

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. IDENTIFICACION Y DEFINICION DEL PROBLEMA

Con la Ley 388 de julio 17 de 1997, los municipios de Colombia tienen los instrumentos que les permiten ordenar el desarrollo de los territorios colocados bajo su jurisdicción, guiando sus acciones políticas, administrativas, presupuestales y físicas hacia la planificación física de los mismos.

Como quiera que el estudio se refiere fundamentalmente a una Evaluación de Gestión Pública Territorial, como contribución a la Etapa de Diagnóstico en el Ordenamiento Territorial en Tres dimensiones, social, económico y político administrativo, vale la pena señalar que una de las dificultades que se han encontrado en el proceso de elaboración de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, es la carencia de unidades metodológicas que permitan dimensionar las propuestas de Ordenamiento, al nivel de la unidad política más específica que tiene el municipio, cuales son las veredas.

Lo anterior por dos razones, porque finalmente si el ordenamiento se reduce a un inventario cartográfico de mapas y espacialización de situaciones sin ninguna utilidad social, ni ninguna utilidad en el proceso de desarrollo de los municipios, se estaría simplemente recogiendo la teoría y el concepto según el cual, el Ordenamiento Territorial es estrictamente un problema cartográfico y de mapas.

De manera que los municipios deben intentar tener una guía metodológica, que les permita hacer análisis interdimensional de las implicaciones que tengan en el caso

concreto de esta investigación, la dimensión social sobre la económica, la dimensión político administrativa sobre la económica y en general la relación de vinculación entre estas tres.

La no existencia de esta metodología puede conducir a que los sistemas de Ordenamiento Territorial queden sin la visión sistémica y la visión global de concebir un municipio en términos de sus posibilidades de desarrollo futuro en el mediano, corto y largo plazo, es decir a tres, seis y nueve años.

Se pretende asociar problemas comunes entre entidades territoriales, y parece que la mejor manera de concebirla es tratando de formular un diagnóstico que evalúe la gestión pública, porque finalmente el Diagnóstico del Ordenamiento Territorial es un análisis retrospectivo y del presente que va a permitir evitar errores en las etapas posteriores, para poder plantear un futuro alternativo en una prospectiva que disminuya los riesgos en la planificación y aumente las posibilidades o fortalezas y potencialidades, que tiene el municipio en recursos naturales, ubicación geográfica, tamaño poblacional o tamaño geográfico.

Por esta razón es que se concibe como un problema la inexistencia de guías metodológicas que intenten situar el concepto del Ordenamiento Territorial en una unidad mucho más específica que el municipio, entendiéndola como la proyección del ordenamiento al nivel de veredas en lo rural, y la proyección del ordenamiento en los cascos urbanos de los municipios pequeños de quinta o sexta categoría como lo es Tibasosa; que le permitan en lo urbano mirar también la sectorización de los problemas de uso del espacio público, los problemas en la prestación de los servicios, de la

planificación y crecimiento de la ciudad, urbanización y de los conflictos de tipo ambiental, económico, social y político administrativo.

Los municipios frente a una crisis económica e institucional como la que se vive, requieren mejorar su equipamiento de infraestructura básico, su equipamiento de servicios públicos domiciliarios, su equipamiento en términos de diagnóstico que hagan más oportuna y eficiente, con mayor redistribución social la inversión que pueda hacer el sector público o el sector privado.

1.2. FORMULACION DEL PROBLEMA

Al igual que para todos los municipios de Colombia, el Plan de Ordenamiento Territorial se convertirá en una herramienta de planeación, y específicamente en el caso práctico del municipio de Tibasosa, el análisis de las áreas específicas en las tres dimensiones ya señaladas, se convertirá en una guía para los administradores municipales (alcalde, jefe de planeación y concejales) pues los resultados mostrarán las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas en la dimensión político - administrativo en lo referente a la situación fiscal y gastos del municipio tomando como base un período de once años, comprendido entre 1987 hasta 1997. De igual manera las ejecuciones presupuestales de 1998 y hasta octubre de 1999; en lo social lo pertinente a la población, empleo y desempleo y en lo económico, la calidad integral de vivienda del municipio.

1.3 ALCANCES DEL ESTUDIO

El alcance del estudio fue orientado según la propuesta inicial, centrada en la etapa de Diagnóstico para la elaboración del Esquema de Ordenamiento Territorial, pues la ley 388 de julio de 1997 introduce un nuevo concepto de planificación territorial, consistente en anticipar y proyectar las posibilidades alternativas de desarrollo de los municipios en el corto, mediano y largo plazo, a través de dos fases, la Formulación y la Implementación.

Como bien se sabe todo este proceso debe desarrollarse con un grupo interdisciplinario de personas que abordarán y desarrollarán cada una de las etapas que conllevan la elaboración del EOT; para el caso solo se desarrollará lo pertinente a la etapa de Diagnóstico, subetapa de Análisis para los Subsistemas o dimensiones: Social, Económico y Político Administrativo tomando para cada uno de estos, un solo componente o área de análisis, como contribución al Esquema de Ordenamiento Territorial EOT del municipio de Tibasosa.

Cuadro 1. Subsistemas y Areas que se trabajarán como contribución al EOT del municipio de Tibasosa

SUBSISTEMAS				
POLITICO	ADMINISTRATIVO	ECONOMICO	SOCIAL	
ANALISIS				
AREAS	EVOLUCION DE LAS FINANZAS	POBLACION Y EMPLEO	CALIDAD INTEGRAL DE VIVIENDA	

Se sitúa el caso práctico de desarrollo en el municipio de Tibasosa departamento de Boyacá, que por su tamaño poblacional requiere solo de hacer un Esquema de Ordenamiento Territorial siendo este el modelo más simple de planificación de

Ordenamiento Territorial de acuerdo con el Decreto 879 de 1998 reglamentario de la ley 388 de 1997 que tiene unos parámetros mucho más sencillos de evaluación que los que requieren los municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes a los cuales asiste el Plan Básico de Ordenamiento Territorial y de los que tienen los municipios de más de 100.000 habitantes para los cuales se requiere hacer un Plan de Ordenamiento Territorial.

El estudio llega a fijar metodologías para poder diagnosticar las quince veredas, poder hacer una heteroevaluación entre las mismas y con esto resolver el problema más crítico del ordenamiento, que es hacer interdimensionalidad; con fundamento en estos desarrollos se podrán fijar referentes para el mejoramiento de los procesos de priorización de la Gestión Pública, materializados a través del gasto.

Con los resultados del estudio se espera poder contribuir a los demás análisis de otros componentes y dimensiones del EOT y además para que las autoridades municipales acojan las pautas y sugerencias ya que les permite tener una visión más objetiva sobre los diferentes componentes del diagnóstico.

Los desarrollos posteriores como la formulación de la prospectiva y la Implementación, no son materia de estudio en el ensayo que se elabora.

1.4 LIMITACIONES

Una de las mayores dificultades en el desarrollo del estudio es la inexistencia de estadísticas, de información secundaria homogéneas, metodológicamente uniformes que no generen ninguna duda al investigador para poder utilizar por ejemplo estadísticas del

DANE, de la URPA, del Ministerio de Desarrollo, o de Planeación Nacional que reflejen de una manera objetiva y actualizada las circunstancias del municipio.

Otra limitación muy fuerte que se advierte es la carencia de una cultura de la participación y de una democratización de la información por parte de las entidades gubernamentales que no permite el acceso muy fácil a la adquisición de información básica para hacer el diagnóstico y poder evaluar la gestión pública como instrumento de elaboración del Diagnóstico del Esquema de Ordenamiento Territorial.

Una de las soluciones que se plantea a la carencia de metodologías estadísticas que permitan desglosar un diagnóstico municipal a nivel veredal, es la realización de unas encuestas de información primaria, el desglose de alguna información secundaria ya existente y la creación de metodologías específicas como la que se trabajará a partir del SISBEN y el diseño de un pequeño Software estadístico de información que permita entregar los indicadores por veredas y su interconexión unas con otras, para establecer después prioridades de inversión y posibilidades de optimización en la focalización de los recursos y de la inversión pública.

2. JUSTIFICACION

La relación entre Planificación del Ordenamiento Territorial y el concepto de Gestión Pública se justifica desde su propio contenido conceptual, como quiera que la Planificación es uno de los instrumentos de Gestión Pública ya que esta es la que hace viable o inviable la solución a los problemas que se identifiquen en el Diagnóstico de Ordenamiento Territorial.

Es pertinente este tema en su parte Diagnóstica con la temática de la Gestión Pública ya que esta no puede apartarse de una nueva concepción de la planificación que permita escenarios de largo plazo, la interdimensionalidad de las problemáticas del municipio que involucren por primera vez la introducción de variables de lo espacial, ambiental y lo físico biótico en los conceptos socioeconómicos, culturales y político - administrativos.

Se sustenta el tema sobre Ordenamiento Territorial en la Gestión Pública como quiera que el Gobierno ha fijado parámetros de obligatorio cumplimiento para la consecución de recursos de cofinanciación, por ejemplo, a los cuales acceden aquellas entidades que hayan desarrollado el Plan de Ordenamiento Territorial.

El Ordenamiento Territorial como política de estado es un instrumento de planificación que permite una adecuada organización política de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente. Por tal razón no podrán quedar inconexas las propuestas de planificación de corto, mediano y largo plazo con la Ley Orgánica de

Ordenamiento Territorial que actualmente se tramita en el Congreso de la República que definitivamente enrumbará el concepto de Gestión Pública por cuanto se crearán nuevas entidades territoriales como las regiones o provincias o se suprimirán algunas como la pretensión que hay de desaparecer el Departamento como Entidad Territorial disminuyendo su importancia política, lo cual naturalmente rebuscaría el concepto de Gestión y le daría otros matices.

El tema se puede ubicar simultáneamente en dos líneas de investigación, dentro de la modernización del estado por cuanto el tema del Ordenamiento Territorial es una política de estado o pública que hace parte de los parámetros en los cuales se ubica el estado colombiano para hacerlo más competitivo y eficiente el concepto del tamaño de estado y para entregar el concepto de desarrollo autónomo, particular de cada entidad territorial en el escenario del desarrollo económico y social.

La Ley de Desarrollo Territorial es, una de las leyes que promueve el concepto de modernización de estado; hasta que punto pueda ser modernizante este proceso para un municipio, lo dirá el proceso de Implementación del respectivo Plan de Ordenamiento. Mientras no haya mayor pedagogía institucional por parte de los funcionarios públicos, ni pedagogía en la educación comunitaria sobre el Ordenamiento Territorial, ni lineamientos metodológicos muy precisos para hacer de este un instrumento útil en términos de ejercicio democrático en el estudio de transformación, va a ser muy difícil que esta línea de investigación tenga resultados óptimos.

Se enmarca igualmente este estudio en la línea del Proceso de la Descentralización pues la nueva Constitución Política ha asignado a los municipios una serie de

responsabilidades que los compromete y los obliga a ser gestores de su propio desarrollo pues finalmente se están transfiriendo a los municipios unas competencias, antes privativas de instituciones como el IGAG que hacía toda la cartografía, todo un análisis ambiental y todo un análisis aerofotográfico y que ahora lo tienen que hacer los municipios conjuntamente con las Corporaciones Autónomas.

