado. Como por ejemplo, que los mercados que les llevan, realmente los regresan al municipio para revenderlos. ¿Qué conocimiento tiene usted de esto?

Respuesta: *Los productos que llegan a los resguardos, no se revenden, eso no es cierto. Yo hablo por el resguardo El Tigre que es de Unuma. Allá no se realizan ese tipo de cosas. No se en otro lado.*

Lo que sí es cierto, es que a las familias les llevan tres remesas y entonces, no se preocupan por trabajar. Ahora, como se fue la petrolera ya no quieren hacer nada, porque estaban dependiendo de buenos sueldos y sí no de las remesas. Esto es en sí, lo que incrementa la desnutrición y la falta de soberanía y seguridad alimentaria.

Pregunta 8: ¿Conoce usted, algún proyecto o partida en el plan de desarrollo para las comunidades indígenas?

Respuesta: *Como le dijo Luis, el alcalde con el concejo y el equipo de trabajo, recorrieron todas las veredas para determinar que se necesita. Esto ha cambiado y yo creo que para bien, porque antes se hacían los planes sin conocer las realidades de las comunidades.*

Pregunta 9: ¿Qué considera usted, que se necesita en materia de coberturas, infraestructura y servicios para las comunidades indígenas? O ¿Qué problemas no se han resuelto por parte de la administración municipal para las comunidad indígenas?

Respuesta: *En general lo que se necesita es agua potable, con saneamiento básico, con todo. Unos resguardos tienen agua potable pero son muy pocos mínimos. En Guacoyo y Bariva sí, pero en la mayoría no hay nada.*

En la zona de selva hay agricultura, ganadería y comercio, pero se requieren condiciones de comercialización. Se busca una procesadora de alimentos concentrados, en agricultura, piscicultura, cerdos, aves, ovejo, chivo. Lo ideal es que los mismos indígenas puedan consumir y comercializar dentro del resguardo.

Se necesitan capacitaciones y asistencia técnica en diferentes áreas, para empezar a tocar puertas en la Universidad, la gobernación y otras entidades.

Hay que buscar que las mismas familias se beneficien, que los apoyos y obras se consulten con la comunidad.

Pregunta 10: En el municipio ya se registra la presencia de grandes empresas agrícolas. ¿Los resguardos indígenas han entrado en contacto con estas empresas para producir y comercializar sus productos en mejores condiciones?

Respuesta: *Yo creo que se puede por los lados del maíz y la soya. Hay posibilidad de cultivar maíz en las tierras y que Fazenda que tiene la maquinaria, nos ayude con eso. Se debe buscar extraer y ganar todos.*

Fazenda en el resguardo Guacoyo paga arriendo por unas tierras y además el indígena recibe un porcentaje. Pero deben explorarse las opciones.

El Tigre es un resguardo desarrollado, que quieren apostar a estas cosas pero no han hecho ningún acercamiento.

Fin de la entrevista.