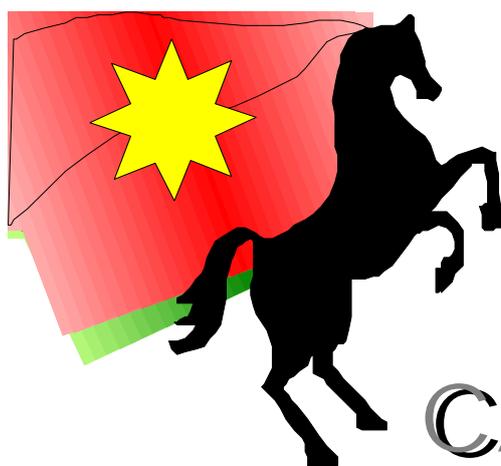


REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO DE CASANARE



**CASANARE**  
!Con Alma de Pueblo!

GOBERNADOR WILLIAM PEREZ ESPINEL

**PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL  
2001 – 2003**

## **ADMINISTRACION DEPARTAMENTAL 2001 – 2003**

**WILLIAM HERNAN PEREZ ESPINEL  
GOBERNADOR**

**HENRY YAIVER VARGAS ROLDAN  
JEFE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION**

**DIANA REYES PLAZAS  
SECRETARIA DE ASUNTOS INTERNOS**

**NOHRA PATRICIA MEDINA GUEVARA  
SECRETARIA DE AGRICULTURA GANADERIA Y MEDIO AMBIENTE**

**EDILMA HURTADO DE ABRIL  
SECRETARIA DE GOBIERNO**

**LOLITA ISABEL BARRETO RAMIREZ  
SECRETARIA DE EDUCACION**

**JAIRO BOSSUET PEREZ BARRERA  
SECRETARIO GENERAL**

**JAVIER FONSECA RODRIGUEZ  
SECRETARIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE**

**YEBRAHIL CASTAÑEDA JOYA  
SECRETARIO DE HACIENDA**

**SERGIO REYES RAMIREZ  
SECRETARIO DE SALUD**

**INSTITUTOS DEPARTAMENTALES  
FONDESCA  
CAPRESOCA**

**SANTIAGO FRANCO REYES  
DIRECTOR GENERAL DEL PLAN DE DESARROLLO**

## ASAMBLEA DEPARTAMENTAL

### **PRESIDENTE**

**H.D. ALIRIO CASTAÑEDA GALINDO**

### **PRIMER VICEPRESIDENTE**

**H.D. CARLOS JULIO HERNANDEZ**

### **SEGUNDO VICEPRESIDENTE**

**H.D. PEDRO ANTONIO SOCHA**

**H.D. LUIS EDUARDO CASTRO**

**H.D. ALVARO JOSE BERNAL M.**

**H.D. FABIO BETANCOUR ARANGURE**

**H.D. CARLOS ALBERTO RIVERA**

**H.D. RAUL IVAN FLORES**

**H.D. JORGE ELIECER MORALES**

**H.D. NELSON MARIÑO**

**H.D. TONY AVILA HERNANDEZ**

**LIGIA HAYDEE FERNÁNDEZ DUEÑAS**

**SECRETARIA GENERAL**

**ELABORACION  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION**

**JEFE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION.  
ING. HENRY YAIVER VARGAS ROLDAN**

**DIRECCION GENERAL DEL PLAN  
DR. SANTIAGO FRANCO REYES**

**ASPECTOS FINANCIEROS: DR. YESID SANDOVAL B  
ASPECTOS ECONOMICOS: DR. EDUARDO FERNANDEZ DELGADO  
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS: DR. EDGAR GONZALEZ SALAS  
ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES: PLARE LTDA.  
COORDINACION TECNICA: ING. JUAN EDUARDO GOENAGA MOJICA**

**EQUIPO TECNICO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACION**

**DIRECCION BANCO PROGRAMAS Y PROYECTOS**

**DIRECCION DE POLITICA SECTORIAL**

**DIRECCION ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

**DIVISION ASISTENCIA TECNICA MUNICIPAL**

**UNIDAD DE VIVIENDA**

**ASESORES DE PLANEACION**

**CONCEPTUALIZACION:  
CONSEJO DEPARTAMENTAL DE PLANEACION  
PRESIDENTE REMBERTO JARA GUTIERREZ**

## INDICE

		Pag.
<b>PRESENTACION</b>		
<b>INTRODUCCIÓN</b>		
<b>Ordenanza Plan de Desarrollo "Casanare Con Alma de Pueblo"</b>		
<b>1.</b>	<b>DIAGNÓSTICO</b>	
1.1	LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO EN CASANARE – Una mirada proactiva	
1.2	CATEGORIAS BASICAS DE ANALISIS – Síntesis diagnóstica.	
1.2.1	El estado del Estado departamental	
1.2.2	La capacidad económica seccional	
1.2.3	El desarrollo de la sociedad departamental	
1.2.4	El medio ambiente y el desarrollo	
1.2.5	La unidad territorial departamental	
1.3	EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO DE CASANARE	
<b>2.</b>	<b>FORMULACIÓN</b>	
2.1	PRINCIPIOS DE GOBIERNO	
2.2	OBJETIVOS DE DESARROLLO	
2.2.1	Objetivo central	
2.2.2	Objetivos	
2.2.2.1	Todos y Todas con las Mejores Oportunidades	
2.2.1.2	Casanare: Primer Productor de Proteína Animal del País	
2.2.1.3	Somos Casanare	
2.2.1.4	Casanare Crecerá con su Paisaje	
2.2.1.5	Gobierno Líder	
<b>3.</b>	<b>ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL PLAN</b>	
3.1	FUENTES DE FINANCIAMIENTO	
<b>4.</b>	<b>ESTRATÉGIAS DE DESARROLLO</b>	
4.1	CONSTRUIR CIUDAD	
4.1.1	Programas	
4.1.1.1	Ordenemos los Pueblos	
4.1.1.2	Ciudad Llanera: Completa, Amable y Bella	
4.1.1.3	Ciudades sin Marginales	
4.1.1.4	Ciudad Productiva y Competitiva	
4.1.1.5	Red de Ciudades	
4.2	CULTURA PRODUCTIVA Y COMPETITIVA	
4.2.1	Programas	
4.2.1.1	Producir sin Destruir	
4.2.1.2	Infraestructura para el Desarrollo Sostenible	
4.2.1.3	Más Eslabones y Mejores Cadenas Productivas	
<b>4.3.</b>	<b>GENTE PA´LANTE</b>	

<b>4.3.1</b>	<b>Programas</b>	
4.3.1.1	Gente Viva	
4.3.1.2	Gente Preparada	
4.3.1.3	Gente Sana	
4.3.1.4	Deporte Para Gente Integral	
4.3.1.5	Gente Haciendo Cultura.	
4.4	<b>NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO</b>	
4.4.1	Programas	
4.4.1.1	Reestructuración Administrativa con Equilibrio Financiero y Correspondencia Funcional	
4.4.1.2	Institucionalidad más completa, Abierta y Suficiente	
4.4.1.3	Promotoria Departamental para el desarrollo, la convivencia y la paz	
<b>5.</b>	<b>PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES</b>	

## PRESENTACIÓN

A continuación se presenta el Plan de Desarrollo **2001-2003, Casanare "Con Alma de Pueblo"** que el gobierno departamental, en cabeza del Dr. **William Hernán Pérez Espinel** se ha propuesto ejecutar en cumplimiento del mandato adquirido ante el pueblo de Casanare cuando expuso su programa de gobierno también denominado, **"Con Alma de Pueblo"**.

### **Honorables Diputados;**

Este documento, desde la perspectiva metodológica, ha surtido a la fecha, los pasos de Ley como lo son su discusión al interior del gobierno en sus componentes políticos y técnicos, trabajo realizado por el Departamento Administrativo de Planeación que con todo su equipo técnico y en conjunto con cada una de las Secretarías, desarrolló las estrategias, los programas, subprogramas y los recursos con base en metas e indicadores de desempeño. Estos trabajos fueron discutidos en sesiones plenarios del Consejo de Gobierno.

Adicionalmente, y por voluntad derivada del talante pretendido por este gobierno, se realizó una agenda especial de concertación con las comunidades y las entidades territoriales a través de mesas de concertación en cada una de las ciudades centrales regionales con el fin de captar, orientar y definir acciones conjuntas en lo que se denominó como la estrategia de **"Un solo plan departamental para los diecinueve Municipios y un Departamento"**. Esta iniciativa fue presentada y trabajada de manera concertada con todos los Alcaldes municipales en reuniones conjuntas e individuales.

Con base en esta "alianza" el departamento recogió de primera mano el estado de necesidades y las expectativas reales de los diferentes municipios y comunidades, concertó con los Alcaldes municipales las

líneas programáticas básicas, que fueron validadas y refrendadas por unanimidad y definiéndose los procedimientos de apoyo que el gobierno departamental brindó a cada uno de ellos para la buena marcha de la coordinación de los planes municipales de desarrollo con el departamental.

Desde esta perspectiva, se aprobó la operación de un programa de asistencia inmediata para la elaboración de los correspondientes planes municipales con asesores escogidos por los mismos municipios de acuerdo con sus especificidades particulares pero bajo la tutela y la coordinación técnica del Departamento Administrativo de Planeación. Este programa se institucionalizara y sea permanente para garantizar la adecuada coordinación interterritorial del desarrollo.

El Plan de Desarrollo Casanare Con Alma de Pueblo es el resultado el resultado de un trabajo arduo, a conciencia plena de estar presentando un Plan, que no solo le conviene a las gentes de Casanare sino que, y estoy seguro al afirmarlo contundentemente, es necesario, oportuno y justo.

La situación de Casanare ha cambiado y significativamente. No somos la misma sociedad de hace unos años y la realidad indica posibilidades pero también retos y cambios y el balance tendría que ser positivo si somos capaces de aceptar los retos y los cambios que aun hoy y quizás por desconocimiento e ingenuidad algunos no reconocen como urgentes e importantes:

La reestructuración administrativa no será un maquillaje con el fin de cambiar pero para quedar en lo mismo, tiene que ser la forma y la oportunidad de pasar a una nueva y más eficiente dimensión administrativa que potencie nuestra capacidad de acción para romper los paradigmas que aun nos agobian como la polarización social, la inestabilidad económica, la pobreza en medio de una riqueza aparente y el conflicto y la guerra en medio de una especie de "Pax Romana". Por eso, y bajo el sentido de aprovechar y salvaguardar el esfuerzo que nuestra sociedad ha hecho de crear una burocracia moderna estamos convencidos de impulsar una nueva institucionalidad que permita atender

con suficiencia las exigencias que se le plantean a esta sociedad que entra a vivir este nuevo siglo.

Los institutos para el desarrollo son instancias requeridas por una responsabilidad más directa, más compleja, más efectiva sobre asuntos como el manejo del agua, la educación superior, el desarrollo urbano, la tecnología para el sector agropecuario, la cultura, etcétera. A la par, se requiere de fijar normas y procedimientos más efectivos y permanentes para la asignación de los recursos públicos en el territorio buscando apoyos financieros y políticos externos e internos con garantías más estables y compromisos más reales.

Por eso, es necesario construir e instituir al Fondo de Financiamiento Departamental así como la construcción de la Corporación del Desarrollo que nos proyectará a más largo plazo y permitirá garantizar un futuro más estable. Por eso, siempre hemos estado convencidos que la paz y la convivencia se concretan con resultados pero para lograrlos, a más de la descontada voluntad política de mi gobierno, requiere de organización, técnica y perseverancia. Son tiempos difíciles por los que atravesamos.

En Casanare se están manifestando todas las consecuencias de no haber hecho lo correcto no solo al interior de nuestro departamento sino también en la Nación toda. Pero también, vemos hoy con más claridad como podría ser nuestro futuro y tenemos como hacerlo. Por eso, desarrollaremos cuidado este Plan que esta construido con un real compromiso de cambio y fundamentado en el más noble de los principios: *Con Alma de Pueblo.*

**WILLIAM PEREZ ESPINEL**  
**Gobernador**

## INTRODUCCION

En el proceso de planificación, el departamento de Casanare ha aplicado diferentes técnicas y enfoques de acuerdo con las condiciones particulares que los momentos así lo han indicado. Para el Departamento Administrativo de Planeación Departamental es satisfactorio entregar el presente plan que ha sido elaborado de una manera distinta a lo que hasta hoy ha sido la práctica de la planeación porque las condiciones actuales así lo demandan.

Lo primero a resaltar en el proceso de planeación realizado es la fundamentación sobre la que se construyeron sus enunciados básicos: nunca como antes se tiene un conocimiento tan profundo de las realidades departamentales y de sus reales posibilidades de desarrollo. Por eso, el plan se soporta en el conocimiento derivado de la experiencia reflexiva de múltiples entidades, profesionales y ciudadanos que han vivido, estudiado y propuesto esquemas de desarrollo.