Se habla de descentralización en la medida en que el municipio ahora tiene que abordar sus problemáticas ambientales y de diagnóstico autónomamente, pero con la tutela y el control de instancias que le haga el IGAG o la Corporación Autónoma correspondiente y del Ministerio del Medio Ambiente.

La motivación en el abordaje del presente estudio es triple, personal por que encuentro que la especialización en Gestión Pública abrió algunos espacios diferentes en términos de planificación y de las formas de administrar los asuntos públicos, también porque el tema de Ordenamiento Territorial no fue lo suficientemente desarrollado en el proceso de enseñanza en la especialización y opino que tengo que adentrarme en esta temática para hacer más integrales los asuntos de la Gestión Pública.

Es institucional porque me parece que La ESAP debe liderar el proceso de culturización, el proceso de formación de servidores públicos para el cambio en presencia de un nuevo modelo de planificación de Ordenamiento Territorial; y además por que la ESAP tiene la obligación legal según sus estatutos de promover la capacitación integral de las nuevas temáticas que están surgiendo sobre los procesos de modernización y culturización del estado.

Y aisladamente es profesional, porque siendo mi carrera la administración de empresas cuyos lineamientos en términos de orientación programática de estudio, siempre han tenido que ver con el sector privado, encontré que la gestión pública copaba un espacio que no me ofreció la universidad y me interesa adentrarme en los asuntos públicos en todo lo que tenga que ver con la gestión de Ordenamiento Territorial en términos de medición, eficacia y utilidad.

3. OBJETIVOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar la Gestión Pública Territorial como contribución a la elaboración del Esquema de Ordenamiento Territorial en la parte diagnóstica del Municipio de Tibasosa en tres áreas de las dimensiones, económico, social y político administrativo; fijando algunos criterios procedimentales para lograr la planificación en la unidad más específica de administración de las Entidades Territoriales municipales, cuales son las veredas y su sector urbano.

3.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

Diagnosticar el municipio a partir de su realidad social, económica y político administrativa, utilizando información primaria y alguna información secundaria homogénea, estandarizada y procesada estadísticamente con el fin de hacer más eficiente la inversión pública.

Fijar patrones metodológicos para lograr el propósito de hacer diagnóstico en las veredas y en la zona urbana, con el fin de entregarle al municipio unidades de medida que permitan ser evaluados en el tiempo en que se aplique el Ordenamiento Territorial, como aporte al mejoramiento de los procesos de la gestión pública.

Fijar criterios de calificación a la gestión pública con base en el nivel de correspondencia entre la realidad sectorial (educación, vivienda, saneamiento básico, salud) y la atención de las necesidades mediante la inversión pública.

MARCO DE REFERENCIA

4.1 MARCO TEORICO

El Ordenamiento Territorial entendido como "Una Política de Estado y un instrumento de planificación que permite una apropiada organización político administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente"¹, tiene una trayectoria en Colombia relativamente corta, pero se ha venido manejando desde hace más de 20 años, refiriéndose a algunas teorías sobre la planificación del desarrollo con base en el manejo y conservación de los recursos naturales sin que esto implique que se contara con los instrumentos necesarios para la práctica de un ordenamiento territorial y mucho menos tan concreto y a la vez específico pues se pretende hacer ordenamiento a nivel nacional, departamental, municipal y veredal.

En la actualidad la Ordenación del Territorio desempeña una función básica para la sociedad y es así como se ha desarrollado un marco legal variado en función del mismo donde se establecen los principios para su organización conjuntamente población y organización jurídico - política. Vale la pena resaltar lo establecido en la Constitución Política de 1991 donde se concibe el Ordenamiento Territorial como una perspectiva múltiple, la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 /89), la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

¹ ANDRADE, Angela. "Recomendaciones sobre aspectos conceptuales del Ordenamiento Territorial" en Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 23, Santafe de Bogotá.

(Ley 152/94) y especialmente la Ley 388 de 1997 que por su contenido, no es una ley de Ordenamiento Territorial propiamente dicha; es una ley de desarrollo territorial que utiliza instrumentos de planificación referidos al ordenamiento de tres aspectos: el uso del suelo, sus procesos de ocupación y sus procesos de transformación; diferente a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que actualmente se tramita en el Congreso de la República el cual definirá particularidades en términos de conformación política del país sobre departamentos, provincias, áreas metropolitanas, Asociaciones de municipios y regiones; que naturalmente afectarán la Ley 388 de Ordenamiento Territorial.

Es la primera vez que en Colombia se utiliza la planeación tratando de vincular dos escenarios diferentes, el escenario de lo espacial y de lo físico biótico, en términos de lo ambiental, de las implicaciones que tiene la flora, la fauna, el aire, el suelo y el hombre a través de sus actividades antrópicas; en lo social, económico y en lo político administrativo.

El ensayo tiene como referencia, desde el punto de vista teórico toda la prospectiva como un instrumento de planificación y prevención de problemas generados por los desequilibrios territoriales, la teoría de la investigación acción participación que es fundamentalmente parte de la metodología de la recolección primaria que se desarrolla, tiene en cuenta el concepto de planificación participativa, pues busca la concertación y negociación entre tres racionalidades: la social, institucional y política y además todo lo que en términos de ordenamiento territorial se ha hecho en el país a nivel micro, por ejemplo el diagnóstico de cuencas, microcuencas que es el trabajo que han hecho las Corporaciones Autónomas Regionales en diferentes regiones del país.

La necesidad de plantear una ley, como la ley 388 de 1997 sobre desarrollo territorial proviene del fracaso que tiene la Ley 9 de 1989 sobre los instrumentos de planificación que finalmente terminaron siendo ineficaces para ordenar el territorio. Sin embargo, un gran propósito como antecedente de esta ley, es que los municipios tuvieran capacidad de competitividad en términos económicos y en términos de entidades territoriales queriendo rescatar las ventajas comparativas de cada municipio, es decir, sus posibilidades naturales desde ese punto y sus ventajas competitivas en cuanto al desarrollo que se presentan en temas como la salud, educación, vivienda y saneamiento básico.

4.2 MARCO CONCEPTUAL

Como parte importante en el desarrollo del estudio, es necesario establecer una base conceptual sobre el Ordenamiento Territorial, dentro de la cual se demarcarán los componentes que se analizarán como contribución al EOT del municipio de Tibasosa.

- ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Constitución establece los principios fundamentales para abordar el ordenamiento territorial como instrumento de planificación: equidad, sostenibilidad, competitividad, eficacia, coordinación, concurrencia y subsidiariedad; bajo estos principios y sin menoscabo de su autonomía, el municipio guarda estrecha relación funcional, administrativa y jerárquica con la nación y con las demás entidades territoriales y administrativas con referente territorial.

El Ordenamiento Territorial como instrumento para la planificación del desarrollo local aporta enfoques, métodos y procedimientos que permiten acercar las políticas de desarrollo a la problemática específica del territorio; busca un modelo de gestión pública que le permita a la comunidad participar activamente en la toma de decisiones del gobierno y a la vez ejercer un control ciudadano sobre los recursos y actuaciones gubernamentales.

Según estos preceptos constitucionales se han desarrollado diversos conceptos sobre Ordenamiento Territorial que han sido canalizados por la Comisión de Ordenamiento Territorial - COT - y esta a su vez lo interpreta como:

“Conjunto de acciones concertadas, para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando su desarrollo socioeconómico, teniendo en cuenta las necesidades e intereses de la población, las potencialidades del territorio considerado y la armonía con el medio ambiente”.²

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi incorporó otros elementos que le dan al ordenamiento territorial la connotación de instrumento de planificación en el cual intervienen, además de elementos políticos y administrativos, estrategias para la actuación e intervención en el territorio.

“Una política de Estado y un instrumento de planificación que permite una adecuada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas

² Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 3. P.3. Santa Fe de Bogotá, 1992

sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”³.

Según la Ley 388 de 1997 El Ordenamiento del Territorio municipal y distrital comprende un “Conjunto de acciones político administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que le compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Todos estos conceptos constituyen en su conjunto un mismo objeto: el de ordenar el territorio de una manera racional, garantizando la función social con el propósito de planificar los municipios, teniendo en cuenta los instrumentos dados para tal fin.

Los principales objetivos del Ordenamiento Territorial apuntan a la realización de principios constitucionales, políticas, objetivos de desarrollo y expectativas de la población.

- FASES, ETAPAS Y SUBETAPAS

El Plan de Ordenamiento Territorial consta de dos grande fases que a su vez se componen de diversas etapas, como se visualiza en el siguiente cuadro:

³ ANDRADE, Angela. “Recomendaciones sobre aspectos conceptuales del Ordenamiento Territorial” en Boletín de la Comisión de Ordenamiento Territorial No. 23, Santa Fe de Bogotá.

Cuadro 2. Plan de Ordenamiento Territorial. Síntesis Metodológica.

FASES	ETAPAS	SUBETAPAS	SUBSISTEMAS				
			BIOFISICO	ECONOMICO	SOCIAL	POLITICO ADMINISTRATIVO	FUNCIONAMIENTO ESPACIAL
FORMULACION	DIAGNOSTICO TERRITORIAL	1. Decisión Política 2. Preparatoria 3. Análisis 4. Síntesis 5. Evaluación aptitud-impacto	Definición de Objetivos y Ordenamiento Territorial Objetivo de análisis de cada subsistema Áreas o temas de análisis Metodología Relaciones con otros Subsistemas				
	PROSPECTIVA TERRITORIAL	Evaluación aptitud-impacto Construcción de escenarios Tendenciales Alternativos Deseable	Definición del problema y escogencia del horizonte Construcción del Sistema e identificación de variables claves Recolección de información y elaboración de Hipótesis Construcción de escenarios Diseño de estrategias				
IMPLEMENTACION	Instrumentación del Plan. Aprobación y Adopción. Ejecución. Control y seguimiento		 <pre> graph LR A[ESTRATEGIA] --> B[PLAN DE ACCION] </pre>				

Fuente: Guía del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal. Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

La Formulación tiene el propósito de obtener el conjunto de mapas y documentos que representan las alternativas y escenarios para el mejoramiento integral de la calidad de vida de la población y para la adecuada orientación y transformación de los procesos de uso y ocupación del territorio.

La fase de la Implementación cuya finalidad es expresar los escenarios y alternativas de la fase anterior en un conjunto realizable de programas, proyectos y actuaciones en el territorio para alcanzar los objetivos de ordenamiento.

Como la contribución al presente estudio se limita solo a la fase de Formulación, etapa del diagnóstico su análisis tiene su fundamento en el siguiente numeral.

- ETAPA DE DIAGNOSTICO TERRITORIAL.

En esta etapa se identifican y evalúan los conflictos y potencialidades de los componentes y dimensiones del territorio y se identifican las fortalezas, potencialidades, debilidades y amenazas para el desarrollo territorial teniendo en cuenta la caracterización de la misma y los componentes pertinentes.

