
CAPITULO 2. SUBSISTEMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

2.1 El Territorio Municipal

El municipio de El Peñón no cuenta actualmente con un acuerdo municipal en donde se reglamente su división Política Administrativa, urbana; así mismo, no cuenta con el respectivo acuerdo en donde reglamente los usos del suelo municipal, es decir que en la actualidad no existe una herramienta legal que permita ejercer las acciones correspondientes para regular la utilización transformación y ocupación del espacio, para mantener concordancia con las estrategias de desarrollo social y económico propuestas por los respectivos alcaldes.

En consonancia con esta situación se hace una representación simbólica de la división territorial municipal dispuesta con corregimientos y veredas para el área rural y por sectores para el casco urbano, evidenciando una mala concepción del significado de corregimiento, encontrándose una entremezcla de definiciones con los llamados centros poblados, la división veredal es tomada indistintamente por la comunidad que con el pasar de los años ha construido su propia delimitación veredal y que se mantiene en el imaginario colectivo de sus pobladores. Para el casco urbano se asume que el perímetro urbano llega hasta donde va el perímetro sanitario sin mantener una idea clara de sus significancia e importancia dentro de los procesos de planificación urbana; hasta el momento no se ha presentado grandes dificultades con esta delimitación debido al poco desarrollo urbanístico que presenta en este sector.

En la Parte II (Formulación) de este documento se entrara a definir exactamente la división político administrativa, urbana y rural; para esta primera parte se hará una descripción de la división actual acorde con la representación del espacio territorial realizada con la comunidad y los funcionarios de la alcaldía.

Bien es sabido que la mayoría de municipios del país presentan conflictos de orden político administrativo, en cuanto a la definición explícita de sus límites territoriales, tal situación obedece a varios aspectos como la dificultad de acceso a ciertas áreas, la esencia de la definición de los límites territoriales por parte de la asamblea departamental, la no concordancia de los límites político administrativos municipales con accidentes geográficos claramente identificables, etcétera.

Para el presente ejercicio de planificación se identificaron dos límites políticos administrativos municipales para El peñón, avalados por dos entidades de carácter departamental y nacional, como son la Asamblea Departamental y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, presentando las siguientes áreas municipales así:

CUADRO 2-1 ÁREAS DE LOS LÍMITES DEL MUNICIPIO DE EL PEÑÓN.

ORDENANZA DEPARTAMENTAL	CATASTRO IGAC
36426,4758 Ha	31165,0086 Ha

FUENTE: EOT El Peñón

Como se observa en el cuadro anterior existe una diferencia considerable en las áreas confrontadas equivalente a 5200,6883 Ha, las cuales están localizadas casi totalmente al sur del municipio, limitando con el municipio de Sucre (ver mapa base rural).

Para la elaboración de toda la cartografía rural se utilizó el límite de mayor extensión, es decir el de la ordenanza departamental, el cual cubre un territorio equivalente a 364,26 Km², dado la importancia que tiene la visión regional de los Planes y Esquemas de Ordenamiento territorial y la integración a largo plazo de los mismos, se hace necesario abarcar la mayor área en los análisis del medio biofísico en caso tal de que la instancia departamental defina o ratifique el límite del municipio de El peñón de acuerdo con la ordenanza actual.

2.2 Localización y Extensión

POR EL ORIENTE:

Tomando como punto de partida el cerro Zaruco en dirección norte, hasta encontrar el nacimiento de la quebrada Jabonero, por el curso de esta hasta encontrar la congruencia de la Cuchilla e Cedros. En el mismo sentido norte hasta encontrar el camino real de la loma de la Cruz, sigue hasta la cuchilla de los Medios Punto Puerta de los Medios. (son puntos de las veredas: La Honduras, El Gaital y Ojo de Agua)

POR EL NORTE:

Partiendo del punto Puerta de los Medios en dirección occidente, se toma el cerro Morado, por este hasta encontrara el Filo del Grito, luego el filo del Gaque hasta encontrar el filo de sitio nuevo. Continúa en el mismo sentido hasta empalmar la cuchilla Puerta de los cerros punto Puerta de los Cerros. (son puntos de las veredas: Ojo de agua, San Pablo, Sitiosnuevo, Agua Blanca)

POR EL OCCIDENTE:

La cuchilla Puerta de los Cerros en sentido sur se toma la cuchilla altamira hasta la congruencia con Filo el Gogo. Por este hasta encontrar el paso sobre el río Horta Puente Macanas. De este punto tomando el camino real de la vereda Alta Ceiba en sentido nuevamente occidente hasta encontrara el paso sobre la

quebrada la Ceiba y por el; cauce de esta en sentido sur hasta la desembocadura de la misma sobre el río Horta punto Pozo del Helecho. Siguiendo el cauce del río Horta hasta Agua Blanca, el Venado, El Godo, Alta Ceiba, San Francisco, Bocas del Horta, Socorrito y la región de la Amarilla, zona Baldía del municipio).

POR EL SUR:

Partiendo del cerro el Tambo en sentido oriente, pasa por el Filo de Socorrito hasta la desembocadura la quebrada la Negra sobre el río Blanco, sigue el cauce de este río hasta encontrar el paso hacia la escuela Buena Esperanza tomando el Filo la Palma Real y por este en el mismo sentido oriente hasta encontrar las estribaciones de la cuchilla del Cerro Zaruco para encontrar el punto de partida (son puntos de las veredas: Socorrito, Buena Esperanza, La Victoria, Hoya de Panamá y la Hondura).

Tomado textualmente de el decreto número 0034 del 8 de febrero de 1993.

2.3 Estructura Administrativa Municipal

El Municipio de El Peñón es una entidad territorial fundamental en la división político administrativa del Estado que goza de autonomía política, fiscal y administrativa, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Su organización y funcionamiento esta desarrollada con arreglo a los postulados que rigen la función administrativa y regulan la conducta de los servidores públicos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, el municipio, adoptó su estructura administrativa mediante el Acuerdo numero 002 de enero 02 de 1996 y estableció el manual de funciones y requisitos mínimo para los diferentes cargos de la Administración.

La Estructura Administrativa gira en torno al Alcalde Municipal quien es el superior jerárquico y sobre quien giran todas las decisiones de carácter administrativo. El resto es una estructura plana conformada por secretarías de despacho y demás dependencias tales como unidades, oficinas y grupos, pero se encuentra incompleta y desactualizada, por cuanto no identifica los órganos corporativos, de control, asesoría y de participación comunitaria, ni incluye la totalidad de instancias y dependencias que realmente operan y que son reconocidas por los funcionarios de la administración.

Dada esta situación se trato de diseñar la estructura organizativa real que posee actualmente el municipio, contando para ello con la participación activa de la administración, mediante reuniones y entrevistas realizadas a sus funcionarios, la cual puede observarse en la figura 2-1 .

La estructura administrativa municipal se encuentra conformada por 63 funcionarios, de los cuales 40 son públicos y 23 están por orden de prestación de servicios.

De la actual estructura organizativa, puede decirse que no está acorde a los procesos de modernización del nuevo Municipio, que buscan darle un manejo empresarial estratégico que lo hagan competitivo y auto sostenible. Además, a pesar que la planta de personal es la necesaria para su normal funcionamiento, los gastos de funcionamiento son altos comparados con los ingresos propios. Esto hace inevitable una reestructuración que suprima, fusione o cree los cargos, necesarios para que el municipio se ajuste con las nuevas políticas, los nuevos lineamientos de la administración pública y normas legales¹. De la misma manera que el manual de funciones y requisitos, a pesar de haber sido actualizado por el Acuerdo numero 014 en el mes de marzo del 2001.

Es importante anotar que, es por intermedio de esta estructura que funciona el talento humano para lograr los objetivos propuestos, se define la jerarquía, la cantidad de funcionarios y los mecanismos que aseguran la efectiva comunicación, coordinación, e integración de esfuerzos en las dependencias del municipio. Esto para que el municipio, liderado por el Alcalde, tenga una visión con criterio de empresa, mediante un manejo gerencial que le permita elevar sistemáticamente su capacidad y eficiencia en la utilización de sus recursos, y además que lo convierta en una auténtica unidad de gestión para producir resultados concretos y lo sintonice con las políticas departamentales y nacionales.

Otro aspecto inherente a la organización administrativa, que es importante mencionar, es el espacio físico donde actúa, del cual se puede señalar que tiene las condiciones necesarias para el normal funcionamiento y la prestación de un servicio eficiente y eficaz.

¹ Estas normas son:

La Ley 617 de 2000 "por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional"

La Ley 715 de 2001 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".