Un elemento importante es que el Plan está enunciado en una estructura de carácter estratégico y no sectorial. Esto con el fin de corresponder más adecuadamente a las condiciones de desarrollo departamental que son cada vez más complejas y exigen miradas integrales así como para que desde la posición administrativa gubernamental se propenda por una responsabilidad conjunta que con una sola dirección se responsabilice sin duplicación de funciones y desperdicio de recursos de su operación. El Plan se enuncia sobre la base de aclarar la funcionalidad departamental dentro del ordenamiento territorial, esto significa que el departamento se entiende y se comprende como un espacio de mediación nacional y municipal sin suplantar o pervertir las funciones y responsabilidades de unos y otros. Casanare debe construirse con municipios fuertes, regiones productivas, un departamento moderno y eficiente y dentro de una nación que lo reconoce y para la cual trabaja en justicia y respeto.

El Plan aquí presentado se despliega en el territorio a través de su sociedad. Este otro aspecto fundamental y novedoso y que pretende construir sociedad moderna, justa y en paz. En todos los procesos de

desarrollo las acciones deben ser compartidas dentro de una estructura de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. Así, la planeación se convierte en un instrumento de desarrollo dinámico tanto el interior de la administración para su organización como hacia fuera en su aplicación participativa.

Otro aspecto de interés, es el que define el espacio de la acción del Estado. El Plan actúa territorialmente a través de reconocimiento particular y proactivo de las diferentes regiones que lo conforman. Así se reconoce que la acción departamental se aplica con sentido de desarrollo territorial integral para lo cual fija métodos para la definición de distritos de desarrollo donde se actuará bajo planes territoriales que a su vez obligan a acciones conjuntas de todas las instancias estables y sociales. Esto permitirá develar la verdadera vocación de desarrollo y consecuentemente definir la acción para consolidarla.

De manera complementaria a este proceso se destaca la participación oficial del Consejo Departamental de Planeación quien emitió concepto favorable del Documento Plan de Desarrollo que incluyó además algunas consideraciones resultantes de los ejercicios en comisión que adelantó este organismo. Estas recomendaciones fueron evaluadas y de acuerdo a su contenido y relación con el objetivo del documento Plan de Desarrollo fueron tenidas en cuenta en la estructura final del documento.

Estoy seguro que al impulsar esta nueva visión de la planificación territorial no solo daremos respuestas reales a una sociedad que desde hace ya mucho tiempo nos reclama, sino que estaremos garantizándole a sus hijos, nuestros hijos un futuro estable y mejor.

**HENRY YAIVER VARGAS ROLDAN**  
**Jefe Departamento Administrativo de Planeación**

## 1. DIAGNOSTICO

### 1.1 LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO EN CASANARE – Una mirada prospectiva

En los últimos 12 años, el Departamento de Casanare realiza un esfuerzo muy importante en términos de ampliación de su capacidad de comprensión y planificación de su realidad, a pesar de los ritmos, intensidades e impactos que reporta el desenvolvimiento del proyecto nacional de explotación petrolera en el territorio seccional y a la escasa dotación inicial de instituciones y recursos humanos y técnicos que implica un tránsito a la "departamentalización".

Los cambios rápidos y la transformación estructural sin precedentes que ha experimentado Casanare en la última década, impulsan la generación de respuestas múltiples por parte de los gobiernos de turno quienes reportan éxitos diferenciales y relativos en cuanto a la obtención de una mayor autonomía en la definición del desarrollo territorial, el despliegue de la modernización productiva y social, la estabilización de los procesos de la sociedad casanareña así como en la propia organización y gestión del aparato estatal seccional.

En este lapso breve de tiempo, se formulan cinco planes de desarrollo que sintetizan los momentos históricos y las prioridades de desarrollo definidas por las administraciones seccionales de acuerdo con las visiones, dificultades y posibilidades identificadas en ese entonces.

A finales de los años 80 el gobierno departamental, designado por el Presidente de la República, emprende el primer plan de desarrollo realizado por el CIDER de la Universidad de los Andes, el cual recoge una primera interpretación organizada de los vectores característicos del incipiente desarrollo seccional.

La explotación a escala de los primeros pozos petroleros, brinda la oportunidad para comenzar a solventar las carencias históricas de la población, los territorios y las actividades casanareñas y marca la pauta

para un rápido proceso de integración al mercado y la sociedad nacional, sobre la base de una agricultura comercial naciente, la ganadería tradicional, los tenues desarrollos de los centros urbanos, la población todavía predominantemente rural y con muy bajos niveles de calidad de vida y el despliegue inicial de una infraestructura vial, energética y de comunicaciones interna y de conexión nacional.

Esta etapa histórica y su reflejo en el propio plan, se caracteriza por la reivindicación de la marginalidad tradicional de la sociedad casanareña, la exaltación de las posibilidades de desarrollo del territorio seccional, la preocupación por la aplicación de los incipientes recursos de regalías por parte de la intendencia y la incertidumbre sobre la verdadera vocación petrolera seccional.

La Constitución Política de 1991 convierte a la Intendencia en nuevo Departamento y la elección popular del gobernador marca una nueva etapa que coincide con otra fase del proyecto petrolero. La Administración Departamental con el apoyo de un grupo de asesores y los instrumentos de planificación derivados de la carta magna emprende la formulación del plan "El Ascenso del Llano" en el cual se recoge y refleja la expectativa que aporta los descubrimientos de Cusiana y Cupiagua.

La propuesta es colocar a Casanare a la altura de los departamentos más desarrollados, mediante la aplicación de regalías que en su momento parecían infinitas y suficientes para atender tanto las necesidades represadas como las demandas crecientes de las comunidades impulsadas en gran parte por el proyecto petrolero. A la par, se observa un gran esfuerzo por dotar a Casanare de los medios y condiciones institucionales básicas que exige el tránsito de Intendencia a Departamento.

La dinámica socio – económica auspiciada por la "bonanza petrolera" ocasiona diversas transformaciones a la sociedad regional movilizadas por impactos positivos y críticos que se sintetizan en una especie de "Enfermedad Holandesa" donde el aparato económico, social e institucional tradicional se pliega a la nueva actividad.

En este contexto, se plantea el reto de reafirmar la institucionalidad departamental como medio legítimo para atender e intervenir los nuevos y complejos fenómenos del desarrollo que desde entonces cambian el panorama territorial. El Plan de Desarrollo "Un Paso en Firme" indica la necesidad de propiciar un papel dinámico del gobierno y la administración departamental como líder del proceso de adecuación de Casanare a las exigencias del desarrollo constitucional y a las propias dinámicas y ajustes internos que afectan en forma diferencial a las actividades, territorios y poblaciones.

La fase de pleno desarrollo de la explotación de hidrocarburos comprende dos gobiernos cuyos planes "Primero Casanare" y "Para Trabajar por Casanare", mantienen énfasis particulares pero cruzados por el mismo propósito de completar la infraestructura física y social y aplicar las regalías en iniciativas de desarrollo económico que jalonan la inserción departamental en el contexto regional y nacional. En esta etapa, los objetivos de institucionalización se eclipsan frente a la urgencia de ejecutar las inversiones en proyectos de diferentes tamaños, alcances y resultados.

La última administración enfrenta el doble fenómeno del declive petrolero cuando empieza el agotamiento de las reservas de Cusiana y Cupiagua y el incremento sin precedentes de los precios internacionales del crudo que se ubican alrededor de los US\$30 – US\$35 dólares lo cual brinda una gran libertad para el gasto.

Los esfuerzos realizados en estos gobiernos precedentes, se traducen en avances importantes pero aún insuficientes en materia de mayor institucionalidad, mejoramiento en las coberturas de servicios públicos y sociales, dotación de infraestructura vial, energética y de comunicaciones jalonadas por macro – proyectos nacionales, así como en esfuerzos orientados a la aplicación de ingentes recursos en el estímulo al desarrollo productivo.

Todos estos logros y frustraciones se circunscriben al objetivo interno de solventar los obstáculos al desarrollo casanareño y al propósito nacional de viabilizar el proyecto petrolero en un contexto nacional de transformaciones igualmente significativas.

Durante la década, el país se compromete con un proceso de apertura y globalización económica, que redefine los papeles de las regiones dentro del mercado y precipita complejos retos y repercusiones para las economías incipientes como la Casanareña. Se promulga la Constitución Política de 1991, que viabiliza la departamentalización y sus desarrollos legales amplían los esfuerzos de descentralización y participación de los municipios y comunidades territoriales en la conducción de sus propios destinos.

De igual forma, se crea una institucionalidad novedosa asociada con las relaciones Inter – gubernamentales e Inter – territoriales como es el caso de los fondos de cofinanciación, las regiones de planificación, las asociaciones de entidades territoriales, que en gran parte de los casos responden a nuevas realidades políticas y socio – económicas.

En el marco de la apertura, modernización y cambio constitucional se producen legislaciones especializadas en torno a los intereses petroleros que afectan directamente las posibilidades de desarrollo departamental y, en especial, al uso y magnitud de las regalías petroleras como es el caso del Fondo Nacional de Regalías y el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera. Se brindan garantías al desenvolvimiento de la actividad privada y la inversión extranjera, con impactos claros sobre los sectores y actividades básicas del departamento como la agricultura comercial y la explotación de hidrocarburos.

A la par, se recrudece el conflicto y la violencia, bajo el auspicio de un Estado que no copa su territorio y no garantiza el desenvolvimiento pleno de los ciudadanos y sus actividades esenciales. Casanare experimenta una escalada en el conflicto que encuentra un ambiente propicio en los cambios rápidos, la afluencia de los recursos, el represamiento de las demandas y la poca presencia estatal.

La combinación de estos factores de recorrido interno y de afectaciones por el ajuste a las dinámicas nacionales e internacionales, crean un modelo de desarrollo específico con poca autonomía, pues se construye bajo el impulso de la viabilidad y los ciclos del proyecto petrolero; sobre un contexto de modernización parcial con rezagos todavía notorios en

materia social; con un aparato estatal departamental de escaso desarrollo pero dominante en la sociedad dada su disponibilidad de recursos financieros y sustancialmente mayor al tamaño y complejidad registrado a finales de los años 80; una economía estancada fundamentada sobre la base de la explotación agropecuaria y la extracción de recursos naturales con síntomas casi nulos de crecimiento real y en todo caso dependiente de la evolución petrolera y del gasto público; una población en rápido crecimiento con demandas básicas todavía insatisfechas y cada vez más aglomerada en núcleos urbanos; un espacio con poca densificación y aún precaria articulación funcional; un conflicto en franco ascenso mientras la legitimidad del Estado descansa en el gobierno seccional y en los municipios que acusan una fragilidad manifiesta.

Este modelo construido con una rapidez excepcional, tiene como resultado una modernización a medias, desigual e inequitativa lograda a partir del gasto público, que facilita la oferta básica de infraestructura y servicios públicos y sociales, muchas veces inorgánica y centrada la ampliación de coberturas más que en el mejoramiento de la calidad, y con el agravante de la existencia de un casanareño pasivo, objeto del gasto, dependiente y no copartícipe y responsable del desarrollo.

## **1.2 CATEGORIAS BASICAS DE ANALISIS – Sinopsis Diagnostica**

### 1.1.2. El estado del Estado departamental.

El desarrollo estatal en Casanare durante el período de modernización, ha sido más formal que real en cuanto a la correspondencia con el desarrollo histórico y social de su organización; limitado y disfuncional a las condiciones y demandas particulares de los asuntos que en su territorio se han desarrollado o han hecho presencia; desarticulado territorialmente por las condiciones incompletas de los procesos de descentralización y modernización nacional y por la actitud de abandono de los gobiernos centrales al amparo de una supuesta autonomía de recursos financieros departamentales y regionales; y, altamente concentrado en las pocas entidades de gobierno, donde se formó una

burocracia incipiente, sin historia institucional y poco especializada, que manejan los recursos públicos de las regalías petroleras en detrimento del equilibrio y la equidad del desarrollo integral de un territorio por unificar y también, del desarrollo de instancias de mediación de los intereses públicos y aún privados de los casanareños.

El tránsito de la intendencia nacional al estatus departamental, se hace durante tres grandes momentos que determinan las características de su desarrollo estatal y su organización institucional: el impulso constitucional de los procesos de consolidación de la descentralización y modernización del estado; el cambio en el modelo de apertura en la producción económica que derivan en las nuevas relaciones del mercado y de las regiones; la ejecución del proyecto petrolero más importante del siglo en su territorio, que por la forma de su despliegue y el alto grado de inversiones generan distorsiones en la estructura del desarrollo departamental y convierte selectivamente a la entidad gubernativa departamental y a los municipios directamente impactados en sujetos de intereses políticos, sociales y económicos.