En la subetapa de análisis se identifica el problema, se construye e identifican variables, componentes y procesos que influyen sobre el ordenamiento territorial del municipio, teniendo en cuenta los subsistemas o dimensiones a saber: social, político – administrativo y económico.

- SUBSISTEMAS O DIMENSIONES

Subsistema económico: Se ocupa del análisis en conjunto de las estructuras organizativas y operativas de la esfera de la economía para satisfacer las demandas sociales.

Subsistema social: Busca caracterizar la sociedad municipal y local desde el punto de vista de grupo social ya que esta es el factor principal de desarrollo.

Subsistema político – administrativo: Se analiza la gestión institucional (administración municipal) y su relación con otros niveles territoriales o administrativos con referencia territorial.

5. METODOLOGIA

Dado que los objetivos de este estudio son las de evaluar la Gestión Pública Territorial a través del análisis de tres áreas específicas en los tres subsistemas ya mencionados, el cual contribuirá a la parte diagnóstica del EOT del municipio de Tibasosa, se hace necesario por consiguiente explorar las condiciones materiales y físicas bajo las cuales se realizará dicho proceso a fin de interrelacionarlas posteriormente con el estudio de las condiciones particulares que se deseen evaluar para conseguir los objetivos en mención.

La primera parte del estudio se trabajó bajo la perspectiva empírico analítica, pues ésta permite la operacionalización de las variables e indicadores tomados para el análisis de las finanzas municipales. Los indicadores tomados son medibles y exactos, regidos por fórmulas económicas establecidas obteniendo resultados precisos y donde la metodología utilizada permite obtener algunos criterios de calificación correspondientes a la realidad sectorial del municipio en lo referente a la inversión pública.

Igualmente se tuvo en cuenta el método etnográfico, donde se parte de una actitud exploratoria mediante información secundaria, revisando y tomando datos de documentos censales facilitados por el DANE, Banco de la República, información del SISBEN y CORPOBOYACA, con el fin de ubicar las variables que tienen ver con el contexto del problema; dicha información fue interpretada, relacionada en forma homogénea, estandarizada y procesada estadísticamente.

Para la consecución del análisis de población y empleo se hizo un trabajo de campo preliminar por medio de fuentes primarias, contactando personalmente a los actores municipales (alcalde, concejales, juntas de acción comunal, directivos y profesores de los centros de educación de los distintos niveles y en general a todos los habitantes implicados en el estudio), enviando con anterioridad invitaciones con los estudiantes de las escuelas y colegios. También se invitó a la comunidad por medio de perifoneo para que acudiesen a la cita prevista, donde se explicaron las actividades que se desarrollarían en esta etapa. En este mismo proceso se aplicó una encuesta que cubre la información requerida para ubicar componentes necesarios para el análisis.

De esta forma se espera contrastar los resultados obtenidos con los niveles actualmente establecidos para complemento teórico de los componentes que forman parte del esquema de Ordenamiento Territorial del municipio de Tibasosa, departamento de Boyacá y dar así alcance a los objetivos propuestos.

6. GENERALIDADES DEL ESTUDIO

6.1 SUBSISTEMA POLÍTICO – ADMINISTRATIVO. ANALISIS DE LAS FINANZAS MUNICIPALES.

Uno de los objetivos de análisis de este, es el de analizar y evaluar las formas de intervención del estado en cuanto a la inversión y gestión, el cual incidirá directamente en el funcionamiento territorial municipal.

Dentro de los cinco subsistemas del diagnóstico del Esquema del Ordenamiento Territorial, la Político Administrativa que incluye el estudio de las finanzas públicas territoriales, es el componente que hace posible la solución a los problemas propios de cada una de las demás dimensiones. Por ello se constituye en un elemento clave para el estudio del diagnóstico, su posterior formulación y construcción de la prospectiva; por esta razón se dedica una sección especial a esta temática, cuyo análisis se fundamentó en las series históricas de las estadísticas elaboradas por el Banco de la República, por considerar que están configuradas a partir de una metodología que permite explicar los diferentes comportamientos surgidos a través de once años analizados.

Antes de abordar el análisis es conveniente explicar las formulas presupuestales que hacen manejable y aplicable el modelo presupuestal.

IT = Ingresos Totales IC = Ingresos Corrientes A1 = Ingresos Tributarios A2 = Ingresos no Tributarios A3 = Ingresos por transferencias GT = Gastos Totales GC = Gastos Corrientes B1 = Gastos de Funcionamiento B2 = Intereses y comisiones. Deuda Pública B3 = Gastos por Transferencias GK = Gastos de Capital DSC = Déficit o Ahorro Corriente DST = Déficit o Super Habit Total F = Financiamiento I = Financiamiento Interno VD = Variación de Depósitos D = Desembolsos A =Amortizaciones	IT = $A1+A2+A3+IK$ IC = $A1+A2+A3$ GT = $B1+B2+B3+ GK$ GC = $B1+B2+B3$ DSC = $IC-GC$ DST = $IT-GT$ F = $I+VD-O$ I = $D-A$ O = $I+VD-F$ F = $O-I-VD$
--	--

6.1.1. Análisis estructural y de tendencia de las finanzas públicas municipales para el período 1987 - 1997 (ver cuadros 3 y 3a).

La utilización de los recursos públicos es favorable socialmente, en la medida en que se reduzcan progresivamente los gastos de funcionamiento y aumenten los de inversión y simultáneamente la deuda adquirida se oriente a estos últimos.

Con ocasión de la ley 60 de 1993, los presupuestos públicos deben considerar como inversión social el pago de docentes, de profesionales de la salud, el desarrollo agropecuario y otros objetos del gasto antes catalogados como de funcionamiento.

De esta manera se afirma que a mayor inversión social (salud, educación, saneamiento básico, vivienda, etc.), o inversión física, existirá una mejor condición de bienestar general de la población y viceversa, en caso de preferirse la utilización del presupuesto en gastos de funcionamiento.

Una manera de apreciar el comportamiento que en este sentido han tenido las diferentes administraciones municipales del Municipio de Tibasosa, es realizando un análisis retrospectivo de su presupuesto; para el caso se ha tomado la serie de años que comprende 1987-1997, a partir de la conformación de una serie de indicadores que permitirán apreciar la evolución de sus finanzas como fundamento para fijar pautas en las fases de formulación y prospectiva del Esquema de Ordenamiento Territorial.

La situación fiscal de un Municipio conduce finalmente a dos indicadores básicos a saber:

- Ø DEFICIT O AHORRO CORRIENTE: Resulta de la diferencia entre los ingresos corrientes (excluye transferencias de capital y aportes de cofinanciación) y los gastos corrientes (excluye gastos de capital denominados también formación bruta de capital o gastos de inversión).
- Ø DEFICIT O SUPERAVIT TOTAL: Resulta de la diferencia entre los ingresos totales (incluye transferencias de capital y aportes de cofinanciación) y los gastos totales (incluye gastos de capital denominados también formación bruta de capital o gastos de inversión).

A continuación se realiza el análisis económico de la situación fiscal en el municipio de los componentes más importantes de los anteriores indicadores a saber:

6.1.1.1 Análisis Estructural de los Ingresos Totales.

La generación propia de recursos del municipio ha venido perdiendo importancia a través de los años analizados si se tiene en cuenta que los ingresos tributarios y no tributarios representaban el 46.4% en el año de 1987 y en 1997 alcanzan el 18.4%.

Este comportamiento hace evidente el problema generalizado de las finanzas territoriales representado en el bajo esfuerzo fiscal surgido a raíz de la aplicación de la Ley de competencias y recursos, la cual aumenta sustancialmente las transferencias; en efecto, el promedio de participación de los recursos tributarios y no tributarios para el período 1987-1992 fue del 16.51% mientras que para el período comprendido entre 1993-1997 fue del 12.1%.

Equivale a decir que los impuestos se redujeron como proporción de los ingresos totales debido al importante aumento de las transferencias iniciado en 1993, año en el cual la PICN alcanzó a representar el 80.6% del total de los ingresos.

No obstante, las transferencias han perdido importancia relativa a partir de 1996, año en que descienden a un 19.2% después de haber registrado un 71.32% en el año de 1995.

Es importante señalar cómo los ingresos no tributarios han permanecido constantes en los últimos años al representar un 10.9% promedio en 8 años (1987-1994) y un 10.9% en los años (1995-1997).

Los ingresos de capital, representados en las transferencias de capital y los recursos de cofinanciación, tan solo forman parte de los ingresos en (1995-1997) con 1.5, 552.8 y 1362.3 millones respectivamente.

La composición porcentual en los ingresos totales es la misma de los corrientes, hasta el año 1994; aparecen los ingresos de capital a partir de 1995 modificando la estructura porcentual de los ingresos totales de la siguiente manera:

™ Para el año de 1995 los ingresos de capital representan el 0.13% de los ingresos totales, representados en \$1.5 millones de transferencias de capital y \$0 millones de aportes de cofinanciación.

™ Para el año de 1996 los ingresos de capital representan el 52.2% de los ingresos totales, representados en \$386.1 millones de transferencias de capital y \$163.8 millones de aportes de cofinanciación.

™ Para el año de 1997 los ingresos de capital representan el 66.3% de los ingresos totales, representados en \$611.1 millones de transferencias de capital y \$751.1 millones de aportes de cofinanciación.

Lo anterior ratifica el inconveniente comportamiento registrado por el municipio, representado en la sustitución progresiva de recursos propios por transferencias, los cuales sumados aumentan los ingresos totales y por ende fortalecen la capacidad de endeudamiento que conduce al aumento de los ingresos de capital; círculo vicioso que ha venido debilitando las finanzas municipales y aumentando el grado de dependencia de las transferencias de la nación.

6.1.1.2 Análisis Estructural de los Ingresos Corrientes.

Estos ingresos están conformados por los tributarios, no tributarios y por las transferencias. La estructura porcentual es la misma es la misma que la registrada para los ingresos totales, hasta el año de 1994; a partir de 1995 la utilización de los ingresos de capital, cambian su comportamiento.

- ☑ En 1987 la participación porcentual era de un 18.4%, 27.9% y 53.6% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- ☑ En 1990 la participación porcentual era de un 20.5%, 10.4% y 69.1% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- ☑ En 1994 la participación porcentual era de un 17.8%, 8.3% y 73.9% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.

El comportamiento progresivo durante estos tres períodos comienza a variar en favor de una disminución de las transferencias y de los recursos propios (tributarios y no tributarios), a partir del año de 1995 debido a la utilización de los ingresos de capital como un recurso nuevo, según se aprecia en la siguiente descripción:

- ☑ En 1995 la participación porcentual era de un 19.97%, 8.62% y 71.41% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- ☑ En 1996 la participación porcentual era de un 28.82%, 31.11% y 40.08% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.
- ☑ En 1997 la participación porcentual era de un 27%, 27.6% y 45.4% para los ingresos tributarios, no tributarios y para las transferencias respectivamente.

Es importante destacar que para estos tres últimos años se registra un aumento considerable de los ingresos tributarios, no tributarios y una disminución de las transferencias; sustituidos por ingresos de capital cuyo mayor componente lo registran los recursos del crédito.