CUADRO 2-2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL MUNICIPIO EL PEÑÓN

DEPENDENCIA	CARGO	NUMERO	TIPO DE VINCULACIÓN FUNCIONARIO	
			Público	O.P.S.
Despacho alcaldía	Alcaldesa	1		
	Concejo municipal	9		
	Secretaría concejo municipal	1		
	Personero	1		
Secretaría general	Secretario	1		
	Auxiliar	1		
	Conductor	1		
	Inspector de policía	1		
	Servicios generales	1		
Secretaría obras públicas y planeación municipal	Secretario	1		
	Conductor	2		
	Inspector de obras	1		
Tesorería municipal	Tesorero	1		
	Auxiliar	1		
	Contadora	1		
U.M.A.T.A.	Director	1		
	Técnico de apoyo	1		
Secretaría de salud	Director	2		
	Médico	1		
	Odontólogo	1		
	Auxiliar de farmacia	1		
	Auxiliar de odontología	1		
	Auxiliar de facturación	1		
	Conductor	1		
	Aseadora	1		
	Celador	1		
	Promotor de salud Rural	2		
Promotor Puesto de salud Otoval	1			
Educación	Docentes	16		
		8		
TOTAL		63	40	23

FUENTE: EOT El Peñón

2.4 Presencia Institucional

El municipio de El Peñón cuenta además con la presencia de las siguientes instituciones, agrupaciones y asociaciones:

2.4.1 De Nivel Nacional:

- En educación con las escuelas públicas;
- Asistencia familiar a través de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.
- Asesoría en la planeación participativa por parte de El Consejo Nacional de Planeación;
- En servicios administrativos por parte de La Registraduría del Estado Civil Colombiano; y
- En la ejecución de proyectos principalmente en la parte agrícola como Federación De Cafeteros, Sena, Red De Solidaridad y Fedegan.

2.4.2 De Nivel Departamental y Regional

- La Contraloría Departamental a través del sistema de Control fiscal y la vigilancia de los recursos públicos, quien realiza su gestión en forma periódica;
- La Corporación Autónoma Regional de Santander CAS, como entidad regional, se encarga de reglamentar, ejecutar y controlar el uso del suelo y protección del medio ambiente; y
- El Programa de desarrollo y paz del Magdalena medio PDPMM, brindando Asistencia técnica en cultivos, la realización de planes de ordenamiento territorial, y los núcleos de pobladores.

2.4.3 De Nivel Municipal

- Existe un grupo representativo de la comunidad que conforman la Asociación de caña panelera;
- El Consejo territorial de planeación municipal el cual esta integrado por 10 miembros nombrados por medio del decreto numero 028 de diciembre de 2001, y sus funciones están consignadas en la Ley 152 de 1994; y
- La unidad administradora de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, en la cabecera Municipal y zona de influencia del sistema de acueducto, creada mediante el acuerdo numero 017 de 2001.

Adicionalmente, existen otros servicios administrativos que no dependen del sistema administrativo municipal como:

- El Municipio de El Peñón pertenece a la diócesis de Socorro - San Gil, a los circuitos notariales y de registro de Vélez, al Distrito Judicial de San Gil; y
- Cualquier transacción bancaria tiene que realizarse por lo menos en el municipio de Vélez.

La planeación y los procesos de planificación que se dan en el municipio son muy puntuales. No hay capacidad para gestionar proyectos ante otros niveles de gobierno. No existe un sistema de información sobre programas y proyectos de

inversión². Esto debido quizá por una parte a los escasos recursos³, que limitan una continua ejecución de proyectos de inversión, y por otra a que no existe la capacidad técnica para la identificación, preparación, formulación, evaluación, ejecución y seguimiento de los proyectos acorde con los parámetros exigidos por diferentes estamentos estatales, susceptibles de ser financiados o cofinanciados, ocasionando su rechazo constante por la ausencia de dichos estudios y/o diseños. Dejando esto, como único proceso de planificación el actual Plan de Desarrollo municipal.

Las diferentes administraciones que han existido no le han dado verdadera importancia a la inversión de recursos en estudios y diseños de proyectos, haciendo que estos queden inconclusos, con fallas técnicas y que haya despilfarro de recursos al requerir una partida presupuestal año tras año.

Por otro lado la mayor parte de la inversión, es destinada a obras como mantenimiento, adecuaciones y reparaciones de vías, acueductos, escuelas y pago de salarios, entre otras, que no requieren estudios y diseños especiales. Además, algunos son ejecutados por la misma comunidad y sin realizar una evaluación financiera que permita asignar eficientemente los recursos para su terminación.

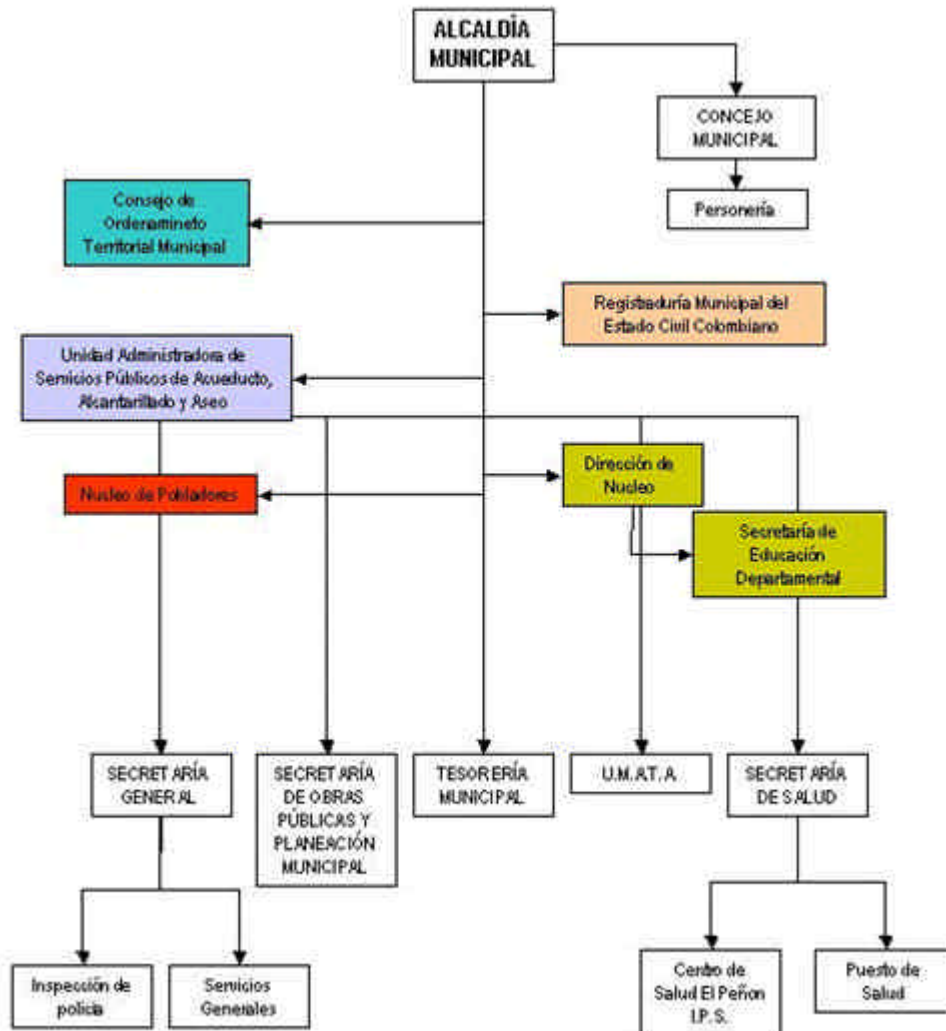
Aunque en el Municipio existe el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, este no ha cumplido en ninguna de sus funciones asignadas por la ley. En la Alcaldía se reciben un sin número de propuestas por parte de la comunidad pero estas quedan en el aire, pues el nivel académico del grueso de la población no les permite plasmar sus ideas de forma técnica.

La comunidad peñonera en general es receptiva y participativa pese a las grandes dificultades que existe de comunicación con el casco urbano y por ende con la administración. Esto hace que se busquen urgentemente mecanismos para que la población participe activamente en el proceso evolutivo y sienta la presencia de la administración en todos los rincones de su municipio.

²Viabiles técnica, financiera, económica, social, institucional y ambientalmente, financiados o susceptibles de ser financiados o cofinanciados.