La complejización de las demandas sociales propias de sociedades urbanas, la pérdida de las dinámicas económicas, el imprevisible comportamiento petrolero y la alta dependencia financiera de los recursos así como el agravamiento de los conflictos y el cambio de los contextos nacionales e internacionales, entre otros fenómenos encadenados ante una sociedad que es más consciente y responsable son condicionantes para una nueva organización y funcionamiento del Estado Departamental.

### 1.2.2 La Capacidad Económica Seccional

La economía departamental se encuentra aún en transición entre una estructura tradicional y una moderna, resultado del aceleramiento de los procesos de ampliación inercial de la frontera económica nacional, particularmente a través del mercado bogotano.

El aceleramiento es el producto del mejoramiento de las condiciones de conectividad, incentivados por la explotación de los recursos petroleros que hacen necesario su mejoramiento para su cabal desarrollo. Por la

misma causa y de manera paradójica, la economía departamental es restringida en su ampliación y productividad, por los efectos colaterales que el despliegue del mismo proyecto de explotación petrolera acarrea al producir efectos inflacionarios que encarecen todos los factores productivos.

Adicionalmente, la atención del Estado departamental sobre asuntos productivos no ha sido aún contundente ni decidida, por no tener una representación equivalente de sus intereses en las estructuras de poder. Esto, teniendo en cuenta que también las transformaciones de la economía y del Estado en términos nacionales se han movido de una posición protegida a una libre, donde el mercado se recompone y califica por nuevas escalas y niveles de competitividad, donde el papel de zonas nacionales como la de Casanare no ha tenido mayores atributos.

El resultado es una pérdida de la economía real departamental (excluidas las regalías petroleras) en cuanto a participación en el PIB y el empleo, sin que se correspondan con el crecimiento poblacional dejando como resultado una estructura económica que no tiene la capacidad de sostener a la sociedad dentro de su territorio.

Igualmente, la comprobación trágica de la ausencia de correspondencia entre la existencia de infraestructura y crecimiento productivo y económico demuestra la escisión entre el manejo del Estado y sus recursos públicos y las dinámicas económicas.

Sin embargo, es necesario resaltar que a pesar del abandono y desatención pública y de la existencia de los factores desestimulantes, la actividad ganadera principalmente y la agrícola, palmera y arrocería presentan comportamientos si bien no crecientes sí cierta capacidad de sostenibilidad y adaptabilidad gracias al acervo social y cultural acumulado, a la escala productiva que se ha logrado y al no cobro de algunos factores productivos de lo social y lo ambiental.

Como una característica a resaltar de la estructura económica departamental, está el fallido y sucesivo intento de implantación de nuevos sectores y nuevas escalas productivas incentivados por la

existencia de recursos financieros y por la inversión en el mejoramiento de infraestructura que existe durante todo el período petrolero.

Si bien los servicios crecen, esto es más el resultado de las demandas directas e indirectas derivadas por las distintas fases de implementación del proyecto petrolero que son inestables al agotarse o culminarse.

La industrialización a más del enclave petrolero, no ha tenido la escala de sustentación suficiente a pesar del acelerado crecimiento urbano que todavía no obtiene el suficiente tamaño de relaciones sociales y culturales.

Las posibilidades giran hoy alrededor de ganar escala, oportunidad y de aprovechar las ventajas comparativas que se poseen en un ambiente competitivo. En este sentido y ante la limitante de mercados internos y la subsiguiente dependencia de mercados externos, principalmente Bogotá, se debe impulsar la estructuración de sistemas productivos a través de cadenas competitivas, enlazadas estratégicamente a los mercados regionales aprovechando la actitud social existente y la participación estatal territorial.

### 1.2.3 El desarrollo de la sociedad Departamental.

El transcurso de los últimos años, indica para el desarrollo departamental un profundo cambio en sus estructuras y relaciones sociales que de una sociedad claramente marcada por características y condiciones tradicionales – una de las más atrasadas del país – de manera acelerada e incontrolada, se inserta en el proceso de modernización nacional.

Esta dinámica se lleva a cabo bajo una serie de importantes fenómenos sociales: Una migración extraterritorial e intraterritorial con destino urbano de alta movilidad por la falta de garantías estables que no genera el proyecto petrolero, de bajo perfil social y económico reproduciendo de forma exagerada la función de zona depositaria de remantes sociales que siempre ha guardado las fronteras nacionales –de la cual hace parte históricamente Casanare.

Dicho fenómeno a su vez genera por un lado, una transculturización que absorbe rápidamente las manifestaciones de la llaneridad precedente y que reclama con afán una identidad consecuente con las nuevas circunstancias. Por otro, una urbanización sin modernización, dado que no se ha logrado trascender realmente a una vida urbana real a más de comportar como aglomeraciones y conglomerados poblacionales.

En medio de un creciente conflicto armado que encuentra en el departamento espacio para su reproducción y sostenimiento gracias a la existencia de los recursos públicos de regalías, así como campo para la confrontación ideológica derivada de la contradicción económica y social del Estado y la región frente a la explotación petrolera.

El resultado de este particular proceso, ha sido la existencia de una sociedad muy inestable en lo social y lo económico con un bajo nivel de calidad de vida, de desarrollo de sus derechos, deberes y responsabilidades, con grandes limitaciones para su desarrollo individual y comunitario y sin un derrotero cierto y colectivo. Todo esto, a pesar de la existencia de recursos públicos que han permitido mitigar las necesidades básicas de manera significativa pero no suficiente debido a que por la dinámica creciente de poblamiento la oferta fue rebasada por la demanda.

#### 1.2.4 El medio ambiente y el Desarrollo.

Una de las manifestaciones más claras del cambio producido durante el proceso de modernización departamental, ha sido sin duda alguna el de la pérdida palpable de recursos naturales.

Casanare relativamente conservaba hasta hace poco tiempo, una de las reservas bióticas y ecológicas más importantes del país y del mundo, la mayoría aún por descubrir, entender y utilizar. Ecosistemas únicos en el planeta como las llanuras inundables, las sabanas tropicales, los bosques de galería, de vertiente, etcétera han sido intervenidos sin ninguna consideración y método.

A pesar de los avances en la creación e institucionalización de mecanismos de control y vigilancia, la apropiación se ha realizado de

manera desordenada y rápida, evidenciándose insostenibilidad de procesos productivos y urbanos por la pérdida y degradación de suelos y agua, que a pesar de los esfuerzos realizados para ponerse a tono con las circunstancias, no alcanzan a actuar proactivamente frente a los fenómenos que acarrearán las actividades petroleras en las fases de exploración, construcción y operación; sus efectos colaterales sobre la migración, la colonización sobre ecosistemas sensibles y sobre la urbanización que hace uso intensivo de recursos naturales y sobre la expansión agrícola en nuevas zonas que se incorporan por el mejoramiento de la accesibilidad sin correspondencia económica.

Casanare, en términos políticos y administrativos le ha correspondido la jurisdicción de los territorios comprendidos entre la cordillera oriental, los ríos Meta, Casanare y Upía, conteniendo una extensión de más de 44.000 kilómetros cuadrados, pero en términos de desarrollo y su apropiación social tan sólo ocupa menos de una tercera parte y lo hace de manera fraccionada, selectiva e inequitativa.

#### 1.2.5 La unidad territorial Departamental

La unidad departamental, solo esta representada en términos prácticos en la Gobernación, como entidad que maneja centralizadamente los recursos territoriales más importantes. A pesar de la existencia de una cultura común como es el sentido cultural de la llaneridad y de elementos de integración como la troncal del Llano que ha venido integrando el piedemonte orinoquense, existe y todavía se incentiva perversamente, la fragmentación territorial entre zonas sociales, económicas y ambientales.

De igual manera, el departamento no se ha integrado de manera proactiva al territorio regional. Persiste un marcado sentido de interés nacional en la inversión del Estado y muy poco o nulo sentido de articulación regional. La troncal del Llano, la navegabilidad del río Meta, la interconexión eléctrica regional, entre otras, no han sido apropiadas con sentido regional y departamental.

Los factores que estimulan la separación territorial y el sentido de unidad departamental, derivan de la existencia de recursos públicos como las regalías petroleras que por un azar geológico tienen unos pocos

municipios; por los grados de incorporación económica y su cercanía a los mercados como lo son las zonas denominadas el "sur" y el "norte"; por su origen histórico y su vocación productiva como lo son las zonas de la vertiente con respecto a las zonas de la llanura; por la proximidad e influencia a zonas nacionales como Boyacá, Arauca y Meta.

De manera correspondiente a la necesidad de unión, el bajo desarrollo institucional departamental no ha logrado plantear los espacios y los mecanismos para unificar a los casanareños ni irrigar los beneficios de manera equilibrada y equitativa. Casanare esta dando así a sus coterráneos el mismo tratamiento que recibe del país y del Estado Central: la existencia de regiones y ciudadanos de segunda y de tercera.

### **1.3 EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO DE CASANARE**

Ahora bien, el modelo de desarrollo de Casanare y su recorrido histórico reciente indican que estas restricciones anotadas en cuanto al estado, la economía, la población y el ambiente, adoptan una nueva fase con características específicas.

Los cambios abruptos han cedido y se tiende a una estabilización de la transición estructural, las expectativas de la gente se acoplan a los nuevos ritmos de crecimiento, se ha cobrado conciencia del recorrido seguido hasta el momento y de las verdaderas posibilidades de crecimiento y, sobre todo, se han logrado avances y frustraciones que otorgan un criterio de realismo a la gestión de los asuntos de Casanare, luego de la experiencia que implicó el esfuerzo previo tendiente a mejorar la dotación básica y esencial de infraestructura y servicios de las comunidades.

Se cuenta con una nueva oportunidad de desarrollo para completar el proceso de modernización socio – económica e institucional, para cualificar la satisfacción de los requerimientos públicos y privados y para volcar el desarrollo hacia la gente, la verdadera y final depositaria de la acción pública.

El propósito es abreviar y hacer eficiente y cierto el tránsito de los beneficios del petróleo a las comunidades y al individuo casanareño y

lograr su correspondiente compromiso con el desarrollo seccional a partir de una participación responsable y verdadera en la superación de las dificultades existentes y proyectadas y, sobre todo, en el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el inmediato futuro.

Este camino se hace más claro en momentos en que se enfrenta la necesidad de prepararse para un declive final de las reservas de petróleo y, por tanto, de la participación en las regalías, lo cual obliga a una mayor disciplina en la planificación de las inversiones.

La tendencia de mediano plazo hacia el agotamiento de la fuente principal de financiamiento departamental, precipita a una mayor responsabilidad del gobierno en la priorización del gasto y de su gestión pues la opción de nuevos hallazgos petrolíferos es un asunto relativamente incierto.

Se trata entonces, de interpretar en forma adecuada la nueva fase del desenvolvimiento de Casanare y con la legitimidad y autoridad que brinda un apoyo masivo del pueblo casanareño en la pasada justa electoral, emprender un conjunto de acciones políticas, institucional y de gestión que coloquen al departamento en la senda de los nuevos tiempos.

No se pretende continuar con la mirada al pasado buscando responsables de aciertos y errores que se pudieron cometer. Ahora se está frente al reto de ajustar nuestro modelo de desarrollo y realizar las acciones que permitan un acople mayor a las necesidades, anhelos y aspiraciones de nuestro pueblo. Un modelo de desarrollo con la impronta casanareña pero plenamente integrado a las dinámicas del mundo de hoy y del mañana.

## 2. FORMULACION

### 2.1 PRINCIPIOS DE GOBIERNO

El gobierno departamental convoca a todos los Casanareños a participar en la construcción de un **Casanare**, que refleje nuestra visión de futuro.

**Un Casanare**, que refleja la imagen deseada y proyectada de desarrollo que bajo las actuales condiciones nacionales, regionales y departamentales es posible para la sociedad departamental.

**Un Casanare**, que será el resultado de la entereza de nuestro pueblo, de su capacidad de trabajo y de su grandeza ya demostrada en diversas oportunidades durante coyunturas pasadas.

**Un Casanare**, para cada uno de los ciudadanos que comparten un futuro común en esta tierra y que están dispuestos a aportar su grandeza al desarrollo nacional.

**Un Casanare**, que se nutre de la potencia de sus recursos, de su gente y de su cultura y que a la vez retribuye a sus asociados en bienestar y oportunidades para su despliegue vital.

**Casanare**, con un será el modelo de desarrollo construido sobre la base de lo andado y atendiendo las oportunidades y retos que nos ofrece el entorno.

