

PARTE 6

DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Tabla de Contenido

| | Pág. |
|---|-----------|
| 1. PRESENTACIÓN..... | 5 |
| 2. OBSERVACIONES AL PLAN DE DESARROLLO..... | 8 |
| 3. CAPACIDAD QUE PRESENTA LA ADMNISTRACIÓN A PARTIR DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN DE CADA UNA DE LAS ÁREAS | 9 |
| 3.1 AREA PLANEACIÓN | 10 |
| 3.1.1 Evaluación realizada por los actores | 10 |
| 3.1.2 Gestión Municipal..... | 11 |
| 3.1.3 Ordenamiento del Territorio | 14 |
| 3.2 AREA GESTIÓN DE PROYECTOS | 15 |
| 3.2.1 Evaluación realizada por los actores | 16 |
| 3.2.2 Planeación de proyectos..... | 17 |
| 3.2.3 Organización de proyectos..... | 17 |
| 3.2.4 Ejecución de proyectos | 18 |
| 3.2.5 Evaluación, seguimiento y control | 18 |
| 3.2.6 Cultura de proyectos..... | 18 |
| 3.3 AREA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA | 19 |
| 3.3.1 Evaluación realizada por los actores | 20 |
| 3.3.2 3.3.2 Organigrama actual..... | 22 |
| 3.4 3.4 AREA FINANCIERA | 24 |
| 3.4.1 Evaluación realizada por los actores | 24 |
| 3.4.2 Planeación financiera..... | 25 |
| 3.4.3 Organización y procedimientos..... | 27 |
| 3.4.4 Financiación del desarrollo | 29 |
| 4. PROBLEMAS DE GESTION QUE OBSTAZCULIZAN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS | 52 |
| 4.1 AREA DE PLANEACIÓN | 52 |
| 4.2 AREA DE PROYECTOS..... | 55 |
| 4.3 AREA ADMINISTRATIVA | 58 |
| 4.4 AREA DE FINANZAS..... | 60 |
| 5. PROYECCION FINANCIERA..... | 63 |
| 5.1 INGRESOS CORRIENTES | 63 |
| 5.2 GASTOS CORRIENTES | 63 |
| 5.3 INGRESOS DE CAPITAL..... | 64 |
| 5.4 DEUDA ACTUAL..... | 64 |
| 5.5 AHORRO DISPONIBLE..... | 64 |
| 5.6 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO | 64 |
| 5.7 SERVICIO DE LA DEUDA | 64 |
| 5.8 AHORRO FINAL..... | 64 |

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| | |
|----------------------------------|-----------|
| 5.9 OTROS INGRESOS | 65 |
| 5.10 CAPACIDAD DE INVERSIÓN..... | 65 |
| 6. ANEXOS..... | 66 |

1. PRESENTACIÓN

El presente documento tiene por objeto dar a conocer los resultados del trabajo participativo realizado con los actores municipales en el proceso de elaboración del Diagnóstico y Prospectiva Institucional y Financiera, en el marco de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Apartadó.

En su primera fase el trabajo se orientó a la identificación de los obstáculos de la administración municipal, para lograr los objetivos de su plan de desarrollo y los propósitos de la descentralización, con la seguridad de que tales obstáculos los serán también para el logro de los objetivos del Plan de Ordenamiento Territorial.

El análisis de este componente se abordó a través de la metodología de Consultoría de Procesos, según la cual los actores participan activamente en la identificación de problemas, construyen y formulan propuestas. Esta metodología permite la transferencia de conocimientos a quienes participan en el proceso, en esta forma se cumplió con lo establecido en la propuesta Técnica Económica presentada por La Unión Temporal de las Universidades.

Se establecieron cinco áreas sobre las cuales se realizó el análisis para medir la capacidad de gestión del Municipio:

- ***La Planeación como componente de la gestión:*** En esta se observó el estado tanto de la Planeación Directiva (Plan de Desarrollo Municipal y su articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial) y la Planeación Operativa (dinámica propia de la Administración local). Buscando fortalecer un Sistema de Planeación tanto local como regional.
- ***La Gestión de Proyectos :*** En esta área se trabajó la situación municipal frente al proceso gerencial de los proyectos: Planeación, organización, ejecución, evaluación y control.
- ***La organización Administrativa:*** Se partió del análisis de la estructura administrativa; sus funciones y competencias; la asignación de recursos humanos, físicos y tecnológicos; los procesos y procedimientos; la comunicación y la información.
- ***La Organización Fiscal:*** El análisis se centró en tres aspectos: La planeación financiera para establecer la articulación del Plan con el presupuesto y por lo tanto la viabilidad del Plan de Desarrollo Municipal y del POT. La financiación del desarrollo que comprende el análisis y proyectos de las fuentes de financiación y la asignación del gasto. La organización financiera que comprende información financiera para la toma de decisiones y la estructura y los procedimientos para el manejo financiero.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

- ***La participación:*** Se abordó desde el punto de vista de la gestión de la administración en tres aspectos fundamentales :
- Creación de condiciones o fortalecimiento de la sociedad civil a través de la información y la capacitación.
- Ejercicio de la participación o institucionalización de la participación en la planeación, la ejecución y el control.
- Legitimación de la participación y las instituciones. Esta no se analizó, sería conveniente fortalecerla o complementarla con el componente sociocultural y políticas públicas.

La información necesaria para desarrollar esta metodología fue suministrada por la administración municipal en la siguiente forma:

A la administración se le entregaron cuestionarios sobre cada una de las áreas los cuales fueron diligenciados por los Jefes de Planeación y para la información financiera se partió de los sinópticos de ejecución presupuestal de los años 1.988 a 1.998.

Por otra parte se realizaron dos talleres participativos con la intervención de los diferentes actores del municipio: El Alcalde, Consejo de Gobierno y funcionarios con responsabilidades y experiencias en las áreas estudiadas y representantes del Concejo Municipal. Se organizaron tres mesas de trabajo: de Planeación y Gestión de Proyectos, Organización Administrativa, Financiera y la Participación de la Comunidad se trabajó como un elemento en las áreas anteriores .

En el primer taller se caracterizó la gestión municipal y se identificaron los principales problemas de gestión en cada una de las áreas, utilizando el Instrumento “ *Bases para la Evaluación de Areas de Gestión*”; la misma que permitió analizar fortalezas y debilidades y la medición de su impacto sobre los resultados. En este se recogieron las visiones y puntos de vista de los participantes, lo que permitió tener información a nivel local y regional. Este taller culminó con la identificación y priorización de los principales problemas de gestión, en las áreas mencionadas anteriormente, que pueden obstaculizar el cumplimiento de los objetivos de Desarrollo.

Los resultados de este primer taller se cruzaron con los resultados del análisis de la información primaria, identificándose problemas estructurales.

En el segundo taller se validaron los problemas estructurales y se utilizó el Método Altadir de Planificación Popular - MAPP – simplificado, para realizar el análisis de la relación causa efecto de los problemas, culminando el taller con la construcción del árbol del problema.

En la segunda fase del proceso partiendo del diagnóstico y de la imagen objetivo del municipio y de la subregión, construidas con la participación de los actores institucionales y

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

sociales, se formularon las propuestas orientadas a solucionar los problemas identificados en la fase de diagnóstico.

Las propuestas fue construida con la participación de los funcionarios municipales y posteriormente validados por el equipo técnico del POT y sustentados ante el Consejo de Gobierno y el Concejo Municipal.

Los respectivos proyectos de la propuesta se han integrado al proyecto del POT en LA POLITICA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL.

Los proyectos son los siguientes:

- Creación e implementación de la red para la modernización y el desarrollo institucional (RDI) de los municipios.
- Ajuste fiscal del municipio.
- Cualificación del talento humano de la administración y de las organizaciones comunitarias.
- Diseño e implementación del sistema y procesos de planeación participativa.
- Implementación de una cultura de Gestión por objetivos y resultados a través del trabajo por proyectos.

Igualmente se presentó el proyecto sobre la “Creación del Area Metropolitana de la Zona Centro de Urabá”, el cual por decisión del equipo técnico del POT no será incluido como propuesta sino que a titulo de sugerencia como una de las posibles alternativas, conjuntamente con el fortalecimiento de la Asociación de Municipios, de integración para la planeación, prestación de servicios y la ejecución de proyectos del orden regional.

En esta fase, igualmente se construyó la prospectiva financiera del municipio hasta el año 2009, con dos escenarios: i) Un escenario tedencial es decir sin tomar correctivos para solucionar el déficit corriente, y ii) Un escenario posible to mando en cuenta la aplicación del proyecto sobre ajuste fiscal, para solucionar el déficit o ahorro corriente, la capacidad de endeudamiento para cada año, proporcionó los elementos necesarios para establecer la viabilidad financiero tanto del POT como de los planes de desarrollo de las tres próximas administraciones.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

2. OBSERVACIONES AL PLAN DE DESARROLLO

| | |
|---|---|
| OBJETIVOS DE DESARROLLO | <ul style="list-style-type: none"> ? Los objetivos son planteados en términos muy generales y poco medibles. ? Se confunden con políticas. ? Son muy ambiciosos si se comparan con las posibilidades económicas y financieras reales del Municipio. ? Son posibles de lograr a largo plazo. ? No hay una relación armónica entre los objetivos generales y los proyectos con sus objetivos específicos y metas. |
| METAS DE DESARROLLO | <ul style="list-style-type: none"> ? Las metas son planteadas en términos muy generales y poco medibles, lo que no permite hacer una correcta evaluación y seguimiento a la gestión. ? No cuantifican o miden cada objetivo ? Son muy ambiciosas si se comparan con las capacidades económicas y financieras reales del Municipio. ? Se confunden con objetivos. |
| PROYECTOS A DESARROLLAR PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS Y METAS | <ul style="list-style-type: none"> ? No aparecen bien diferenciados los programas con sus proyectos. ? No está bien diferenciado lo urbano de lo rural. ? La denominación de los proyectos se confunde si es programa o proyecto. ? La mayoría de proyectos no están denominados claramente, mostrando el objeto, el proceso y la localización. ? En la parte estratégica se confunden con objetivos y no son muy concretos. |
| FUENTES DE FINANCIACIÓN PREVISTAS | <ul style="list-style-type: none"> ? No se especifican las fuentes de financiación. |
| VIABILIDAD | |
| POLITICA | <ul style="list-style-type: none"> ? Fue aprobado por Acuerdo No. 015 del 27 de Junio de 1998 |
| SOCIAL | <ul style="list-style-type: none"> ? El Consejo Municipal de Planeación no tuvo la suficiente orientación, información y tiempo para realizar una activa participación en la elaboración del Plan. |
| FINANCIERA | <ul style="list-style-type: none"> ? Desarticulación entre posibilidades de financiación, objetivos, metas y proyectos. ? Se tiene un listado de necesidades por un valor \$ 78.290.000.000 para el periodo, así: para 1.998 \$ 18.000.000.000, para 1.999 \$ 30.114.000.000, para el 2.000 \$ 30.236.000.000. La proyección de recursos \$ 39.331.815.000, es decir que existe un faltante de \$ 38.958.000.000. |

3. CAPACIDAD QUE PRESENTA LA ADMINISTRACIÓN A PARTIR DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN DE CADA UNA DE LAS ÁREAS

Del sistema de gestión de la actual administración se destaca el dinamismo, liderazgo, visión administrativa y voluntad Política del Alcalde Municipal para introducir cambios importantes en la organización administrativa para desarrollar una labor gerencial en búsqueda de un desarrollo humano sostenible de la población, con un equipo de gobierno con alto nivel de profesionalismo y dedicación que manifiesta los deseos de desarrollar una gestión pública transparente y concertada.

Sin embargo se siguen presentando algunas debilidades que son producto de la cultura ya instalada, a través de los años desde las anteriores administraciones, en una estructura administrativa que es difícil de cambiar con óptimos resultados en periodos de gobierno tan cortos.

Por otra parte es importante identificar los obstáculos de la gestión para el logro de los propósitos de la descentralización administrativa que se resumen en la asunción de competencias, el desarrollo institucional la mejora en cobertura y calidad de servicios y por lo tanto el logro de mejor calidad de vida para los habitantes.

Tabla 1. Ponderación de resultados y evaluación de la gestión realizada por los funcionarios municipales

| Areas | Puntaje potencial | Puntaje obtenido | % | Nivel de gestión |
|-----------------|--------------------------|-------------------------|----------|-----------------------------------|
| Planeación | 68 | 51 | 76 | Control razonable y buena gestión |
| Proyectos | 80 | 55 | 69 | control y gestión regulares |
| Administrativa | 168 | 128 | 76 | Control razonable y buena gestión |
| Financiera | 180 | 128 | 71 | control y gestión regulares |
| Total Municipio | 496 | 362 | 73 | control y gestión regulares |

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

3.1 AREA PLANEACIÓN

3.1.1 Evaluación realizada por los actores

| COMPONENTE BASICO | Calif. | Fort. | Deb. | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | |
|--|--------------------------|---|------|---------------------------|---|---|---|
| | | | | 0 | 1 | 3 | 5 |
| A. AREA DE PLANEACIÓN | | | | | | | |
| 1. SISTEMA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL. | 3 | + | | | | | + |
| 2. DEFINICIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN DEL MUNICIPIO | 4 | + | | | | + | |
| 3. COMPRENSIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN DEL MUNICIPIO | 4 | + | | | | + | |
| 4. ACEPTACIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN DEL MUNICIPIO | 2 | | + | | | + | |
| 5. CALRIDAD DE OBJETIVOS EN PLAN DE DESARROLLO | 4 | + | | | | | + |
| 6. VIABILIDAD DE METAS EN PLAN DE DESARROLLO | 3 | + | | | | | + |
| 7. CONOCIMIENTO DE PLAN DE DESARROLLO | 2 | | + | | | + | |
| 8. COMPRENSIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO | 4 | + | | | | + | |
| 9. EXISTENCIA DE INDICADORES DE GESTIÓN | 3 | + | | | | + | |
| 10. ARTICULACIÓN PLAN DE DESARROLLO, PLAN DE INVERSIONES, PRESUPUESTO | 4 | + | | | | | + |
| 11. COORDINACIÓN CON LA SECRETARIA DE HACIENDA EN EL SISTEMA PRESUPUESTAL (PLAN FINANCIERO, POAI, PRESUPUESTO Y PAC) | 3 | + | | | | | + |
| 12. EXISTENCIA Y MANEJO DE SISTEMA DE INFORMACIÓN (GEOGRAFICA, ESTADÍSTICAS, INDICADORES ETC) | 2 | | + | | | | + |
| 13. PLANEACIÓN OPERATIVA (Planes de Acción) | 4 | + | | | | | + |
| 14. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PLANEACIÓN | 2 | | + | | | + | |
| 15. CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO | 2 | | + | | | | + |
| 16. PROGRAMACIÓN DEL TRABAJO (Planes de Acción) | 4 | + | | | | | + |
| 17. EXISTENCIA Y APLICACIÓN DE METODOS DE EVALUACIÓN | 1 | | + | | | | + |
| 18. | | | | | | | |
| 19. | | | | | | | |
| TOTAL PUNTOS | 51 | | | | | | |
| PORCENTAJE | 76 | | | | | | |
| CAL: CALIFICACIÓN F : FORTALEZA D : DEBILIDADES | DE O A 4 3,4 O,1,2 | IMPACTO EN LOS RESULTADOS O: NINGUNO 1: BAJO 3: MEDIO 5: ALTO | | | | | |
| OBSERVACIONES | | | | | | | |

3.1.2 Gestión Municipal

El Municipio cuenta con una **Dirección de Planeación y Ordenamiento Territorial**, con 8 funcionarios, como lo muestra el siguiente cuadro, la cual tiene copada su capacidad operativa por deficiencias que se presentan en su estructura administrativa.

Tabla 2. Número de funcionarios por nivel de preparación

| NIVEL | No. | % |
|---------------|-----|------|
| ESPECIALIZADO | 1 | 12.5 |
| PROFESIONAL | 2 | 25 |
| TECNOLOGO | 1 | 12.5 |
| TECNICO | 2 | 25 |
| BACHILLER | 2 | 25 |
| PRIMARIA | 0 | |

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

En esta secretaría este personal técnico y profesional no es suficiente y los funcionarios tienen sobre carga de trabajo, que por la falta de tiempo se dedican a la solución inmediata de problemas “urgentes” limitándoles el tiempo para las tareas que demanda orientar correctamente la gestión municipal y el ordenamiento territorial.

Esta oficina es deficiente en la **dimensión directiva de la planeación** como es la relacionada con la discusión y la toma de decisiones sobre las orientaciones generales de desarrollo. El equipo de gobierno no participo activamente en la formulación del plan de desarrollo. Este fue formulado por agentes externos a la administración y presenta deficiencias graves como la desfinanciación de \$ 38.958 millones, no hay unidad en la identificación de los proyectos en todos los sectores, ni relación armónica entre programas y proyectos y no tiene una relación lógica y articulada entre los proyectos definidos en la parte estratégica y en el Plan de Inversiones. Se debería hacerle ajustes para que armonice con las posibilidades económico financieras reales del municipio; por parte de algunas Secretarías se tiene un conocimiento bastante impreciso de él, o si se le conoce no se le tiene como el norte de su acción.

El Consejo Territorial de Planeación no ha sido representado como lo orienta la ley faltando representación de las negritudes, las mujeres, los jóvenes y los indígenas, este no participó activamente en la elaboración del plan porque el tiempo concedido por la administración para la evaluación fue insuficiente y extemporánea; observaron que en cuanto a la metodología del Plan este carece de un orden metodológico que de claridad sobre las partes y que con relación al contenido no son claros los planteamientos en cuanto a los objetivos, metas, estrategias, programas y proyectos y por la falta de información con relación al plan de inversiones y proyectos no fue posible que realizaran un análisis más detallado.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

La Dirección de Planeación, por la falta de tiempo ya anotada debido a que su estructura administrativa es inadecuada, no ocupa un papel central en el estímulo, coordinación y articulación de la planeación sectorial que debe realizarse en cada una de las áreas que le compete atender a la administración municipal. Los planes sectoriales no se aplican en un 88 %, como lo muestra el cuadro que sigue, esto indica que no se cuenta con herramientas útiles que orienten adecuadamente el desarrollo sectorial y la optimización de los recursos que son tan escasos para satisfacer la gran demanda de necesidades básicas insatisfechas de la mayoría de la población del municipio.

| EXISTENCIA Y APLICACIÓN DE PLANES SECTORIALES. | | | | |
|---|-----------|-----------|---|------------------|
| PLAN | SI | NO | ESTADO | SE APLICA |
| PLAN DE SALUD | x | | Desactualizado, no ajustado a la realidad | No |
| PLAN DE EDUCACION | x | | Desactualizado | No |
| PLAN DE DEPORTE | x | | Desactualizado | No |
| PLAN DE DSLLO INSTITUCIONAL | x | | Actualizado | Si |
| PLAN DE CULTURA | | No | | No |
| PLAN AGRARIO | x | | Actualizado | Si |
| PLAN DE SERVICIOS PUBLICOS | x | | Con inconsistencias, planes utópicos | Parcialmente |
| PLAN VIAL | x | | Desactualizado | Parcialmente |
| PLAN AMBIENTAL | | No | | No |

FUENTE: ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

El papel de la Dirección de Planeación es débil en la coordinación general de la **planeación operativa**, se ha realizado pero falta un mayor impulso en la orientación metodológica y en la elaboración y seguimiento de los Planes de Acción como una herramienta necesaria para la planeación operativa de los programas y proyectos, que ayuden a concretar y materializar en la práctica lo planeado en el Plan de Desarrollo; sólo el 45% de las dependencias lo elaboraron a principios de 1999 por solicitud del Alcalde en Consejo de Gobierno con formatos y metodología diferentes.

| EXISTENCIA Y APLICACIÓN DE PLANES DE ACCION: | | | |
|---|---------------|------------------------|---------------|
| Sector-Entidad | Existe | Sector-Entidad | Existe |
| Educación | No | Umata | Si |
| Salud | No | Vivienda | Si |
| OOPP | Si | O.T. | Si |
| Instituto de Deportes | No | Bienestar social | No |
| Cultura | No | Terminal de Transporte | Si |
| Plaza de Mercado | No | Porcentaje | 45 % |

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

La Dirección de Planeación no utiliza suficientemente el 77 % los instrumentos de apoyo necesarios para una correcta planeación.

| EXISTENCIA Y UTILIZACION DE INSTRUMENTOS DE APOYO | | | | | |
|--|-----------|-----------|-----------------------------|---------------------|---------------------|
| INSTRUMENTO | SI | NO | REGULADO POR ACUERDO | SE APLICA | CON SOFTWARE |
| BANCO DE PROYECTOS | x | | Si | Parcialmente | No |
| PLAN FINANCIERO | x | | Si | Parcialmente | No |
| P.A.C. | x | | | No | Si |
| ESTATUTO DE RENTAS | x | | Si | si | No |
| ESTATUTO PRESUPUESTAL | x | | Si | Parcialmente | No |
| ESTRATIFICACION | x | | Si | Si | Si |
| SISBEN * | x | | Si | Si | Si |
| SSEPI (Software manejo proyectos) | | x | | No | No |
| SABE (Software manejo educación) | | x | | No | No |
| OFICINA QUEJAS Y RECLAMOS | | x | | Parcialmente | No |
| METODOLOGIA FORMULACIÓN PROYECTOS | x | | | Parcialmente | Parcialmente |
| CONTROL INTERNO | x | | | No hay comunicación | |

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

* Depende de Planeación.