6.1.1.3 Análisis Estructural de los Ingresos por Transferencias.

Las transferencias del municipio, provienen en una mayor proporción de la nación, y en una menor proporción, del nivel departamental, como se observa para el siguiente análisis de tendencia:

™ Para los años 1987-1989, las transferencias nacionales representaron en promedio un 90.6%, mientras las departamentales y otras alcanzan un 9.4%.

™ Para los años 1990-1995, el promedio de la contribución de las transferencias nacionales es del 97.0%, mientras las departamentales y otras alcanzan el 3%.

™ Los años 1996 y 1997, registran en promedio un 92% de transferencias nacionales y un 8% de transferencias departamentales y otras.

Esta última variación se origina en la mayor disminución de los ingresos corrientes de la nación, que se constituyen en la base para el cálculo del giro de las transferencias (situado fiscal SF y participación en los ingresos corrientes de la nación PICN).

6.1.2 Análisis Estructural de los Gastos

6.1.2.1 Análisis Estructural de los Gastos Totales

- Gastos de Capital

Los gastos de capital del municipio (gastos de inversión social, infraestructura), han venido perdiendo importancia a través de los años analizados si se tiene en cuenta el análisis de los siguientes períodos.

- Ø Para el período 1987-1989, se registra el crecimiento más importante al pasar de un 36% a un 66.28% como participación dentro del total de los gastos.
- Ø Para el período 1990-1991, se registra un descenso equivalente al 54.27% y 54.71% respectivamente, para alcanzar la mayor participación equivalente al 55.6% en 1992.
- Ø A partir de 1993 y hasta 1996 se registra un descenso progresivo hasta situarse en el 40.71% como participación dentro del total de los gastos; solo en 1997 se presenta una mejoría que lo sitúa en un 63.64%.
- Ø En el año de 1988 se presenta el mayor porcentaje de inversión en gastos de capital (inversión social e infraestructura) equivalente a un 72.84%.

- Gastos de Funcionamiento

Los gastos de funcionamiento del municipio (remuneración del trabajo, compra de bienes y servicios de trabajo) han venido ganando importancia a través de los últimos años analizados, si se tiene en cuenta el análisis de los siguientes períodos.

- Ø Para el período 1987-1989, se registra la disminución más importante al pasar de un 64% a un 22.39% como participación dentro del total de los gastos.
- Ø Para el período 1990-1991, se registra un descenso equivalente al 43.08% y 31.51% respectivamente. En 1992 el porcentaje es de un 40.87%.
- Ø A partir de 1993 y hasta 1996 se registra un aumento progresivo hasta situarse en el 55.74% como participación dentro del total de los gastos; solo en 1997 se presenta una mejoría que lo sitúa en un 32.33%

Este comportamiento hace evidente el problema generalizado de las finanzas territoriales que adicionado a la problemática de los ingresos muestra una preocupante disminución de la inversión y un aumento de los gastos de funcionamiento, sacrificando la productividad social de los primeros en beneficio de la improductividad de los segundos.

6.1.2.2 Análisis Estructural De Los Gastos Corrientes

Los gastos corrientes del municipio (funcionamiento, intereses y comisiones de la deuda pública), han venido ganado importancia a través de los últimos años analizados, si se tiene en cuenta el análisis de los siguientes períodos.

- Ø Para el período 1987-1989, en los gastos de funcionamiento se registra una disminución importante de los dos últimos años respecto del primero.
- Ø Para el período 1990-1991, en los gastos de funcionamiento se registra un aumento para el primero y una disminución para el segundo respectivamente;

para los años de 1992 y 1993 se registra un aumento con referencia al período anterior.

- Ø A partir de 1994 hasta 1997, en los gastos de funcionamiento se registra una pequeña disminución al pasar de (98.67%) al (88.91%)

Los intereses y comisiones de la deuda pública adquieren real importancia en el año de 1989 con un (15.85%).

Por su parte las transferencias registran los mayores niveles en los años de 1989 y 1991, con 17.74% y 30.06% respecto del total de los gastos corrientes.

Este comportamiento hace evidente el problema generalizado de las finanzas territoriales que adicionado a la problemática de los ingresos muestra una preocupante disminución de la inversión y un aumento de los gastos de funcionamiento, sacrificando la productividad social de los primeros en beneficio de la improductividad de los segundos.

- Analisis Estructural del Estado de Deficit o Ahorro Corriente

El municipio registra un ahorro corriente durante el período comprendido entre los años 1987-1997, alcanzando su máximo nivel en el año de 1995 con 580.2 millones de pesos, lo cual significa que con los recursos propios del municipio y las transferencias de la nación fue más que suficiente para cubrir las necesidades de funcionamiento de la Administración Municipal. Sin embargo, como ya se indicó, el

fortalecimiento de los ingresos proviene básicamente de las transferencias y no de los recursos propios.

- Analisis Estructural del Estado de Deficit o Superavit Total

La situación fiscal del Municipio cambia cuando se incluyen los ingresos (transferencias de capital y aportes de cofinanciación), y los gastos de capital (formación bruta de capital o inversión), pues se registra un superávit para los siguientes períodos: 1987-1988, con (2.9 y 16.3 millones de pesos respectivamente); 1991-1993 con (19.4, 50.3 y 71.5 millones de pesos respectivamente), 1995-1997 con (148.3, 228.7 y 278.4 millones de pesos respectivamente).

Se presenta un déficit de 7.20, 9.16 y 46.7 millones para los años de 1989, 1990 y 1994 respectivamente.

Se destaca el extraordinario crecimiento de los ingresos de capital registrados a partir del año de 1996 hasta el año de 1997, que aumentan de 552.8 millones a 1362.3 millones respectivamente

Así, es posible concluir:

- Que durante los once años analizados el Municipio ha visto disminuir sus recursos tributarios estimados como proporción de los ingresos corrientes.

- Que el recurso compensatorio de la anterior disminución ha sido las transferencias de la nación y en menor medida los recursos no tributarios, lo cual debilita la posición fiscal territorial debido al aumento del grado de dependencia de los recursos del orden nacional.

- Que en los últimos tres años del análisis se registra un superávit originado en un crecimiento notable de los ingresos tributarios y no tributarios, pero básicamente debido al aumento de los ingresos de capital

ANALISIS ECONOMICO A LA ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL (VER CUADROS 4 Y 4A)

Una manera más puntual de apreciar el comportamiento de las finanzas públicas del municipio se observa en el cuadro 4A, el cual señala que en el año 1987 de cada \$100 se gastaban \$64 y se invertían \$36. Once años después, de cada \$100 se gastan \$31.89 y se invierten \$56.35 y se utiliza para el pago del servicio de la deuda \$11.76. Esta reconfiguración presupuestal es importante en la medida que ha ganado participación la inversión social.

No obstante conviene destacar que a partir del año de 1991, los gastos corrientes aumentan progresivamente hasta llegar a un 60.09% en 1996, en perjuicio de la inversión social que disminuye desde 1991, que registraba un 62.10% de gastos de capital, hasta disminuir hasta un 41.45% en 1996.

Sin embargo, como se mencionó, el mejoramiento para algunos años se debe a la forzosa inversión dispuesta en la legislación de transferencias cuya base de recursos propios es muy débil, como también se advirtió antes.

Existen seis años para los cuales el financiamiento arroja saldos negativos; ello es así por cuanto los años en que existe superávit total, se considera que en el valor de dicho superávit no se requiere financiamiento, por existir sobrante. Mientras que los años en que existe déficit, se considera que en el valor de dicho déficit se requiere financiamiento equivalente a este faltante

ANALISIS ECONOMICO DE LOS INDICADORES DE GESTION MUNICIPAL (Ver cuadro 5).

Recurrentemente se atribuye a la desaceleración de los recursos tributarios y de las transferencias, como las mayores causas de la crisis económica de los municipios; esta apreciación surge cuando se realizan análisis de corto plazo que desconocen la tendencia y la visión retrospectiva de las finanzas.

Una manera de apreciar el alcance de la anterior presunción y examinar las causas determinantes de la situación financiera real es medir el nivel de reciprocidad pública al sacrificio tributario del contribuyente.

La carga tributaria por habitante se convierte en el indicador idóneo, pero requiere ser adicionada con las transferencias por habitante, en la medida que ambas terminan afectándolo positiva o negativamente.

La contrapartida directa del anterior indicador es la inversión por habitante, el cual muestra el nivel de respuesta de la administración pública a la exacción producto de la carga fiscal.

El cuadro N. 5 calculado en pesos corrientes, refleja el comportamiento de estos indicadores para el período 1987-1997.

CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE (CTH)

Los ingresos tributarios y no tributarios por habitante mantienen durante la serie de años analizados un comportamiento ascendente hasta el año de 1990, pues de \$1000.24 de impuestos por habitante en 1987, aumenta a \$3796.9 en 1990 para luego disminuir a \$3504.34 en 1991.

A partir de 1992 mantienen un crecimiento anual constante, en el que cada habitante paga impuestos en promedio de \$ 4438.95 hasta llegar en 1995 a una tributación de \$34635.39 por habitante, equivalente a un aumento del 170.1% anual.

En el año 1996 disminuye la carga tributaria por habitante para situarse en 1997 en \$39783.25.

INVERSION POR HABITANTE (IH) Y RELACION (CTH / IH)

A diferencia de la carga tributaria por habitante este indicador registra un comportamiento menos regular durante toda la serie; en efecto, la inversión

aumenta de \$650.76 en 1987 a \$5988.51 en 1989 disminuyendo en el siguiente año y aumentando permanentemente desde 1991, hasta alcanzar la cifra de \$46003.61 por habitante en 1995. En 1996 registra un descenso equivalente a \$35742.97 para alcanzar la inversión máxima en 1997 con \$118949.92 de inversión por habitante

Equivale este comportamiento a decir que mientras en 1987 de cada \$100 tributados por los ciudadanos de Tibasosa, se invertían \$65; en 1997 se invirtieron \$300 por cada \$100 tributados, lo cual advierte un aumento en la asignación de la inversión social; claro está que el componente de inversión más importante proviene de las transferencias nacionales que condicionan la obligación del objeto del gasto; además debe tenerse en cuenta el importante aumento de los ingresos de capital registrado para los últimos dos años

El grado de dependencia definido como la relación de transferencias e ingresos corrientes, advierte que el municipio en el año de 1987 dependía de la nación en un 53.63%, alcanzando su mayor nivel en 1993 con 80.6% y disminuyendo en 1996 a un 40.1% para finalmente aumentar al grado de dependencia en el año de 1997 a un 45.4%.

CARGA TRIBUTARIA MAS TRANSFERENCIAS POR HABITANTE (CTHF) Y RELACION (CTHF / IH)

Sin embargo el análisis resulta diferente cuando a los ingresos tributarios y no tributarios se adicionan las transferencias. Bajo este análisis en 1987, por cada \$100 tributados y transferidos se invertían \$30. En 1994 la relación aumenta a \$52

de cada \$100 tributados y transferidos; en 1997 aumenta a \$163 invertidos de cada \$100 tributados y transferidos.