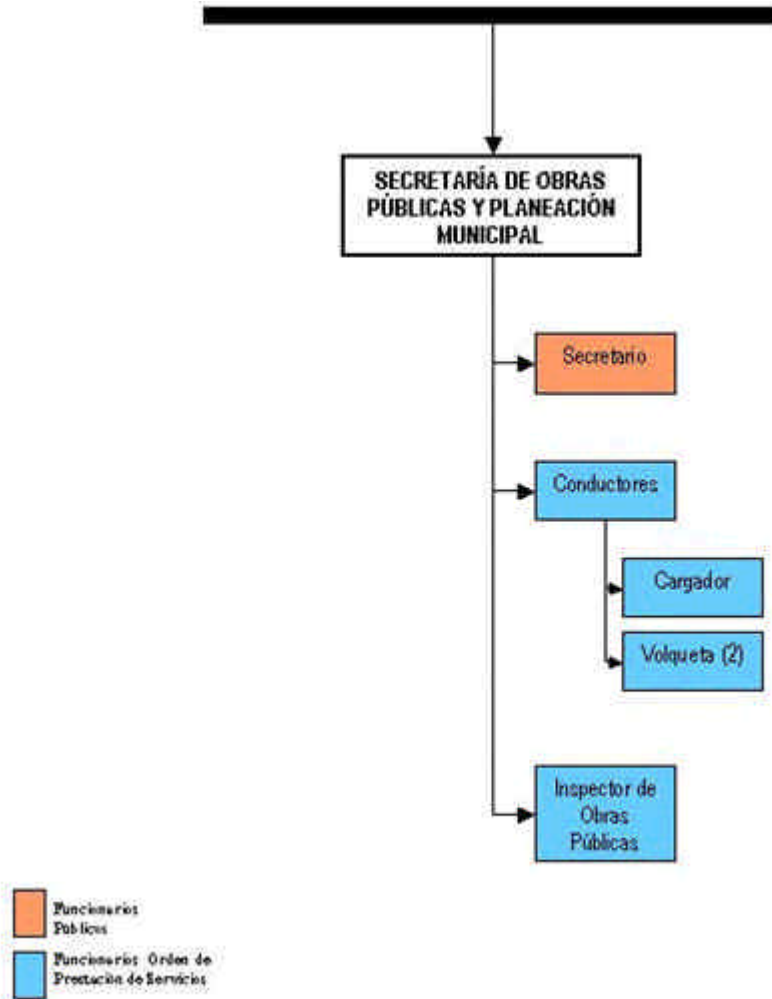
³ Los recursos propios del municipio son mínimos, esto hace que la única inversión en el municipio sea la proveniente de la participación en los ingresos corrientes de la nación PICN es decir de forzosa inversión.

FIGURA 2-1. ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EL PEÑÓN SANTANDER

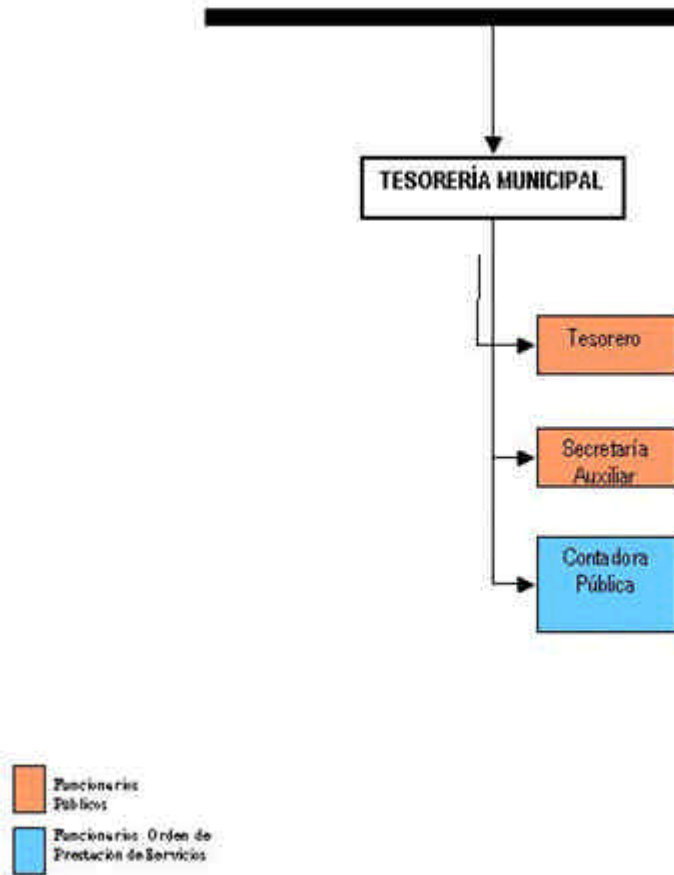


FUENTE: EOT El Peñón

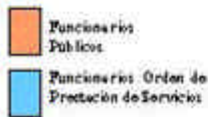
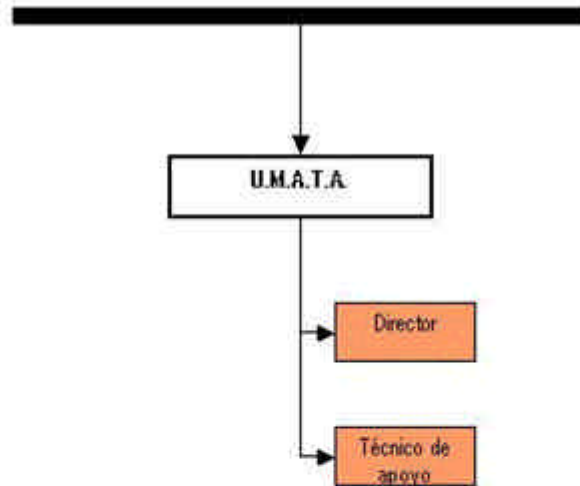
FIGURA 2-2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA POR DEPENDENCIAS



