

Análisis de las regalías petroleras en el desarrollo regional: Una
visión retrospectiva del departamento de Arauca, 1985-2007

Édgar Monsalve

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Administración de Empresas
Maestría en Administración de Empresas (MBA)
Sede Orinoquia, Manizales
Arauca, Arauca
2013

Análisis de las regalías petroleras en el desarrollo regional: Una
visión retrospectiva del departamento de Arauca, 1985-2007

Édgar Monsalve

Trabajo de grado para optar al título de
Magíster en Administración de Empresas

Óscar Eduardo Meza Aguirre
Director

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Administración de Empresas
Maestría en Administración de Empresas (MBA)
Sede Orinoquia, Manizales
Arauca, Arauca
2013

Analysis of oil royalties in regional development: A retrospective
view of the department of Arauca, 1985-2007

Édgar Monsalve

Universidad Nacional de Colombia
Faculty of Business Administration
Master of Business Administration (MBA)
Branch Orinoquia, Manizales
Arauca, Arauca
2013

Analysis of oil royalties in regional development: A retrospective
view of the department of Arauca, 1985-2007

Édgar Monsalve

Grade work to obtain the title of
Master of Business Administration

Óscar Eduardo Meza Aguirre
Director

Universidad Nacional de Colombia
Faculty of Business Administration
Master of Business Administration (MBA)
Branch Orinoquia, Manizales
Arauca, Arauca
2013

Agradecimientos

Quiero agradecer a Dios por brindarme la paciencia, disciplina y la constancia para desarrollar esta investigación con una mirada objetiva y crítica, adicional, por permitirme continuar en el camino del constante aprendizaje y sin desfallecer en los momentos de incertidumbre académica.

A mi familia, quien ha estado apoyando en mis decisiones académicas y por las constantes ausencias mientras realicé dicho trabajo y también han aportado con la lectura juiciosa y crítica sobre mis análisis. Dichos aportes han sido sustanciales para entregar este documento, especialmente, a mi hermana Doris Yaneth.

También, agradezco a mis amigos quienes me apoyaron en la recopilación de los datos y cifras en los distintos periodos, especialmente, Javier Vega Otálora funcionario de la Gobernación de Arauca por facilitarme la información.

Y por supuesto, a mis profesores durante mi trayectoria académica, quienes con mucha sapiencia han coadyuvado a estimular el espíritu de la investigación.

Contenido

	pág.
Resumen	15
<i>Abstract</i>	16
Introducción	17
1. Marco Teórico	21
1.1 Marco Referencial y Conceptual	21
1.1.1 Marco referencial	21
1.1.2 Marco Conceptual	23
<i>1.1.2.1 Financiación a través de las regalías</i>	24
<i>1.1.2.2 Desarrollo local</i>	27
<i>1.1.2.3 Planificación regional</i>	30
1.2 Marco Normativo	31
2. Marco Metodológico	37
2.1 Unidad de análisis	38

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	7
2.2 Poblaciones de Estudio	39
3. Marco de Análisis	42
3.1 Planeación del Desarrollo en el Departamento de Arauca.	42
3.1.1 Algunos antecedentes antes de la explotación petrolera	42
<i>3.1.1.1 Características del llanero araucano</i>	<i>45</i>
<i>3.1.1.2 Estructura Económica antes de la Explotación Petrolera</i>	<i>47</i>
<i>3.1.1.2.1 Ganadería</i>	<i>47</i>
<i>3.1.1.3 Explotación petrolera en Arauca antes de Caño Limón</i>	<i>51</i>
3.2 El Desarrollo del Departamento de Arauca	53
3.2.1 Antecedentes de la planeación en el departamento de Arauca	53
<i>3.2.1.1 La Inversión Sectorial del Departamento 1988-1991</i>	<i>62</i>
<i>3.2.2 Plan quinquenal “Arauca un compromiso en serio”: 1993-1997</i>	<i>64</i>
<i>3.2.2.1 Los Programas y Proyectos de Inversión del Plan Quinquenal</i>	<i>67</i>
<i>3.2.2.2 Las inversiones programadas del plan quinquenal 1993-1997</i>	<i>77</i>
3.2.3 Plan de desarrollo: “Arauca en la ruta del progreso” 1995-1997	80

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	8
3.2.3.1 La inversión sectorial 1992-1997	82
3.2.4 Plan de Desarrollo: “El Camino Confiable”- 1998-2000”	84
3.2.4.1 La inversión programada en el plan de desarrollo: “El camino confiable 1998-2000”	86
3.2.4.2 Inversión Ejecutada Plan de Desarrollo: “El Camino Confiable 1998-2000”	89
3.2.5 Plan de desarrollo “Plan de vida: Convivencia para el desarrollo social”: 2001-2003	93
3.2.5.1 Inversiones programadas plan de desarrollo: Plan vida 2001-2003	94
3.2.5.2 La inversión ejecutada del Plan Vida 2001-2003	98
3.2.6 Plan “Vamos Arauca por el cambio radical”: 2004-2007	102
3.2.6.1 Las inversiones programadas Plan de Desarrollo: “Vamos Arauca por el cambio radical 2004-2007”	107
3.2.6.2 La inversión ejecutada del plan: “Vamos Arauca por el cambio radical 2004-2007”	110
3.2.7 Plan de desarrollo 2008-2011: “El cambio sigue su marcha”	112
3.2.7.1 Las Inversiones Programadas: El Cambio Sigue Su Marcha 2008-2011	120

3.2.7.2	<i>Las inversiones Ejecutadas del Plan de Desarrollo 2008-2011</i>	122
3.3	Inversión de Regalías Petroleras en Arauca 1988-2010	124
3.3.1	Las regalías recibidas por el departamento y sus municipios	124
3.3.2	Cómo, dónde y en qué se invirtieron las regalías	131
3.3.3	Coberturas mínimas	135
3.3.3.1	<i>Coberturas educación media departamento de Arauca 2002-2009</i>	140
3.3.3.2	<i>Tasa de cobertura bruta en educación superior</i>	141
3.3.3.3	<i>Indicadores de salud departamento de Arauca 2002-2009</i>	142
3.3.3.4	<i>Tasa de mortalidad materna departamento de Arauca 2002-2009</i>	144
3.3.3.5	<i>La inversión en sectores de cobertura departamento Arauca 2002-2010</i>	146
3.4	Impacto de las Regalías Petroleras en los Sectores de Inversión	148
3.4.1	Inversiones Sectorial del Departamento Arauca 1988-2010	148
3.4.1.1	<i>Lo que no se hizo</i>	152
3.4.2	Inversión de las regalías según las dependencias de la estructura organizacional del departamento	160

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL	10
3.5 Contribución de las Regalías al Desarrollo del Departamento de Arauca.	163
3.5.1 Las Regalías y crecimiento económico de Arauca	163
3.6 Perspectivas de Desarrollo del Departamento de Arauca	172
3.6.1 La producción petrolera	172
3.6.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014	173
4. Conclusiones	176
5. Recomendaciones y Nuevas Preguntas de Estudio	181
Referencias bibliográficas	183

Lista de Tablas

	pág.
Tabla 1	Síntesis Normatividad Regalías 33
Tabla 2	Marco institucional sobre regalías a nivel de competencias 36
Tabla 3	Institucionalidad de la Intendencia de Arauca 44
Tabla 4	Inversión sectorial Departamento de Arauca 1988-1991 (millones \$ corrientes) 63
Tabla 5	Dimensión Institucional- Plan Quinquenal 1993-1997 69
Tabla 6	Dimensión Espacio-Funcional Plan Quinquenal 1993-1997 71
Tabla 7	Dimensión Social-Plan Quinquenal 1993-1997 72
Tabla 8	Dimensión Económica-Plan Quinquenal 1993-1997 75
Tabla 9	Dimensión Ambiental- Plan Quinquenal 1993-1997 77
Tabla 10	Programación de inversiones 1993-1997 (millones de \$ corrientes) 79
Tabla 11	Plan de Desarrollo: “Arauca, En la Ruta del Progreso 1995-1997” 81
Tabla 12	Inversión sectorial Departamento de Arauca 1992-1997 (millones \$ corrientes) 83

Tabla 13	Inversión Programada Plan de Desarrollo El Camino Confiable 1998-2000 (millones \$ corrientes)	88
Tabla 14	Inversión sectorial Departamento de Arauca 1998-2000 (millones \$ corrientes)	90
Tabla 15	Inversión programada vs ejecutada 1998-2000 (millones \$ corrientes)	92
Tabla 16	Costo del plan por dimensiones y fuentes (millones de \$)	95
Tabla 17	Inversión Sectorial Departamento de Arauca 2001-2003	99
Tabla 18	Inversión programada vs ejecutada 2001-2003 (millones \$ corrientes)	101
Tabla 19	Inversión programada 2004-2007 "Plan de desarrollo vamos Arauca por el cambio radical" (millones \$ corrientes)	109
Tabla 20	Inversión sectorial del plan de desarrollo 2004-2007 (millones \$ corrientes)	111
Tabla 21	Dimensiones del desarrollo	119
Tabla 22	Programa de Inversiones 2008-2011 "El Cambio Sigue Su Marcha" (millones \$ corrientes)	121
Tabla 23	Inversión sectorial departamento de Arauca 2008-2010 (millones \$ corrientes)	123
Tabla 24	Regalías Giradas al Departamento de Arauca y sus Municipios 1986-2010	126
Tabla 25	Regalías giradas al departamento y municipios de Arauca 1986-2010	130

Tabla 26	Distribución porcentual sobre los sectores requeridos	139
Tabla 27	Propósitos prioritarios	140
Tabla 28	Tasa cobertura bruta en educación media – Departamento de Arauca	141
Tabla 29	Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior	142
Tabla 30	Tasa de Mortalidad Infantil Departamento de Arauca	144
Tabla 31	Tasa de Mortalidad Materna Departamento de Arauca	146
Tabla 32	Inversión en sectores de cobertura – Departamento de Arauca (millones \$ corrientes)	147
Tabla 33	Inversión por sectores departamento de Arauca 1988-2010 (millones de \$ corrientes)	149
Tabla 34	Índice de pobreza multidimensional, Arauca 2011.	151
Tabla 35	Estrategias y proyectos propuestos por el CEGA para el desarrollo del agropecuario	158
Tabla 36	Inversión ejecutada por dependencias del gobierno departamental 1988-2010 (millones de \$ corrientes)	161
Tabla 37	Tasa de Crecimiento del PIB Arauca por habitante	171
Tabla 38	Inversión Programada del Gobierno Nacional 2010-2014 (millones de pesos 2010)	174

Lista de Figuras

	pág.
Figura 1. Síntesis marco conceptual.	24
Figura 2. División político-administrativa del departamento de Arauca	43
Figura 3. Propuesta Estratégica del Plan Vida 2001-2003	96
Figura 4. Macroproblema	106
Figura 5. Regalías recibidas por los municipios del departamento 1986-2010 (cifras en millones \$)	128
Figura 6. Ejecuciones por Inversión por cada Secretarías 1988-2010	163
Figura 7. Porcentaje PIB departamento de Arauca en el PIB nacional	165
Figura 8. Porcentaje de la participación del PIB Arauca en PIB Nacional	167
Figura 9. Evolucion historica PIB-Arauca 1990-2005	168
Figura 10. Comportamiento PIB per cápita departamento de Arauca 2000-2010	170
Figura 11. Arauca-Producción Petróleo 1990-2010 (bpdc)	173

Resumen

Esta investigación parte del interés como estudiante de la Maestría en Administración de Empresas, relacionado con mi ejercicio profesional, por ello, abordaré este tema que siempre ha sido de interés personal como es la contribución de las regalías al desarrollo regional.

La investigación realizada durante el último año se denomina “Análisis de las regalías petroleras en el desarrollo regional: Una visión retrospectiva del departamento de Arauca, 1985-2007”, cuyo abordaje partió desde un enfoque meramente descriptivo para luego convertirse en un documento de análisis sobre lo que se ha entendido desde la planeación por el Desarrollo Regional en Arauca, el cual buscó responder el interrogante ¿Cuál es la contribución de las regalías petroleras al desarrollo regional del departamento de Arauca?

Este documento cuenta con una riqueza incalculable, en la medida que agrupa e integra una serie de variables relacionadas con las finanzas públicas, específicamente, con la planeación y ejecución de los recursos de regalías que percibió el departamento de Arauca en más de dos décadas y ayuda a develar como las regalías coadyuvaron al desarrollo regional.

En cuanto al componente conceptual y metodológico está enmarcado dentro del concepto de desarrollo desde una mirada de desarrollo endógeno y con un análisis temporal de los recursos de regalías y la evolución del PIB en el departamento de Arauca.

Palabras claves: Regalías petroleras, arauca, financiación y desarrollo regional.

Abstract

This investigation is part of the interest as a student of the Master in Business Administration, related to my professional activities, therefore, will address this issue that has always been of personal interest as it is the contribution of the royalties to regional development.

Research conducted over the last year called "Analysis of oil royalties in regional development: A retrospective view of the department of Arauca, 1985-2007", whose approach departed from a purely descriptive approach and then become a discussion paper on what has been understood from planning for regional development in Arauca, which sought to answer the question: What is the contribution of oil royalties to regional development of the Arauca department?

This document counts with an incalculable wealth, as it brings together and integrates a number of variables related to public finance, specifically, with the planning and execution of the royalties perceived by department of Arauca in more than two decades and helps unravel how royalties were instrumental in regional development.

Regarding the conceptual and methodological component is framed within the concept of development from a perspective of endogenous development and temporal analysis of the royalties and the evolution of GDP in the department of Arauca.

Keywords: Oil royalties, Arauca, funding and regional development.

Introducción

A partir del año 1985 el departamento de Arauca ha recaudado recursos por concepto de regalías petroleras, las cuales se han constituido en una fuente de ingresos esencial para adelantar las inversiones en infraestructura física y social. Sus municipios han recibido regalías en forma directa e indirecta, por ello, se constituyen en fuente importante para el desarrollo territorial que debe administrarse siguiendo los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad.

La comunidad de Arauca estará atenta a recibir un análisis histórico descriptivo sobre las inversiones con recursos de regalías petroleras, lo cual implica mirar los aciertos y desaciertos que los diferentes gobiernos han ejecutado con los recursos de la bonanza petrolera “oro negro”. De otra parte, la institucionalidad a diario recibe solicitudes de información sobre el tema, en ocasiones de los organismos de vigilancia y control, así como de ciudadanos interesados en comprender la dimensión de los recursos que ha recibido el departamento de Arauca por concepto de la explotación petrolera y las destinaciones que los diferentes gobiernos departamentales han realizado.

El presente trabajo se propone determinar la incidencia que los recursos de regalías petroleras han tenido en el desarrollo del departamento de Arauca, pero a su vez intenta constituirse en una herramienta de consulta para la planeación prospectiva del departamento, y en general, para los ciudadanos interesados en el tema.

Este estudio de caso en el departamento de Arauca tiene igualmente como fin sugerir argumentos teóricos y estadísticos que dimensionen la magnitud de los recursos recibidos y el grado de contribución al desarrollo del territorio, y a su vez, que sea una herramienta de consulta para la toma de decisiones.

En la agenda nacional actual, existe una fuerte discusión tanto en el plano nacional como regional, en el sentido de establecer si los entes territoriales que reciben regalías han hecho buen uso de las mismas para promover un aparato productivo al interior de sus economías que sea capaz de generar sinergias que le permitan asegurar una sostenibilidad de su economía en el mediano y largo plazo.

La presente investigación busca responder el siguiente interrogante: ¿Cuál es la contribución de las regalías petroleras al desarrollo regional del departamento de Arauca? Para dar respuesta a la pregunta se indagó sobre qué tanto las regalías se convirtieron en soporte del desarrollo económico, o si por el contrario ha existido una inadecuada administración de los recursos, reflejada en poca efectividad del proceso de planificación del ente territorial.

En concreto, se busca determinar si los recursos de regalías petroleras han contribuido al desarrollo regional del departamento de Arauca, a partir de los objetivos específicos:

- Identificar cuáles fueron los enfoques del desarrollo planteados en los planes de desarrollo del departamento desde 1991 hasta 2007.

- Evidenciar el cumplimiento del departamento de Arauca con las coberturas mínimas señaladas por la ley de regalías en los diferentes sectores de forzosa inversión y como ha sido el proceso de desarrollo.

- Mostrar los sectores a los que se ha destinado la inversión de los recursos de regalías durante el periodo 1985-2007 y establecer cuáles han sido los sectores y cuál ha sido la evolución en el sector.

- Señalar la evolución del PIB per cápita durante el período 1990-2010 para evidenciar su tendencia.

El marco metodológico propuesto para la realización del trabajo de grado, partió de un análisis histórico de la evolución del concepto de desarrollo planteado en los diferentes planes, sí los hubo, cuáles fueron las apuestas de los diferentes gobiernos, al igual, se realizó un análisis de las funciones que tiene el departamento de Arauca como unidad territorial en la prestación de los servicios de públicos y que además recibe recursos de regalías petroleras directas, de acuerdo con lo contemplado en la Ley 141 de 1994 y con la distribución señalada en la Ley 756 de 2002 para la destinación de los recursos de regalías.

El contenido de este trabajo se distribuye así: luego de esta introducción, se presenta el capítulo concerniente al marco teórico, que incluye lo referencial y normativo frente a la destinación, uso de las regalías petroleras, las categorías sobre finanzas públicas, y la evolución del concepto de desarrollo. En seguida, se presenta un breve

contexto desde la aproximación metodológica para luego presentar el análisis de información denominado marco de análisis que recoge cada uno de los gobiernos departamentales, aciertos y desaciertos de política pública. Por último, se presentan las conclusiones.

Desde la finalidad cognitiva guardo la esperanza que este documento sirva de punto de partida, aceptando con anticipación que el tema no tiene la profundidad que el rigor investigativo exige en su integridad, pero que al fin y al cabo es un instrumento de apoyo para posteriores análisis del futuro del departamento, que podría ser útil a funcionarios públicos, a los encargados de diseñar, formular y ejecutar políticas públicas del departamento de Arauca y, en general, para el ciudadano común que desee conocer de primera mano las inversiones realizadas durante la bonanza petrolera, los aciertos y desaciertos en la conducción del departamento, y que se constituya en un referente para la toma de decisiones administrativa, técnicas y políticas para el devenir del ente territorial.

1. Marco Teórico

1.1 Marco Referencial y Conceptual

1.1.1 Marco referencial. Este trabajo tiene como marco referencial estudios sobre el Departamento de Arauca, y en especial, el impacto que ha generado la explotación petrolera en el período de estudio en cada uno de los municipios del departamento.

En la revisión del tema se observó que no existe un documento que consolide la información sobre los recursos de regalías totales que ha recibido el departamento de Arauca durante el período de estudio, excepto análisis parciales de períodos cortos de temas puntuales, la mayoría de ellos, son análisis comparativos de dos años y en otros casos series estadística de períodos promedios de cuatro años con enfoque eminentemente de opinión y desde la perspectiva oficial, no desde una perspectiva académica. Algunos documentos que se encontraron sobre el tema mencionan lo siguiente:

Las regalías han traído consigo beneficios de orden tributario, los cuales han generado recursos propios para los entes territoriales, que se invierten en proyectos productivos en capacitaciones del talento humano, en obras no consideradas prioritarias pero si necesarias para la población Araucana, los recursos de regalías si bien han sido manejados de forma turbia en Arauca el impacto ha sido altamente positivo, por lo que habría

que fortalecer son los estatutos anticorrupción y no la forma de distribución.

Cámara de Comercio de Arauca. (DNP, p. 15).

Un estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación, titulado: La Caracterización del Desarrollo Territorial Departamental, señala lo siguiente:

En el país no se observa una tendencia hacia la convergencia en los niveles de desarrollo regional. Se aprecian en cambio brechas persistentes entre los ingresos departamentales. La posición relativa en el *ranking* departamental según el producto per cápita se ha mantenido en términos generales, excepto en el caso de saltos temporales de los departamentos con economías basadas en recursos mineros que jalonan las exportaciones del país –Arauca, Casanare, La Guajira, Cesar–. No obstante, estas posiciones destacadas, basadas en las ventajas comparativas de los recursos naturales, generalmente no logran sostenibilidad en el largo plazo. (DNP, p. 13).

El mismo estudio que referencia el PIB departamental 1995-2005, ubica al departamento de Arauca en el grupo de departamentos no dinámicos y con alto PIB per cápita, mencionando lo siguiente:

El departamento de Arauca, destacado por poseer una economía basada en la explotación del petróleo, también se ubica en este grupo, y se caracteriza por ser el único que presentó un crecimiento negativo del PIB el cual osciló entre -9 y -21 particularmente durante el quinquenio 1996 al 2001. (DNP, p. 24).

El estudio mencionado sobre el caso de Arauca, concluye:

Resultan ilustrativos los casos del posicionamiento de Casanare y Arauca, ambos con procesos de crecimiento basados en un producto minero exportador –el petróleo–. Mientras Casanare se ubica entre los departamentos con mayor nivel y tasa de crecimiento del PIB, Arauca evidencia una baja dinámica en su crecimiento con niveles medios de riqueza. Visto desde el contexto histórico, Arauca “no sembró” el crecimiento jalonado por una economía con primacía petrolera, lo que muestra la inestabilidad de las economías mineras y la dificultad para sostener el crecimiento en el largo plazo, indicando la necesidad de diversificar las bases económicas territoriales. DNP, P.25.

1.1.2 Marco Conceptual. El marco conceptual está relacionado con la siguiente red categorial: Desarrollo local y regional, regalías petroleras, finanzas públicas y planeación que nos da un hilo conductor a la investigación y permiten una discusión para responder al interrogante planteado.

La discusión sobre planificación estuvo ligada concepto de la financiación del desarrollo y allí el concepto de regalías como fuente de financiación en el departamento de Arauca como territorio específico, en el siguiente acápite se explicará qué son las regalías y cómo la fuente de financiación ha contribuido al desarrollo de un territorio, la siguiente figura es la síntesis del marco conceptual planteado para la investigación.



Fuente: El autor.

Figura 1. Síntesis marco conceptual.

1.1.2.1 Financiación a través de las regalías. Para revisar la importancia de las regalías en la financiación del desarrollo, iniciaremos con la definición del concepto de regalías, las cuales de acuerdo con la cartilla las Regalías en Colombia del DNP, son: una contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se extingue en el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales”, por ello, para la investigación se convierte en una categoría de análisis.

El mismo documento, señala que las regalías son de dos tipos: Regalías Directas e indirectas, las primeras son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales, por donde, se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, mientras que las segundas; son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de los entes territoriales beneficiarios.

De acuerdo con el modelo de organización descentralizada adoptado en la Constitución Política de Colombia de 1991, el artículo 298 establece que los departamentos son autónomos para definir la "planeación y promoción del desarrollo económico y social de su territorio" (inciso 1°), para lo cual ejercen funciones de "coordinación y de complementariedad de la acción municipal" (inciso 2°). De conformidad con estas competencias los departamentos pueden asumir la financiación de proyectos locales en aras del desarrollo económico y social de su territorio, de acuerdo con el principio de complementariedad.

Por ende, son los gobernadores los administradores de las entidades territoriales, que cuentan con autonomía para ejecutar acciones en el marco de la normatividad. Para

ello, tienen a disposición distintas fuentes de financiación: recursos propios –tributarios, no tributarios (tasas y multas, arrendamientos, alquiler de maquinaria y equipo, contribuciones, operaciones comerciales, aprovechamientos, etc.)–, las transferencias nacionales (Sistema General de Participaciones –SGP–), empréstitos y los recursos recibidos a través de las regalías (explotación de recursos no renovables, del petróleo, del carbón, etc.).

El Sistema General de Participaciones (SGP) corresponde a los recursos que la Nación transfiere, por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política (reformados por los Actos Legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007), a las entidades territoriales–departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación, agua potable y los definidos en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001.

En el caso del departamento de Arauca, son las regalías la fuente más importante de la financiación del desarrollo; en consecuencia, en esta investigación el análisis partió desde las regalías directas porque son la mayor fuente de recursos; en Arauca a diferencia de otros departamentos no es significativo el monto de los recursos propios que ayuden al logro de las metas de desarrollo, existiendo una alta dependencia de las regalías petroleras, como podrá verse más adelante en el capítulo de análisis.

Esta posibilidad empezó después de la Constitución de 1991, en que el Estado cedió a las entidades territoriales las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables. Señaló “la destinación específica” que se le deben dar a estos recursos y,

con la Ley 141/94, se reguló el derecho del Estado a percibir regalías y se establecieron las reglas para su liquidación y distribución. En la Ley se establece que la totalidad de los recursos de regalías que reciben los departamentos y municipios debe dirigirse a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, lo cual prohíbe su uso en gastos de funcionamiento, de los cuales el 90% deben ser destinados a inversión en proyectos contemplados en el Plan General de Desarrollo de la entidad territorial y el 10% restante para la interventoría y puesta en operación de proyectos dirigidos al saneamiento fiscal y la construcción y ampliación de la cobertura de los servicios de salud y educación, mortalidad infantil, agua potable y alcantarillado.

En síntesis, son los gobernadores los encargados de administrar, planear y realizar el acompañamiento a los municipios. Igualmente, les corresponde administrar las finanzas públicas del territorio. Para el caso de Arauca, es evidente como se muestra más adelante, que las propuestas de los candidatos a los cargos de elección popular se refieren a las regalías como única fuente de financiación fija de las inversiones en sus propuestas convirtiéndose de alguna forma en fuentes estables para el desarrollo de los programas y proyectos de inversión propuestos a los electores.

1.1.2.2 Desarrollo local. Las posibilidades de desarrollo de un territorio se logran a través de dos factores, a saber, la educación y el desempeño económico. El primero de ellos, como medio para potenciar el aumento de opciones para la gente, la CEPAL y UNESCO han venido sosteniendo desde hace más de una década que la educación es el

medio privilegiado para asegurar un dinamismo productivo con equidad social, tender puentes de comunicación en sociedades multiculturales, y fortalecer democracias basadas en el ejercicio ampliado y sin exclusiones de la ciudadanía (CEPAL, p. 5).

Para esta corriente pensamiento formar capital humano es potenciar el desarrollo, en este sentido el informe del Banco Mundial en 1998, plantea que “la adopción de políticas para aumentar tanto los conocimientos prácticos como los relacionados con características concretas, pueden mejorar las condiciones de vida de formas muy diversas, además de elevar los ingresos”.

Un segundo factor, es el desempeño económico de las regiones, “una condición necesaria para aumentar el bienestar local es que exista un sistema productivo capaz de generar economías de escala mediante la utilización de los recursos disponibles y la introducción de innovaciones” (Vásquez, 2000, p. 4).

Por su parte, el desarrollo local es “la búsqueda de crecimiento económico y cambio estructural como forma para mejorar la calidad de vida de la población local” (Cuervo, 1998, p. 14). En este proceso pueden distinguirse tres (3) dimensiones principales: la económica, la socio-cultural y la político-administrativa (Alburquerque, citado por Cuervo, 1998, p. 14), para este último el desarrollo local se requiere como un proceso endógeno observable en pequeñas unidades territoriales, capaz de generar dinamismo económico y mejoría en la calidad de vida.

Múltiples aproximaciones a la definición del tema de desarrollo local, podemos encontrarla en Boisier: Desarrollo endógeno: ¿para qué?, ¿para quién?, donde señala que por ejemplo, el brasileño Sergio Buarque se refiere al desarrollo local como un proceso endógeno observable en pequeñas unidades territoriales, capaz de generar dinamismo económico y mejoría en la calidad de vida. José Arocena enfatizó, en su visión del desarrollo local, el papel de los actores y de su identidad, en una visión claramente más sociológica. Vázquez-Barquero también, en relación al desarrollo local destaca tres dimensiones del desarrollo local: económica, sociocultural, y político-administrativa. Cuando se examina “la caja negra” del desarrollo endógeno, Giácomo Gorofoli destaca la innovación como su esencia, John Friedmann la cultura, en tanto que el propio Sergio Boisier sostiene que la endogeneidad se plantea en tres planos: el plano político (descentralización), el económico (retención local y reinversión del excedente), el científico/tecnológico (capacidad de innovación) y el cultural (identidad) (Boisier, 2003, p. 3). La presente investigación se enfocará a partir de esta última conceptualización.

Por su parte, la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del DNP, en el documento titulado Caracterización del Desarrollo Departamental Territorial entiende por desarrollo endógeno, lo siguiente:

“Una región basada en el despliegue de los factores endógenos requiere que a las ventajas comparativas de partida se agregue la formación de capital humano, tecnología, instituciones emprendedoras y una visión compartida de desarrollo, para poder evolucionar de una

condición de territorio en formación, espectador del cambio, hacia un despegue con fuerzas y proyectos de futuro propios, para luego pasar a una fase de expansión, de consolidación y reestructuración e innovación permanente, que le dé sostenibilidad al posicionamiento alcanzado”. p. 19.

