

PARTE 3

**DIAGNÓSTICO DEL PROCESO DE PARTICIPACIÓN Y
CONCERTACIÓN**

TABLA DE CONTENIDO

<u>1</u>	<u>ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES</u>	<u>3</u>
<u>2</u>	<u>¿CÓMO SE DESARROLLÓ EL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL POT DE LA ZONA CENTRO DE URABÁ ?</u>	<u>4</u>
2.1	MOMENTO 1: EL DIAGNOSTICO	5
2.1.1	FACTORES EXTERNOS A LAS ORGANIZACIONES	5

1 ALGUNOS ELEMENTOS CONCEPTUALES¹

La **participación**, será entendida como un proceso de intervención social a través del cual se busca mejorar la calidad de vida de los pobladores, en un contexto específico determinado, es un ejercicio democrático en el que interactúan diferentes actores de manera individual o colectiva respondiendo a intereses específicos.

Se han identificado diferentes **formas de participación** :

La participación social : hace referencia al proceso de agrupamiento de las personas en las distintas organizaciones de la sociedad civil, con el fin de defender y representar sus respectivos intereses.

La participación comunitaria : está referida a las acciones ejecutadas de manera colectiva que están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Estado.

La participación ciudadana : Se refiere a la intervención de los ciudadanos en la esfera pública. (JAL, Comités de veeduría,...) En ésta se enfatiza la concertación entre la población, partiendo de la pluralidad de intereses y concepciones, procurando llegar a establecer un acuerdo común y obtener un beneficio, sin que necesariamente se parta de un interés común.

La participación política : Se refiere a la intervención de los ciudadanos en la esfera pública a través de mecanismos legalmente constituidos, como el voto, el referendun, el cabildo abierto ; con lo cual se busca materializar los intereses de la sociedad política.

Para que se de la participación se requieren ciertas condiciones, Esperanza González las define como **condiciones objetivas y subjetivas**. Las primeras, son aquellas formales, que están dadas por la Ley, en nuestro caso la Ley 388 de 1997 y su decreto reglamentario 829, Las condiciones subjetivas están representadas por el deseo, la motivación, el conocimiento y la cultura de la democracia, entre otras.

¹ GONZALEZ, Esperanza. fue la autora que se tuvo como referente conceptual, para esta construcción.

También se han definido unos **niveles de participación** :

Información
Consulta
Iniciativa
Fiscalización
Concertación
Decisión
Gestión

En relación a la **concertación** será asumida como un proceso de negociación que implica identificar con claridad todos los actores, los escenarios y los conflictos que se generan en esa interacción.

Los procesos de participación son **motivados** principalmente para la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas como : alimentación, salud, vivienda, servicios públicos. Los cuales una vez cubiertos se trabaja por la satisfacción de necesidades de recreación, cultural.

2 ¿CÓMO SE DESARROLLÓ EL PROCESO DE CONCERTACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN EL POT DE LA ZONA CENTRO DE URABÁ ?

Las dos **formas de participación** que se han dado en el proceso del Plan de Ordenamiento Territorial, fueron la social y la ciudadana. La **primera** está expresada en los siguientes sectores:

Sector gubernamental : CORPOURABÁ, Administración Municipal, Concejo Municipal, Consejo Municipal de Planeación, Concejo Municipal de Desarrollo rural.

Sector económico : Bananeros, ganaderos, plataneros, comerciantes.

Sector de economía campesina.

Grupos étnicos : comunidades indígenas y rurales.

Organizaciones sociales y comunitarias urbanas y rurales.

ONG que trabajan con niños, jóvenes, ancianos, personas con discapacidad, grupos ecológicos, entre otros.

La **participación ciudadana** en la cual los actores antes mencionados interactuaron en la vida pública, en este caso estudiando, proyectando, concertando y formulando propuestas de ordenamiento territorial a ejecutar en el corto, mediano y largo plazo.

La **participación política** sigue muy restringida, se reduce fundamentalmente al ejercicio del voto, se requiere una mayor iniciativa por parte de los ciudadanos para acceder a mecanismos como el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, la consulta popular y el referendo, entre otros.

En todo Plan de Ordenamiento Territorial se desarrollan cuatro (4) momentos²: diagnóstico, prospectiva, formulación e implementación, que fueron los mismos que se desarrollaron para la zona centro de Urabá, de la siguiente forma :

2.1 Momento 1: EL DIAGNOSTICO

Partió de la revisión de los antecedentes en cada una de las dimensiones del Plan, de tal forma que permitieran describir y entender la situación actual, así como su comportamiento tendencial. (Todos estos diagnósticos por dimensión están contenidos en el Libro 1 del Plan.) En el caso de **dimensión sociocultural** y especialmente del proceso de **participación**, se hizo el diagnóstico a partir del análisis de factores tanto externos como internos a las organizaciones, como se relaciona a continuación :

2.1.1 Factores externos a las organizaciones

- a. Por sus condiciones selváticas Urabá se constituyó en refugio para prófugos de la justicia, ciudadanos sin normas y sin leyes que generaron el ambiente de “... la ley del más fuerte”.
- b. En la región se dieron varias formas de colonización debido a procesos económicos, políticos - institucionales y político militares (dada su posición geoestratégica los grupos armados tenían como propósito el control territorial), originando un poblamiento territorial

² La elección del concepto momento, responde a que éste posibilita una mayor flexibilidad en el paso de unas acciones a otras, presentarlos de una manera consecutiva no significa que en la práctica se den de esta manera, pues es posible “devolverse” a monumentos anteriores a ampliar, corregir o reafirmar información, como producto mismo de lo que se va conociendo.

desordenado y caótico producto de las fuertes inmigraciones que se generaron con la llegada de los empresarios del banano y del plátano en 1959. Estos procesos de colonización generaron a su vez diversidad de formas de apropiación y uso del territorio.

- c. Mínima presencia del Estado, como fuerza reguladora y mediadora de los conflictos hasta finales de la década del 70, lo que hizo concebir a Urabá como “Territorio sin ley”, es decir un “Territorio libre”. Esta presencia tuvo estuvo caracterizada por tener una corrupción administrativa, sin directrices claras para abordar la problemática social y un mal manejo de recursos humanos y financieros, falta de sentido pluralista frente al manejo de los partidos, falta de cultura de la planeación, delegación de parte de sus funciones en la empresa privada y tergiversación de los procesos de liderazgo, entre otras.
- d. Politización del sector obrero debido a la presencia de organizaciones de izquierda y grupos armados que aspiraban a ostentar el poder.
- e. En la década del 80 se dieron fuertes enfrentamientos entre las fuerzas tradicionales (liberales y conservadores) y las nuevas fuerzas, por el acceso al poder.
- f. Desplazamiento y masacres, persecución y muerte selectiva a líderes comunitarios, quedando en su mayoría impune.
- g. Falta de reconocimiento de la pluralidad organizativa, tolerancia y capacitación para resolver los problemas.

Factores internos a las organizaciones:

Falta de capacitación e información continuada

Débil cultura política, de planeación y de participación.

Débil coordinación interinstitucional e intersectorial

Realización de acciones puntuales, que no generan procesos continuados.

Falta sentido de pertenencia.

Los anteriores factores, tanto externos como internos se ha presentado en los cinco municipios que están en estudio, en algunos con mayor intensidad que en otros. A continuación se adicionan algunos aspectos propios de cada municipio en relación con los demás :

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE CHIGORODÓ
DOCUMENTO DE PARTICIPACIÓN

Mutatá	Chigorodó	Carepa	Apartadó	Turbo
<p>Es el municipio más afectado por los enfrentamientos armados. No se ha conformado el Consejo Municipal de Planeación. La participación es la más baja de la región. Se carece de líderes representativos. Falta compromiso político de la Administración municipal.</p>	<p>Hay un resurgimiento en los procesos participativos. Cuenta con un CMP que aunque participó activamente en las discusiones del Plan de Desarrollo, no se mantiene activo para cumplir las funciones de seguimiento a la ejecución de los programas y los proyectos. Actualmente no se ha reactivado en función del POT, aunque algunos de sus integrantes han hecho parte del Comité Dinamizador. No cuenta con un comité interinstitucional. Ven con gran fortaleza la capacitación de sus líderes.</p>	<p>Es el más joven de los cinco municipios (15 años) cuentan con los mejores servicios públicos de la subregión. El CMP no tuvo una participación activa en la elaboración del Plan de Desarrollo, por falta de orientación e información de la administración municipal, actualmente se encuentra inactivo, aunque varios de sus integrantes han participado en el POT. La admón mpal. Está realizando esfuerzos por cualificar su gestión, con lo cual han venido fortaleciendo el trabajo interinstitucional.</p>	<p>Es el municipio que mayor organización tienen en cuanto a la implementación de los mecanismos de participación definidos por la Ley. El CMP no tuvo una activa participación en la elaboración del Plan de Desarrollo y aunque han sido convocados por la Secretaría de Planeación, no se ha logrado reactivar en función del POT varios de sus integrantes han participado en él. En este municipio se asientan la mayoría de las organizaciones de carácter regional. Cuenta con importantes experiencias organizativas que han servido de modelo para otros municipios de la región. Es un Municipio líder en procesos de capacitación sobre participación ciudadana, veeduría,</p>	<p>El CMP en relación al POT, no se ha reactivado, aunque varios de sus integrantes están en el comité dinamizador. Las organizaciones sociales han tenido poco acompañamiento de la admón mpal. En su gran mayoría son aisladas y dispersas, por lo cual sus acciones no han tenido gran impacto.</p>

LIBRO DE DIAGNÓSTICO

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

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE CHIGORODÓ
DOCUMENTO DE PARTICIPACIÓN

			resolución de conflictos, entre otros. Han desarrollado procesos de planificación, seguimiento y control.	
--	--	--	--	--

De acuerdo a lo relacionado hasta el momento, la participación en sus diferentes formas de expresión en la Zona Centro de Urabá, sufrió un profundo estancamiento, producto tanto de factores internos como externos, que tuvieron como consecuencia el fraccionamiento del tejido social, la participación puntual y politizada, la desconfianza entre diferentes sectores de la sociedad, y en términos generales la falta de condiciones objetivas para la participación.