Esta meta colectiva se logra con la gente y tendrá sentido si no responde a sus intereses y expectativas. Por este motivo, el modelo de desarrollo a cimentar tiene un talante indiscutible de compromiso con cada uno de los casanareños, en forma independiente de su condición particular. Bajo esta premisa está arraigado a la cultura y la idiosincrasia casanareña, es decir, tiene "**Alma de Pueblo**".

El gobierno departamental lejos de sectarismos y exclusiones, interpreta la voluntad popular y su espíritu de lucha para lograr una sociedad más

comprometida con la democracia, abierta y moderna en el pleno sentido de la palabra.

**"Alma de Pueblo"** es un compromiso con quienes desean que la gestión pública de los intereses casanareños sea por fin una demostración permanente de honestidad, transparencia, sensibilidad y compromiso social. Un gobierno de todos y para todos desde donde se gesticione un modelo de desarrollo capaz de relanzar a Casanare por una senda de crecimiento y desarrollo posible y merecido.

Se pretende liderar una nueva gestión de los asuntos públicos departamentales, que facilite el logro de los objetivos de desarrollo de la comunidad casanareña bajo criterios de:.

- Concertación del desarrollo donde el gobierno interpreta, indica y concierta con el pueblo para elaborar los planes, programas y proyectos.
- Responsabilidad social del desarrollo compartido según el cual el Estado en conjunto con la sociedad civil, los gremios y la organización social asumen papeles diferentes pero complementarios y con propósitos de desarrollo común.
- Organización funcional territorial del desarrollo según el cual se reconocen las particularidades y potencialidades de las sub-regiones, así como su aporte al desarrollo conjunto, desplegando una institucionalidad de apoyo que garantice el equilibrio en las oportunidades y en la redistribución de los beneficios del desarrollo asociado.
- Generación de empleo y ocupación mediante la condición de que toda acción del Estado, en forma directa o indirecta, debe redundar en beneficio social y, sobre todo, en alternativas de trabajo e ingresos para los integrantes de las poblaciones beneficiadas.

Estos enunciados básicos se entenderán como políticas transversales que permean y califican la operación y aplicación práctica del Plan.

## 2.2 OBJETIVOS DE DESARROLLO

### 2.2.1 OBJETIVO CENTRAL

Valorar y organizar los activos de la sociedad casanareña, para consolidar un modelo de desarrollo más plural, justo, moderno y equilibrado, resultado del trabajo colectivo, que reconozca la autonomía y la llaneridad y aproveche las oportunidades que existen en un mundo global y competitivo.

### 2.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

De manera específica el plan de desarrollo Casanare "Con Alma de Pueblo" pretende el logro de cinco objetivos específicos:

#### 2.2.2.1 Todos y Todas con las Mejores Oportunidades

Se busca equilibrar la sociedad departamental para el reto de hacer un desarrollo integral. Esto implica, saldar deuda histórica con la gente, brindar los medios y herramientas para aprovechar las oportunidades y facilitar los ambientes sanos propicios para su organización y desarrollo.

#### 2.2.2.2 Casanare: Primer Productor de Proteína Animal del País

Sobre la base de la cultura productiva y social del departamento, se propone impulsar este objetivo como forma de concretar la vocación socio-económica casanareña, potenciar sus ventajas competitivas y soportar de esta forma, el desenvolvimiento modernizante de su sociedad.

#### 2.2.2.3 Somos Casanare

Se asume la tarea de lograr una unidad departamental completa, bajo la órbita de una identidad que se afinque en la historia y promueva y resuelva los propósitos colectivos de los pobladores, las actividades y las subregiones que conforman el conjunto seccional.

Este reto aborda los asuntos relacionados con la distribución de los beneficios y responsabilidades en los diferentes segmentos sociales, de la división del trabajo departamental en una perspectiva de competitividad y sobre la espacialidad casanareña, en la cual se realizan las actividades humanas.

#### **2.2.2.4 Casanare Crecerá con su paisaje**

El desarrollo departamental debe soportarse en una utilización racional, esto es sustentable y sostenible, de los recursos naturales existentes en el territorio. El modelo de desarrollo no puede continuar sobre un esquema de aprovechamiento irracional de la naturaleza y debe ponerse a tono con las nuevas exigencias del eco-desarrollo.

#### **2.2.2.5 Gobierno Líder**

El momento histórico de Casanare, obliga a la existencia de un gobierno líder para movilizar las fuerzas de la sociedad regional en la implantación del modelo de desarrollo deseado. Un gobierno responsable, con unidad de propósitos, con capacidad de respuesta y con un demostrado liderazgo regional y de gestión en las esferas nacional e internacionales.

#### 4.1 "CONSTRUIR CIUDAD"

El desarrollo departamental, gira alrededor de la resolución de la organización espacial de su territorio, que luego de los cambios experimentados en las dos últimas décadas acusa una preeminencia del fenómeno urbano sobre el rural, un abandono de este último como eje de la atención del Estado, la escisión de su funcionalidad orgánica, la incorporación rápida y aleatoria a nuevos ejes de desarrollo nacional, a través de la infraestructura vial principalmente (Troncal del Llano y sus accesos andinos) y un desequilibrio regional inducido por la existencia casual de recursos petroleros, que focaliza la atención del Estado sobre unos municipios y el relativo abandono de otros.

La estrategia integral de desarrollo enunciada como "**Construir Ciudad**", busca trascender de la acción fragmentada y reactiva sobre los fenómenos urbanos que sin visión de futuro ha venido aplicándose en los diferentes conglomerados poblacionales del departamento: planes de vivienda sin consideración de una política regional de población que equilibre con ventaja el desarrollo seccional y que induce a la manipulación de demandas que se pervierten por intereses particulares.

Así mismo, diversas inversiones en infraestructura se vuelve costosa por la existencia de planes maestros o sistemas de administración eficientes y eficaces para aprovechar los recursos existentes; pueblos sin estructura productiva de soporte a la población atraída por la disponibilidad de mejores condiciones de vida y, por lo tanto, pueblos sin identidad y sin estabilidad hacia el futuro.

La estrategia enuncia dos líneas de acción fundamentales: por un lado, la consolidación de los poblados y asentamientos bajo la perspectiva de ciudades en sí mismas como hábitat y, por otro, la ciudad entendida como núcleo de servicios y organizador del territorio departamental en una red urbana de desarrollo. El objetivo a largo plazo es la consolidación de la estructura funcional, espacial y territorial del desarrollo departamental de Casanare.

#### 4.1.1 Programas

Esta estrategia contempla los siguientes programas:

#### 4.1.1.1 Ordenemos los Pueblos

Como principio de acción de este programa se establece la necesidad de que cada municipio y en concordancia con los propósitos del gobierno departamental de apoyar y Cofinanciar las iniciativas municipales, considera fundamental que cada Alcaldía se ajuste con racionalidad, eficiencia y capacidad de servicio atendiendo los preceptos de la nueva legislación nacional que procura y evoluciona el procesos de descentralización y autonomía de los entes municipales.

Por lo anterior se a propuesto como sub programa estratégico y prioritario el DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL que propone metas y destina recursos para adelantar un proceso inmediato de apoyo a los municipios para estudiar los procesos de ajuste administrativo, fiscal y financiero a que haya lugar de acuerdo a cada uno de los casos.

El anterior subprograma permitirá iniciar armónicamente acciones Interinstitucionales no solo de la estrategia CONSTRUIR CIUDAD sino de todas las otras en lo que esencialmente procura el gobierno departamental que es la relación armónica, de servicios y bien focalizada con cada uno de los municipios bajo las estrategias instituidas en el Plan de Desarrollo.

Por lo anterior y en concordancia con el interés de intervenir de manera directa y en acciones específicas en el proceso de transformación urbana .se intervendrá sobre la consolidación de las áreas urbanas en su infraestructura básica, definir un patrón de ordenamiento territorial local que permite guiar toda acción e intervención pública y privada con sentido de construcción social de la ciudad y la ciudadanía.

Este proceso se fundamenta en los planes y esquemas de ordenamiento territorial, para lo cual se desarrollará un proyecto departamental de ajuste y complementación y se acometerá la elaboración del plan de ordenamiento territorial departamental.

Los proyectos prioritarios a desarrollar con el concurso y dirección municipal serán los estructurantes y organizativos como planes maestros

de acueducto y alcantarillado, planes viales, energía eléctrica, telefonía así como los asociados con la racionalización y administración operativa de los servicios.

**INSERTAR TABLA1 TABLAS PLAN**

#### **4.1.1.2 Ciudad Llanera: Completa, Amable y Bella**

Luego de los radicales cambios en la distribución poblacional del departamento, hoy más del 70% de los habitantes viven en conglomerados urbanos, sin que estos se puedan denominar ciudades y sus habitantes propiamente ciudadanos.

Este cambio de realidad, que aún no ha sido totalmente asimilado y no termina de estabilizarse debido al curso seguido y a las transformaciones que se avizoran en el inmediato futuro, requiere de una acción integral de desarrollo urbano tendiente a crear hábitat, entorno, paisaje urbano, medio ambiente, espacio público, amoblamiento recuperación y adecuación de parques y zonas verdes, procurando el mejoramiento integral de la calidad de vida urbana bajo el sentido amplio de cultura ciudadana, convivencia y paz.

Se incentivarán y promoverán los proyectos que se desarrollen bajo las anteriores consideraciones e involucren iniciativas de espacio público, amoblamiento urbano, paisajismo y cultura ciudadana así como componentes de parques, escenarios, andenes, entre otros.

Se considera que a través de esta recuperación y mejor manejo del espacio público se promueva la reubicación y reorganización del espacio público en lo pertinente a la localización de los vendedores ambulantes, situación que ya se presenta en algunos de nuestros principales cascos urbanos.

En conjunto con las administraciones municipales se desarrollaran programas de cultura ciudadana que estarán enfocados esencialmente a la promoción para la participación ciudadana en el cuidado, vigilancia del patrimonio público particularmente en lo relacionado con los espacios que a escala de la comunidad se identifiquen en cada municipio.

Se integran a esta estrategia otros elementos de adecuación y recuperación urbana relacionados con aspectos atinentes al patrimonio histórico y cultural de cada uno de los municipios

Así mismo se estima como estratégico el desarrollo de la vivienda como unidad básica del Barrio y este como componente de la Ciudad. En el propósito de la consolidación de una sola unidad.

La vivienda es una de las necesidades más sentidas y demandadas por la sociedad casanareña. durante el período de recomposición espacial y poblacional impulsada por la dinámica petrolera. Se estima un déficit de más de 13.000 unidades habitacionales nuevas y más de 20.000 requieren de mejoramiento sin que existan verdaderos estudios para comprobar su validez, así como para otorgar en forma proactiva las soluciones demandadas.

En el afán por brindar respuestas a esta particular demanda, la falta de control por parte de las entidades competentes, los intereses particulares y la incomprensión sobre estos fenómenos ha conllevado a que constantemente se atiendan sin el cumplimiento de procesos mínimos de ordenamiento y planificación urbana a pesar de la existencia – más en los últimos años – de instrumentos legales técnicos. Y financieros

Es necesario crear una nueva escala resolutive para atender esta demanda sentida, con proyectos de desarrollo de vivienda nueva y de mejoramiento integrales frente al entorno urbano que desarrollen paralelamente las zonas urbanas existentes, complementándolas y haciendo participe a las comunidades dentro de los diferentes procesos.

Por lo anterior La vivienda se constituye en un argumento básico en el propósito del mejoramiento urbano integral y se considera en este programa teniendo en cuenta 3 conceptos como son: el mejoramiento general de las unidades urbanas existentes enfocado a la ampliación del área construida como alternativa a la mejor utilización de áreas urbanas desarrolladas y reducción del hacinamiento ya que es determinante el hecho de que hoy en día en una sola unidad de vivienda se agrupan hasta 3 familias. Otro programa orientara recursos a la construcción de vivienda nueva en concordancia con procesos de densificación y en armonía con las políticas de los bancos de tierras que habrán de constituirse en cada municipio lo que estará ajustado a lo determinado

en los planes de ordenamiento territorial e inscrito en los correspondientes perímetros de servicios existentes y consolidados.

Una tercera estrategia en cuanto al mejoramiento de las condiciones básicas de los ciudadanos se enfoca al mejoramiento de las condiciones mínimas sanitarias de unidades de vivienda existentes, fundamentando esto en la .necesidad de reducir las condiciones y medios para la reproducción y propagación de vectores facilitando las condiciones para la modelación de hábitos sanos de alimentación y sanidad.