La DDTS, refleja las propuestas más recientes sobre la evolución del desarrollo de las regiones, con el enfoque de planeación de abajo hacia arriba y reconocimiento de sus particularidades, establecen las diferentes etapas del desarrollo regional con una visión prospectiva que transcurre desde un énfasis, durante las primeras etapas, en los recursos naturales y las infraestructuras físicas, y evoluciona hacia niveles más ajustados a los nuevos entornos globales propios de instituciones modernas, sustentados en el capital intelectual, el conocimiento y los activos intangibles”.

1.1.2.3 Planificación regional. El tema de la planificación en Colombia y especialmente, la regional ha sido un tema desesperanzador y los teóricos en América Latina como Carlos Matus lo ha definido como “una combinación dosificada de cálculo previsorio que se prealimenta de una simulación constante del futuro y de cálculo reactivo que se retroalimenta de la constatación de los problemas agravados o atenuados” es decir, que se trabaja para lo inmediato, puesto que “existe un claro distanciamiento entre los planes ofrecidos como promesas y el proceso real de discusión y toma de decisiones que guía la acción diaria de los gobernantes”.

La anterior definición deja entrever que los procesos de planificación no son perfectos y que depende de los actores relevantes en el proceso; por su parte, Supelano plantea, que “el resultado de la interrelación de estos agentes son el producto de múltiples decisiones individuales y de grupo y no obedecen a procesos deterministas de causación lógica”, dicho de otra manera la planeación es un proceso multidimensional que requiere ajustes en los procesos de implementación y que es “el resultado del plan estratégico no es una norma o un plan de gobierno (...) sino un contrato político entre las instituciones públicas y de la sociedad civil.” Es decir, el proceso de planeación es un ejercicio que llama a la participación de ciudadanos y el gobierno, proceso debe ser dinámico y de constante retroalimentación.

1.2 Marco Normativo

En el tema de regalías son varias las leyes y decretos reglamentarios, en este trabajo de grado se recopilarán las pertinentes al tema de financiación y ejecución a nivel territorial. El análisis partirá desde la Constitución Política de Colombia, adicional, se hace necesario identificar las distintas instituciones del sector.

El análisis legislativo se inicia con la Constitución Política en los artículos 332, 360 y 361. La ley 141 de 1994 por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, la ley 209 de 1995, mediante la cual se crea y reglamenta el funcionamiento del Fondo de Ahorro y Estabilización petrolera, por su parte, la Ley 685 de 2001, Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.

A su vez, la ley 756 de 2002, por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones y la Ley 781 de 2002, (artículo 13), establece reglas de uso de los saldos de los recursos del FAEP, no utilizados en el pago de la deuda pública autorizada en el artículo 133 de la Ley 633 de 2000, a continuación en la tabla N° 1 encontrará la evolución de la normatividad.

Tabla 1

Síntesis Normatividad Regalías

Norma/Ley/Decreto	Aspectos sobresalientes.
Constitución Política de Colombia (1991). Artículo 332.	En su artículo 336 reitera la legislación constitucional de 1886 respecto a las regalías. Además de mantener los derechos de los entes territoriales -donde se encuentren los yacimientos minerales- a percibir regalías, extiende éstos a los municipios portuarios y ordena la creación de un fondo de regalías, cediéndole a éste el porcentaje que antes ingresaba a la Nación. Establece que el Estado tiene la obligación de planificar el manejo y el aprovechamiento de estos recursos y velar porque la explotación se haga de manera racional y con criterios de sostenibilidad y de protección al medio ambiente.
Ley 141 de junio 28 de 1994. Por el cual se crea el Fondo Nacional de Regalías, la comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.	Da origen al Fondo Nacional de Regalías (FNR) y la Comisión Nacional de Regalías (CNR). Establece un régimen de regalías del 20%. Regula el derecho del Estado a percibir las regalías por la explotación de los recursos naturales no renovables y establece las reglas para su liquidación, distribución y utilización, teniendo en cuenta el mineral explotado y el nivel de producción. Fija las reglas para la utilización y destinación de los recursos provenientes del régimen de regalías y compensaciones. Se constituye en el fundamento legal del régimen de regalías y compensaciones en Colombia.
Decreto 1747 de octubre 12 de 1995 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 141 de 1994, referente a la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías.	Pone de manifiesto el objetivo de la inversión de los recursos provenientes de regalías y su gasto social, como el medio para mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas y, en especial, en aquellos sectores sociales excluidos que no han tenido una participación equitativa de los beneficios del desarrollo y tienen sus necesidades básicas insatisfechas. Establece que los municipios deben invertir al menos el 75% de los recursos percibidos por regalías para alcanzar las coberturas y porcentajes de cumplimiento mínimos en indicadores de mortalidad infantil (menores de 1 año), cobertura básica de salud (100%), educación (90%), agua potable y alcantarillado (70%).
Ley 619 de octubre 20 de 2000 Por el cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Declarada inexecutable por la Corte Constitucional en el año 2001 por vicios de trámite, limitando su vigencia hasta mediados del 2002.	Propone un esquema de distribución de las regalías y compensaciones para casos en los que el yacimiento de un recurso natural no renovable se encuentra en jurisdicción de dos o más entidades territoriales, en espacios marítimos jurisdiccionales o en cercanías de resguardos indígenas. Modifican los porcentajes de destinación de los recursos de regalías y compensaciones monetarias en los departamentos y municipios (modifica la regalía fija del 20% mediante la adopción de un porcentaje variable entre el 5% y el 25%, que considera el promedio del volumen diario de producción de cada campo).

Norma/Ley/Decreto	Aspectos sobresalientes.
Ley 685 de 15 de agosto de 2001. Código de Minas Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones.	Establece la obligatoriedad de los contratistas de vías públicas que explotan materiales de construcción de pagar las regalías establecidas por la ley y la de los municipios que las perciben de destinar los ingresos correspondientes a obras y servicios que beneficien directamente a las comunidades. En relación con el monto de las regalías y el sistema para liquidarlas y reajustarlas, establece que la vigencia será la de la época del contrato de concesión y se extenderá a toda su vigencia. .
Ley 756 de julio 23 de 2002 Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones.	Modifica la Ley 141 de 1994, estableciendo nuevos criterios de distribución de los recursos de regalías y de las compensaciones monetarias derivadas de la explotación de los hidrocarburos, en lo que corresponde al Fondo Nacional de Regalías, municipios y departamentos productores y municipios portuarios. Define porcentajes variables para el pago de las regalías de hidrocarburos. Establece el pago de una regalía adicional para los contratos revertidos a favor de la nación después de 1994. Establece la necesidad que los departamentos y municipios productores y los municipios portuarios utilicen los recursos en proyectos prioritarios de inversión contemplados en los Planes de Desarrollo de los respectivos entes territoriales. Señala que, mientras las entidades territoriales indicadas no alcancen coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, se deberán asignar el total de los recursos percibidos a estos propósitos.
La ley 858 de 2003	Modifica la ley 756 de 2001 señala la destinación y los ejecutores de los recursos del FNR asignados a la promoción de la minería. A su vez, dispone la destinación del 50% de recursos del FNR y el 5% de las regalías directas para el FONPET.
La ley 1156 de 2007 (artículos 116 al 121)	Expide el Plan Nacional de Desarrollo, Establece los sectores prioritarios que serán financiados con recursos del FNR, se desahorran recursos FAEP para el saneamiento de cartera hospitalaria, las coberturas financiadas con recursos de regalías, deben alcanzar las metas establecidas para los sectores de mortalidad infantil máxima, cobertura básica en salud, educación, agua potable y alcantarillado, posibilita a los departamentos destinar hasta el 10% de recursos de regalías propias y compensaciones, para financiar el costo de las mesadas pensionales (artículo 160).
Ley 1283 de 2009	Por la cual se modifican y adicionan el artículo 14 de la Ley 756 de 2002, que a su vez modifica el literal a) del artículo 15 y los artículos 30 y 45 de la Ley 141 de 1994. De igual manera, el Decreto 1747 de 1995, establece la mortalidad infantil máxima y las coberturas mínimas para salud, educación, agua potable y alcantarillado.

Fuente: Adaptación del autor.

El decreto 1760 de 2003, crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), entidad que asume la administración integral de las reservas de hidrocarburos de

propiedad de la Nación, el recaudo y giro de regalías por la explotación de hidrocarburos y por otro lado, el Decreto 416 de 2007 que reglamenta parcialmente las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002.

El Decreto 4192 de 2007, reglamenta parcialmente las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002, reglamenta parcialmente las Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002 y por otra parte, el Decreto 3510 de 2009. "Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 y 14 de la Ley 141 de 1994 modificado por el artículo 2 de la Ley 1283 de 2009".

Los Decretos más recientes son el decreto 3517 de 2009. "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación. Expedido el 14 de Septiembre de 2009. El cual derogó los Decretos 195 de 2004 y el 4355 de 2005." Y el Decreto 3976 de 2009. "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 416 de 2007 y se dictan otras disposiciones." Finalmente, el Decreto 1447 de 2010. "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 120 de la Ley 1151 de 2007 y los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 modificados por la Ley 1283 de 2009"; así como existe la normatividad también hay una correlación de funciones entre la Institucionalidad a nivel Nacional, departamental y municipal. A continuación encontrará la tabla N° 2, que permitirá al lector identificar las competencias de cada una.

Tabla 2

Marco institucional sobre regalías a nivel de competencias

Entidad	Competencias
Ministerio de Minas y Energía	Establece la política en “materia de exploración, explotación, transporte, refinación, procesamiento, beneficio, transformación y distribución de minerales e hidrocarburos”. También realiza las liquidaciones para el pago de regalías de hidrocarburos.
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Recauda y administra los recursos del FNR.
Ecopetrol	Realiza la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación, procesamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos.
Departamento Nacional de Planeación	Ejerce el control y vigilancia a la correcta ejecución de los recursos de regalías y compensaciones y de las asignaciones del Fondo Nacional de Regalías. Así mismo, le corresponde registrar los proyectos aprobados por los ministerios, para ser financiados por el FNR por medio de la Dirección de Regalías.
Dirección de Regalías –DNP	Está encargada de dirigir, supervisar y coordinar las actividades de carácter técnico en materia de regalías asignadas al DNP; así como coordinar con las dependencias correspondientes al interior del DNP y con los ministerios y demás entidades competentes, la formulación de criterios de elegibilidad, de viabilidad y los requisitos básicos para la presentación de proyectos financiados o cofinanciados con recursos del FNR, de regalías y compensaciones, para ser sometidos a aprobación del Consejo Asesor de Regalías, entre otras.
Agencia Nacional de Hidrocarburos- ANH	Administra las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación. Le corresponde recaudar y girar las regalías a las entidades territoriales y compensaciones de Estado. Además realiza las retenciones de las sumas de las participaciones y regalías con destino al FAEP.
Fondo Nacional de Regalías- FNR	Fue un fondo cuenta constituido con el remanente de los recursos no asignados directamente a los departamentos y municipios productores o a los municipios portuarios. Era un establecimiento público con personería jurídica, adscrito al Departamento Nacional de Planeación, cuyo Director General es su representante legal.
Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera- FAEP	Este se creó con el fin de ahorrar recursos provenientes de las regalías de hidrocarburos, en tiempos de bonanza petrolera y para mantener un capital para cuando los campos se encuentren en declive. Los recursos no son apropiados por la Nación, sino que simplemente se depositan en el exterior y se reintegran cuando los ingresos de regalías son menores a los límites señalados por la Ley.

Fuente: DNP, elaborado por Herrera, D., 2010.

2. Marco Metodológico

La presente investigación utiliza un enfoque mixto en el que se analiza información cuantitativa y cualitativa, con una caracterización inductiva lo que de acuerdo con (Hernández, p. 8), me permite hacer interpretación contextual, recolección de datos, flexibilidad y la formulación de preguntas.

El Enfoque cuantitativo: usa recolección de datos para probar hipótesis con base en la medición numérica y el análisis estadístico para establecer patrones de comportamiento, este estudio utiliza la segunda parte de la definición para las variables ingresos e inversión. Enfoque cualitativo: utiliza recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación y puede o no probar hipótesis en su proceso de interpretación, (Hernández, p. 10-11).

El análisis de ingresos por concepto de regalías que ha recibido el departamento de Arauca, así como la evolución del PIB total y Per cápita, al mismo tiempo se utilizaron series estadísticas que permitieron hacer análisis respecto de los valores de las regalías ejecutadas por el departamento de Arauca y los sectores a los cuales se dirigieron.

Para ello, se tuvo de referente el concepto de desarrollo regional desde planteamiento de Vásquez Barquero que incluye el desarrollo endógeno y la convergencia/divergencia del crecimiento económico; que permite medir la convergencia/divergencia de Arauca frente al país, o de la misma región en momentos distintos tomando como parámetro el PIB per cápita. Se trata de abordar básicamente el

análisis del crecimiento de una región que es receptora de un volumen considerable de recursos de regalías en un ambiente de cambio de esquema económico dado el contexto internacional que afecta las regiones.

Las categorías analíticas de la investigación parte del supuesto a mayor financiación de un territorio, mayores niveles de desarrollo expresados en aumento de coberturas en educación y salud, al igual que la evolución positiva del PIB regional, para realizar dicho análisis se parte de una revisión de cada uno de los planes de desarrollo como apuesta de planificación.

2.1 Unidad de análisis

La unidad de análisis principal es el departamento de Arauca, debido a que es el ente que recibe los recursos y es el encargado de administrarlos durante el período de investigación. Para ello se utilizaron los planes de desarrollo aprobados durante cada uno los períodos constitucionales de los respectivos gobernadores, así como las ejecuciones de los gastos de inversión durante el período 1983-2007.

Es el departamento por mandato constitucional el encargado de realizar la asistencia técnica y el apoyo para que los municipios realicen una adecuada inversión de los recursos de acuerdo con la competencia que le otorga al ente territorial, la Constitución y la Ley.

De acuerdo con el artículo 298 de la Constitución Política, los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Por consiguiente, la unidad de trabajo fueron los Planes de Desarrollo del Departamento durante el periodo 1991-2007, en especial el aspecto que tiene que ver con las matrices plurianuales de inversión, de otra parte, las ejecuciones presupuestales que permitieron contrastar el cumplimiento de lo planeados frente a lo ejecutado en cada uno de los periodos de gobierno a que hace referencia el estudio.

2.2 Poblaciones de Estudio

Los Planes de Desarrollo del Departamento que estuvieron vigentes durante el periodo de estudio (1985-2007) incluyendo el plan de quinquenal como apuestas de desarrollo. Para cumplir con dicho objetivo, se procedió a recopilar la información de carácter presupuestal correspondiente a los ingresos totales del departamento y los ingresos recibidos por concepto de regalías durante el período 1985-2007. Luego se procedió a su clasificación en los sectores que establecen los planes de desarrollo adoptados durante cada gobierno.

De las características generales del diseño metodológico sobre el análisis de los planes de Desarrollo se resaltan las que cumple este trabajo de investigación:

El tema-problema, componente dominante del estudio de los planes de desarrollo departamental, indaga por la perspectiva de desarrollo en los planes y busca aportar a la construcción de conocimiento desde la órbita de los gobiernos locales.

Los planes de desarrollo, instrumentos expedidos periódicamente conforme al marco legal, tienen estructuras similares. Esto permite hacer análisis para conocer sobre un evento de planeación, en este caso la formulación de acciones sobre el concepto de desarrollo y la financiación.

El propósito del estudio de caso de “particularizar” se cumple ya que el análisis se realizó plan por plan, sin pretender generalizar a toda la planeación, ni a todas las planeaciones.

Este estudio de los planes de desarrollo utiliza la estrategia de análisis de contenido, por su sensibilidad para aplicarse a textos escritos y discursos narrativos.

El estudio sigue la definición de Krippendorf, el Análisis de Contenido es el conjunto de los métodos y técnicas de investigación destinados a facilitar la descripción sistemática de los componentes semánticos y formales de todo tipo de mensaje, y la formulación de inferencias válidas acerca de los datos reunidos.

Las fuentes de información consultadas son los documentos de los planes de desarrollo y los programas de gobierno respectivos, la información necesaria para el caso seleccionado está disponible.

Los resultados se analizaron teniendo en cuenta:

Las dimensiones del desarrollo. Este análisis incluye tres dimensiones más relacionadas: Las finanzas públicas.

Finalmente, se presenta una reflexión acerca de las lecciones aprendidas y buenas prácticas relacionadas con la planeación y nuevas preguntas de estudio para futuras investigaciones.

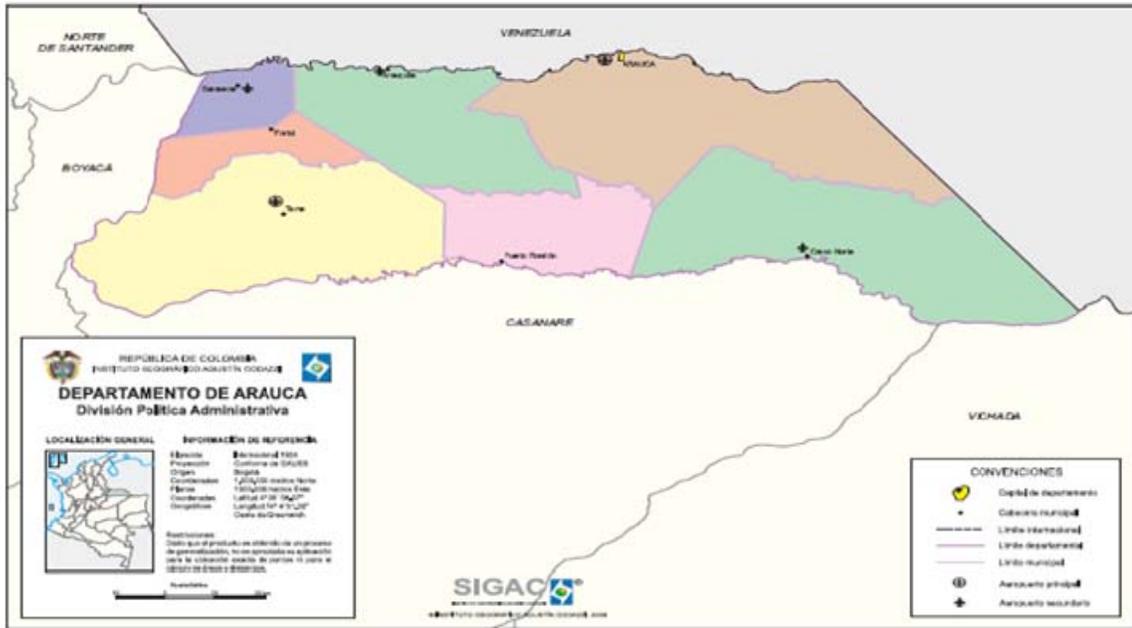
3. Marco de Análisis

3.1 Planeación del Desarrollo en el Departamento de Arauca.

3.1.1 Algunos antecedentes antes de la explotación petrolera. La historia de Arauca, resulta tan interesante como la de la República. (Pérez, 1985) afirma que las tierras de Arauca se descubrieron en 1536 por el conquistador alemán Georg Hohermuht Von Spira, iniciando el proceso de colonización y evangelización de los nativos pobladores de la región. En 1780, el presbítero Juan Isidro Daboín con autorización del gobierno regional, promueve la construcción de habitaciones, sementeras y establecimiento de ganaderías en las extensas llanuras Araucana.

En el naciente departamento de Arauca, se evidenció la evolución política administrativa “con la promulgación de la Constitución Política de Colombia de 1991, Arauca se convierte en departamento de acuerdo con lo establecido en el artículo 309 constitucional”, hasta antes del hallazgo petrolero más importante del país “Caño Limón”, ocurrido en 1985, el territorio que hoy ocupa el departamento de Arauca sólo contaba cuatro (4) municipios: Arauca, Arauquita, Saravena y Tame. Los restantes tres municipios fueron creados con posterioridad a los inicios de la explotación petrolera.

Caropresse, 1998, señala “los primeros dos corregimientos principales de la entonces Intendencia Nacional de Arauca en lograr su mayoría de edad, fueron Cravo Norte y Puerto Rondón los cuales mediante decreto 677 del 13 de abril de 1987”, se constituyeron en municipios. Posteriormente, mediante decreto 2926 del 15 de diciembre de 1989, se elevó a la categoría de municipio el corregimiento de Fortul; este municipio es el más nuevo en el departamento de Arauca (ver figura 2).



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Figura 2. División político-administrativa del departamento de Arauca

Antes de la creación del departamento existía la siguiente institucionalidad en la Intendencia (ver tabla 3).

Tabla 3

Institucionalidad de la Intendencia de Arauca

Administración central	Sector				
	Agropecuario	Financiero	Educativo	Salud	Justicia
Intendente	ICA	Banco Popular	Secretaría de Educación	Hospital San Vicente	2 Juzgados del circuito
Secretaría de Gobierno	INCORA	Banco de Bogotá	Fondo Educativo Regional (FER)	Hospital San Lorenzo	5 Juzgados municipales
Secretaría Obras Públicas	FEDECACAO	Banco Ganadero		Hospital del Sarare	3 Juzgados Instrucción criminal
Secretaría de Hacienda	IDEMA	Caja Agraria		Hospital San Antonio	2 Juzgados promiscuos territoriales
Secretaría Educación	SENA	BCH		Centro Salud-Fortul	1 Establecimiento Carcelario
Secretaría de Planeación	HIMAT			Centro Salud-Rondón	
Secretaría de Agricultura	FEDEGAN			Centro Salud-Cravo Norte	
Consejo Intendencial	FONDO GANADERO				
4 Alcaldes					
4 Concejos municipales					

Fuente: Caropresse, 1988. Elaboración Propia

El municipio de Arauca contaba con dos (2) juzgados del circuito, dos (2) municipales, uno (1) de instrucción criminal y uno (1) de Menores, los municipios de Tame y Saravena contaban con un (1) juzgado promiscuo municipal y uno (1) de instrucción criminal respectivamente, Arauquita sólo contaba con un juzgado promiscuo

municipal, mientras Puerto Rondón y Cravo Norte contaban cada uno con un juzgado promiscuo territorial, la anterior información evidencia que la Intendencia contaba con varios organismos del orden Nacional.

3.1.1.1 Características del llanero araucano. Se consideró importante en el desarrollo de la investigación incluir un acápite de evidencia sobre patrones culturales de la idiosincrasia “araucana”, por sus particularidades y dará al lector una idea general de cuáles son las características del territorio y sus habitantes y por ende, sobre el desarrollo.

En el departamento de estudio, por sus características geográficas se han distinguido dos subregiones: la región de sabana, que se le conoce como la llanura y la subregión del piedemonte, aquella donde termina el llano y empieza la cordillera oriental. Por ello, al referirse al araucano, es necesario distinguir dos prototipos: el llanero de sabana (Arauca, Puerto Rondón, Cravo Norte) y el colono (Arauquita, Saravena, Fortul y Tame). Caropresse, señaló que el llanero, “es el habitante por antonomasia de la sabana baja, sin menoscabo de que haya habitado y habite lugares recostado contra la cordillera. Producto de la mezcla de españoles, indígenas y mulatos, se puede aseverar que es el auténtico morador de las llanuras del oriente colombiano”.

Adicionalmente, el autor señaló que existen unas características propias tales como: (...) Extrovertido, alegre, franco, bondadoso, no concibe nada mejor o similar al llano, del cual se siente amigo, hermano y dueño, querendón de su hogar y parentela, respetuoso, practicante de sus tradiciones y costumbres (...).

Por su parte, Matus, 1988, destacó:

“El veguero araucano de antaño es un ciudadano perengano, hombre morigerado, de una cultura tradicional, dotado del don de la hidalguía, sumergido en la resignación inocua, refugiado en el altar de la franqueza inerme, regocijado en el monasterio de la humildad, laborioso por vocación y cultivador de la tierra bravía. Sus atributos, en la emanación de la fuente del campo, se combina con el vibrar impetuoso de la valentía y el coraje”.

De igual manera, Caropres describió al llanero con las siguientes características

“Por lo general de piel trigueña, tostado de viento y sol, ha sabido conformar junto con el caballo, su compañero de brega, el binomio perfecto para cumplir con éxito la faena del trabajo del llano vaquería, que con su insoslayable vocación ganadera ha conformado siempre su principal ocupación. Extrovertido, alegre, franco y bondadoso (...) querendón de su hogar y parentela y respetuoso practicante de su tradiciones y costumbres ha ido sin embargo cediendo terreno ante los nuevos órdenes y usos impuestos por las migraciones sucesivas hacia su territorio y por los nuevos derroteros que le trazan la misma educación y el avance de las comunicaciones”.

3.1.1.2 Estructura Económica antes de la Explotación Petrolera

3.1.1.2.1 Ganadería. La economía del departamento estaba sustentada en la ganadería y en la agricultura. Vageon, 1994, señala:

“Hacia 1985 en la entonces Intendencia de Arauca, predominaba la ganadería extensiva, y la agricultura tradicional como renglones básicos de nuestra economía; otras actividades eran la explotación de maderas aserradas y el comercio fronterizo de manufacturas entre la capital Intendencial con regiones aledañas venezolanas. Los excedentes destacados eran ganado en pie, maíz amarillo, madre aserrada y cacao. La producción agrícola se orientaba hacia el mercado de los Santanderes a través de la vía Saravena-Pamplona, construida precariamente por el gobierno nacional para apoyar la colonización del Sarare en la década de los sesenta”.

En relación con el ingreso per cápita en los departamentos de Colombia, un estudio realizado por Martínez menciona lo siguiente:

“...Entre 1975 y 2003 el PIB per cápita promedio nacional (o ingreso per cápita) fue de 2.79 millones de pesos constantes; y su crecimiento fue de 1.35% por año. Si bien esta tasa de crecimiento nos muestra una leve mejoría en el ingreso de la población; no da luces sobre

la distribución, ni sobre la evolución de la brecha que existe entre departamentos.

Martínez, 2006. Señala que los ingresos per cápita promedio (1975-2003) más altos se encontraron en Casanare, Arauca, San Andrés y Bogotá; y los más bajos en Chocó, Nariño, Sucre y Guainía”. En síntesis, este estudio estableció que durante el período 1975-2003, el departamento de Arauca ocupó el segundo lugar en PIB per cápita después de Casanare.

En relación con la producción industrial en el período estudiado por Martínez, se evidencia que:

“La productividad industrial medida a partir del valor agregado por trabajador nos muestra que Córdoba genera un poco más de 120 millones de pesos por trabajador, seguido por Bolívar, Huila y Boyacá. Casos como el de San Andrés y Providencia, Arauca, Chocó y Putumayo, evidencian una baja productividad industrial, o una nula presencia industrial en sus economías”.

En cuanto a la ganadería extensiva fue antes y aún en la época petrolera la actividad económica de mayor participación dentro del PIB departamental, por consiguiente la de mayor generación de ingresos para las familias ganaderas de la sabana y el piedemonte llanero.

De acuerdo, con Caroprese citado por Garcés, 2007:

“de 536.000 reses que existían en 1974, se pasó para el año 1985 cuando se inicia la bonanza a 630.000 cabezas de ganado. Hubo un crecimiento de 114.000. Y una población de 70.000 personas, o sea, unos 9 animales por persona, que es tal vez la más alta que hemos tenido recientemente”.

El Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997 informa que la producción ganadera está caracterizada por la coexistencia de dos sistemas de producción bovino diferentes, pero complementarios (p. 233):

“Extractiva y de pastoreo extensivo tradicional, en la subregión de la sabana, en el que se desarrollan actividades de cría y levante fundamentalmente (...) El manejo y explotación de la ganadería de sabana es muy rudimentaria y, en consecuencia, presenta los índices de productividad más bajos del país, pues el sistema de explotación depende casi exclusivamente de la capacidad productiva natural del ecosistema.

Pastoreo extensivo mejorado, con tendencias a la semi-intensificación en la región de piedemonte. Basado en especies mejoradas de pastos, algunas veces asociado con leguminosas nativas o introducidas, y el uso de malezas para las vacas en ordeño y, durante sequías intensas, con algo de ensilaje y heno, en algunas zonas”.

A partir de 1986, la explotación petrolera se ha convertido en la única e importante fuente de ingresos para Arauca, así como la agroindustria y algunos productos industriales en una mínima proporción.

b. Lo agropecuario

En cuanto a la estructura económica agropecuaria, dadas las condiciones naturales y sociales en el departamento se observa la formación de dos tipos básicos de estructura agraria de acuerdo a lo explicado sobre las dos subregiones: Sabana y Piedemonte.