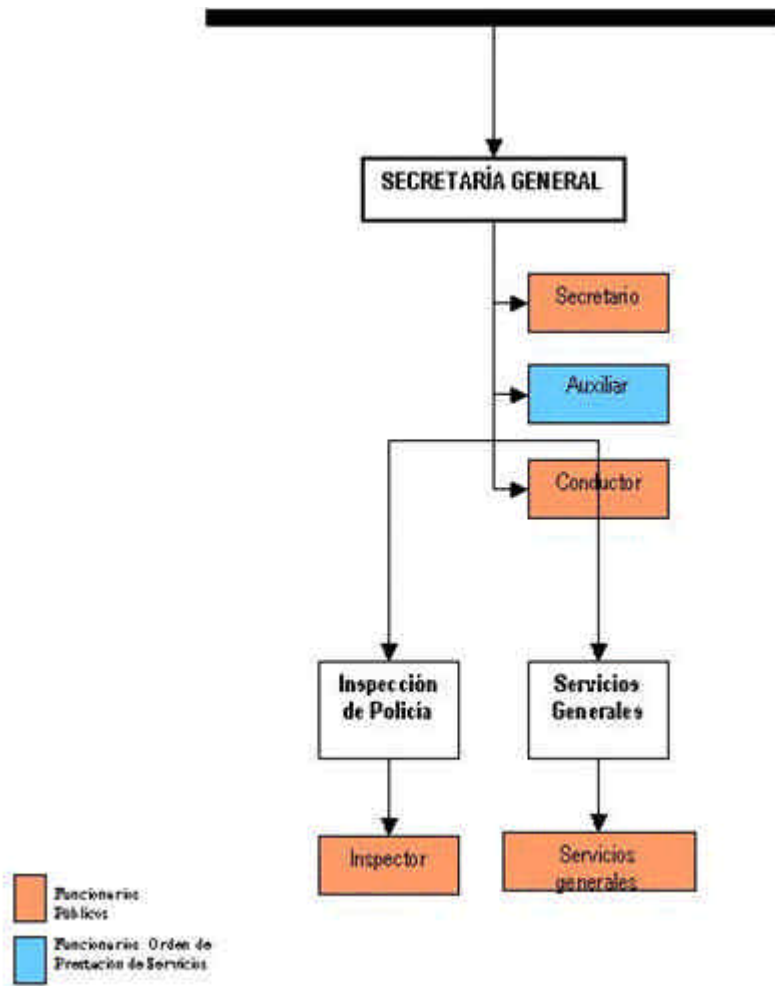
FUENTE: EOT El Peñón



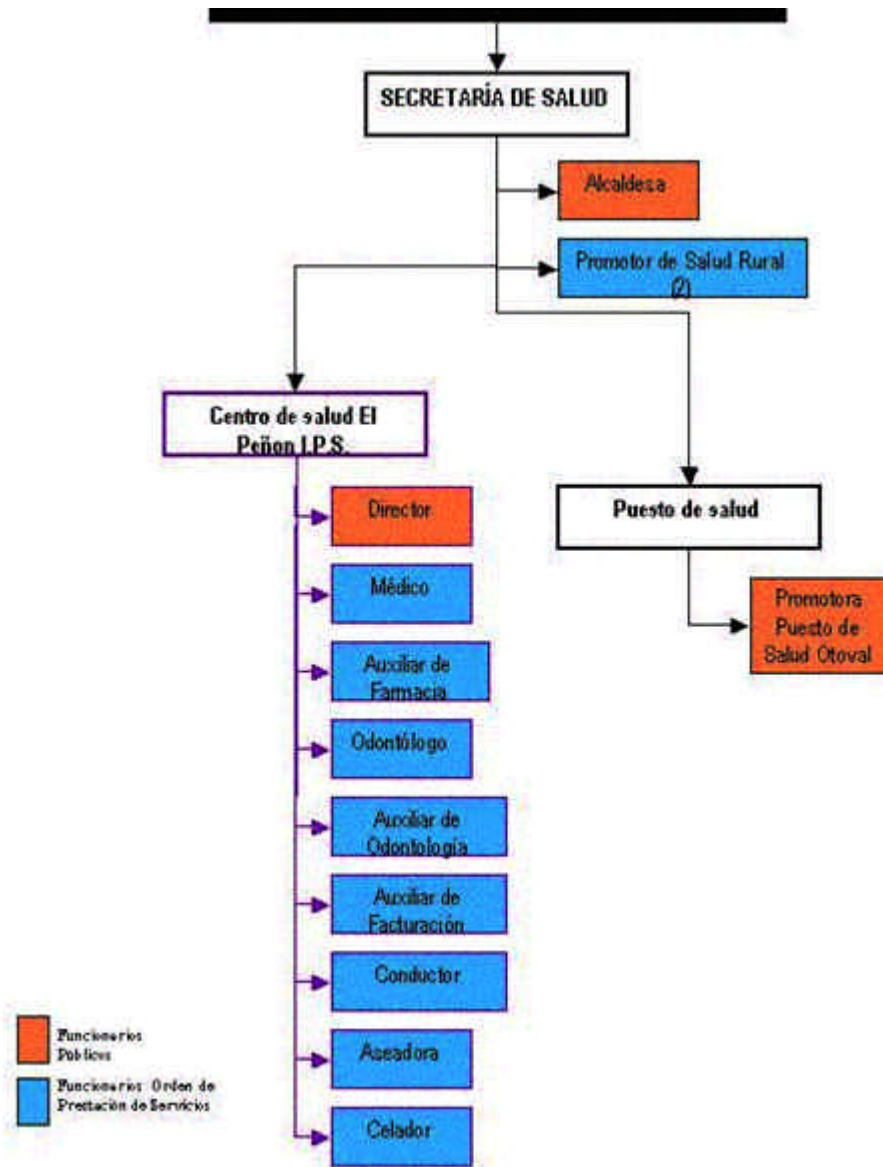
Continuación figura 2-2



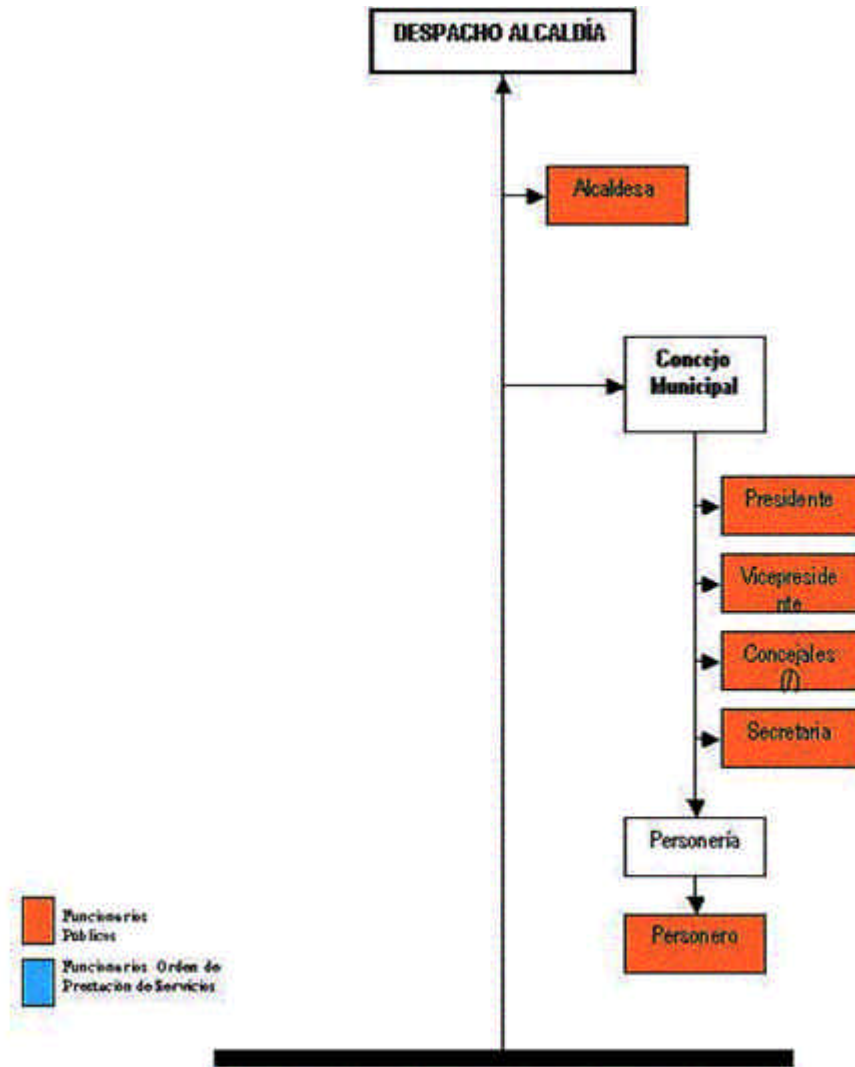
Continuación figura 2-2



Continuación figura 2-2



Continuación figura 2-2



Continuación figura 2-2

2.5 DIVISIÓN POLÍTICO ADMINISTRATIVA ACTUAL

El municipio de El Peñón actualmente no cuenta con una delimitación administrativa reglamentada o sustentada técnicamente, únicamente mantiene el decreto 0034 de 1993 en donde delimita el territorio municipal, pero a nivel urbano

y rural no cuenta con tal especificación. (No existe un acuerdo municipal que delimite del perímetro urbano ni la conformación veredal del municipio El Peñón).

La cabecera municipal se divide en la actualidad por sectores que corresponde a una delimitación por cuadras; los sectores correspondientes son:

1. Sector San Carlos
2. Sector 11 de marzo
3. Sector La Esperanza
4. Sector El Centenario

Desde el plan de ordenamiento se debe como mínimo ordenar estos sectores de tal forma que su agrupación corresponda con lmites que abarquen manzanas completas y que no mantengan la actual estructura donde el límite cruza por medio de las manzanas, esto con el fin de hacer una adecuada redistribución espacial de forma que mantenga concordancia con las designaciones a nivel nacional con la oficina de catastro del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Para el área rural, sus habitantes mantienen una mala concepción de la división de una vereda o corregimiento, llamando vereda a un grupo pequeño de viviendas dispersas que no quieren mantener ligadura alguna con otra, por disposiciones principalmente de credo político; el corregimiento por su parte lo confunden con los dos centro poblados de mayor número de viviendas juntas (Otoval y Cruces) creando una falsa idea de división política actual del municipio.

La división veredal actual esta dispuesta por el IGAC de la siguiente forma: (ver cuadro 2-3)

Para los efectos de la realización del EOT, se mantendrá la división político administrativa descrita por el IGAC.

CUADRO 2-3 DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA RURAL

VEREDA	SECTORES	VEREDA	SECTORES
EL DANUBIO	La Sonora	MILAN	Palo negro
	Trocadero	ROBLES	-----
	Ventilador	CRUCES	El Cacho
Bajo Socorrito	La Tigra		
SOCORRITO	La Sardina	HOYA DE PEPEROS	Mal Abrigo
	El Tendido		-----
LA VICTORIA	-----	TENDIDOS	-----
BUENA ESPERANZA	El Gaital	HONDURAS	Quebrada Grande
BOCAS DEL HORTA	-----		Togui
BAJO CEIBA	-----	AGUA FRIA	San Miguel
ALTO CEIBA	-----		Altuzarra
ESPINAL	San francisco		EL GAITAL
	San Vicente	Jabonero	
	Alto El Tigre	Centro Morado	
OTOVAL	Guacamaya	OJO DE AGUA	San Ramón
PLAN DE EXCEHOMO	-----		El Funcial
JUNIN	Potrerito		Loma de la Cruz
	La Costa		Urumal
PANAMA	Cachiri	SAN PABLO	El Gaque
	La Estrella		El Grito
	Filetes	AGUA BLANCA	Sitio Nuevo
LA REFORMA	Potrerito	EL VENADO	-----
SAN ANTONIO	El Banco	EL GODO	Puesto Rico
LLANO DE VARGAS	Lagunitas		San Vicente
	La Florida		Alto El Tigre
	Guaches		

FUENTE: Talleres de participación con líderes veredales.

2.6 Problemática Política Actual

El Peñón ha mantenido una descripción en el imaginario de los pobladores de la región, como un municipio de presencia activa de grupos al margen de la Ley, especialmente guerrilleros, esta situación ha ocasionado que se presenten situaciones bastante tensas, donde en la década de los 90s obliga al éxodo de la población a causa de la violencia generada en sus campos; los bajos índices de crecimiento, poblacional fueron el reflejo situacional a una problemática que cada vez cogía mayor fuerza en la región del Magdalena Medio. Actualmente la problemática persiste y presenta el atenuante, que ya no es un solo grupo el que hace presencia, sino que por el contrario existen dos grupos, guerrilleros y

autodefensas, que afectan social y psicológicamente a los pobladores, especialmente de la zona caliente, ya que la disputa del territorio es su principal objetivo, (así como ha sucedido en la región del Magdalena Medio en los cascos urbanos municipales de los municipios ribereños donde esta situación es cotidiana y se mantiene una constante zozobra por lo que pueda suceder); aunado a esto y a la falta de presencia institucional por parte de la administración, por obvias razones, y por la falta de una adecuada planificación acerca de la intervención sobre el territorio y sobre sus pobladores, el resultado es el abandono y atraso de estas zonas municipales.