INSERTAR TABLA 2 TABLAS PLAN

### 4.1.1.3 Ciudades sin Marginalidad

Las aglomeraciones urbanas de Casanare, principalmente las más afectadas por los cambios producidos en los últimos años, crecen alrededor de los pequeños poblados preexistentes transformándolos aceleradamente y perdiendo su identidad. La rapidez de estos procesos deriva en fenómenos diferenciales de marginalidad urbana, que son propios de urbes grandes, y que atentan contra la posibilidad de contar con ciudades equilibradas y económicamente viables.

Se promoverán y gestionarán acciones dirigidas a la normalización de barrios incorporándolos de manera armónica al resto de las áreas consolidadas. Su fundamento principal estará en los planes y esquemas de ordenamiento territorial debidamente ajustados y bajo el criterio de concertación e intervención, a través de las denominadas Unidades Territoriales de Desarrollo.

Los proyectos que incorporen los desarrollos urbanos marginales a la ciudad se procuraran de manera integral como los proyectos de racionalización, complementación en infraestructura de servicios, vías y espacio público.

Se constituye como estrategia fundamental de las acciones urbanísticas que se pretenden adelantar en coordinación con los municipios la constitución de los bancos de tierra. Si bien los planes de ordenamiento establecieron perímetros de crecimiento y se hace necesario adelantar procesos de densificación, se a considerado desde el departamento reorientar el concepto de la localización de nuevos proyectos de vivienda y así mismo para la localización de infraestructura de apoyo a las diferentes funciones urbanas por lo que propone a través del banco de tierras la adquisición en conjunto con el municipio o cooperativas la compra de predios en áreas urbanas consolidadas para el desarrollo de los proyectos referidos principalmente de vivienda.

De esta manera se estará contribuyendo a la consolidación de los cascos urbanos existentes y así mismo al mejor aprovechamiento de la infraestructura construida, lo anterior en concordancia con la racionalidad

a que se verán abocadas las empresas de servicios públicos municipales en el marco del programa Ordenemos los Pueblos.

INSERTAR TABLA3 TABLAS PLAN

#### 4.1.1.4 Ciudad Productiva y Competitiva

Uno de los fenómenos más críticos de la realidad casanareña pero muy poco estudiada, es la ruptura funcional reciente entre la ciudad y el campo. La ciudad se "enajena" de su función de organizadora y catalizadora de las zonas circundantes rompiendo los incipientes circuitos de mercado y de servicios mientras en su interior tiende a debilitarse su sustentación económica propia.

Los núcleos urbanos hoy en Casanare, principalmente en las poblaciones que más crecieron y se desarrollaron, no tienen justificación ni soporte en una economía real dado que su dinámica esta marcada por los recursos financieros de carácter público y de origen externo como son las regalías petroleras.

En la actualidad, cuando se hacen más evidentes los impactos petroleros se requiere encontrar una nueva base productiva que además pueda competir con suficiencia y organizar el sistema económico departamental. En tal sentido, la ciudad debe ser facilitadora y gestora de procesos productivos brindando ambientes estables y estimulantes para el desarrollo de estas actividades.

Los círculos de calidad en la vivienda, los servicios públicos y sociales, las comunicaciones, las vías de accesibilidad, el transporte y el comercio, la calidad del espacio público y del entorno ambiental, los estímulos tributarios y fiscales, la facilidad en trámites y procedimientos, la seguridad y el control y la permanente presencia de las instituciones son algunas de las condiciones que permitirán el desarrollo de la ciudad productiva y competitiva

INSERTAR TABLA4 TABLAS PLAN

#### 4.1.1.5 Red de Ciudades

La administración departamental debe propender por la planeación y la coordinación del desarrollo y, en este sentido, se traza la meta de fijar una política de desarrollo urbano integral. La existencia de una infraestructura de accesibilidad con origen y carácter nacional durante los últimos años conforma una incipiente columna vertebral sobre el eje del Piedemonte que a su vez integra a los municipios de vertiente y llanura en una estructura con forma de "espinas de pescado".

El departamento pretende racionalizar y potenciar esta estructura espacial y funcional, urbana para lo cual requiere de re-pensar el diseño de proyectos regionales de todo orden dentro de un novedoso sistema de vías territoriales.

En consecuencia, se incentivarán y apoyarán proyectos de carácter regional en infraestructura vial, energética y de comunicaciones que fortalezcan los núcleos de servicios frente a las zonas productivas, los racionalicen en un nuevo patrón espacial de asentamientos y de ordenamiento territorial.

INSERTAR TABLA5 TABLAS PLAN

## 4.2 "CULTURA PRODUCTIVA Y COMPETITIVA"

El gran reto de la sociedad de Casanare, es la generación de un desarrollo fundamentado en una economía real integrada competitivamente a los mercados nacionales de manera estable y creciente.

El petróleo permite vislumbrar la realización de esa posibilidad y, paradójicamente, se convierte en el principal limitante para este propósito en la medida que estimula sobreprecios y elevación de costos no solo económicos sino sociales, institucionales y ambientales, que aleja a la producción seccional de las posibilidades competitivas.

Luego de algunos aciertos y, sobre todo, fallas reiteradas en el objetivo de "sembrar las regalías" con los consecuentes efectos del tiempo perdido, Casanare retoma los sectores donde ha probado su competitividad frente a otras regiones del país por mercados importantes como el bogotano, bajo pautas más modernas y a tono con las exigencias de los nuevos entornos económicos. Para hacerlo, se valora la cultura como fundamento esencial de la producción y promueve la oportunidad coyuntural de recursos petroleros como medios que facilitan el logro de sus objetivos.

De igual forma, se reconoce la necesidad de trascender de los esquemas y modelos productivos hasta ahora aplicados que deben superarse por costosos, ambientalmente degradantes y socialmente inequitativos, de cara a un crecimiento social y económico integral.

En consecuencia, la función pública departamental se enfoca hacia la creación de los ambientes propicios para los cambios organizativos, institucionales y tecnológicos facilitando la acción de los sectores privados para que de manera responsable - reconociendo sus dificultades estructurales para lo que también se definirán los apoyos correspondientes – asuman el liderazgo del cambio necesario.

En este sentido y sobre la base de la ganadería y la agricultura, donde Casanare ha demostrado importancia nacional y es soporte de más del

70% de la economía departamental – a pesar del abandono estatal de los últimos años -, se fundamentarán las cadenas productivas que conformarán un sistema económico departamental moderno y competitivo en el ámbito nacional. Es así como el objetivo de desarrollo adquiere significado práctico cuando se genera la visión posible de construir una economía que convierta en el mediano plazo al departamento de Casanare en el primer productor de proteína animal del país.

#### 4.2.1 Programas

Los programas a desarrollar son los siguientes:

##### 4.2.1.1 Producir sin Destruir

Una de las principales características de la producción y la economía de los últimos años en Casanare, es la de producir y competir a costa de los recursos sociales y naturales. Sí bien se mantiene en algunas áreas económicas, su lugar en el mercado nacional se genera – y esto no es reconocido suficientemente – a costa de sobre explotar sus recursos humanos y naturales lo que hace que este modelo sea agotable en el mediano plazo.

Alguna información así lo demuestra: Disminución en más de un 40% del recurso hídrico, pérdida de la flora, la fauna y los suelos por contaminación, mal manejo y expansión sin control de actividades económicas que actúan con un espíritu de piratería, incentivados por la apertura vial, el bajo control estatal y la existencia de recursos abundantes.

La inercia de estos fenómenos, indica la inviabilidad seccional si se continúa por esta senda, perdiéndose la oportunidad de hacer de los recursos naturales el soporte de procesos productivos estables y fuente de nuevas economías como el "biotrade".

Se incentivarán las acciones dirigidas a la protección estratégica de recursos naturales, a la recuperación de los ya perdidos y a la disminución de las acciones en proceso de deterioro y agotamiento. En

este sentido, serán prioritarios la conservación de cuencas, la reforestación, la administración de los recursos agua, suelo, fauna y flora y el apoyo a la organización productiva con programas de sostenibilidad ambiental.

INSERTAR

TABLA6

TABLAS

PLAN

#### 4.2.1.2 Organización espacial para el desarrollo sostenible

Una combinación espacial de factores y circunstancias inciden en el deterioro ambiental departamental: la falsa creencia de la existencia de recursos naturales inagotables derivada de la falta de una evaluación cuantitativa y cualitativa de los mismos, la construcción de una infraestructura territorial sin consideraciones de carácter económico regional y una movilización poblacional en busca de recursos para la sobrevivencia básica.

Estos factores impulsan la expansión poblacional y agrícola sobre áreas sensibles. Se requiere de la generación de mecanismos para la racionalización de la expansión productiva, para su estabilización en el largo plazo y para el control de los procesos insostenibles.

Así, se presenta como estratégico el despliegue de una infraestructura de apropiación gradual y ordenada, operada por actores económicos que adquieren compromisos y responsabilidades ambientales al igual que condiciones propicias para su reproducción económica. Los distritos de riego, la adecuación de tierras, sistemas básicos de infraestructura para unidades territoriales rurales de desarrollo tendrán prioridad en la inversión departamental

**INSERTAR TABLA7 TABLAS PLAN**

### 4.2.1.3 Más Eslabones y Mejores Cadenas Productivas

La economía departamental requiere de la organización de su producción en verdaderas cadenas productivas, que eslabonen más procesos dentro del territorio departamental y que sean altamente competitivas. Este propósito determina una visión más estratégica para la inversión de recursos públicos y el establecimiento de un nuevo, estable y permanente espacio de relaciones con los sectores productivos.

El Estado será el facilitador de recursos, creador de ambientes y gestor de iniciativas que provengan de los sectores productivos comprometidos responsablemente con el desarrollo departamental. Por eso, el apoyo al desenvolvimiento empresarial casanareño con preinversión, acuerdos de competitividad, capacitación, crédito y fomento, transferencia de tecnología, gestión e intermediación (agrícola, pecuario, minero, forestal, turístico, comercial, servicios, industrial) serán herramientas ofertadas desde el Estado Departamental, con diseños y ejecuciones compartidas con los interesados.

INSERTAR

TABLAS

TABLAS

PLAN

### 4.3 "GENTE PA´LANTE"

La sociedad casanareña ha cambiado sustancialmente y ahora es más compleja. Esta transformación se caracteriza por un crecimiento acelerado de su población gracias a los procesos migratorios externos – por cada uno de los casanareños raizales, llegó uno nuevo en la última década -, por la acelerada urbanización – se invirtió la relación de población rural a urbana en este mismo lapso -, las condiciones sociales de pobreza que los caracterizan; su bajo nivel de desarrollo; el altísimo nivel de subempleo y desempleo – más del 80% -; por encontrarse en medio de un creciente y complejo conflicto armado; por la pérdida de su base productiva tradicional y de sus valores.

El territorio seccional alberga a más de 250.000 colombianos que se encuentran en la búsqueda de la estabilización familiar, social y económica. Se trata de subsanar los déficits acumulados durante el proceso de cambio, de la creación de más y mejores oportunidades y de la existencia de condiciones y ambientes más seguros y dignos.

En este frente, las acciones del Estado buscan compensar, equilibrar y aumentar las capacidades del pueblo de Casanare para ponerlas a tono con las condiciones de productividad, competitividad y desarrollo humano requeridos bajo el objetivo de desarrollo planteado.

El departamento aborda una nueva etapa donde la calidad y lo sustancial priman sobre la cantidad y lo formal superando el afán pernicioso de gastar ingentes recursos en la realización exclusiva de proyectos físicos. Se propenderá por la formación de un casanareño integral: sano, alegre, capacitado, comunitario, solidario, y libre. *Aquí se incluyen todas las estructuras y procesos de organización de la comunidad Casanareña.*

*Teniendo en cuenta que sector de la economía solidaria a jugado un papel importante en el desarrollo de las comunidades se propenderá por la inclusión de este sector en la identificación, ejecución y control de la inversión que ejecuta el departamento en los diferentes ámbitos.*

### **4.3.1 Programas**

Se prevén los programas enunciados a continuación:

#### **4.3.1.1 Gente Viva**

La garantía de un verdadero desarrollo se fundamenta en el reconocimiento y las acciones consecuentes que la sociedad hace de y para con sus miembros más desprotegidos y vulnerables.

Casanare en su tránsito hacia la modernización, deja tras de sí un creciente segmento poblacional en condiciones de rezago. El perfil de esta población vulnerable se caracteriza por un número creciente de mujeres solteras cabeza de hogar, huérfanos, drogadictos, discapacitados y ancianos pobres, entre otros.

Se requiere de una acción directa para atender a la población vulnerable departamental, producto del desfase social de la época petrolera ya superada, que permita su incorporación activa a la sociedad.

INSERTAR TABLA9 TABLAS PLAN

#### 4.3.1.2 Gente Preparada

A la par, se requiere hoy más que en el pasado, la ampliación de la cobertura educativa, de la calificación de la misma a niveles de excelencia, de su universalización y popularización para crear ciudadanos capaces de asumir el reto del desarrollo y de la competitividad.