Lo denominado sabana, abarca los municipios de Cravo Norte, Puerto Rondón, la Capital Arauca y el suroriente de Tame, subregión caracterizada por un sistema de producción extractivo, cuyas tierra se han adquirido vía posesión de grandes extensiones de tierra buena parte de cual permanece subutilizada o subexplotada, por su parte, Perrone, 1991, señala:

“el manejo y explotación de la ganadería de sabana es muy rudimentario y, en consecuencia, presenta los índices de productividad más bajos del país (42.7 de natalidad sobre vacas, 10% de mortalidad en crías y 11% de extracción), pues el sistema de explotación depende casi exclusivamente de la capacidad productiva natural del ecosistema de sabana”.

En cuanto a la subregión del piedemonte, el mismo autor sostiene “que dicha región se encuentra prácticamente titulada en su totalidad (9119 expedidos hasta 1989), las propiedades oscilan entre 30 y 150 hectáreas, con un promedio de 57 por finca”.

En relación con las circunstancias que dieron origen a la estructura agraria de la región del Piedemonte, Perrone (1991) menciona:

Varios fueron los elementos que influyeron en la configuración de una estructura relativamente igualitaria de la tenencia de la tierra en el piedemonte. En primer lugar, el carácter mismo de la colonización campesina de tipo familiar, que permitía alinderar en razón directa a la exigua capacidad de explotación por parte del núcleo familiar; en segundo lugar, el carácter de la acción gubernamental, que orientó el asentamiento campesino sobre el molde de la empresa agrícola familiar, con lo cual puso límites (no más de 450 hectáreas titulables) al tamaño de las fincas y, finalmente la presencia guerrillera (ELN y FARC) en la zona, desde los inicios del proceso colonizador, y a la libre penetración de capitales a la región.

3.1.1.3 Explotación petrolera en Arauca antes de Caño Limón. En relación con los sistemas de explotación petrolera en Colombia, Chona, 1987, sostiene:

“Hasta 1974 venían actuando en Colombia tres sistemas para la contratación y explotación de hidrocarburos: el mecanismo de concesión

que les he mencionado; el de asociación que se inicia con la ley 20 de 1969 y el sistema directo de explotación a cargo de la Empresa Colombiana de Petróleos. Hoy existen solamente dos sistemas para la contratación de la exploración y explotación petrolera: el de asociación y el sistema directo de operación por cuenta de Ecopetrol”.

La explotación petrolera en Arauca se inicia en el año 1959 cuando la compañía Socony Mobil perforó el pozo La Hielera N° 1 en Puerto Rondón. Un año más tarde la compañía Shell realizó el mismo trabajo con el pozo Tame N° 1, ninguno de estos dos esfuerzos tuvo trascendencia inmediata. En 1980, se lleva a cabo el primer descubrimiento petrolero con la perforación del pozo Arauca N° 1 y 2 efectuada por Intercol en el municipio de Saravena. En 1981 Ecopetrol perfora el pozo Río Ele N° 1 con resultados negativos. Finalmente, en 1982, la Occidental de Colombia (OXY), en cumplimiento del contrato de Asociación Cravo Norte perforó el pozo Arauquita N° 1 que aunque no resultó productor, sí suministró información muy valiosa para lograr los posteriores hallazgos de Caño Limón en 1983 y 1984. (p. 28).

Sobre este mismo tema, Caroprese, (1998) dice:

“Para el año 1984 y subsiguientes se practican perforaciones en los yacimientos Mata Negra, La Yuca, Redondeo y Caño Verde hasta completar a la fecha, unos treinta pozos de desarrollo con reservas recuperables en 1.000 millones de barriles. Las tasa de explotación o bombeo diario de crudo autorizada por el Ministerio de Minas y Energía

en este importante campo es de 196.000 barriles diarios, tasa que tiende a incrementarse con el resultado positivo de las nuevas exploraciones”.

3.2 El Desarrollo del Departamento de Arauca

3.2.1 Antecedentes de la planeación en el departamento de Arauca. De acuerdo con lo preceptuado en la ley 22 de 1983, la administración de las Intendencias y Comisarias le corresponde al Gobierno Nacional, al Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO), esta norma entre otras funciones le establece al Gobierno Nacional en su artículo 3° las siguientes:

Fijar las políticas para su desarrollo y promover su mejoramiento económico, social y cultural, mediante la elaboración de planes y programas, utilizando en forma óptima sus recursos humanos y naturales, tanto renovables y no renovables, para el logro de un equilibrio regional.

Determinar criterios generales para la adopción y ejecución de programas y proyectos de desarrollo regional y urbano.

Evaluar la ejecución del Plan de Desarrollo y sus resultados...

Al Departamento Administrativo de intendencias y comisarias, de acuerdo con la citada norma en su artículo 4° le correspondía:

Fomentar de acuerdo con sus planes y programas generales y especiales, su desarrollo económico, social y cultural.

.....promover el desarrollo de su infraestructura física de sus servicios públicos, sociales y comunitarios.

Coordinar y promover la formulación y ejecución de los programas y proyectos de las administraciones seccionales deban desarrollar en sus respectivos territorios y evaluar el cumplimiento de los mismos.

Por consiguiente, las Intendencias y Comisarias eran gestionadas desde el Ministerio de Gobierno. Al respecto Santos, 1987, afirma. En 1933, con la creación de la Seccional de Intendencias y Comisarías del Ministerio de Gobierno, comenzó el proceso institucional de reconocimiento de esta media patria casi ignorada. En 1960 la Sección fue convertida en División de Territorios Nacionales y en 1968 pasó a ser Dirección General de Intendencias y Comisarías. En 1974 el Presidente López Michelsen creó el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (DAINCO), separado del Ministerio de Gobierno y adscrito a la Presidencia de la República”.

En teoría y desde el punto de vista legal, podríamos decir que el proceso de planeación de los departamentos y municipios en Colombia, se inicia con la expedición por parte del Congreso de la República de la ley 61 de 1978, (ley Orgánica de Desarrollo Urbano), cuyo artículo 3 señala:

“Con el objeto de lograr condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, social y administrativo, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes deberá formular su respectivo plan integral de desarrollo con base en las técnicas modernas de la planeación urbana y de coordinación urbano-regional”

Las oficinas de planeación de los departamentos tendrían la responsabilidad de la planeación del desarrollo. El numeral c) del artículo 10 de la ley 61 dispone:

“La delimitación de las regiones de planeación para la formulación de los planes a que se refiere el artículo 3º, corresponderá preferencialmente a los departamentos, por medio de sus oficinas de planeación o por conducto de asesores oficiales o particulares debidamente calificados;”. Aquí es importante señalar que por dicha época Arauca apenas alcanzaba el rango de Intendencia, incluida en el gran grupo mal denominado por los técnicos de planeación como territorios nacionales o la otra Colombia.

Finalmente, en forma puntual la obligación de elaborar un plan de desarrollo de acuerdo con el programa de gobierno propuesto a sus electores, aparece con la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación) concretó las directrices establecidas en el capítulo 2 del título XII de la Constitución de 1991. Definió los principios rectores de la planeación, estableció los contenidos, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales, definió las autoridades y las instancias de planeación, determinó su conformación y funciones, y señaló pautas generales para la ejecución y la

evaluación de los planes. En relación con los planes de desarrollo de las entidades territoriales (departamentos y municipios) la ley 152 de 1994 establece:

“Artículo 31. Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales o las autoridades administrativas que hicieren sus veces, siguiendo los criterios de formulación establecidos en la presente Ley”.

En relación con la planeación en las entidades territoriales indígenas el mismo artículo 31 de la ley 152 señala:

“Las autoridades de las entidades territoriales indígenas definirán en los alcances y los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y seguimiento de los planes, de acuerdo con sus usos y costumbres, atendiendo los principios generales de esta Ley y haciendo compatibles los tiempos de presentación y la articulación con los procesos presupuestales, de tal manera que se logre la coordinación y concertación de la planeación con las autoridades de las demás entidades territoriales y con la Nación”.

En relación con la autonomía de las entidades territoriales el artículo 32 de la ley 152 de 1994, establece:

“Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley”.

Igualmente, este mismo artículo menciona:

“Los planes de desarrollo de las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para su elaboración las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo para garantizar la coherencia”.

Otro instrumento que el legislador aprobó es la ley 388 de 1997 (ley de ordenamiento territorial), la cual de acuerdo a los parámetros del artículo 16 con respecto a los contenidos de los planes básicos de ordenamiento, el PBOT incluye los elementos del componente general, del componente urbano y del componente rural, lo que permite complementar el plan de desarrollo departamental.

Las inversiones en la Intendencia de Arauca

El informe final del Director de Intendencias y Comisarías 1973-1974, da cuenta de las siguientes realizaciones en la Intendencia Nacional de Arauca; desde entonces se proyectaban las grandes obras que aún hoy después de veinte cinco años de bonanza petrolera requiere el departamento.

Calles y Carreteras:

En relación con la infraestructura vial del municipio de Arauca, Pérez (1985) afirma:

“Atendiendo a una de las más antiguas aspiraciones se procedió a la pavimentación de las calles de Arauca en un área aproximada de 98.000 m² y con una inversión de \$13 millones. Esta obra se financió con recursos propios de la Intendencia y queda totalmente terminada”

En cuanto a la interconexión de centros urbanos Pérez (1985) señala:

“Con el objeto de interconectar los centros urbanos más importantes de la Intendencia el INCORA programó en 1973 la construcción de 120 km de vía entre los siguientes centros: Rosablanca-Banadía, Banadía-Puerto Lleras, Fortul-Jujú, Jujú-Los Chorros, Fortul-Caranal, Transversal a la Paz y Puerto Nariño-Jujú. Estas obras deberán concluirse en 1975 y su presupuesto para estos primeros 120 km es de \$35.000.000. Para la vigencia 1974-1975 se programó la construcción de

140 km más con un presupuesto de \$42.500.000, que permitirán continuar con los planes anteriores y deberán servir para adelantar los tramos de Saravena-Fortul, Saravena- Bojabá, y Saravena -Puerto Nariño vía que el INCORA había trazado en años anteriores allí”.

En relación con la vía que comunicaría al Departamento de Boyacá con Arauca, Pérez (1985) dice:

“El Fondo Vial Nacional, por su parte, financia y construye por administración la carretera Sácama-Tame-Fortul, vía que comunicará estos importantes centros agrícolas y madereros con los departamentos de Boyacá y Santander, permitiendo así intercambios de diverso orden”.

Aeropuertos:

En cuanto a la infraestructura aeroportuaria Pérez, 1974, señala:

“Actualmente se pavimenta en Tame la pista del aeropuerto en una longitud aproximada de 1.600 metros y paralelamente, se desarrollan las obras del terminal. Estas obras son financiadas y construidas por la Aerocivil y deberán quedar concluidas en el curso del presente año”.

Electrificación: En cumplimiento de la programación en este sector “se terminaron los planes de electrificación de Arauquita y se trabaja en Saravena y Puerto Nariño. En colaboración con el ICELK, se está

tramitando la adquisición de plantas para la ciudad de Arauca; igualmente, se tiene programada la ampliación de las redes de Tame, Puerto Rondón y Cravo Norte”.

Acueducto y alcantarillados: El programa de acueducto y alcantarillado ha estado dirigido a dotar y ampliar las redes de los centros más poblados de la Intendencia. Con la pavimentación de las calles de Arauca quedó construida la red de acueducto para la ciudad y para suplir el alcantarillado, imposible de construir por ahora, se recomendó la construcción de pozos sépticos de acuerdo a las diferentes necesidades en el casco urbano de la ciudad; este trabajo se financia y desarrolla por intermedio del Servicio Seccional de Salud Pública. Se construyeron también los acueductos de Puerto Nariño, Arauquita, Saravena, Tame y otros centros poblados, con participación del INPES”

Salud: Siguiendo las prioridades señaladas por la política del Ministerio de Salud, “se buscó aumentar la cobertura en la prestación de los servicios. En la actualidad se amplían los hospitales de Arauca y Tame. El Ministerio de Salud construye entre otros, los centros de salud de Betoyes y Puerto Nariño. El INCORA participa en este sector con la construcción del Hospital de Saravena y de centros de salud en diferentes sitios”

Educación: La Intendencia adelanta en este sector la construcción del Internado del colegio “Simón Bolívar” de Arauquita y el Liceo Tame; la Concentración de Desarrollo Rural de Saravena y ocho escuelas más, las cuales vienen siendo financiadas por el INCORA. El ICCE construyó 59 escuelas de primaria y está terminando la Concentración Escolar e Internado Indígena en Tame.

Las anteriores aparecen como las obras más importantes en los diferentes sectores. Existen, sin embargo, programas dirigidos a complementar la infraestructura y el equipamiento urbano, tales como puentes, mataderos, terminales de transporte, campos deportivos, plazas de mercado, vivienda, edificios para la administración, cárceles, etc. “Obras que disponen para la ejecución de \$25.000.0000; para la Intendencia del Arauca, ha sido programada la construcción de Centros de Servicios Múltiples en la Isla del Charo y en Montañitas. Actualmente cuenta con \$480.000 por intermedio del ICCE para la construcción de las dependencias del Internado y Escuela que componen la parte educativa del programa general de los centros”.

Haciendo un parafraseo a lo expuesto por Pérez, las obras para los diferentes sectores ha contado durante las dos últimas vigencias con un presupuesto total de más de \$136.000.000 pero en la actual vigencia corresponde a \$86.000.000, evidenciando así un notable incremento de recursos dentro del propósito de atender las necesidades de acuerdo a un bien establecido y coordinado plan de prioridades, es decir, en este punto de la historia hubo evidencia del aumento en más del 40% de los recursos obtenidos hasta el momento.

3.2.1.1 La Inversión Sectorial del Departamento 1988-1991. Con el fin de evaluar la inversión sectorial del departamento he tomado como referencia el período comprendido entre el primero de abril de 1988 a 31 de diciembre de 1991 (hasta 1992 el período fiscal iniciaba el primero de abril y terminaba el 31 de marzo del siguiente año). Tiempo que tiene dos características en particular: la primera que marca el inicio de la inversión con recursos de regalías provenientes de la exploración y explotación de hidrocarburos del campo petrolero Caño Limón. Una segunda característica es que se inicia un período nuevo de denominación legal del territorio al pasar de Intendencia a Departamento en virtud de la aprobación de la nueva Constitución Política de Colombia de 1991.

La inversión comprometida durante el período 1988-1991 de acuerdo con las ejecuciones presupuestales ascendió a la suma de \$147.743,5 millones de pesos corrientes, de acuerdo con la siguiente tabla.

Tabla 4

Inversión sectorial Departamento de Arauca 1988-1991 (millones \$ corrientes)

Sectores de inversión	1988	1989	1990	1991	Total inversión 1988-1991	% Particip.
Justicia, defensa, seguridad y convivencia	37,85	89,17	135,12	326,98	589,12	0%
Bienestar y organizacion social	685,23	383,00	1.832,16	1.433,87	4.334,26	3%
Desarrollo cooperativo	6,00	-	27,00	-	33,00	0%
Deuda publica y otras inversiones (aportes privados y públicos)	1,00	290,20	10.295,06	10.527,67	21.113,93	14%
Infraestructura fisica y equipamiento	1.151,17	351,07	218,31	417,58	2.138,14	1%
Salud	53,37	668,67	1.179,90	2.045,44	3.947,38	3%
Acueducto y alcantarillado – Servicios públicos	1.094,80	1.977,45	1.455,44	5.286,27	9.813,96	7%
Transporte - Vías	6.331,93	11.373,28	16.179,24	18.639,19	52.523,65	36%
Energía	811,18	5.022,78	1.583,96	8.451,13	15.869,05	11%
Educación	1.285,79	1.931,32	3.505,03	4.950,83	11.672,98	8%
Agricultura y ganadería	2.710,56	2.091,79	7.098,17	11.063,30	22.963,82	16%
Agroindustria - Fondo Fomento Agropecuario	-	832,87	-	-	832,87	1%
Silvicultura, caza, pesca y control erosión	12,97	13,64	60,89	69,01	156,51	0%
Vivienda y ordenamiento urbano	560,71	304,37	159,80	1,76	1.026,63	1%
Planeacion e informacion	43,37	108,52	161,70	348,02	661,61	0%
Industria y comercio - Fomento empresarial	8,60	7,00	-	-	15,60	0%
Desarrollo laboral y bienestar	-	-	27,00	4,00	31,00	0%
Total inversión 1988-1991	14.794,53	25.445,13	43.918,79	63.565,05	147.723,50	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones Presupuestales 1988-1991. Elaboración del autor.

El 76% de la inversión en el período estuvo destinada a los sectores de infraestructura vial (36%), agricultura (16%), energía (11%), educación (8%) y acueducto (7%). Se destaca que adicionalmente el ente territorial destinó al pago de aportes a entidades público-privadas y al servicio de la deuda \$21.113 millones de pesos, equivalente al 14% de la inversión realizada durante el período. El 10% de la inversión se destinó a cubrir los diez (10) sectores restantes de inversión entre los que se pueden mencionar bienestar social (3%), salud (3%) y el 4% restante se comprometió para financiar sectores como vivienda, agroindustria, equipamiento urbano, justicia y planeación entre otros. Esta manera de priorización de la inversión refleja un claro enfoque de desarrollo económico con énfasis principal en la dotación de la infraestructura propia de la etapa de despegue del desarrollo.

3.2.2 Plan quinquenal “Arauca un compromiso en serio”: 1993-1997. El Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997 fue elaborado por el equipo de gobierno del primer gobernador de Arauca, Luis Alfredo Colmenares Chía, por elección popular para el recién creado Departamento. Aprobado mediante la ordenanza departamental N° 03 de febrero 23 de 1993, en el segundo año de gobierno, un plan concebido en un horizonte de cinco (5) años, con la concepción de los planes quinquenales que había sugerido el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías (Dainco). Es importante, destacar que a la fecha de aprobación de este plan aún no se había iniciado por parte del Congreso de la República el estudio y aprobación de la ley orgánica de planeación (ley 152 de 1994), es decir, en este punto Arauca fue pionera.

Sobre este primer intento de planear el futuro para el departamento de Arauca, Montenegro, 1993, afirmó: “Yo entendería fundamentalmente el Plan de Desarrollo de Arauca como la mejor manera de poner a producir las regalías del petróleo mucho más allá del plazo de las mismas”.

Continuando con la evaluación del Plan Montenegro, al referirse sobre la concepción del desarrollo sostiene:

“El Plan Quinquenal de Desarrollo de Arauca es un gran Plan, está bien estructurado, tiene el diagnóstico de la realidad araucana. No es un plan elaborado por técnicos que viven lejos, sino por gente que conoce bien los temas, que vive en la región, que se metió en los problemas para buscarles soluciones; entonces no es solo un plan sino una respuesta a una interpretación de toda la problemática que penetra en la producción, en la Justicia, en la parte política, en las instituciones.

Es un documento que va hacer definitivo y que seguramente va a tener aplicaciones prácticas en la vida diaria de los araucanos. La nación va a comprometerse a analizarlo, a estudiarlo y en la medida en que se concreten los proyectos la nación va a comprometer los recursos para hacer realidad este plan. El Plan Quinquenal de Desarrollo tiene una concepción global del desarrollo a diferencia de lo que ocurre con otros departamentos, que presentan solicitudes meramente parciales sobre carreteras u hospitales. En este plan de Arauca se tiene una concepción

completa de las inversiones necesarias, incluyendo la agricultura, las vías, los servicios públicos, la salud, tocando todos los aspectos de la vida departamental”.

El Plan Quinquenal otorgaba una importancia crucial a la integración fronteriza, como motor del desarrollo económico de la región. Las estrategias del plan y políticas en relación con la integración entre Arauca y Venezuela se constituían en la esperanza del departamento.

El Plan enunció tres consideraciones estratégicas generales, que se mencionan a continuación:

La frontera es un punto de confluencia de dos economías.

Un objetivo prioritario de una región fronteriza es su integración al resto del país.

Dentro de la estrategia integracionista de Arauca no se considera a este departamento como un área de tránsito entre Colombia y Venezuela, sino como una zona de en la que confluyen de manera progresiva y creciente actividades comerciales y productos en los diferentes sectores de la economía, como parte de una región fronteriza que aprovecha de esta manera el conjunto de los efectos positivos de integración.

Igualmente, el documento señaló como principales políticas identificadas con la integración fronteriza las siguientes:

Apoyar desde el Departamento de Arauca la política nacional de integración económica de Colombia y Venezuela, y subrayar la importancia que dentro de este contexto debe tener la integración fronteriza.

Adoptar una actitud dinámica y activa frente al proceso de integración fronteriza, asumiendo responsabilidades de inversión de envergadura a nivel departamental para los proyectos que se consideren prioritarios al respecto.

Introducir dentro del conjunto de políticas sectoriales de desarrollo la temática de la integración fronteriza, para que desde cada uno de ellos se apuntale esta estrategia central para el desarrollo.

Impulsar la consolidación de la inversión en infraestructura social y económica, con énfasis, en una primera etapa, en la salud y la educación y en las vías de comunicación.

3.2.2.1 Los Programas y Proyectos de Inversión del Plan Quinquenal. El Plan identificó cinco áreas (dimensiones) y dieciséis sectores de inversión que señalarían los derroteros para construir Estado en Arauca en su dimensión nacional y regional, sobre

la base de pensar los problemas en forma sistemática, de asimilar los recientes cambios institucionales del país y de plantear soluciones acordes con las peculiaridades del departamento. Es importante aclarar que en la fecha de elaboración y aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, aún no estaba aprobada la ley orgánica de Planeación, la cual identifica las dimensiones que debe contener el Plan de Desarrollo. Se destaca el hecho que quienes formularon el plan estuvieron muy cerca en la denominación de las áreas en relación con las que quedaron definidas en la ley 152 de 1994.

En la dimensión Institucional se planteó los siguientes programas y proyectos de inversión para el quinquenio 1993-1997, en los sectores de desarrollo institucional, sistemas de información, finanzas públicas y crédito. El total de inversión programada por el plan ascendió a la suma de \$6.645 millones de pesos, equivalente a un 1.8% del total de la inversión programada para el período.

Tabla 5

Dimensión Institucional- Plan Quinquenal 1993-1997

Sector	Programa	Proyecto
Desarrollo institucional	Organización de la administración dptal	Análisis funcional y de competencias
		Diseño de la organización activa
	Fortalecimiento del sector privado	Sistemas de Información de Planeación
		Racionalización del procedimiento activo
	Ingresos fiscales	Control de Gestión
		Control Fiscal
	Asignación y ejecución del gasto público	Análisis de ventajas comparativas
		Asentamiento de empresas en la región
	Solidaridad regional	Replanteamiento de los Fondos de Desarrollo
		Aforo y organización del Recaudo
Sistemas de información	Sistemas de información estadística	Código de Rentas Dptal
		Sistema de Información pptal
	Sistemas de información para proy. Inversión	Registro de proyectos inversión
		Contratación e Interventoría
	Sistemas de información de gestión mpal	Sistemas de información de contratistas
		Análisis Comunitario
		Instrucción Cívica
Finanzas públicas	Capacitación	Comité Dptal de Estadística
		Comités Dptales de Estadística
	Fortalecimiento fiscal	Banco Dptal de Datos Estadísticos
		Bancos Mpaes de datos estadísticos
	Racionalización del gasto	Anuario estadístico dptal
		Deuda pública
Entidades descentralizadas	Banco de proyectos de inversión mpal	
	Creación de una corporación financiera de desarrollo de arauca	Sist. Inform. Admón Mpal-Siam-
Credito	Establecer una red financiera municipal	Sistema de Información de Oferentes
		Elaboración de Manuales-Seminarios y Conferencias
	Crear una promotora de desarrollo agroindustrial	Estudios estructura tributaria dptal

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, Elaboración propia.

En cuanto al área de infraestructura (dimensión espacio-funcional) el plan propuso los siguientes programas y proyectos de acuerdo en los sectores de vías, telecomunicaciones y energía. Para esta dimensión se programó una inversión de \$123.525 millones de pesos, equivalente a un 33.2% del total de la inversión estimada durante la vigencia del Plan.

Tabla 6

Dimensión Espacio-Funcional Plan Quinquenal 1993-1997

Sector	Programa	Proyecto
Vías y telcomunicaciones	Vías primarias	La Cabuya, Tame, Arauca
		Bojabá, Saravena, Arauquita, Arauca
		San Salvador, Tame, Fortul, Saravena, R. Arauca
	Vías secundarias	Saravena, La Esmeralda, Panamá
		Arauca, Cravo Norte
		Arauca, Caracol, Puerto Colombia
Arauca, La Saya, Feliciano		
Vías terciarias	P. Rondón, Cravo Norte	
	Caminos Veredales	
Energía	Interconexión eléctrica regional	Interconexión con Venezuela
		Interconexión con Casanare
		Integración Regional del Nordeste
		Generación Eléctrica Departamental
	Electrificación rural	
Energía	Lineas de transmisión	Línea Caño Limón-Arauca
		Interconexión del municipio de Cravo Norte
		Subestación Arauca
		Subestación Tame
		Subestación Puerto Rondón
		Subestación Cravo Norte

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, Elaboración propia.

En la dimensión social se plantearon los siguientes programas y proyectos de inversión, distribuidos en los sectores educación, salud, servicios públicos, desarrollo urbano y vivienda. A esta dimensión se le programaron \$143.111 millones, equivalente a un 38.5% del total de la inversión estimada durante el período 1993-1997.

Tabla 7

Dimensión Social-Plan Quinquenal 1993-1997

Sector	Programa	Proyecto
Educación	Reestructuración y desarrollo institucional	Sec. Educación Dptal
		Secretarías Municipales de Educación
		Centro de Investigación y Experimentación
		Fondo de Capacitación, Ciencia y Tecnología
		Corporación Araucana de Cultura
		Instituto de capacitación no formal
	Construcciones y readecuaciones locativas	Unificación Modalidades de contratación docente
		Oficina de Recreación y Deporte
		Aulas para Preescolar
Dotaciones educativas	Escuelas Primarias	
	Colegios de Secundaria	
	Centro de Educación Técnica	
	Centro de Educación Superior	
	Centro de Investigación	
Salud	Protección al medio ambiente y recursos naturales	Nivel Preescolar
		Nivel Primaria
		Nivel Secundaria
		Niveles Especiales
	Materno-infantil	Saneamiento básico, mataderos, basuras
		Aguas
		Acueductos y alcantarillados
		Recursos Naturales
		Nutrición
		Inmunizaciones
Prevención a las enfermedades	Prevención del cáncer de cerviz	
	Planificación Familiar	
	Crecimiento y Desarrollo	
	Supervivir	
	Familia sana en ambiente sano	
	Atención primaria extramural	
	Contra el Cólera	
	Contra el sida	
	De la hipertensión y la diabetes	
	Del trauma por violencia y accidentes	
	Del complejo cardio-vascular	

Sector	Programa	Proyecto
	Tratamiento a la enfermedad y prevención de las muertes	Salud oral
		Atención de urgencias
	Reordenamiento activo y financiero	Atención hospitalaria
		Servicios de apoyo
	Desarrollo urbano	Atención médica especializada
		Boticas Comunitarias
	Normalización de asentamientos	Unidades Móviles
		Ampliación de Coberturas
	Construcción de vivienda	Modernización de las instituciones
		Fortalecimiento Financiero
	Organización social	Descentralización
		Participación comunitaria
	Mejoramiento de la calidad del agua	Educación y capacitación en Salud
		Fortalecimiento Oficinas de Planeación Mpal
	Saneamiento básico rural	Adquisición de Terreno área de expansión
		Construcción de infraestructura para áreas de expansión
	Calidad ambiental	Erradicación de Tugurios
		Construcción de equipamiento urbano
	Servicios públicos	Mejoramiento de Vivienda
		Producción insumos para la construcción
	Mejoramiento de la calidad del agua	Construcción de vivienda popular
		Construcción de unidades básicas
	Saneamiento básico rural	Fomento a las organizaciones populares de vivienda
		Reorganización y definición de funciones
	Calidad ambiental	Mejores prácticas financiera, contables y análisis de costos
		Sistematización de catastros y redes
	Servicios públicos	Sistemas de monitoreo y admón. de operaciones
		Mejoramiento en el control de calidad
	Saneamiento básico rural	Mejoramiento de la atención y protección de los usuarios
		Desinfección con cloro
	Calidad ambiental	Filtración con arena
		Construcción del acueducto regional del Sarare
	Servicios públicos	Instalación de Baterías Sanitarias, letrinas
		Construcción de tanques sépticos
	Calidad ambiental	Instalación de sistemas individuales de agua
		Construcción y operación de rellenos sanitarios
	Servicios públicos	Construcción y operación de biodigestores

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, Elaboración propia.

En la dimensión económica el documento del Plan Quinquenal estableció los siguientes programas y proyectos de inversión para el período de su vigencia, distribuidos en los sectores de agricultura, ganadería, pesca-piscicultura-zoo cría y turismo. Esta dimensión del plan contempló una inversión durante el período por la suma de \$66.701 millones, la cual equivale al 17.9% del total de la inversión programada.