Para 1995 los procesos de participación comunitaria (jalonados especialmente por las Juntas de Acción Comunal, que son las que mayor presencia han tenido en el tiempo) se habían fortalecido y sin embargo, se fueron debilitando en los años siguientes, debido a la violencia generalizada y persecución política, lo que generó en los actores sentimientos de temor, desconfianza, desencanto y apatía por la participación, es decir, a pesar de estar dadas varias condiciones objetivas para la participación, no estaban dadas las subjetivas, que terminan siendo determinantes en la generación y legitimación de la participación.

Entre los años de 1998 y 1999 la participación tuvo nuevamente un resurgimiento, en el cual las administraciones municipales, el sector privado, algunas ONG'S, entre otros sectores, han venido integrando esfuerzos especialmente en torno a la capacitación de líderes comunitarios sobre mecanismos de participación, concertación, veeduría, convivencia y generación de empleo, entre otros. El resurgimiento de estos procesos se han dado en un contexto de "tensa calma", pues todos los actores son conscientes de que la violencia no ha terminado, lo cual no ofrece las garantías para la participación, a lo que se adiciona que la participación se ha quedado en los niveles de información y consulta, con lo cual se viene dando cumplimiento especialmente a una disposición legal, antes que dar respuesta a una convicción de la importancia de la participación en el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Durante el diagnóstico las acciones de participación estuvieron orientadas fundamentalmente al conocimiento de la realidad a través de reuniones, charlas, entrevistas y talleres entre otros, con el fin de recoger información que permitiera identificar la situación actual.

En este proceso, se tuvo contacto con todas las dependencias de las administraciones municipales, con ONG'S, con el sector privado y con otras instituciones relacionadas con las dimensiones que se están trabajando, entre ellos el Instituto Agustín Codazzi, INVIAS, DANE, Planeación Departamental, el DAPARD, Obas Públicas, etc.

Con el fin de socializar y convalidar la información recogida, también se realizaron talleres (uno por municipio), en los cuales se identificó la necesidad de lograr mayor precisión en la información. Ante esta necesidad surgieron los Comités Dinamizadores, a través de los cuales se canalizarían los aportes de los sectores en los cuatro municipios del eje bananero (no fue posible hacerlo en Mutatá). Los Comités de Carepa, Chigorodó y Turbo se mantuvieron activos durante la fase de formulación de propuestas de ordenamiento territorial.

A nivel **informativo**, el proceso se dio a conocer en los talleres municipales, en el noticiero de Apartadó Estéreo, en el programa Cartelera, de la emisora antena Estéreo, en el programa de Corpourabá que se transmite por la emisora Caracol Estéreo y en el programa Rómulo y Romaña; también se hizo una publicación en el Heraldo de Urabá.

PARTE 4

DIAGNÓSTICO ECONÓMICO

TABLA DE CONTENIDO

1	DIGNOSTICO REGIONAL.....	6
1.1	LA BASE ECONÓMICA REGIONAL	6
1.2	LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LA ZONA DE ESTUDIO	10
1.2.1	DEBILIDADES Y FORTALEZAS DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LA ZONA CENTRO DE URABÁ 12	
1.2.1.1	Debilidades	12
1.2.1.2	Fortalezas.	13
1.3	OTRAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE IMPORTANCIA EN LA ZONA	13
1.3.1	ACTIVIDAD PECUARIA	13
1.3.1.1	Debilidades	15
1.3.1.2	Fortalezas	16
1.3.2	SECTOR PESQUERO	16
1.3.2.1	Debilidades	17
1.3.2.2	Fortalezas	17
1.4	ACTIVIDAD FORESTAL	18
1.5	LA DINÁMICA ECONÓMICA URBANA	19
1.6	MOVIMIENTO COMERCIAL DE URABÁ DE LA ZONA CENTRO DE URABA	19
2	RELACIONES COMERCIALES INTER E INTRARREGIONALES.....	21
2.1	SECTOR PECUARIO	21
2.2	PESCA.....	22
2.3	MADERA	22
3	ZONA DE TRATAMIENTO ADUANERO PREFERENCIAL.....	22
4	PERFIL OCUPACIONAL DE LA ZONA CENTRO DE URABÁ	23
4.1	DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL.....	23
4.2	ACTIVIDAD ECONÓMICA Y EMPLEO	24
5	DIAGNOSTICO MUNICIPAL CHIGORODO.....	26
5.1	INTRODUCCIÓN.....	26
5.2	ACTIVIDAD ECONÓMICA PREDOMINANTE	26
5.2.1	ACTIVIDAD PECUARIA.	27
5.3	TENENCIA DE TIERRA EN CHIGORODÓ	28
5.3.1	VERTIENTE.....	29
5.3.2	PIEDEMONTE (II).....	29
5.3.3	ABANICO ALUVIAL (III).....	29

5.3.4	LLANURA ALUVIAL (IV).....	30
5.4	ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL.....	30
5.5	VENTAJAS COMPARATIVAS LOCALES	31

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 participación porcentual por productos en la actividad de economía campesina de la zona centro de Urabá	10
Gráfico 2 Personas empleadas en el sector comercial y de transporte en la zona centro de Urabá.....	20
Gráfico 3 Participación de la población por sector	25

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 Movimiento comercial de la zona centro de Urabá	19
Tabla 2 Distribución poblacional	24
Tabla 3 Principales productos del municipio de Chigorodó	26
Tabla 4 Actividad pecuaria	27

1 DIAGNOSTICO REGIONAL

La subregión central de Araba, compuesta por los municipios de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó, y el municipio de Mutatá un poco más al sur constituye la zona de estudio.

Este documento regional ha sido entendido como un insumo para comprender la situación actual de la zona, su dinámica, potencialidades y restricciones, analizar las perspectivas de la misma y así poder derivar de este análisis los elementos condicionantes necesarios para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial de las cinco localidades bajo estudio.

El documento consta de varias secciones. En la primera se presentan los aspectos dominantes de la economía de esta subregión y se analiza la manera como estos deben ser considerados en función del ordenamiento territorial local. La segunda parte presenta el análisis de la denominada economía campesina y de los principales productos vinculados a este sector. En la tercera sección se analizan las actividades pecuaria, forestal y pesquera. Mas adelante se presenta un modelo explicativo de la organización económica urbana y de los mercados locales y regionales de la producción generada en la zona de estudio. Por último, se realiza un análisis sintético sobre la zona especial aduanera que opera en el área bananera y sobre la incidencia de la misma en la dinámica económica de la subregión.

Se espera que con este documento sobre la actividad económica dominante en la zona de estudio y con el documento que contiene los diagnósticos locales se pueda avanzar en el análisis y discusión de los principales atributos regionales y locales que deben ser potencializados desde los POT y ayudar de esta forma al mejoramiento de la competitividad local por la vía del mejor uso de las ventajas comparativas locales y regionales.

1.1 La base económica regional

Antioquia es un departamento con una alta especialización de la actividad agropecuaria en sus diferentes regiones geográficas no obstante la evidencia empírica no sea muy clara debido a la ausencia de cifras estadísticas.

El suroeste cafetero, el oriente especializado en flores, el norte lechero, la alta concentración ganadera de la Magdalena Medio, etc. son demostración de este fenómeno de especialización económica subregional; pero quizás el mejor ejemplo acerca de las vocaciones económicas territoriales lo constituye el denominado eje bananero

localizado en las municipalidades objeto de estudio para la formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Es innegable que el aporte del sector bananero y platanero a la vida económica de la zona es determinante. Para reiterarlo veamos algunas cifras adquiridas en información proporcionada por las UMATAS locales.

Cerca del 73% del área agrícola en explotación en los cinco municipios lo explican el banano y el plátano; del resto de área agrícola en explotación sobresalen las 10.500 has en cultivo del maíz, las cuales representan el 65% de los otros cultivos regionales.

En las 28.000 hectáreas explotadas en banano laboran cerca de 14000 trabajadores agrícolas directos, sobresaliendo los casos de Apartado y Turbo, en los cuáles el número de obreros agrícolas vinculados directamente a la actividad son 4478 y 4228 (AUGURA 1998) respectivamente. De acuerdo a las estimaciones del gremio bananero y de otras fuentes secundarias consultadas, cada hectárea explotada en banano genera en promedio 0.5 empleos y por cada empleo directo se requieren 3 empleos de tipo indirecto, en diversas actividades relacionadas con el conjunto del negocio.

Así pues, se habla de 41154 empleos de tipo indirecto producidos por una actividad que además ha avanzado de una manera considerable en la integración vertical. En efecto, adicional a la explotación agrícola de las plantaciones y a los procesos de transporte, embarque y despacho se han establecido plantas industriales para la fabricación de las cajas en las que se empaca el producto, plásticos, sello, estibas, astilleros para la fabricación y reparación de material de transporte, empresas de servicios de fumigación, comercialización y operaciones marinas.

Todas estas actividades productivas manufactureras y de servicios se encuentran amarradas al negocio y muchas de ellas se establecieron al amparo de la reglamentación aduanera especial y Plan Vallejo (esto será analizado un poco más en detalle adelante) y han sido decisivas para el mejoramiento en la productividad y el manejo de los costos del conjunto de la actividad exportadora; estas actividades reportan cerca de 2.800 (AUGURA 1998) empleos, la mayoría de los cuáles se encuentran vinculados a las labores de comercialización y operaciones marinas.

No obstante las dificultades por las que atraviesa el negocio del banano en la actualidad, específicamente por los fenómenos de sobreoferta mundial generados por las expectativas de crecimiento en la demanda que resultaron irreales; Igualmente por la protección que la unión europea le ha empezado a brindar a la producción bananera proveniente del Pacífico, África y los países europeos productores (Canarias). No obstante lo anterior, Colombia ha logrado mantener su posición privilegiada en los mercados (cerca del 12% de la demanda mundial) y el negocio generó exportaciones por valor cercano a los 470 millones de dólares en el año 1998, de los cuáles cerca del 62%, 290 millones de dólares los aportó la región de Urabá en Antioquia. El banano le ha significado a Antioquia exportaciones cercanas a 25% del total de sus ventas anuales

en el exterior, lo cual es una clara demostración de la magnitud y relevancia del negocio.