Se reconoce a la educación como factor estratégico para garantizar procesos de desarrollo sostenibles. En primera instancia, se propone una revisión profunda de la situación actual para actuar con prospectiva sobre los asuntos estructurales de la educación casanareña.

Consecuentemente, se necesita la formulación del Sistema Departamental de Educación, que integre armónicamente las políticas nacionales y territoriales y unifique bajo un mismo criterio administrativo las fuentes financieras; el tema central del Plan Educativo Departamental será la calidad y el sentido de la educación que requerirá de acciones de re-ingeniería en la docencia, facilitación de los medios para el acceso a la información de manera inmediata, oportuna y suficiente (red departamental de bibliotecas y red de educación a distancia), la racionalización y optimización de coberturas, la existencia de infraestructura de excelencia (ciudadela, laboratorios) y de la existencia de una institución para la administración con autonomía departamental para el diseño, control y seguimiento de sus procesos educativos.

De manera paralela, el departamento buscará acceder y facilitar el desarrollo de procesos de investigación sobre sus ecosistemas estratégicos para lo cual facilitará los recursos humanos, físicos y económicos disponibles para promover la participación nacional e internacional en el logro de este importante propósito de largo plazo.

En este sentido, recoge la iniciativa enunciada en el proyecto de creación de la Universidad del Trópico Americano, promocionándola en los ámbitos necesarios nacionales e internacionales a través de una unidad especializada dentro de la institución que manejará la Política de Educación Superior Departamental.

**INSERTAR TABLA 10 TABLAS PLAN**

### 4.3.1.3 Gente Sana

Dentro del rezago social en que se encuentra la población departamental y a pesar de los importantes esfuerzos realizados por el Estado para universalizar el servicio a toda la población, la salud todavía es una carencia principal de la población lo cual deteriora su calidad de vida y coarta su progreso y desarrollo.

La alta movilidad espacial, la transculturización acelerada, el desarrollo en ambientes agresivos y el rezago de las acciones estatales frente a demandas de una población que se triplicó en un lapso de tiempo muy corto, determinan la necesidad de acometer el desarrollo de una cultura de salud departamental, preventiva, participativa e integral que se despliegue a través de círculos virtuosos (educación, campañas de vacunación, de erradicación de vectores, saneamiento básico, agua potable, alimentos balanceados, hábitat sano).

De igual forma, se exige la modernización y racionalización del sistema prestacional (hospital de tercer nivel, red de cubrimiento y sistema de referencia, sistema departamental de registro de beneficiarios, entre otros).

INSERTAR TABLA11 TABLAS PLAN

#### **4.3.1.4 Deporte para Gente Integral y tiempo libre bien aprovechado.**

En el proceso de formar un casanareño completo e integral, el deporte se convierte en una actividad permanente y cotidiana al alcance de todos.

Por lo anterior se propone que como estrategia básica de acción, la necesidad de unificar y coordinar desde el departamento las iniciativas de apoyo al desarrollo deportivo y mejor aprovechamiento del tiempo libre.

Este apoyo procura la estimulación del deporte a través de las ligas de las que se espera el mejoramiento del nivel de competitividad. En otro sentido se apoyaran las actividades comunales o Interinstitucionales que desarrollen la sana competencia deportiva.

Aunado a este concepto se estimularan todos aquellos procesos de organización comunitaria, institucional, o gremial, que desarrolle actividades para sus asociados, comunidades o grupos específicos de población encaminadas al aprovechamiento del tiempo libre y que aboguen asociadamente por otros aspectos atinentes a la de formación individual, de la familia, la sociedad y del estado, para lo cual el Estado facilitará la creación de organizaciones deportivas en todos los estamentos y sectores tanto rurales como urbanos, gestionará y apoyará la dotación de los escenarios dentro de una política integral deportiva, desarrollo integral del individuo, la familia y la sociedad.

Se espera que estas actividades contribuyan a la consolidación de la paz la armonía y consolidación de los escenarios para la mediación y solución de conflictos interpretado esto en la construcción del tejido social del departamento.

Estas políticas de acción en lo deportivo y actividades de aprovechamiento del tiempo libre de los Casanareños se propone de manera continua para todos los testamentos de la sociedad casanareña.

INSERTAR TABLA12 TABLAS PLAN

#### 4.3.1.5 Gente Haciendo la Cultura

Casanare requiere de la enunciación de una nueva cultura que fundamentada en la "llaneridad" con sentido prospectivo, permita el desarrollo de una sociedad moderna, productiva y competitiva. La cultura como política debe estar en las manos de la gente para que sirva de expresión constructiva de las nuevas plataformas sobre las que se pueda trascender buscando el progreso de la sociedad.

El departamento se propone incentivar, a través de sus políticas de desarrollo, la búsqueda y reafirmación de esa identidad que permita hacer el giro que se requiere, para lo cual acometerá la tarea de apoyar la enunciación del plan de desarrollo cultural, la discusión amplia y diversa en foros, seminarios, talleres y encuentros culturales, la valoración de la expresión cultural, los programas de difusión y recepción cultural, y la creación y dotación de escenarios para el desarrollo de las expresiones artísticas.

INSERTAR TABLA13 TABLAS PLAN

## 4.4 "NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO"

El desarrollo departamental de los últimos años, está asignado por una constante creación y ajuste de normas, organizaciones e instituciones a la luz de la Constitución Política de 1991, para responder a las crecientes y variables demandas de una sociedad en formación.

Casanare como institución pública y entidad territorial de reciente historia, adicionalmente asume la tarea de "departamentalizarse" y "municipalizar" su organización territorial de manera que no sólo cumpla con los requisitos formales, sino que también se facilite el comportamiento de manera real y efectiva dentro del nuevo orden.

Esta tarea se enmarca dentro del proceso de modernización social y económica, que se deriva de la incorporación abrupta a los mercados nacionales e internacionales por razón de la masiva explotación petrolera del territorio que generó una desconocida, imprevista y abrupta dinámica de crecientes y diversas demandas.

Estos requerimientos sociales se atienden por parte de la entidad departamental y por algunos pocos municipios gracias a la existencia, también particular, de los denominados recursos de regalías petroleras. El resultado luego del tránsito sufrido y que aún no termina de consolidarse, es el de una estructura organizativa altamente concentrada en la entidad del Departamento, por tener la discrecionalidad sobre los recursos públicos de regalías - principal fuente de ingresos territorial -.

Hoy, el departamento absorbe la mayoría de responsabilidades públicas y aún privadas del desarrollo departamental, sin que se pueda decir que los resultados obtenidos sean los deseados y satisfactorios conocidos los indicadores sociales y económicos y que, frente a los retos por venir sea la mejor forma de tratarlos.

Los cambios organizativos que se impulsan en el contexto nacional como las reformas fiscales, territoriales e institucionales, las exigencias de un nuevo orden territorial de la producción y el mercado, las demandas por

una mayor presencia en los procesos de resolución de conflictos sociales y adicionales a las reconocidas de democratización, descentralización y modernización, exigen una nueva organización institucional para el Departamento de Casanare.

Los parámetros actuales y por venir, indican la necesidad institucional de desconcentración de las funciones públicas hacia otras y nuevas entidades y organismos de la sociedad, el correspondiente fortalecimiento y responsabilización de esas entidades, la creación de espacios y mecanismos para la concertación del desarrollo territorial y la búsqueda de la convivencia ciudadana, la especialización funcional del Estado y la instrumentación de procesos más modernos y ágiles.

*La modernización institucional propuesta en esta estrategia busca simplificar los procedimientos administrativos y entregar a la sociedad civil organizada responsabilidades en los procesos de ejecución y administración de lo público sin desentenderse de las obligaciones que por ley le corresponden.*

Por eso, la actual Administración Departamental enuncia con claridad la estrategia de organización institucional, para el desarrollo incentivando en la sociedad civil departamental, la asunción de responsabilidades públicas para el desarrollo sin la intervención directa de la entidad gubernamental departamental, que hoy asume la mayoría de las acciones públicas departamentales, y el entrar en un proceso de modernización del aparato gubernamental actual hacia la especialización funcional dentro de una estructura institucional departamental más equilibrada y desconcentrada.

*Consecuentemente con estos propósitos la acción estatal estará acompañada de actividades de seguimiento y control de la corrupción administrativa, que a abierto espacios entre la sociedad y el estado de derecho y a puesto en tela de juicio el ejercicio de gobierno a nivel nacional.*

#### **4.4.1 Programas**

Los programas a desplegar son:

#### **4.1.1.1 Reestructuración Administrativa con Equilibrio Financiero y Correspondencia Funcional**

La administración de la función pública de la entidad territorial departamental, se dirigirá fundamentalmente hacia la planificación, la gestión y la promoción del desarrollo articulando sus políticas con el ordenamiento territorial. Para este propósito, se generarán las políticas correspondientes, se concertarán las acciones y se vigilará y controlará su desempeño.

Igualmente, el gobierno seccional dirigirá bajo concertación con los agentes de interés la reorganización de las entidades e instituciones departamentales para lo cual, suscribirá acuerdos, convenios y contratos correspondientes. La debida correspondencia entre las funciones públicas gubernamentales y los recursos financieros que garanticen su cabal desempeño requieren de una acción de saneamiento financiero.

Esto implica que la acción no corresponda únicamente al mantenimiento del "status quo" imperante y sólo a la búsqueda de salidas equilibrantes entre los pocos o muchos recursos de destinación a funcionamiento y los costos de mantenimiento de una estructura dada.

Se propenderá, como corresponde a toda entidad pública, la búsqueda de un equilibrio financiero, bajo los criterios de ahorro, eficiencia y eficacia, con las funciones que el desarrollo departamental demandan. El establecer con claridad estas funciones y evaluar sus costos, determinará los esfuerzos que en términos financieros deben acometerse para la optimización de los recursos propios y la gestión de recursos nuevos.

INSERTAR

TABLA14

TABLAS

PLAN

#### **4.4.1.2 Institucionalidad más Completa, Abierta y Eficiente**

El departamento propenderá por la creación de instituciones de apoyo al desarrollo departamental, en los campos de la participación y concertación, la cofinanciación, la planeación y la administración de los asuntos públicos.

Se trata de responder cabalmente a las crecientes demandas de la sociedad con recursos que empiezan a ser escasos y que requieren de un mejor y más eficiente y eficaz manejo, una legitimación y apropiación social de los procesos, el acompañamiento y multiplicación de las escalas de financiamiento con recursos regionales, nacionales e internacionales y la participación activa y directa de la sociedad a través de sus instancias gremiales, organizativas y comunitarias.

El gobierno creará una Corporación para el Desarrollo de Casanare, con la misión de acompañar los procesos de desarrollo a mediano y largo plazo con una política integral departamental de desarrollo urbano, rural, social, económico y ambiental. Esta organización promocionará el desenvolvimiento de tareas estructurales, cuya ejecución rebasa la temporalidad de los gobiernos y contará con la participación activa de diversos actores, líderes y entidades casanareñas.

Así mismo, se tendrá un Fondo Departamental de Desarrollo para hacer más eficiente la aplicación de los recursos del Estado, al darle una administración con escalas de financiamiento en el nivel nacional y un sentido integral del desarrollo para la acción directa y concertada con los municipios.

Creación del Instituto de Desarrollo Urbano para el manejo de las políticas de poblamiento y vivienda, de empleo y localización industrial, ubicación de servicios e infraestructura regional y departamental, entre otras tareas.

Creación de un Instituto de Aguas de Casanare para el manejo integral de las cuencas, los aforos, la distribución y su utilización, la administración y el control del recurso estratégico que empieza a ser

escaso; a la par, un instituto especializado para la dirección de la política, la capacitación y el desarrollo de la educación departamental, con énfasis en los niveles superiores.

De manera integral y como instrumento para la debida coordinación, se creará el Sistema Departamental de Comunicaciones, como eje para la articulación de las políticas y el ordenamiento territorial y la gestión de los asuntos de una administración más plural, participativa y técnica

INSERTAR

TABLA15

TABLAS

PLAN

#### **4.4.1.3 Promotoria Departamental para el Desarrollo, La Convivencia y La Paz**

Las condiciones particulares del desarrollo departamental, requieren de la existencia de un permanente mecanismo institucionalizado de concertación y legitimación entre la gobernación y sus políticas con los municipios y sus pobladores.

La presencia del Estado como entidad rectora de los intereses públicos, la búsqueda de la unidad y del equilibrio y la equidad se demanda hoy de una manera más contundente y efectiva por parte de las comunidades y la sociedad en general.