Otro problema que afronte el municipio es el aumento de los cultivos ilícitos, coca y amapola, ya que en los dos últimos años ha crecido notoriamente, su principal causa es el desinterés por el trabajo en cultivos tradicionales, debido a la dificultad para sacar sus excedentes hacia otros mercados y los dividendos económicos que representan; es así como la situación política actual es un tanto incierta pero a medida que haya unas políticas claras y justas para el desarrollo social y económico de los habitantes y se mantenga una articulación entre la propuesta re-ordenadora de planificación física con las políticas y propuestas de los respectivos planes de desarrollo local se podrá hacer intervenciones acordes con los requerimientos de los pobladores que a la postre repercutirán en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades más desprotegidas.

2.7 Categoría Municipal

El municipio de El Peñón se encuentra en la categoría **Sexta**, que se aplica a los municipios que cumplen las siguientes características:

“SEXTA CATEGORÍA: Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales”¹

2.8 Situación Actual De Las Finanzas Del Municipio

Para hacer los análisis de las finanzas del municipio se utilizaron las ejecuciones presupuestales² reportadas por el municipio a la Dirección de Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación DNP, y la deuda a examinar a partir de los reportes de la Superintendencia Bancaria. (ver gráfica 2-2 y 2-3)

¹ Ministerio de Gobierno, Decreto 2626 de 1994, Estatuto Municipal, Art. 19.

² La Metodología para hacer el análisis de las finanzas del sector público, se denomina Sistema de operaciones efectivas. Está metodología trabaja las estadísticas fiscales, en el caso de los ingresos, como aquellos efectivamente recibidos y los pagos que se realizaron durante la vigencia fiscal, con lo cual se obtiene una visión más precisa sobre la situación financiera y el impacto de los diferentes componentes de ingresos y gastos en el ahorro y el déficit fiscal.

2.8.1 Balance general

Dada la situación fiscal actual por la que está atravesando el país y los resultados observados en las demás entidades territoriales, la situación fiscal en el municipio de El Peñón no es diferente a la de la gran mayoría.

El seguimiento a las cifras financieras en el municipio de El Peñón de los años 1996 a 2000, evidencian un *balance³ agregado negativo*. El déficit corriente persiste como consecuencia de una mayor dinámica de los gastos frente a los ingresos, los recursos propios son insuficientes para atender sus compromisos de pago, las transferencias hechas por el estado son cada día más importantes frente a las rentas propias, la estructura impositiva resulta inadecuada presenta una deficiente gestión de recaudo que conlleva a la subutilización del potencial de ingreso, los pasivos han aumentado y no hay alternativa clara de solución.

Es claro que la descentralización delegó importantes responsabilidades de gasto a los municipios, que les obliga a cubrir las demandas por bienes y servicios que hace la sociedad. Parte de dichas demandas se cubren con transferencias del gobierno nacional; sin embargo, tales transferencias no alcanzan a cubrir las responsabilidades que el Gobierno Nacional ha delegado ni las demandas de todos los habitantes de este municipio, donde las necesidades son crecientes y el esfuerzo por conseguir recursos es cada vez mayor. Esta situación disminuye las posibilidades financieras del municipio e impide que se adelanten todas las inversiones necesarias que no se hicieron en el pasado, a pesar que el municipio es muy joven y del importante monto de recursos del actual Plan de Desarrollo, no se podrán cubrir.

Si se mantienen las tendencias actuales, en los próximos años, el municipio presentará déficit continuo, es decir, el municipio no podrá financiar los gastos corrientes y pagos de inversión, debido a un crecimiento muy bajo de los ingresos propios (tributarios y no tributarios), al moderado aumento de las transferencias para financiar funcionamiento y al incremento de los gastos de funcionamiento (servicios personales y gastos generales).

Esta crisis estructurada exige tomar medidas inmediatas y disciplinadas de política fiscal que hagan frente a la profundización de la crisis y recupere la sostenibilidad de las finanzas públicas del municipio.

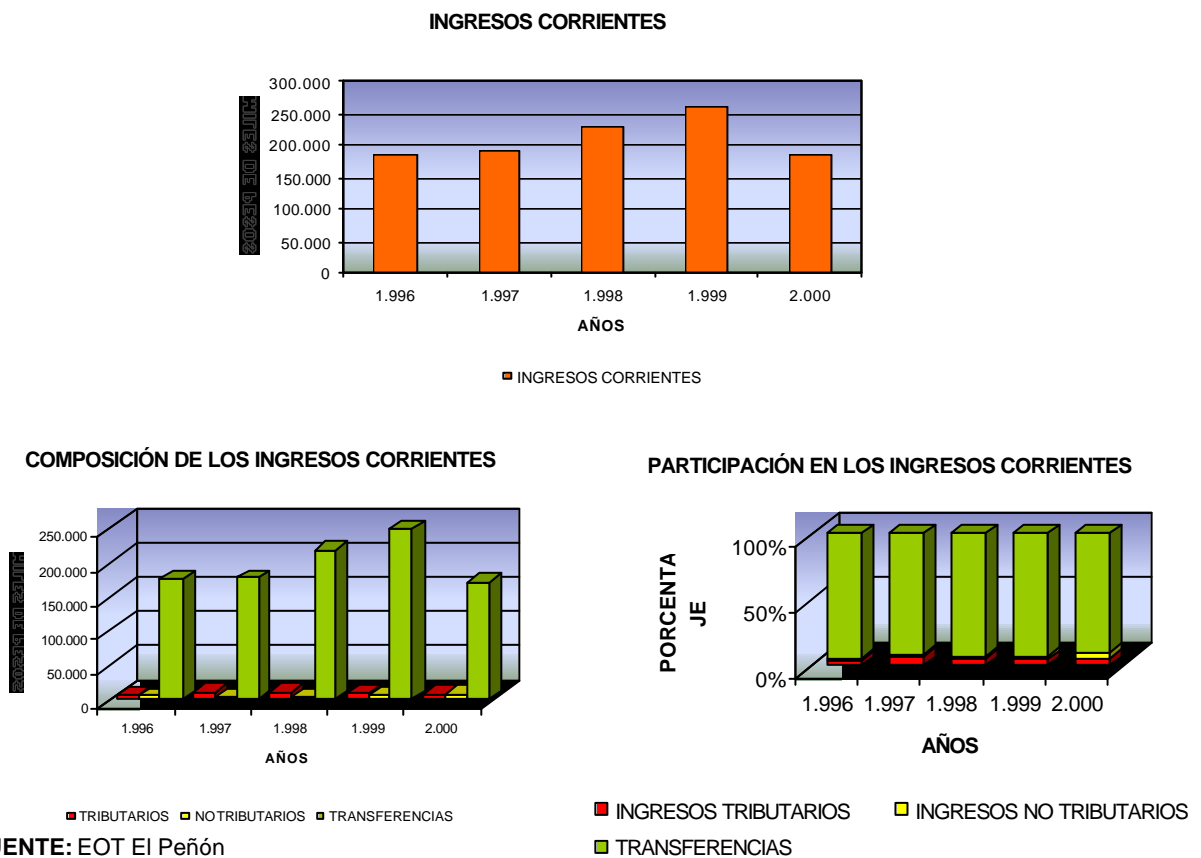
³ Como la crisis fiscal abarca a la mayoría de los municipios del país, el Gobierno Nacional ha impulsado varias normas que tienen la finalidad de dar solución a los problemas estructurales que afrontan y la corrección de los desequilibrios financieros. Entre estas normas están: La ley 549 de 1999 sobre pasivos pensionales, la ley 617 de 2000 sobre saneamiento fiscal y la ley 715 de 2001 en materia de recursos y competencias.

2.8.2 Ingresos

La importancia de los ingresos corrientes como fuente de financiamiento disminuyó en el último año, decrecieron en términos reales en un 11,42% (ver grafica 2-2 y 2-3) situación que compromete el financiamiento del gasto corriente, derivando en una situación deficitaria, ello se explica en parte por la disminución en el monto de las transferencias para libre inversión, el bajo dinamismo de los ingresos tributarios, los problemas de orden público, las dificultades de administración y gestión tributaria.