El Banco Municipal de Programas y Proyectos apenas está en proceso de implementación, con acuerdo de creación y manual de operaciones y metodología pendiente de análisis y aprobación por el Consejo de Gobierno y la mayoría de proyectos contemplados en el plan de desarrollo no están formulados ni registrados. Esto conlleva a que la administración ejecute muchos de los proyectos, omitiendo actividades básicas que exige la correcta gestión de proyectos.

La Dirección de Planeación y secretarios de despacho participan parcialmente y no con procedimientos bien definidos y coordinados, por la oficina de planeación, en la planeación financiera (Plan Financiero, POAI, Presupuesto, PAC) y subutilizan herramientas tan importantes como el PAC lo que puede incidir en cierta forma en la viabilidad financiera de los diferentes programas y proyectos y en la correcta y eficaz ejecución del plan de desarrollo.

No se realiza una adecuada evaluación, seguimiento y control de la ejecución de los programas y proyectos del plan de desarrollo, porque no cuentan con sistemas de información, de seguimiento y control y con métodos adecuados de evaluación, lo que no ha permitido construir indicadores que expresen el grado de avance o porcentaje de ejecución del plan de desarrollo.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

La Dirección de Planeación realiza débilmente otras acciones importantes en la gestión municipal como: prestación de asesoría y apoyo logístico y administrativo al Consejo Municipal de Planeación para su fortalecimiento en el desarrollo de sus funciones, coordinación de acciones de las entidades que tienen asiento en el municipio, participación en los diferentes Comités que funcionan en el Municipio, participación en los consejos consultivos y asociaciones de municipios, apoyo técnico a la administración en las licitaciones y contrataciones, evaluación a la organización Municipal y en la definición de propuestas de reformas administrativas convenientes para mejorar la gestión municipal.

3.1.3 Ordenamiento del Territorio

Aunque el Municipio de Apartadó es el único en la zona centro de Urabá que en su estructura administrativa cuenta con una Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial con las áreas de: valorización, vivienda de interés social y reforma urbana, planeación y ordenamiento territorial y estadística; aun no cumple satisfactoriamente con la función básica de orientar y administrar el proceso de desarrollo físico del territorio y la utilización racional del suelo, articulando la planeación económica y social con la dimensión territorial, para orientar así un desarrollo integral sostenible del territorio, que propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Lo anterior debido, a que: i) Las autoridades e instancias de planeación no conocen ni manejan adecuadamente la normatividad existente, ii) No están participando activamente los actores municipales en la elaboración del P.O.T, iii) el Plan de Usos del suelo y su respectivo estatuto se implementan parcialmente porque no hay todavía P.O.T., iv) No se implementan adecuadamente los Planes Viales y de Servicios Públicos porque están desactualizados. V) No se hace cumplir acciones de conservación y protección del patrimonio arquitectónico, vi) No participa en la elaboración, actualización, complementación, ejecución y seguimiento, de los diferentes planes sectoriales, vii) Otorga licencias de urbanismo y construcción, pero no hace un control constante y seguimiento de la actividad constructora, viii) Falta gestión en la aplicación de las normas urbanísticas, en planeación y vivienda (es una de las causas del Déficit Corriente Estructural), ix) La protección del espacio público se realiza parcialmente. (ver las causas del problema de planeación).

Lo anterior debido a que las autoridades e instancias de planeación no conocen ni manejan adecuadamente la normatividad existente, no están participando activamente los actores municipales en la elaboración del P.O.T, el Plan de Usos del suelo y su respectivo estatuto se implementan parcialmente porque no hay todavía P.O.T., no se implementan adecuadamente los planes viales y de servicios públicos porque están desactualizados. No se hacen cumplir acciones de conservación y protección del patrimonio arquitectónico, no participa en la elaboración, actualización, complementación, ejecución, seguimiento, de los diferentes planes sectoriales, otorga licencias de urbanismo y construcción, pero no hace un control constante y seguimiento de la actividad constructora, falta gestión en la aplicación de las normas urbanísticas, en planeación y vivienda (es una de las causas del déficit corriente estructural) y la protección del espacio público se realiza parcialmente.

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

Convenio CORPOURABA - MUNICIPIO - U N A L. - U de A. - ESA

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Además la participación en el proceso de desarrollo territorial es débil, porque no hay una activa participación de los actores municipales en la planeación y ejecución de proyectos Interadministrativos y subregionales. Además el Municipio no ha logrado concertar la resolución de conflictos espaciales suscitados por la intervención de los agentes económicos en la ocupación del territorio. Fuera de lo anterior no participa activamente en la toma de decisiones frente a la conveniencia de los macroproyectos visionados para la subregión, porque son ordenados desde el gobierno nacional o por los dueños del poder económico.

Podemos decir que los actores municipales, no han comprendido suficientemente el papel que debe desempeñar la Dirección de Planeación, como instancia que debe determinar permanentemente el rumbo que el municipio debe seguir y por lo tanto la manera como deben orientarse y coordinarse las acciones a cargo de la Administración articuladas a los planes de desarrollo.

3.2 AREA GESTIÓN DE PROYECTOS

Se destacan como fortalezas las importantes gestiones que realiza el Alcalde para conseguir recursos de cofinanciación Nacional e internacional, la contratación de proyectos siguiendo las orientaciones de la Ley 80, la ejecución de algunos proyectos Interinstitucionales y por cofinanciación.

Pero en términos generales se presenta una Inadecuada gestión de proyectos que es un problema consecuente de las debilidades del sistema de planeación que conlleva a su vez a que se presenten debilidades en las etapas de planeación, organización, ejecución y control de las actividades, proyectos y servicios.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

3.2.1 Evaluación realizada por los actores

| COMPONENTE BASICO | Calif. | Fort. | Deb. | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | |
|--|----------|---------------------------|------|---------------------------|---|---|---|
| | | | | 0 | 1 | 3 | 5 |
| B. AREA DE PROYECTOS | | | | | | | |
| 1. EJECUCIÓN DE PROYECTOS POR CONTRATO | 4 | + | | | | | + |
| 2. EJECUCIÓN DE PROYECTOS DIRECTAMENTE | 4 | + | | | | + | |
| 3. EJECUCIÓN DE PROYECTOS INTERINSTITUCIONALES | 4 | + | | | | | + |
| 4. EJECUCIÓN DE PROYECTOS POR COFINANCIACIÓN | 4 | + | | | | | + |
| 5. ESTADO DEL BANCO DE PROYECTOS | 3 | + | | | | | + |
| 6. CALIDAD DE EDUCACIÓN | 2 | | + | | | | + |
| 7. CALIDAD DE SALUD | 3 | + | | | | | + |
| 8. CALIDAD DE INTERVENTORIA | 3 | + | | | | + | |
| 9. CONTRATACIÓN DE PROYECTOS | 3 | + | | | | + | |
| 10. MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS | 2 | | + | | | | + |
| 11. ESTADO DE EQUIPOS DE CONSTRUCCIÓN | 2 | | + | | | + | |
| 12. CALIDAD DE LAS OBRAS | 4 | + | | | | | + |
| 13. CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS | 2 | | + | | | | + |
| 14. MANTENIMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS | 1 | | + | | | | + |
| 15. ACCIONES DE PREVENCIÓN DE DESASTRES | 4 | + | | | | + | |
| 16. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | 3 | + | | | | | + |
| 17. CALIDAD DE ASITENCIA TECNICA | 3 | + | | | | | + |
| 18. INFORMACIÓN A LA COMUNIDAD SOBRE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS | 2 | | + | | | + | |
| 19. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EJECUCIÓN DE PROYECTOS | 1 | + | | | | + | |
| 20. VEEDURIA CIUDADANA A PROYECTOS Y A PRESTACIÓN DE SERVICIOS | 1 | + | | | | + | |
| 21. OTROS | | | | | | | |
| TOTAL PUNTOS | 55 | | | | | | |
| PORCENTAJE | 69 | | | | | | |
| CAL:CALIFICACIÓN | DE 0 A 4 | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | | | |
| F :FORTALEZA | 3,4 | O: NINGUNO | | | | | |
| D DEBILIDADES | 0,1,2 | 1: BAJO | | | | | |
| | | 3: MEDIO | | | | | |
| | | 5: ALTO | | | | | |
| OBSERVACIONES | | | | | | | |
| | | | | | | | |

3.2.2 Planeación de proyectos

En la etapa de **planeación** se presentan algunas debilidades como:

- No hay una relación armónica entre proyectos -POAI- planes de acción - plan de desarrollo, porque la mayoría de los proyectos contenidos en el plan de desarrollo estaban sin formular al momento de su elaboración y en el plan de Inversiones aparecen como partidas asignadas a ideas de proyectos, la mayoría de las dependencias no elaboran Planes de Acción y el Banco de programas y proyectos BPPIM apenas está en proceso de Implementación.
- Para la identificación de las fuentes de financiamiento de proyectos se remiten a los planes departamental y Nacional considerando recursos de cofinanciación difíciles de conseguir.
- Quién hace los estudios de factibilidad técnica, financiera e institucional de los proyectos es la oficina de planeación con su poca capacidad operativa.
- La Dirección de Planeación formula solo los proyectos que tienen posibilidades de acceder a recursos de cofinanciación y las Secretarías sectoriales formulan algunos, pero sin la suficiente orientación y coordinación de la Dirección de Planeación por la falta, ya anotada, de capacidad operativa y montaje del BPPIM.

3.2.3 Organización de proyectos

En la etapa de **organización** de los proyectos se presentan otras debilidades como:

- La gestión de financiamiento y presupuestación no se realiza con el BPPIM como herramienta que armoniza la planeación con la asignación de recursos de inversión.
- No se realiza elaboración de cronogramas de ejecución en la mayoría de los proyectos.
- La determinación y montaje del esquema organizacional de gerencia del proyecto y la asignación de responsabilidades y procedimientos, lo realizan parcialmente las secretarías.
- La gestión de recursos humanos y vinculación del personal adicional y contratación de la asesoría necesaria, lo realizan pero como acciones dispersas no coordinadas con la oficina de planeación.
- No utilizan el PAC para hacer la estimación del flujo de fondos de los proyectos.
- La identificación del entorno del proyecto y formulación y puesta en marcha de la estrategia de gestión, lo hacen pero parcialmente y solo para los pocos proyectos que formulan.

3.2.4 Ejecución de proyectos

También en la **ejecución** de proyectos se presentan algunas debilidades como:

- Realización de las acciones de acuerdo con cronograma, sólo para los proyectos formulados.
- Puede decirse que se presenta omisión de lo que orienta el Decreto 111 de 1995, El Estatuto Presupuestal y el acuerdo No. 023 del 22 de agosto de 1998 que crea el BPPIM, con relación a que se están ejecutando muchas obras y acciones sin estar soportadas por proyectos debidamente formulados, viabilizados y registrados en el BPPIM; o muchos de ellos están desactualizados.

3.2.5 Evaluación, seguimiento y control

La **Evaluación, seguimiento y Control** a los proyectos, se realiza parcialmente:

- Evaluación ex –ante- viabilidad: se realiza sólo a los pocos proyectos formulados que tienen posibilidades de cofinanciación.
- La supervisión y seguimiento presupuestal- físico – financiero se realiza parcialmente y sólo para los proyectos que se les contrata interventoría.
- La evaluación ex post de resultados y desempeño del proyecto no se realiza.
- No existen mecanismos de control, seguimiento y evaluación de los proyectos y no está instalado el software SSEPI.

3.2.6 Cultura de proyectos

En la “Cultura” en gestión de proyectos se destaca:

- Se viene aplicando parcialmente por algunas Secretarías la metodología BPPIN para la formulación de algunos proyectos.
- Se cree que la oficina de planeación es la que debe formular todos los proyectos.
- No se ha generado consenso en torno a la importancia del BPPIM y sus funciones.
- No existe una real participación de la comunidad en la gestión de proyectos.
- No existe veeduría ciudadana en la ejecución de proyectos y prestación de servicios.
- Se realiza parcial información a la comunidad sobre la ejecución de los planes, programas y proyectos.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

- No se realiza un programa de capacitación continuado en **Gestión de Proyectos** para los funcionarios ni las organizaciones comunitarias.

Por lo anotado en el área de planeación, pero sobre todo por la poca “cultura” en la gestión de proyectos por parte de las autoridades e instancias de planeación y por no estar organizada y fortalecida la estructura administrativa del BPPIM cumpliendo con su función de diseñar, orientar y dirigir la estrategia municipal de asesoría capacitación. Por esta razón el municipio no ha adquirido la capacidad para gestionar adecuadamente los proyectos, omitiendo actividades básicas en su gestión que incide en la viabilidad y sostenibilidad del mismo.

En conclusión podemos decir que la oficina de planeación y diferentes secretarías no tiene la capacidad instalada (en lo que tiene que ver con personal suficientemente capacitado en **Gestión de Proyectos**, metodologías adoptadas e introyectadas, recursos tecnológicos y humanos, Etc.) para hacer la gerencia pública a través de la correcta gestión de proyectos, lo cual implica desarrollar todas las actividades básicas en las fases de planeación, organización, ejecución y control, seguimiento y evaluación de los diferentes proyectos y servicios, para poder cumplir con la normatividad vigente.

3.3 AREA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

3.3.1 Evaluación realizada por los actores

| COMPONENTE BASICO | Calif. | Fort. | Deb. | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | |
|---|--------|-------|------|---------------------------|---|---|---|
| | | | | 0 | 1 | 3 | 5 |
| C. AREA ADMINISTRATIVA | | | | | | | |
| 1. SISTEMA DE COMUNICACIÓN INTERNA | 3 | + | | | | | + |
| 2. DEFINICIÓN DE RESPONSABILIDADES | 4 | + | | | | | + |
| 3. DELIMITACIÓN DE LA AUTORIDAD | 4 | + | | | | | + |
| 4. OBSERVACIÓN DEL CONDUCTO REGULAR | 2 | | + | | | | + |
| 5. SEPARACIÓN DE FUNCIONES INCOMPATIBLES | 4 | + | | | | | + |
| 6. CONSISTENCIA DE LA ESTRUCTURA ORGANICA CON EL PLAN DE DESARROLLO | 4 | + | | | | | + |
| 7. RACIONALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS | 4 | + | | | | | + |
| 8. CONSISTENCIA DEL MANUAL DE FUNCIONES CON LA REALIDAD | 4 | + | | | | | + |
| 9. CONSISTENCIA DEL MANUAL DE PROCEDIMIENTOS CON LA REALIDAD | 2 | | + | | | + | |
| 10. CONSISTENCIA DE FOMATOS CON LA REALIDAD | 3 | + | | | | + | |
| 11. APLICACIÓN DEL FUNCIONES, METODOS, NORMAS Y PROCEDIMIENTOS | 3 | + | | | | + | |
| 12. REALIZACIÓN DE TRABAJO EN EQUIPO | 2 | | + | | | + | |
| 13. REALIZACIÓN DE REUNIONES DE TRABAJO | 3 | + | | | | + | |
| 14. CALIFICACIÓN DEL PERSONAL | 3 | + | | | | | + |
| 15. SELECCIÓN DEL PERSONAL | 4 | + | | | | | + |
| 16. INDUCCIÓN, ENTRANAMIENTO Y CAPACITACION | 2 | | + | | | | + |
| 17. EVALUACIÓN DEL PERSONAL (EVALUCIÓN DE DESEMPEÑO) | 4 | + | | | | | + |
| 18. RETRIBUCIÓN Y ESTIMULOS AL PERSONAL | 2 | | + | | | | + |
| 19. ROTACIÓN DE DEBERES | 2 | | + | | | + | |
| 20. SUPERVISIÓN DEL TRABAJO | 4 | + | | | | | + |
| 21. ATENCIÓN E INFORMACIÓN AL USUARIO | 3 | + | | | | | + |
| 22. CLIMA LABORAL Y SENTIDO DE PERTENENCIA | 3 | + | | | | | + |
| 23. PROGRAMACIÓN DE COMPRAS | 4 | + | | | | | + |
| 24. SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS | 3 | + | | | | | + |
| 25. SISTEMA DE MANTENIMIENTO DE BIENES | 2 | | + | | | | + |
| 26. SISTEMA DE ALMACENAMIENTO DE BIENES | 2 | + | | | | | + |
| 27. INVENTARIO DE BIENES MUEBLES | 4 | + | | | | | + |
| 28. INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES | 2 | | + | | | | + |
| 29. INVENTARIO DE ELEMENTOS DE CONSUMO | 4 | + | | | | | + |
| 30. SEGURO DE BIENES | 4 | + | | | | | + |