El departamento y los municipios conformarán una alianza funcional y complementaria para cumplir con estos objetivos, a través de una unidad operativa denominada promotoria de Desarrollo, Convivencia y Paz que intervenga de manera positiva en la mediación entre el Estado y la sociedad para cumplir con los objetivos de desarrollo.

Igualmente, por las condiciones de conflicto que acompañan a los procesos de desarrollo, determinan que se haga una debida presencia institucional del Estado departamental en aquellos escenarios donde la población sea víctima indirecta de ellos para mediar entre las partes y hacer la defensa de los intereses ciudadanos, así se reconozca que la resolución definitiva no tiene jurisdicción regional.

Esta Promotoría, actuará dentro de una estructura anexa a la Secretaría de Gobierno, funcionará territorialmente a través de Unidades Territoriales de Desarrollo conformada por municipios que configuren zonas homogéneas de desarrollo que interlocutarán a través de Consejos Territoriales de Concertación, creados en cada unidad territorial de desarrollo y aplicarán la política sobre la base de los planes territorializados de desarrollo departamental.

Así mismo se reconoce que para el adecuado desarrollo de la acción en la Promotoria de Desarrollo se requiere el fortalecimiento de las relaciones

Inter-Territoriales como uno de los factores determinantes para ;la gestión de su desarrollo, teniendo en cuenta los intereses regionales, nacionales e internacionales, como una política para el mejoramiento y fortalecimiento de las acciones dentro del territorio del departamento.

En busca de la autonomía y del reconocimiento para el manejo de sus asuntos, la gobernación establecerá una política y los espacios correspondientes para que a la manera de una "cancillería", se pueda actuar proactivamente en la resolución de los conflictos de intereses, en la gestión de recursos y la validación de posiciones internas.

Se propenderá por la reactivación y consolidación de las organizaciones comunitarias y gremiales que se articularan con los diferentes escenarios de actuación y articulación entre las políticas departamentales y las organizaciones de base.

INSERTAR

TABLA16

TABLAS

PLAN

### 3. ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO DEL PLAN

#### PRESENTACION:

El departamento de Casanare enfrenta una coyuntura financiera crítica cuyo recorrido reciente indica las prioridades del necesario proceso de ajuste de las finanzas departamentales y, a su vez, ella se refleja en las posibilidades de ejecución y financiamiento del propio plan de desarrollo departamental "Casanare con Alma de Pueblo".

Las tendencias financieras departamentales señalan una amenaza directa a la sustentabilidad de la organización departamental por la vía del funcionamiento, pues de continuar las tendencias sin alguna intervención en el corto plazo el departamento enfrentará problemas para sufragar su propio funcionamiento.

#### ESTRATEGIAS PARA EL FINANCIAMIENTO:

En este sentido, el plan de desarrollo incluye como una estrategia financiera fundamental el evitar el colapso financiero del aparato seccional mediante la reorganización administrativa, el rediseño de la gestión departamental y el mejoramiento de los niveles de esfuerzo fiscal.

El problema de las finanzas públicas de Casanare se refiere en esencia a asegurar el funcionamiento de la estructura y gestión departamental, debidamente ajustadas a las disponibilidades pues ésta es la única manera de ejecutar efectiva y eficientemente el plan de desarrollo y el plan plurianual de inversiones basados en la afluencia de regalías petroleras.

La otra estrategia financiera se orienta a garantizar un margen mayor de disponibilidad y discrecionalidad efectiva de recursos para adelantar las prioridades del plan de desarrollo y de la nueva institucionalidad propuesta bajo un marco de racionalización y disciplina en el uso de las regalías originadas en la explotación petrolera.

**INSERTAR TABLA PROYECCION ESQUEMA DE FINANCIAMIENTO**

El activo de desarrollo más importante del departamento son las participaciones en regalías, las cuales deben aplicarse bajo pautas estudiadas en forma juiciosa y seria, en frentes que realmente generen desarrollo y a través de un planeamiento financiero detallado que asegure una aplicación socialmente deseada de estos fondos que son finitos y tienden a declinar en el mediano plazo. La historia reciente en el uso de las regalías deja enseñanzas fundamentales para corregir errores, explotar los ciertos y de esta forma, convertir la inversión de los recursos en un motor sin igual de desarrollo.

En efecto, en los últimos años se observa un estancamiento relativo de los recursos propios frente a unos gastos corrientes sostenidos lo cual conduce a una crisis de déficit estructural; los fondos originados en impuestos no alcanzan a cubrir la totalidad de las erogaciones necesarias para el funcionamiento seccional bajo la estructura burocrática y los arreglos administrativos existentes en la actualidad.

Los ingresos tributarios permanecen relativamente estancados durante el ciclo 1998-2000 pese al repunte de algunos rubros individuales como licores y sobretasa a la gasolina, en el último año. La parálisis del sector cervecero a comienzos del período en curso afecta el recaudo efectivo y proyectado para la vigencia.

Por su parte, los gastos de funcionamiento estimados ascienden a una cifra cercana a \$12.000 millones y sólo se cuenta con fondos para atenderlos hasta el mes de agosto, todo ello si no se ajusta la estructura burocrática y los gastos regulares de operación y si no se emprende una tarea sostenida de mejoramiento del esfuerzo fiscal a partir de una mayor fiscalización y control de los tributos departamentales que al ser impuestos al consumo dependen en gran parte del volumen y crecimiento de la población y el ingreso.

En los años precedentes, esta situación estructural no es intervenida por los gobiernos de turno, los cuales operan como simples "gastadores" de recursos propios y de regalías.

Las administraciones anteriores utilizan en forma irregular una porción de las participaciones en regalías petroleras para atender, en forma más o

menos encubierta, algunos gastos de funcionamiento y en la actualidad se identifica una especie de "déficit" por este concepto de **\$26.426 millones**, esto significa que se utilizó una fracción de regalías por esta suma para pagar gastos de funcionamiento que la ley de regalías no lo permite y que en algún momento se deben retornar al gasto productivo.

Ahora bien, la crisis de funcionamiento no es exclusiva de Casanare y por el contrario, esta situación es común a la mayoría de los departamentos colombianos. Lo particular de Casanare es la contradicción de un desfinanciamiento del funcionamiento, necesario para operar la inversión relativamente cuantiosa que posee a través de las regalías.

La aguda crisis institucional y fiscal del departamento que se intensifica en los últimos años para el conjunto de departamentos también se origina en el limbo y ambigüedad institucional al que han sido sometidos los entes seccionales, incluso en el proceso de descentralización, en el cual se les asigna responsabilidades genéricas de apoyo local e intermediación entre los niveles del estado.

Como consecuencia de la inelasticidad de sus rentas (que son tributos al consumo y transferencias nacionales atadas a gastos específicos) y el aumento sostenido del gasto de funcionamiento, el endeudamiento tiende a crecer en forma sostenida y a comprometer una porción creciente de recursos disponibles para operación e inversión.

En Casanare esta dinámica de créditos con el sector financiero se produce mediante el compromiso ascendente de la participación en las regalías petroleras. Además de los eventuales desbordamientos en las erogaciones por irresponsabilidad y falta de disciplina fiscal de algunos mandatarios, este crecimiento sostenido del binomio gasto - endeudamiento es el resultado de los compromisos adquiridos por el ente departamental bien sea como consecuencia de un traslado de competencias y responsabilidades nacionales sin la debida asignación de fondos y/o por la dinámica propia originada en las expectativas y demandas creadas y/o reveladas con la elección popular de sus mandatarios y/o por el hallazgo de petróleo que sirve de atractivo para la migración y crecimiento desbordado de la población demandante.

La gravedad de esta crisis estructural obliga a una intervención drástica del gobierno seccional, incluida como estrategia del Plan de Desarrollo, en términos de racionalizar la estructura y mecanismos de gestión departamental con una reforma administrativa que ponga a tono las necesidades de operación con los recursos efectivamente disponibles y de esta forma se evite el colapso financiero departamental tal como ha ocurrido en otras entidades territoriales del país.

Se prevé el despliegue de un proceso de reorganización administrativa que implica el ajuste del departamento a las pautas indicadas por la normatividad nacional de saneamiento de las entidades territoriales sintetizada en la ley 617 de 2000. Así mismo y dentro de dicho objetivo, se pretende avanzar en la firma y ejecución del convenio de desempeño con la dirección de apoyo fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como mecanismo para facilitar la nivelación del gasto de funcionamiento a las disponibilidades efectiva de recursos.

Estas decisiones obligan a disponer de los recursos suficientes para la indemnización de personal, el pago del pasivo prestacional y pensional, el cubrimiento de compromisos de funcionamiento, etc.

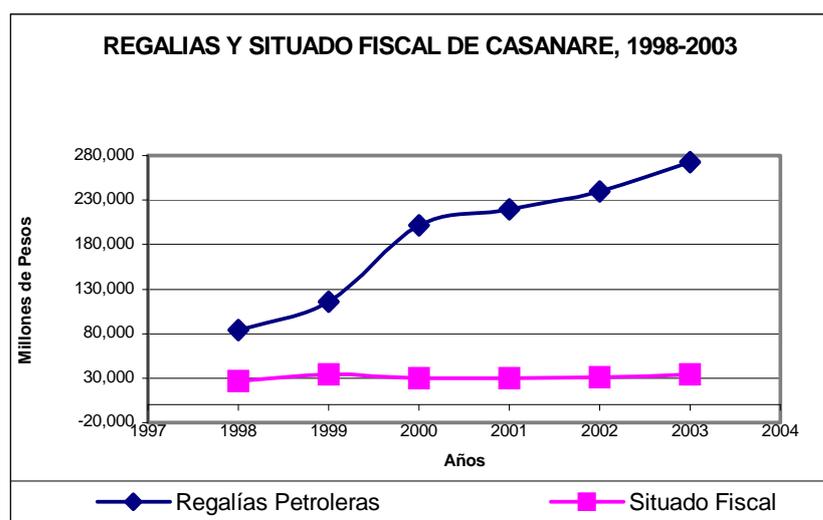
Se estima que el gobierno departamental deberá involucrar recursos cercanos a \$50 mil millones, donde se incluyen los dineros que debe mantener como garantía a la reestructuración.

De otro lado, se considera fundamental replantear la definición de los rubros presupuestales pues muchos de los compromisos que se asignan a funcionamiento corresponden en realidad a gastos de inversión y/o el aprovechamiento de la oportunidad que brinda la ley para realizar la inversión operativa entendida como la aplicación de una fracción de los recursos de inversión para garantizar el desenvolvimiento de los proyectos de inversión.

Finalmente, se busca mejorar el esfuerzo fiscal por la vía de un estricto control al contrabando y la adopción de medidas conducentes a asegurar un recaudo consistente con las dinámicas de la población y el consumo esperado en los próximos años, especialmente en lo concerniente al impuesto de la cerveza y los licores.

El proceso general de reorganización interna conduce al saneamiento fiscal y organizacional del departamento acorde con las leyes nacionales; el ajuste en las relaciones institucionales del departamento y las organizaciones gremiales y de la sociedad civil tendiente a generar un nuevo marco para la gestión pública también resulta crítico en Casanare donde estas relaciones públicas se distorsionan por la afluencia de recursos petroleros; a la par, la modernización de la hacienda departamental y, en especial, de los procesos, procedimientos y tareas de las finanzas públicas seccionales en los procesos de tributación, presupuestación, tesorería y contabilidad serán una prioridad dentro de esta estrategia financiera del plan de desarrollo.

La adopción de las medidas que implica el proceso de racionalización y modernización institucional y financiera propuesta liberará unos recursos significativos y flexibilizará el aparato departamental para la aplicación



eficiente de estos recursos y para el cumplimiento más efectivo y global de los contenidos del plan de desarrollo.

Así mismo, el proceso facilita la consecución de apoyos nacionales a partir de una disciplina que se pondera al momento de la decisión en torno a incorporar al departamento en los programas nacionales de apoyo como es el caso de la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público ó el programa de fortalecimiento del sistema de información financiera territorial – FOSIT -

Con respecto a la inversión, las tendencias recientes señalan una relativa disponibilidad de recursos gracias al precio elevado del petróleo en los mercados internacionales que se refleja en mayores participaciones departamentales en regalías petroleras. No obstante, esta dinámica coexiste con una tendencia al declive de las reservas de crudo de Cusiana y Cupiagua y una expectativa sobre nuevos hallazgos departamentales.

La incertidumbre sobre la evolución futura del precio y las reservas de hidrocarburos, la inflexibilidad legal existente en una fracción importante de los recursos percibidos a través de esta fuente y los requerimientos institucionales y programáticos establecidos en el plan de desarrollo, hacen necesaria la adopción de medidas integrales que brinden un mayor margen de acción al gobierno seccional, una discrecionalidad creciente sobre los recursos disponibles para inversión y, por supuesto, faciliten el acceso a nuevos fondos financieros de orden regional, nacional e internacional con los cuales se aumente la posibilidad de ejecución de los programas y proyectos emprendidos de manera directa por la administración seccional y los ejecutados mediante los arreglos institucionales novedosos propuestos en el propio plan de desarrollo.