Esto ha hecho que las transferencias para libre inversión hayan cobrado especial importancia, constituyéndose en la principal fuente de recursos y creando una dependencia casi absoluta para financiar sus gastos de financiamiento. Los ingresos propios (tributarios y no tributarios) por su parte, representan alrededor del 10% en promedio dentro de los ingresos corrientes, además el indicador ingresos propios/ingresos totales nos muestran que el porcentaje de participación de estos ingresos es del 1,45% del total de los ingresos, siendo una participación demasiado baja. (gráfica 2-3)

GRAFICA 2-3. COMPOSICIÓN DE INGRESOS Y PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN

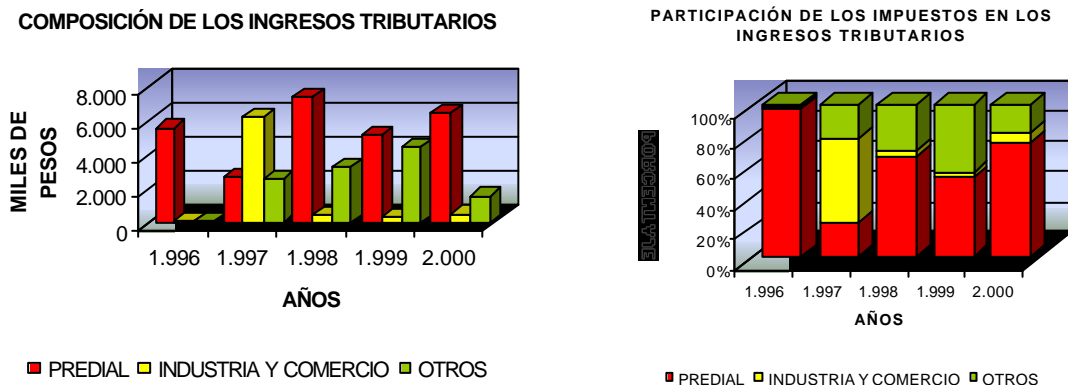


Dentro de los ingresos tributarios, el recaudo de mayor importancia lo constituye el impuesto predial, el porcentaje de participación es del 3,43% de los ingresos corrientes (Ver cuadro 2-4 y 2-5). Respecto a este impuesto se encuentra que es difícil el recaudo, presenta una tasa de crecimiento real negativa de 8,46%, debido a que no existe una cultura de pago y a un lento proceso de titulación de predios. En cuanto a las tarifas, actualmente se cobra la misma para todos los estratos residenciales y usos del suelo, equivalente al ocho (8) por mil. Esto hace necesario que se modifiquen las tarifas actuales de acuerdo con las normas legales vigentes, agilizar la titulación de predios y realizar los procesos de formación y actualización catastral.

El impuesto de industria y comercio ha presentado una participación baja, dentro de los ingresos tributarios, el porcentaje de participación en los ingresos corrientes no alcanza a ser del 1% en los últimos años, debido a que el desarrollo comercial e industrial que ha tenido el municipio es nulo, únicamente esta representado por tiendas de barrio, a las cuales se le cobra una tarifa de dos mil pesos (\$2000) mensuales, sin embargo a tenido un crecimiento real alto del 44,44% (Ver gráfica 2-4 y 2-5).

Los demás impuestos consolidados, aunque tampoco logran una participación importante dentro del total de los ingresos tributarios y la participación dentro de los ingresos corrientes es baja alcanzado un máximo de 1,7 % en el año 1999, han mostrado crecimientos reales del 86,13%, los cuales son muy superiores en comparación con el predial y el de industria y comercio. (Ver Gráfica 2-4)

GRAFICA 2-4 COMPOSICION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS Y PARTICIPACIÓN DE LOS IMPUESTOS

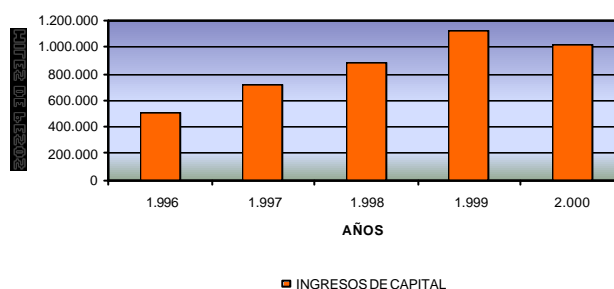


FUENTE: EOT El Peñón

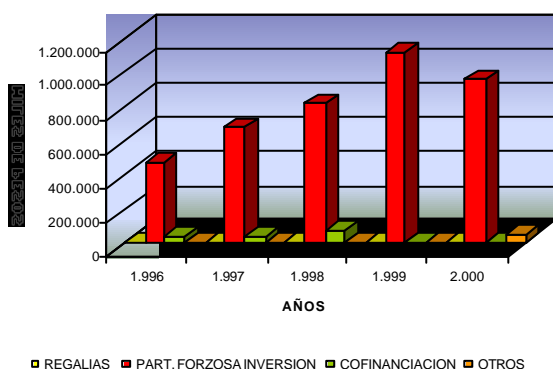
Los ingresos de capital⁴ han venido creciendo sostenidamente aunque tuvo un leve descenso en el último año. Presenta una tasa de crecimiento real del 4,81%. La participación en los ingresos corrientes de la nación de forzosa inversión es el rubro más importante, lo que muestra que el municipio tiene una gran dependencia de estos recursos, para sostener su inversión social. Esto lo corrobora el indicador dependencia de transferencias de la nación, el cual nos deja ver que la participación de las transferencias de la nación en el municipio son altísimas, llegando a ser del 98,8% del total de los ingresos municipales.(ver graficas 2-4 y 2-5)

GRAFICA 2-5. ANÁLISIS DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

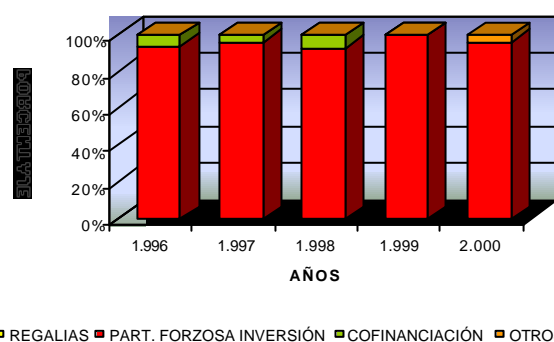
INGRESOS DE CAPITAL



COMPOSICIÓN INGRESOS DE CAPITAL



PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS DE CAPITAL



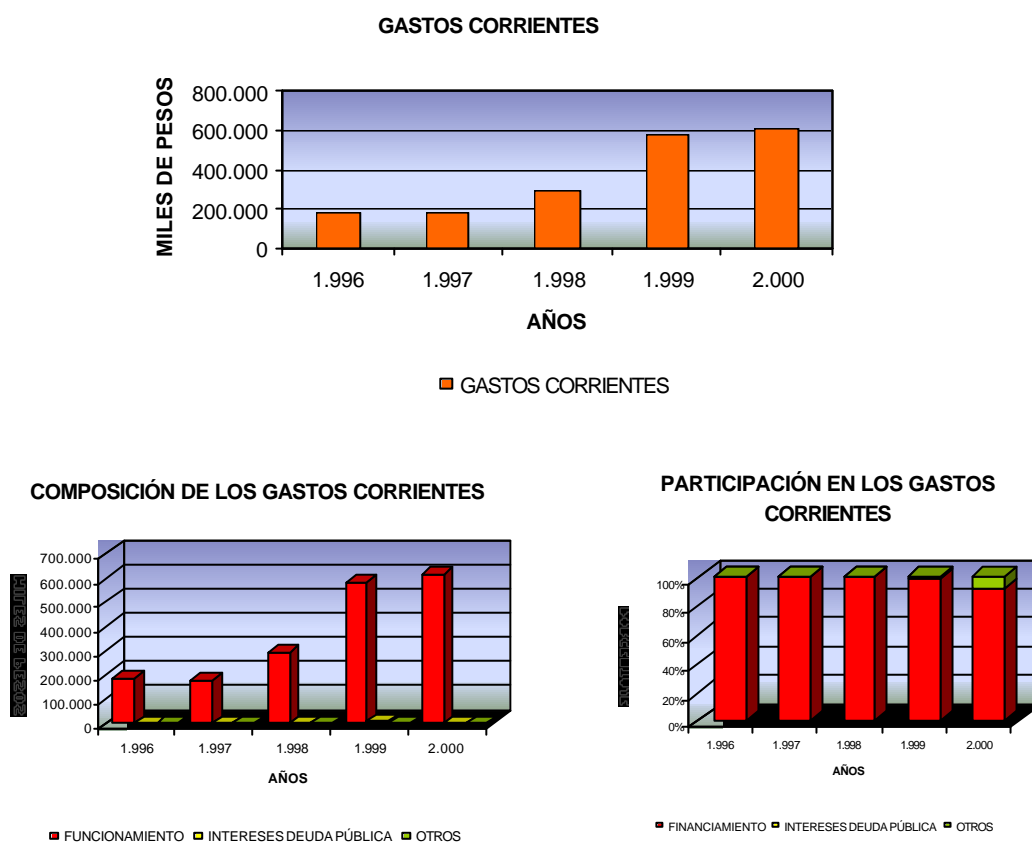
FUENTE: EOT El Peñón

⁴ Este rubro está compuesto por las regalías, la participación en los ingresos corrientes de la nación de forzosa inversión, los recursos de cofinanciación y otros.

Uno de los factores que explica el deterioro de las finanzas territoriales es el excesivo e incontrolado gasto de los últimos años, el cual no guarda concordancia con las posibilidades reales de financiación. Esta crisis obliga a ejecutar inmediatamente programas de ajuste y reestructuración.