Tabla 8

Dimensión Económica-Plan Quinquenal 1993-1997

Sector	Programa	Proyecto
Agricultura	Mecanización agrícola	Banco de Maquinaria Transferencia paquetes tecnológicos
	Oferta tecnológica	Centro de Investigación y Desarrollo tecnológico Asistencia Técnica Integral
	Zonificación de suelos	Balance de uso actual y estudios detallados Centros de Acopio Zonales y Multiservicios
	Comercialización y abastecimiento	Comercialización Regional Proveedurías, cadenas de tenderos y detallistas de plaza
	Agroindustrialización	Procesamiento y beneficio de cacao, yuca, plátano, arroz, etc.
Ganadería	Modernización tecnológica	Investigación Genética Control Sanitario Banco de Maquinaria Agrícola Construcción de Centros de acopio Almacenes de insumos agropecuarios Apoyo a las Unidades Municipales de Asistencia Técnica
	Fomento subsector ganadería	Financiación Fondo Ganadero Dptal
	Desarrollo institucional	Legislación ganadera
	Fomento y diversificación	Ganadería de Doble Propósito Fomento de especias menores Producción comercial de concentrados y sales minerales
	Agroindustrialización	Frigorífico Departamental Lácteos Tame, Coléctame, y lácteos de Sarare
Pesca, piscicultura y zoocria	Pesca, piscicultura y zoocria	Apoyar la construcción de plantas productoras de hielo Establecer una estación piscícola
		Apoyar la creación de industrias locales para producción concentrados Fomentar empresas para el servicio de frío y almacenamiento
Turismo	Fondo mixto de promoción turística	Fondo Mixto de Promoción Turística Paquetes turísticos especializados
	Fortalecimiento institucional	Dirección departamental de Turismo
	Infraestructura turística	Apoyo Financiero al desarrollo turístico
	Capacitación y concientización turística	Cursos y Seminarios de capacitación

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, Elaboración propia.

Finalmente, en la dimensión ambiental se plantearon los siguientes programas y proyectos de inversión, básicamente dirigidos a las cuencas hidrográficas y el sector forestal. Para esta dimensión se le programaron inversiones por la suma de \$31.869 millones, correspondientes al 8.6% del total de la inversión estimada para el período.

Tabla 9

Dimensión Ambiental- Plan Quinquenal 1993-1997

Sector	Programa	Proyecto
Cuencas hidrográficas		Construir distritos de riego y drenaje
	Cuencas hidrográficas	Elaborar el programa de manejo de la cuenca del río Arauca
		Establecer zonas especiales de manejo hídrico
Forestación	Investigación y acopio conocimientos	Centro Documentación Forestal de Arauca
		Arboretos Araucanos
		Inventario de Biodiversidad Forestal Araucana
	Educación forestal	Capacitación-Postgrados en el exterior
		Capacitación técnica, profesional y de postgrado en el país
		Divulgación de temas forestales en educación formal
Diseño de instituciones para el desarrollo forestal	Divulgación temas forestales entre agricultores	
	Implementación entidad multidepartamental, colombo-venezolana	
	Implementación del Fondo Forestal de Arauca	
		Diseño de implementación del centro de inv. Forestal

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, Elaboración propia.

3.2.2.2 Las inversiones programadas del plan quinquenal 1993-1997. El siguiente cuadro presenta una síntesis, de las inversiones programadas por dimensión y por cada uno de los sectores incluidos en las dimensiones respectivas. Es importante, señalar que para este caso particular los sectores fueron clasificados de acuerdo con las área (dimensiones) identificadas en el Plan de Desarrollo, razón por la cual podrán existir algunos sectores que de acuerdo con la ley 152 de 1994 podrían estar clasificados en una

dimensión distinta a la utilizada en el Plan Quinquenal, como es el caso del Sector Servicios Públicos que podría estar clasificado en la Dimensión espacio-funcional.

La programación de inversiones de la tabla 10, muestra que el sector con mayor asignación de recursos corresponde es vías con el 23.5% del total de la inversión estimada, seguido de educación con 16.3%, mientras que en agricultura se propuso el 12.2%, le sigue energía con 9.7%, salud con 9.4%, servicios públicos con el 6.9%, Recursos Hídricos con el 6.2%, Desarrollo Urbano y Vivienda con el 5.9%, Ganadería 4.1% y los otros siete (7) sectores se les programó el 5.8% de la inversión estimada para el quinquenio.

Tabla 10

Programación de inversiones 1993-1997 (millones de \$ corrientes)

Dimensión	Sectores	1993/1995	1996/1997	Total sector	% participación
Instiucional	Desarrollo institucional	1.100	400	1.500	0,4%
	Sistemas de información	193	57	250	0,1%
	Finanzas públicas	550		550	0,1%
	Credito	4.345		4.345	1,2%
Infraestructura	Vias y telecomunicaciones	56.915	30.610	87.525	23,5%
	Energía	22.000	14.000	36.000	9,7%
Social	Educación	35.500	25.200	60.700	16,3%
	Salud	18.800	16.200	35.000	9,4%
	Desarrollo urbano y vivienda	18.261	3.532	21.793	5,9%
	Servicios públicos	18.863	6.755	25.618	6,9%
Económica	Agricultura	28.905	16.511	45.416	12,2%
	Ganadería	9.308	5.827	15.135	4,1%
	Pesca, piscicultura y zootecnia	2.840	2.150	4.990	1,3%
	Turismo	800	360	1.160	0,3%
Recursos naturales	Recursos hídricos	11.500	11.500	23.000	6,2%
	Forestación	2.935	5.934	8.869	2,4%
Totales		232.814	139.036	371.850	100,0%

Fuente: Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, Elaboración propia.

3.2.3 Plan de desarrollo: “Arauca en la ruta del progreso” 1995-1997. El gobernador electo Vicente Lozano Fernández presentó algunos ajustes al Plan Quinquenal de Desarrollo aprobado por el anterior gobernador, los cuales mediante ordenanza 11E de mayo de 1995 fueron adoptados como nuevo plan de desarrollo para el período respectivo; prácticamente los ajustes tuvieron que ver con la parte estratégica y el cambio del nombre del Plan el cual en el artículo primero de la mencionada ordenanza señala lo siguiente: “Adóptese los ajustes al Plan Quinquenal de Desarrollo del Departamento de Arauca, para el período 1995-1997 con base en el programa de gobierno del gobernador José Vicente Lozano Fernández, “Arauca... En la ruta del progreso”, el cual consta de las siguientes partes:

Tabla 11

Plan de Desarrollo: “Arauca, En la Ruta del Progreso 1995-1997”

Primera parte	Segunda parte
General y/o estratégica	Plan de inversiones
Desarrollo necesidades humanas y autonomía	Proyección de los recursos financieros disponibles en los tres (3) años.
Integración entre los seres humanos, naturaleza y tecnología	Matriz plurianual de inversiones
Integración de lo micro con lo macro.	Proyectos prioritarios de inversión
Integración de lo personal con lo social.	
Integración de la sociedad civil con el Estado	
Autonomía y comunidades indígenas	

Fuente: Plan Arauca en la ruta del progreso. Elaboración Propia.

De esta forma, el Plan de Desarrollo denominado “Arauca en la Ruta del Progreso 1995-1997” fue una continuación de los programas y proyectos del Plan Quinquenal del ex gobernador, Luis Alfredo Colmenares Chía.

Un análisis inicial que denota el interés de trabajar por el bien común del territorio y con una clara proyección al futuro de Arauca. El plan sin lugar a dudas da una mirada general a las necesidades del departamento y hace una planeación con proyección de futuro. En el siguiente acápite se presentará la inversión planeada versus la ejecutada.

3.2.3.1 La inversión sectorial 1992-1997. Al hacer el análisis de la inversión ejecutada durante el período 1992-1997, se agruparon los períodos constitucionales de gobierno de los exgobernadores Luis Alfredo Colmenares Chía y el Señor Vicente Lozano Fernández, por las razones expuestas en el numeral 3.2.3.

Tabla 12

Inversión sectorial Departamento de Arauca 1992-1997 (millones \$ corrientes)

Sectores de inversión	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total	% Participación
Justicia, defensa, seguridad y convivencia	40	582	1.721	750	956	322	4.371	1%
Bienestar y organización social	832	952	854	630	582	941	4.791	1%
Desarrollo cooperativo	-	-	568	550	597	200	1.915	0%
Deuda pública y otras inversiones - (aportes privados y públicos)	8.170	9.065	12.708	24.619	15.932	7.425	77.920	18%
Infraestructura física y equipamiento	901	761	-	-	9.808	-	11.470	3%
Salud	1.750	7.127	3.939	4.982	5.734	10.207	33.738	8%
Acueducto y alcantarillado - servicios públicos	4.441	7.376	9.308	5.847	7.679	5.089	39.740	9%
Transporte-vías	14.446	38.199	15.782	8.719	14.103	39.819	131.067	30%
Energía	3.649	6.058	7.498	3.825	2.294	3.468	26.792	6%
Educación	5.119	10.129	10.009	8.046	11.960	11.573	56.835	13%
Fondo educativo	-	-	-	1.000	1.094	813	2.907	1%
Agricultura y ganadería	3.765	9.188	5.888	1.123	1.445	678	22.087	5%
Agroindustria - fondo fomento agropecuario	-	-	-	500	547	368	1.416	0%
Silvicultura, caza, pesca y control erosión	35	170	213	221	166	-	805	0%
Vivienda y ordenamiento urbano	139	261	895	69	871	-	2.234	1%
Planeación e información	1.035	1.210	1.426	1.332	1.113	4.341	10.457	2%
Industria y comercio - fomento empresarial	-	-	1.121	500	583	368	2.573	1%
Otros sectores	89	63	138	45	969	234	1.538	0%
Total inversión 1992-1997	44.410	91.141	72.069	62.758	76.433	85.846	432.658	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones Presupuestales 1988-1991. Elaboración del autor.

Durante el período 1992-1997 el departamento comprometió recursos por la suma de \$432.658 millones, un valor superior en un 16% en relación con la inversión planeada para el periodo, la cual de acuerdo con la matriz plurianual del Plan Quinquenal la inversión programada ascendía a la suma de \$371.850 millones.

El 72% de la inversión realizada durante el período se destinó a los sectores: infraestructura vial (30%), educación (13%), acueducto y alcantarillado (9%), salud (8%), energía (6%) y sector agropecuario (5%). El 18% (\$77.920 millones) de los recursos invertidos durante el período fue destinado a pago de aportes y al servicio de la deuda pública.

El informe de gestión 2007 del Fondo de Fomento Cooperativo destaca que el 10% de la inversión se destinó a once (11) sectores, entre los que se destaca el Sector Vivienda (1%) equivalente a \$2.234 millones, que unida al esquema cooperativo por autoconstrucción posibilitó la construcción de 353 viviendas en el municipio de Arauca, 60 en Tame, 40 en Saravena y 30 en Arauquita. En infraestructura física y equipamiento urbano se invirtió \$11.470 millones (3%), en planeación \$10.457 millones (2.4%), fomento educación superior \$2.907 millones (0,7%), fomento empresarial \$2.573 millones (0,6%), en agroindustria \$1.416 millones (0,3%), en bienestar social \$4.791 millones (1.1%) y en justicia, defensa y seguridad \$4.371 millones (1%) de la inversión.

3.2.4 Plan de Desarrollo: “El Camino Confiable”- 1998-2000”. En la presentación del Plan de Desarrollo: “El Camino Confiable”, se lee lo siguiente:

“Me comprometí a sacar adelante el sector agropecuario, como el mejor mecanismo de generación de empleo a la alta porción de desocupados del Departamento, confiando en la vocación que tiene el llanero araucano en las faenas del campo y también como instrumento generador de riqueza. Nuestros esfuerzos se encaminarán durante estos tres años a que esto será una realidad. Tal vez la tarea más importante que debe desarrollar el gobierno departamental es canalizar los esfuerzos del sector privado, de la universidad, de la tecnología, de la Nación, para conseguir que el trabajo en el campo tenga un verdadero valor y sea un buen negocio para quien lo desarrolle”.

Y continua, “Me comprometí también a adecuar las instituciones departamentales, llamadas a conducir el proceso de desarrollo, en entidades eficientes y dispuestas a capotear las crisis que empiezan a golpear las puertas de la Arauca post- petrolera”.

En cuanto al tema de la infraestructura vial, eléctrica y de servicios públicos el plan hace referencia que es “...muy deficiente todavía, tenemos que mejorarla sustancialmente con el apoyo de la Nación, que se mantiene en deuda con Arauca, frente a éstos tres sectores. Convocaremos en este reto de la conformación vial a la Asociación Cravo Norte, entendiendo que ésta debe estar muchos más ligada y comprometida con proyectos regionales que entre otros como el vial, son supremamente útiles en el desarrollo de su función de exploración y explotación petrolera...()...”.

Otro de los temas mencionados fueron: la plantación de bosques maderables y en la preservación del medio ambiente. “Esta tarea exige todo nuestro compromiso con Arauca. Tenemos que desarrollar una política que en el mediano y largo plazo, logre recuperar tanta depredación y tanto daño que el colono y la explotación petrolera le han causado a las selvas, la llanura y las cuencas hídricas araucanas”.

En el campo productivo, si los llaneros se propusieran ser eficientes solamente en uno de sus renglones económicos, por ejemplo; la ganadería, se resolverían muchos de los problemas que se padecen en la región, en medio de tantas posibilidades de generar riqueza.

Debe incursionarse en la producción de maderables, palma africana, arroz, sorgo, entre otros cultivos comerciales, donde perfectamente se puede ser competitivo. La apuesta del plan de desarrollo en mención denota que existía el concepto de desarrollo endógeno con los recursos con los que cuenta el territorio “...orientar los esfuerzos de la región y el Departamento hacia el sector productivo, como única alternativa para superar el atraso...”

3.2.4.1 La inversión programada en el plan de desarrollo: “El camino confiable 1998-2000”. La inversión reflejada en el documento del Plan está por \$411.154 millones de pesos para el trienio. Sin embargo, de acuerdo con los cálculos elaborados para esta investigación reflejados en la siguiente tabla, la inversión programada para el trienio asciende a \$387.114 millones de pesos. La cual fue el resultado de sumar cada una de las matrices sectoriales en forma individual que se encontraron anexas al plan, toda vez que

en el cuadro denominado costo total del plan los valores reflejados por cada uno de los sectores no coinciden con las sumatorias totales del Plan. La razón por la que fue necesario construirlo con las matrices sectoriales encontradas, aclarando que no se encontraron las matrices correspondientes a la dimensión económica.

Tabla 13

Inversión Programada Plan de Desarrollo El Camino Confiable 1998-2000 (millones \$ corrientes)

Sector	1998	1999	2000	Total departa- mento	Total nación	Otros	Total plan	% partici- pación /sector
Finanzas	75	95	75	245			245	0,1%
Institucional	4.093	4.050		8.143		7.050	15.193	3,9%
Infraestructura vial	5.017	9.230	9.230	23.477	36.700	15.600	75.777	19,6%
Energía	2.850	2.900	3.300	9.050	20.976	1.000	31.026	8,0%
Servicios Públicos	955	2.081	2.000	5.036	7.700	4.254	16.990	4,4%
Educación	11.889	8.943	8.237	29.069	82.321		111.390	28,8%
Salud	10.370	7.827	9.767	27.964	58.544	21.901	108.409	28,0%
Cultura	185	725	655	1.565	1.770	610	3.945	1,0%
Deporte	104	460	480	1.044	990	30	2.064	0,5%
Indígena	50	510	310	870	1.120	320	2.310	0,6%
Vivienda	830	1.480	1.780	4.090	3.295	150	7.535	1,9%
Frontera	180	950	800	1.930	5.600		7.530	1,9%
Ambiental	580	690	688	1.958	1.350	1.392	4.700	1,2%
Total	37.178	39.941	37.322	114.441	220.366	52.307	387.114	100,0%
Valor del plan	40.338	45.323	45.132					
% financiación				29,56%	56,93%	13,51%	100,0%	

Fuente: Plan de Desarrollo: "El Camino Confiable 1998-2000".

La tabla N° 13 muestra el énfasis de inversión en los sectores educación y salud con el 28.8% o más, seguido del sector de infraestructura con el 19.6%, servicios públicos con 12.4%, energía con 8% y los los otros sectores con menor inversión sobre el 4% del total, está tabla y los datos dejan el interrogante sobre ¿en qué parte se hizo mayor énfasis al sector agropecuario?, teniendo en cuenta que lo plasmado en el plan era la apuesta al sector agropecuario. Está sólo hizo parte de la introducción del plan y no se vió reflejado en la matriz plurianual de inversión (ver tabla N° 13).

3.2.4.2 Inversión Ejecutada Plan de Desarrollo: “El Camino Confiable 1998-2000”. De acuerdo con la tabla 14 el gobierno del Camino Confiable programó para el trienio inversiones por la suma de \$387.114 millones, de los cuales \$220.366 (56.9%) millones serían financiados por el gobierno nacional y \$57.307 (13.5%) millones financiadas por otras fuentes de recursos.

Tabla 14

Inversión sectorial Departamento de Arauca 1998-2000 (millones \$ corrientes)

Sectores de inversión	1998	1999	2000	Total	% participación
Bienestar y organización social	718	1.002	1.616	3.336	1,5%
Integración social	-	-	741	741	0,3%
Deuda pública y otras inversiones - (aportes privados y públicos)	-	6.658	-	6.658	2,9%
Infraestructura física y equipamiento	-	776	5.748	6.524	2,9%
Salud	13.219	12.172	16.707	42.097	18,4%
Acueducto y alcantarillado - servicios públicos	1.586	4.132	4.516	10.234	4,5%
Transporte-vías	5.225	19.039	44.742	69.006	30,2%
Transporte aéreo	-	2.413	-	2.413	1,1%
Energía	4.630	3.187	9.033	16.850	7,4%
Deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre	-	1.247	3.166	4.413	1,9%
Educación	9.754	13.401	22.835	45.990	20,1%
Arte y cultura	-	687	1.888	2.575	1,1%
Agricultura y ganadería	1.945	1.332	6.681	9.957	4,4%
Vivienda y ordenamiento urbano	418	545	773	1.736	0,8%
Planeación e información	287	400	-	687	0,3%
Prevención y atención de desastres	-	-	1.458	1.458	0,6%
Medio ambiente	153	452	2.167	2.772	1,2%
Desarrollo laboral y bienestar	190	381	-	570	0,2%
Otros sectores (vigencias expiradas)	-	232	275	507	0,2%
Total inversión 1998-2000	38.124	68.056	122.346	228.525	100,0%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones Presupuestales 1988-1991. Elaboración del autor.

Sin embargo, las inversiones realizadas durante el período 1998-2000 ascendieron a la suma de \$228.524 millones de pesos, lo que significa que se ejecutó un 59% de la inversión planeada durante el trienio.

El 85% de la inversión se destinó a los sectores: infraestructura vial 30.2%, educación 20.1%, salud 18.4%, energía 7.4%, Acueducto y alcantarillado 4.5% y sector agropecuario con el 4.4%.

Tabla 15

Inversión programada vs ejecutada 1998-2000 (millones \$ corrientes)

Sector	Total inversión programada 1998-2000	Total inversión ejecutada 1998-2000	% Cumplimiento
Finanzas	245	0	0%
Institucional	15.193	5.101	34%
Infraestructura vial	75.777	69.006	91%
Energía	31.026	16.850	54%
Servicios públicos	16.990	10.234	60%
Educación	111.390	45.990	41%
Salud	108.409	42.097	39%
Cultura	3.945	2.575	65%
Deporte	2.064	4.413	214%
Indígena	2.310	741	32%
Vivienda	7.535	1.736	23%
Frontera	7.530		0%
Ambiental	4.700	4.230	90%
Otros sectores *	-	25.552	
Total	387.114	228.525	59%

* Inversión realizada en sectores no contemplados en el Plan de Desarrollo: "El camino confiable 1998-2000".

Fuente: Ejecuciones Presupuestales 1998-2000. Elaboración Propia.

El cuadro anterior, presenta la contrastación entre la inversión programada por el gobierno y la inversión efectivamente realizada. Se observa que se ejecutaron proyectos

por la suma de \$25.552 millones (11% del total de la inversión) de pesos en sectores no contemplados el Plan de Desarrollo aprobado para el período de gobierno.

3.2.5 Plan de desarrollo “Plan de vida: Convivencia para el desarrollo social”: 2001-2003. En este plan se encontraron los conceptos de desarrollo desde una perspectiva más integral, el gobernador Federico Gallardo (elegido gobernador por elección popular, declarada nula, Consejo de Estado, sentencia del 5 de octubre de 2001), lo denominó plan vida, haciendo uso al nombre que se determinan para los planes de vida para las comunidades indígenas, es decir, introdujo un elemento novedoso, llamando “plan de vida”.

Por otra parte, en el plan incluye el concepto de desarrollo como un concepto de corresponsabilidad cuando manifiesta que:

“(…) Se constituye en el sentir y la responsabilidad de los araucanos en el inicio del milenio, de afrontar los retos del desarrollo con enfoque regional, integral y sostenible. Asumimos esa responsabilidad con los siguientes propósitos”.

- Establecer como ejes fundamentales del proceso de desarrollo, la terminación de obras inconclusas, la generación de ingresos a través de la producción, la calidad de la educación, y la oportunidad y eficiencia en los servicios de salud pública.

- Recuperar la imagen de Arauca, cuya verdadera vocación es la productividad en el sector agrario.

- Reconocer que Arauca es un territorio de vida, centro geoestratégico para el desarrollo regional en el contexto binacional y que por su condición económica y de frontera es más que importante, vital y fundamental para la economía nacional.

- Proponer como escenarios de gobernabilidad, convivencia y desarrollo social, aquellos caracterizados por el ejercicio de la autoridad y la soberanía, el desarrollo fronterizo, la inversión social y productiva, que hagan posible elevar la calidad de vida y lograr el bienestar social.

Una breve síntesis del contenido general y estratégico se observa en el siguiente gráfico, el cual refleja la dimensión, la política por cada dimensión, los proyectos estratégicos, los proyectos complementarios, los proyectos transversales y las estrategias definidas por cada dimensión.

3.2.5.1 Inversiones programadas plan de desarrollo: Plan vida 2001-2003. El Plan de Desarrollo 2001-2003 programó inversiones por la suma de \$367.274 millones de pesos, los cuales el 81% de dichos recursos provenían de recursos propios del departamento, mientras que el 19% se esperaba fueran financiados por la nación y los municipios.

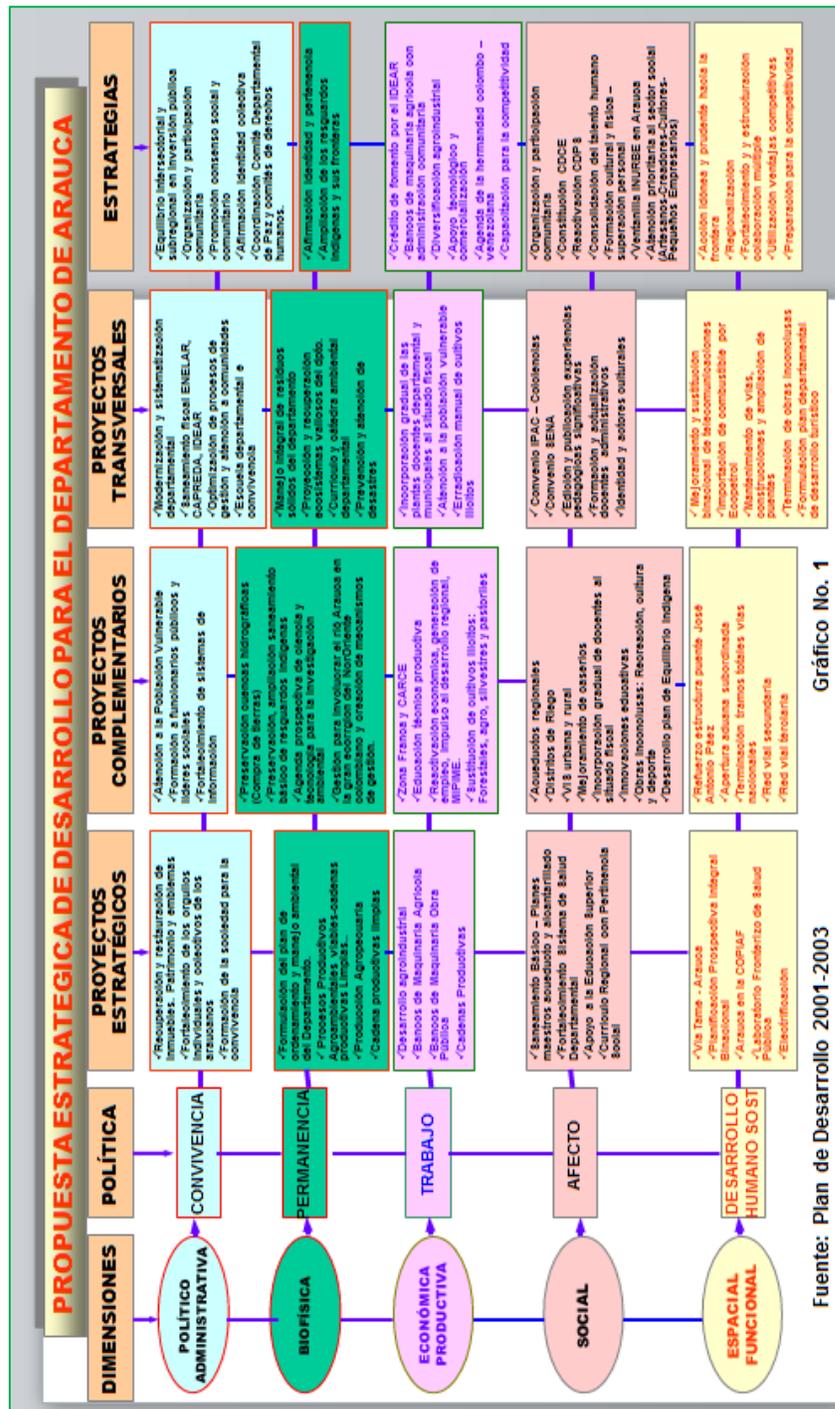
Tabla 16

Costo del plan por dimensiones y fuentes (millones de \$)

Dimensiones/sectores	Monto total	Fuentes											
		2001				2002				2003			
		D	M	N	O	D	M	N	O	D	M	N	O
Político - administrativa	53.343	46.958			70	3.330			65	2.865			55
Biofísica	5.763	1.528				2.184				2.051			
Social	197.272	34.817	5.218	15.427	3.550	49.827	4.973	11.936	3.836	47.062	3.395	13.014	4.217
Salud	107.700	14.535	3.500	12.997	3.530	20.750	3.000	9.561	3.811	19.810	1.500	10.514	4.192
Educación, deporte y cultura	64.010	16.085	10			23.729	10			21.776		20	
Bienestar social comunitario y otras áreas sociales	5.213	1.543				1.602				2.068			
Convivencia, población vulnerable, defensa y seguridad social	4.323	1.173				1.668				1.482			
Vivienda	13.607	1.423	890	2.000		2.023	800	1.900		1.871	800	1.900	
Indígenas	4.799	58	818	430	20	55	1.163	475	25	55	1.075	600	25
Económica	70.507	17.871	0	230	252	26.902	0	415	267	24.005	105	175	285
Plan confianza	53.165	14.226				20.231				18.708			
Plan producir	8.203	1.199		230	182	3.020		410	237	2.535		175	215
Plan Producir para Vender	7.265	1.945			70	2.910		5	30	2.130	105		70
Plan fronteras	1.874	501				741				632			
Funcional - espacial	40.389	9.767		1.550		14.092		1.477		12.672		831	
Costo total del plan	367.274	110.941	5.218	17.207	3.872	96.336	4.973	13.828	4.168	88.655	3.500	14.020	4.557
Consolidado departamento y otras fuentes	367.274	110.941	26.297			96.336	22.969			88.655	22.077		

Abreviaturas: D=Departamento, M=Municipio, N=Nación, O=Otros

Fuente: Plan de Desarrollo 2001-2003. Matrices Plurianuales de Inversión.



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007 - Ordenanza 06E de 2004.

Figura 3. Propuesta Estratégica del Plan Vida 2001-2003

Durante el período constitucional en el departamento de Arauca hubo incertidumbre después que el Consejo de Estado declarará nula la elección de Gallardo, por ende, el presidente nombró temporalmente a José Emiro Palencia mientras se designaba a una persona del partido político del sancionado gobernador.

Palencia a su vez renuncia a su designación aduciendo razones personales y de orden público y es nombrado Óscar Garrid Muñoz López, quien de igual manera fue nombrado en provisionalidad en el cargo, desde 21 de enero de 2003, en reemplazo de José Emiro Palencia.