La actividad ha estado afectada por otros fenómenos que han impactado la dinámica de la producción; los más importantes son los vinculados al hecho climático de Pacífico que le significó cuantiosas pérdidas en el año 98 y a eventos económicos como la revaluación del peso a lo largo de la década lo cual igualmente desincentivó las actividades de exportación. Estos hechos coyunturales y otros de carácter estructural asociados a productividad, costos, clima social, calidad de la infraestructura, entre otros, están incidiendo en lo que se ha denominado la crisis del sector, la cual se está traduciendo en reducción del área sembrada y disminución en el empleo directo e indirecto. Es más, hay en el tapete propuestas de eliminación de puestos de trabajo que no han podido hacerse efectivas por las repercusiones sociales que tendrían, pero que de continuar la actual tendencia serían irreversibles. El plan de mejoramiento de la productividad, en el cual se ha comprometido todo el gremio de productores y que le permitirá seguir compitiendo en los mercados globalizados pasa según analistas por una reducción del número de empleos por hectárea. La cifra anotada arriba de 0.5 hombres hectárea en promedio es elevada para los estándares manejados internacionalmente.

Estos hechos generan alta preocupación en la región, puesto que la dinámica de la misma depende sustancialmente de las exportaciones de la fruta, lo cual es mucho más dramático en tanto que no se han podido impulsar procesos de reconversión y diversificación que permitan alternativas de desarrollo y de generación de empleo. Los bananeros han presentado a través de Augura un conjunto de salidas a la crisis del sector, las cuales van desde medidas de orden macroeconómico, hasta incentivos de tipo fiscal, pasando por reconocer que si el Estado no asume la responsabilidad en materia de inversión social y productiva en la zona, la estructura de costos actual no permitirá una salida que signifique la recuperación del negocio.

La situación de exportaciones de plátano, a pesar de estar pasando por un leve descenso en el último año es alentadora. De acuerdo a funcionarios vinculados a comercializadoras de este producto hay posibilidades de ampliación de mercados en el futuro. Quizás el aspecto más relevante de esta actividad es el impacto social que la comercialización del plátano conlleva dada la estructura de producción en pequeña escala de la misma; en la sección siguiente en la que se analiza el sector de economía campesina se complementa la información sobre este producto.

Como se describe adelante, un gran número de productores la mayoría pequeña se encuentran integrados a la producción y tienen mercado asegurado para esta actividad típica de economía campesina. El plátano a decir de muchos es un colchón que ayuda, dadas las características del negocio, a soportar muchas de las presiones sociales de la zona en tanto una gran base social campesina, los productores, sus familias y mano de obra asalariada se encuentran dependiendo económicamente de la exportación de este producto. La disminución reciente de las exportaciones tuvo que ver con la salida de una de las comercializadoras y la disminución de importantes áreas del cultivo pero se espera que hacia adelante pueda ampliarse la oferta por las razones arriba anotadas.

Es importante resaltar lo que para la estabilidad de las economías campesinas significa una estructura de comercio internacional de las características existentes en Urabá. Este es quizás el único producto proveniente de estos sistemas productivos que ha logrado consolidarse en la zona, no así otras producciones que por diversos motivos, esencialmente técnicas inadecuadas de producción y baja productividad la falta de comercialización, no han representado alternativa a la economía de la región. Es de anotar que por razones de baja rentabilidad asociada también a problemas de comercialización muchos productores de arroz, maíz, cacao se ha reconvertido hacia la producción de plátano.

Es claro que la vocación económica de la zona está definida y sus perspectivas giran en torno a un negocio que ha permitido la generación de empleo, la conformación de un sistema de gran importancia para la estructura del comercio exterior del país y el departamento y que ha facilitado, al amparo de una legislación aduanera favorable, la integración vertical de un conjunto de actividades manufactureras. Lo importante en este análisis es entender las relaciones que esta actividad económica predominante en la zona establece con el ordenamiento territorial local y definir las políticas que desde esta instancia se pueden formular para ayudar a mejorar la competitividad de esta actividad.

Saltan a la arena los asuntos relacionados con la infraestructura de apoyo a la producción, transporte y comercialización, la cual a juicio del gremio bananero ha sido asumida por los productores y por las comercializadoras dadas las dificultades para que el sector público, llámese nación, departamento o localidades, asumiera las competencias y obligaciones legales. La forma como en la región se han solucionado por ejemplo los cuellos de botella en materia de infraestructura vial, dista mucho de las estrategias de concertación y acuerdos entre gremios y gobierno en regiones lecheras o cafeteras. En estos casos ha primado la sinergia, el interés común, la concertación y los resultados han sido los compromisos colectivos y la ayuda entre actores públicos y privados. En Urabá existe aún, por razones asociadas a la desconfianza entre agentes, una falta de propósito común que es necesario superar para avanzar en salidas colectivas propias de un desarrollo endógeno local o regional.

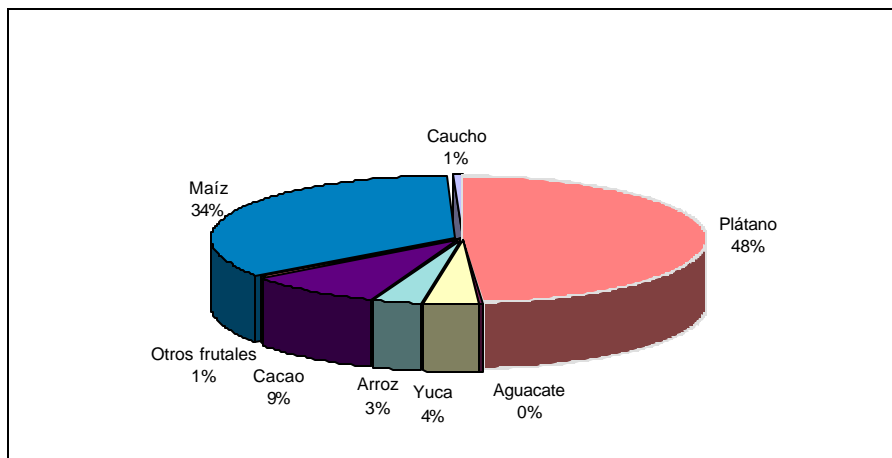
Igualmente, en el ámbito social o mejor de la inversión social el ejemplo de las fundaciones parece ser el resultado de la falta de colaboración y apoyo que hasta el momento se ha presentado entre los agentes públicos y privados. Se menciona este componente pues se argumenta que los fenómenos de baja competitividad y altos costos que hacen peligrar la estabilidad de la actividad se asocian al hecho de que el sector privado ha asumido muchas de las competencias por ausencia de Estado. Evaluar la veracidad de esta situación escapa a los propósitos de este documento, pero es claro que allí hay un conflicto de intereses y de responsabilidades el cual es necesario aclarar desde la orilla pública, pues está redundando tal cual lo afirma el mismo gremio productor en incumplimientos fiscales y parafiscales que en nada ayudan a la situación financiera de las localidades bananeras.

1.2 La economía campesina en la zona de estudio

Esta actividad se localiza fundamentalmente en la zona de piedemonte y parte de la zona de abanico aluvial, donde predominan los suelos de clase III y IV potencialmente aptas para las actividades agropecuarias. La producción se destina al autoconsumo y a la comercialización de excedentes en el ámbito local, regional y en menor medida hacia otros mercados departamentales.

De acuerdo a las estadísticas presentadas en los Planes Agrícolas Municipales 1998 - 2000 la actividad de economía campesina ocupa una pequeña porción de territorio respecto al total de la zona: 31.275 has correspondientes al 6.9% y cada día su peso en la economía regional es menos significativo debido al problema de desplazamiento poblacional que afecta la región que ha implicado el abandono por largos períodos de las fincas, los escasos canales de comercialización y las técnicas inadecuadas de manejo en la producción. Los productos de mayor importancia en la zona son: plátano, arroz, maíz, cacao, yuca, aguacate, piña y otros frutales. Vease gráfico No. 1.

Gráfico 1 participación porcentual por productos en la actividad de economía campesina de la zona centro de Urabá



Fuente: Planes Agrícolas Municipales 1998 - 2000

Como se dijo atrás la producción de plátano en la zona se ha convertido en la opción más rentable para el pequeño productor (en promedio cuatro hectáreas por unidad de explotación) dado el soporte tanto técnico como de infraestructura comercial que ofrecen las compañías comercializadoras de banano. La incidencia fundamental de estas organizaciones radica en que, al asegurar la comercialización del producto permite romper con el eterno cuello de botella que, en la mayoría de los proyectos agrícolas de nuestro país, por ejemplo la diversificación de cultivos en el eje cafetero, frena las posibilidades de constituirse en una alternativa económica eficaz para la economía campesina.

Al hablar de la cuantificación de hectáreas en producción de plátano y por lo tanto de volúmenes de producción debe aclararse que la información estadística es diferente para cada fuente consultada. Así, el consenso agropecuario de 1998 da cuenta de 13.200 has, los planes agrícolas municipales hablan de 13.820 has, la dirección de exportaciones de plátano de Uniban 21.000 has aproximadamente, sin embargo la tendencia positiva del crecimiento en número de hectáreas y volúmenes de producción es común en las mismas.

Según información tomada de Augura (1998) la exportación de plátano creció en un 34.9% en 1998 respecto a 1997, al pasar de exportar 4.286.015 cajas¹ en 1997 a exportar 5.783.736 cajas en 1998. Igualmente debe tenerse en cuenta que la producción denominada de rechazo (producción que no cumple con las exigencias cualitativas de mercado foráneo) es comercializado en el interior del país: Medellín, Bogotá y la costa atlántica, específicamente Barranquilla, lugar de destino que ha permitido ampliar considerablemente el flujo del producto. Los principales mercados externos del plátano son Estados Unidos dirigido a la colonia Hispano-Caribeña, la cual absorbe el 89.6% y Bélgica con un 10.39% del mercado.