El resultado presupuestal revela que el gasto corriente municipal aumentó, mostrando una tasa de crecimiento real del 19,68% (ver grafica 2-4 y 2-4) debido principalmente al aumento en los gastos de funcionamiento. (Ver Gráfica 2-6)

GRAFICA 2-6. ANÁLISIS DE LOS GASTOS CORRIENTES MUNICIPALES

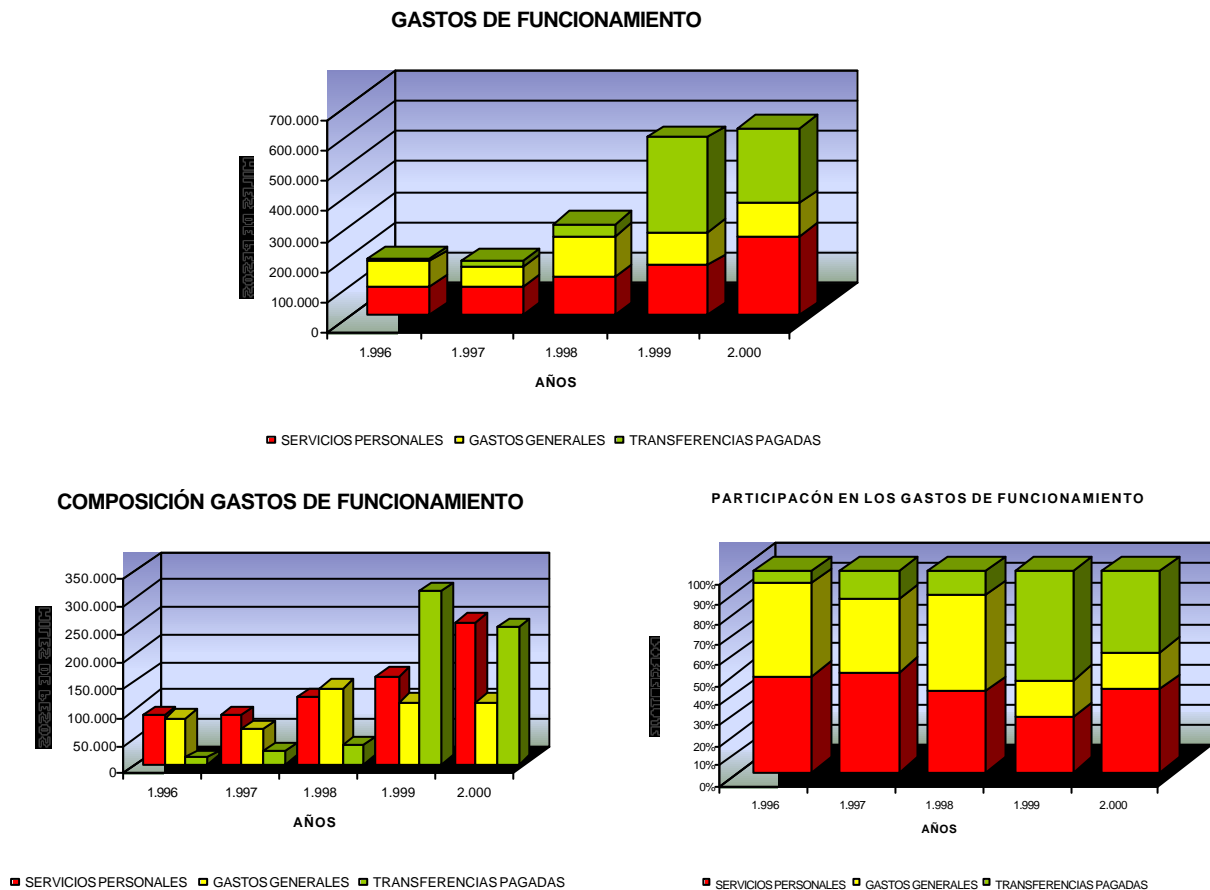


FUENTE: EOT El Peñón

En 1996 y 1997 los gastos corrientes se financiaron con recursos propios y transferencias de libre destinación, sin embargo desde 1998 se observa que los recursos propios y las transferencias para funcionamiento no son suficientes para sufragar dichos gastos, lo cual obliga a la administración a buscar otros recursos para controlar la tendencia actual, creando déficit corriente en el municipio. De otra parte, el crecimiento no sostenido de los ingresos propios muestra que para que el municipio financie los gastos de funcionamiento con el total de los ingresos

propios estos deben ser 35,25 superiores al recaudo actual, o visto de otra forma que los ingresos propios solo financian el 2,84% de los gastos de funcionamiento, confirmando la dependencia que el municipio tiene de las transferencias de la nación para su normal funcionamiento. (Ver grafica 2-4 y 2-5). Al analizar la conformación de los gastos de funcionamiento, los servicios personales muestran un crecimiento real promedio del 15,44%, pasando de \$144,39 millones en 1996, a \$256,412 millones en el 2000. En tanto, los gastos generales varían de \$135,934 millones en 1996 a \$110,37 millones en 2000, presentando un decrecimiento en términos reales del 5,08%. Las transferencias pagadas pasaron de \$18,527 millones en 1996 a \$246,90 millones en el 2000, presentando un crecimiento real del 90,95% (Ver grafica 2-4 y 2-5). El crecimiento de los gastos de funcionamiento obedece, entre otras razones, a que se han establecido incrementos salariales por encima de la inflación y a un aumento en el número de funcionarios. Dichos incrementos han influido substancialmente en mayores transferencias pagas por nomina y, en especial, en los pasivos laborales acumulados por pagar, sobre los cuales el municipio no tiene las provisiones suficientes.

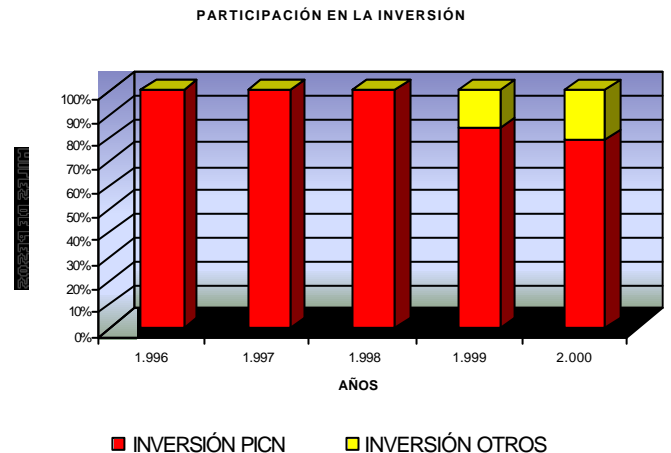
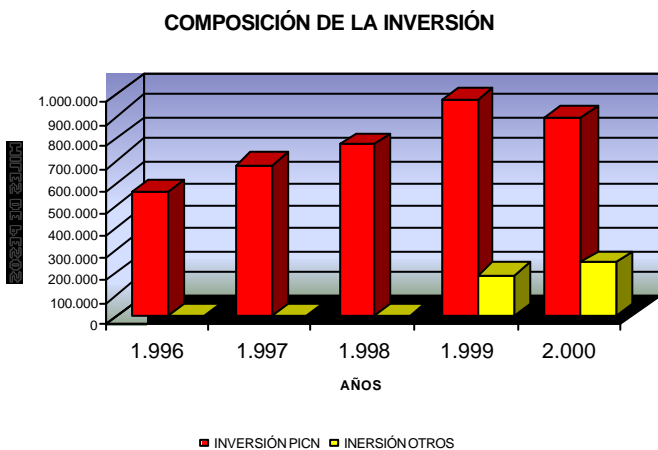
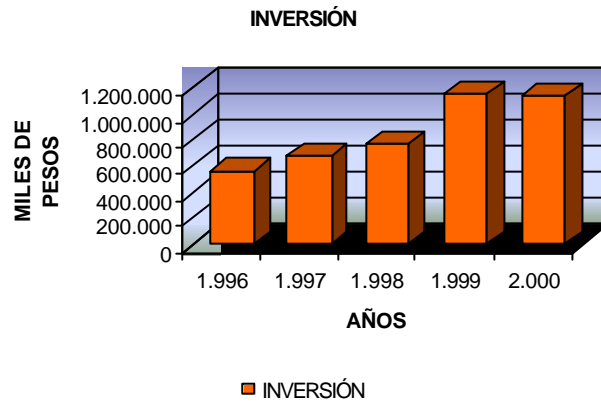
GRAFICA 2-7. ANÁLISIS DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO



La inversión o gastos de capital registra un aumento en su tasa real promedio de crecimiento del 5,21% al pasar de \$ 925,36 millones en 1996 a \$1133,614 millones en el 2000, condicionado especialmente por el crecimiento de los ingresos de capital (PICN de forzosa inversión), cuyos recursos están determinados por la ley para inversión. El indicador Gastos de inversión/Gastos totales alcanzo entre el año 98 y 2000 el 72,41%, 66,26% y 64,90% respectivamente, el cual muestra la disminución que a tenido la inversión dentro de las finanzas del municipio. (Ver cuadro 2-4 y 2-5)

El indicador autofinanciación de la inversión, muestra el grado de autofinanciamiento (apalancamiento) que tiene la entidad territorial para cubrir pagos de inversión. Como podemos observar en el Peñón este indicador es negativo, en los últimos años ha venido aumentando pero de forma negativa.