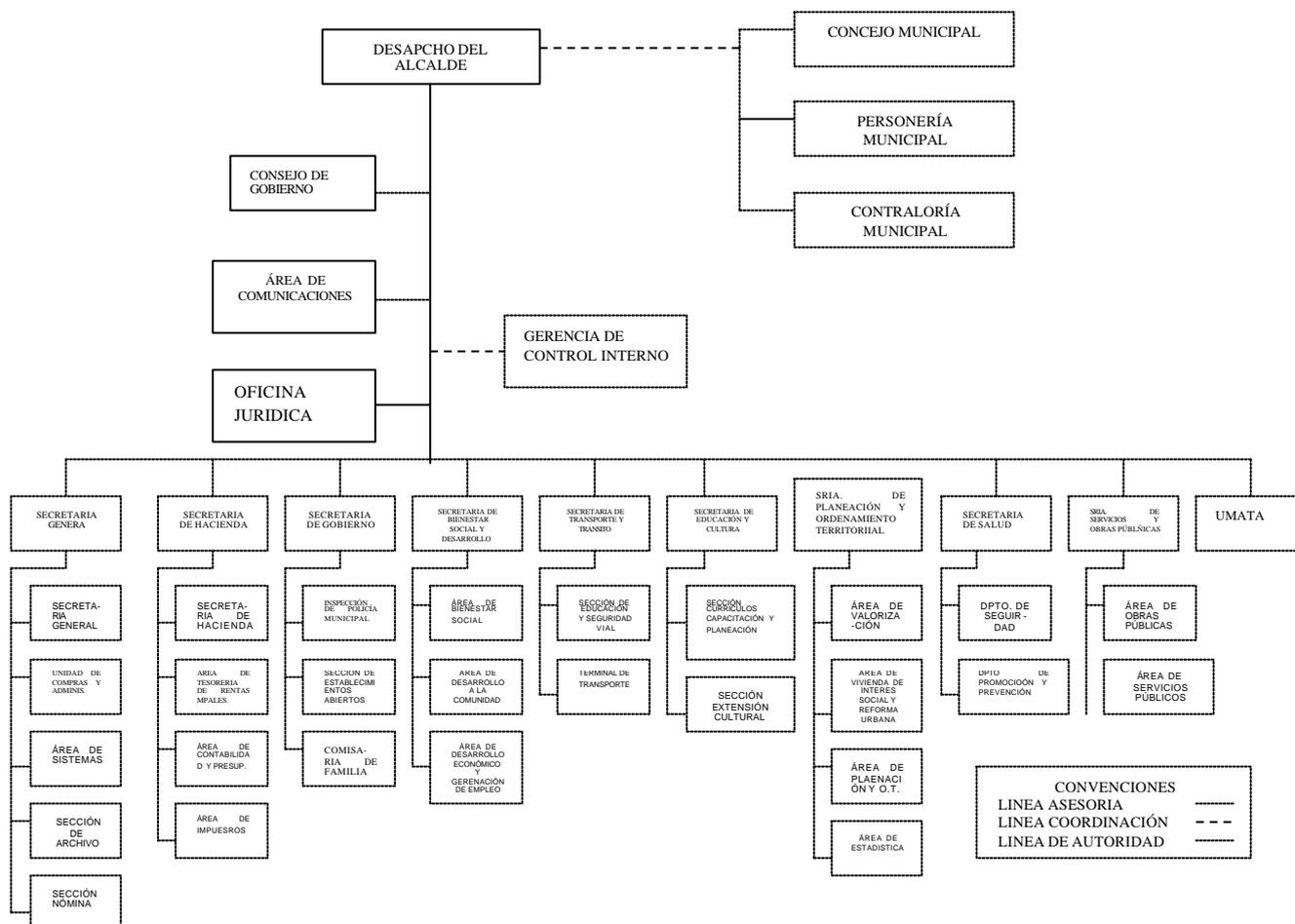
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| COMPONENTE BASICO | Calif. | Fort. | Deb. | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | |
|---|--------------------------|---|------|---------------------------|---|---|---|
| | | | | 0 | 1 | 3 | 5 |
| 31. MEDIDAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD | 3 | + | | | | | + |
| 32. DISPONIBILIDAD DE ESPACIO FISICO | 2 | | + | | | | + |
| 33. REGISTRO Y MANEJO DE INFORMACIÓN | 3 | + | | | | | + |
| 34. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN | 3 | + | | | | | + |
| 35. USO DE COMPUTADORES | 3 | + | | | | | + |
| 36. MANEJO DE CORRESPONDENCIA | 3 | + | | | | | + |
| 37. ARCHIVO DE DOCUMENTOS | 3 | + | | | | | + |
| 38. FUNCIONAMIENTO DE CONTROL INTERNO | 3 | + | | | | | + |
| 39. CONTRATACIÓN ESTATAL | 4 | + | | | | | + |
| 40. INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA | 2 | | + | | | | + |
| 41. CREACIÓN DE ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA (EN PLANEACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL) | 2 | | + | | | | + |
| 42. RECONOCIMIENTO Y LEGITIMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POR PARTE DEL MUNICIPIO | 3 | + | | | | | + |
| 43. | | | | | | | |
| TOTAL PUNTOS | 128 | | | | | | |
| PORCENTAJE | 76 | | | | | | |
| CAL: CALIFICACIÓN F : FORTALEZA D : DEBILIDADES | DE O A 4 3,4 O,1,2 | IMPACTO EN LOS RESULTADOS O: NINGUNO 1: BAJO 3: MEDIO 5: ALTO | | | | | |
| OBSERVACIONES | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Salvo las debilidades ya mencionadas en las áreas de planeación y de gestión de proyectos, podría decirse, que la estructura administrativa del Municipio de Apartadó es suficiente y adecuada para el cumplimiento de los objetivos de su plan de desarrollo y las intenciones de la descentralización.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

3.3.2 Organigrama actual



El municipio debe hacer presencia en el área urbana y en cuatro corregimientos y 37 veredas.

| CORREGIMIENTOS Y VEREDAS DE APARTADO | | |
|--------------------------------------|----------------------|---------|
| CORREGIMIENTOS | | VEREDAS |
| 1 | SAN JOSE DE APARTADO | 25 |
| 2 | EL REPOSO | 7 |
| 3 | CHURIDO PUEBLO | 2 |
| 4 | PUERTO GIRON | 3 |
| TOTAL | | 37 |

FUENTE : ADMINISTRACION MUNICIPAL ELABORO EQUIPO POT/ESAP

Una herramienta indispensable de la administración es el real funcionamiento del sistema de control interno. La oficina de control interno fue creada hace más de tres años en el municipio pero hasta ahora no existe un sistema coherente ni un compromiso de autocontrol en las diferentes instancias de la administración. Esta

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

situación dificulta la instalación de una mayor eficacia y eficiencia de la administración.

Pese de que el 80.07% de los funcionarios es de carrera administrativa, aún se presenta una proporción considerable de contratos de prestación de servicios (7.89% del total de personal), situación que incide en la inestabilidad y poco sentido de pertenencia.

| FUNCIONARIOS POR MODALIDAD DE VINCULACIÓN | | | | | | | |
|--|-------------------------|----------------|-----------------|--------------|--------------|-----------|---------|
| NIVEL | TRABAJADORES OFICINALES | LIBRE REMOCIÓN | CARRERA ADTIVA. | PERIODO FIJO | POR CONTRATO | JUBILADOS | TOTALES |
| CENTRAL | | 17 | 112 | 4 | 10 | 24 | 167 |
| E.S.E HOSPITAL ANTONIO R. | | 5 | 289 | | 17 | 12 | 323 |
| E.S.E OSCAR M. PLAZAS | | 2 | 39 | | | | 41 |
| IMDEPORTES | | 1 | 3 | | 16 | | 20 |
| E.M.M.A | | 2 | 3 | | 1 | | 6 |
| TOTAL | | 27 | 446 | 4 | 44 | 36 | 557 |
| % | | 4.84% | 80.87% | 0.71% | 7.89% | 6.46% | |

FUENTE : ADMINISTRACION MUNICIPAL ELABORO EQUIPO POT/ESAP.

Si bien que es cierto de que el 44.05 de los funcionarios y concejales corresponden a personal especializado, profesional, tecnólogo y técnico, es preocupante que el 52.81% (312 personas) tengan nivel de bachillerato y que el 3.15% (18 personas) solamente hayan cursado primaria.

Esta es una debilidad de la administración que se convierte en obstáculo para el logro de los objetivos del plan de desarrollo y para el logro de los propósitos de la descentralización.

| NUMERO DE FUNCIONARIOS DE PLANTA Y CONCEJALES POR NIVEL DE PREPARACION | | | | | | | | | |
|---|--|---------------|-------------|-----------|---------|-----------|----------|-------|-------|
| | NIVEL | ESPECIALIZADO | PROFESIONAL | TECNOLOGO | TECNICO | BACHILLER | PRIMARIA | TOTAL | % |
| | CENTRAL | 3 | 17 | 13 | 5 | 59 | 1 | 98 | 16.6 |
| S A L U D | E.S.E ANTONIO ROLDAN BETANCUR | 29 | 64 | 11 | | 148 | 14 | 266 | 45.08 |
| | E.S.E EDGAR MAURICIO PLAZAS | 1 | 14 | 01 | 14 | 8 | | 38 | 6.44 |
| | CENGEJALES | 1 | 4 | | 1 | 14 | 1 | 21 | 3.55 |
| | EDUCACIÓN | 39 | | 16 | 2 | 77 | | 134 | 22.71 |
| | SERVICIOS PÚBLICOS | | | | | | | | |
| | EMPRESAS MPAL. DE MERCADO DE APARTADO (EMMA) | 1 | | 2 | | 1 | 1 | 5 | 0.84 |
| | IMDER | 1 | | | 14 | 4 | 1 | 20 | 3.38 |
| | CONTRALORIA MPAL. | 1 | 2 | 4 | | 1 | | 8 | 1.40 |
| | TOTAL | 76 | 101 | 47 | 36 | 312 | 18 | 590 | 100% |
| | % | 12.88% | 17.11% | 7.96% | 6.10% | 52.81% | 3.15% | 100% | |

FUENTE : ADMINISTRACION MUNICIPAL ELABORO EQUIPO POT/ESAP.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

3.4 3.4 AREA FINANCIERA

3.4.1 Evaluación realizada por los actores

| COMPONENTE BASICO | Calif. | Fort. | Deb. | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | |
|--|--------|-------|------|---------------------------|---|---|---|
| | | | | 0 | 1 | 3 | 5 |
| D. AREA FINANCIERA | | | | | | | |
| 1. BASE PARA LIQUIDACIÓN DE TRIBUTOS | 3 | + | | | | | + |
| 2. LIQUIDACIÓN Y FACTURACIÓN DE TRIBUTOS | 3 | + | | | | | + |
| 3. DESTINACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS | 4 | + | | | | | + |
| 4. UTILIZACIÓN DEL ENDEUDAMIENTO | 4 | + | | | | | + |
| 5. UTILIZACIÓN DE LA COFINANCIACIÓN | 2 | | + | | | | + |
| 6. RECAUDOS EN EFECTIVO | 2 | | + | | | + | |
| 7. RECAUDOS EN CHEQUE | 2 | | + | | | + | |
| 8. RECUADOS CON TARJETA DE CRÉDITO | 1 | | + | | | + | |
| 9. RECAUDOS POR ENTIDADES FINANCIERAS | 4 | + | | | | + | |
| 10. RECUPERACIÓN DE CARTERA MOROSA | 4 | + | | | | | + |
| 11. APERTURA Y CANCELACIÓN DE CUENTAS EN ENTIDADES FINANCIERAS | 1 | | + | + | | | |
| 12. TRASLADO DE FONDOS ENTRE CUENTAS | 4 | + | | + | | | |
| 13. MANEJO DE LIQUIDEZ | 2 | | + | | | | + |
| 14. MANEJO DE ILIQUIDEZ | 4 | + | | + | | | |
| 15. MANEJO DE DINERO EN EFECTIVO | 1 | | + | | | + | |
| 16. MANEJO DE RECURSOS CON DESTINACIÓN ESPECIAL | 4 | + | | | | | + |
| 17. FUNCIONAMIENTO DE CAJAS MENORES | 2 | | | | 1 | | |
| 18. FUNCIONAMIENTO DE FONDOS FIJOS | 2 | | + | | | | + |
| 19. TRAMITE DE ORDENES DE PAGO | 2 | | + | + | | | |
| 20. TRAMITE Y MANEJO DE AVANCES | 2 | | + | | 1 | | |
| 21. CONTROL DE MANEJO DE ANTICIPOS DE CONTRATOS | 4 | + | | | | | + |
| 22. SOPORTE PARA EL PAGO | 4 | + | | | | + | |
| 23. MANEJO DE RETENCIONES | 4 | + | | | | | + |
| 24. DEVOLUCIÓN DE DÉPOSITOS PROVISIONALES | 4 | + | | + | | | |
| 25. EXISTENCIA DE REGIMEN DE CHEQUES | 2 | | + | | | | + |
| 26. ELABORACIÓN DEL PLAN DE INVERSIONES | 4 | + | | | | | + |
| 27. ELABORACIÓN DE PRESUPUESTO | 3 | + | | | | | + |
| 28. ELABORACIÓN DEL PAC | 1 | | + | | | | + |
| 29. FUNCIONAMIENTO DEL COMFIS | 3 | + | | | | | + |
| 30. REGISTRO EN LIBROS DE BANCOS | 1 | | + | | | | + |

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| COMPONENTE BASICO | Calif. | Fort. | Deb. | IMPACTO EN LOS RESULTADOS | | | |
|--|--------------------------|---|------|---------------------------|---|---|---|
| | | | | 0 | 1 | 3 | 5 |
| 31. CONCILIACIONES BANCARIAS | 3 | + | | | | | + |
| 32. ACATAMIENTO A DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL | 2 | | + | | | | + |
| 33. ACATAMIENTO A DISPONIBILIDAD EN EL PAC | 1 | | + | | | | + |
| 34. RESGITROS PRESUPUESTALES | 4 | + | | | | | + |
| 35. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO | 1 | | + | | | | + |
| 36. ACATAMIENTO AL REGIMEN DE RESERVAS | 4 | + | | | | + | |
| 37. APLICACIÓN DEL PLAN CONTABLE | 4 | + | | | | | + |
| 38. REGISTROS DE OPERACIONES DE TESORERIA | 3 | + | | | | | + |
| 39. ELABORACIÓN DE BOLETINES E INFORMES DE TESORERIA | 4 | + | | | | | + |
| 40. ELABORACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS | 4 | + | | | | | + |
| 41. UTILIZACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y EN LA TOMA DE DECISIONES | 3 | + | | | | | + |
| 42. MECANISMOS DE EVALUACIÓN FINANCIERA | 2 | | + | | | | + |
| 43. REALIZACIÓN DE ARQUEOS PERIODICOS | 3 | + | | | | | + |
| 44. POLIZAS DE MANEJO | 4 | + | | | | | + |
| 45. RENDICIÓN DE CUENTAS | 3 | + | | | | | + |
| 46. | | | | | | | |
| 47. | | | | | | | |
| TOTAL PUNTOS | 128 | | | | | | |
| PORCENTAJE | 71 | | | | | | |
| CAL: CALIFICACIÓN F : FORTALEZA D : DEBILIDADES | DE O A 4 3,4 0,1,2 | IMPACTO EN LOS RESULTADOS O : NINGUNO 1 : BAJO 3 : MEDIO 5 : ALTO | | | | | |
| OBSERVACIONES | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

3.4.2 Planeación financiera

Plan Financiero

Lo elabora la Secretaría de Hacienda, en coordinación con la oficina de planeación preparan el plan financiero de tres años correspondiente al periodo de gobierno, este plan

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

Convenio CORPOURABA - MUNICIPIO - U NAL. - U de A. - ESA

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

se realiza con fundamento a las operaciones efectivas, tomando las previsiones de ingresos, gastos, pero no se analiza la financiación

Este plan se complementa con la información del plan de desarrollo con el fin de establecer las metas cuantificables de recaudo, funcionamiento, manejo de la deuda e inversión. No se establecen los mecanismos necesarios para el cumplimiento del mismo y no se determinan indicadores de gestión. Ya se ha visto como para el actual plan de desarrollo existe una desfinanciación superior a los 38.000 millones de pesos.

Presupuesto

Estatuto orgánico aprobado mediante acuerdo municipal No 126 de septiembre de 1997 y se aplican la mayoría de los instrumentos establecidos. Pero no se aplican los siguientes aspectos:

Lo relacionado con las empresas sociales del municipio, las mismas que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, en el artículo 25 dice que el presupuesto de rentas y recursos de capital se identificarán y clasificarán por separado las rentas y recursos de los establecimientos públicos de orden municipal, además no se realiza el control financiero en cuanto seguimiento financiero del presupuesto, según artículo 102 del estatuto orgánico

El presupuesto se elabora, con base a datos históricos, meta de inflación, información enviada por planeación nacional con relación a I.C.N., anteproyectos enviadas por las dependencias, y se tiene en cuenta la disponibilidad de los recursos y los principios presupuestales en la determinación del gasto, con fundamento en lo establecido en el plan financiero y en el plan operativo anual de inversiones

Relación presupuesto definitivo a presupuesto inicial.

| Ingresos | | | | | |
|-----------------|----------------------------|--------------------------------|----------|------------------|----------|
| AÑOS | PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO FINAL miles | % | EJECUTADO | % |
| 1996 | 6.880.578.871 | 13.472.370.015 | 196 | 7.988.837.523, | 59 |
| 1997 | 9.241.577.732 | 18.039.485.523 | 195 | 15.230.518.613 | 84 |
| 1998 | 9.720.279.018 | 18.656.537.430 | 192 | 15.109.265.561 | 84 |

| Egresos | | | | | |
|----------------|------------------------------------|--------------------------------|----------|------------------|----------|
| AÑOS | 3.4.2.1 PRESUPUESTO INICIAL | PRESUPUESTO FINAL miles | % | EJECUTADO | % |
| 1996 | 6.880.578.871 | 13.472.370.015 | 196 | 6.390.951.498 | 47 |
| 1997 | 9.241.577.732 | 18.039.485.523 | 195 | 11.792.882.818 | 65 |
| 1998 | 9.720.279.018 | 18.656.537.430 | 192 | 12.077.946.396 | 65 |

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Al 30 de agosto la administración presenta el siguiente déficit:

| | |
|------------------------|------------------------|
| Ingresos | \$2.785.650.825 |
| Egresos | \$3.821.996.282 |
| Traslados de Ley | \$173.880.279 |
| Compromisos | \$2.911.258.228 |
| Transados causados | \$478.624,901 |
| Pago demandas | \$53.000.000 |
| Eade alumbrado público | \$103.667.191 |
| Aseo | \$81.346.682 |
| Déficit | \$1.036.345.455 |

Plan Operativo Anual de Inversiones

Lo elabora la oficina de planeación con base al plan de desarrollo y los proyectos presentados por las secretarías. Actualmente se desarrolla el proceso para incluir los proyectos en el banco de proyectos del municipio.

Plan Anual de Caja PAC

Se cuenta con el programa para el manejo del PAC, pero está subutilizado pues no se está aplicando.

3.4.3 Organización y procedimientos

Administración de recursos Tesorería

Para tomar decisiones de pago se analiza por prioridad, teniendo en cuenta primero la deuda pública, nómina, servicios públicos, proveedores y gastos.

La Tesorería elabora los siguientes informes:

- Informes de operaciones efectivas de caja cada tres meses a la Contraloría General de la República.
- Ejecuciones presupuestales de ingresos y egresos, conciliaciones bancarias cada mes se envía a la Secretaría de Hacienda y Contraloría Municipal.
- Informe de ejecución de aportes para remitir a las entidades cofinanciadoras .
- Boletines de caja diario y se remiten a la Secretaría de Hacienda, Concejo Municipal, Alcalde y las dependencias que lo soliciten.

El programa de ingresos está sistematizado y para el registro diario de caja, bancos se tienen recibos de caja y a través de ellos se registra los ingresos, Los libros de bancos están sistematizados se hace la conciliación y se los empasta, la conciliación está actualizada.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Las inversiones financieras, se registran cada tres meses y se manejan previo un análisis de mercado.

La administración realiza directa mente el cobro de los impuestos a través de facturación y entrega directa de las mismas, esta sistematizado y se ejecuta el cobro por jurisdicción coactiva.

El servicio de aseo lo presta a través de un tercero, pero ejecuta el cobro lo realiza la administración hasta definir si se crea la empresa de servicios públicos o se privatiza el servicio

Los saldos en según boletín son muy altos, a 31 de mayo arroja un saldo de \$ 5.299.530.262.

Contabilidad

Se está aplicando correctamente en el Plan Contable y se aplica el plan anual de cuentas.

Los informes se generan en la contabilidad son:

Modelo CGN-00196 Balance general, CGN-00296 operaciones recíprocas, Se envían cada trimestre a la Contaduría General de la República y al Contralor Municipal y Departamental, informe de control interno y el estado de planeación y presupuesto.

Lo anterior se envía semestralmente al Contador Nacional. Mensualmente se elabora balances.

La contabilidad se realiza en la Secretaria de Hacienda a través de la dependencia de contabilidad, cuenta con un contador de planta y un auxiliar. No se hace control interno a la contabilidad, control interno esta en proceso de elaboración de un sistema de control.

Crédito

Las de decisiones de endeudamiento se toman, según reglamentación de la ley 358 de 1997 y cuenta con la autorización del Concejo. Se lleva contabilidad de los créditos y de los servicios de la deuda.

Control Interno

El municipio no cuenta con mecanismos adecuados de control interno en el área financiera, esta en proceso de implementación por la dependencia de control interno de la administración.

Impuestos

La administración municipal ha realizado las formaciones y actualizaciones oportunamente en 1997 se realizan la actualización urbana, creciendo considerablemente el valor de los avalúos y en el área rural están en esta vigencia elaborando el estudio.