La importancia que reviste el cultivo del plátano para la economía campesina de la región radica en que esta se adelanta en pequeñas unidades de explotación con una demanda estable de fuerza de trabajo que participa en toda la cadena de valor del producto, desde la siembra hasta el embarque. Se ha estimado que aproximadamente 3.400 personas están empleadas directamente en esta actividad y 16.500 en forma indirecta². El empleo directo está caracterizado por que prima el empleo familiar al particular y el empleo indirecto cobija el desempeño de aquellas actividades que apoyan la cadena productiva: empaque, transporte, etc.

Los demás renglones agrícolas han enfrentado serias limitaciones de tipo técnico y social que han frenado su dinámica productiva y su peso relativo en la economía regional. Las limitaciones de tipo técnico radican en los bajos rendimientos alcanzados por prácticas de manejo inadecuadas, tanto en el proceso productivo como en la fase de comercialización. Así por ejemplo, la yuca es uno de los productos con mayor demanda tanto en el ámbito regional como suprarregional. Sin embargo la producción ha disminuido dado que las pérdidas por deterioro del producto (oxidación) durante la movilización hacia su mercado final han aumentado. Para superar estos inconvenientes se tiene la iniciativa desde las UMATAS y Secretaría de Agricultura de ejecutar un proyecto de secado y parafinado de yuca en el municipio de Turbo cuyo objetivo es disminuir la pérdida por oxidación y a su vez agregar valor al producto³.

El conflicto social de la región afecta en general y en gran proporción a todas las actividades de economía campesina. El desplazamiento forzado de pequeños productores a las cabeceras municipales ha generado además de una gran problemática urbana (ineficiente prestación de servicios públicos, acelerado crecimiento de la

¹ Las cajas comercializadas tienen un peso de 23.24 Kg.

² Departamento de Exportaciones de Plátano UNIBAN

³ UMATA de Turbo

demanda de vivienda, delincuencia común etc.) un descenso de aproximadamente 50%⁴ en la producción agrícola.

Cabe señalar por ejemplo que proyectos de reconversión productiva han sido truncados totalmente por esta causa. El cacao y el caucho son ejemplos concretos de la situación anterior; el primero con fines claros de transformación del grano a productos con mayor valor agregado representaba no solamente una alternativa de producción agrícola sino también el inicio de un proceso agroindustrial significativo en la región ya que el cultivo de cacao genera adicionalmente externalidades positivas al cumplir el papel de bosque protector en las cuencas de los ríos. Sin embargo la destrucción de las instalaciones de la Cooperativa de cacaoteros ubicada en el corregimiento de San José de Apartadó y el posterior desalojo parcial del territorio interrumpió dicha iniciativa.

En cuanto el caucho es importante anotar que dadas las características agrológicas del suelo y las características climáticas del municipio de Mutatá, la explotación de este producto representaría una alternativa económica relevante para la región. Las grandes plantaciones que existían allí fueron incineradas y actualmente las pocas que existen no pueden ser explotadas por problemas de violencia.

En conclusión podría decirse que la economía campesina de la región está perdiendo peso en la dinámica económica debido principalmente al truncamiento de los procesos productivos. Esta actividad ha perdido significado como alternativa económica para el pequeño productor para constituirse en una actividad productiva de autoconsumo.

1.2.1 Debilidades y fortalezas de la economía campesina en la zona centro de Urabá

1.2.1.1 Debilidades

Disminución de la producción y del número de has cultivadas por desplazamiento forzado.

Baja productividad por prácticas inadecuadas en la fase de cultivo

Manejo de post cosecha en forma artesanal lo que causa un alto porcentaje de pérdida del producto, específicamente en el caso del cacao y de la yuca.

Débiles canales de comercialización tanto regionales como ínter departamentales.

Insuficiente cobertura en asistencia técnica a pequeños productores.

Inexistencia de procesos agroindustriales que agreguen valor a los productos.

Ocupación de tierras con baja aptitud para el desarrollo de la agricultura y la ganadería lo que redunde en menores niveles de productividad.

Alta dependencia de insumos agroquímicos lo que ha aumentado progresivamente los costos de producción y el deterioro de los suelos.

⁴ Información adquirida en entrevista con técnicos agropecuarios adscritos a la Secretaría de Agricultura de la Zona Centro de Urabá y las oficinas de la Umata de Apartadó, Chigorodó y Turbo.

Subutilización de la infraestructura productiva con que cuenta la región (silos en Chigorodó, planta de Palmitos en Chigorodó, planta para transformación de cacao en San José de Apartadó)

Falta de políticas crediticias para los pequeños productores.

Ilegalidad en los predios, lo que dificulta el acceso a la adquisición de créditos.

1.2.1.2 Fortalezas.

Vocación agrícola de la región

Riqueza agrológica del suelo.

Presencia significativa de instituciones de apoyo al sector.

Posición geoestratégica de la región que le permite comercializar a bajos costos con mercados de Centro y Norte América

Dinámica económica que soporta un flujo de población el cual se considera como potencial mercado para los productos agrícolas

Experiencia en dinámica exportadora la cual debe ser optimizada iniciando procesos de exportación en otros renglones de la producción.

1.3 Otras actividades económicas de importancia en la zona

1.3.1 ACTIVIDAD PECUARIA

Esta se relaciona específicamente con la actividad ganadera, la cual ha sido tradicional en la zona y cuenta con ventajas comparativas importantes para su desarrollo. Adicionalmente se desarrolla la porcicultura aunque en menor escala y con alta presencia de problemas fitosanitarios.

La actividad ganadera se localiza principalmente en la zona de abanicos aluviales y en la llanura de inundación, donde predominan los suelos de clase IV y V con limitaciones de exceso de humedad. Apartadó, Turbo y Carepa presentan expansión de la frontera pecuaria hacia el piedemonte, en donde se presentan explotaciones asociadas a la economía campesina a diferencia a la actividad que se desarrolla en las unidades de Abanico Aluvial y Llanura de inundación en donde predominan grandes extensiones de tierra a manera de terratenientes.

Actualmente la expansión de hectáreas dedicadas a esta actividad ha registrado un crecimiento significativo en la región. Según datos del ICA la extensión de territorio dedicado a ganadería en la zona centro aumentó en un 16% de 1998 a noviembre de 1999 pasando de 149747 has a 178270 has. Dentro de los factores que explican este crecimiento esta el fenómeno de violencia que ha enfrentado la zona el cual ha propiciado el desplazamiento masivo de campesinos los cuales abandonan sus tierras o son obligados a venderlas, estas son posteriormente ocupadas por actividad ganadera sin planificación alguna y sin responder a los principios de rentabilidad.

Paralelamente el número de cabezas de ganado en la zona centro ha aumentado en un 27% según información del ICA. Así, la población vacuna en 1997 fue de 179.272 mientras que en 1998 se registraron 228.955 cabezas de ganado.

La incidencia que actualmente tiene este renglón productivo sobre la dinámica económica de la región es poca. Esto se explica en primer lugar por la escasa utilización de mano de obra, dada la práctica de explotación de tipo extensivo lo cual requiere aproximadamente un empleado por 160 cabezas de ganado⁵. En segundo lugar la inexistencia de procesos de transformación que complementen la fase de producción impide la generación de economías de escala alrededor de esta actividad.

No obstante, las expectativas regionales en este renglón son positivas y se han alimentado bajo dos lineamientos:

La comercialización de carne en canal tanto en el ámbito nacional como internacional
La producción de leche.

La comercialización de carne en canal es una perspectiva económica de mediano y de largo plazo sustentado en la maximización de las ventajas comparativas que posee la zona. En primer lugar, por ser un territorio libre de aftosa, y en segundo lugar por la existencia de terrenos, pastos y clima aptos para la ganadería.

Alrededor de este objetivo se ha iniciado el establecimiento de infraestructura adecuada que apuntale la competitividad del sector. Vale la pena mencionar la construcción del matadero regional en el corregimiento de Currulao, municipio de Turbo, el cual intenta responder a las especificaciones técnicas exigidas a nivel internacional para la comercialización de carne.

En la actualidad presenta limitaciones de tipo técnico, relacionadas con la carencia de frigoríficos y el depósito de desechos sólidos a caños de agua dulce, lo que ha impedido la comercialización de carne en canal tanto nacional como internacional.

Según planteamiento de algunas instituciones consultadas en el trabajo de campo, mientras el matadero no permita la comercialización de carne en canal por lo menos fuera de la región, éste no representará una alternativa más económica y eficiente para los productores, pues su uso actual se limita al sacrificio de ganado de los municipios de Apartadó, Chigorodó, Carepa y Turbo, que si bien ha contribuido a mejorar las condiciones higiénicas de la carne representa mayores costos por efectos de transporte para los productores y distribuidores de la zona.

Igualmente se plantea que el óptimo funcionamiento del matadero no solamente reduciría las pérdidas en las que se incurre en la fase de comercialización por inseguridad y pérdida de peso (aproximadamente 50 kilos por animal en el trayecto

⁵ En anteriores documentos se manejaba la cifra de un empleo por 500 cabezas de ganado, de acuerdo a soportes técnico discutido con el ICA se acordó manejar para la zona centro de Urabá un promedio de un empleo por 160 cabezas de ganado.

Mutatá – Medellín)⁶ sino que adicionalmente se daría impulso a la conformación de nuevas cadenas productivas asociadas a la utilización de desechos como sangre, huesos y grasa. En la actualidad se están ejecutando proyectos tendientes a la fabricación de harina de sangre y harina de hueso, las cuales se utilizan como complemento alimenticio para ganado vacuno y porcino con amplia aceptación en el mercado regional ⁷. Así mismo, se están desarrollando las prácticas de compostaje y lombricultura cuyos resultados han sido satisfactorios como fertilizantes en el cultivo de banano.

De otro lado y aunque la producción de leche en esta región no ha sido un punto de referencia en su dinámica económica, esta actividad ha tomado fuerza en los últimos tres años.