GRAFICA 2-8. ANÁLISIS DE LA INVERSIÓN MUNICIPAL



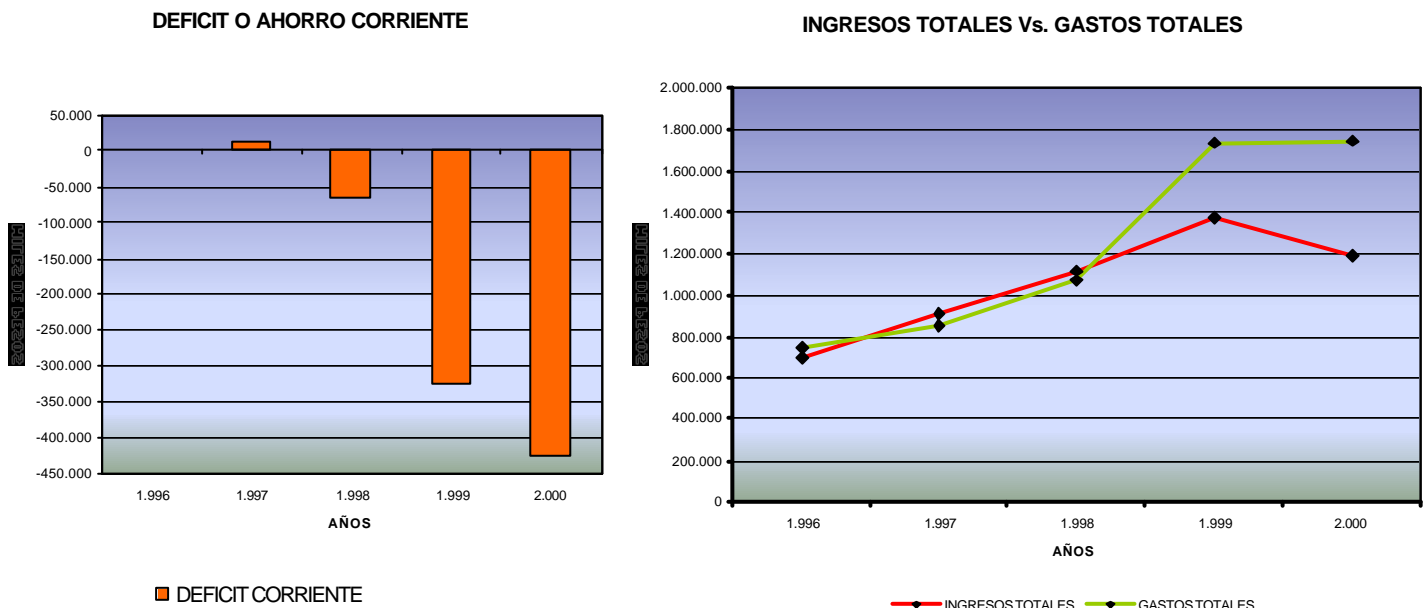
FUENTE: EOT El Peñón, realizado con base en...

2.8.3 Ahorro o Déficit Corriente

En general para el período de análisis el municipio muestra una tendencia al desahorro corriente, llegando a ser deficitaria a partir del año 1998, alcanzando la suma \$426,752 millones de en el año 2000(ver grafica 2-9) Esta situación muestra que la entidad no contó con los recursos suficientes para cubrir sus obligaciones derivadas de los gastos de funcionamiento; esto lo ratifica el indicador Gastos corrientes/Ingresos corrientes, el cual indica que en los últimos tres años el total de los gastos corrientes, ha sido 1,28, 2,24 y 3,29 veces más alto que los ingresos corrientes respectivamente. (ver grafica 2-9)

Un indicador importante es la Capacidad de generar ahorro. Entre más alto sea el nivel de ahorro se tendrán mayores posibilidades de realizar programas de inversión. Como vemos en este caso, es imposible ya que el indicador es negativo, en los últimos años ha venido en aumento pero en forma negativa.

GRAFICA 2-9. ANÁLISIS DEL AHORRO O DÉFICIT CORRIENTES



FUENTE: EOT El Peñón

2.8.4 Déficit o Superávit Total

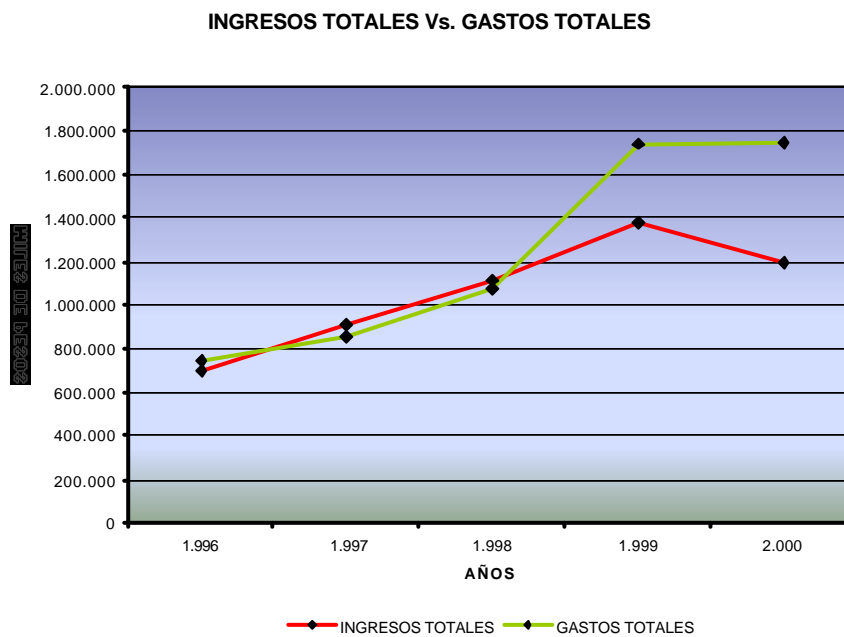
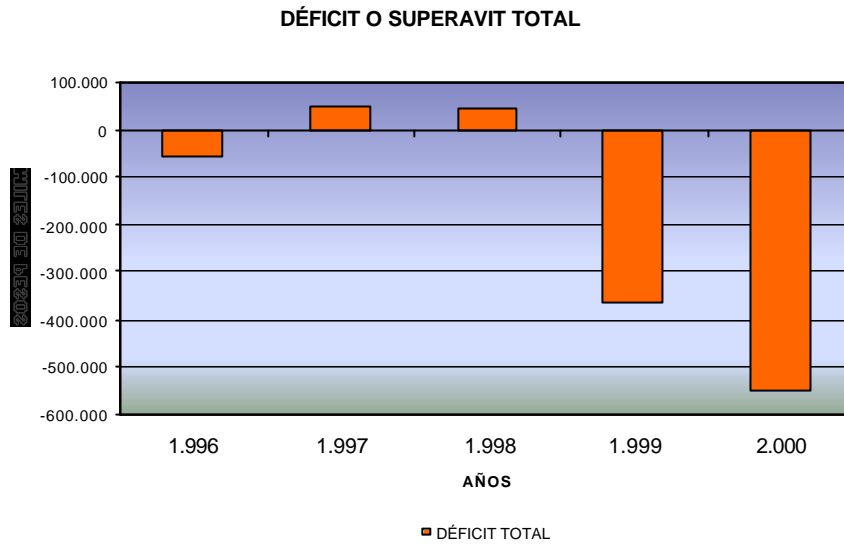
El municipio ha presentado situaciones deficitarias y superavitarias en el período analizado. Efectivamente, para los años 1997 y 1998 presentó superávit, y para

1996, 1999 y 2000 la situación fue deficitaria. Pero el panorama no resulta alentador, el déficit ha venido en aumento hasta alcanzar para el año 2000 la suma de \$553,093 millones. Este resultado es consecuencia del desequilibrio sistemático, según el cual los gastos han crecido por encima de los ingresos, los recursos propios son insuficientes para cubrir sus compromisos de gasto corriente, es decir que el municipio no alcanza a cubrir con sus recursos los pagos de inversión, por lo que tiene que recurrir a recursos de crédito para poder cumplir con los compromisos adquiridos. Esto puede llevar a un endeudamiento excesivo en perjuicio de la estabilidad y solidez financiera del municipio. La situación evidenciada, es confirmada por el indicador Gastos totales/Ingresos totales, el cual dice que en los últimos tres años el total de los gastos totales, ha sido 0,97, 1,27 y 1,46 veces más alto que los ingresos totales respectivamente.

2.9. Departamento de Santander

Al mirar globalmente las ejecuciones presupuestales del departamento de Santander en los mismos años que las del municipio de el Peñón podemos resaltar tres puntos muy importantes: Primero, la tasa de crecimiento de los ingresos del departamento es positiva, sobretodo los ingresos propios (tributarios y no tributarios) y de capital; segundo, los gastos del departamento están decreciendo, presentan una tasa de crecimiento negativa, principalmente los gastos corrientes (funcionamiento, intereses de deuda pública); tercero, el departamento paso de tener déficit corriente y total a gozar de ahorro corriente y superávit total en los últimos años. Si comparamos esto con lo mostrado en el municipio del Peñón podemos ver que la situación es totalmente opuesta a la del departamento. (ver grafica 2-10)

GRAFICA 2-10. ANÁLISIS DE DÉFICIT O SUPERÁVIT MUNICIPAL



FUENTE: EOT El Peñón