Muñoz López, fue ratificado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 303 de la Constitución Política, que establece que los períodos de los gobernadores son institucionales, es decir, el Presidente de la República designará un Gobernador por el tiempo que reste, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el gobernador elegido de acuerdo al artículo, y modificado por el Acto Legislativo 2 de 2002, dispuso que "si faltaren menos de dieciocho (18) meses para la terminación del período del gobernador respectivo y se presentare falta absoluta".

Por ello, el Gobierno Nacional ratificó a Óscar Garrid Muñoz López como Gobernador del departamento de Arauca, hasta que termine el período constitucional en diciembre del 2003. La decisión fue adoptada por el Ministerio del Interior y Justicia, a través del Decreto 670 del 18 de marzo de 2003, respetando el partido, grupo político o coalición por el cual fue inscrito el Gobernador elegido.

En este período hubo un período de ingobernabilidad lo que afectó al departamento en volver a perder la confianza en el Estado y sus líderes, adicional, una atomización del conflicto lo que condujo a un retroceso en los procesos de desarrollo y el ciudadano quedó en un incertidumbre.

3.2.5.2 La inversión ejecutada del Plan Vida 2001-2003. La inversión ejecutada durante la vigencia del Plan Vida: “Convivencia para el Desarrollo Social 2001-2003”, fue de \$290.387 millones, equivalente al 79% respecto del monto programado para el período de gobierno.

Tabla 17

Inversión Sectorial Departamento de Arauca 2001-2003

Sectores de inversión	2001	2002	2003	Total	% Part.
Justicia, defensa, seguridad y convivencia	-	201	399	600	0,2%
Bienestar y organizacion social	1.708	840	1.098	3.646	1,3%
Integración social	-	536	393	929	0,3%
Deuda publica y otras inversiones - (aportes privados y públicos)	-	-	15.529	15.529	5,3%
Infraestructura física y equipamiento	3.529	569	3.225	7.324	2,5%
Salud	11.709	14.902	30.244	56.855	19,6%
Acueducto y alcantarillado - Servicios públicos	1.793	2.259	20.754	24.806	8,5%
Transporte - Vías	11.229	41.993	31.131	84.354	29,0%
Energía	3.600	1.745	3.712	9.057	3,1%
Deporte, recreación y aprovechamiento tiempo libre	1.255	503	107	1.865	0,6%
Educación	17.775	26.112	10.801	54.688	18,8%
Arte y cultura	349	481	155	985	0,3%
Agricultura y ganadería	1.558	8.667	2.105	12.330	4,2%
Agroindustria - Fondo fomento agropecuario	-	2.088	-	2.088	0,7%
Vivienda y ordenamiento urbano	1.482	864	1.222	3.568	1,2%
Planeacion e informacion	-	-	262	262	0,1%
Gastos operación y funcionamiento Proyecto Regalías	-	-	3.155	3.155	1,1%
Industria y comercio - Fomento empresarial	-	59	300	359	0,1%
Fomento institucional	-	3.192	743	3.935	1,4%
Prevención y atención de desastres	677	-	-	677	0,2%
Medio ambiente	363	803	196	1.362	0,5%
Otros sectores (vigencias expiradas)	-	1.464	549	2.014	0,7%
Total inversión 2001-2003	57.029	107.277	126.080	290.387	100%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones Presupuestales 1988-1991. Elaboración del autor.

El 83.4% del total de la inversión se destinó a financiar los sectores: infraestructura vial 29%, salud 19.6%, educación 18.8%, agua potable 8.5%, el sector agropecuario con un 4.2% y energía 3.1%. El programa de saneamiento fiscal consumió un 5.3% con una inversión superior a los \$15.529 millones de pesos. El restante 12.3% de la inversión se destinó a financiar programas de los sectores: Equipamiento 2.5%, bienestar social con 1.3%, vivienda 1.2%, gastos de operación y mantenimiento de proyectos de regalías 1.1%, entre otros.

La tabla 18 muestra la inversión programada versus la inversión ejecutada observando que en algunos sectores y/o dimensiones las metas alcanzadas fueron nulas o mínimas como es el caso de la dimensión político-administrativo en la que solo se ejecutó el 13% de la inversión programada. Caso contrario sucedió con la dimensión espacio-funcional en la que la inversión ejecutada fue el 310% respecto del monto inicialmente programado.

Tabla 18

Inversión programada vs ejecutada 2001-2003 (millones \$ corrientes)

Dimensión/Sector	Inversión programada 2001-2003	Inversión ejecutada 2001-2003	% cumplimiento
Político – Administrativa	53.343	7.352	13,8%
Biofísica	5.763	2.039	35,4%
Social	197.272	123.136	62,4%
Salud	107.700	56.855	52,8%
Educación, deporte y cultura	64.010	57.538	89,9%
Bienestar social comunitario y otras áreas sociales	5.213	4.575	87,8%
Convivencia, población vulnerable, defensa y seguridad social	4.323	600	13,9%
Vivienda	13.607	3.568	26,2%
Indígenas	4.799		0,0%
Económica	70.507	14.777	21,0%
Plan confianza	53.165	12.330	23,2%
Plan producir	8.203	2.088	25,5%
Plan Producir Para Vender	7.265	359	4,9%
Plan Fronteras	1.874		0,0%
Funcional – Espacial	40.389	125.540	310,8%
Programa saneamiento fiscal	0	15.529	0,0%
Otros sectores -Vigencias expiradas	0	2.014	0,0%
Total Inversión 2001-2003	367.274	290.387	79,1%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones Presupuestales 1988-1991. Elaboración del autor.

Igualmente, el Plan no previó gasto en programas de Saneamiento fiscal y financiero del departamento y se terminó asumiendo obligaciones por valor superior a los \$15.529 millones de pesos. Circunstancia que es explicada por el alto grado de inestabilidad política que vivió el departamento como consecuencia de haber estado direccionado por varios gobernantes encomendados por el Gobierno Central.

3.2.6 Plan “Vamos Arauca por el cambio radical”: 2004-2007. Este Plan de Desarrollo fue aprobado mediante ordenanza 06E de 2004, por la Asamblea Departamental presentando el siguiente contenido estratégico:

En el artículo 7 estableció como la visión “Arauca, departamento modelo de desarrollo agropecuario e industrial, coherente con su vocación de región llanera, autosuficiente, sostenible, generador de riqueza y punto binacional geoestratégico; de origen y destino de productos, bienes y servicios, dentro de un ambiente de paz, convivencia y respeto por el individuo”, según la visión el concepto de desarrollo implícito tiene que ver con el concepto de sostenibilidad.

Donde se puede deducir, que el concepto de desarrollo sostenible implica de acuerdo con el mismo documento, la garantía de los derechos humanos como propósito esencial del desarrollo, la promoción del crecimiento económico con responsabilidad social, la inclusión de las minoría y grupos étnicos, así como la protección del patrimonio ecológico y los recursos naturales como principio rector en los proyectos que se ejecuten en cumplimiento del plan. p. 23.

El Plan definió la misión de la siguiente forma artículo N° 8:

“Construir colectivamente un modelo de desarrollo que tenga en cuenta las ventajas comparativas del departamento y corrija las distorsiones generadas por la crisis. Un modelo que afiance los valores culturales y promueva la riqueza ambiental, que fortalezca las instituciones, que conlleve a la recuperación del tejido social, propiciando condiciones de paz, seguridad y convivencia, que avance hacia una gerencia pública eficiente y eficaz, con resultados positivos que incorporen creatividad, innovación, conectividad y que sirvan de base para un verdadero cambio radical”.

Vamos Arauca por el Cambio Radical definió las siguientes políticas:

“Artículo 9. Políticas: La políticas representan el eje filosófico del Plan de Desarrollo por lo que tienen un carácter transversal que exige su consideración y aplicación en cada una de las acciones que se ejecuten:

1) La paz, la convivencia ciudadana y la garantía de los derechos humanos, fundamentales de los habitantes de Arauca, constituyen el propósito esencial del desarrollo.

2) Se integrará el gobierno departamental y la sociedad civil araucana, para movilizar los recursos necesarios que requiere un crecimiento integral de nuestro territorio.

3) Articulación regional mediante la coordinación y alianzas entre las entidades públicas y privadas, locales, departamentales, regionales, nacionales e internacionales de cada sector para adelantar acciones propias de las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación, dentro del proceso de planificación.

4) El plan de desarrollo promoverá el crecimiento económico, con responsabilidad social.

5) La protección del patrimonio ecológico y de los recursos naturales del Departamento será principio rector en la totalidad de los proyectos que se ejecuten en cumplimiento de lo previsto en el Plan de Desarrollo.

6) La democracia participativa y la vinculación de la sociedad civil constituirá un instrumento fundamental para el logro de las metas.

7) El plan de desarrollo de Arauca, integrará a las minorías y a los grupos étnicos para preservar y reconocer sus derechos e identidad cultural.

8) La gestión del Plan de Desarrollo se hará por resultados, a través de la observancia permanente y en todos los niveles del gobierno, del proceso planificador, compuesto por las etapas de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

El plan propuso “identificar la problemática mediante la metodología del árbol problema, sintetizando el macro problema en el artículo N° 10” (ver figura 4)

En cuanto a los objetivos del plan, el documento estableció como objetivo “elevar el nivel de desarrollo socioeconómico del departamento de Arauca, en condiciones de sostenibilidad”, es decir, se puede interpretar que el concepto de desarrollo estaba asociado al desarrollo económico local, donde el fin último busca aumentar las condiciones socioeconómicas de la población.



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental 2004-2007-Ordenanza 06E de 2004.

Figura 4. Macroproblema

Para la solución de la problemática en el área dimensional el plan propuso “lograr un objetivo por cada una de las cinco dimensiones en consideración, la social, la económica, la ambiental, la espacial-funcional y la institucional” y los objetivos específicos para cada área fueron:

- Reducir la inequidad y aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios sociales en el departamento – Dimensión social.

- Incrementar el dinamismo del desarrollo económico del departamento – Dimensión económica.

- Adecuar el uso de los recursos naturales y ambientales - Dimensión Ambiental.

- Incrementar la eficiencia en la generación de producción de bienes y servicios necesarios para garantizar una adecuada oferta regional y global - Dimensión Espacial – Funcional.

- Fortalecer El desarrollo institucional e incrementar la gobernabilidad en el departamento - Dimensión Institucional.

3.2.6.1 Las inversiones programadas Plan de Desarrollo: “Vamos Arauca por el cambio radical 2004-2007”. A continuación se presentan las inversiones programadas por dimensión y Sector del Plan de Desarrollo 2004-2007; Las inversiones totales programadas para el período de gobierno ascienden a \$963.470 millones, mientras para gastos de interventoría y puesta en operación de proyectos de regalías el gobierno estimó la suma de \$45.378 millones de pesos para ser invertidas en el cuatrienio. En promedio anual el plan estimó inversiones superiores a los \$252.112 millones de pesos durante el mandato Julio Enrique Acosta Bernal.

Para la Dimensión Social, el plan estimó inversiones totales durante el período por la suma de \$662.873 millones de pesos, en la que se destacan la participación de los sectores salud y educación con una participación en las inversiones programadas del 26% y 36% respectivamente. Mientras que los sectores cultura, población vulnerable, vivienda, desarrollo comunitario, grupos étnicos, deporte y recreación apenas se les dejó una participación del 1% de la inversión programada.

Las inversiones programadas para la dimensión económica ascendió a una suma superior a los \$57.334 millones, equivalente al 6% del total de la inversión estimada durante el período de gobierno, mientras que para la dimensión ambiental se estimó una inversión superior a \$10.238 millones de pesos equivalente al 1% de la inversión programada durante el período 2004-2007, de acuerdo con el detalle presentado en la siguiente tabla:

Para la dimensión espacio-funcional se estimaron inversiones por la suma de \$209-185 millones de pesos, equivalente al 21% del total de la inversión estimada durante el cuatrienio 2004-2007. En esta dimensión se destacan los es Agua Potable y Saneamiento básico con una partición del 11% y el Transporte Modo Carretera con una participación del 8% respecto del total de la inversión programada para el respectivo período de gobierno. Los demás es incluida energía se les dejó una inversión estimada inferior al 1% del total de la inversión del cuatrienio.

Tabla 19

Inversión programada 2004-2007 "Plan de desarrollo vamos Arauca por el cambio radical" (millones \$ corrientes)

Dimensión / sector	2004	2005	2006	2007	Total 2004-2007
Dimensión social	188.315	155.900	161.832	156.826	662.873
Salud:	78.437	62.168	61.612	56.256	258.474
Educación	92.299	84.978	91.872	92.199	361.348
Cultura	7.395	2.527	2.494	2.276	14.691
Deporte y recreación	3.606	1.540	1.356	1.792	8.294
Poblacion vulnerable	800	273	148	120	1.341
Vivienda	4.669	3.483	3.683	3.183	15.019
Desarrollo comunitario	110	117	105	100	432
Grupos etnicos	1.000	812	562	900	3.274
Dimensión económica	16.796	15.375	14.611	10.552	57.334
Primario	8.424	7.233	6.409	3.549	25.615
Secundario	4.086	5.045	4.401	3.503	17.035
Terciario	4.036	2.976	3.541	3.370	13.924
Ciencia y tecnología y conectividad	250	120	260	130	760
Dimensión ambiental	2.140	2.166	3.081	2.851	10.238
Ambiental	2.140	2.166	3.081	2.851	10.238
Dimensión: espacio-funcional	114.892	44.562	28.321	21.411	209.186
Integración regional y desarrollo fronterizo	186	796	895	817	2.694
Agua potable y saneamiento básico	52.830	25.114	18.745	13.814	110.502
Transporte modo carretero	57.353	15.730	4.966	4.553	82.603
Transporte modo aéreo	500	665	490	100	1.755
Transporte modo fluvial	500	500	970	560	2.530
Transito	176	102	82	95	455
Energía	3.047	1.616	1.872	1.322	7.857
Equipamiento y espacio público	300	40	300	150	790
Dimensión: institucional	8.516	5.350	5.379	4.594	23.839
Seguridad y justicia	2.298	1.930	1.500	1.000	6.728
Convivencia	176	102	82	95	455
Derechos humanos y derecho internacional humanitario	225	220	193	170	808
Prevención y atención de desastres	60	60	60	60	240
Prevención y atención de desastres	2.609	437	521	523	4.090
Administrativo	2.669	1.631	2.323	2.166	8.789
Financiero	479	970	700	580	2.729
Total plan plurianual de inversiones	330.660	223.353	213.225	196.233	963.471
Gastos de operación de proyectos	6.643	6.064	5.563	4.189	22.458
Gastos de interventorias regalías	7.104	6.064	5.563	4.189	22.920
Total inversiones	344.407	235.481	224.350	204.610	1.008.849

Fuente: Plan de Desarrollo 2004-2007. Elaboración del autor.

En la dimensión institucional el Plan de Desarrollo: “Vamos Arauca por el Cambio Radical” estimó inversiones por la suma de \$23.839 millones de pesos, equivalente al 2% del total de las inversiones programadas durante el período de gobierno 2004-2007, los es convivencia, derechos humanos, prevención y atención de desastres, administrativo, financiero, seguridad y justicia participan cada uno con un poco menos del 1% de la inversión programada durante el período de gobierno de la siguiente forma:

3.2.6.2 La inversión ejecutada del plan: “Vamos Arauca por el cambio radical 2004-2007”. El gobierno del licenciado Julio Acosta Bernal, inaugura los períodos constitucionales de cuatro (4) años de gobierno. Las inversiones realizadas durante su gobierno superaron las metas de los recursos programados en un 27.2%.

Tabla 20

Inversión sectorial del plan de desarrollo 2004-2007 (millones \$ corrientes)

Sector	2004	2005	2006	2007	Total	% participación
Salud	32.185,45	60.987,80	66.331,57	84.415,12	243.919,94	19,0%
Educación	97.026,86	109.312,61	102.234,68	120.466,03	429.040,18	33,4%
Cultura	2.370,59	4.688,59	9.961,60	8.255,53	25.276,31	2,0%
Deporte y recreación	2.135,56	3.193,40	2.354,93	2.185,95	9.869,83	0,8%
Grupos vulnerables	426,26	1.165,17	1.562,90	2.843,74	5.998,07	0,5%
Grupos étnicos	250,29	716,64	327,04	514,61	1.808,58	0,1%
Vivienda de interés social	168,44	6.672,39	5.845,78	8.191,93	20.878,55	1,6%
Desarrollo comunitario	490,00	449,11	736,15	1.209,27	2.884,53	0,2%
Desarrollo económico	5.121,52	9.949,92	11.153,40	11.009,48	37.234,32	2,9%
Agua potable y saneamiento básico	24.213,31	53.303,91	45.785,66	53.864,35	177.167,23	13,8%
Ambiental	911,41	2.284,73	1.291,44	3.628,53	8.116,12	0,6%
Transporte modo carretero	21.928,05	53.376,46	50.972,34	61.067,81	187.344,66	14,6%
Transporte modo aéreo	-	108,10	45,70	464,33	618,13	0,0%
Transporte modo fluvial	-	-	480,00	111,43	591,43	0,0%
Tránsito	-	920,94	737,59	1.201,99	2.860,52	0,2%
Energía	926,64	5.975,17	2.487,30	11.595,29	20.984,40	1,6%
Equipamientos colectivos	18,93	858,11	1.480,29	1.882,84	4.240,18	0,3%
Justicia y seguridad	566,16	2.396,81	2.793,58	2.787,51	8.544,05	0,7%
Convivencia	146,31	236,37	223,23	276,83	882,75	0,1%
Derechos humanos	199,40	268,41	199,38	144,69	811,88	0,1%
Prevención y atención de desastres	569,85	2.531,87	2.403,75	4.234,98	9.740,45	0,8%
Administrativo	7.379,87	7.818,76	18.507,93	16.971,60	50.678,15	3,9%
Financiero	-	-	100,00	964,09	1.064,09	0,1%
Otros sectores (vigencias expiradas)	337,60	1.050,31	2.487,96	28.068,16	31.944,02	2,5%
T o t a l	199.506	330.477	332.510	428.994	1.283.465	100,0%

Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones presupuestales. Elaboración propia.

La inversión total ejecutada durante el cuatrienio ascendió a \$1.28 billones de pesos. El 80.8% del total de la inversión se destinó a los sectores: Educación 33.4%, salud 19%, infraestructura vial 14.6%, agua potable y saneamiento básico 13.8%. otros sectores de menor inversión fueron administrativo 3.9% que incluye los gastos de operación e interventorías de proyectos financiados con regalías, desarrollo económico 2.9%, cultura 2% y vivienda 1.6% entre otros.

3.2.7 Plan de desarrollo 2008-2011: “El cambio sigue su marcha”. El Cambio Sigue su Marcha como se le denominó al Plan de Desarrollo 2008-2011, del gobierno de Fredy Forero Requiniva se constituye en uno de los documentos que de acuerdo con los técnicos de planeación nacional cumple con los estándares y requerimientos señalados por la ley 152 de 1994, y las metodologías recomendadas para el logro de los objetivos señalados por el programa de gobierno aprobado por los electores en las elecciones del 31 de octubre de 2007, el documento en su título primero establece el direccionamiento estratégico en la siguiente forma:

En relación con la Misión, el artículo 2º, señala:

“La Gobernación de Arauca tiene como misión servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, planificar y promocionar el desarrollo económico, social y ambiental, dentro de su territorio y fortalecer la capacidad de gestión de sus municipios, prestando los servicios que determina la Constitución y la Ley, con

fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, eficiencia, celeridad, imparcialidad y publicidad”.

La Visión fue expresada en el artículo 3:

“Arauca en el año 2019, será un departamento modelo de desarrollo agropecuario, industrial y forestal, ambientalmente sostenible, coherente con su vocación llanera integrada a la Orinoquía, generador de riqueza, tejido empresarial, gobierno eficiente y punto binacional geoestratégico, y remanso de paz y convivencia”.

Artículo 4°. Principios. Para la orientación y ejecución, este Plan de Desarrollo se regirá por los siguientes principios:

Equidad. Se fortalecerán condiciones que garanticen el acceso a los derechos, bienes y servicios con equidad, procurando dar a cada quien lo que necesita dando prioridad a la población más vulnerable.

Participación ciudadana y corresponsabilidad. Se propiciará y garantizará la participación de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública, con el ánimo de construir a partir del imaginario colectivo las soluciones necesarias.

Diversidad. Se reconocerá y reasignará valor a las diferencias de género, étnicas, generacionales, políticas y culturales.

Protección. El gobierno departamental garantizará el tratamiento preferente en los programas sociales a las personas que se encuentran en situación de extrema pobreza y vulnerabilidad, y promoverá en la sociedad la prevalencia de los derechos de los niños.

Integralidad. Se interrelacionarán las dimensiones social, económica, cultural, político-institucional, ambiental y tecnológica del Departamento de Arauca en un contexto regional, nacional e internacional para que la propuesta de desarrollo tenga una proyección mayor y logre ofrecer mejores oportunidades de bienestar a los ciudadanos.

Desarrollo administrativo con calidad: Se implementará el desarrollo administrativo con calidad, que defina y utilice procedimientos apropiados para el mejoramiento permanente, la adecuada planificación, la mejor gestión y el uso eficiente de los recursos públicos.

En cuanto a las políticas de desarrollo tienen el objeto de contribuir a la transformación socioeconómica y ambiental del Departamento, la administración de “El

cambio sigue su marcha”, formulará, implementará y evaluará las siguientes políticas que articularán las acciones de gobierno en los próximos cuatro años.

Seguridad democrática. En el marco de la política de seguridad democrática del Gobierno Nacional, la administración departamental formulará e implementará una política de convivencia y seguridad ciudadana, que contribuya a mantener el control del territorio, el orden público, fortalecer el capital social y los esquemas de cooperación interinstitucional, promover el respeto a los derechos humanos, la defensa de la soberanía y el fortalecimiento a la justicia. Con esta política se busca desarrollar el concepto de seguridad individual como garantía para la preservación de los derechos de las personas y sus familias y la prevención y atención a los grupos en riesgo, la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso a la justicia y la restitución de derechos.

Desarrollo social. El Gobierno Departamental garantizará el acceso sin discriminación alguna a los servicios de la educación, seguridad social, hábitat propicio, servicios públicos, deporte, recreación, cultura, y la seguridad alimentaria para el mejoramiento de la calidad de vida de las araucanas y los araucanos.

Se busca mejorar los niveles de salud elevando la calidad de la prestación de los servicios en la red hospitalaria, buena gestión administrativa, manejo transparente de los recursos, mayores acciones de

salud pública, control y vigilancia, y propiciando condiciones de entornos saludables.

Se impulsará la construcción de capital social y desarrollo humano, a través de la educación con calidad y la dotación de recursos que permitan a la población adquirir un conjunto de competencias básicas que faciliten el ingreso al mercado laboral.

Se dará mayor espectro a la multiculturalidad como reconocimiento de la araucanidad, entendida ésta como la identificación de valores, costumbres y sentido de pertenencia. Se incentivarán los procesos de preservación del patrimonio histórico y cultural y se impulsará de manera especial la creatividad artística y las expresiones multiculturales.

Se dará tratamiento preferente a la atención de la población vulnerable, en especial a la población en condición de desplazamiento, infancia, adolescencia y juventud, adultos mayores, población en condición de discapacidad, grupos étnicos y se trabajará para erradicar la extrema pobreza en el departamento de Arauca.

Desarrollo económico. En el gobierno de “El cambio sigue su marcha”, las acciones estarán dirigidas a potenciar y fortalecer una política para el desarrollo económico que permita la distribución de riqueza, a partir del aprovechamiento de las potencialidades y ventajas competitivas y

comparativas del capital humano, el suelo y el territorio. Lo anterior basado en el desarrollo de criterios de productividad y competitividad, apostándole a proyectos viables y sostenibles, conformando alianzas estratégicas, promoviendo las diversas formas de asociación, utilizando la ciencia, la tecnología e innovación para el desarrollo regional. Es así que se plantea la generación y adecuación de la infraestructura necesaria, el fortalecimiento empresarial, la formación y la asistencia técnica en los es primario, secundario y terciario, para la producción de bienes y servicios que permitan el abastecimiento local y la generación de valor agregado.

Desarrollo institucional. El Departamento de Arauca debe tener una institución administrativa eficiente, fortalecida con procesos administrativos adecuados que permitan una mejor gestión pública y financiera, que cuente con las suficientes herramientas de planificación, control y seguimiento para el buen uso y correcta utilización de los recursos y que articule las acciones en el desarrollo de sus competencias. Para ello es fundamental el desarrollo de su recurso humano que debe ser honesto, emprendedor y decidido a cumplir cabalmente sus funciones.

Gestión ambiental. La administración departamental implementará de manera planificada, articulada y coherente programas y proyectos estratégicos que permitan aprovechar sosteniblemente el potencial de los recursos naturales. Se incorporarán consideraciones de la gestión del riesgo

físico y antrópico sobre la planificación y el ordenamiento territorial y se fortalecerá el Sistema Departamental Ambiental.

El documento establece cinco (5) determinantes clasificados en las dimensiones del desarrollo y en los es de inversión de acuerdo con la tabla 21:

Tabla 21

Dimensiones del desarrollo

Determinante de desarrollo	Dimensión	
Construcción de capital social y desarrollo humano	Social	Educación. Salud Integración Social Deporte y recreación Cultura Desarrollo comunitario
Competitividad y productividad	Económica	Desarrollo económico
Sostenibilidad ambiental	Ambiental	Gestión ambiental Gestión del riesgo físico
Infraestructura para el desarrollo	Espacial- funcional	Movilidad Vivienda y hábitat Agua potable y saneamiento básico Energía Comunicaciones
Gobernabilidad: eficiencia administrativa y mejor gestión pública.	Gestión administrativa y financiera	Desarrollo Institucional Planificación estratégica y desarrollo regional Justicia, convivencia y seguridad ciudadana

Fuente: Plan de desarrollo 2008-2011 “El cambio sigue su marcha”.

Dicho plan de desarrollo fue reconocido por el Departamento Nacional de Planeación en el Concurso Mejor Plan (DNP, Premio Mejor Plan de las entidades territorial, 2008, p. 9), que promueve en conjunto con el PNUD obteniendo el cuarto

lugar, la evaluación se hizo teniendo en cuenta los criterios adoptados por el concurso los cuales son: la correspondencia con el programa de gobierno, la existencia de una visión estratégica del territorio, la coherencia del Plan y su orientación hacia el logro de resultados, la construcción participativa del documento, la armonización con prioridades nacionales de política pública, la evaluación y viabilidad, entre otros.

3.2.7.1 Las Inversiones Programadas: El Cambio Sigue Su Marcha 2008-2011.

El Plan “El Cambio Sigue Su Marcha”, programó inversiones totales por una suma superior a los \$1,27 billones de pesos, discriminados por dimensión y de acuerdo con la siguiente tabla:

El 88.8% de la inversión programada para el cuatrienio 2008-2011, se destinaría a: Educación 37%, Salud 22%, Movilidad 10%, Agua Potable y Saneamiento Básico 10%, Gestión y Administración Financiera que incluye los costos por concepto de gastos de operación y funcionamiento de proyectos financiados con regalías, los cuales fueron estimados inicialmente en \$44.378 millones de pesos.

Tabla 22

Programa de Inversiones 2008-2011 "El Cambio Sigue Su Marcha" (millones \$ corrientes)

Dimensión/sector	2008	2009	2010	2011	Total 2008-2011
Dimensión social	182.738	200.902	195.141	195.559	774.339
Educación	119.245	120.496	117.106	115.903	472.750
Salud	58.461	75.366	72.741	74.472	281.041
Integración social	1.100	1.150	1.350	1.100	4.700
Deporte y recreación	1.529	1.382	1.314	1.347	5.572
Cultura	2.021	2.104	2.182	2.269	8.575
Desarrollo comunitario	383	404	447	468	1.702
Dimensión económica	8.787	6.886	7.256	7.787	30.717
Desarrollo económico	8.787	6.886	7.256	7.787	30.717
Dimensión ambiental	5.258	9.928	7.708	7.608	30.500
Ambiental	5.258	9.928	7.708	7.608	30.500
Dimensión espacio – funcional	80.470	62.308	78.553	78.625	299.955
Movilidad	12.909	30.922	42.416	46.803	133.049
Vivienda y hábitat	3.595	4.510	6.540	5.655	20.300
Agua potable y saneamiento básico	55.926	23.056	25.239	17.985	122.206
Energía	7.800	3.475	3.893	7.832	23.000
Telecomunicaciones	240	345	465	350	1.400
Dimensión institucional	40.543	39.285	35.104	28.262	143.195
Gestión y administración financiera	34.415	31.872	26.336	20.114	112.737
Planificación estratégica y desarrollo institucional	3.068	3.343	3.672	3.414	13.498
Justicia, convivencia y seguridad ciudad	3.060	4.070	5.095	4.734	16.959
Totales	317.796	319.309	323.761	317.841	1.278.706

Fuente: Plan de Desarrollo 2008-2011.