Lo anterior significa que el esfuerzo fiscal de las comunidades y de las transferencias de la nación es superior al esfuerzo de inversión de la administración municipal, con excepción del año de 1997.

Este comportamiento señala que un alto porcentaje de las transferencias se ha orientado a gastos de funcionamiento (manejo favorecido por la posibilidad que dio el acto legislativo N° 01/1995, pese a que la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la utilización de recursos de inversión social en gastos de funcionamiento), lo cual advierte una clara señal de ineficacia en la inversión y de baja productividad social de los recursos públicos.

ANALISIS DE LOS INDICADORES DE GESTION MUNICIPAL EN PESOS CONSTANTES

Una manera más real de analizar el comportamiento de las finanzas públicas se obtiene expresando las cifras presupuestales y los indicadores de carga tributaria e inversión por habitante en pesos constantes, o sea dividiendo cada cifra por el índice de precios de la demanda final interna (deflactor implícito de la demanda final interna: DID), lo cual equivale, a expresar lo que pagan los ciudadanos en impuestos, lo que transfiere el gobierno y lo que invierte el municipio, descontando el efecto de la inflación o lo que es lo mismo: expresando su verdadero poder adquisitivo.

Así las cosas se obtienen los siguientes resultados sobre los mismos indicadores analizados anteriormente.

CARGA TRIBUTARIA POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES

Los ingresos tributarios y no tributarios por habitante mantienen durante la serie de años analizados un comportamiento ascendente hasta el año de 1989, pues de \$1000.24 de impuestos por habitante en 1987, aumenta a \$2029.24 en 1989, para luego disminuir a \$1754.35 en 1993 (el nivel mas bajo se alcanza en 1991 con \$ 1342.66).

A partir de 1994 aumenta hasta el año de 1995 en el que la tributación por habitante asciende \$6162.88, con disminuciones en los dos últimos años equivalentes a \$4851.00 y \$5269.30 para el 1996 y 1997 respectivamente.

INVERSION POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES Y RELACION

(CTH / IH)

Como en el caso de la carga tributaria por habitante, este indicador registra un comportamiento irregular durante toda la serie; en efecto la inversión aumenta de \$650.76 en 1987 a \$3735.81 en 1989, disminuyendo en el siguiente año y aumentando permanentemente desde 1991 hasta 1995, con \$8185.7, promedio que disminuye en 1996 y aumenta en 1997, año en el que se logra el máximo promedio de la serie con \$15754.96.

Este comportamiento equivale a decir que mientras en 1987 por cada \$100 tributados por los ciudadanos de Tibasosa se invertían \$65; en 1997 se invirtieron \$300 por cada \$100 tributados, lo cual advierte un aumento en la asignación de la inversión social; ; claro está que el componente de inversión más importante proviene de las transferencias nacionales que condicionan la obligación del objeto del gasto; debe tenerse en cuenta que una reducida proporción de los gastos dependen de los recursos propios.

CARGA TRIBUTARIA MAS TRANSFERENCIAS POR HABITANTE EN PESOS CONSTANTES Y RELACION (CTHF / IH)

Sin embargo el análisis resulta diferente cuando a los ingresos tributarios y no tributarios se adicionan las transferencias. Bajo este análisis en 1987, por cada \$100 tributados y transferidos se invertían \$30. En 1994 la relación aumenta a \$59 de cada \$100 tributados y transferidos; en 1997 aumenta a \$163 invertidos de cada \$100 tributados y transferidos.

Lo anterior significa que el esfuerzo fiscal de las comunidades y el giro de transferencias de la nación es superior al esfuerzo de inversión de la administración municipal para todos los años analizados.

Este comportamiento señala que un alto porcentaje las transferencias se ha orientado a gastos de funcionamiento (manejo favorecido por la posibilidad que dio el acto legislativo N° 01/1995, pese a que la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable la utilización de recursos de inversión social en gastos de

funcionamiento), lo cual advierte una clara señal de ineficacia en la inversión y de baja productividad social de los recursos públicos.

EVOLUCION DE LOS IMPUESTOS MUNICIPALES Y LA PICN (ver cuadros 6 y 7)

En orden de importancia los tributos que mayor respuesta han tenido en recaudo para los once años analizados, son :

Otros ingresos no tributarios con un 336.8%, ingresos por servicios y operaciones con 165.6%, el impuesto predial y complementarios con 91.6%, otros ingresos tributarios con un 75.9% anual, impuesto de industria y comercio con 63.6% promedio anual, El impuesto derivado de los ingresos de la propiedad con un 36.7% promedio anual; valorización con un 35.6% anual y impuesto de timbre, circulación y transito con un 24.0% de promedio anual.

Debe precisarse que los ingresos de la propiedad consolidan varios impuestos menores tales como: Los de regulación Urbana, y otros que fueron unificados mediante la Ley 44/1990.

Por su parte los ingresos por transferencias registran una tasa anual de crecimiento del 69.2% anual.

Respecto del total de los ingresos municipales la participación porcentual promedio, para los once años, de cada concepto del ingreso es la siguiente, en primer lugar los ingresos por transferencias con un 65.1%; en segundo, tercero, cuarto, quinto y

sexto lugar, el impuesto predial y complementarios, otros no tributarios, ingresos a la propiedad, ingresos por servicios de operaciones y otros tributarios con 18%, 7.7%, 3.9%, 2.5% y 1.5% respectivamente.

Por su parte los ingresos de menor participación son: industria y comercio, la valorización, timbre de circulación y, tránsito con 1.2%, 0.37% y 0.1% respectivamente.

Se debe destacar la mayor participación del impuesto predial y en menor proporción el de industria-comercio y los ingresos de la propiedad, lo cual significa que la tributación directa se convierte en el recurso dominante de los ingresos propios del municipio. Al mismo tiempo la dependencia casi absoluta que tiene el municipio de las transferencias que hace la nación.

Este comportamiento destaca dos tendencias importantes a saber:

1. La recuperación de la vocación tributaria municipal que centra su importancia básicamente en la tributación predial, dado que la lógica económica y los modelos de gestión fiscal tradicional señalaban el énfasis en los impuestos indirectos a nivel territorial, lo cual obstruye la generación de empleo productivo y debilita su base económica.

En este sentido el hecho de que el impuesto de Industria y Comercio no conserve la mejor tasa anual de crecimiento coincide con tal apreciación, pero simultáneamente

advierte la necesidad de adoptar un programa de actualización del censo de contribuyentes y mejoramiento de su base gravable.

2. El mejoramiento de la tributación por habitante que pasa de \$1000 en 1987 a \$39780 y \$5269 (en pesos corrientes y constantes respectivamente), por habitante en 1997, esfuerzo al parecer no compensado con la reciprocidad Institucional de la inversión pública.

6.1.3 Analisis Economico de los Gastos según su Finalidad 1987-1997

(ver cuadros 8 y 9)

La manera como el municipio invierte socialmente los recursos determina la utilidad de la focalización del gasto público, pues esta es una de las herramientas más importantes con que cuenta el estado, dado que de su correcta aplicación, depende la reducción de los niveles de pobreza y la posibilidad de que el municipio canalice mayores recursos de transferencia, a través del situado fiscal.

6.1.3.1 Evolucion de los Gastos Municipales según Finalidad

◇ Tasas de crecimiento. En orden de importancia los gastos más representativos para los once años analizados han crecido a una tasa promedio que se refleja en el siguiente comportamiento:

Carreteras urbanas con 481.4%, carreteras rurales 179.5%, suministro de agua con un 146.8%, otros servicios sociales y comunitarios con un 114.5%, electricidad con

un 102.1%, vivienda, ordenación urbana y rural con un 89.7%, salud con un 83.3%, servicios públicos generales con un 59.2%, otras finalidades 45%, educación con un 37.1%, otros servicios económicos con un 32.7%, seguridad, asistencia y bienestar social con un 21% y administración de los servicios económicos con un 11.2%.

El anterior comportamiento destaca el hecho que la inversión pública durante estos once años ha crecido con mayor énfasis en equipamiento de infraestructura vial (más urbana que rural en una proporción superior de dos a uno) y suministro de agua y electricidad.

Por su parte las menores tasas de crecimiento las registran seguridad, asistencia social, educación, salud y vivienda; circunstancia que identifica la situación actual por la que atraviesa el municipio en términos de cobertura educativa y de salud.

Estos últimos tres sectores registran tasas de incremento básicamente con ocasión de la aplicación de la ley 60 de 1993. Debe tenerse presente que el municipio registra coberturas educativas ventajosas comparativamente con el entorno, en educación.

PARTICIPACION PORCENTUAL. (ver cuadro 10)

El análisis realizado mediante tasas de crecimiento cambia cuando se examina la composición de los gastos según finalidad, de acuerdo con la estructura de su participación porcentual, calculada como un promedio anual así:

En orden de importancia los siguientes objetos del gasto han representado las principales prioridades para el municipio durante los once años de análisis:

Servicios públicos generales 49.9%, educación 12.49%, suministro de agua 6.3%; se destaca el hecho que los gastos por servicios personales y generales (servicios públicos generales) hayan representado más de cuatro veces los gastos en educación.

En orden de importancia los siguientes objetos del gasto han representado las más bajas prioridades para el municipio durante los once años de análisis:

Carreteras rurales y salud con 3.8% respectivamente, otros servicios sociales y comunitarios 4%, vivienda 4.2%; se destaca el hecho que respecto de los servicios públicos generales, la salud y la vivienda solo ha representado el 8% respecto de este mismo rubro.

◇ ESTRUCTURA DEL GASTO MUNICIPAL POR HABITANTE

(ver cuadro No. 11)

Para los once años de análisis de las finanzas públicas del municipio los rubros de la inversión social por habitante más importante han sido:

⇨ **SALUD**, los cuales pasaron de \$90 por habitante en 1990, a \$18140 e 1997 por habitante.

Debe precisarse que el municipio actualmente presta el servicio a través de una unidad móvil y simultáneamente mediante el puesto de salud, dos modalidades que actúan independientemente, circunstancia que está causando elevados costos en la prestación del servicio en razón a la inexistencia de una sola línea de gestión que unifique, la atención de la salud

Siendo el cuarto objeto del gasto de mayor importancia por habitante del municipio, conviene advertir que hasta diciembre 31 de 1999 hay plazo para asumir la descentralización de la salud y el manejo autónomo del situado fiscal, lo cual exige la elaboración de un objetivo estudio de factibilidad operativa y económica para asumir dicha responsabilidad.

⇧ **SUMINISTRO DE AGUA**, el cual pasó de \$798 por habitante en 1990 a \$47.075 en 1997, comportamiento destacable pero preocupante cuando se advierten problemas de eficiencia y eficacia en la inversión de infraestructura de acueductos veredales.

⇧ **EDUCACION**, el cual pasó de \$1.187 por habitante en 1990 a \$25.768 en 1997, aumento destacable pero insuficiente para un municipio que todavía no alcanza, la cobertura plena (100%), para los niveles preescolar, primaria, secundaria y media.

⇧ **CARRETERAS INTERURBANAS** (rurales), las cuales pasaron de \$416 en 1990 a \$7.818 por habitante en 1997.