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

Convenio CORPOURABA - MUNICIPIO - U NAL. - U de A. - ESA

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

La administración tiene actualizado el estatuto de rentas, el impuesto de Industria y Comercio tiene un comportamiento aceptable, falta cuantificar el nivel de evasión considerándose esta en la información suministrada por los propietarios de los establecimientos, si consideramos por el número de establecimientos están en un 98% censados y pagando el impuesto.

Cuenta con un programa ágil, seguro y actualizado y esta en red con caja y con la ejecución de ingresos.

La facturación del impuesto de Industria y Comercio les llega a la totalidad de los establecimientos comerciales. La facturación del predial unificado se distribuye en el área urbana pero no es oportuna, en el área rural es muy lenta la entrega. Los impuestos y servicios se pueden pagar tanto en la tesorería como en las entidades financieras y aún con tarjeta de crédito.

3.4.4 Financiación del desarrollo

Análisis de Coyuntura

Resulta preocupante el resultado de la situación de la tesorería en diciembre 31 de 1998, según el cual a esa fecha existen alto superávit especialmente en los municipios de Apartadó, Turbo y Chigorodó, situación que podía ser el reflejo de los problemas de gestión detectados en el área de planeación y en el área de gestión de proyectos, los cuales generan lentitud en la inversión.

Esta misma situación se observa en el desempeño actual, que arroja para estos mismos municipios una muy baja ejecución de la inversión y altos superávit presupuestales a mayo 30 de 1999.

| SITUACION DE TESORERIA A DICIEMBRE 31 DE 1998 (EN MILES A PESOS CORRIENTES) | | | | | |
|--|-----------------|--------------|---------------|------------------|---------------|
| CONCEPTOS | APARTADO | TURBO | CAREPA | CHIGORODO | MUTATA |
| 1. DISPONIBILIDADES | 7.873.337 | 4.520.005 | 929.042 | 2.514.631 | 630.546 |
| Caja | 51.042 | 5.824 | 11.521 | 12.705 | 3.330 |
| Bancos | 3.837.713 | 2.480.724 | 249.067 | 780.573 | 627.216 |
| Inversiones Temporales | 1.200.691 | 27.125 | 5.855 | 213.255 | |
| Documentos por cobrar | 2.783.891 | 2.006.332 | 662.599 | 1.508.098 | |
| 2. EXIGIBILIDADES | | 2.755.541 | 853.484 | 1.470.235 | 282.955 |
| Reservas de caja (cuentas pend de pago a Dic) | 1.141.988 | 2.755.541 | 853.484 | 1.470.235 | 282.955 |
| CUENTAS POR PAGAR 1998 | 1.141.988 | 1.391.275 | 589.264 | | 196.872 |
| Cuentas por pagar 1995,96y 1997 | | 1.364.266 | 264.220 | | 86.083 |
| 3. SITUACION DE TESORERIA (1-2) | 6.731.349 | 1.764.464 | 75.558 | 1.044.396 | 347.591 |

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| MUNICIPIO DE APARTADO | | | |
|--|-------------------|------------------|-------------|
| DESEMPEÑO ACTUAL al 30 de mayo de 1999 (en miles a pesos corrientes) | | | |
| CONCEPTO | Presupuesto Anual | Ejecución Actual | % Ejecución |
| 1. INGRESOS | 19.551.007 | 10.004.354 | 51,17 |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 10.229.063 | 4.215.836 | 41,21 |
| TRIBUTARIOS | 3.264.214 | 1.201.971 | 36,82 |
| NO TRIBUTARIOS | 6.964.849 | 3.013.865 | 43,27 |
| B. FONDOS ESPECIALES | 3.844.399 | 1.472.897 | 38,31 |
| C. RECURSOS DE CAPITAL | 5.477.545 | 4.315.621 | 78,79 |
| RECURSOS DEL BALANCE | 4.532.920 | 4.030.567 | 88,92 |
| RECURSOS DEL CREDITO | 195.000 | 195.000 | 100,00 |
| RENDIMIENTOS FINANCIEROS | 734.625 | 90.054 | 12,26 |
| OTROS | 15.000 | 0 | 0,00 |
| 2. GASTOS | 19.551.007 | 4.576.937 | 23,41 |
| A. FUNCIONAMIENTO | 5.730.928 | 1.770.732 | 30,90 |
| GASTOS DE PERSONAL | 2.853.186 | 822.978 | 28,84 |
| GASTOS GENERALES | 1.366.089 | 396.466 | 29,02 |
| TRANSFERENCIAS CORRIENTES | 1.511.653 | 551.288 | 36,47 |
| B. SERVICIO DE LA DEUDA | 2.569.063 | 925.416 | 36,02 |
| C. INVERSION | 11.251.016 | 1.880.789 | 16,72 |
| DEFICIT O SUPERAVIT (1-2) | 0 | 5.427.417 | |

Análisis de estructura

Este análisis se hace comparando los resultados de los cinco municipios en estudio, con el fin que sirvan de referentes entre sí y con el consolidado de la región. Los resultados del análisis con la metodología de las operaciones efectivas específicos para cada municipio, tanto en pesos corrientes como en pesos constantes, aparecen como anexos del diagnóstico.

Para el caso colombiano, la estrategia de la descentralización fiscal se ha entendido como la distribución de los recursos recaudados nacionalmente y el fortalecimiento de aquellos que son propios de las entidades territoriales.

Visto de esta manera, los propósitos de la descentralización fiscal, son el fortalecimiento fiscal propio, el fortalecimiento de la capacidad de inversión y la asignación eficiente del gasto.¹ A continuación se presentan los resultados de estos propósitos en los municipios objeto de este estudio:

Bajo crecimiento de los ingresos corrientes

¹ Restrepo ALFONSO Y OTROS 1.999".Revista SIGNOS PÚBLICOS ESAP

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

El resultado del propósito de fortalecimiento fiscal propio es un bajo crecimiento de los ingresos corrientes para el caso de los cinco municipios estudiados. Este resultado negativo le resta capacidad de inversión al municipio además de que no estimula la participación de la comunidad.

En primer lugar, el propósito de lograr un "fortalecimiento fiscal propio" mínimo tiene como finalidad, además de generar recursos para financiar el funcionamiento y aún contribuir a la inversión, incidir en una mayor participación de la comunidad en la fiscalización, lo cual incidirá positivamente en la asignación eficiente del gasto.²

Analizados los ingresos corrientes ³ de los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó y Mutatá, se observa una tasa de crecimiento anual del 0.1% en los últimos 11 años, frente a crecimientos del 5.1% y del 7.5%, que registran los municipios de las regiones del Suroeste y del Oriente de Antioquia, que son los únicos que hasta ahora cuenta con estudios sobre su fortalecimiento fiscal. En el análisis se contrastarán los resultados de los municipios de Urabá con las de estas dos regiones para tener un punto de referencia.

Se concluye igualmente que esta subregión en conjunto no registra un fortalecimiento fiscal propio importante pues la tributación ⁴ solamente creció a una tasa del 4.1% anual, en el período, mientras que la tributación per cápita disminuyó de \$ 16.022 en 1.988 a \$ 14.336 en 1.998.

| EVOLUCION DE LOS INGRESOS CORRIENTES CONSOLIDADO DE LA SUBREGIÓN | | | | |
|---|----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|----------------------------------|
| AÑO | TRANSFERENCIAS CORRIENTES | INGRESOS TRIBUTARIOS | INGRESOS NO TRIBUTARIOS | TOTAL INGRESOS CORRIENTES |
| 1988 | 2.498.597.436 | 2864.374.78 | 2.223.101.87 | 7,586,074.05 |
| 1989 | 2.753.307.01 | 3.007.393.89 | 1.627.925.81 | 7,388,626.71 |
| 1990 | 3.096.382.07 | 2.852.888.90 | 547.079.93 | 6,496,350.88 |
| 1991 | 3.638.484.06 | 3.195.994.45 | 820.061.64 | 7,654,540.14 |
| 1992 | 3.532.678.74 | 3.583.975.87 | 1.278.323.82 | 8,394,978.44 |
| 1993 | 3.372.286.51 | 3.640.827.81 | 2.286.658.62 | 9,299,772.96 |
| 1994 | 4.803.979.12 | 3.830.137.93 | 1.224.013.81 | 9,858,130.85 |
| 1995 | 1.358.581.69 | 3.792.268.57 | 1.252.327.55 | 6,403,177.81 |
| 1996 | 1.968.242.98 | 3.358.855.02 | 1.603.527.79 | 6,930,625.79 |
| 1997 | 2.156.798.00 | 4.493.905.00 | 1.636.923.00 | 8,287,626.00 |
| 1998 | 1.852.431.00 | 4.282.690.00 | 1.536.586.00 | 7,671,707.00 |
| Crecimiento | (2.9%) | 4.1% | (3.6%) | 0.1% |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997

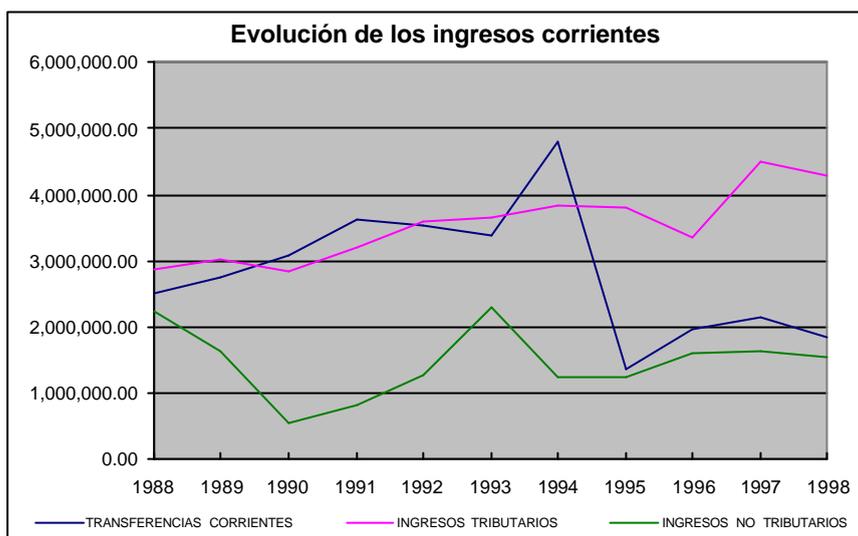
² Wiesner, Durán Eduardo (1.993) "Colombia: Descentralización y Federalismo Fiscal". Informe final para la descentralización. P 373

³ Ingresos tributarios (impuestos), ingresos no tributarios y transferencias corrientes (porción de transferencias de ICN, que son de libre destinación). Definición según metodología de operaciones efectivas del FMI

⁴ Ingresos tributarios: Impuestos de Industria y Comercio, Impuesto Predial y otros impuestos.

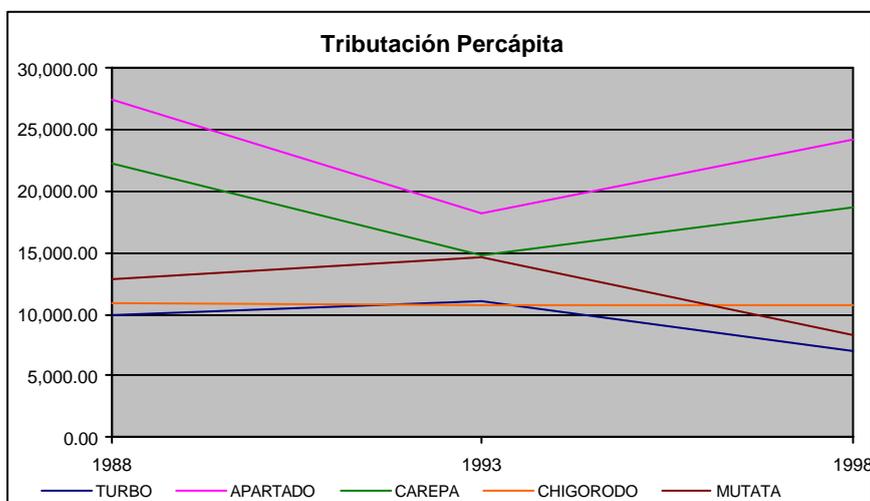
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

La tributación por habitante en el Suroeste es en promedio de \$ 17.180 y la del Oriente de \$ 29.810. En este rango solamente se ubican las tributaciones de los municipios de Apartadó y Carepa los cuales registran la mayor tributación percápita de la Subregión y las mejores tasas reales de crecimiento anual de la tributación en valores absolutos.



| TRIBUTACIÓN PERCAPITA POR MUNICIPIO | | | | |
|--|------------------|------------------|------------------|-----------------------------------|
| MUNICIPIO | 1988 | 1993 | 1998 | CRECIMIENTO DE TRIBUTACION |
| TURBO | 9,954.00 | 10,994.00 | 6,971.00 | (0.2%) |
| APARTADO | 27,393.00 | 18,194.00 | 24,161.00 | 5.3% |
| CAREPA | 22,187.00 | 14,784.00 | 18,635.00 | 7.3% |
| CHIGORODO | 10,928.00 | 10,728.00 | 10,726.00 | 5.7% |
| MUTATA | 12,929.00 | 14,621.00 | 8,219.00 | (1.0%) |
| Total Subregión | 16,022.00 | 13,680.00 | 14,336.00 | 4.1% |

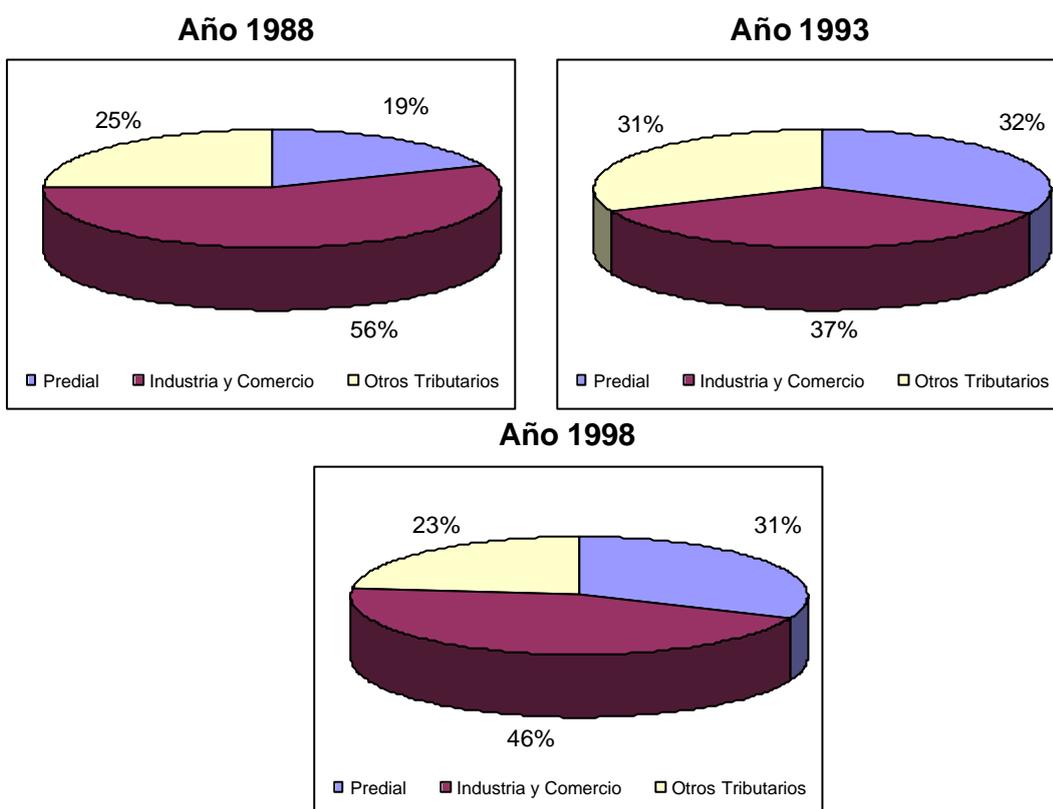
FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997



PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

En la estructura de los ingresos tributarios se conserva la mayor participación del impuesto de industria y comercio que se sostiene a lo largo de todo el período. En cuanto al impuesto predial se observa un avance importante hasta 1.993 y un estancamiento hasta 1.998.

El resultado en los municipios de Urabá es diferente al de los municipios del Suroeste y del Oriente, donde el impuesto predial representa el 50% de los tributarios, industria y comercio el 30% y otros el 20%.



Impuesto de Industria y Comercio

| ESTABLECIMIENTOS DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR ACTIVIDAD ECONOMICA | | | | | | | | |
|--|-----------|------------|--------------|-------------|------------|-------------|--------------|------------|
| MUNICIPIO | INDUSTRIA | % | COMERCIO | % | SERVICIO | % | TOTAL | % |
| TURBO | 0 | 0 | 1.096 | 97.8 | 24 | 2.2 | 1.120 | 100 |
| APARTADO | 22 | 0.79 | 1.944 | 69.4 | 835 | 29.8 | 2801 | 100 |
| CAREPA | 1 | 0.3 | 470 | 98.3 | 7 | 1.47 | 478 | 100 |
| CHIGORODO | 17 | 1.6 | 1.022 | 93.9 | 49 | 4.5 | 1.088 | 100 |
| MUTATA | 0 | 0 | 398 | 96.8 | 13 | 3.2 | 411 | 100 |
| TOTALES | 40 | 0.7 | 4.930 | 83.6 | 928 | 15.7 | 5.898 | 100 |

FUENTE . ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO DEL POT.

En la subregión la actividad comercial es la más importantes con el 83.6%, le siguen los servicios con el 15.7%. La industria solamente representa el 0.7%.

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

Convenio CORPOURABA - MUNICIPIO - U NAL. - U de A. - ESA

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

Como actividad primaria la producción de banano y plátano no paga Impuestos de Industria y Comercio a los municipios. Los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó han establecido Impuesto de Industria y Comercio a las empacadoras de banano, a las cuales se les da el tratamiento de establecimientos de servicios para efectos de cobro de dichos impuestos.

| Municipio | Tarifas de industria y comercio | | |
|-----------|---------------------------------|-------------------|-------------------|
| | Industria | Comercio | Servicios |
| TURBO | 5/1000 al 7/1000 | 10/1000 | 10/1000 |
| APARTADO | 5/1000 al 7/1000 | 3/1000 al 10/1000 | 8/1000 al 10/1000 |
| CAREPA | 5/1000 al 9/1000 | 8/1000 al 10/1000 | 5/1000 al 9/1000 |
| CHIGORODO | 5/100 al 9/1000 | 8/1000 al 10/1000 | 5/1000 al 7/1000 |
| MUTATA | 6/1000 al 7/1000 | 7/1000 al 10/1000 | 6/1000 al 7/1000 |

FUENTE . ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO DEL POT.

Las tarifas autorizadas por la ley 14 de 1.993 son del 2 por mil al 7 por mil para industria, y del 2 por mil hasta el 10 por mil para actividades comerciales y de servicios. Estas tarifas se aplican a la base gravable que son los ingresos brutos.

Los municipios de Carepa y Chigorodó tienen establecidas tarifas por encima de la ley para las actividades industriales.

| TRIBUTACION DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR NEGOCIO EN 1.998 | | | |
|--|-------------------|--------------------|------------------|
| Municipio | Recaudos Año 1998 | Número de Negocios | Promedio mensual |
| TURBO | 393.746.000 | 1.120 | 29.297 |
| APARTADO | 1.225.919.000 | 2.801 | 36.473 |
| CAREPA | 307.843.000 | 478 | 53.669 |
| CHIGORODO | 244.646.000 | 1.088 | 18.738 |
| MUTATA | 44.186.000 | 411 | 8.959 |
| TOTALES | 2.216.340.000 | 5.898 | 31.315 |

FUENTE . ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO DEL POT. VALORES EN PESOS CORRIENTES DE 1.998

Apartadó es el municipio que tiene registrado el mayor números de negocios en tanto que Carepa y Mutatá son los que menos negocios poseen. En cuanto al recaudo mensual por cada negocio, Carepa registra el mejor promedio seguido por Apartadó y Turbo, en tanto Chigorodó y Mutatá registra los promedios más bajos.