3.2.7.2 Las inversiones Ejecutadas del Plan de Desarrollo 2008-2011. Durante los primeros tres (3) años del período de gobierno el departamento había ejecutado el 92% de la inversión programada para los cuatro años.

Tabla 23

Inversión sectorial departamento de Arauca 2008-2010 (millones \$ corrientes)

Sectores de inversión	2008	2009	2010	Total 2008-2010	% participación
Justicia, defensa, seguridad y convivencia	859	4.472	6.504	11.836	1,0%
Bienestar y organización social	29	880	1.996	2.905	0,2%
Integración social	305	2.743	3.965	7.013	0,6%
Deuda pública y otras inversiones - (aportes privados y públicos)	23.386	20.104	13.680	57.169	4,9%
Comunicaciones	416	550	551	1.517	0,1%
Salud	79.086	93.915	93.527	266.528	22,7%
Acueducto y alcantarillado - Servicios públicos	54.516	47.469	64.928	166.913	14,2%
Transporte - vías	4.229	23.333	44.462	72.024	6,1%
Energía	4.661	6.674	7.958	19.293	1,6%
Deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre	1.375	1.295	1.939	4.610	0,4%
Educación	103.371	146.369	154.340	404.080	34,4%
Arte y cultura	4.945	2.621	6.000	13.566	1,2%
Agricultura y ganadería	5.999	8.633	12.366	26.998	2,3%
Vivienda y ordenamiento urbano	5.581	7.745	19.609	32.935	2,8%
Planeación e información	1.579	2.177	4.490	8.246	0,7%
Gastos operacionales y funcionamiento proyecto Regalías	6.076	8.093	15.506	29.675	2,5%
Fomento institucional	3.130	1.288	2.415	6.834	0,6%
Prevención y atención de desastres	2.525	2.373	3.486	8.384	0,7%
Medio ambiente	1.795	8.020	10.266	20.081	1,7%
Otros sectores (vigencias expiradas)	2.802	6.143	3.426	12.372	1,1%
Total inversión	306.666	394.899	471.414	1.172.978	100,0%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental de Arauca. Ejecuciones presupuestales. Elaboración propia.

Al cierre de 2010 la inversión comprometida por el departamento asciende a la suma de \$1.17 billones de pesos. El 82.4% de la inversión fue orientada a financiar los siguientes sectores: Educación 34.4%, Salud 22.7%, Agua Potable y Saneamiento Básico 14.2%, Infraestructura Vial 6.1% y servicio de la deuda 4.9%, este último concepto le costó al fisco departamental la suma de \$ 57.169 millones.

De otra parte, el sector Justicia, Defensa y Seguridad se comprometieron recursos por la suma de \$11.836 millones, el sector energía se invirtieron \$19.293 millones, en arte y cultura \$13.566 millones, agricultura se comprometieron \$26.998, vivienda y ordenamiento urbano \$32.935 entre otros sectores de inversión.

3.3 Inversión de Regalías Petroleras en Arauca 1988-2010

3.3.1 Las regalías recibidas por el departamento y sus municipios. En este acápite se pretende hacer el análisis que nos ayude a responder al objetivo sobre inversión de los recursos de regalías durante el período 1985-2007 para identificar los es y la evolución en términos de desarrollo del departamento de Arauca, producto de los recursos de regalías.

En el tema de las regalías como fuente de financiación, se ha especulado sobre el valor que ha recibido el departamento de Arauca y sus municipios por concepto de regalías por la explotación petrolera del Campo Caño Limón y otros de menor importancia, en la siguiente tabla se muestran los valores globales, sin presentar las cifras

giradas en cada uno de los años, esta tabla recoge en gran manera los recursos recibidos en el departamento y permiten dar al lector un interesante recuento de dichos ingresos.

De los \$3,02 billones de pesos girados por Ecopetrol y la Agencia Nacional de Hidrocarburos como entes liquidadores de las regalías, la administración central departamental recibió el 76.8% de dichos recursos, mientras que el municipio de Arauca ha recibido el 16.9%, Arauquita el 5.8% del total de giros y los municipios de Saravena y Tame el 0.3% y 0.2% respectivamente.

La siguiente tabla y figura nos presenta el valor de las regalías recibidas por el departamento de Arauca y sus municipios durante el período 1986-2010 en pesos corrientes.

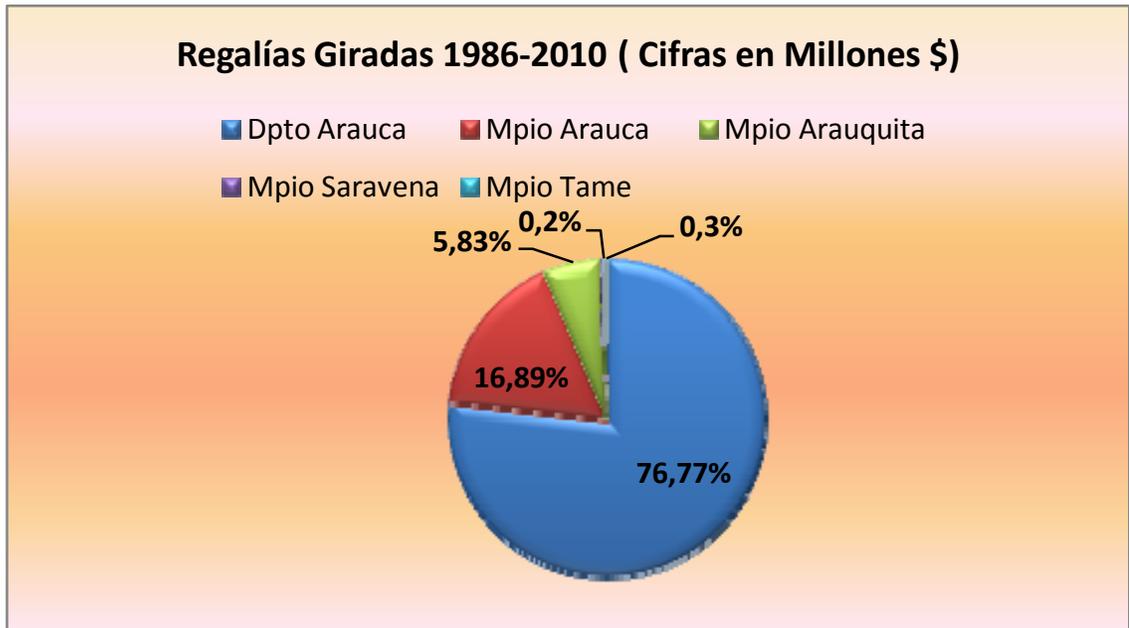
Tabla 24

Regalías Giradas al Departamento de Arauca y sus Municipios 1986-2010

Año	Departamento de Arauca	Municipio de Arauca	Municipio de Arauquita	Municipio de Saravena	Municipio de Tame	Total
1986	3.478.329.871	921.852.311	63.020.710	13.355.655		4.476.558.548
1987	9.075.203.163	2.258.642.107	250.772.069	29.291.599		11.613.908.938
1988	11.217.850.432	2.858.151.133	268.983.804	43.954.492		14.388.939.861
1989	24.944.919.062	5.148.121.476	205.931.210	74.264.698		30.373.236.446
1990	46.192.884.933	11.556.457.928	389.570.689	87.290.437		58.226.203.987
1991	42.101.751.988	10.850.072.333	478.268.150	17.072.554		53.447.165.025
1992	51.366.123.799	12.144.306.140	344.606.016	-		63.855.035.955
1993	54.042.831.139	12.651.029.240	593.345.979	-		67.287.206.358
1994	51.208.768.422	12.666.943.393	1.259.073.288	-		65.134.785.103
1995	63.430.121.617	18.092.733.383	3.200.237.929	304.521.197		85.027.614.126
1996	61.084.839.146	15.671.968.231	3.016.755.962	345.941.092		80.119.504.431
1997	74.916.296.791	18.045.109.183	2.609.854.435	334.894.725		95.906.155.134
1998	51.688.888.064	12.579.862.857	2.186.354.350	271.269.795		66.726.375.066
1999	63.657.198.940	16.324.239.104	2.404.449.857	288.932.663		82.674.820.564
2000	102.930.652.251	27.202.624.175	4.667.330.172	609.943.800		135.410.550.398
2001	62.326.893.280	22.408.979.315	3.017.091.636	275.050.786		88.028.015.017
2002	109.904.360.771	28.573.001.611	5.113.912.120	417.712.860		144.008.987.362
2003	157.244.489.119	35.991.244.165	7.927.039.161	770.319.824		201.933.092.269
2004	142.863.981.934	33.256.393.026	7.141.409.395	643.348.436		183.905.132.791
2005	131.391.917.857	30.408.824.710	5.802.485.928	656.738.199	333.407.355	168.593.374.049
2006	156.135.011.111	32.931.580.656	14.497.410.475	573.739.542	1.394.703.840	205.532.445.624
2007	181.654.982.289	36.447.278.786	23.187.588.671	613.015.707	463.323.914	242.366.189.367
2008	212.183.338.322	36.596.513.151	33.285.785.741	1.849.065.898	2.103.888.972	286.018.592.084
2009	242.236.028.224	38.352.807.501	25.132.993.828	836.995.417	906.067.737	307.464.892.707
2010	214.498.008.115	36.924.637.706	29.362.145.602	728.926.488	1.029.877.020	282.543.594.931
	2.321.775.670.640	510.863.373.622	176.406.417.177	9.215.895.231	6.231.268.838	3.025.062.376.141
	76,8%	16,9%	5,8%	0,3%	0,2%	100,0%

Fuente: Ecopetrol S.A. 1986-2003 y ANH período 2004-2010. Elaboración del autor.

A continuación encontrará la figura sobre las regalías recibidas por cada municipio y por el total departamental desde 1986, dicha ilustración permitirá en porcentajes una mirada global sobre el total percibido.



Fuente: Ecopetrol S.A. 1986-2003 y ANH período 2004-2010. Elaboración propia.

Figura 5. Regalías recibidas por los municipios del departamento 1986-2010 (cifras en millones \$)

La actualización de las regalías giradas se presenta en la ilustración N° 4, la cual se calculó utilizando la fórmula de actualización del dinero con el índice de precios al consumidor:

$$VA = \left(VH * IPC_{dte.} \frac{2010}{IPCh} \right)$$

Donde:

VA: Es el valor actual o valor presente que se desea calcular

VH: Es el valor histórico o valor original

IPCDic.2010: Es el índice de precios al consumidor a diciembre de 2010 (año en que se desea actualizar el valor).

IPCh: Es el índice de precios al consumidor correspondiente al índice del año histórico del valor que se desea actualizar.

Actualizando los valores se encontró que el fisco departamental y los municipales han recibido recursos valorados a precios constantes de 2010 una suma superior a los \$6,6 billones de pesos.

Tabla 25

Regalías giradas al departamento y municipios de Arauca 1986-2010

Año	Departamento de Arauca	Municipio de Arauca	Municipio de Arauquita	Municipio de Saravena	Municipio de Tame	Total
1986	88.591.422.119	23.479.143.806	1.605.107.772	340.162.235	-	114.015.835.932
1987	186.371.620.188	46.384.282.682	5.149.944.966	601.542.765	-	238.507.390.601
1988	179.804.761.380	45.811.734.215	4.311.393.612	704.522.403	-	230.632.411.611
1989	317.014.896.271	65.425.395.514	2.617.096.532	943.800.037	-	386.001.188.354
1990	443.496.920.382	110.953.310.429	3.740.260.023	838.073.657	-	559.028.564.490
1991	318.724.201.314	82.138.639.730	3.620.648.237	129.244.886	-	404.612.734.168
1992	310.754.213.314	73.470.490.309	2.084.793.702	-	-	386.309.497.325
1993	266.661.136.691	62.423.410.587	2.927.720.659	-	-	332.012.267.937
1994	206.105.802.376	50.982.099.592	5.067.536.640	-	-	262.155.438.608
1995	213.693.538.791	60.953.693.994	10.781.473.385	1.025.919.714	-	286.454.625.884
1996	169.182.787.363	43.405.651.973	8.355.316.795	958.131.003	-	221.901.887.134
1997	176.311.590.623	42.468.221.726	6.142.156.065	788.157.239	-	225.710.125.654
1998	104.236.422.497	25.368.700.098	4.409.028.019	547.045.874	-	134.561.196.489
1999	117.522.535.205	30.137.454.942	4.439.042.994	533.421.194	-	152.632.454.335
2000	174.741.616.201	46.180.903.446	7.923.556.295	1.035.479.355	-	229.881.555.297
2001	98.294.174.577	35.340.637.227	4.758.179.277	433.775.671	-	138.826.766.751
2002	161.999.165.771	42.116.640.251	7.537.912.886	615.709.279	-	212.269.428.187
2003	217.651.596.992	49.817.655.386	10.972.293.798	1.066.246.206	-	279.507.792.382
2004	187.442.001.301	43.633.425.168	9.369.751.920	844.093.219	-	241.289.271.608
2005	164.408.427.966	38.050.034.953	7.260.550.004	821.765.118	417.186.841	210.957.964.882
2006	186.995.537.178	39.440.600.613	17.362.864.614	687.140.783	1.670.370.994	246.156.514.183
2007	205.839.000.873	41.299.563.355	26.274.589.469	694.627.469	525.006.968	274.632.788.136
2008	223.294.344.295	38.512.893.954	35.028.799.906	1.945.892.456	2.214.059.370	300.995.989.981
2009	249.917.870.976	39.569.060.254	25.930.016.913	863.538.402	934.801.158	317.215.287.703
2010	214.498.008.115	36.924.637.706	29.362.145.602	728.926.488	1.029.877.020	282.543.594.931
	5.183.553.592.759	1.214.288.281.909	247.032.180.086	17.147.215.454	6.791.302.352	6.668.812.572.561
	77,7%	18,2%	3,7%	0,3%	0,1%	100,0%

Fuente: Ecopetrol-ANH, cálculos del autor.

Los valores históricos girados al departamento y sus municipios actualizados a precios del año 2010 como se presentan en la Tabla nro. 25, podría inferirse que en promedio los entes territoriales del departamento de Arauca han recibido recursos por concepto de explotación de hidrocarburos por valor de \$266.752 millones de pesos durante los últimos veinticinco años.

El gobierno departamental ha recibido \$5,1 billones equivalente al 77.7% del total de las regalías, mientras que el fisco del municipio de Arauca, recibió \$1,2 billones correspondiente al 18.2% de los recursos y el municipio de Arauquita recibió \$247.032 millones. Los municipios de Saravena y Tame apenas participan con el 0,3% y 0,1% respectivamente del total de regalías recibidas por los entes territoriales durante un cuarto de siglo de explotación petrolera en sus territorios.

3.3.2 Cómo, dónde y en qué se invirtieron las regalías. Uno de los aspectos que ha resultado complejo y controversial para los entes territoriales es lograr una adecuada interpretación y claridad meridiana de la normatividad vigente para garantizar la correcta inversión de los recursos provenientes de regalías, para lograr resultados positivos en el desarrollo económico de los entes beneficiarios de recursos de regalías. En síntesis, la tarea del departamento de Arauca, así como la de otros entes territoriales beneficiarios de regalías en el propósito de identificar el cómo, el donde y en qué invertir los recursos de regalías no le ha resultado del todo fácil.

Perry, 1992, al referirse al tema, sostiene que las regalías constituyen, en principio, “un pago por el valor del petróleo in situ, teniendo en cuenta que éste es un recurso no renovable”.

Otro de los conceptos de regalías se encuentra en el artículo 13 de la ley 141 de 1994:

“Generalidad de las regalías. Toda explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado genera regalías a favor de éste, sin perjuicio de cualquiera otra contraprestación que se pacte por parte de los titulares de aportes mineros. Podrán ser titulares de aportes mineros los establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales o sometidas a este régimen, del orden nacional, vinculadas o adscritas al Ministerio de Minas y Energía. Estas podrán ejecutar dichas actividades y todas aquellas relacionadas, directamente o por medio de contratos con otras entidades públicas o con particulares en los términos, condiciones y con los requisitos que al respecto señalen las normas legales vigentes de minas y de petróleos”.

La cartilla del DNP, titulada Las Regalías en Colombia, las define el concepto de regalías así:

“Contraprestación económica que recibe el Estado por la explotación de un recurso natural no renovable cuya producción se

extingue por el transcurso del tiempo. Las regalías son un beneficio económico importante para el Estado y sus entidades territoriales”.

Ese mismo documento del Departamento Nacional de Planeación precisa que las regalías son de dos tipos:

Directas: Son aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados”.

Indirectas: Son aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración corresponde al Fondo Nacional de Regalías. Sus recursos se destinan a la promoción de la minería, medio ambiente, y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo”.

Para el caso de la presente investigación nos interesa señalar básicamente, que cuando el departamento de Arauca y sus municipios (especialmente Arauca, Arauquita y Saravena) comenzaron a recibir los recursos de regalías en 1986, la normatividad vigente lo constituía el artículo 202 de la Constitución Política de 1886 que en relación con el tema de las regalías señalaba: “Pertenece a la República de Colombia...2. Los baldíos,

minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización; 3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas”.

En desarrollo del mandato constitucional anterior, se promulgó la ley 20 de 1969, la cual en su artículo 1º enuncia: “Todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros.”

Luego aparecen una serie de decretos que reglamentan la ley 20 de 1969, entre los cuales se pueden mencionar, el decreto 797 de 1971 que reglamenta en relación con los hidrocarburos la ley 20 de 1969. El Decreto 1895 de 1973 determina normas sobre exploración y explotación de petróleo y gas, con el fin de evitar el desperdicio físico y económico de las reservas de petróleo y gas de propiedad nacional o privada y de asegurar su máxima recuperación final y tomar medidas para la prevención de la contaminación ambiental.

El Decreto 1246 de 1974, por el cual se adoptan normas sobre participaciones en materia de hidrocarburos. El Decreto - Ley 2310 de 1974 dicta normas sobre abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos, estableciendo que con excepción de los contratos de concesión vigentes en la fecha, la exploración y la explotación, estará a cargo de Ecopetrol, la cual podrá llevar a efecto dichas actividades

directamente o por medio de contratos de asociación, operación de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión celebrados con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras.

El Decreto 0545 de 1989, reglamenta parcialmente los Decretos 1246 y 2310 de 1974 y la Ley 75 de 1986. Regula el procedimiento para el cálculo del precio básico por barril para la liquidación de la regalía a las entidades territoriales y a la nación obliga a Ecopetrol a entregar avances mensuales a las primeras sobre las participaciones en regalías de cada trimestre.

Realizado el examen de la normatividad anterior, se puede concluir que el legislador dedicó tiempo a reglamentar aspectos como la exploración, explotación, producción, distribución y liquidación de las regalías, pero en cuanto a su utilización y destinación poco o nada realizó hasta que fue aprobada la ley 141 de 1994, por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones, se constituye en un avance que precisó con mayor rigor la forma en que los entes territoriales debería utilizar los recursos recibidos por concepto de regalías petroleras.

3.3.3 Coberturas mínimas. El artículo 14 de la ley 141 de 1994, modificado por el art. 2 de la ley 1283 de 2009, reglamentado parcialmente por el Decreto Nacional 3510 de 2009, y por el Decreto Nacional 1447 de 2010. Utilización por los departamentos de

las participaciones establecidas en esta Ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los departamentos productores serán destinadas en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos prioritarios contemplados en el plan general de desarrollo del departamento o en los planes de desarrollo de sus municipios.

Mientras las entidades departamentales alcanzan coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado, la entidad departamental correspondiente deberá asignar por lo menos el cincuenta por ciento (50%) del total de sus regalías para esos propósitos. En el presupuesto anual se separará claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen a los es aquí señalados”. El Gobierno Nacional reglamentará lo referente a cobertura mínima.

En relación con los municipios el artículo 15 de la ley 141 establecía:

“Utilización por los municipios de las participaciones establecidas en esta Ley. Los recursos de regalías y compensaciones monetarias distribuidos a los municipios productores y a los municipios portuarios serán destinados en el cien por ciento (100%) a inversión en proyectos de desarrollo municipal contenidas en el plan de desarrollo con prioridad para aquellas dirigidas al saneamiento ambiental y para las destinadas a la construcción y ampliación de la estructura de los servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales, sin perjuicio de lo establecido en el artículo

132 del Código de Minas (Decreto-ley número 2655 de 1988) . Para tal efecto y mientras las entidades municipales no alcancen coberturas mínimas en los es señalados asignarán por lo menos el ochenta por ciento (80%) del total de sus participaciones para estos propósitos. En el presupuesto anual se separará claramente los recursos provenientes de las regalías que se destinen para los fines anteriores”

Con dieciséis (16) años de vigencia de la norma, la parte subrayada aún no se aplica en la elaboración del presupuesto del Departamento, toda vez al revisar el presupuesto no es fácil identificar los programas y proyectos financiados con los recursos destinados a los enunciados en este mandato legal.

El artículo 20 del decreto 1747 de octubre 12 de 1995, expedido por el gobierno nacional reglamentó lo referente al cumplimiento de coberturas mínimas, el cual señala:

“Para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994, los departamentos invertirán al menos el cincuenta por ciento (50%) y los municipios al menos el ochenta por ciento (80%) de los recursos de regalías y compensaciones monetarias directas que perciban, para alcanzar las coberturas mínimas en indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud, educación, agua potable y alcantarillado, a menos que demuestren, tratándose de municipios, ante la respectiva oficina departamental de planeación o la dependencia que haga sus veces,

y ante los Ministerios, tratándose de departamentos que ya han alcanzado dichas coberturas”.

La mortalidad infantil máxima y las coberturas mínimas a que se refieren los artículos 14 y 15 de la Ley 141 de 1994 serán:

Tabla 26

Distribución porcentual sobre los sectores requeridos

Variable	Indicador
Mortalidad infantil máxima	1%
Cobertura mínima en salud de la población pobre	100%
Cobertura mínima en educación básica	90%
Cobertura mínima en agua potable y alcantarillado	70%

Fuente: Artículos 14 y 15 Ley 141 de 1994.

La ley 756 de 2002 modificó los artículos 14 y 15 de la ley 141 de 1994, asignando un 5% de los recursos de regalías para interventorías técnicas y gastos de operación y funcionamiento de proyectos de regalías, quedando la distribución de la siguiente forma:

Tabla 27

Propósitos prioritarios

Actividad	% departamentos	Prioridad	Propósitos prioritarios
Proyectos prioritarios en los planes de desarrollo	90%	60% del total para alcanzar coberturas mínimas	Mortalidad Infantil
Interventoría técnica de proyectos	5%		Salud población pobre
Gastos de funcionamiento y operación	5%		Educación Básica, Agua Potable, Alcantarillado
Actividad	% municipios	Prioridad	Propósitos prioritarios
Proyectos prioritarios en los planes de desarrollo	90%	75% del total para alcanzar coberturas mínimas	Saneamiento ambiental
Interventoría técnica de proyectos	5%		Construcción y ampliación de los servicios de:
Gastos de funcionamiento y operación	5%		Salud, Educación, Electricidad, Agua Potable, Alcantarillado; Demás servicios públicos esenciales

Fuente: Ley 141 de 1994, Artículo 15. Ley 756 de 2002, artículo 14.

3.3.3.1 Coberturas educación media departamento de Arauca 2002-2009. La siguiente tabla muestra la tasa bruta de cobertura en educación media, la cual se obtiene de dividir el número de alumnos matriculados en educación media sobre la población en edad escolar (16-17 años) multiplicado por 100, observándose que el departamento de Arauca durante el período 2002-2009, en ningún año su indicador de cobertura en educación supera el promedio nacional, ocupando los últimos puestos a nivel nacional, destacándose que la mejor desempeño la obtuvo en los años 2003 y 2004 ubicándose en el puesto 23 de 33 departamentos y su peor desempeño fue en el 2007 registrando el puesto 29 de 33 departamentos.

Tabla 28

Tasa cobertura bruta en educación media – Departamento de Arauca

Año	Valor departamento	Promedio nacional	Posición	Variación (%)
2002	37,9	12,3	25	n.d.
2003	43,21	52,8	23	14,01
2004	43,15	54,02	23	-0,14
2005	47,85	55,33	24	10,89
2006	44,47	58,92	25	-7,06
2007	40,87	60,31	29	-8,1
2008	52,63	61,83	24	28,77
2009	57,25	66,55	25	8,78

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE

3.3.3.2 Tasa de cobertura bruta en educación superior. La tasa de cobertura bruta en educación superior se calcula con la siguiente fórmula: $TCBES = (\text{Alumnos matriculados en educación superior según departamentos} / \text{Población en edad escolar (17-21 años)}) \times 100$, según departamentos por 100, donde:

TCBES: Tasa Cobertura Bruta en Educación Superior.

Tabla 29

Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior

Año	Departamento	Promedio nacional	Posición a nivel nacional	Variación (%)
2002	1,6	16,27	28	n.d.
2003	1,7	17,22	29	6,25
2004	3,0	16,14	30	76,47
2005	3,2	17,48	30	6,67
2006	4,5	19,04	31	40,63
2007	8,6	22,81	30	91,11
2008	12,5	24,98	29	45,35
2009	10,6	25,72	29	-15,2

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE

La tabla 29 presenta la evolución de la tasa de cobertura bruta en educación superior registrada por el departamento de Arauca en el período 2002-2009, destacándose que aunque la cobertura ha crecido aun esta muy lejos del promedio nacional, muy a pesar que con regalías con recursos de regalías se creó el Fondo de Fomento Educativo hoy Instituto de Desarrollo de Arauca (IDEAR), el cual ha tenido como uno de los objetivos financiar la educación superior en el departamento de Arauca.

3.3.3.3 Indicadores de salud departamento de Arauca 2002-2009. Una de las prioridades definidas por la normatividad vigente hasta el 31 de diciembre de 2011 en

relación con el destino que se le debería dar a la inversión de regalías era el cumplimiento de coberturas, especialmente en lo que tiene que ver con la mortalidad infantil.

La razón de mortalidad infantil corresponde a defunciones de menores de un año, por consiguiente dicho indicador se calcula con la siguiente formula (defunciones de menores de 1 año, según departamentos/número de nacidos vivos, según departamentos)

* 10.000

Tabla 30

Tasa de Mortalidad Infantil Departamento de Arauca

Año	Valor departamento	Promedio nacional	Posición Nivel Nacional	Variación (%)
2001	1.659,44	2.292,70	26	n.d.
2002	1.295,13	2.015,60	31	-21,95
2003	1.262,96	1.943,89	29	-2,48
2004	1.318,90	1.790,23	28	4,43
2005	1.652,57	1.826,58	15	25,3
2006	1.338,29	1.924,90	30	-19,02
2007	1.232,17	1.890,14	30	-7,93
2008	1.158,70	1.793,53	32	-5,96
2009	999,15	1.784,27	33	-13,77

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE

De acuerdo con la tabla anterior, el indicador de mortalidad infantil del departamento de Arauca, lo ubica en los últimos lugares a nivel país, destacándose que en el 2009 ocupó la última posición (33 de 33), esto refleja la precaria condición social por la que atraviesa el sector salud y la poca efectividad de las políticas públicas en el sector salud.

3.3.3.4 Tasa de mortalidad materna departamento de Arauca 2002-2009. Las defunciones maternas corresponden a las muertes de mujeres que están en embarazo o

que mueren dentro de los 42 días siguientes de haber terminado el mismo, sin importar su duración.

Este indicador se obtiene a partir de la siguiente formula: (Defunciones maternas, según departamentos/número de nacidos vivos, según departamentos)*10.000

Tabla 31

Tasa de Mortalidad Materna Departamento de Arauca

Año	Departamento	Promedio nacional	Posición nivel nacional	Variación (%)
2001	188,57	136,95	6	n.d.
2002	117,74	118,08	11	-37,56
2003	56,55	96,01	26	-51,97
2004	78,74	124,39	19	39,24
2005	59,02	87,08	22	-25,04
2006	37,17	110,61	31	-37,02
2007	108,08	118,63	12	190,77
2008	82,76	84,33	13	-23,43
2009	42,52	98,35	31	-48,62

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE

El comportamiento del indicador materno para el departamento de Arauca es muy heterogéneo, mostrando resultados extremos (anualidades de buen desempeño puestos 11 y 12 registrados en las vigencias 2002 y 2007 respectivamente), pero a su vez en algunos años ocupando los últimos puestos como ocurre en los años 2006 y 2009, que se ubica en el puesto 31 de 33 departamentos.

3.3.3.5 La inversión en sectores de cobertura departamento Arauca 2002-2010.

La inversión realizada por el departamento de Arauca en los sectores de cobertura definidos por las leyes 141 de 1994 y 756 de 2002, se ha dividido en dos (2) períodos de acuerdo con los porcentajes de inversión mínima determinados en cada una de las leyes.