⇧ **SERVICIOS PUBLICOS GENERALES** (Gastos de funcionamiento de la Administración Municipal, Personería y el Concejo), los cuales pasaron de \$1.976 por habitante en 1987, a \$38.394 en 1997.

er **SERVICIOS PUBLICOS GENERALES** (Gastos de funcionamiento de la Administración Municipal, Personería y el Concejo), los cuales pasaron de \$1.976 por habitante en 1987, a \$38.394 en 1997.

En orden de importancia el promedio anual para los once años analizados de cada uno de los componentes del gasto per cápita municipal refleja el siguiente orden: servicios públicos generales con \$15.579, Educación \$10.419, suministro de agua \$7.982, salud \$4.746, Vivienda \$3.623, otros servicios sociales y comunitarios \$3.432, otros servicios económicos \$2.950 y como los de mayor participación.

Se destaca el bajo promedio de la salud que lo ubica en el cuarto lugar y el hecho de que la educación haya recibido menor importancia que los servicios públicos generales.

En este sentido la educación y la salud alcanzan a ser tan solo el 67% y el 30% de los servicios públicos generales, factor que disminuye las posibilidades de aumentar en un futuro las transferencias por situado fiscal, teniendo en cuenta que el gasto per cápita en estos dos sectores es un factor multiplicador del giro por este concepto.

El diagnóstico de las finanzas públicas municipales sugiere los siguientes aspectos de orden económico y financiero:

Durante los once años analizados se ha producido una evolución importante en la estructura del gasto; no obstante, subsisten ajustes de mejoramiento en cada sector de la inversión que deberán tenerse en cuenta para mejorar su calidad a saber:

- ❖ Los análisis de cartografía educativa y su diagnóstico señalan que la ubicación de la infraestructura debe consultar la realidad de su oferta y demanda ajustada a los grupos etáreos escolares y su estructura de oferta y demanda veredal y de la zona urbana.
- ❖ En Acueducto, el mejoramiento de la productividad social de su inversión mejorando los estudios de factibilidad técnica y social.
- ❖ En general el esfuerzo tributario de los habitantes del municipio sumado a las transferencias ha sido superior a la reciprocidad en materia de inversión lo cual genera importantes interrogantes en lo referente a la relación costo beneficio del gasto público.

El esfuerzo fiscal (excluidas las transferencias) ha sido destacable pero ha venido perdiendo importancia a través de los años analizados, especialmente acentuando el indicador del grado de dependencia de las transferencias municipales.

La evolución de los principales tributos municipales ha sido importante pero su efecto puede llegar a ser contrarrestado en la medida que no mejore la calidad de la inversión pública, para lo cual es necesario adoptar políticas de control de gestión y evaluación de resultados de tipo comunitario, previa adopción de una capacitación intensiva.

Finalmente debe destacarse la desventaja relativa de la inversión en la Educación y Salud, en valores por habitante, que de todas formas se sitúa por debajo de los gastos de funcionamiento.

6.1.4. Finanzas Municipales para el período 1998-1999

✓ **Análisis de la inversión por veredas para el sector agua potable y saneamiento básico 1998 (ver cuadro 13).**

1) Índice de inversión por veredas sector agua potable y saneamiento básico.

El cuadro 13 permite comparar el índice de inversión por habitante en cada vereda respecto del índice de condiciones en saneamiento básico con el fin de establecer su correspondencia lógica:

Las veredas de Estancias, Peña negra y Suescún que registran los mayores índices de inversión por habitante, ocupan el segundo, sexto y quinto lugar en condiciones de saneamiento básico; podría afirmarse que para las veredas de Suescún y Peña negra existe algún nivel de correspondencia y que para Estancias no existe.

Es evidente que las veredas que registran los menores índices de condiciones de saneamiento básico (Chorrito, y Vueltas presentan los menores niveles de inversión por habitante.

El índice refleja el mismo orden de importancia y preferencia en la inversión, destacando a Estancias, Peña negra, Suescún, Esterillal y Resguardo como las veredas más beneficiadas y a Vueltas, Espartal, Centro, Boyera y Chorrito como las menos beneficiadas.

✓ **Análisis de inversión por veredas sector infraestructura vial para los años 1998-1999 (ver cuadro 14)**

2) Índice de inversión por veredas sector infraestructura vial.

El cuadro 14 permite comparar el índice de inversión por habitante en cada vereda respecto del índice de condiciones de infraestructura vial con el fin de establecer su correspondencia lógica:

Las veredas de Estancias, Ayalas y Hato que registran los mayores índices de inversión por habitante, ocupan el primero, cuarto y tercer lugar en condiciones de infraestructura vial; podría afirmarse que en estos casos no existe correspondencia en cuanto a necesidades e inversión.

Es evidente que las veredas que registran los menores índices de infraestructura vial (Peña negra, Carrera, Chorrito y Suescún no reciben las mayores asignaciones de inversión por habitante.

El índice refleja el mismo orden de importancia y preferencia en la inversión, destacando a Estancias, Ayalas, Hato, Peña negra, Esterillal carrera y Resguardo como las veredas más beneficiada y a Patrocinio, Espartal, Centro Suescún, Vueltas y Boyera como las menos beneficiadas.

✓ **Análisis de inversión por veredas sector educación para los años 1998-1999**
(ver cuadro 15)

3) Índice interveredal de inversión por alumnos sector educación

La inversión en pesos por alumno permite inferir el siguiente comportamiento dominante:

Algunas veredas cuyos colegios cuentan con menor número de alumnos (Estancias, Esterillal, Vueltas, Boyera y Chorríto), registran las mayores inversiones percapita (\$833.000, \$586.000, \$ 441.000, \$454.000 y \$479.000).

Otras veredas cuyos colegios cuentan con mayor número de alumnos son (Peña negra, Suescún, Patrocinio y Zona urbana registran menores inversiones por alumno, (\$160.215, \$182920, \$303.879, \$147.541 y \$123.017). Se destaca el caso de Hato, que registra tan solo una inversión por alumno \$38.462.

El índice de inversión por alumno establece el siguiente orden de importancia: En primer lugar Estancias, seguido de Esterillal, Chorríto, Boyeras y Vueltas como las que han recibido mayores inversión. Por su parte Espartal, la Carrera, Suescún, Peña negra, Patrocinio, zona urbana y Hato registran los menores índices de inversión por alumno. Finalmente aparecen las veredas que no han sido objeto de inversión, (Ayaldas, Centro y Resguardo).

Comparada la anterior distribución con el promedio de inversión alumno por vereda (\$269.175) se puede concluir que siete veredas lo superan, cinco están por debajo y tres no recibieron asignación.

El comportamiento del índice advierte que la inversión es mas redistributiva socialmente en aquellas veredas más densamente pobladas, cuyos Planteles educativos tienen mayor cobertura y por ende registran una inversión por alumno inferior al promedio municipal; en efecto Peña Negra recibe solo \$160.215 por alumno frente a un promedio municipal de \$269.175, lo cual podría eventualmente afectar la calidad.

En forma contraria las veredas de Estancias y Esterilla reciben más del doble del promedio municipal. No obstante una definición en este sentido se lograría comparando los resultados de ICFES o pruebas como las de SABER, las cuales permiten una mayor aproximación al concepto de calidad educativa, como criterio final para el análisis.

El cuadro 15 permite comparar el índice de inversión por alumno en cada vereda respecto del índice de condiciones educativas calculado en el capítulo correspondiente a la dimensión sociocultural, con el fin de establecer su correspondencia lógica:

Algunas veredas con mayor índice de condiciones educativas están recibiendo más recursos, mientras otras que presentan menores condiciones, son objeto de menor inversión. Es el caso de la vereda de Estancias que con un índice de condiciones

de 59.8 registra un índice de inversión por alumno de 100. El caso opuesto es el de las veredas de Centro y Ayalas las cual presenta las mas bajas condiciones educativas (17.9 y 14.2 de índice) y registra un índice de inversión por alumno de cero (0).

El ordenamiento territorial del sector educativo debe orientarse a garantizar una inversión optima que tenga en cuenta los niveles relativos de condiciones de cada vereda, con el fin de generar equilibrio territorial y posibilidades de mejorar el nivel de calidad.

✓ **Indice global de inversion por veredas en los sectores de saneamiento basico, infraestructura vial y educacion**

Una manera de aproximarse a la medición de un índice de condiciones político administrativas e Institucionales, es consolidar en un solo parámetro la inversión veredal en los sectores de la inversión social que representan el mayor porcentaje en la ejecución de los recursos de la participación en los ingresos corrientes de la nación (PICN), a saber: Educación y saneamiento básico, salud y infraestructura vial (30%, 20% y 25% para los tres primeros respectivamente).

El sentido de interpretación del índice corresponde al siguiente criterio: No necesariamente la vereda que mayor inversión per cápita registre, tiene el más alto nivel de calidad (es una presunción pendiente de probar), pero en cualquier caso está más preparada potencialmente para lograr una mejor condición comparativamente frente a las demás. Por estas razones las veredas que tienen

mejores condiciones integrales de saneamiento básico, Educación, e infraestructura vial, son en su orden: Estancias, Esterilla y Zona urbana.

Por su parte las veredas que presentan peores condiciones integrales de saneamiento básico, Educación, e infraestructura vial son en su orden: Centro, Espartal, Ayalas, Patrocinio, Vueltas, Chorrito, Boyera, Resguardo Hato y Carrera. Lo cual significa que el índice de condiciones Institucionales, dentro de lo político Administrativo es favorable para las primeras y desfavorable para las segundas.

En este sentido el reordenamiento territorial de la inversión pública deberá privilegiar aquellas veredas que registren menores índices de condiciones Educativas, infraestructura vial y de saneamiento básico, conservando el orden de prioridad que se deriva del índice global. Este señala una relación directamente proporcional entre mayor cobertura y densidad poblacional e inversión social y viceversa; aquellas veredas que registren menores índices de condiciones Educativas (menores áreas por alumno, mayores relaciones alumno por docente, etc.) y de saneamiento básico (menores coberturas, eficiencia y calidad en el suministro de agua potable) deben ser objeto de una mayor focalización del gasto público.

Es evidente que el Municipio carece de un Plan de desarrollo educativo, como lo exige la Ley 60/93 y la Ley 115/94, el cual debería consolidar los PEI de las entidades escolares, como instrumento de priorización de la inversión.

Las veredas calificadas con los menores índices se destacan por tener mayor número de alumnos con relación al total municipal y / o mayor población, lo que

hace que los recursos se distribuyan de manera diferente a lo esperado por la administración.

✓ **Análisis de la relación con otros niveles territoriales o administrativos**

La relación intermunicipal desde el punto de vista del ordenamiento Territorial, implica la identificación diagnóstica de los problemas compartidos y la espacialización de las áreas comunes donde aquellas se sitúan, en una tarea que deberá ser motivo de análisis y discusión interregional con el fin de establecer objetivos, metas y estrategias que faciliten la acción conjunta y el esfuerzo colectivo de recuperación de la estructura social, económica y cultural de la provincia; en esta tarea de liderazgo de CORPOBOYACA es fundamental.