La cadena de producción de leche está conformada por pequeñas y medianas unidades de productivas, con poca asesoría técnica y aún en proceso de adaptación a nuevas prácticas de manejo. El centro de acopio del producto se localiza, actualmente, en el municipio de Necoclí, y en los próximos meses estará en funcionamiento el centro de acopio de Mutatá los cuáles están dotados de tanques fríos con capacidad para almacenar 3.-000 litros diarios. En la actualidad está en funcionamiento en el municipio de Necoclí y se surte de 2500 litros diarios, genera 6 empleos directos y 120 indirectos. La comercialización se hace con la ciudad de Montería en donde es procesada por la empresa Parmalat.⁸

Las perspectivas de este sector son positivas si se tiene en cuenta que Urabá ofrece en este campo una ventaja comparativa relacionada con las características de los suelos y de los pastos, los cuales son aptos para la cría y levante de razas de ganado cuya leche posee mayor concentración de sólidos y grasa, característica cada día más requerida por las procesadoras de lácteos dada la necesidad de pasteurización de la leche como mecanismo de posicionamiento de mercados.

1.3.1.1 Debilidades

Bojos niveles de productividad por prácticas inadecuadas en el proceso de producción.
Altos costos de transporte, específicamente en la comercialización hacia Medellín.
Pérdidas por disminución de peso en los animales ocasionado por la grandes distancias para la distribución y por deterioro de las vías. Este caso es particularmente grave en la vía que comunica a la región con Urabá.
Carencia de infraestructura adecuada para la transformación de carne y leche.
Inseguridad en la zona lo que, según argumentos de AGANAR, disminuye en un 100% las posibilidades de invertir a gran escala en el sector.
Desde el sector ganadero se está generando un alto conflicto de uso del suelo en la zona centro. En primer lugar se esta ocupando un alto porcentaje del abanico aluvial en esta

⁶ Técnicos ICA municipio de Chigorodó

⁷ Aproximadamente se producen 2 toneladas diarias de harina de sangre. Director del Matadero Regional EMARU, 1999

⁸ Julian Cano. Gerente de la cooperativa COLUR, Julio de 1999

actividad, sin dar lugar al desarrollo de la agricultura o a la implementación de sistemas agrosilvopastoriles que garanticen un uso óptimo de esta unidad de acuerdo a su potencialidad. En segundo lugar la expansión hacia las unidades de serranía y piedemonte bajo prácticas de potreros limpios y ganadería extensiva es causa de disminución de la oferta de agua en los sistemas de acuíferos subterráneos y compactación de suelos, disminuyendo la posibilidad de recuperar en el corto plazo la fertilidad de los mismos.

Faltan objetivos comunes entre las asociaciones del sector presentes en la zona disminuyendo la gestión para emprender proyectos de transformación y formación de cadenas productivas para la ganadería en la zona centro.

1.3.1.2 Fortalezas

Riqueza agrológica del suelo lo cual permite, bajo prácticas adecuadas de manejo aumentar la productividad del sector.

Urabá se considera zona libre de aftosa y está próxima a declararse como tal, esto permitiría la exportación de carne hacia mercados Centroamericanos sin limitaciones sanitarias.

Presencia significativa en la zona de instituciones que apoyan el sector

El sector privado le está apuntando a la tecnificación de la actividad

Construcción de infraestructura de apoyo a la producción de leche en Mutatá y Necoclí.

1.3.2 Sector pesquero

El potencial pesquero de la zona centro de Urabá está localizado principalmente en el municipio de Turbo. Su explotación es de tipo artesanal y de captura superficial lo que ha generado una sobre explotación del recurso que unido al grave problema de contaminación de las aguas en la zona, han ocasionado una disminución de oferta del recurso.

Los lugares típicos de explotación son: el golfo de Urabá, las ciénagas de Tumaradó, el río León y el río Atrato. El golfo de Urabá ha sido el más afectado por la contaminación de aguas lo que ha obligado a los pescadores a trasladar su actividad hacia las costas de Arboletes y Acandí.

La explotación de pescado tiene una destinación específicamente regional. Cerca de seis toneladas de pescado son distribuidas en las cabeceras municipales de la región, siendo Mutatá el municipio con menos comercialización y Apartadó el que absorbe la mayor cantidad del producto. El comercio hacia otras ciudades no es significativo por los altos costos de transporte y restricciones de tipo técnico, específicamente de enfriamiento.

Por el contrario la explotación del camarón tiene fines específicos de exportación. Mensualmente se distribuyen en Cartagena aproximadamente tres toneladas de camarones los cuales tienen como destino final el mercado de Estados Unidos.⁹

⁹ Administrador de la distribuidora "Pesquera los Lagos", Turbo, Ant. 1999

Actualmente no se exporta desde Turbo debido a la carencia de infraestructura técnica necesaria para el manejo del producto.

Según información del trabajo de campo actualmente se están desarrollando iniciativas privadas para tecnificar la explotación y comercialización del camarón con fines de exportación desde Turbo, evitando la intermediación que ejercen las agentes en Cartagena.

Otro sector de la pesca que ha tomado una dinámica importante es la acuicultura continental caracterizada por la explotación en pequeñas parcelas. Esta actividad permite una fuente de ingresos para los campesinos con bajos costos de producción debido a la utilización de insumos caseros como fuente de alimento y la baja inversión que requiere para la instalación de los estanques piscícolas. Esta actividad es importante en los municipios de Turbo, Carepa y Mutatá, sin embargo carece de perspectiva comercial y su distribución se realiza en las cabeceras municipales.

1.3.2.1 Debilidades

Carencia de centros de acopio.

No se cuenta con una reglamentación eficaz para el desarrollo de la pesca industrial en el golfo de Urabá

Utilización de técnicas artesanales inadecuadas en el proceso de explotación pesquera lo que redundaría en la captura de especies sin especificaciones adecuadas para la comercialización en cuanto a su talla.

Contaminación del golfo. Este problema se hace evidente en la cantidad de plásticos que son extraídos por los pescadores en sus redes.

La pesca no se asume como una actividad económica bajo principios de rentabilidad o generación de excedentes.

La distribución del producto en los mercados locales no se desarrolla bajo criterios sanitarios adecuados.

1.3.2.2 Fortalezas

Identidad de la población con la actividad como parte de su diario vivir. Este sentido de pertenencia influye significativamente en el cambio de actitud que puede establecerse a partir de la capacitación.

Un uso sostenible de los recursos marinos garantiza el acceso a productos de gran demanda en los mercados del interior y el extranjero; los ecosistemas de estuario y la fauna que se asocian a estos en cuanto a su diversidad marítima y fluvial ofrece un abanico amplio de especies susceptibles de ser explotadas.

Presencia de organismos públicos en la zona que están apuntando a la organización de la actividad.

En la zona se cuenta con un rango de mercado significativo que es posible optimizar bajo parámetros de control de calidad.

La iniciativa de algunas comunidades con el fin de reglamentar la pesca artesanal o implementar acciones encaminadas a la recuperación de los recursos marinos.

1.4 Actividad forestal

La explotación maderera fue el principal eje económico de la región de Urabá hasta la década de los 50s. En la actualidad dicha actividad se ha disminuido considerablemente como consecuencia de las prácticas irracionales de explotación y a las medidas restrictivas ejercidas por Corpourabá.

Según la zonificación por unidades de paisaje, la serranía y la llanura de inundación son las principales fuentes del recurso en la región, sin embargo dadas las condiciones de difícil accesibilidad a la serranía, la explotación se centra en las llanuras de inundación.

La comercialización de madera se ejecuta principalmente a través del río Atrato y del río León hacia las cabeceras municipales, destacándose la capacidad de demanda de Turbo y Apartadó en donde se concentran actividades manufactureras de elaboración de muebles y de estibas.

El renglón del mueble se ha dinamizado en los últimos años sin embargo no se vencen aún los problemas de baja tecnología y utilización de mano de obra poco calificada. La distribución de los productos se realiza al interior de la zona y las posibilidades de comercialización supralocales se han frenado debido a factores de inseguridad en la movilización de la mercancía.

La producción de estibas se asocia a la integración vertical que genera la actividad exportadora de banano y plátano en la región generando cerca de 670 empleos en la zona.

Tal cual se mencionó en la primera sección otra alternativa económica que se está desarrollando actualmente es la agroforestal (sistema de producción que alterna actividades agrícolas con actividades forestales. Esta iniciativa se apoya en el aprovechamiento de la ventaja comparativa que posee la región en suelos y clima. Según planteamientos de personas entrevistadas la productividad forestal de Colombia y en particular de la zona, es superior a la de otros países latinoamericanos, en los cuales esta práctica se ha convertido en un factor relevante en las exportaciones¹⁰.

Estas iniciativas de reforestación deben estar ligadas también a una estrategia de recuperación de ecosistemas frágiles como el piedemonte, parte de la Serranía y la Llanura de inundación en donde las actividades económicas están causando un alto deterioro de sus condiciones físicas y bióticas.

Algunas iniciativas desde instituciones públicas y agentes privados están apuntando a esta alternativa económica en el largo plazo en la zona. Bajo esta mirada es pertinente

¹⁰ Un caso específico lo encontramos en Chile En este país el período de tiempo requerido para explotar la madera es de 16 años mientras en Colombia ésta es de 10 años, aquí se cuenta además con la ventaja de una gran dotación de árboles nativos con alto valor comercial.

plantearse entonces la necesidad de proyectar esta cadena productiva con la formación de ventajas competitivas que apoyan y complementen la producción forestal : la capacitación de mano de obra, la tecnificación de talleres que actualmente transforman la madera y por supuesto una mayor y más eficiente prestación de servicios públicos.

1.5 La dinámica económica urbana

La estructura urbana de las localidades que conforman la zona centro de Urabá se basa específicamente en la actividad comercial, la cual sirve de apoyo y de abastecimiento a la producción agropecuaria y es proveedora de bienes de consumo para la población. Según datos estadísticos desde 1995 la dinámica comercial ha crecido en promedio en un 5%. La variación más significativa se registra en el año 97-98 donde el número de establecimientos comerciales nuevos fue de 832 .

1.6 Movimiento comercial de Urabá de la zona centro de uraba

Sin embargo la conformación y la incidencia económica de esta actividad para cada localidad es particular.