Impuesto Predial

El menor peso específico del predial en la tributación puede tener su explicación en diversas situaciones: primero por el rezago que registran los avalúos, sobre todo los rurales, en Turbo, Chigorodó y Mutatá; segundo por el deterioro que registran los avalúos en términos reales por el efecto de la inflación; tercero por las bajas tarifas; cuarto por la ineficiencia en la recaudación y quinto por la no incorporación de un

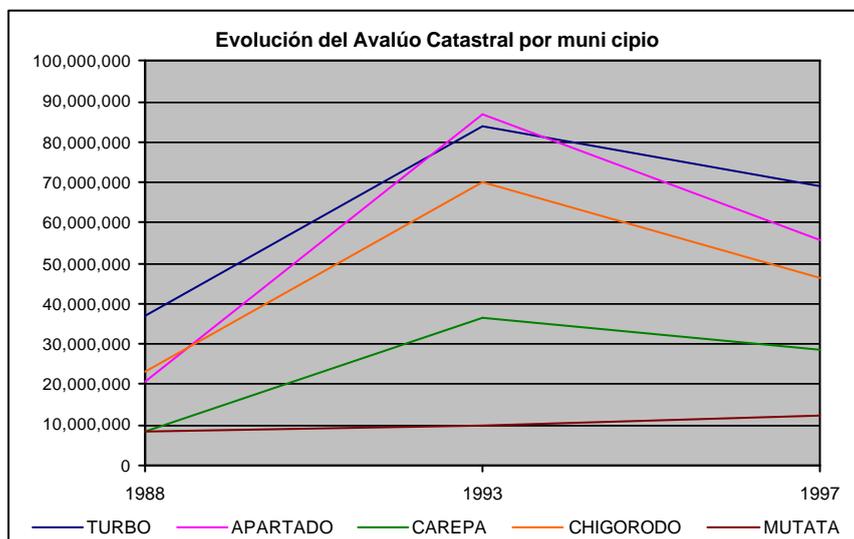
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

buen número de predios al catastro originado en su tenencia irregular. (Es el caso de la Chinita en Apartadó y de otros sectores subnormales en los demás municipios).

| EVOLUCION DEL AVALUO CATASTRAL POR MUNICIPIO | | | | | | | |
|---|---------------|--------------|-----------------|----------------|------------------|---------------|------------------------|
| Año | Sector | Turbo | Apartado | Ccarepa | Chigorodó | Mutató | Total subregión |
| 1988 | URBANO | 8.825.477 | 12.477.709 | 754.625 | 3.256.620 | 480.669 | 25.795.100 |
| | RURAL | 28.412.816 | 8.069.667 | 7.466.326 | 19.839.964 | 7.666.239 | 71.455.012 |
| | TOTAL | 37.238.293 | 20.547.376 | 8.220.951 | 23.096.584 | 8.146.908 | 97.250.112 |
| 1993 | URBANO | 30.823.351 | 32.838.252 | 10.392.835 | 41.788.943 | 967.153 | 116.810.535 |
| | RURAL | 53.295.029 | 54.025.564 | 26.137.709 | 28.434.149 | 9.023.852 | 170.916.303 |
| | TOTAL | 84.118381 | 86.863.816 | 36.530.545 | 70.223.092 | 9.991.005 | 287.726.838 |
| 1998 | URBANO | 24.626.639 | 31.836.161 | 9.984.724 | 26.874.520 | 1.480.166 | 94.802.210 |
| | RURAL | 44.328.087 | 24.107.491 | 18.662.744 | 19.565.510 | 10.949.337 | 117.613.169 |
| | TOTAL | 68.954.726 | 55.943.652 | 28.647.468 | 46.440.030 | 12.429.503 | 212.415.379 |
| T.C. URBANA | | 12% | 10.9% | 33.2% | 26.4% | 13.3% | 15.5% |
| T.C. RURAL | | 5% | 12.9% | 10.7% | 10.15% | 4.0.3% | 5.7% |
| T.C. TOTAL | | 7.0% | 11.8% | 14.9% | 8.0% | 4-8% | 9.0% |
| AVALÚO X Km2 | | 22.571 | 93.329 | 75.388 | 76.381 | 11.238 | 36.948 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997

Entre 1993 y 1998 los predios pierden valor por efectos de la infracción en los cinco municipios, siendo el sector rural el que pierde el mayor valor. En cuanto al crecimiento de los avalúos son los municipios de Turbo, Chigorodó y Mutatá los que registran el menor crecimiento. Y Mutatá y Turbo son los que registran el menor avalúo por kilómetro cuadrado.



La tarifa efectiva⁵ significa la mayor o menor eficiencia en la recaudación. Al comparar las tarifas reales con las tarifas efectivas, se observa la mayor ineficiencia del recaudo los municipios de Turbo, Mutatá y Chigorodó, en tanto que Apartadó registra la tarifa efectiva más alta, seguido por la de Carepa, mucho más cerca de sus tarifas reales, lo cual significa una mayor eficiencia.

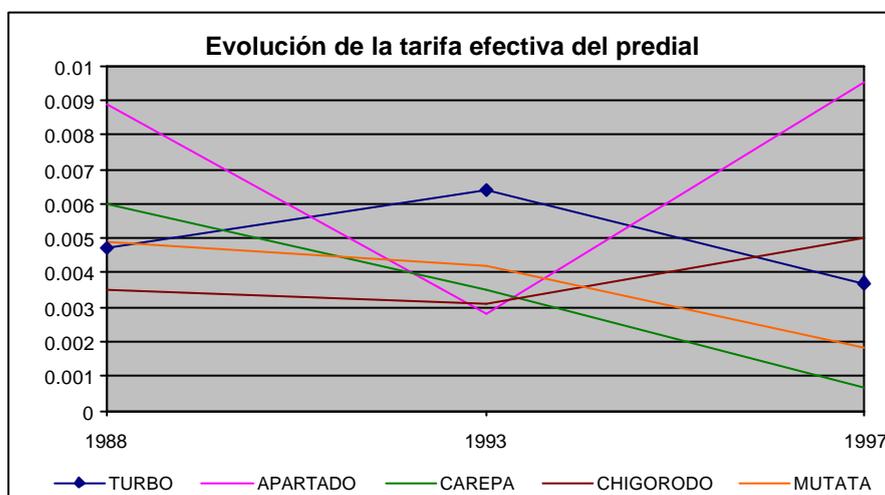
⁵ Tarifa efectiva: resultado de dividir el recaudo efectivo por el avalúo total

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

La Ley permite establecer tarifas entre el 2 x 1000 y el 16 x 1000 y hasta el 33x1000 para lotes de engorde.

| EVOLUCION DE LA TARIFA EFECTIVA DE PREDIAL | | | | | | |
|--|--------|----------|--------|-----------|--------|-----------------|
| AÑO | TURBO | APARTADO | CAREPA | CHIGORODÓ | MUTATÁ | TOTAL SUBREGIÓN |
| 1988 | 0.0047 | 0.0089 | 0.006 | 0.0035 | 0.0049 | 0.0055 |
| 1993 | 0.0064 | 0.0028 | 0.0035 | 0.0031 | 0.0042 | 0.0041 |
| 1997 | 0.0037 | 0.0095 | 0.0068 | 0.005 | 0.0018 | 0.0058 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILAGE CON BASES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997



| TARIFAS REALES DE PREDIAL POR MUNICIPIO | | | | | | |
|---|--|---------------|-----------|------------------|----------------------------|--------------|
| MUNICIPIO | TARIFAS SEGÚN DESTINACIÓN, UBICACIÓN O ESTRATO | | | | | |
| TURBO | Vivienda | Comercio | Lotes | Rural: dest. eca | Rural: pequeña propo. agr. | |
| | 5 al 9/100 | 6 al 9.5/1000 | 22/100 | 7 al 10/1000 | 7 al 12/1000 | |
| APARTADO | Estrato 1 | Estrato 2 | Estrato 3 | Estrato 4 | Estrato 5 | Estrato 6 |
| | 7/100 | 8/1000 | 10/1000 | 10/1000 | 11/1000 | 11/1000 |
| CAREPA | Residencial | Mixto | Lotes | Rural | Vivienda | Dest. eca. |
| | 4 al 8/1000 | 8/1000 | 12/1000 | 10/1000 | 7 al 8/1000 | 1 al 12/1000 |
| CHIGORODO | Habitacional | Comercial | Lotes | Rural | Agropecuario | |
| | 7/1000 | 9/1000 | 12/1000 | 4/1000 | 10/1000 | |
| MUTATA | Urbanos edificados | | Lotes | Predios rurales | | |
| | 7,8,11,12 y 16/1000 | | 33/100 | 7/1000 | | |

FUENTE : ADMINISTRACIONES MUNICIPALES, ELABORO EQUIPO POT/ESAP

Otro aspecto a considerar en relación con la estructura tarifaria de predial, en los cinco municipios, es su inequidad. En algunos casos la tarifa para las grandes explotaciones agrícolas y ganaderas son iguales o menores que para la pequeña propiedad rural. En otros casos no existe una clara distinción entre la tarifa de inmuebles para vivienda y los de uso

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

industrial, comercial y de servicios. Tampoco de distingue para efecto de las tarifas, la vivienda popular.

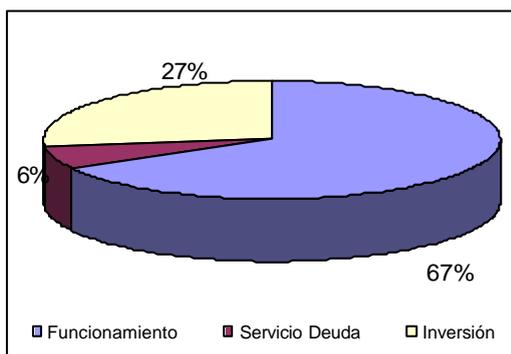
❖ **Cambio en la estructura del gasto**

En lo que respecta a la estructura del gasto, se registra un cambio importante en el período 1.988 a 1.998: aumento considerable de la participación de la inversión y del servicio de la deuda ⁶ y disminución de la participación del funcionamiento ⁷.

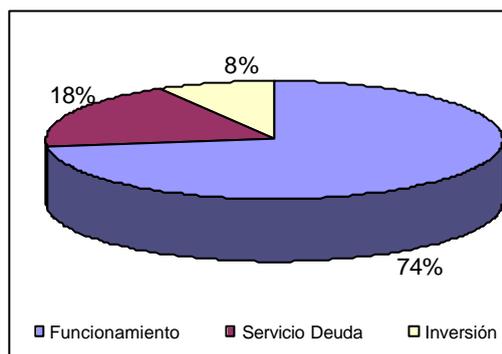
| CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DEL GASTO PUBLICO MUNICIPAL | | | | | | |
|--|----------------|------------|-----------------|------------|-----------------|------------|
| CONCEPTO | 1988 | % | 1993 | % | 1997 | % |
| FUNCIONAMIENTO | 5417741 | 67 | 11025057 | 44 | 9913780 | 27 |
| SERVICIO DEUDA | 478094 | 6 | 1652069 | 11 | 4057750 | 11 |
| INVERSIÓN | 2232776 | 27 | 11310749 | 45 | 22727604 | 62 |
| TOTAL | 8128611 | 100 | 24987875 | 100 | 36699134 | 100 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997

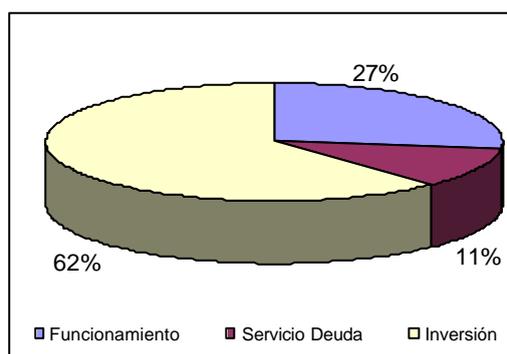
Año 1988



Año 1993



Año 1998



Los gastos corrientes ⁸ registran en el período una tasa de crecimiento anual del 8.3%, un tanto similar al crecimiento observado en el Suroeste (8.1%) y en el Oriente (7.0%).

⁶ Gastos de inversión física (formación bruta de capital) e inversión social (educación, salud, deporte, cultura).

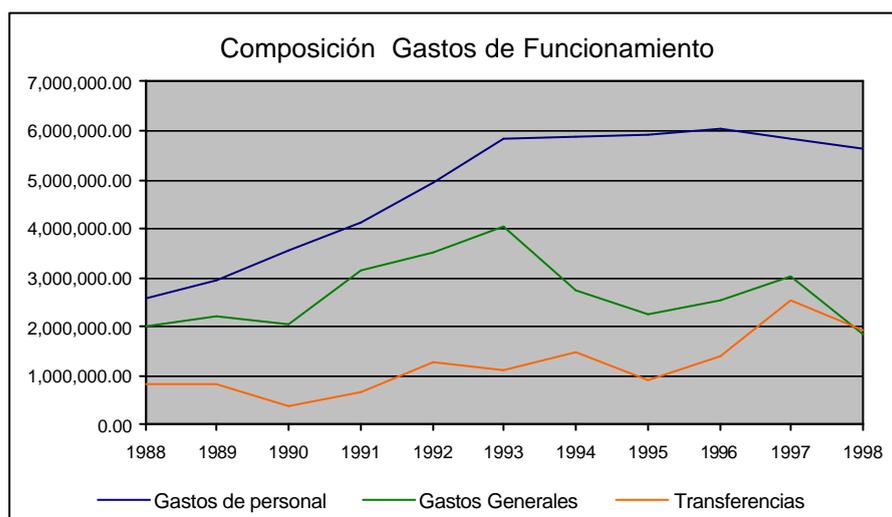
⁷ Gastos de personal, gastos generales y transferencias

⁸ Gastos de funcionamiento más pago de intereses

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| COMPOSICION DEL FUNCIONAMIENTO EN LA SUBREGION | | | |
|---|---------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Año | Gastos de Personal | Gastos Generales | Transferencias |
| 1988 | 2,578,082.52 | 2,028,294.47 | 811,363.92 |
| 1989 | 2,946,228.06 | 2,212,633.11 | 810,188.47 |
| 1990 | 3,545,325.53 | 2,058,842.11 | 360,861.61 |
| 1991 | 4,121,583.72 | 3,165,573.87 | 654,084.11 |
| 1992 | 4,924,492.24 | 3,508,560.32 | 1,248,655.51 |
| 1993 | 5,851,358.24 | 4,044,472.57 | 1,129,226.43 |
| 1994 | 5,874,665.81 | 2,724,769.71 | 1,459,860.27 |
| 1995 | 5,900,175.86 | 2,260,477.01 | 887,187.32 |
| 1996 | 6,025,851.01 | 2,545,329.51 | 1,408,959.31 |
| 1997 | 5,852,319.00 | 3,017,978.00 | 2,530,823.00 |
| 1998 | 5,651,359.00 | 1,844,198.00 | 1,934,505.00 |
| Crecimiento | 8.1% | (0.9%) | 9.0% |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997



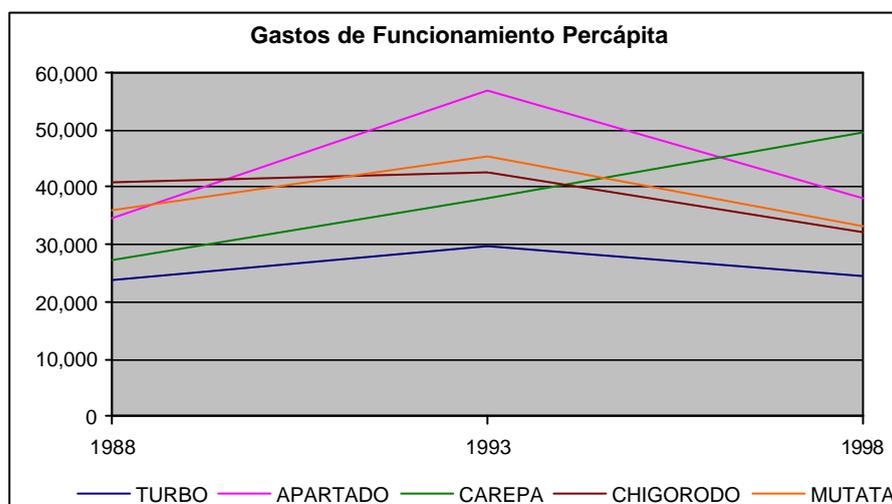
Si bien es cierto los gastos de funcionamiento pasaron del 67% del total de los gastos en 1.988 al 27% en 1.998, se presenta un aumento per cápita de \$ 30.304 a \$ 36.091, en el mismo período.

Este mismo indicador en el Oriente pasó de \$ 32.966 a \$ 49.278 y en el Suroeste pasó de \$ 22.410 a \$ 38.480. Es decir el gasto de funcionamiento per cápita de Urabá resulta relativamente bajo, siendo el más alto el de Carepa y el más bajo el de Turbo.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| GASTOS DE FUNCIONAMIENTO PERCAPITA | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|
| MUNICIPIO | 1988 | 1993 | 1998 |
| TURBO | 23,826 | 29,517 | 24,573 |
| APARTADO | 34,639 | 56,857 | 38,053 |
| CAREPA | 27,269 | 38,021 | 49,329 |
| CHIGORODO | 40,801 | 42,393 | 31,967 |
| MUTATA | 36,117 | 45,259 | 33,058 |
| TOTAL SUBREGIÓN | 30,304 | 41,425 | 36,091 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997



El componente más importante de los gastos de funcionamiento, y también el más controvertido a la hora de analizar el comportamiento de las finanzas públicas, son los gastos de personal.

En términos generales, los gastos de personal per cápita de los municipios analizados, son inferiores al promedio de las otras regiones, \$18.932 en el Suroeste y \$ 25.253 en el Oriente.

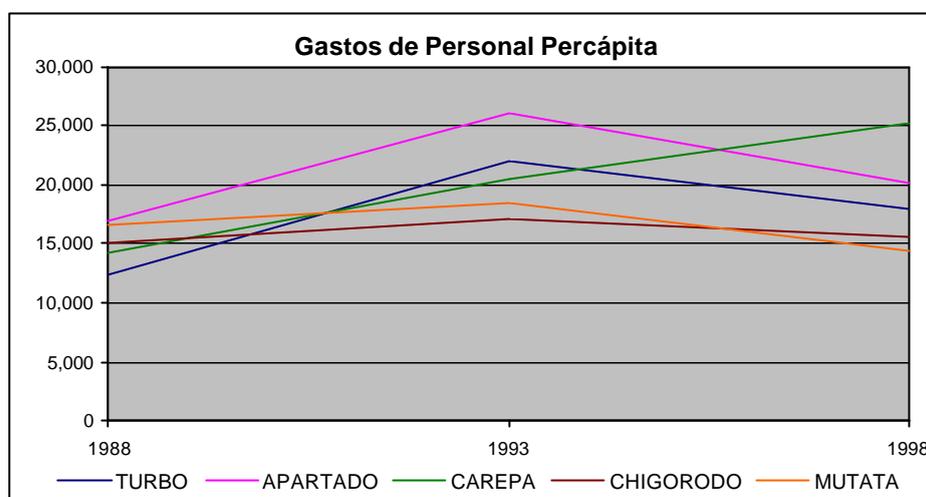
El municipio con más altos gastos de personal es Carepa y el menor es Mutatá.