Tabla 32

Inversión en sectores de cobertura – Departamento de Arauca (millones \$ corrientes)

Sector	Valor 1995-2002	% Participación cobertura	Valor 2003-2010	% Participación cobertura
Salud	89.631,35	14,5%	540.692,09	25,4%
Acueducto	32.900,16	5,3%	364.834,93	17,1%
Educación	121.454,98	19,7%	393.186,33	18,4%
Total coberturas	243.986,49	39,5%	1.298.713,35	60,9%
Total inversión	617.868,33	100,0%	2.131.788,38	100,0%

Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental - Ejecuciones Presupuestales. Cálculos del autor.

La razón por la cual se agrupo la información en dos períodos diferentes obedece básicamente al cambio de legislación en cuanto al porcentaje de inversión mínima de los recursos de regalías. Con la vigencia de la ley 141 de 1994, reglamentada por el decreto 1747 de 1995, los departamento deberían de invertir mínimo el 50% de los ingresos recibidos por concepto de regalías en los sectores señalados en la tabla anterior (Salud, Educación y Acueducto y Saneamiento Básico). De acuerdo con los cálculos realizados en la tabla anterior, el departamento de Arauca solo invirtió el 39.5% de los recursos recibidos por regalías en los sectores de Salud, Educación, Agua Potable y Saneamiento Básico, lo cual indica que el departamento no cumplió con lo ordenado durante ese período por el ordenamiento legal.

De otra parte durante el período 2002-2010 que corresponde a la vigencia de la ley 756 de 2002, la cual estableció que los departamentos que recibían recursos de regalías

que no cumplieran con los porcentajes de coberturas mínimas establecidos en el decreto 1747 de 1995, deberían invertir como mínimo el 60% de tales dineros en los sectores de coberturas. Durante dicho período el departamento invirtió el 60.9% de los recursos recibidos por concepto de regalías, lo cual desde el punto de vista del porcentaje de la inversión el departamento dio cumplimiento al manto legal de destinar por lo menos el 60% de los recursos a los sectores de salud (25.4%), educación (18.4%), agua potable y saneamiento básico (17.1%).

3.4 Impacto de las Regalías Petroleras en los Sectores de Inversión

3.4.1 Inversiones Sectorial del Departamento Arauca 1988-2010. La tabla 33 consolida la inversión por es realizada por el departamento de Arauca durante los últimos veintitrés (23) años. La constante durante el período de estudio fue la heterogeneidad en la clasificación del gasto y la denominación de los es. Sólo en los últimos dos períodos existe una mayor homogeneidad en la denominación de los es de inversión. En los años anteriores al 2003, resultó complejo el proceso de clasificación de las inversiones lo que generó indudablemente dificultad en el proceso de reclasificación de las inversiones en cada uno de los sectores que contiene la siguiente tabla.

Tabla 33

Inversión por sectores departamento de Arauca 1988-2010 (millones de \$ corrientes)

Sectores de inversión	Total inversiones 1988-2010	% Part.
Justicia, defensa, seguridad y convivencia	27.634,24	0,78%
Bienestar y organización social	29.704,51	0,83%
Integración social	8.683,17	0,24%
Desarrollo cooperativo	1.948,25	0,05%
Deuda pública y otras inversiones (aportes privados y públicos)	178.391,01	5,01%
Comunicaciones	1.718,02	0,05%
Infraestructura física y equipamiento	34.049,38	0,96%
Salud	647.086,61	18,19%
Acueducto y alcantarillado - Servicios públicos	428.674,73	12,05%
Transporte - Vías	599.771,94	16,86%
Transporte aéreo	3.030,70	0,09%
Energía	108.844,85	3,06%
Deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre	20.757,47	0,58%
Educación*	1.002.306,21	28,17%
Arte y cultura	42.402,30	1,19%
Fondo educativo	2.907,20	0,08%
Agricultura y ganadería	131.488,16	3,70%
Agroindustria - Fondo Fomento Agropecuario	4.086,69	0,11%
Silvicultura, caza, pesca y control erosión	1.293,81	0,04%
Vivienda y ordenamiento urbano	62.377,93	1,75%
Planeación e información	20.313,84	0,57%
Gastos operacionales y funcionamiento - Proyecto Regalías	84.571,69	2,38%
Industria y comercio - Fomento empresarial	3.089,60	0,09%
Fomento institucional	11.425,27	0,32%
Prevención y atención de desastres	20.258,98	0,57%
Medio ambiente	32.564,38	0,92%
Proyecto Integración regional	966,38	0,03%
Desarrollo laboral y bienestar	1.047,59	0,03%
Otros es (vigencias expiradas)	46.694,64	1,31%
Total ejecutado	3.558.089,54	100,00%

* A partir del año 2002 Incluye el Gasto de Inversión en educación financiado con recursos del Sistema General de Participaciones, como consecuencia de la departamentalización de la nómina de profesores del departamento de Arauca.

Fuente: Ejecuciones presupuestales, Secretaría de Hacienda Departamental. Cálculos propios del autor.

La inversión total por es del presupuesto durante el período 1988-2010 asciende a la suma de \$3,55 billones de pesos corrientes, lo que indicaría que el departamento invirtió la suma de \$154.699 millones de pesos en promedio anual, para atender inversiones en los diferentes es de la economía y suplir necesidades de los habitantes del departamento.

Tabla 34

Índice de pobreza multidimensional, Arauca 2011.

Descripción	Variable			
	Nacional		Arauca	
	% Privación	Población Privada	% Privación	Población Privada
Bajo logro educativo	59,52%	25.521.935	73,78%	171.261
Analfabetismo	19,30%	8.276.856	27,93%	64.825
Inasistencia escolar	9,15%	3.922.412	10,50%	24.377
Rezago escolar	26,65%	11.426.809	28,02%	65.044
Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia	16,05%	6.879.672	17,09%	39.659
Trabajo infantil	3,79%	1.624.224	6,54%	15.171
Alta tasa de dependencia económica	53,59%	124.389	41,90%	17.964.847
Empleo informal	79,99%	34.295.908	95,90%	222.607
Sin aseguramiento en salud	29,18%	12.509.569	31,30%	72.659
Barreras de acceso a servicio de salud	6,09%	2.612.960	5,98%	13.893
Sin acceso a fuente de agua mejorada	19,51%	8.365.547	16,62%	38.570
Inadecuada eliminación de excretas	20,03%	8.588.598	21,97%	51.002
Pisos inadecuados	11,48%	4.922.739	17,78%	41.262
Paredes exteriores inadecuadas	5,45%	2.337.984	12,62%	29.285
Hacinamiento	19,44%	8.333.831	27,57%	63.998

Fuente: Cálculo DNP - SPSCV con datos del Censo 2005

3.4.1.1 Lo que no se hizo. Desde el inicio del período de explotación petrolera se pensó y planeó según los documentos revisados al inicio de este capítulo, en las inversiones prioritarias que requería el departamento y el impacto que debería producir las regalías petroleras en el desarrollo de Arauca, sobre este particular Pérez, 1986, quien se desempeñaba para ese tiempo como Jefe del Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías –DAINCO-, refiriéndose a las soluciones gubernamentales prioritarias para el departamento de Arauca, señalaba: “el gobierno nacional procura responder en Arauca, en un plazo prudente, a las cuestiones fundamentales de la integración, la institucionalización y la investigación tecnológica”.

Las prioridades de inversión identificadas en 1986 eran las siguientes:

Plan Vial, sobre este punto Pérez Bareño informó lo siguiente: “en el mes pasados, es decir, septiembre de 1986 (e refería al mes de septiembre, toda vez que el Congreso se realizó durante los días 10 y 11 de octubre de 1986 en Arauca, capital del departamento), fue creado el Comité Operativo en DAINCO, encargado de entregar antes del 30 de noviembre próximo, un estudio completo sobre la realidad vial de Arauca. Sus primeros informes indican que con las regalías de dos años, podría tener la Intendencia construidas y pavimentadas, en menos de cuatro años, la totalidad de sus carreteras cuya extensión solo alcanza 800 kilómetros”, es interesante encontrar estos datos porque se contrastan con la realidad

actual y aún hay déficit vial en el departamento, es sin lugar a dudas un tema inconcluso.

Aunque en el tema de planeación la visión de futuro era evidente y la proyección de los estudios continua vigente, Pérez Bareño en el mismo documento sostenía que dicho plan “debe complementarse con un perfeccionamiento de los aeropuertos y la modernización sustancial de sus telecomunicaciones. De igual manera, preocupa a DAINCO y a la Intendencia, el mejoramiento sustancial de las carreteras Pamplona-Bojabá y Soacha-La Cabuya que se encuentran en los territorios del Norte de Santander, Boyacá y Casanare, respectivamente”.

Otro de los temas pendiente, son los servicios públicos, el mismo autor sostenía:

“los servicios públicos constituyen la segunda prioridad del gobierno que comienza, es decir, la electrificación, educación, salud, vivienda, acueductos y alcantarillados...El contrato de electrificación, firmado semanas atrás entre ISA y la Intendencia, aunque con demoras, avanza. La recreación muestra el más espectacular escenario de toda la historia regional con la construcción de las piscinas de Arauca y Tame; el Parque de Saravena y los planes de desarrollo recreativo para Fortul, Puerto Rondón, Panamá y Cravo Norte, con una inversión de más de 60 millones de pesos”, en este punto, tal vez en término de oportunidades para los jóvenes.

El departamento sigue con una deuda con los ciudadanos, por cuanto, se han construido escenarios deportivos y en su gran mayoría están sin terminar, otros abandonados, y otros sencillamente inadecuados a los patrones culturales de los Araucano; Un ejemplo, sigue siendo el velódromo de Arauca, donde sólo se utiliza para las fiestas patronales de Arauca y el Festival Internacional de Joropo. En la historia en este escenario jamás se ha organizado una prueba de ciclismo.

En cuanto al tema de la educación Pérez, 1986 indicaba:

“La educación en Arauca exige soluciones de fondo. Se está planteando una propuesta de estudio que debe dar recomendaciones claras en materia de alfabetización de adultos; educación primaria y secundaria; capacitación técnica, niveles de pregrado y posgrado dentro y fuera del país; así como la enseñanza de los idiomas. Dentro de la educación, se contempla la organización en Arauca de un Instituto de Tecnología, que propicie un audaz salto adelante para consolidar agriculturas y ganaderías modernas, lo mismo que el comienzo de la agroindustria local”.

El tema de educación es uno de los que ha recibido durante la historia mayores recursos de regalías petroleras y que supondría que por lo menos el Departamento cumpliera con las coberturas mínimas. La investigación hecha por Herrera, 2010 mostró que “(...) la cobertura educativa bruta de este departamento pasó del 73,6% en 2004, al 72,6% en 2007; mientras que la cobertura educativa neta pasó del 73,6% en 2004, al 85,4% en 2007. En términos globales se reconoce el avance en la cobertura neta, pero aún

dista de la meta del mínimo del 90% de la cobertura neta que se considera lo básico para las aspiraciones del país en la actualidad o los ODM. Sin lugar a dudas, una mayor disponibilidad de recursos originados en las regalías ayudaría en tal propósito, pero aún hay un gran esfuerzo por realizar, particularmente en los segmentos de educación secundaria y media que es lo que correspondería”, otra tema irresuelto, no hay evidencia contundente en generación de avances en el tema educativo, tanto en las coberturas sin tener en cuenta la calidad, que en las pruebas saber dista mucho del promedio nacional.

De igual manera, si le hiciéramos una evaluación a la propuesta del Director de Dainco, fueron varios los temas priorizados en el documento y algunos a la fecha no se han materializados y otros se lograron pero no al 100% como la creación de los municipios de Fortul, Puerto Rondón, Cravo Norte pero otro como la Panamá y La Esmeralda está incompletos.

Siguen siendo muchos los temas aplazados y que siguen aún vigentes, tales como los objetivos tercero y cuarto de la propuesta por Dainco, Pérez, 1986, proponía:

“sobre la creación de una Corporación Financiera de los Llanos o una entidad similar, que permita aprender de las experiencias positivas en otras áreas del país y que permita un uso racional de los recursos de regalías, así como la organización de los distritos de aguas, la economía agrícola y ganadera”. Se puede concluir, que esta idea se materializó parcialmente con la creación de los Fondos de Fomento Departamentales: Agropecuario, empresarial, educativo y cooperativo, los cuales

posteriormente se fusionaron dando origen al Instituto de Desarrollo de Arauca (Idear).

Muchas de estas propuestas como se observó en el capítulo anterior, fueron y han sido reiterativas en los planes de desarrollo formulados por los gobernantes del departamento desde la promulgación de la constitución política de 1991 y en forma particular desde la expedición de la ley 152 de 1994 (ley orgánica del Plan de Desarrollo) paradójicamente estos siguen vigentes y con mayores demandas de la población por el mismo incremento producto de la migración atraída por el *boom* petrolero después del descubrimiento de caño limón.

Al igual que el documento presentado por DAINCO siguen vigentes los estudios propuestos en la época por el CEGA que proponían las estrategias e instrumentos para el desarrollo del Agropecuario y éstos aún están vigentes. Los objetivos fueron: 1) Consolidar la empresa familiar como núcleo fundamental de la organización agraria del piedemonte, 2). Desarrollar la capacidad de la estructura económica araucana para generar y retener el máximo valor agregado a la producción agropecuaria, 3) Elevar la capacidad de generación de empleo en las cabeceras municipales y aumentar la productividad del trabajo en zonas rurales, 4).Fomentar un desarrollo de la economía araucana que aproveche los recursos naturales renovables sin deteriorar el medio ambiente y elevar la calidad de vida de la población rural (CEGA, Desarrollo Regional, Arauca: Estructura Agraria y Desarrollo, 1991. p. 128). En conclusión, el norte sobre las

necesidades y los lineamientos de lo que se debe hacer en materia de política pública se realizó, tal y como se evidencia en la siguiente tabla del documento CEGA.

Con una proyección que apuntaba no sólo hacia el desarrollo del agropecuario, sino en general al desarrollo económico y social del departamento.

Tabla 35

Estrategias y proyectos propuestos por el CEGA para el desarrollo del agropecuario

Nº	Estrategias y proyectos	Millones \$
1	Estrategia de Infraestructura Vial Establecer las condiciones básicas de integración del territorio araucano Hacer viables los programas de comercialización y agro industrialización de la producción agropecuaria de la región	62.000
2	Estrategia de comercialización y agroindustria Red de centros de acopio, centros de mercadeo mayorista y sistemas de información de precios. Agroindustria de procesamiento y transformación (yuca, plátano, cacao, leche y otras)	1.375
3	Estrategia Institucional Reorganización y reasignación de recursos a Secretarías de Asuntos Agropecuarios de Arauca y a las Unidades Agropecuarias de Fomento y Asistencia Técnica municipales. Liderar el apoyo a los productores y coordinar un sistema eficiente de prestación de servicios técnicos y de transferencia de tecnológica. Creación de una oficina de promoción de Inversiones Agroindustriales	56
4	Estrategia de recursos naturales renovables Manejo, recuperación y la preservación de los recursos naturales renovables de Arauca y el desarrollo de alternativas de aprovechamiento de las especies regionales. Montaje de dos (2) centros de investigación forestal-uno en el Piedemonte y otro en la sabana Montaje de estaciones piscícolas y zoo criaderos Realización de estudios de suelos y estudios de factibilidad para establecimiento de distritos de riego y drenaje	554
5	Estrategia de desarrollo social Vivienda rural Capacitación de adultos Programa móvil permanente de atención médica rural	3.987
6	Estrategia de apoyo al desarrollo agropecuario Fomento de la ganadería doble propósito, mejoramiento genético y mejoramiento de prácticas de nutrición Maquinaria Agrícola, impulso a los actuales distritos de maquinaria agrícola-	823
7	Estrategia de Integración fronteriza Comercio fronterizo libre Proyectos económicos binacionales	125
Total inversiones		68.920

Fuente: Lecturas CEGA. Desarrollo Regional. p. 129-135. Adaptación del autor.

En general, como lo reiteré anteriormente estas estrategias y proyectos propuestos por el CEGA para el desarrollo del agropecuario del Departamento de Arauca, no sólo están vigentes sino que las requiere el departamento para lograr su sostenibilidad en el largo plazo.

En este sentido, el documento Caracterización del desarrollo regional realizado por el DNP afirma: “Casanare, Meta y La Guajira se distinguen por poseer una base económica jalonada principalmente por la minería (petróleo, carbón, gas) que les permite alcanzar un PIB elevado, lo cual no garantiza que se trate de un crecimiento sostenible en el largo plazo –como lo evidencia el caso del departamento de Arauca–. En este sentido, se debe reconocer que aquellas economías dependientes de la explotación de recursos naturales no renovables que no agregan valor a su producción y que no se diversifican oportunamente no son sustentables”.

En este documento se evidenció claramente que Arauca ha demostrado que si continua con la ejecución a corto plazo, no logrará los niveles de desarrollo deseados y sólo quedarán los recuerdos de los buenos procesos de recolección y diagnóstico de la situación, así como las excelentes propuestas plasmadas en los planes de desarrollo que aprobaron los gobiernos antes y después de la entrada en vigencia de la ley 152 de 1994 para jalonar el desarrollo.

Adicional, Si bien ha habido logros innegables de las administraciones departamentales en la ampliación de la cobertura en la provisión de servicios públicos, los diversos intentos por emprender estrategias regionales para un desarrollo sostenible,

menos vulnerable al entorno exterior, han sucumbido ante la inercia de las instituciones político-administrativas vigentes y la correlación de poderes determinada por las dinámicas nacionales y globales. Más pueden dar cuenta las administraciones de construcción de obras de infraestructura que de una orientación sostenida hacia el empleo, hacia el desarrollo endógeno.

3.4.2 Inversión de las regalías según las dependencias de la estructura organizacional del departamento. En el siguiente acápite se demostrará el tema de la inversión únicamente sin evaluar los impactos. La siguiente tabla nos presenta una síntesis del valor y/o magnitud de los recursos ejecutados por cada una de las dependencias de la administración central departamental durante el período 1988-2010.

Durante veintitrés (23) años el grueso de los recursos han sido ejecutados por la Secretaria de Infraestructura Física, la cual ha tenido otras denominaciones como secretaria de obras públicas, cuyas inversiones representan el 36.4% del total de los recursos ejecutados equivalente a la no despreciable suma superior a los \$1,2 billones de pesos, le sigue en orden de importancia por los montos de inversión la Secretaria de Hacienda cuyos recursos ejecutados corresponden al 24.4% los cuales equivalen a \$861.088 millones de pesos, esta dependencia durante buena parte del período de estudio es la que transfiere los recursos al salud del departamento, los cuales eran contratados por el Instituto Departamental de Salud (IDES), excepción hecha durante el período 1992-1996 período en el que existió la Secretaria de Salud dentro de la estructura organizacional de la gobernación de Arauca.

Tabla 36

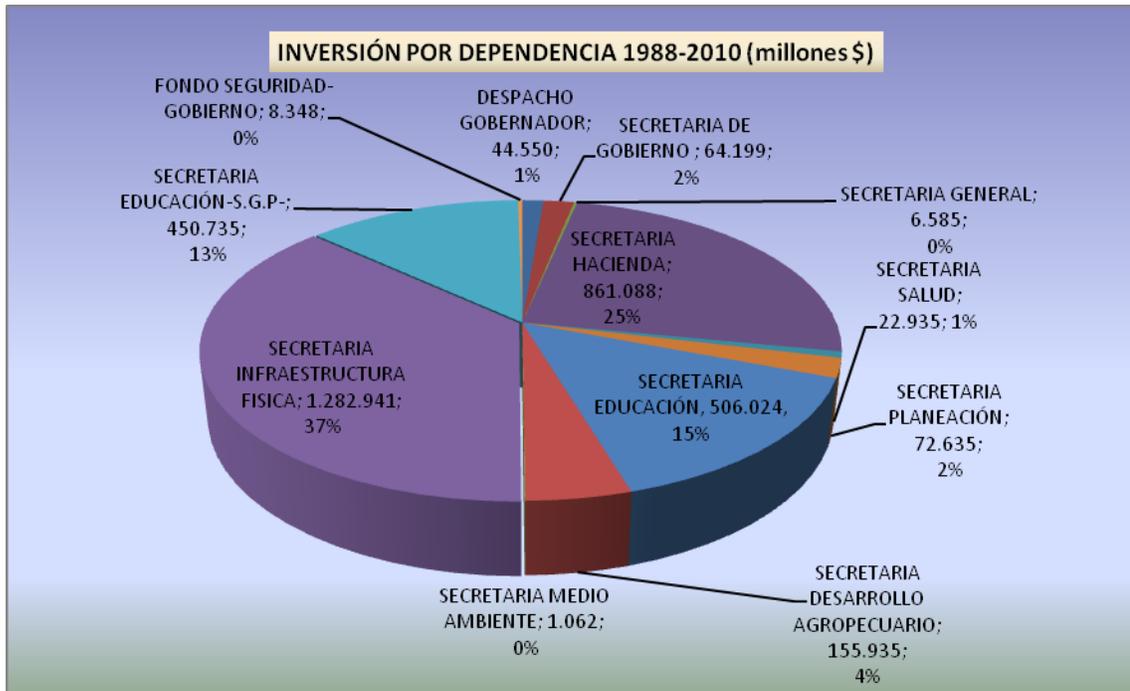
Inversión ejecutada por dependencias del gobierno departamental 1988-2010 (millones de \$ corrientes)

Dependencias	Total 1988-2010	% Participación
Despacho Gobernador	44.550	1,30%
Secretaría de Gobierno	64.199	1,80%
Secretaría General	6.585	0,20%
Secretaría Hacienda	861.088	24,40%
Secretaría Salud	22.935	0,70%
Secretaría Planeación	72.635	2,10%
Secretaría Educación	506.024	14,40%
Secretaría Desarrollo Agropecuario	155.935	4,40%
Secretaría Medio Ambiente	1.062	0,00%
Secretaría Infraestructura Física	1.282.941	36,40%
Secretaría Educación - SGP-	450.735	12,80%
Fondo Seguridad - Gobierno	8.348	0,20%
Total Gasto de Inversión	3.523.409	100,00%

Fuente: Ejecuciones Presupuesto de Inversión 1988-2010. Secretaria de Hacienda Departamental. Cálculos realizados por el autor.

En orden de magnitud en la ejecución de los recursos de regalías se destaca la Secretaria de Educación, cuya ejecución alcanza el 14.4% del total de los recursos de regalías durante el período 1988-2010, los cuales equivalen a \$506.024 millones de pesos.

En la siguiente ilustración se repite la Secretaria de Educación con una participación en la ejecución de recursos que representa el 12.8%, equivalente a \$450.375 millones de pesos, los cuales hacen parte de las transferencias que recibe el departamento por el situado fiscal, denominados con la ley 715 de 2001 transferencias del Sistema General de Participaciones.



Fuente: Elaboración Propia.

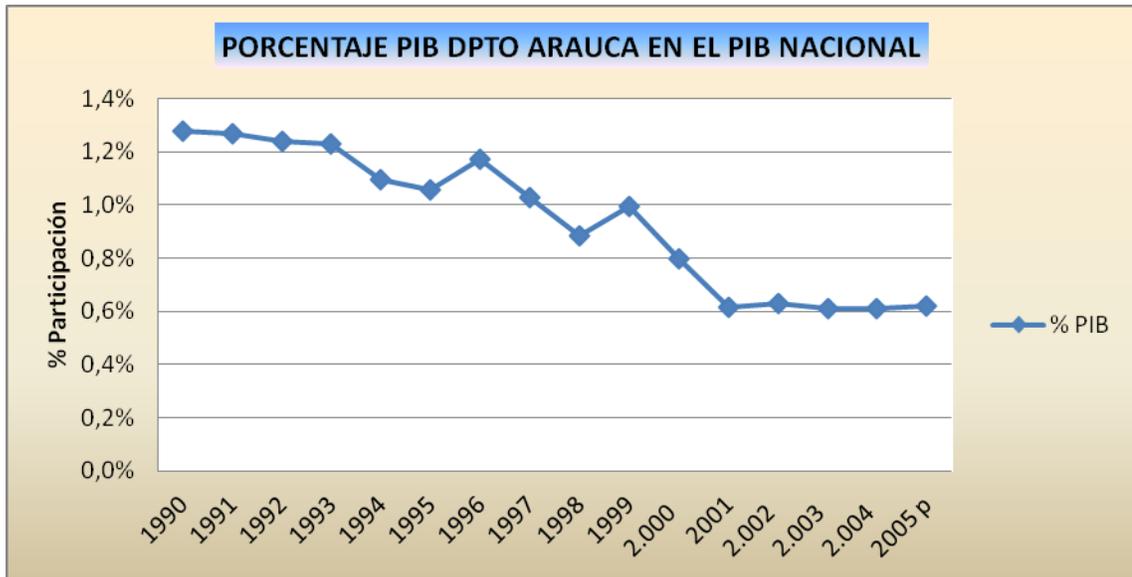
Figura 6. Ejecuciones por Inversión por cada Secretarias 1988-2010

3.5 Contribución de las Regalías al Desarrollo del Departamento de Arauca.

3.5.1 Las Regalías y crecimiento económico de Arauca. De acuerdo con el estudio realizado por de la DDTS, 2008, titulado Caracterización del Desarrollo Territorial sostenible, dicha entidad clasificó los departamentos de Colombia en cuatro grupos de acuerdo con las etapas de desarrollo en que se encuentran, los cuales a su vez se clasificaron en cuatro etapas según las capacidades endógenas para el desarrollo, las etapas de desarrollo son: Formación, Despegue, Expansión y Consolidación.

El departamento de Arauca, fue clasificado en el grupo 2 junto con trece (13) departamentos como Nariño, Boyacá, Norte de Santander, Caquetá, Meta, Casanare, La Guajira, Magdalena, Sucre y Cesar, identificándolos como departamentos que están en la etapa de despegue, grupo de departamentos caracterizados con capacidades endógenas intermedias-bajas.

De acuerdo con la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, “durante el segundo quinquenio de los noventa, particularmente entre 1996 al 2001, Arauca presentó tasas de crecimiento negativas de su PIB que oscilaron entre -9% y -21%”. El documento informa que el departamento de Arauca, destacado por poseer una economía basada en la explotación del petróleo, también se ubica en este grupo, y se caracteriza por ser el único que presentó un crecimiento negativo del PIB promedio durante el período en mención*.
p. 23.



Fuente: DANE. Elaboración Propia.

Figura 7. Porcentaje PIB departamento de Arauca en el PIB nacional

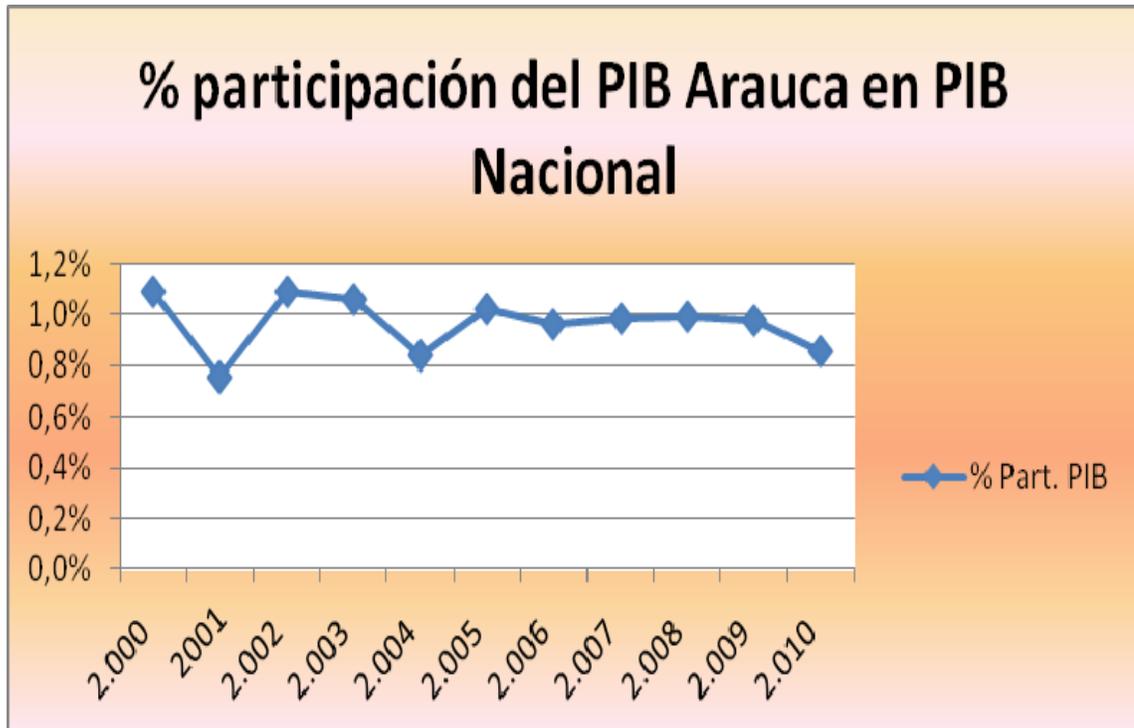
De acuerdo con la ilustración N° 6, el departamento de Arauca pasó de tener una participación en el PIB nacional de un 1.3% en el año 1990 a una participación del 0.6% la cual permaneció estática desde el año 2001 hasta el 2005.