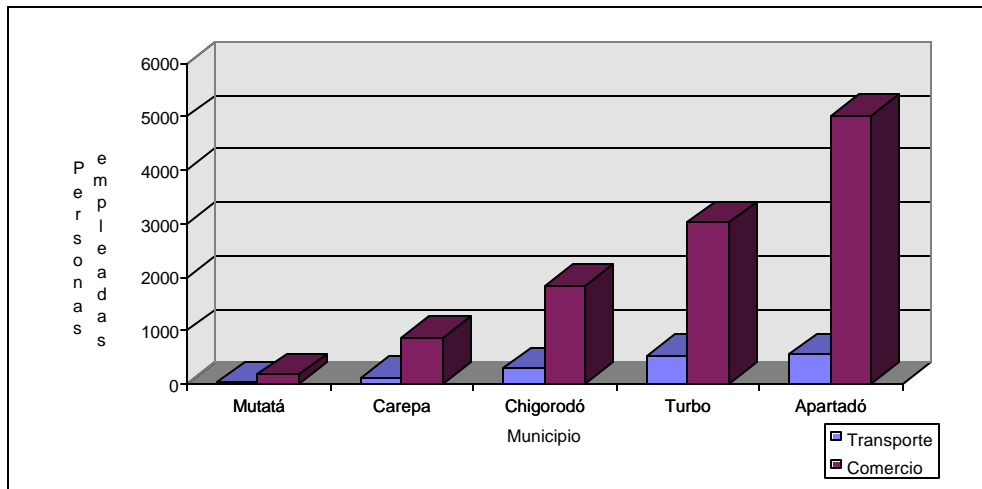
Tabla 1 Movimiento comercial de la zona centro de Urabá

	1995	1996	1997	1998
Personas Naturales	2186	1849	1870	2599
Soc. Jurídicas	248	250	286	425
Establecimientos	2987	2447	2466	3298

Fuente: Cámara de Comercio de Urabá, 1998.

Sin embargo la conformación y la incidencia económica de esta actividad para cada localidad es particular. Así por ejemplo la dinámica urbana en Chigorodó, Carepa, Mutatá y Turbo es mucho menos relevante que la de Apartadó. En el gráfico Nro. 2 puede apreciarse el empleo que genera el sector comercial en cada uno de los municipios cobijados por el presente estudio.

Gráfico 2 Personas empleadas en el sector comercial y de transporte en la zona centro de Urabá



Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia 1996

El comportamiento ilustrado en el gráfico anterior puede explicarse desde dos perspectivas. En primer lugar, la composición poblacional de los municipios: de 197.957 habitantes que suman las poblaciones totales de Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo, el 52% es rural, mientras que en Apartadó predomina ampliamente la población urbana, el 83.3% de su población está asentada en la cabecera municipal. En segundo lugar, a la conformación de centralidades geográficas y económicas alrededor de la actividad agro exportadora del banano y del plátano.

No obstante, al hablar de la actividad comercial en las primeras cuatro localidades es necesario particularizar un poco en el municipio de Turbo. Este posee una dotación geográfica que ha contribuido a que su economía urbana sea más dinámica puesto que se encuentra basada en la comercialización y distribución directa de artículos que se importan bajo el régimen de zona especial aduanera. Sin embargo, dada la inexistencia de externalidades positivas, como el establecimiento de servicios financieros e institucionales, buen estado de la infraestructura física y eficiente prestación de servicios públicos urbanos, la demanda se desplaza hacia Apartadó. Así, la dinámica comercial de la zona tiene como lugar de confluencia la cabecera municipal de Apartadó el cual se ha convertido en un centro de intercambio de agentes económicos, caracterizado por la aglomeración de servicios financieros, institucionales y técnicos.

Este agrupamiento de servicios, desde la lógica económica, se traduce en una minimización de los desplazamientos, es decir, de los costos de transporte y obviamente de los costos de oportunidad, así como también en una forma de economía de escala al facilitar las transacciones en un solo lugar geográfico.

Finalmente es importante resaltar que en la economía urbana de estos municipios predomina la existencia de deseconomías o externalidades económicas negativas que han frenado las posibilidades de crecimiento ordenado y reconversión comercial.

Tales deseconomías se refieren específicamente al mal estado de las vías, infraestructura insuficiente e inoperante sistema de aseo y por lo tanto deterioro ambiental, contraposición entre sector público y sector privado, ocasionando limitaciones en la formación de ventajas competitivas en las localidades que permitan optimizar los beneficios adquiridos a partir de la explotación de las ventajas comparativas del territorio.

2 RELACIONES COMERCIALES INTER E INTRARREGIONALES

En las cadenas productivas que se generan en la zona centro de Urabá, la fase de comercialización y distribución de los productos se orienta principalmente al mercado externo y local. (ver mapa de relaciones comerciales en la Zona Centro de Urabá)

En primer lugar la comercialización hacia el exterior del banano y el plátano posee una infraestructura específica que parte de las fincas productoras las cuales cuentan con caminos y vías secundarias que forman redes de comunicación articuladas a la vía regional para transportar la fruta hasta los puntos de embarcación en los poblados de Zungo, La Unión y Nueva Colonia.

Las instituciones responsables de la comercialización son Uniban, Proban, Banacol, Banadex, Bagatela y Conserba, las cuales se ubican en los puntos de embarcadero con fines específicos de control de la calidad.

Adicionalmente desde dichos embarcaderos se comercializan los insumos requeridos en la producción que son importados bajo la figura de Plan Vallejo.

La comercialización local de productos de economía campesina se realiza desde las veredas y corregimientos hacia las cabeceras municipales donde las principales receptoras son Apartadó y Turbo. Dada la inexistencia de un centro de acopio que facilite el almacenamiento de productos y las transacciones comerciales directas entre productor y comprador mayorista, el mecanismo utilizado es la intermediación.

Los excedentes de producción son distribuidos a nivel interregional, los principales productos que salen de la región son banano y plátano de rechazo, maíz, arroz y yuca, los cuales son comercializados en los mercados de Medellín, Montería y Barranquilla en orden de importancia. Los frutales como la pina y el aguacate en época de cosecha se comercializan fundamentalmente en Medellín

2.1 Sector Pecuario.

Las relaciones comerciales establecidas alrededor del sector pecuario, se orientan principalmente hacia el abastecimiento del mercado de Medellín y Montería. Aún se maneja el transporte en pie incurriendo en altos costos por pérdida de peso y maltrato de animales. Los principales centros oferentes de ganado son: Barranquillita y el Cuarenta en Turbo, Bajirá en Mutatá y el Municipio de Chigorodó.

El matadero regional ubicado en Currulao, municipio de Turbo, centraliza el sacrificio de ganado porcino y vacuno desde donde se distribuye a las cabeceras municipales de Turbo, Apartadó, Carepa y Chigorodó y Currulao.

El mercado de ganado vacuno tienen establecida una subasta ganadera en el municipio de Chigorodó donde mensualmente se remata ganado en pie principalmente de levante, esta estrategia (impulsada por el sector privado) permite un intercambio entre las fincas de cría y las fincas de levante o cebadoras.

En Carepa corregimiento de Piedras Blancas se ha establecido una feria de ganados semanal en donde se comercializan principalmente porcino aproximadamente 400, los cuales son sacrificados en el matadero regional (70%) para ser distribuido en las cabeceras municipales y centros poblados de la región, y los demás son comercializados en el municipio de Medellín.

2.2 Pesca

La oferta de pescado es absorbida por el mercado regional. El centro de acopio del recurso es la cabecera de Turbo, donde las diferentes cooperativas y/o comercializadoras privadas distribuyen el producto en las cabeceras municipales. No obstante, los productos de mar como los camarones y calamares tienen una amplia aceptación en el mercado cartagenero desde donde es exportado a Estados Unidos. Los poblados más dinámicos en la actividad pesquera son Bocas del Atrato, Tumaradó, Mariaga, Nueva Colonia y Zungo, utilizando como medio de transporte los ríos Atrato y León.

Otra proporción importante de peces y crustáceos es demandada por los centros turísticos del Golfo de Urabá; si bien no existe un seguimiento de la cantidad de productos del mar que satisfacen la demanda de este turismo, en ciertas épocas del año se incrementa notablemente la explotación de recursos por parte de las comunidades nativas para ser vendidos en los centros hoteleros y de turismo. Los individuos con tallas mínimas o capturados en épocas de reproducción son el común denominador en temporadas altas de turismo.

2.3 Madera

La demanda sobre el recurso se ejerce desde los municipios de Turbo y Apartadó dada la dinámica que ha tomado la industria del mueble, y la localización de talleres para la construcción de estibas. Maderas del Darién ejerce un papel central en la recepción de maderas para comercializarlas posteriormente a nivel regional. El mercado con Medellín ha disminuido pero sigue siendo significativo para el sector.

3 ZONA DE TRATAMIENTO ADUANERO PREFERENCIAL

A partir de 1991 Urabá fue decretada zona de tratamiento aduanero preferencial bajo el decreto 1457. El objetivo era impulsar el desarrollo económico y social de esta región a partir de medidas especiales de tipo aduanero, cambiario y fiscal.

En esencia la medida permitía ingresar bienes de todo tipo a estas zonas con un régimen fiscal muy favorable, sin pago de gravámenes con la restricción de que podían circular sólo en la región establecida. El impacto inicial de esta medida fue un aumento

desmedido de los precios de bienes inmuebles dada la presión de la demanda sobre los mismos.

Posteriormente se reglamentó el decreto 2817 del mismo año, el cual rige actualmente y que introduce ciertas modificaciones.

Declara zonas de tratamiento preferencial a los siguientes municipios: Maicao, Uribia y Manaure en la Guajira, Tumaco en Nariño, Guapí en el Cauca y Arboletes, San Pedro de Urabá, Necoclí, San Juan de Urabá, Turbo, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Acaandí y Unguía en la región de Urabá.

Igualmente establece que los bienes y servicios que se importan en estas zonas sólo pagaran el impuesto a las ventas y en el momento de ser comercializado al interior del país debe pagarse impuestos y derechos de importación. La base gravable del IVA, es el valor aduanero del bien.