Con estas cifras no puede hablarse de "burocratización" en los municipios analizados, aunque tampoco se puede descartar la posibilidad de que buena parte de estos gastos sean disfrazados como gastos de inversión.

| GASTOS DE PERSONAL PERCAPITA | | | |
|-------------------------------------|---------------|---------------|---------------|
| MUNICIPIO | 1988 | 1993 | 1998 |
| TURBO | 12,360 | 21,944 | 17,919 |
| APARTADO | 17,011 | 26,013 | 20,185 |
| CAREPA | 14,187 | 20,425 | 25,176 |
| CHIGORODO | 15,063 | 17,069 | 15,592 |
| MUTATA | 16,561 | 18,538 | 14,327 |
| TOTAL SUBREGIÓN | 14,420 | 21,985 | 18,918 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL



En lo que respecta a las transferencias, se registra un mayor crecimiento, 9.0% anual, por el incremento en las transferencias para la seguridad social establecidas por la Ley 100 de 1.993. Desde luego que aquí no aparece la cuantificación del pasivo pensional que el municipio debe asumir en cumplimiento de la citada Ley.

❖ **El déficit corriente, un problema estructural en los municipios de la zona centro de Urabá**

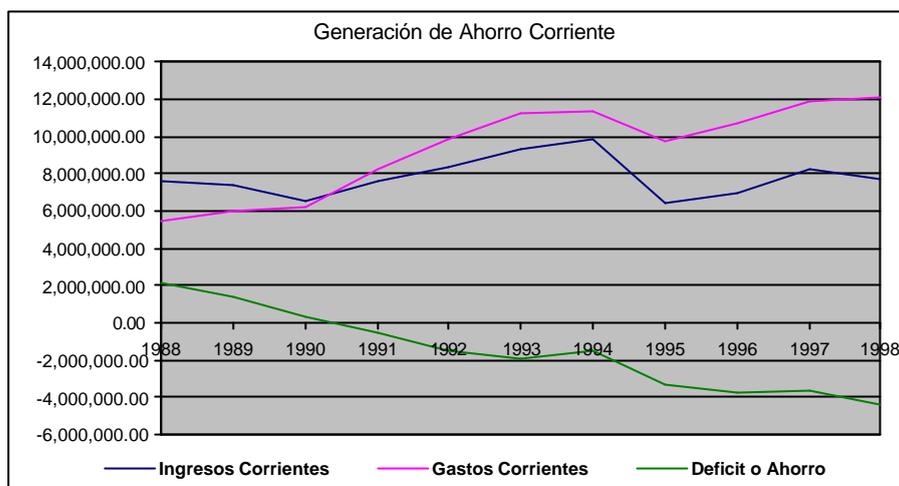
El déficit o el ahorro es el resultado de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes.

Los ingresos corrientes son los recursos que el municipio puede destinar libremente a funcionamiento o inversión, es decir, los tributarios, los no tributarios y las transferencias corrientes (Estas últimas son el porcentaje de transferencias de la nación que son de libre destinación).

| EVOLUCION DEL AHORRO CORRIENTE | | | |
|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|
| Año | Ingresos Corrientes | Gastos Corrientes | Déficit o Ahorro |
| 1988 | 7.586.074.05 | 5.447.899.26 | 2.138.174.80 |
| 1989 | 7.388.626.71 | 6.028.040.79 | 1.360.585.91 |
| 1990 | 6.496.350.88 | 6.213.372.33 | 282.978.56 |
| 1991 | 7.654.540.14 | 8.223.786.78 | -569.246.64 |
| 1992 | 8.394.978.44 | 9.877.087.75 | -1.482.109.30 |
| 1993 | 9.299.772.96 | 11.276.212.58 | -1.976.439.62 |
| 1994 | 9.858.130.85 | 11.342.710.11 | -1.484.579.27 |
| 1995 | 6.403.177.81 | 9.738.401.50 | -3.335.223.69 |
| 1996 | 6.930.625.79 | 10.705.331.81 | -3.774.706.02 |
| 1997 | 8.287.626.00 | 11.900.750.00 | -3.613.124.00 |
| 1998 | 7.671.707.00 | 12.116.109.00 | -4.444.403.00 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

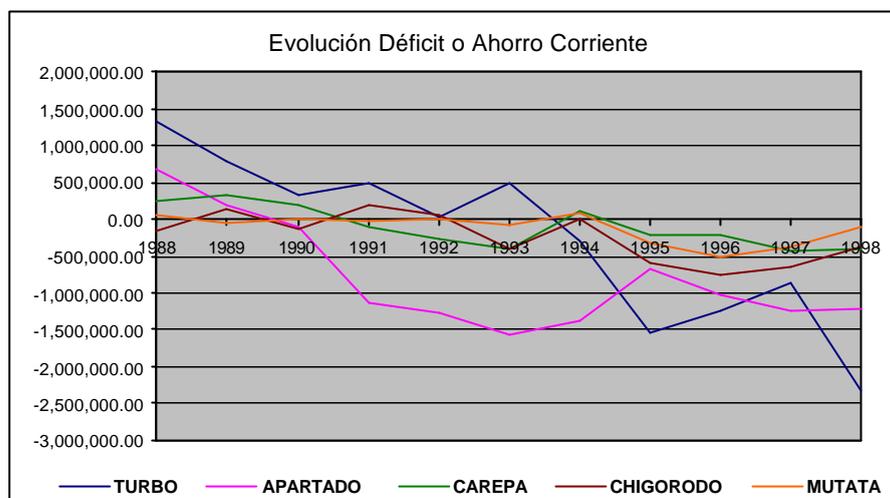


Los gastos corrientes, como ya se ha anotado, resultan de la suma de los gastos de funcionamiento y de los gastos de intereses, aunque en algunos municipios no desagregan el pago de intereses (los presentan agregados con la amortización), razón por la cual este concepto no aparece incluido en el cálculo para los municipios de Carepa (1.997 y 1.998), Mutatá (1.998) y Turbo (1.996 y 1.997).

| EVOLUCIÓN DEL AHORRO CORRIENTE POR MUNICIPIO | | | | | |
|--|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|
| Año | TURBO | APARTADO | CAREPA | CHIGORODO | MUTATA |
| 1988 | 1,335,064.21 | 679,148.49 | 249,513.78 | -175,825.96 | 50,274.28 |
| 1989 | 772,004.20 | 197,650.35 | 319,107.13 | 138,134.28 | -66,310.05 |
| 1990 | 329,941.52 | -112,214.42 | 206,023.39 | -142,721.25 | 1,949.32 |
| 1991 | 496,801.73 | -1,132,987.21 | -99,242.03 | 194,349.10 | -28,168.23 |
| 1992 | 18,762.93 | -1,266,668.33 | -272,651.83 | 42,290.73 | -3,842.80 |
| 1993 | 489,332.93 | -1,573,833.63 | -397,858.15 | -405,071.33 | -89,009.44 |
| 1994 | -310,103.24 | -1,371,144.82 | 113,228.29 | -1,053.68 | 84,494.18 |
| 1995 | -1,551,262.87 | -672,053.19 | -206,524.71 | -590,946.85 | -314,436.07 |
| 1996 | -1,239,263.04 | -1,021,306.59 | -221,037.25 | -768,505.44 | -524,593.70 |
| 1997 | -872,197.00 | -1,245,686.00 | -443,228.00 | -661,163.00 | -390,850.00 |
| 1998 | -233,121.00 | -1,215,255.00 | -416,783.00 | -373,495.00 | -112,081.00 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL



Considerados en conjunto los cinco municipios registran un déficit corriente desde el año de 1.990 que ha venido aumentando en forma gradual, hasta el punto de que en 1.998 ascendió a \$ 4.444 millones, déficit que corresponde a Turbo el 52%, a Apartadó el 27% y el 21% a Carepa, Chigorodó y Mutatá.

El deterioro resulta del mayor crecimiento de los gastos corrientes frente al crecimiento de los ingresos corrientes, pues la tasa anual de crecimiento real de los gastos corrientes es del 8.3%, mientras la de los ingresos corrientes es del 0.1%.

Las causas de esta situación son fundamentalmente las siguientes:

- El bajo fortalecimiento fiscal propio.
- El aumento de los gastos de funcionamiento por las nuevas funciones que han asumido los municipios y por las mayores transferencias para la seguridad social.
- El crecimiento de pago de intereses por el mayor volumen de endeudamiento.
- La disminución de las transferencias corrientes de la Nación a partir de 1.993:

| CATEGORIA | 1.995 | 1.996 | 1.997 | 1.998 | 1.999 | 2.000 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Especial y Uno | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% | 0% |
| 2 Y 3 | 25% | 20% | 15% | 10% | 5% | 0% |
| 4,5 Y 6 | 30% | 27% | 24% | 21% | 18% | 15% |

Vista esta situación en términos generales se puede decir que la consecuencia más funesta del déficit corriente es la utilización de las transferencias de la Nación de inversión forzosa para financiar el faltante.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

En general, entre las prácticas irregulares más utilizadas en los municipios en caso de déficit corriente (no es evidente para los municipios de Urabá),están, en primer lugar, la de disfrazar gastos de funcionamiento en los gastos de inversión financiada con ICN; en segundo lugar la de disponer transitoriamente de los fondos de ICN para pagar funcionamiento. En este último caso los recursos que se toman como préstamo son devueltos en algunos casos, pero en otros el municipio no puede devolverlos por falta de recursos.

Estas prácticas no sólo tiene implicaciones de orden legal, sino que además afecta la financiación de los programas y proyectos de inversión a los cuales se han destinado previamente dichos recursos en los planes operativos de inversión.

En otros casos los recursos del crédito obtenidos se desvían total o parcialmente a cubrir gastos de funcionamiento. Este procedimiento puede tener, igualmente implicaciones legales.

El déficit corriente tiene serias implicaciones en la gestión, entre las cuales hay que destacar:

- La desmotivación del talento humano por la moratoria, en el pago de la remuneración, la cual se convierte, además, un caldo de cultivo para la corrupción.
- La parálisis de la administración por carencia de los bienes y los servicios esenciales para su funcionamiento.
- Los altos costos, especialmente los financieros (permanentemente se recurre a sobregiros y a prestamos de tesorería).
- Incumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.

El déficit corriente se está convirtiendo en una bomba de tiempo para las finanzas locales, más aún si se tiene en cuenta que en los cálculos realizados no está incluido el pasivo pensional, y que cada vez las transferencias para el funcionamiento son menores.

❖ **Las transferencias de la nación principal fuente de financiación del desarrollo local.**

Mientras los ingresos de capital ⁹ para los municipios analizados fueron \$ 2.112 millones en 1.988, \$ 8.696 millones en 1.993, para el año 1.998 dichos recursos ascendieron a \$ 29.239 millones, con una tasa anual de crecimiento real del 30%.

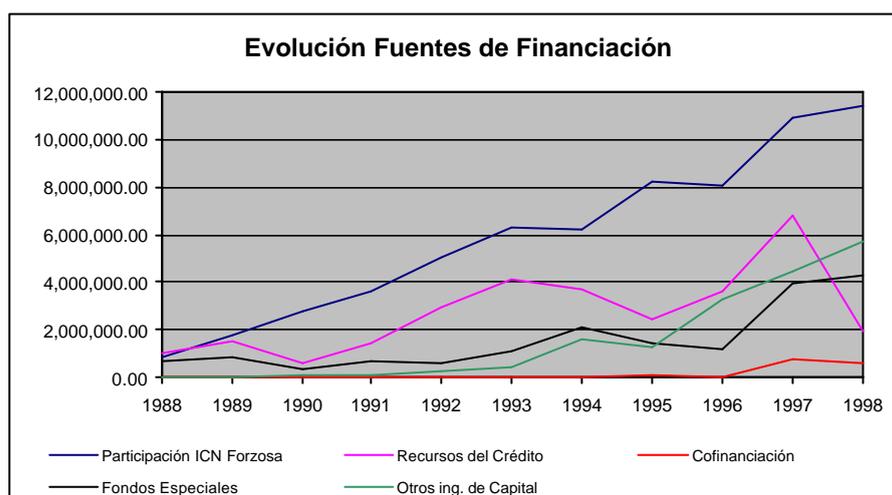
En el mismo período los ingresos de capital per cápita pasaron de \$ 11.814 a \$ 97.878. Como referencia, en las regiones del Oriente y el Suroeste los ingresos de capital per cápita fueron de \$ 123.880 y \$ 107.420, respectivamente.

⁹ Ingresos de Capital : Recursos recibidos por el Municipios para inversión, exceptuando recursos del crédito

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| AÑO | EVOLUCIÓN DE FUENTES DE FINANCIACIÓN | | | | |
|------|--------------------------------------|----------------------|----------------|-------------------|-----------------------|
| | Participación ICN Forzosa | Recursos del Crédito | Cofinanciación | Fondos Especiales | Otros ing. de Capital |
| 1988 | 829,204.59 | 1,036,030.42 | 0 | 647,288.37 | 10,773.00 |
| 1989 | 1,737,659.34 | 1,551,352.30 | 0 | 892,926.06 | 23,835.00 |
| 1990 | 2,747,680.32 | 591,352.83 | 0 | 334,740.74 | 96,122.00 |
| 1991 | 3,580,474.51 | 1,419,272.84 | 0 | 707,992.61 | 132,850.00 |
| 1992 | 5,016,395.44 | 2,915,107.03 | 0 | 566,267.10 | 296,012.00 |
| 1993 | 6,327,357.84 | 4,120,241.11 | 0 | 1,070,002.01 | 425,860.00 |
| 1994 | 6,206,138.84 | 3,724,697.72 | 0 | 2,145,550.47 | 1,581,107.00 |
| 1995 | 8,227,094.51 | 2,441,507.60 | 84,243.56 | 1,431,234.19 | 1,243,712.00 |
| 1996 | 8,042,777.08 | 3,617,900.29 | 46,132.95 | 1,163,638.97 | 3,282,476.00 |
| 1997 | 10,924,073.00 | 6,775,980.00 | 747,907.00 | 3,931,003.00 | 4,441,711.00 |
| 1998 | 11,424,553.00 | 1,987,537.00 | 615,706.00 | 4,292,665.00 | 5,726,650.00 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997



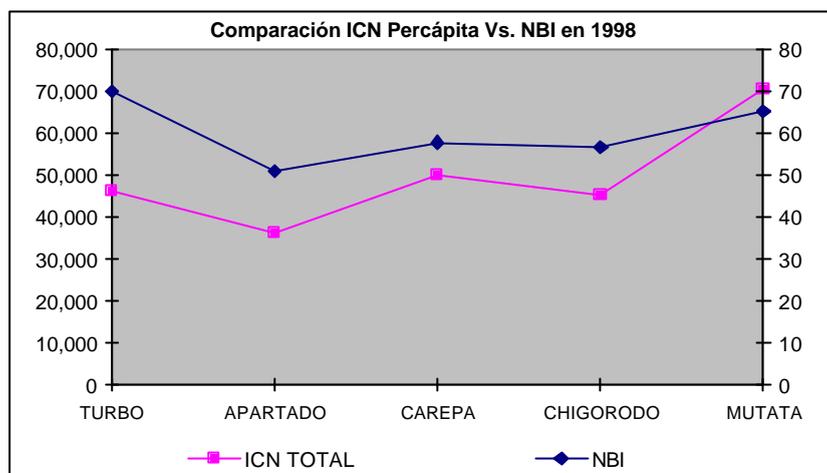
El incremento de los ingresos de capital se origina fundamentalmente en las mayores transferencias de la Nación, especialmente por la vía de los ICN,¹⁰.

| COMPARACION ICN PERCAPITA VS. N.B.I EN 1.998 | | | | |
|--|-----------|-------------|-----------|------|
| MUNICIPIO | ICN LIBRE | ICN FORZOSA | ICN TOTAL | NBI |
| TURBO | 4,585 | 41,406 | 45,991 | 70 |
| APARTADO | 3,638 | 32,742 | 36,380 | 51.1 |
| CAREPA | 10,482 | 39,434 | 49,916 | 57.9 |
| CHIGORODO | 9,506 | 35,762 | 45,268 | 56.6 |
| MUTATA | 14,306 | 56,032 | 70,338 | 65.2 |
| Total Subregión | | | | |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997

¹⁰ Transferencias de ingresos corrientes de la Nación

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL



Al comparar el índice de necesidades básicas insatisfechas de los cinco municipios, con las transferencias de ICN percápita de 1.998, se observa que el municipio de Turbo a pesar de registrar el mayor índice de población con N.B.I., recibe menos transferencias por habitante que Carepa y Mutatá.

Es conveniente recordar aquí los criterios para la distribución de los ICN en los municipios.

| CRITERIOS | % | INDICADORES |
|-------------------------|-----|---|
| 60% Por pobreza | 40% | Población pobre: Población total x NBI |
| | 20% | Nivel relativo de pobreza =NBI |
| 40% por otros criterios | 22% | Población total del municipio |
| | 6% | Esfuerzo fiscal = Variación anual de la tributación percápita ponderada por el NBI |
| | 6% | Eficiencia administrativa = gastos de funcionamiento/población acceso a servicios públicos. |
| | 6% | Progreso en calidad de vida = variación de NBI entre dos periodos intercensales. |

En parte la inexistencia de una relación directa entre las transferencias por habitante y el grado de pobreza para el municipio de Turbo, puede explicarse por el menor esfuerzo fiscal en términos de tributación percápita registrado por este municipio, pero igualmente podría en parte estar originado en inequidad en la distribución de los ICN.

El análisis de los recursos del crédito como fuente de financiación se hará Más adelante.

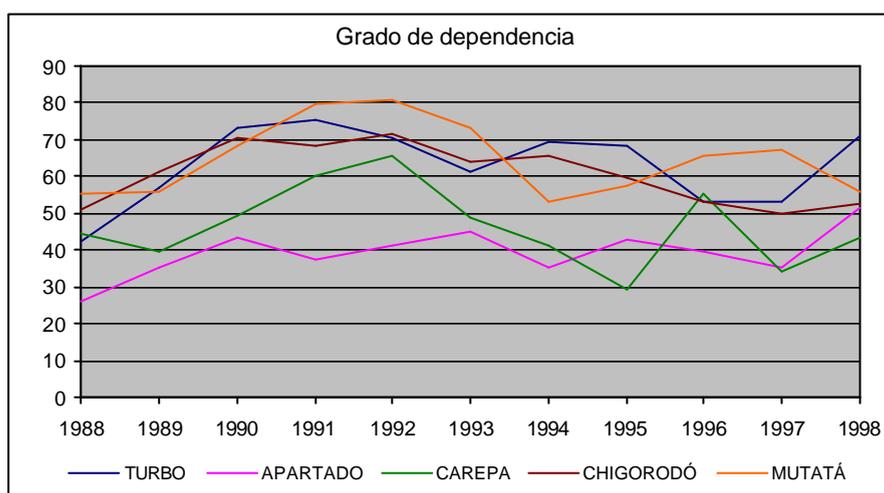
❖ **Aumento del grado de dependencia del consolidado de la subregión**

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

El grado de dependencia, que resulta de relacionar el monto de las transferencias recibidas con los ingresos totales del municipio, registra un aumento en la subregión, pues del 37.97% que se registró en 1.988, pasó al 57.65 en 1.998. En cambio en las regiones del Oriente y el Suroeste el grado de dependencia permanece constante en un 47% y un 49%, respectivamente. El único municipio que no aumenta su grado de dependencia es el municipio de Carepa.

| EVOLUCIÓN DEL GRADO DE DEPENDENCIA | | | | | | | | | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| MUNICIPIO | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| TURBO | 42.49 | 56.83 | 73.08 | 75.41 | 70.39 | 61.52 | 69.51 | 68.25 | 53.05 | 52.95 | 71.1 |
| APARTADO | 26.17 | 35.14 | 43.36 | 37.30 | 41.32 | 45.21 | 35.34 | 42.98 | 39.87 | 35.50 | 51.8 |
| CAREPA | 44.73 | 39.63 | 49.46 | 60.13 | 65.50 | 48.79 | 41.02 | 29.59 | 55.24 | 34.13 | 43.7 |
| CHIGORODO | 50.72 | 61.15 | 70.43 | 68.18 | 71.50 | 64.17 | 65.46 | 59.49 | 53.11 | 49.91 | 52.7 |
| MUTATA | 55.33 | 55.64 | 68.01 | 79.54 | 80.51 | 73.23 | 53.02 | 57.28 | 65.65 | 67.39 | 56.0 |
| Total Subregión | 37.97 | 47,25 | 59.20 | 59.00 | 58.40 | 54.89 | 52.27 | 54.18 | 49.44 | 44.90 | 57.65 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES PORCENTAJE CALCULADO EN PESOS CONSTANTES DE 1.997



Este aumento de la dependencia se debe a las mayores transferencias de la Nación y al relativo bajo crecimiento de los recursos propios.