Y continúa el estudio informando:

“Resultan ilustrativos los casos del posicionamiento de Casanare y Arauca, ambos con procesos de crecimiento basados en un producto minero exportador –el petróleo–. Mientras Casanare se ubica entre los departamentos con mayor nivel y tasa de crecimiento del PIB, Arauca evidencia una baja dinámica en su crecimiento con niveles medios de riqueza. Visto desde el

contexto histórico, Arauca “no sembró” el crecimiento jalonado por una economía con primacía petrolera, lo que muestra la inestabilidad de las economías mineras y la dificultad para sostener el crecimiento en el largo plazo, indicando la necesidad de diversificar las bases económicas territoriales”.

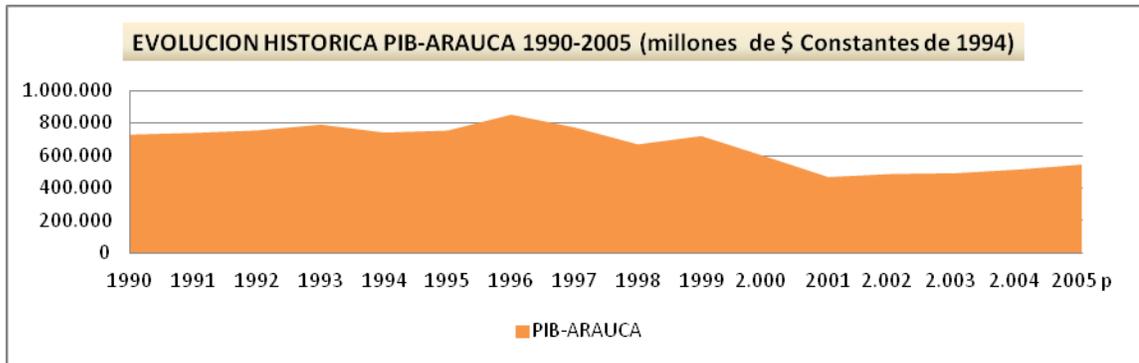
La última publicación del DANE, de cuentas nacionales del PIB departamental publicado el 25 de noviembre de 2011, confirma la tendencia estática de la participación de la Participación del PIB del departamento de Arauca en relación con el PIB nacional, en la ilustración N° 7 se observa que la participación del PIB del departamento oscila entre 1% y 0,8% durante la última década.



Fuente: DANE. Elaboración Propia.

Figura 8. Porcentaje de la participación del PIB Arauca en PIB Nacional

El PIB al igual que otros indicadores como el indicador de NBI, demuestran que el indicador de NBI no avanza sustancialmente, sigue siendo del 53,8% frente al 37,2% del país y con altas tasas de desnutrición y bajas tasas de escolarización (DANE, Encuesta C-600), se hace evidente la situación de pobreza que vive la mayoría de sus pobladores del departamento.



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Figura 9. Evolucion historica PIB-Arauca 1990-2005

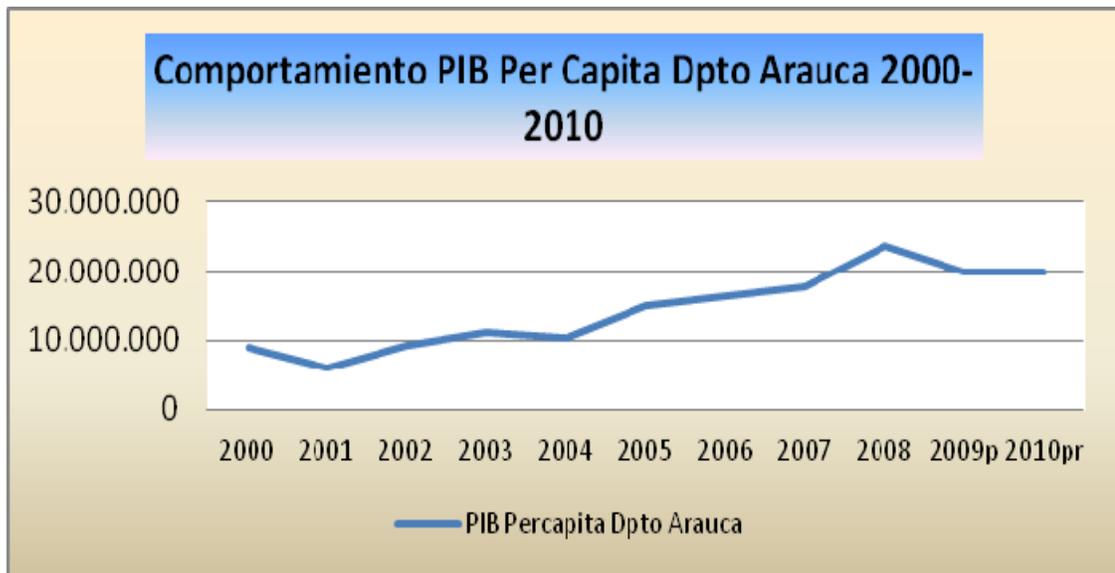
Según la referencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Universidad de Antioquia, p. 289): Los indicadores nutricionales de los niños menores de 10 años de los hogares de la población afiliada al Sisbén I y II en el departamento, muestran el deterioro progresivo del estado nutricional, representado en un alto riesgo de desnutrición crónica, ya que 1 de cada 2 niños ha perdido talla y se encuentra por debajo de los parámetros de normalidad establecidos para la estatura y la edad.

Según el DANE en su Encuesta C-600. La Tasa Neta de Escolarización (TNE), presenta que en el departamento de Arauca existe una tasa muy baja de escolarización, siendo el porcentaje más alto el de la primaria con un 83,33%. La tasa de escolarización en el nivel de secundaria es de apenas el 39% y el de la media es del 17.58%.

El PIB del departamento de Arauca pasó de \$726.794 millones en el año 1990 a \$593.520 millones al cierre del año 2000 y finalmente se ubicó en \$542.492 al final del año 2005, lo que significa una reducción del 34% durante el período de análisis.

En la figura N° 10 se presenta el comportamiento del PIB Per Cápita a precios corrientes del Departamento de Arauca, observando su tendencia al crecimiento en términos nominales al pasar de 8.8 millones en el año 2000 a \$19.9 millones al finalizar el año 2010.

La tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto por habitante para el departamento de Arauca, durante el período 2001-2009 es muy variable como lo muestra la tabla 36.



Fuente: DANE. Elaboración propia.

Figura 10. Comportamiento PIB per cápita departamento de Arauca 2000-2010

Tabla 37

Tasa de Crecimiento del PIB Arauca por habitante

Año	Valor departamento	Promedio nacional	Posición	Variación (%)
2001	-30,47	1,59	33	n.d.
2002	45,04	2,34	1	-247,82
2003	-0,27	-0,2	20	-100,6
2004	-17,85	4,26	32	6.511,11
2005	26,45	4,41	1	-248,18
2006	-1,07	5,07	29	-104,05
2007	8,54	6,12	7	-898,13
2008	2,59	2,51	15	-69,67
2009	-1,48	1,35	26	-157,14

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE.

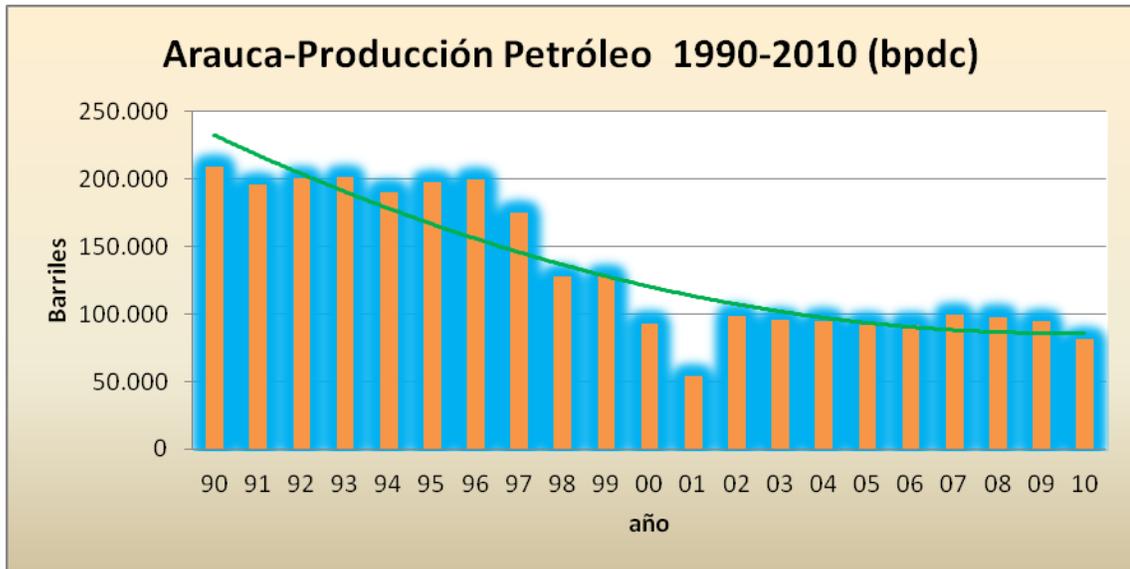
Durante el período se observa que la tasa de crecimiento del PIB departamental por habitante es muy variable, al pasar de tasas de crecimiento altas como las registradas en los años 2002 (45.04%) y 2005 (26.45%) ubicando al departamento en la primera posición a nivel nacional, pero igualmente refleja tasas de decrecimiento como las observadas en los años 2001 (-30.47%) y 2004 (-17.85%) ocupando el último puesto a nivel país.

3.6 Perspectivas de Desarrollo del Departamento de Arauca

3.6.1 La producción petrolera. Una revisión a la producción petrolera en el departamento de Arauca, muestra que la tendencia a la disminución en la explotación y producción petrolera es inminente, aunque hay expectativas que durante la década que inicia se encuentren nuevos yacimientos petroleros y se empiece la exploración de los hallazgos encontrados aunque con amplios traumatismos en la dinámica ambiental por la ubicación en Zona de Reserva, la posibilidad de nuevos hallazgos podría invertir la dramática caída de la producción petrolera.

La ilustración muestra la producción petrolera consolidada (ver tabla anexa sobre producción fiscalizada de crudo) diaria promedio de petróleo correspondiente a los campos petroleros activos que existen en el departamento de Arauca durante el período 1990 – 2010, la gráfica muestra la tendencia decreciente de la producción petrolera al pasar de una producción de 209.395 bpd en el año 1990 a 81.451 bpd al finalizar el año 2010.

Sin embargo, las expectativas del gobierno pueden leerse como positivas a la luz de la información que se obtiene.



Fuente: Dirección Hidrocarburos-MME. Elaboración del Autor.

Figura 11. Arauca-Producción Petróleo 1990-2010 (bpdc)

3.6.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. El documento publicado por el Departamento Nacional de Planeación, denominado Regionalización del Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014, establece inversiones para el departamento de Arauca, inversiones por valor superior a los \$6.17 billones de pesos.

Tabla 38

Inversión Programada del Gobierno Nacional 2010-2014 (millones de pesos 2010)

Pilar	Central	Descentra lizado	Privado	SGP	Total	% Participaci ón
Crecimiento sostenible y competitividad	207.520	1.919	4.484.306	38.265	4.732.010	77
Igualdad de oportunidades para la prosperidad social	389.185		120.096	616.251	1.125.532	18
Consolidación de la paz	12.992				12.992	0
Sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo	48.339	69.649	55.594		173.582	3
Soportes transversales	49.605			86.207	135.812	2
Total inversión programada					6.179.928	100

Fuente: Regionalización Plan Plurianual de Inversiones 2011-2012.

Se destaca en orden de magnitud las inversiones programadas en el Pilar Crecimiento Sostenible y Competitividad el cual representa el 77% del total de la inversión estimada por el gobierno nacional para el período 2011-2014 para el departamento de Arauca, las cuales asciende a un valor superior a los \$4.7 billones que estarían financiados en un 95% por el sector privado de la economía, dentro de dicho pilar sobresale la participación que tendrá la inversión en hidrocarburos que supera los \$4.01 billones de pesos, equivalente al 85% del total de la inversión programada por el gobierno nacional dentro del Pilar Crecimiento Sostenible y Competitividad.

Lo anterior confirmaría las expectativas que tienen los inversionistas privados y el propio gobierno nacional en continuar la exploración petrolera en el departamento de Arauca con altas probabilidades de efectividad para sostener o incrementar la producción de crudo en la región dada la magnitud de las inversiones.

4. Conclusiones

La posibilidad de desarrollo de un territorio depende de varios factores internos y externos, denominados por algunos académicos como dimensiones del desarrollo, precisando que el desarrollo es un proceso multidimensional ligado a la complejidad de la naturaleza humana en su condición de individuo y a su vez ser social, después del análisis de los planes de desarrollo y de las distintas intervenciones en el territorio es evidente que en el departamento de Arauca se han instrumentalizado procesos, es decir, priorización de los medios pero no los fines que incluyen los sujetos y que den sentido al desarrollo, por tanto, lo ocurrido en el departamento se reduce al comportamiento de las variables económicas sin una organizada planeación en el tiempo

Revisados los Planes de Desarrollo durante el período 1993-2008, iniciando por el Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, el Plan “Arauca en la Ruta del Progreso 1995-1997”, el Plan “El Camino Confiable 1998-2000”, el Plan Vida: “Convivencia Para el Desarrollo Social 2001-2003”, el Plan Vamos Arauca por el Cambio Radical 2004-2007”, no se observa un claro enfoque de desarrollo propuesto para el Departamento de Arauca que tenga continuidad en los diferentes períodos de gobierno y se puede ratificar que existe un distanciamiento entre los planes ofrecidos y la toma de decisiones que se realiza diariamente, se puede inferir que las decisiones obedecen a la inmediatez más que al proceso de planeación.

A pesar que la ley 152 de 1994 (ley orgánica de Planeación), señala claramente las dimensiones del Desarrollo, solo los Planes denominados: “Vamos Arauca por el Cambio

Radical 2004-2007”; y el plan: “El Cambio Sigue Su Marcha 2008-2011”, el cual fue sustituido por el Plan de Desarrollo: “Seguimos con el Cambio 2009-2011” identificaron las dimensiones del desarrollo en las respectivas matrices plurianuales de inversión, sin hacer una verdadera priorización de proyectos estratégicos y de impacto regional.

De otra parte, el departamento de Arauca y sus municipios han recibido regalías por concepto de explotación petrolera durante el período 1986-2010, una suma superior a los \$3.02 billones de pesos corrientes de cada uno de los años, de los cuales el 76.8% los recibió el fisco departamental mientras que el municipio de Arauca participó con el 16.9%, Arauquita con el 5.8%, Saravena y Tame con el 0.3% y 0.2% respectivamente. Recursos que actualizados a pesos constantes de 2010 superan los \$6.6 billones de pesos, una magnitud significativa para el poco avance en sectores tan importantes para dinamizar la economía como lo es la infraestructura para la productividad.

La inversión total realizada por el departamento de Arauca durante el período 1988-2010, supera los \$3.5 billones de pesos, incluido los recursos del Sistema General de Participaciones, sin incluir este último concepto el departamento ha realizado inversiones por valor \$3.07 billones de pesos y en términos de coberturas aún existe una gran brecha en comparación con otras regiones del país.

En cuanto a los objetivos planeados en la investigación puedo concluir que en el departamento de Arauca ha existido una “dependencia casi absoluta de las regalías petroleras para financiar la inversión, en desmedro del esfuerzo fiscal regional” (Plan Quinquenal 1993-1997, p. 57), al igual se identifica que no ha existido un claro enfoque

de desarrollo, esto deja en incertidumbre que sí deja de percibir las regalías petroleras directas sería una institución insostenible.

Los sectores de mayor inversión durante el período 1988-2010 en orden de importancia son: Salud 18.2%, infraestructura vial 16.8%, Educación 15.5%, este sector incluyendo los recursos del SGP alcanza un 28.2%, acueducto y alcantarillado 12% y servicio de la deuda 5%.

Durante el período 1988-2010 el departamento de Arauca no cumplió con el porcentaje de inversión mínima en coberturas, al destinar tan solo el 46.6% de la inversión a los sectores Salud 18.2%, Educación 15.5% y Agua Potable y Saneamiento Básico 12%. Es importante destacar que si solo se tiene en cuenta el período 1996-2010, el porcentaje de inversión en cobertura se incrementa del 46.6% al 57% del total de los recursos de regalías. Sin embargo, aun así no cumplió con los límites mínimos de inversión de los recursos de regalías.

Las expectativas de nuevos hallazgos petroleros en el departamento son muy probables, lo cual se evidencia de la inversión privada que supera los \$4 billones de pesos prevista por el Gobierno Nacional en el documento: “Regionalización del Plan Plurianual de Inversiones 2011-2014”, pero se requiere generar un verdadero dinamismo en la economía que genere valor agregado y bienestar. Estudios del DNP (DNP, Caracterización del Desarrollo Departamental. Bogotá, 2008, p. 12.), han demostrado que las posiciones destacadas de departamentos con ventajas comparativas en los recursos naturales no han logrado estabilidad en el largo plazo.

Como se mostró en el numeral 4.5.1 el PIB departamental durante el período 1990-2005, presentó una tendencia decreciente en relación el PIB nacional, al pasar de 1.3% a inicios de 1990 al 0,6% al finalizar el 2005, a partir del 2005 hasta el 2010 presentó una leve recuperación estabilizándose en el 1%.

En relación con el cumplimiento de coberturas se estableció que durante el período 1995-2002, en el departamento tenía la obligación por mandato de la ley 141 de 1994 de invertir por lo menos el 50% de los recursos recibidos por concepto de regalías, el ente territorial solo destinó el 39.4% de las regalías recibidas para atender los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, por consiguiente la entidad incumplió el ordenamiento legal en materia de inversión de recursos de regalías.

El período 2003-2010, corresponde con la entrada en vigencia de la ley 756 de 2002, para este período los departamentos deberían de invertir mínimo el 60% de los ingresos recibidos por regalías, de acuerdo con los resultado arrojados en este estudio la entidad destinó el 60.9% de los recursos recibidos por regalías cumpliendo el mandato legal en cuanto al porcentaje de los recursos que debería destinar a los sectores de cobertura pero sin lograr los porcentajes mínimos de cobertura de que trata el decreto 1747 de 1995.

Este documento se constituye en un referente de consulta para los encargados de diseñar e implementar la política pública departamental, para los dirigentes políticos y en general, para el ciudadano común que desee indagar sobre los aciertos y desaciertos de las inversiones realizadas por el Departamento de Arauca durante el período 1988-2010.

Al igual, será un documento base para iniciar otras investigaciones bien sea por cada sector o simplemente ejercer control político a la clase dirigente.

5. Recomendaciones y Nuevas Preguntas de Estudio

Estudiar y escribir sobre el desarrollo económico de una región es una tarea de largo plazo, este estudio es apenas un pequeño aporte a la compilación de información y el análisis de la misma. Hacer inferencias a partir de las ejecuciones presupuestales y el tamaño de las inversiones sectoriales es apenas una parte muy pequeña de la gran cantidad de variables que afectan el desarrollo económico del Departamento, por ello considero que es el principio de una serie de estudios que podrían realizarse para evaluar con mayor detalle el impacto que han generado las regalías petroleras.

Las siguientes recomendaciones se pueden derivar del estudio:

El departamento requiere priorizar las apuestas productivas y a su vez mejorar la infraestructura para mejorar la productividad de su aparato productivo, se necesitan estudios sobre la inserción de la economía regional en la nacional, desde la perspectiva de la infraestructura para la productividad y la competitividad.

Se requiere de estudios que incluyan otras categorías de análisis, como el Índice de Calidad de Vida, el Índice de Desarrollo Humano, la oferta disponible de infraestructura física y tecnológica, el recurso humano, proyectos en ciencia, tecnologías e innovación, el componente sociológico, etc., para tener una mejor comprensión del territorio y sus habitantes.

La diferenciación entre pobreza y planeación podría mejorar la oferta de servicios públicos,

En los procesos de planeación, en el ámbito de vulnerabilidad, identificar acciones necesarias para articular con los Planes de desarrollo local;

Con base en las descripciones sobre desarrollo es posible avanzar en las definiciones de nuevos tipos o alternativas de intervención e indicadores sobre este fenómeno;

Sería importante realizar un trabajo de campo con fuentes primarias públicas y privadas y con los ciudadanos vinculados a la intervención sobre que está entendiendo el ciudadano araucano sobre desarrollo y aun como eligen los habitantes sus mandatarios.

Referencias bibliográficas

Asociación de Profesionales de Arauca (ASPA). (1987). Congreso: Planificación, desarrollo y petróleo. El Caso Araucano. Editor. Hernando Roa Suarez. p. 110.

Asociación de Profesionales de Arauca (ASPA). (1994). Evaluación y prospectiva del Departamento de Arauca, marzo. p. 39, 58. 92.

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1998-1999: El conocimiento al servicio del desarrollo. p. 3.

Boisier, S. (2003). El desarrollo en su lugar (Cap. 2: Desarrollo [local]: ¿de qué estamos hablando). Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros, Santiago de Chile.

Borja, J. & Castells, M. (1997). El papel del estado en la planificación. Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Ed. Taurus.

Cámara de Comercio de Arauca. Regalías petroleras en Arauca. Disponible en <http://www.ccarauca.com/data/archivos/galerias/3/DOCUMENTO%20FINAL%20REGAL%CDAS.pdf>. 23-06-2011. p. 15.

Caropresse Quintero, L. (1988). Arauca, fuerza y futuro del País. p. 31, 115, 118, 126.

CEPAL. (2004). Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe. San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio de 2004, versión digital: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/15089/DGE-2249-SES30-14.pdf>, 2009, p. 5.

Chona, F. (1987). Planificación, desarrollo y petróleo: caso araucano. p. 204.

Colombia. (1991). Constitución Política.

Colombia. Dirección Nacional de Planeación (DNP). (2008). Cartilla las regalías en Colombia 2008. ISBN 978-958-8340-27-2. p. 11.

Colombia. Dirección Nacional de Planeación (DNP). (2011). Regionalización del plan plurianual de inversiones 2010-2014. p. 38.

Colombia. Dirección Nacional de Planeación (DNP). Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. (2008). Caracterización del desarrollo territorial departamental. Bogotá, D.C.: Ed. Gente Nueva. p. 13, 19, 23-25.

Colombia. Gobernación de Arauca. (1993). Plan quinquenal de desarrollo 1993-1997: Arauca un compromiso en serio. Ordenanza N° 03 de febrero 23 de 1993.

Colombia. Gobernación de Arauca. (1995). Plan de Desarrollo Departamental 1995-1997: Arauca en la ruta del progreso. p. 22, 35, 89.

Colombia. Gobernación de Arauca. (1998). Plan departamental de desarrollo: el camino confiable 1998-2000. p. 7.

Colombia. Gobernación de Arauca. (2001). Memorias Taller Estratégico Arauca una nueva era.

Colombia. Gobernación de Arauca. Departamento Plan Departamental de Desarrollo 2001-2003: Plan Vida, Convivencia para el Desarrollo Social. p. 141.

Colombia. Gobernación de Arauca. Plan Departamental de Desarrollo: Vamos Arauca por el Cambio Radical 2004-2007. p. 44.

Colombia. Gobernación de Arauca. Plan Departamental de Desarrollo: El Cambio Sigue su Marcha 2008-2011. p. 13.

Colombia. Presidencia de la República. Decreto 1747 de 1995. Decreto 416 de 2007 reglamentación parcial Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002. Decreto 4192 de 2007, reglamentación parcial Leyes 141 de 1994, 756 y 781 de 2002. Decreto 3510 de 2009 reglamentación parcial artículos 214 de la Ley 100 de 1993, modificado por artículo 11 de la Ley 1122 de 2007 y 14 de la Ley 141 de 1994 modificado por artículo 2 de la Ley 1283 de 2009. Decreto 3517 de 2009 modifica la estructura Departamento Nacional de Planeación, el cual derogó Decretos 195 de 2004 y el 4355 de 2005. Decreto 3976 de 2009 modificación parcial Decreto 416 de 2007 y se dictan otras disposiciones. Decreto 1447 de 2010 reglamentación parcial artículo 120 Ley 1151 de 2007 y artículos 14 y 15 Ley 141 de 1994 modificados por Ley 1283 de 2009.

Colombia. Senado de la República. Ley 141 de 1994. Ley 209 de 1995. Ley 633 de 2000 artículo 133. Ley 685 de 2001. Ley 756 de 2002. La 781 de 2002, artículo 13. Ley 858 de 2003. Ley 863 de 2003. Ley 1156 de 2007 artículos 116 al 121. Ley 1283 de 2009.

Corpes de Orinoquia. (1996). Experiencias de planificación en Arauca. Bogotá., p. 113.

Corpes de Orinoquia. (2004). Orinoquía hacia el siglo XXI: plan de desarrollo regional 1994-2004. p. 223-237.

Cuervo, L.M. (1998). Desarrollo económico local: leyendas y realidades. *Revista Territorios* N° 1, año, pág. 14.

Fondo de Fomento Cooperativo. (1997). Informe de gestión 1997. Proyecto Villa María construido entre 1993-1996. p. 27.

Garay, L.J. Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. Editorial Fescol. Bogotá, noviembre, 1994.

Garcés, R.C. (2007). El cachicamo trabaja pa'la lapa. Arauca en el laberinto de la soledad. p. 86.

Hernandez Sampieri, R., *et al.* (2003). Metodología de investigación. Ciudad de México. Ed. McGraw-Hill. p. 8, 10-11.

Herrera Monsalve, D.Y. (2010). Tesis. Las regalías petroleras: Fuente de financiación de la cobertura escolar en el departamento de Arauca. (Magíster en Planificación y Administración del desarrollo). Publicada: <http://biblioteca.uniandes.edu.co/uhtbin/cgiisirs/gxQGxlme3f/GENERAL/187070786/9>

http://190.254.22.44/mapas_de_colombia/igac/mps_politico_admon_dptales/Arauca1.pdf

<http://es.wikipedia.org/wiki/Fortul>. 28-05-2012.

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/PIB_TOTAL-Y-PARTICIPACION_1990-2005/PIB_Total_participacion_tasas_Precios_Constantes_1990-2005.xls. 23

http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2003/marzo/19/14192003.htm

Martin, M.A. (1991). Del folclor llanero. Ecoe Ediciones, 2 ed. Bogotá.

Martinez Ventura, A.C. (2006). Determinantes del PIB per cápita de los departamentos colombianos 1975-2003. DNP, p. 6.

Matus Caile, M. (1990). El veguero Julián. Bogotá. p. 11

Matus, C. Planificación y gobierno. Cuadernos de Economía N° 23. p. 231.

Ministerio de Cultura.y Departamento de Arauca. (2007). Monografía de Arauca: Geografía física, humana, económica y social.

Montenegro, Armando. Prologo. Plan Quinquenal de Desarrollo 1993-1997, 1993. pág. 9

Pérez Bareño, L. (1986). Planes de desarrollo en la Orinoquia y Amazonia. 2 ed. p. 113.

Pérez Bareño, L. El informe final del director de Intendencias y Comisarías 1973-1974. p. 26, 36,-38, 113.

Perrone, M. (1991). Lecturas de Cega Desarrollo Regional. Arauca, estructura Agraria y Desarrollo. Bogotá. p. 118.

Roa Suárez, H. (1987). Planificación, desarrollo y petróleo. El Caso Araucano. Bogotá.

Salazar, J.H. (2004). Arauca: Factores e Interferencias del proceso petrolero. Tesis. (Maestría no publicada), Bogotá. p. 30.

Santos Calderón, R. Prólogo del libro Planes de Desarrollo en la Orinoquía y la Amazonía. p. 6.

Supelano, A. (1991). Mercado, planeación y desarrollo económico: Desarrollo Regional. Lecturas CEGA, Bogotá. p. 14.

Vageon, L. (1994). Evaluación y prospectiva del departamento de Arauca. p. 62.

Vásquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual, CEPAL, Proyecto CEPAL/GTZ, Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, Santiago de Chile, p. 4, 6.



Jorge Hernán Hoyos O.
Desde 1985

Edificio Torres Panorama
Carrera 23 N° 62-16 Local 103
☎ +57 (6) 881.9669, Telefax +57 (6) 886.2759
Cel. +57 (310) 842.2529, (300) 786.9907, (318) 336.9425
Manizales, Colombia
datos@datosydatos.com