Otra medida que ha favorecido principalmente a los municipios es la de que bajo concepto previo de Corpes regional pueden importarse maquinaria, equipos y partes de los mismos que se utilizan en construcción de obras públicas de infraestructura, obras para el desarrollo económico y social y prestación de servicios públicos.

No obstante, la intención positiva de la norma, el impacto sobre la región no ha sido de tipo estructural como se pretendía. En primer lugar porque los mayores volúmenes de importación registrados se corresponden a bienes de consumo como electrodomésticos, alimentos y vehículos, y en segundo lugar porque las empresas agroindustriales aún sin esta reglamentación podrían acogerse al Plan Vallejo e igualmente importar los insumos utilizados en la producción agroexportadora sin pago de aranceles.

En otras palabras, en la región no se ha optimizado el beneficio que podría tener esta medida en procesos de reconversión productiva. El impacto identificado se centra en un aumento del bienestar de los agentes por disminución de los precios de productos alimenticios como pollo, fríjol, azúcar y aceite y la generación de empleo informal en la fase de descargue y comercialización de los enseres, específicamente en el municipio de Turbo. En cuanto al sector público, los municipios se han beneficiado con la importación de maquinaria pesada para apertura y sostenimiento de vías.

4 PERFIL OCUPACIONAL DE LA ZONA CENTRO DE URABÁ

4.1 Distribución Poblacional

La zona del POT aglutina una población de 222.273 habitantes, concentrada de la siguiente manera: el municipio de Turbo 35.3% (78.529), Apartadó 34.4% (67.591), Chigorodó 17.4% (38.660), Carepa 12.1% (26.951) y Mutatá que concentra el 4.7% (10.542).

Tabla 2 Distribución poblacional

MUNICIPIOS	POBLACION	PORCENTAJE
APARTADO	96380	31.4
CAREPA	34755	11.1
CHIGORODÓ	48924	16.5
MUTATA	13985	4.5
TURBO	111720	36.5
ZONA POT	305764	100.0

Fuente : Dane.

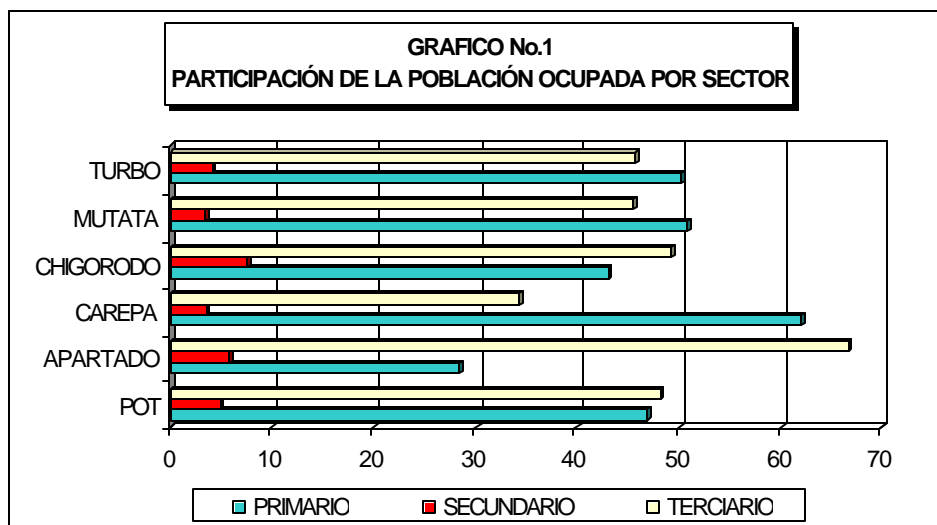
4.2 Actividad Económica y Empleo

De acuerdo con las actividades económicas desarrolladas en la zona del POT que comprende los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo, la población ocupada por sector económico para 1999 se distribuye de la siguiente manera.

El porcentaje de población ocupada en el sector primario es de 46.9% inferior al registrado en la región de Urabá de 49.6% y considerablemente superior al promedio de los municipios de Antioquia de 28.2% cuya principal actividad económica es la agropecuaria. En el sector secundario, la zona del POT el porcentaje de población ocupada es del 5% muy similar al de la región de Urabá (4.8%), aunque muy bajo respecto al 16.3% de todos los municipios de Antioquia donde las actividades de industria y manufactura se concentran principalmente en la capital y el área metropolitana. El sector terciario (servicios y comercio) en la zona del POT concentra el 48.2% de la población ocupada, porcentaje que es similar al de la región de Urabá (45.6%) y con el agregado de los municipios de Antioquia 55.5%.

Seguidamente se muestra la distribución de la población ocupada por actividad económica en los municipios que comprenden la zona del POT. Las actividades agropecuarias concentran el mayor nivel de empleo en el municipio de Carepa con el 62% de la población ocupada, mayor al promedio de la zona. Le siguen en su orden, el municipio de Mutatá (51%), Turbo (50%) Por debajo del promedio de la zona del POT de 46.9% están los municipios de Chigorodó con 43% y Apartadó con 28%.

Gráfico 3 Participación de la población por sector



Fuente: DANE 1999

El porcentaje de población ocupada en industria y manufactura es en general muy bajo para la zona del POT 5%, destacándose por encima de este promedio el municipio de Chigorodó con 7.6% y Apartado con 6%. Por debajo de este nivel se encuentran Turbo con 4.2%, Carepa 3.6% y Mutatá 3.5%.

El sector de servicios y comercio tiene una fuerte participación como ocupante de mano de obra comparable con las actividades agropecuarias. El municipio de Apartado registra el 66% de la población ocupada en el sector terciario, nivel mayor a los promedios de la zona del POT y de Antioquia. El municipio Chigorodó emplea el 49% de su población en estas actividades, le siguen en orden Mutatá y Turbo con 45% y, Carepa con 34%.

Los corregimientos de los municipios de la zona del POT presentan bajos niveles de población ocupada, siendo en promedio de 2.7%. Este nivel es superior en los corregimientos de los municipios de Mutatá 6%, Chigorodó y Carepa 4%; Turbo y Apartado 2%.

5 DIAGNOSTICO MUNICIPAL CHIGORODO

5.1 Introducción

El MUNICIPIO Fue fundado en 1878 y fue erigido municipio en 1915. Su temperatura promedio es de 28 grados centígrados y está ubicado a 36 m.s.n.m. El 81% de su población está concentrada en la zona urbana del municipio, mientras que el restante 19% se distribuye en la zona rural. Su extensión geográfica es de 60800 has de las cuales, sólo 81 has. son ocupadas por la cabecera Municipal.

La actividad urbana del municipio gira en torno a la actividad comercial y de transporte. El número de empleos que genera cada sector es de 1849 Y 299¹¹ respectivamente. La actividad comercial además de abastecer la población de bienes de consumo, ha tomado el perfil de centro abastecedor de insumos agropecuarios para la región, obedeciendo a la dinámica del sector pecuario, cada día de mayor importancia en el municipio, (AGANAR 1999).

5.2 Actividad económica predominante

Aunque el casco urbano municipal se caracteriza por tener una dinámica económica basada en el comercio y en actividades de servicio, la economía del municipio se sustenta principalmente en el cultivo del banano, la ganadería de carne y doble propósito, el plátano para la exportación y consumo nacional y el arroz.

Tabla 3 Principales productos del municipio de Chigorodó

Producto	Area Sembrada	Volumen producción tn/año	de Rendimiento kg./ha	Número de productores
Banano	4000	157150		70
Plátano	1665	170800	11752	376
Yuca	286	2440	20000	70
Arroz	120	480	4000	20
Maracuyá	9.2	147	18000	2
Cacao	48	1708	370	7
Maíz	100	150	1500	11
Palmito	130	214	3150	4

Fuente: Plan Agrícola Municipal, 1998 y Consenso Agropecuario 1997

¹¹ Anuario Estadístico de Antioquia 1996, La información de fuentes primarias no se tiene sistematizada, Las versiones recibidas en las empresas transportadoras del municipio apuntan a que este dato puede reflejar la realidad.

La producción de banano tiene, como en los demás municipios del eje bananero, la destinación específica de exportación. La fruta que no cumple los estándares requeridos para la exportación, es comercializada hacia ciudades del interior del país como Medellín y Bogotá. El banano genera en Chigorodó 7776 empleos de los cuales 1944 son directos y 5832 son indirectos.

El cultivo de plátano es el principal renglón de la economía campesina, el 90% de su producción se comercializa en mercados de USA y Europa. Se estima que el 10% de la producción es de rechazo, la cual es comercializada en mercados de Barranquilla, Bogotá y Medellín. La producción de plátano en el municipio de Chigorodó específicamente las plantaciones ubicadas en la veredas de Saden y San Nicolas

La producción de yuca abastece el mercado local y el mercado de Medellín, Bogotá y Barranquilla.

El cultivo de Maracuyá en cambio ha tenido una incursión tímida entre los productores de la subregión bananera. Su principal limitación radica en la escasez de canales de comercialización, pues ésta se desarrolla fundamentalmente en el casco urbano del municipio.

Finalmente, debe anotarse que a nivel agroindustrial este municipio cuenta con la industria PALMITOS que produce el palmito para exportación, la cual además de representar una eficaz alternativa de transformación de productos agrícolas en productos con mayor valor agregado, es una fuente importante de empleo indirecto en el municipio.

5.2.1 Actividad pecuaria.

A diferencia de los demás municipios del eje, en Chigorodó el sector pecuario tiene un segundo renglón de importancia representado por la porcicultura la cual es semitecnificada y su comercialización es regional.

Tabla 4 Actividad pecuaria

Total bovinos	Hectáreas pasto	en		
		Tipo de explotación		
		% leche	% doble fin	% carne
44707	23353	0.0	5.0	95.0

La explotación de ganado vacuno es extensiva y de doble fin y carece de prácticas culturales adecuadas lo cual está afectando la calidad del suelo. En este municipio se puede hacer uso de técnicas naturales para mejorar la productividad del sector, dada la calidad de los suelos que permiten expandir el cultivo de leguminosas, base de la

alimentación animal, sin embargo, el desconocimiento y la tradición han dificultado la implementación de este tipo de prácticas.