Por su parte, el situado fiscal con el cual se financian los gastos de operación de la salud y la educación seccional, muestran un comportamiento relativamente estable acorde con las propias dinámicas de los ingresos corrientes de la nación de los cuales se deducen.

Gran parte de la estrategia de garantizar al gobierno seccional un margen mayor de disponibilidad y discrecionalidad efectiva de recursos, se basa en la posibilidad del prepago de la deuda contraída aprovechando las posibilidades que brinda la ley 633 de 2000.

La última ley de reforma tributaria autoriza el prepago de la deuda territorial con los recursos que los departamentos y municipios petroleros y el Fondo Nacional de Regalías mantienen en el exterior en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera - FAEP -.

El artículo 133 de esta norma reza: " Autorízase por una sola vez, para que los municipios y departamentos productores de hidrocarburos

dispongan del reintegro de sus derechos en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera que trata la ley 209 de 1995 para destinarlo exclusivamente para el pago de la deuda vigente a la fecha de expedición de la presente ley.

El gobierno nacional dispondrá de los recursos correspondientes al Fondo Nacional de Regalías en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, para asignarlos a los municipios y departamentos no productores de hidrocarburos, con destinación exclusiva al pago de la deuda causada por la financiación de proyectos y programas de desarrollo. Los recursos que se liberen en virtud del presente artículo se destinarán en forma exclusiva a inversión y en ningún caso a gastos de funcionamiento. El gobierno reglamentará la distribución de los recursos a que hace referencia la presente ley".

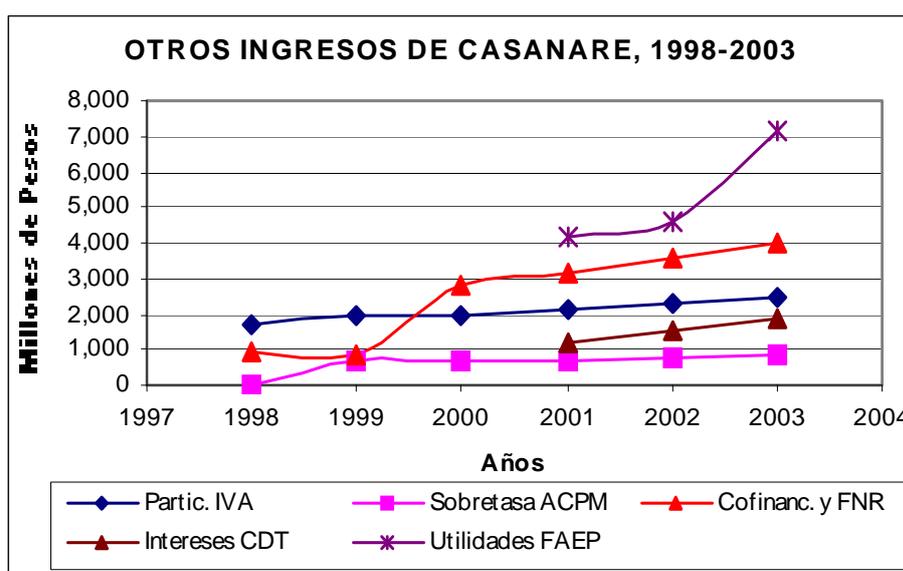
La utilización de estos recursos se encuentra sujeta a una reglamentación expedida por el Gobierno Nacional la cual está en curso a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El gobierno de Casanare buscará incidir en la discusión y concertación de la misma a través de un seguimiento detallado y una participación activa con propuestas técnicas viables. Así mismo, prevé la preparación de una solicitud técnica correspondiente de acuerdo con la estructura de la deuda y las posibilidades planteadas en la reglamentación.

Al hacer efectiva esta posibilidad de prepago, el endeudamiento de Casanare se anula pues se retornan \$83 mil millones de los \$263 mil millones que el departamento tiene ahorrados en el FAEP y se cubre el saldo de la deuda vigente a la fecha. De esta forma, se recupera la capacidad de gestión seccional pues de mantenerse el endeudamiento actual sin prepago se generan erogaciones de \$26 mil millones anuales de servicio de la deuda. Estos recursos pagados al sector financiero afectan el margen de inversión departamental pues se dejan de ejecutar proyectos por este mismo valor cada año. En el pasado gobierno se canceló cerca de \$100 mil millones como abono a capital y pago de intereses a la deuda. Si se realiza el prepago se liberan cerca de \$70 mil millones de pesos en el trienio 2001-2003. Incluso, con estos dineros se podría atender eventualmente una fracción de la racionalización institucional seccional si así lo permite la reglamentación de la ley.

La estrategia de garantizar al gobierno departamental un margen mayor de disponibilidad y discrecionalidad efectiva de recursos para el plan de desarrollo y la nueva institucionalidad propuesta, presenta otros componentes adicionales referidos a una mayor disciplina en la aplicación de los recursos de regalías petroleras.

Se busca priorizar de una manera muy juiciosa los proyectos de inversión en cuanto a beneficiarios (focalización de poblaciones, comunidades, actividades) así como construir los mecanismos y formas institucionales para aplicar de una manera eficiente y eficaz los recursos, bajo modalidades y criterios de apalancamiento y cofinanciación con entidades territoriales y públicas, de encadenamiento y efectos multiplicadores, con perspectiva de sostenibilidad y largo plazo, todo lo cual con el objetivo de modificar de raíz las prácticas previas de uso indiscriminado de recursos, sin control y sin mayor crédito para impulsar procesos de verdadero desarrollo.

La disciplina que le imprimirá el gobierno seccional al gasto se apoya en la creación del Fondo de Desarrollo Departamental que será un instrumento clave para canalizar una fracción importante de los recursos de inversión. Con dicho fondo se atraen nuevos recursos y se coordina la aplicación de fondos municipales y nacionales.



En los últimos años, la gestión y coordinación de recursos ha contado con un éxito relativo que vale la pena potenciar. La cofinanciación y los recursos del Fondo Nacional de Regalías se han convertido en un ingreso todavía pequeño, alrededor de \$5 mil millones en el 2000, pero en todo caso creciente y susceptible de aprovechar con mayor intensidad.

Más aún, en un mundo globalizado la gestión no se puede remitir al simple trámite de apoyos financieros e institucionales nacionales sino que es necesario buscar alternativas en la cooperación internacional.

La disponibilidad relativamente grande de recursos de regalías obliga a la formulación de una política seria de planeamiento financiero que ponga al departamento a la altura del reto estratégico enunciado. Se trata de implementar un proceso consistente y sostenido de disciplina en la planeación y programación financiera que le brinde cohesión y efectividad a la gestión gubernamental, sin desbordamientos e irracionalidades, y que garantice un ambiente financiero adecuado para el cumplimiento de las metas y compromisos del gobierno ante las comunidades, gremios y territorios.

## PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES

La aplicación de estas dos estrategias financieras " la reorganización administrativa, el rediseño de la gestión departamental y el mejoramiento de los niveles de esfuerzo fiscal y garantizar un margen mayor de disponibilidad y discrecionalidad efectiva de recursos" conducirá al éxito en el financiamiento del plan plurianual de inversiones del plan de desarrollo "Casanare con Alma de Pueblo".

Según los estimativos del departamento administrativo de planeación de Casanare, el plan plurianual tiene un costo total en el trienio de \$840.447 millones de pesos. La inversión prevista es un esfuerzo sustancial que se hace realidad con las diferentes fuentes de financiamiento existentes. Así mismo, se contempla la inversión operativa como mecanismo de impulso a los proyectos de inversión tal como lo permite la ley 619.

La meta propuesta supera con creces el esfuerzo financiero del gobierno anterior cuando se ejecutaron \$500 mil millones de pesos en total, de los cuales tan sólo \$252 mil millones correspondieron a inversión, \$100 mil millones al pago del servicio de la deuda, \$70 mil millones de situado fiscal y el resto (\$78 mil millones) en gastos de funcionamiento.

El plan plurianual se discrimina por estrategias así: Construir Ciudad 26.89%, Cultura Productiva y Competitiva 29.74%, Gente Pa'lante 39.82% y Nueva Institucionalidad 3.55%. No obstante, los tres programas anteriores incorporan acciones de desarrollo y consolidación institucional los cuales no se contabilizan directamente en el programa pues este hace referencia a nuevas pautas, organizaciones y mecanismos.

El esquema de financiamiento del plan plurianual de inversiones incluye la siguiente estructura. En el primer año (2001) se requiere inversiones por \$179.921 millones, en el segundo año \$315.406 millones y en el tercer año \$345.120 millones.

Los recursos disponibles totales ascienden a \$1.217.216 millones, en los cuales se incluyen diferentes conceptos. Los ingresos tributarios alcanzarán la cifra de \$40.887 millones como consecuencia de una mayor disciplina fiscal. La participación en regalías petroleras se comporta de acuerdo con las tendencias esperadas del precio internacional por parte de ECOPETROL y la liquidación interna del crudo Cusiana.

El situado fiscal responde a las proyecciones establecidas por el Departamento Nacional de Planeación. Los recursos del Fondo Nacional de Regalías se proyectan a partir de una cifra de partida fijada por los recursos efectivamente obtenidos durante las últimas vigencias. La cofinanciación con las compañías petroleras es un estimativo que se efectúa bajo el entendido que el gobierno departamental trabajará en complementación con las empresas petroleras que tienen asiento en Casanare tal como es el interés de las partes. La empresa Electrificadora de Boyacá girará en el 2002 y 2003 recursos que le corresponden al departamento mientras el IPSE aplicará dineros programados por una suma cercana a \$35 mil millones.

Los rendimientos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera se disminuirán como consecuencia del prepago pero en todo caso todos los rendimientos de capital estimados aportarán una suma importante. Las obras públicas emprendidas a nivel urbano generarán recursos de valorización que permitirán recuperar parte de la inversión realizada. El Fondo de Inversiones para la Paz se convierte en una fuente potencial de dineros y se proyectan unas cifras conservadoras en la medida en que las prioridades se ubican en las zonas donde se desenvuelve de manera simultánea el narcotráfico y conflicto. Se prevé que los programas y proyectos del presupuesto nacional ejecutables en Casanare mantienen su tendencia histórica.

El aprovechamiento de las alternativas de cooperación internacional aportarán recursos aplicables a proyectos concretos agenciados desde la dependencia especializada de la gobernación. El monto estimado es modesto dada la poca experiencia de la administración departamental en este frente. Gran parte del plan de inversiones departamental comprende iniciativas conjuntas con los municipios quienes deberán aportar recursos de contrapartida al esfuerzo seccional; se espera que en promedio y de acuerdo con la capacidad efectiva de cada uno de ellos los gobiernos locales aporten el 30% de su inversión como complemento al esfuerzo seccional. Los desembolsos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera para el prepago complementarán los recursos disponibles en el trienio.

Con estos recursos disponibles se atiende el plan plurianual de inversiones y los requerimientos de funcionamiento y operación del departamento en el lapso 2001-2003.

El ajuste gradual del gobierno seccional a lo indicado por la Ley 617 permitirá un control riguroso a los gastos de funcionamiento en consonancia con los dineros efectivamente disponibles. El situado fiscal se aplicará al cubrimiento de la operación del sector social tal como lo indica la normatividad vigente. Se estima un servicio de la deuda de \$27.000 millones correspondiente al período enero – octubre de 2001 cuando se espera hacer efectivo el prepago. Por último, se incorpora el cubrimiento de los gastos correspondientes a la reforma administrativa y

el pago de pasivos prestaciones y pensionales vigentes. Todas estas obligaciones ascienden a \$302.753 millones en el trienio.

La diferencia entre los recursos disponibles y la aplicación de recursos necesarios para la operación del gobierno seccional corresponde a los recursos efectivamente disponibles para inversión. El margen existente alcanza \$914.247 millones en el ciclo 2001-2003, esto es, \$73.800 millones más que las demandas de fondos que plantea el plan plurianual de inversiones.

En conclusión, el plan de inversiones puede financiarse con solvencia y queda un margen adicional para complementar las metas propuestas e, incluso, emprender nuevas inversiones.

Por último, el esquema de financiamiento se cruza con las fuentes disponibles. En gran parte, la inversión se financia con la participación en regalías petroleras, la cofinanciación, la inversión nacional y las contrapartidas municipales. El funcionamiento regular se atiende con los fondos originados en recursos propios y situado fiscal y propios mientras la deuda y la inversión operativa se financia con regalías y el FAEP.