Individualmente considerados, Turbo es el municipio con mayor grado de dependencia en la Subregión, en tanto que los restantes por debajo del promedio con tendencia a mantenerla constante.

La mayor dependencia del año 1.998 se debe a las mayores transferencias recibidas por vía del situado fiscal para salud.

❖ **Importante aumento del gasto de inversión social**

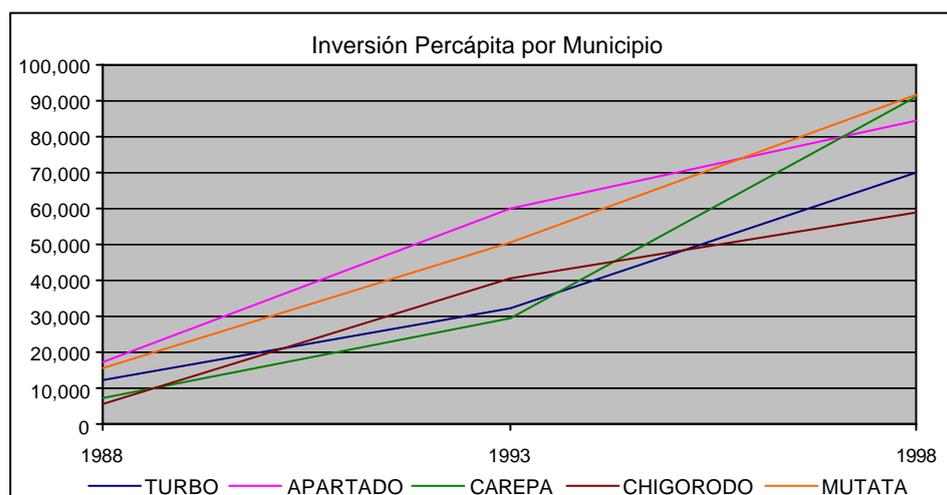
PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

No se tiene evidencia si los mayores recursos de capital son suficientes para financiar la totalidad de los gastos de capital,¹¹ de acuerdo a las competencias transferidas y a las necesidades propias de cada municipio, pero si se ha podido comprobar que en la subregión se presenta un aumento importante, pero desigual, de la inversión.

La inversión per cápita pasó de \$ 12.489 en 1.988 a \$ 76.081 en 1.998, en la subregión, con una tasa de crecimiento anual del 26.1%.

| GASTOS DE INVERSION PERCAPITA | | | | |
|--------------------------------------|---------------|---------------|---------------|--------------------|
| MUNICIPIO | 1988 | 1993 | 1998 | CRECIMIENTO |
| TURBO | 12,178 | 32,475 | 70,141 | 23.4% |
| APARTADO | 17,559 | 60,156 | 84,291 | 24.7% |
| CAREPA | 7,464 | 29,918 | 90,924 | 40.2% |
| CHIGORODO | 5,660 | 40,633 | 58,610 | 33.7% |
| MUTATA | 15,606 | 50,460 | 91,613 | 23.5% |
| Total subregión | 12,489 | 42,499 | 76,081 | 26.1% |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997



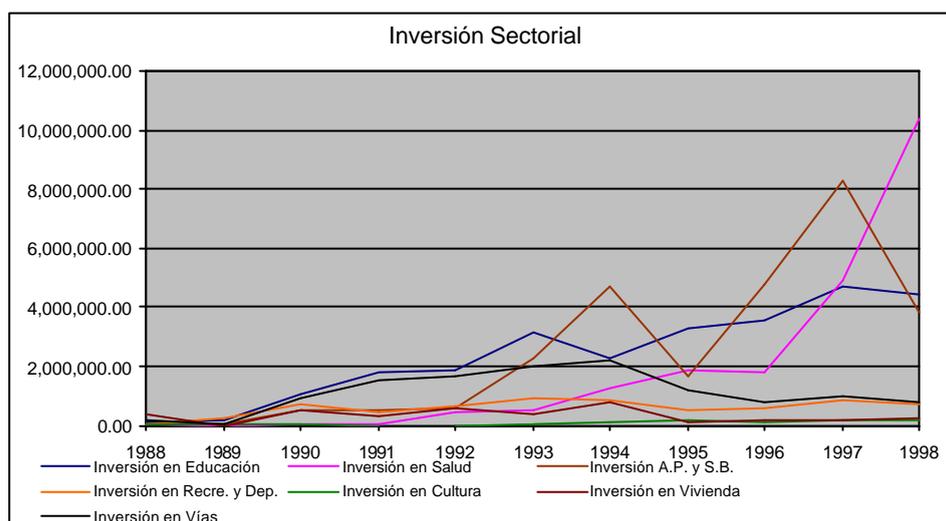
Individualmente considerados los municipios de Mutatá y Carepa presentan la más alta inversión por habitante, seguidos de Apartadó, mientras Chigorodó y Turbo registran una inversión per cápita inferior al promedio de la subregión.

¹¹ Corresponde a los gastos para la formulación bruta de capital fijo o creación de nuevos activos productivos en la economía (instalaciones, vías, acueducto y los gastos de salud, educación y otros).

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| INVERSIÓN SECTORIAL | | | | | | | |
|---------------------|------------------------|--------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------|
| Año | Inversión en Educación | Inversión en Salud | Inversión A.P. y S.B. | Inversión en Recre. y Dep. | Inversión en Cultura | Inversión en Vivienda | Inversión en Vías |
| 1988 | 101,608.28 | 33,574.37 | 31,124.55 | 72,840.05 | 15,584.09 | 395,835.93 | 163,701.54 |
| 1989 | 170,929.36 | 399.94 | 12,398.14 | 271,524.28 | 58,856.17 | 8,498.73 | 18,017.30 |
| 1990 | 1,058,526.31 | 30,799.22 | 530,424.96 | 700,584.78 | 18,323.59 | 528,265.12 | 932,405.47 |
| 1991 | 1,810,241.87 | 44,985.37 | 511,865.66 | 455,393.63 | 10,167.92 | 298,558.01 | 1,501,140.04 |
| 1992 | 1,872,397.64 | 442,096.35 | 614,793.04 | 658,977.73 | 10,217.56 | 608,253.80 | 1,662,394.39 |
| 1993 | 3,158,683.95 | 550,512.36 | 2,239,409.28 | 952,212.17 | 48,623.67 | 355,075.34 | 1,996,495.88 |
| 1994 | 2,264,556.04 | 1,286,617.92 | 4,698,020.25 | 830,774.38 | 77,430.93 | 807,552.48 | 2,178,942.72 |
| 1995 | 3,262,168.04 | 1,849,761.22 | 1,699,268.12 | 476,517.54 | 140,383.39 | 134,794.84 | 1,220,245.14 |
| 1996 | 3,547,153.00 | 1,775,059.02 | 4,793,825.79 | 596,675.08 | 130,268.20 | 201,752.44 | 772,177.65 |
| 1997 | 4,720,717.00 | 4,925,795.00 | 8,299,361.00 | 884,671.00 | 175,784.00 | 182,322.00 | 998,345.00 |
| 1998 | 4,417,998.00 | 10,378,498.00 | 3,797,251.00 | 735,678.00 | 209,561.00 | 279,481.00 | 743,627.00 |

FUENTE: CALCULO DE LOS AUTORES P.O.T. VALORES EN MILES DE PESOS CONSTANTES DE 1.997



Pese a que todos los sectores registran crecimiento real, es la salud la que presenta el cambio más importante a partir de 1997, cuando estos municipios asumen la prestación del servicio.

Los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico son los sectores que adquieren preponderancia en la participación de la inversión social como efecto de las transferencias condicionadas ¹² de la Ley 60 de 1993. Por la misma razón disminuyen en importancia en la inversión los sectores de recreación y deportes, vivienda y vías, que tuvieron alguna importancia antes de la expedición de la Ley 60.

❖ **Aumento del servicio de la deuda a niveles sostenibles**

¹² Las transferencias condicionadas son aquellas en las cuales los gobiernos receptores tienen que cumplir ciertos parámetros en cuanto al destino de los fondos.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

El servicio de la deuda en el período presenta un crecimiento real del 17.6% anual. Mientras en 1.988 el servicio de la deuda per cápita era de \$ 2.670, en 1.993 ascendía a \$ 9.960, y en 1.998 a \$ 13.583. El período pasó de una tasa de participación del 6% del gasto en 1.988, al 11% en 1.998.

Esta mayor utilización de los recursos del crédito se origina en el mayor dinamismo de la inversión por la facilidad que se presentaba antes de la expedición de la Ley 358 de 1.997 para acceder a los recursos del crédito.

| SERVICIO A LA DEUDA | | | | |
|----------------------------|---------------------------------------|--------------|---------------|---|
| MUNICIPIO | SERVICIO DE LA DEUDA PERCAPITA | | | Servicio Deuda Tasa de Crecimiento |
| | 1988 | 1993 | 1998 | |
| TURBO | 4.590 | 3.260 | 15.979 | 13.3% |
| APARTADO | 1.530 | 23.590 | 14.6396 | 25.3% |
| CAREPA | 0 | 7.640 | 12.219 | 9.8% |
| CHIGORODO | 1.220 | 2.970 | 9.640 | 22.9% |
| MUTATA | 830 | 9.060 | 4.288 | 17.8% |
| TOTAL | 2.670 | 9.960 | 13.583 | 17.6% |

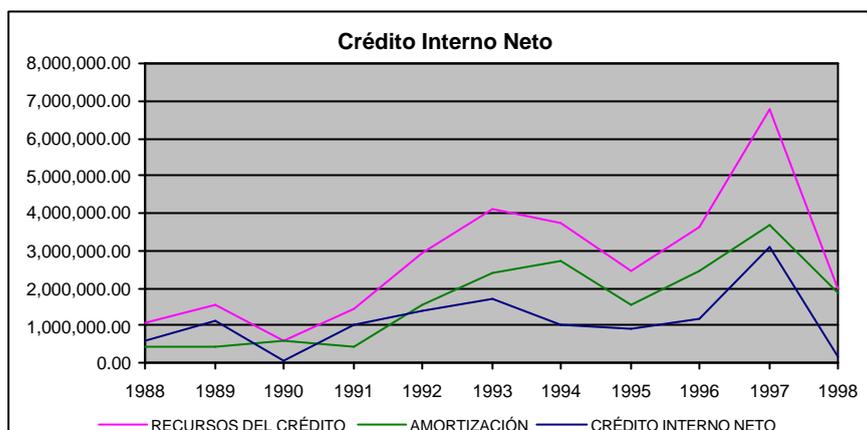
FUENTE: ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO POT/ESAP. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997

El crédito interno neto es la diferencia entre los recursos del crédito recibidos en una vigencia y las amortizaciones realizadas en la misma. La evolución de estas variables muestran como es la Subregión el mayor endeudamiento de los municipios corresponde al tercero y cuarto período de gobierno de los alcaldes populares (junio de 1.992 a diciembre de 1.997)

| CREDITO INTERNO NETO | | | |
|-----------------------------|---------------------------------|--------------------------|---------------------------------|
| AÑO | RECURSOS DEL CRÉDITO | AMORTIZACIÓ N | CRÉDITO INTERNO NETO |
| 1988 | 1,036,030.42 | 447,936.66 | 588,093.75 |
| 1989 | 1,551,352.30 | 424,936.27 | 1,126,416.04 |
| 1990 | 591,352.83 | 565,649.12 | 25,703.70 |
| 1991 | 1,419,272.84 | 419,417.66 | 999,855.19 |
| 1992 | 2,915,107.03 | 1,554,033.45 | 1,361,073.59 |
| 1993 | 4,120,241.11 | 2,400,914.21 | 1,719,326.91 |
| 1994 | 3,724,697.72 | 2,720,713.68 | 1,003,984.03 |
| 1995 | 2,441,507.60 | 1,539,050.86 | 902,456.75 |
| 1996 | 3,617,900.29 | 2,460,887.11 | 1,157,013.18 |
| 1997 | 6,775,980.00 | 3,682,154.00 | 3,093,826.00 |
| 1998 | 1,987,537.00 | 1,855,421.00 | 132,116.00 |

FUENTE: ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO POT/ESAP. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL



Con base en los datos suministrado por los municipios, se calculan los índices de solvencia ¹³ y de sostenibilidad ¹⁴ de los cinco municipios, para el año de 1.999.

| AHORRO OPERACIONAL PARA ENDEUDAMIENTO | | | | |
|---------------------------------------|---------------------|--------------------|--------------------|------------------------------------|
| MUNICIPIO | INGRESOS CORRIENTES | GASTOS FUNCIONALES | AHORRO OPERACIONAL | AHORRO OPERACIONAL (A Justado /99) |
| TURBO | 11.310.280 | 3.035.281 | 8.274.999 | 9.516.249 |
| APARTADO | 15.319.792 | 4.006.091 | 11.313.701 | 13.010.756 |
| CAREPA | 3.776.947 | 1.898.765 | 1.878.182 | 2.159.909 |
| CHIGORODO | 4.751.159 | 1.726.695 | 3.024.464 | 3.478.134 |
| MUTATA | 1.768.297 | 512.542 | 1.255.755 | 1.444.118 |
| TOTALES | 36.926.475 | 11.179.374 | 25.747.101 | 29.609.166 |

FUENTE: ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO POT/ESAP. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997

La subregión registra un ahorro operacional de \$ 29.609.166.000, que corresponde en más del 76% a los municipios de Apartadó y Turbo. El saldo de la deuda de la subregión es de \$ 14.240.825.000, siendo la más alta la de Turbo en la que se ha incluido el préstamo por \$ 2.038.328.000, actualmente en trámite.

| CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO PARA 1999 | | | | | | |
|--------------------------------------|------------------|-------------------|----------------------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------|
| MUNICIPIO | INTERESES 1.999 | SALDO DEUDA | INGRESOS CORRIENTES AJUSTADOS/99 | INDICE DE SOLVENCIA | INDICE DE SOSTENIBILIDAD | CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO |
| TURBO | 1.585.365 | 6.038.689 | 13.006.822 | 16.7% | 46.4% | 6.403.184 |
| APARTADO | 1.087.716 | 3.905.249 | 17.617.761 | 8.4% | 22.2% | 10.188.959 |
| CAREPA | 520.356 | 1.896.829 | 4.343.489 | 24.1% | 43.7% | 981.736 |
| CHIGORODO | 451.000 | 1.769.173 | 5.463.833 | 13.0% | 32.4% | 2.601.893 |
| MUTATA * | 189.265 | 630.885 | 2.033.542 | 13.1% | 31.0% | 995.948 |
| TOTAL | 3.833.702 | 14.240.825 | 42.465.446 | 12.9% | 33.5% | 21.171.720 |

FUENTE: ADMINISTRACIONES MUNICIPALES. ELABORO EQUIPO POT/ESAP. VALORES EN PESOS CONSTANTES DE 1.997
* CALCULO POR LA DIFERENCIA ENTRE PRESTAMOS RECIBIDOS Y LAS AMORTIZACIONES REALIZADAS

¹³ Se obtiene de dividir los intereses por el ahorro operacional ≤ 40% semáforo verde; ≥40% <60% semáforo amarillo; > 60% semáforo rojo.
¹⁴ Se obtiene de dividir el saldo de la deuda por los ingresos corrientes. > 80% semáforo rojo

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

El índice de solvencia de la Subregión es del 12.9%, lo cual significa que tiene una disponibilidad del 26.1% del ahorro operacional para sumir nuevos intereses, sin sobrepasar el límite del semáforo verde (40%).

La mayor solvencia la registra Apartadó que solamente la tiene comprometida en un 8.4%, y la menor corresponde a Carepa que la tiene comprometida en un 24.1%.

El índice de sostenibilidad es del 33.5% para la Subregión, es decir que posee libre un 46.5%, Turbo y Carepa son los municipios con menor sostenibilidad y Apartadó el que mayor sostenibilidad registra.

Esta situación que es positiva, en mayor o menor grado para los cinco municipios le permite a la Subregión disponer de una capacidad de endeudamiento, para 1.999 de \$ 21.171.720.000, calculando a una tasa del 35% efectiva anual.

Se puede concluir que el propósito del fortalecimiento fiscal propio no se ha cumplido a plenitud si se tiene en cuenta que los ingresos corrientes solamente presentan un crecimiento del 0,1% , como resultado de la disminución del 3,6% de los ingresos no tributarios, al aumento del 4,1% de los tributarios y a la disminución del 2,9% de las transferencias corrientes. Solamente los municipios de Apartadó y Carepa registran algunos resultados positivos en su tributación.

En cuanto a la capacidad de inversión todos los municipios exceptuando a Chigorodó y Turbo presentan niveles importantes de inversión por habitante. Esta mayor capacidad de inversión se debe a los mayores pero desiguales transferencias de la Nación.

En cuanto a eficiencia del gasto todos los municipios exceptuando Carepa registran gastos de funcionamiento y de personal por habitante dentro de un promedio de la subregión y dentro de los promedios de otras subregiones lo cual indica en términos generales que hay una eficiente asignación del gasto.

Por otra parte en el período 1988 a 1998 se presenta un cambio importante en la asignación del gasto:

El funcionamiento pasa del 67% al 27%, la deuda pasa del 6% al 11% y la inversión pasa del 27% al 62%.

El déficit corriente, estructural y creciente con sus consecuencias se convierte en uno de los obstáculos más importantes para el cumplimiento de los objetivos de los cinco municipios.