El momento oportuno para esta labor es la finalización de los diagnósticos de cada municipio limítrofe.

6.2 SUBSISTEMA SOCIAL. POBLACION Y EMPLEO

✓ **Arbol poblacional municipal para la configuracion de las estadisticas de empleo** (ver gráficos del 1 al 17)

Acontinuación se explican las variables de los indicadores para el cálculo de las siguientes tasas:

POBLACION EN EDAD DE TRABAJAR (PET). Se determina restando a la población total la población menor de 12 años.

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA). Es el conjunto de personas en edad de trabajar de ambos sexos, que suministran mano de obra disponible para la producción de bienes y/o servicios. La PEA incluye a quienes tienen una ocupación remunerada, a los ayudantes familiares sin remuneración que trabajan 15 horas o más a la semana y a quienes buscan empleo. La PEA se considera, generalmente como un indicador de oferta de trabajo o de la disponibilidad del factor trabajo.

POBLACION ECONOMICAMENTE INACTIVA (PEI). Se define como el conjunto de aquellas personas que forman parte de la PET, pero no trabajan ni desean trabajar. En este grupo se encuentran los estudiantes, amas de casa, pensionados, jubilados, rentistas, inválidos y quienes no tienen intención de trabajar.

POBLACIÓN OCUPADA (O). Es el conjunto de personas activas que trabajan en una actividad económica, sea o no en forma remunerada. Según el DANE, son

ocupados las personas mayores de 12 años que tienen alguna actividad remunerada con dedicación de por los menos una hora semanal. Los ayudantes familiares sin remuneración que trabajen 15 horas o más a la semana y quienes poseen un empleo o negocio. O quienes al momento del censo se encuentren en licencia o en vacaciones.

POBLACION DESOCUPADA (PD). Es el conjunto de personas que no tienen trabajo y lo están buscando activamente.

El árbol poblacional se determina a partir de las siguientes igualdades básicas:

$$\begin{aligned} \text{PET} &= (\text{PT}) - (\text{p} < 12 \text{ años}) \\ \text{PEI} &= (\text{PET}) - (\text{PEA}) \\ \text{PD} &= (\text{PEA}) - (\text{O}) \\ \text{PT} &= \text{POBLACION TOTAL} \end{aligned}$$

6.2.1 Análisis Municipal. (Ver Gráfica 16)

Sobre una población total encuestada de 6936 personas se obtuvieron las siguientes variables básicas:

$$\begin{aligned} \text{PET} &= 5216 \\ \text{P} < 12 \text{ AÑOS} &= 1720 \\ \text{PEI} &= 2883 \\ \text{PEA} &= 2333 \end{aligned}$$

TASA DE DESEMPLEO. A partir de los anteriores datos se calcularon: La tasa de desempleo que asciende a (23%), elevada si se tiene en cuenta que el promedio nacional no supera el 20%, lo cual sitúa al Municipio en una condición preocupante cuyas soluciones deben orientarse en la prelación que sugiere este mismo indicador a nivel rural y urbano con (22.4%) Y (26.1%) respectivamente.

TASA DE OCUPACIÓN. Alcanza un porcentaje de (34.7%), nivel correlativo al anterior indicador y por su puesto muy bajo si se tiene en cuenta la condición económica del municipio. La inexistencia de esta información básica a nivel departamental y provincial actualizada impide realizar una comparación de su nivel.

6.2.2 Análisis Interveredal

El árbol poblacional de cada vereda se realizó con la misma metodología. Como ilustración, se analizan los casos de varias veredas:

✓ **Análisis para la Vereda Ayalas.** (ver gráfica 15)

Sobre una población total encuestada de 397 habitantes, se establecieron los siguientes datos básicos:

PET =300
P < 12 AÑOS = 97
PEI= 152
PD = 60
PEA=148
O = 88

TASA DE DESEMPLEO (ver gráficas 15 y 16). A partir de los anteriores se calcularon: La tasa de desempleo que asciende a (40.5%), elevada si se tiene en cuenta que el promedio municipal es del 23%, lo cual sitúa a esta vereda en una condición social preocupante cuyas soluciones deben orientarse en la prelación que sugiere los índices de necesidades de condiciones de vida y las demás de tipo socio-cultural analizadas en el diagnóstico.

TASA DE OCUPACIÓN (ver gráficas 15 y 16). Alcanza un porcentaje del (29.3%), por supuesto bajo si se tiene en cuenta que el promedio municipal se sitúa en el 34.7%. Las recomendaciones señaladas en el análisis anterior son las mismas para este caso.

✓ **Análisis para El Esterillal.** (ver gráfica 8)

Sobre una población total encuestada de 107 habitantes, se establecieron los siguientes datos básicos:

PET = 70
P < 12 AÑOS = 37
PEI= 40
PD = 18
PEA= 30
O= 12

TASA DE DESEMPLEO (ver gráficas 8 y 16). A partir de los anteriores datos se calcularon: La tasa de desempleo que asciende a (60%), considerablemente alta si se tiene en cuenta que el promedio municipal es del 23%, lo cual sitúa al Esterillal en una condición desfavorable frente al promedio municipal y nacional (23% y 20%) respectivamente, cuyas soluciones deben orientarse en la prelación que sugiere los índices de necesidades de condiciones de vida y las demás de tipo sociocultural analizadas en el diagnóstico.

TASA DE OCUPACIÓN (ver gráficas 8 y 16). Alcanza un porcentaje del (17.1%), por supuesto muy bajo si se tiene en cuenta que el promedio municipal se sitúa en el 34.7%. Las recomendaciones señaladas en el análisis anterior son las mismas para este caso.

✓ **Análisis para la Vereda Hato** (ver gráfica 7)

Sobre una población total encuestada de 250 habitantes, se establecieron los siguientes datos básicos:

PET =189
P < 12 AÑOS = 61
PEI= 109
PD = 41
PEA= 80
O= 39

TASA DE DESEMPLEO (ver gráficas 7 y16). A partir de los anteriores datos se calcularon: La tasa de desempleo que asciende a (51.3%), considerablemente alta si se tiene en cuenta que el promedio municipal es del 23%, lo cual sitúa al Hato en una condición desfavorable frente al promedio municipal y nacional (23% y 20%) respectivamente, cuyas soluciones deben orientarse en la prelación que sugiere los índices de necesidades de condiciones de vida y las demás de tipo sociocultural analizadas en el diagnóstico.

TASA DE OCUPACIÓN (ver gráficas 7 y 16). Alcanza un porcentaje del (20.6%), por supuesto muy bajo si se tiene en cuenta que el promedio municipal se sitúa en el 34.7%. Las recomendaciones señaladas en el análisis anterior son las mismas para este caso.

✓ **Análisis para la Vereda Peña Negra.** (ver gráfica 5)

Sobre una población total encuestada de 697 habitantes, se establecieron los siguientes datos básicos:

PET =519
P < 12 AÑOS =178
PEI=311
PD = 21
PEA=208
O=187

TASA DE DESEMPLEO (ver gráficas 5 y 17). A partir de los anteriores datos se calcularon: La tasa de desempleo que asciende a (10.1%), considerablemente baja si se tiene en cuenta que el promedio municipal es del 23%, lo cual sitúa a Peña Negra en una condición favorable frente al promedio municipal y nacional (23% y 20%) respectivamente.

TASA DE OCUPACIÓN (ver gráficas 5 y 16). Alcanza un porcentaje del (36.0%), por supuesto superior si se tiene en cuenta que el promedio municipal se sitúa en el 34.7%. Las recomendaciones señaladas en el análisis anterior son las mismas para este caso.

✓ **Análisis para la Zona Urbana.** (ver gráfica 1)

Sobre una población total encuestada de 1048 habitantes, se establecieron los siguientes datos básicos:

PET =825
P < 12 AÑOS =223
PEI=454
PD = 97
PEA=371
O=274

TASA DE DESEMPLEO (ver gráficas 1 y 16). A partir de los anteriores datos se calcularon: La tasa de desempleo que asciende a (26.1%), superior si se tiene en cuenta que el promedio municipal es del 23%, lo cual sitúa a la Zona Urbana en una condición desfavorable frente al promedio municipal y nacional (23% y 20%) respectivamente, cuyas soluciones deben orientarse en la prelación que sugiere los índices de necesidades de condiciones de vida y las demás de tipo sociocultural analizadas en el diagnóstico.

TASA DE OCUPACIÓN (ver gráficas 5 y 16). Alcanza un porcentaje del (33.2%), por supuesto inferior si se tiene en cuenta que el promedio municipal se sitúa en el 34.7%. Las recomendaciones señaladas en el análisis anterior son las mismas para este caso.

6.2.3. Cálculo del índice poblacional laboral de empleo y desempleo municipal y veredal.

Con el objeto de realizar un análisis comparativo interveredal, del comportamiento del empleo y desempleo se calcularon los siguientes indicadores:

Porcentaje de población ocupada, dividiendo las variables de población ocupada sobre la población total por veredas. A este indicador se aplicó un índice de la forma X_i sobre % (o número mayor) multiplicado por 100.

El resultado indica que las veredas con mayor población ocupada son Vueltas, con un (34.20%), seguida de Espartal con un (31.6%), Suescún con un (30.8%). Por su

parte registran la menor población ocupada respecto a la población total: Esterillal con (11.2%), Hato con (15.6%) y Centro con (19.8%).

Porcentaje de población económicamente inactiva, dividiendo las variables de población económicamente inactiva sobre la población total por veredas. A este indicador se aplicó un índice de la forma $\% \text{ (o número mayor) sobre } X_i \text{ multiplicado por } 100$.

El resultado indica que las veredas con menor población económicamente inactiva son Vueltas, con un (31.4%), seguida de Esterillal con (37.4%) y Carrera con un (37.2%). Registran la mayor población económicamente inactiva respecto a la población total: Peña Negra con (44.6%), Estancias Contiguas con (44.2%) y Patrocinio con (44.1%).

Porcentaje de población desocupada, dividiendo las variables de población desocupada sobre la población total por veredas. A este indicador se aplicó un índice de la forma $\% \text{ (o número mayor) sobre } X_i \text{ multiplicado por } 100$.

El resultado indica que las veredas con menor población desocupada son Suescún con un (2%), seguida de Peña Negra con (3%). Por su parte registran la mayor población desocupada respecto a la población total: Esterillal con (16.8%), Hato con (16.4%) y Ayalas con (15.1%).

6.2.4. Calculo del índice poblacional de condiciones laborales de empleo y desempleo municipal y por veredas (ver cuadro 16 y gráfica 18).

Con el fin de obtener un índice final de condiciones que identifique el estado del mercado laboral para las veredas y Zona Urbana se promediaron los tres índices parciales calculados anteriormente, obteniendo de esta manera las posibilidades reales y potenciales de la problemática del empleo.

El índice indica que las veredas con menores problemas integrales de tipo laboral son en orden de importancia: Suescún, Peña Negra, Vueltas, Patrocinio y Espartal; mientras que Esterillal, Hato y Centro presentan los mayores problemas integrales de tipo laboral.