4. PROBLEMAS DE GESTION QUE OBSTACULIZAN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS

4.1 AREA DE PLANEACIÓN

Problema: debilidades en el sistema de planeación

| Descriptores | INDICADORES |
|--|--|
| 1. Se presenta deficiencias en la estructura administrativa de la oficina de planeación | 1. De los 8 funcionarios existentes, uno es especializado, dos son profesionales, uno es Tecnólogo, dos son técnicos y dos son bachilleres. |
| 2. El plan de desarrollo como herramienta de planeación presenta debilidades | <p>1. Desarticulación entre posibilidades de financiación, objetivos, metas y proyectos : Proyección Financiera = 39.331 millones Plan de Inversiones = 78.298 millones Desfinanciación = 38.959 millones</p> <p>2. No hay unidad en la identificación de los proyectos ni relación armónica entre programas y proyectos.</p> <p>3. En alto % los proyectos del plan no estaban formulados, sino que son partidas asignadas a ideas de proyectos.</p> <p>4. El concejo municipal de planeación no tuvo la suficiente orientación, información y tiempo para realizar una activa participación en la elaboración del plan.</p> |
| 3. Los planes sectoriales existentes están desactualizados y en alto grado desarticulados del plan de desarrollo. | 1. El 78% de los posibles planes sectoriales están desactualizados y no se aplican y otros se aplican parcialmente. |
| 4. Existe una baja aplicación de los instrumentos de planificación | 1. El 77% de los instrumentos de apoyo no se aplican suficientemente. |
| 5. Existe poca aplicación de la planeación operativa | <p>1. El 36% o sea 4 de 11 dependencias tienen planes de acción.</p> <p>2. La Dirección de Planeación es débil en la orientación metodológica, en la coordinación, elaboración y ejecución de los planes de acción.</p> <p>3. Los pocos planes de acción son elaborados con un horizonte de 3 años, no hacen una descripción detallada de actividades por cada proyecto con sus costos, flujos de fondos y cronogramas; además conciben recursos de cofinanciación ambiciosos sin estar certificados.</p> |
| 6. No existe una articulación armónica entre: participación del bppim con todos los proyectos registrados) en el proceso de programación de las inversiones, la elaboración de los plenas de acción y el poi | <p>1. La mayoría de proyectos que se están ejecutando no están formulados ni registrados en el BPPIM.</p> <p>2. La oficina de planeación y secretaría y dependencias participan parcialmente en la planeación financiera.</p> <p>3. No esta consolidado el BPPIM ni se ha aprobado su manual de operaciones.</p> <p>4. El indicador inmediatamente anterior.</p> |

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

| Descriptor | INDICADORES |
|---|---|
| 7. No se realiza un adecuado seguimiento, control y evaluación a la gestión | 1. No existe indicadores de gestión sólo los de los pocos proyectos formulados. 2. No se manejan sistemas de información 3. No se aplican métodos de evaluación. 4. No se realiza seguimiento a los planes de acción 5. No se realiza seguimiento al POAI. 6. No se realizan informes de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo |
| 8. Débil participación en el proceso de desarrollo territorial | 1. Las autoridades e instancias de planeación no conocen ni manejan adecuadamente la normatividad existe. 2. No hay una activa participación de los actores municipales en la elaboración del P.O.T. 3. No hay una activa participación de los actores municipales en la planeación y ejecución de proyectos interadministrativos y subregiones, ni convivencia de los macroproyectos visionados para la subregión. |

Causas

Entre otras las situaciones que pueden estar originando el problema son los siguientes:

- La Falta de políticas claras para la implementación de un programa continuado de capacitación.
- La Poca “cultura” en planeación en las autoridades e instancias de planeación.
- El Desconocimiento general de las leyes, normas y métodos adecuados que orienten el procedimiento para implementar la cultura de la planeación municipal.
- Existe desconocimiento del sistema y sus ventajas .
- Se presenta Conflicto de intereses por tradición.
- Se realiza poca capacitación que responda a las necesidades y expectativas de los funcionarios.
- El sistema es relativamente nuevo en Colombia y existen unos nuevos componentes (Planes de Acción, Plan Financiero, Etc.) para los cuales no ha existido suficiente claridad en los procedimientos a seguir.
- Tradicionalmente se destinan pocos recursos para capacitación.
- Se realiza una inadecuada utilización recursos para la capacitación.
- Pocos recursos destinados para capacitación.
- La Capacitación en los diferentes componentes se limita a los niveles directivos y no se replica a los operativos distorcionandose la información en el traspaso.
- La Estructura administrativa es inadecuada.
- Los Recursos humano son insuficiente en la oficina de planeación.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

- No se optimiza el talento humano.
- Hay Subutilización del recurso humano.

- El Municipio no está preparado para asumir la descentralización.

- La orientación de instancias superiores no es clara ni oportuna.

- Períodos de gobierno cortos.
- Vacíos en la normatividad.
- No hay unificación de criterios a nivel departamental y nacional.

- Recursos económicos escasos.

- Analiza la parte financiera.

Consecuencias

De no corregirse la situación actual, el escenario futuro en este aspecto puede ser el siguiente:

- Poca aplicación de la planeación operativa.
- Parcial aplicación de instrumentos de planeación.
- No se utilizan herramientas adecuadas de entendimiento a la comunidad.
- Escasa participación comunitaria y ciudadana.
- La planeación municipal se limita a la solución inmediatista de problemas urgentes, quitando tiempo para lo más importante.
- Los planes como herramientas de planeación presentan debilidades.
- No hay una adecuada planeación del territorio.
- Poca comunicación entre acciones por dependencias.
- Desarticulación sistemas presupuestal y planeación.
- Descoordinación interdisciplinaria y sectorial. Las dependencias que tienen que ver con la planeación, conocen los procedimientos y manejan su sector respectivo, pero no aplican su conocimiento al trabajo de equipo por diversos obstáculos políticos, económicos y administrativos.
- No se realiza adecuado seguimiento, control y evaluación a la gestión.
- Parcial seguimiento a proyectos.
- Desarticulación de planes municipales – departamentales – nacionales.
- Desactualización y desarticulación de planes sectoriales.
- No se cuenta con un sistema de información adecuado.
- Se merma la capacidad del Municipio para resolver las NBI de la población.
- No hay mejoramiento de la calidad de vida de la población.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

4.2 AREA DE PROYECTOS

Problema: inadecuada gestión de proyectos

| Descriptores | INDICADORES |
|---|--|
| 1. No se realiza una adecuada planeación de los proyectos | 1. Sólo se formulan los proyectos que tienen posibilidades de acceder a recursos de cofinanciación, 2. La mayoría de las secretarías no elaboran planes de acciones 3. La oficina de planeación es la que formula los proyectos |
| 2. Se presentan debilidades en la organización de los proyectos | 1. El BPPIM como herramienta dinámica de apoyo al proceso de planeación, no participa en los procedimientos para la programación de las inversiones (no está montado). 2. En la mayoría de los proyectos no se elaboran : Los cronogramas de ejecución, montaje del esquema organizacional de gerencia del proyecto, estimación del flujo de fondos. |
| 3. La ejecución de proyectos presenta debilidades | 1. Se invierte recursos y se ejecutan muchas obras y acciones sin estar soportado por proyectos debidamente formulados y registrados en el BPPIM.. |
| 4. Existe poca cultura en gestión y proyectos en autoridades e instancias de planeación | 1. No se ha generado la "Cultura" del proyecto como herramienta para garantizar eficiente y eficaz inversión de los recursos. 2. No existe suficiencia apropiación del manejo de metodologías para formulación de proyectos. 3. No se genera consenso en torno a la importancia del BPPIM y sus funciones. 4. No existe una real participación de la comunidad en la gestión de proyectos |
| 5. No se ha consolidado el montaje del bppim | 1. No hay consenso en la apropiación y aplicación del manual de operaciones y metodologías 2. No se implementa suficiente asesoría y capacitación continuada en gestión de proyectos. 3. No se ha instalado el SSEPI. |
| 6. No se realiza un adecuado seguimiento, control y evaluación a los proyectos | 1. No tiene indicadores de gestión 2. No tiene mecanismos de control, seguimiento y evaluación a los proyectos. 3. No tiene métodos de evaluación 4. Sólo realizan interventoría a los proyectos ejecutados por contrato. |

Causas

Entre otras las situaciones que pueden estar originando el problema son las siguientes:

- Poca cultura de gestión de proyectos en autoridades e instancias de planeación.
- Descoordinación entre proceso de planeación y disponibilidad de recursos (POAI, presupuesto).
- No información a la comunidad sobre los proyectos a ejecutar Falta capacidad instalada para la formulación de proyectos Poca capacitación en gestión de proyectos.
- Debilidades en la organización de los proyectos Falta de capacidad instalada para la gestión de recursos de financiación Deficiencias en la asignación de gerencia del proyecto No estimación del flujo de fondos de los proyectos.
- Falta de recursos tecnológicos y humanos Carencia de equipos adecuados para la ejecución directa de proyectos.
- Falta de programación para la ejecución de proyectos directamente.
- Falta de interventoría en la ejecución directa de proyectos Debilidades por ausencia de cronogramas.
- No adecuado sistema de seguimiento, control y evaluación de proyectos.
- No consolidación del Banco de Proyectos Proceso iniciado recientemente.
- No se ha definido y fortalecido La Estructura Administrativa Falta mantenimiento y sostenibilidad de algunos proyectos La orientación no es clara ni oportuna .
- Falta de políticas nacionales claras para la cofinanciación de proyectos.
- No hay unificación de criterios a nivel departamental y nacional para la orientación en la gestión de proyectos.
- Falta de recursos analiza Area Financiera

Consecuencias

De no corregirse la situación actual, el escenario futuro en este aspecto puede ser el siguiente:

- Poca apropiación de la comunidad de las metodologías de formulación de proyectos.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

- Falta veeduría ciudadana en ejecución de proyectos.
- Escasa participación de la comunidad en la Gestión de proyectos.
- No existe relación armónica entre proyectos formulados, Planes de Acción y Plan de Desarrollo.
- Desarticulación entre secretarías para formulación y ejecución de proyectos.
- No se realiza una programación y ejecución integral de los proyectos.
- No se optimizan los recursos.
- No eficiente y eficaz inversión de los recursos públicos.
- Solo se formulan los proyectos con expectativas de cofinanciación.
- Asignación de partidas globales supeditado a la consecución de recursos no a la solución integral de necesidades.
- No hay eficiencia en la asignación de los recursos.
- No eficiente y eficaz inversión de los recursos públicos.
- Baja calidad en la prestación de los Servicios (educación, SSPP domiciliarios, Etcétera).
- No apropiación del Manual de Operaciones y Metodologías para la gestión de proyectos.
- No se realiza adecuado seguimiento, control y evaluación.
- No se conoce el avance de ejecución de proyectos del Plan de Desarrollo.
- No se realiza adecuado reconocimiento de la viabilidad de los proyectos inconclusos.
- No se cumplen los objetivos y metas de los proyectos y programas del Plan de Desarrollo.
- Incumplimiento a los compromisos adquiridos con la comunidad.
- No existencia de datos estadísticos, indicadores, sistemas de información comunidad

4.3 AREA ADMINISTRATIVA

Problema: Deficiencias del Sistema de Control Interno

| Descriptor | Indicadores |
|------------------------------|---|
| Lentitud en la gestión | 1. Superávit de tesorería a diciembre 31/98 = \$ 6.731.349 2. Superávit de ejecución presupuestal a mayo 30/99= \$ 5.427.417 |
| Debilidades en la evaluación | 1. No se han consolidado los indicadores de gestión. |

Causas

Entre otras, las situaciones que pueden estar originando el problema son las siguientes:

- La no expedición del acto administrativo para adoptar el sistema de control interno.
- El poco compromiso con el control interno.
- No se ha realizado una apropiación suficiente de la cultura del control interno.
- Los indicadores de gestión aún están en proceso de construcción.
- El poco apoyo de otros niveles del estado para que el municipio establezca el control interno.
- Debilidad en la sensibilización y capacitación sobre el control interno.
- Debilidades en la capacidad instalada para el establecimiento del control interno.

Consecuencias

De no corregirse la situación actual, el escenario futuro en este aspecto puede ser el siguiente:

- Desconocimiento de los resultados de la gestión.
- Logro parcial de los objetivos y metas.
- Imposibilidad para establecer un sistema de control interno.
- Desconocimiento del impacto de la aplicación de las políticas y de la gestión municipal.
- Información poco confiable e inoportuna.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

- Riesgo en el manejo de los recursos.
- Dificultades en el proceso de evaluación.
- Poca capacidad de respuesta a situación de los problemas de la comunidad.
- Incumplimiento a las exigencias de Ley por todos los actores de la administración.

Problema: debilidades en las políticas de desarrollo del talento humano

| Descriptor | INDICADORES | | |
|--|---|-------|-------|
| Mediano nivel de conocimientos del funcionamiento de funcionarios y concejales | NUMERO | % | |
| | Primaria | 18 | 3.15 |
| | Bachiller | 312 | 52.81 |
| | Técnico | 36 | 6.10 |
| | Tecnólogo | 47 | 7.96 |
| | Profesional | 101 | 17.11 |
| Especializado | 76 | 12.88 | |
| Inexistencia de inducción | En el 100% de las entidades y dependencias. | | |
| Inexistencia de capacitación | En el 100% de entidades y dependencias. | | |

Causas

- Entre otras, las situaciones que pueden estar originando el problema, son las siguientes:
- Inexistencia de programas de inducción.
- Poco sentido de pertenencia por falta de incentivos y motivación individual.
- La situación sociopolítica de la región.
- Deficiencias en la comunicación interna.
- No existe un plan de estímulos y estímulos.
- Vacíos la normatividad de carrera administrativa.
- No existe un programa de capacitación permanente de acuerdo a las necesidades.

Consecuencias

De no corregirse la situación actual el escenario futuro en este aspecto puede ser el siguiente:

- Ausencia del trabajo en equipo.
- Deterioro de las relaciones interpersonales.

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

- Perdida de credibilidad.
- Desmotivación del personal.
- No existe crecimiento personal.
- Clima laboral difícil.
- Perdida total del sentido de pertenencia.
- Deficiencias en la prestación del servicio.
- No cumplimiento total de los objetivos.

4.4 AREA DE FINANZAS

Problema: Déficit corriente estructural y permanente

| Descriptores | INDICADORES |
|---|---|
| | 1. El déficit corriente tiene el siguiente comportamiento (en miles de pesos) |
| | 1990 112.214 |
| | 1991 1.132.987 |
| | 1992 1.266.666 |
| | 1993 1.573.833 |
| | 1994 1.371.144 |
| | 1995 672.053 |
| | 1996 1.021.306 |
| | 1997 1.245.686 |
| | 1998 1.215.255 |
| 1. Los ingresos corrientes no cubren los gastos de funcionamiento e intereses | ➤ El déficit, al 30 de agosto la administración presenta un déficit de \$ 1.036.345.455 derivados de: |
| | Ingresos \$ |
| | 2.785.650.825 |
| | Egresos: |
| | Traslados de ley 173.880.279 |
| | Compromisos 2.911.258.228 |
| | Transados causados 478.624,901 |
| | Pago demandas 53.000.000 |
| | Eade alumbrado publico 103.667.191 |
| | Aseo 81.346.682 |
| | Total 3.821.996.282 |

Causas

Entre otras, las situaciones que pueden estar originando el problema, son las siguientes:

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

DEBIL RECAUDO PREDIAL UNIFICADO

- Errores en la liquidación y facturación en el área urbana y rural.
- Cultura del no pago.

DEBIDO COBRAR CONSIDERABLE

- Falta de depuración y actualización del estado real de cartera.
- Desactualización de los programas.
- Desactualización de la información.
- Falta de ejecución permanente del cobro administrativo coactivo para el área urbana y rural.

DEBIL RECAUDO INDUSTRIA Y COMERCIO

- Evasión de impuesto.
- Desconfianza comunidad frente a la inversión y destino recursos.
- Falta de mayor control y supervisión de las declaraciones de los contribuyentes.

FALTA DE CONTROL Y RACIONALIZACIÓN DEL GASTO

- Deficiencia en la información necesaria elaboración del presupuesto.
- Falta de implementación de un centro de costos.
- Segregación del gasto no hay evaluación beneficio costo resultado.
- Improvización del gasto no se consideran elementos del orden legal y contractual.

FALTA DE GESTIÓN DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS URBANISTICAS PLANEACIÓN Y VIVIENDA

- Falta de control, seguimiento aplicación y sanciones de licencias de construcción y aprobación de planos lineamientos ocupación de vías, rotura de calles y usos de subsuelos.
- Ilegalidad de predios.

FALTA DE MODERNIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN DE LA SECRETARIA DE HACIENDA

- No se presta la debida importancia a la actualización tecnológica de los procesos.
- Limitados recursos económicos.

CELERIDAD EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN

- Delegación a los municipios de nuevas responsabilidad sin contar con recursos suficientes.
- Mayores traslados de ley y parafiscales.
- Asunción de competencias sin una debida preparación y ajuste administrativo y financiero.

Consecuencias

De no corregirse la situación actual el escenario futuro en este aspecto puede ser el siguiente:

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE APARTADO
DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

NO SE POSIBILITA UNA COBERTURA TOTAL DEL PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO

- Pérdida de credibilidad e imagen de la administración central y desmotivación de la comunidad frente a las políticas municipales.

DISMINUYE LA INVERSIÓN SOCIAL

- Menos posibilidad de mejorar la calidad de vida de la población.

DIFICULTADES EN EL SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA (CONTABILIDAD BOLETINES, NÓMINA E INVENTARIO)

- Toma de decisiones sin soporte financiero.
- Incumplimiento en la presentación de informes.

DESMOTIVACIÓN DEL TALENTO HUMANO.

- Disminución de la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de función social del municipio.

5. PROYECCION FINANCIERA

La proyección financiera del municipio se realizó tomando en cuenta los siguientes criterios:

5.1 INGRESOS CORRIENTES

La proyección se realizó tomando en cuenta el comportamiento histórico, es decir las tasas de crecimiento para establecer la posibilidad de cumplimiento de la proyección. Igualmente se tomó en cuenta el desempeño actual, es decir los recaudos reales en esta en vigencia con comportamiento hasta el mes de mayo.

Para el caso de Apartadó la tasa de crecimiento observada y el porcentaje de proyección es el siguiente:

| CONCEPTO | TASA CRECIMIENTO | % PROYECCIONES | | | |
|---------------------------|---------------------|----------------|------|------|------|
| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Predial | 38% | 20% | 30% | 20% | 20% |
| Industria y Comercio | 27% | 15% | 20% | 20% | 15% |
| Avisos y Tableros | 23% | 15% | 20% | 20% | 15% |
| Circulación y Tránsito | 21% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Otros tributarios | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Aseo | 88% | 10% | 20% | 20% | 10% |
| Sobretasa a la gasolina | 18% | 10% | 10% | 40% | 10% |
| Otros no tributarios | 5% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Gastos de personal | 31% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Gastos generales | 20% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Transferencias | 41% | 10% | 10% | 10% | 10% |
| Participación ICN forzosa | 59% | 10 Inf. | 10% | 10% | 10% |

En cuanto las transferencias corrientes se tomo en cuenta el porcentaje, que el municipio puede destinar a funcionamiento de acuerdo con su categoría. Según el Acto Legislativo mínimo 1 de 1995. Los municipios de categoría especial, categoría primera y categoría segunda no pueden apropiar transferencias del ICN para funcionamiento a partir del año 2000, en tanto que los de categoría tercera, cuarta, quinta y sexta pueden apropiar el 15% a partir del año 2000.

5.2 GASTOS CORRIENTES

Los gastos de funcionamiento fueron proyectados con el desempeño actual y un crecimiento anual del 10%, si se tiene en cuenta que esta es la tendencia de la inflación. Los intereses corresponden a los vencimientos, cuya proyección fue suministrada por la Tesorería del municipio DEFICIT O AHORRO CORRIENTE.

Con estos criterios de proyección, es decir asumiendo que el municipio no adopte ninguna acción para mejorar su situación, se puede apreciar la evolución del déficit hasta el año 2009.

5.3 INGRESOS DE CAPITAL

La proyección del ICN y situado fiscal se elaboró formando en cuenta los valores informados por Planeación Nacional para el año 2000 y para los años siguientes la proyección de estos y de los demás ingresos se hizo sólo con una tasa de crecimiento del 10 % anual, previendo la tendencia del Gobierno Nacional a disminuir el déficit fiscal y teniendo en cuenta que una parte de las transferencias irá al fondo pensional de la entidades territoriales.

5.4 DEUDA ACTUAL

La deuda actual se estimó con base en los proyecciones suministradas por la Tesorería del municipio.

5.5 AHORRO DISPONIBLE

Este resultado de sumar el déficit o ahorro corriente con los ingresos de capital y restar la amortización de la deuda.

Este ahorro disponible puede ser utilizado por la administración para la inversión en su totalidad o puede destinar una parte a financiar recursos del crédito para apalancar la inversión.

5.6 CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO

Esta se calculo tomando en cuenta los indicadores de solvencia y sostenibilidad previstos en la Ley 158 de 1997. La capacidad de endeudamiento se estimo con prestamos a plazo de cinco años pagaderos en cuotas iguales de amortización más pago de intereses vencidos del 35% anual sobre saldo, sin que el índice de solvencia supere el 40% y sin que el índice de sostenibilidad supere el 40%.

5.7 SERVICIO DE LA DEUDA

Se calculó para los prestamos a contratar en cada vigencia, tomando en cuenta los criterios enunciados anteriormente.

5.8 AHORRO FINAL

Resulta de restar del ahorro disponible, el servicio de la deuda de los nuevos prestamos.

5.9 OTROS INGRESOS

Por no contar con información suficiente no se proyectaron otros ingresos tales como aportes del sector privado, contribuciones de valorización, recuperación de plusvalía, recursos de cofinanciación o recursos de cooperación internacional.

5.10 CAPACIDAD DE INVERSIÓN

Son los recursos aproximados con los que puede contar la administración en cada vigencia por la inversión en los diferentes sectores. Esta capacidad resulta de sumar la capacidad de endeudamiento con el ahorro final y otros ingresos.

6. ANEXOS