6.3. SUBSISTEMA SOCIAL. INDICADOR DE CALIDAD INTEGRAL DE VIVIENDA

(Ver cuadro 18 y Gráficas 19-33)

La calidad de la vivienda es una variable que define buena parte del concepto integral de condiciones de vida con implicaciones económicas, Sociales y culturales; en este caso el análisis se centra en aspectos de equipamiento habitacional.

El cuadro 18, muestra los índices de calidad por espacios de vivienda que presentan las opciones máximas de los atributos de cada una de las variables que maneja la ficha de clasificación socioeconómica del SISBEN.

A continuación se relacionan las opciones (de mínimo a máximo) y los atributos de las viviendas, tenidas en cuenta para el análisis:

ATRIBUTOS OPCIONES	1	2	3	4	5	6	7
Material usado en paredes	Sin paredes	Guadua, esterilla	Zinc, tela, cartón, latas	Madera burda	Bareque	Tapia pisada o adobe	Bloque, ladrillo, piedra
Material predominante en el piso	Tierra	Madera burda, tabla	Cemento	Baldosa, vinilo, tableta	Alfombra o tapete	Mármol, madera pulida	
Material predominante en el techo	Paja o palma	Desechos. (cartón, lata, etc.)	Teja, zinc, sin cielo raso	Teja, loza, con cielo raso			
Disponibilidad del sistema de alumbrado	Vela u otro	Kerosene, petróleo, gasolina	Eléctrico				
Disponibilidad de sistema de eliminación de excretas	No tiene servicio sanitario	Letrina	Inodoro sin conexión alcantarilla	Inodoro conectado a pozo	Inodoro conectado o alcantarilla		
Abastecimiento de agua	Pila pública u otra fuente	Carrotanque	Pozo con bomba	Pozo a/bomba, algibe	Río, manantial	Acueducto	
Tiempo en minutos para acarreo de agua	10 minutos o menos	Más de 10 minutos.					
Disposición final de las basuras	La tiran al patio o lote	Contenedor o basurero público	La recogen los del aseo.				

De lo anterior resulta el siguiente tipo de análisis:

ANALISIS INDIVIDUAL VEREDA ESTANCIAS:

El 25.74%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y basuras.

El 22.06% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 27.21% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 4.41%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (guadua, caña u otros), pisos en tierra, y el agua se toma de otras fuentes diferentes a acueducto, tales como pozo, ríos o carrotanques.

ANALISIS INDIVIDUAL VEREDA DE PEÑA NEGRA:

El 57.08%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo,

etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y basuras.

El 12.6% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 20.9% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 1.9%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (guadua, caña u otros), pisos en tierra, y el agua se toma de otras fuentes diferentes a acueducto, pozo, ríos o carrotanques.

ANALISIS INDIVIDUAL ZONA URBANA:

El 75.41%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y recolección de basuras.

El 7.15% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 12.33% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 0.39%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (adobe, guadua, caña u otros), pisos en tierra. Los siguientes porcentajes representan inferiores niveles de calidad de espacios de vivienda.

ANALISIS INDIVIDUAL VEREDA DE EL HATO:

El 33.71%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y recolección de basuras.

El 20.76% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 21.43% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 7.37%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (adobe, guadua, caña u otros), pisos en tierra. Los siguientes porcentajes representan inferiores niveles de calidad de espacios de vivienda.

ANALISIS INDIVIDUAL VEREDA ESPARTAL:

El 46.73%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y recolección de basuras.

El 18.46% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 18.93% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas viviendas.

El 2.80%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (adobe, guadua, caña u otros), pisos en tierra. Los siguientes porcentajes representan inferiores niveles de calidad de espacios de vivienda.

ANALISIS INDIVIDUAL VEREDA ESTERILLAL:

El 33.2%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y recolección de basuras.

El 18.36% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 22.27% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 7.81%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (adobe, guadua, caña u otros), pisos en tierra. Los siguientes porcentajes representan inferiores niveles de calidad de espacios de vivienda.

ANALISIS INDIVIDUAL VEREDA VUELTAS:

El 46.2%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y recolección de basuras.

El 19.57% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 19.43% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 3.40%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (adobe, guadua, caña u otros), pisos en tierra. Los siguientes porcentajes representan inferiores niveles de calidad de espacios de vivienda.

ANÁLISIS INDIVIDUAL VEREDA CENTRO:

El 54.58%, del total de las viviendas registran la mejor condición en términos de calidad de espacios de vivienda referidos a las paredes exteriores (bloque o ladrillo, etc.); piso, techo, alumbrado eliminación de excretas, acueducto, acarreo agua y recolección de basuras.

El 13.73% de las viviendas, presentan una condición inferior a la anterior en términos de calidad de espacios de vivienda respecto de las mismas variables.

El 19.93% de las viviendas presentan el tercer nivel de calidad respecto de las mismas variables.

El 2.86%, presentan la peor calidad de vivienda en términos de sus espacios equivalentes a materiales predominantes en sus paredes, (adobe, guadua, caña u otros), pisos en tierra. Los siguientes porcentajes representan inferiores niveles de calidad de espacios de vivienda. El mismo ejercicio de análisis podría realizarse respecto de las demás veredas y Zona Urbana con el objeto de priorizar la inversión para cada uno de los atributos (paredes, pisos, techos, alumbrado etc.).

Como puede apreciarse las condiciones en términos de espacios de vivienda de la vereda de Peña Negra son superiores a la de la Vereda de Hato, dado que los porcentajes de los mejores niveles son superiores en la primera respecto de la segunda vereda.

La misma reflexión puede hacerse de la veredal de la Carrera respecto de Resguardo, de la vereda de Centro respecto a Vueltas y de la vereda de Espartal respecto de Esterillal.

ANALISIS INTERVEREDAL Y ZONA URBANA

El índice de calidad integral de vivienda se calculó sobre los tres (3) primeros niveles de cada atributo debido a que estos son comunes a todas las veredas; se excluyeron los demás por cuanto aparecen en forma irregular.

Dicho índice permite establecer el nivel de calidad integral de espacios de vivienda de Acuerdo al siguiente orden interveredal y Zona Urbana.

Los mayores índices promedio, los registran: En primer lugar la Zona Urbana, con un índice de (100), Peña Negra con un índice de (63.81), y Centro con un índice de (62.10).

Los menores índices promedio, los registran: En primer lugar la vereda de Estancias con un índice de (37.28), El Hato con un índice de (45.55) y Esterillal con un índice de (46.11).

Los niveles intermedios los registran Suescún, Vueltas y Boyeras con un índice de (54.69), (53.75) y (51.88)

La política de inversión para la recuperación de calidad de viviendas deberá tener en cuenta que la prioridad debe centrarse en las veredas relacionadas en el punto 2, debido a que son las que mayores carencias presentan en cada una de las variables y atributos de las viviendas. Al mismo tiempo estas veredas señalan los más altos niveles de vulnerabilidad, debido a la fragilidad y baja calidad de las condiciones físicas de sus sitios de habitación.

La variable vulnerabilidad deberá asociarse con el diagnóstico de amenazas y riesgos naturales y antrópicos con el objeto de fijar políticas de atención y prevención de desastres de acuerdo con las prioridades señaladas anteriormente.

El diagnóstico como ya se señaló, sugiere el diseño de políticas de restablecimiento de las condiciones óptimas de vivienda mediante el cual se lograría disminuir parcialmente los niveles de vulnerabilidad y aumentar los índices de calidad, previa adopción de políticas de restauración o mejoramiento de condiciones físicas.

7. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES

1. Mejorar la productividad social de los recursos públicos orientando los ingresos a los gastos de inversión más que a los gastos de funcionamiento.
2. Disminuir el grado de dependencia de las transferencias de la nación, teniendo en cuenta que las reformas que se avecinan disminuyen drásticamente su cuantía.
3. Como Compensación de lo anterior sería oportuno fomentar el empleo, que como se observa en el análisis, el desempleo es muy alto para algunas veredas; de esta forma al generar empresa se amplía la base tributaria y consecuentemente los recursos propios del municipio.
4. Aunque la inversión por habitante ha crecido sustancialmente respecto de la carga tributaria percápita este indicador se debilita cuando se incluyen las transferencias, en este último caso lo transferido por la nación sumado al esfuerzo fiscal de la población, es superior a la inversión; por esta razón es necesario ejecutar proyectos de eficiencia tributaria, ampliando la base impositiva mediante estrategias de disminución de la evasión y elusión fiscal.
5. Es necesario buscar un mecanismo para garantizar mayor equidad en la inversión por veredas a nivel de educación, saneamiento básico y vías por habitante, mediante la identificación de las condiciones de cobertura, calidad y eficiencia en cada vereda.

6. A partir de los índices de calidad integral de vivienda, se puede establecer diferencias sustanciales que ameriten la focalización de la inversión en aquellas viviendas cuyos índices tienden a cero y en menor proporción en los que el índice tiende a cien. El cuadro 18 señala los niveles de prioridad para cada una de las siete condiciones de los ocho atributos de la vivienda.

BIBLIOGRAFIA

GUIA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. IGAG. Santafe de Bogotá, 1997.

DANE. Censo de Población 1993. Departamento de Boyacá.

MINISTERIO DE DESARROLLO: Cartillas Metodológicas para la Elaboración del Plan de Desarrollo. 1998.

CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA. 1991.

FLOREZ, C., Planeación del Desarrollo Municipal (teoría y práctica), Segunda edición, ESAP, Santa Fe de Bogotá. 1992.

Ley 388 de julio 18 de 1997. Ordenamiento Territorial. Y sus Decretos reglamentarios 2167/98 y 879/98.

LEY 152 de 1994 y Ley 9 de 1993.

INDICE DE ESTADISTICAS. FICHAS DEL SISBEN. 1999.

ANDRADE, Angela, y AMAYA A. Manuel J. El Ordenamiento Territorial en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, aproximación conceptual y metodológica.

BOISIER, Sergio. La Gestión de las regionales en el nuevo orden internacional: cuasi-estados y cuasi-empresas. Modernidad y Territorio, cuadernos ILPES, 42 Santiago de Chile, 1996.

BORJA, Miguel. Estado, Sociedad y Ordenamiento Territorial en Colombia, CERCEN. Instituto de Estudios Políticos y relaciones internacionales de la Universidad Nacional, Santafé de Bogotá, 1996 179p.

BRIONES, Guillermo. "El proceso de Investigación", en La Investigación Social y Educativa. Edit. SECAB. Santafé de Bogotá 1992. Págs 29-45.

CERDA GUTIÉRREZ, Hugo. La Investigación Total. La unidad Metodológica en la Investigación Científica. Edit. Magisterio. Colombia. S.F.

MINISTERIO DE DESARROLLO. Cartillas Metodológicas. Esquemas de Ordenamiento Territorial. 1998.

RONDINELLI, Demmis. Metodología Aplicada de Análisis Regional, la dimensión espacial de la política de desarrollo. Gobernación de Antioquia – BCH, 1988.

INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TECNICAS, ICONTEC, Normas Técnicas Colombianas sobre documentación NTI 1486 – 1075- 1487- 1160- 1308 –1307. Santafé de Bogotá D.C. 1998 104p.