La vocación ganadera del municipio no ha sido optimizada a partir de un aumento de la productividad, estableciendo tecnologías apropiadas y maximizando los usos del suelo ocupados en ganadería extensiva. Esto hace referencia a la posibilidad de implementar mecanismos como la estabulación, sistemas silvopastoriles que adicionalmente disminuirían los impactos ambientales sobre el territorio.

El desarrollo de la actividad porcícola en el municipio es incipiente, responde a técnicas de manejo propias de la economía campesina. Desde el ICA se están implementando programas de capacitación para incentivar la producción técnica de la ganadería.

5.3 Tenencia de tierra en Chigorodó

El Municipio de Chigorodó tiene características muy particulares desde el punto de vista de la tenencia de la tierra. La parte alta del municipio ubicada en el sector de la serranía de Abibe, es propiedad de comunidades indígenas.

El área de piedemonte con alturas que oscilan entre 50 y 200 msnm, se encuentra compartida por grupos indígenas y campesinos cordobeses y paisas, estos últimos con una fuerte tendencia hacia el desarrollo de actividades ganaderas y en menor grado hacia cultivos de pan coger. En esta zona se está implementando un proceso de compra de tierras por parte del Incora para la conformación de territorios indígenas.

La zona plana, correspondiente al abanico aluvial, es la que presenta las mayores aptitudes agrícolas, debido a las características biofísicas que allí se conjugan. En esta zona se ubica el cultivo del banano y la actividad ganadera, la cual es desarrollada de manera extensiva en la mayoría de los casos.

Por último se encuentra la zona más baja correspondiente a la llanura aluvial y cuyo uso actual principal es la ganadería extensiva.

En la zona de piedemonte, abanico aluvial y parte de la llanura aluvial se encuentran pequeñas áreas o parches cultivados en plátano, caracterizadas por la presencia de predios pequeños de menos de 10 hectáreas e inclusive en muchos casos con menos de 3 hectáreas.

En el cuadro 1. Se puede observar la distribución de los predios por rangos de tamaño, así como el área promedio y total. Como datos interesantes para el análisis de la tenencia de la tierra, se observa que el 41.77% del número total de predios del municipio tienen un área inferior a 30ha y representan el 11.87% del área del municipio, el 58.23% restante de los predios del municipio tienen un área superior a 30ha y representan el 88.13% del área del municipio. Estos datos reflejan una alta concentración de tierras, las cuales están siendo dedicadas al cultivo del banano (un poco más de 4.000 ha) y el resto a la ganadería.

El proceso de compra de tierras por parte del Incora para las comunidades indígenas, está contribuyendo a la fragmentación del territorio municipal, el cual ya tiene conformados dos sectores claramente diferenciados: El sector dedicado al cultivo de banano y el sector dedicado a la actividad ganadera extensiva, el cual ocupa el área más extensa. Con la inclusión de este nuevo sector indígena se afectaría a los pequeños productores dedicados a las actividades de economía campesina, debido a la presión ejercida sobre sus tierras.

Igualmente en los últimos años se ha presentado un fenómeno de compra de tierras sin legalizar por parte de algunas personas, en las cuales se está concentrando la propiedad.

Usando como fuente de información la base de datos de la oficina de Catastro Municipal, la cartografía existente y entrevistas a algunos técnicos del municipio, se realizó un mapa zonificado de tenencia de la tierra. Este mapa superpuesto con el mapa geomorfológico, delimita las siguientes unidades de análisis:

5.3.1 VERTIENTE

No se detallará el análisis de la tenencia de la tierra en esta unidad por las características de su ocupación, las cuales obedecen al uso colectivo propio de las comunidades indígenas.

5.3.2 PIEDEMONTE (II)

Predios menores de 50 hectáreas: Se caracterizan por estar dedicados a la ganadería y en menor grado a cultivos de pan coger. Se está presentando el proceso de compra de tierras para las comunidades indígenas, con el fin de ampliar el resguardo existente.

Predios con menos de 10 hectáreas: Dedicados al cultivo del plátano y a economía campesina.

Predios con menos de 5 hectáreas: Dedicados al cultivo del plátano.

5.3.3 ABANICO ALUVIAL (III)

Predios mayores de 100 hectáreas: Dedicados a la ganadería semitecnificada y extensiva principalmente, y en menor grado al cultivo del banano.

Predios entre 50 y 100 hectáreas. Dedicados principalmente a la ganadería y en menor grado al cultivo del banano

Predios entre 70 y 100 hectáreas. Dedicados principalmente al cultivo del banano y en menor grado a la ganadería.

Predios mayores de 150 hectáreas: Dedicados a la ganadería extensiva.

Predios menores de 10 hectáreas: dedicados al cultivo del plátano y cultivos de pan coger.

Predios menores de 5 hectáreas: dedicados casi exclusivamente al cultivo del plátano.

5.3.4 LLANURA ALUVIAL (IV)

Predios entre 30 y 150 hectáreas: Dedicados a la ganadería extensiva principalmente y al cultivo de banano en menor grado.

Predios mayores de 150 hectáreas: Dedicados a la ganadería extensiva principalmente.

Predios menores de 20 hectáreas: Dedicados al cultivo del plátano principalmente y en menor escala a pan coger.

5.4 Estrategias de desarrollo local

La identificación de los parámetros bajo los cuales las autoridades locales tienen planeado direccionar el desarrollo económico del municipio se hace necesario desde el POT para lograr compaginar los objetivos locales con las políticas que desde este ejercicio de planeación se formulan.

El planteamiento que, desde las autoridades municipales, se ha hecho acerca de las estrategias a seguir en el mediano plazo radica en perfilar el municipio como centro de diversificación agrícola y dotación agroindustrial, basados en las ventajas comparativas que posee el municipio en cuanto a su ubicación geográfica (centro del eje bananero de Urabá) y las condiciones agrológicas del suelo (clase III y IV).

Las anteriores estrategias están enlazadas a políticas y proyectos en el sector agropecuario específicamente reorientadas a la aplicación de tecnologías apropiadas que permitan maximizar la producción y la diversificación agrícola apoyada en la explotación de especies menores como aves, peces y cerdos.

Un soporte fundamental a la aplicación o desarrollo de esta estrategia es la propuesta contemplada en el plan agrícola municipal. En este a partir del análisis de la disponibilidad de recursos y por lo tanto de la vocación económica del municipio. Se ha formulado un programa trienal de reforma agraria 1999-2001".

Dicho programa cuenta con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que designó a Chigorodó como piloto en la ejecución de programas de Reforma Agraria. El objetivo perseguido es la organización de trescientas empresas básicas agropecuarias que generen 950 empleos directos y 400 indirectos, con el apoyo de créditos y subsidios a pequeños productores. Este tipo de propuestas permiten impulsar la modificación de la estructura productiva del municipio y generar una dinámica económica basada en la diversificación y adopción de nuevas tecnologías y prácticas culturales.

5.5 Ventajas comparativas locales

El municipio de Chigorodó posee cuatro unidades de paisaje que son: La unidad de Serranía, piedemonte, abanico aluvial y llanura de inundación.

En la zona de Serranía, en límites con Mutatá están asentadas las comunidades de resguardo indígena Polines, que, como se mencionó anteriormente, puede constituirse en el mediano plazo en un rubro importante para la economía del municipio a partir de medidas eficaces tendientes a la sostenibilidad de dicha comunidad como riqueza cultural y opción turística para los visitantes.

El área que corresponde al piedemonte y al abanico aluvial son tierras de una inmensa riqueza agrológica que albergan la producción agroindustrial y la producción de economía campesina y pecuaria. Esta última debe impulsarse hacia la tecnificación y comercialización al exterior de carne dada la vocación creciente de los pobladores hacia la actividad y la calidad del suelo.

Vocación ganadera del Municipio. Chigorodó es reconocido como el municipio ganadero de la Zona Centro de Araba, esta vocación no ha sido plenamente aprovechada pues las técnicas de manejo presentes en la explotación ganadera no permiten un aumento sustancial de la productividad.

PARTE 1
DIAGNÓSTICO SOCIOCULTURAL

LIBRO DE DIAGNÓSTICO
Convenio CORPOURABA - MUNICIPIO U NAL. - U de A. - ESA

TABLA DE CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	6
1.1	POBLACIÓN Y TERRITORIO.	6
1.2	PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES.	7
2	<u>POBLACIÓN Y TERRITORIO</u>	7
2.1	DISTRIBUCIÓN ESPACIAL, ESTRUCTURA Y DINÁMICA DE CRECIMIENTO POBLACIONAL	7
2.1.1	TOTALES DE POBLACIÓN	9
2.1.2	COMPARATIVOS DE POBLACIÓN	9
2.1.3	DISTRIBUCIÓN POBLACIONAL POR EDAD Y SEXO.	11
2.1.4	DINÁMICA DE CRECIMIENTO Y PROYECCIÓN POBLACIONAL	11
2.1.5	HECHOS, TENDENCIAS Y PROSPECTIVAS	13
2.1.5.1	Tasa de crecimiento intercensal entre 1964 y 1993	15
2.1.5.2	La subregión y su crecimiento intercensal con respecto a Antioquía y Urabá	17
2.1.5.3	Tasa de crecimiento intercensal entre cabeceras vs. resto	18
2.1.5.4	Comparativo entre las tendencias de crecimiento poblacional de la Zona Centro de Urabá con respecto a Urabá y Antioquía	21
2.1.5.5	Proyecciones de población: tendencias	22
2.2	GRUPOS SOCIOCULTURALES Y FORMAS DE APROPIACIÓN DEL TERRITORIO	26
2.2.1	DISTRIBUCIÓN ESPACIAL DE LOS PRINCIPALES GRUPOS CULTURALES.	27
2.2.2	DE GRUPOS CULTURALES A GRUPOS SOCIALES Y FORMAS DE APROPIACIÓN TERRITORIAL	28
2.2.2.1	Los colonos.	29
2.2.2.2	La condición de campesinos	29
2.2.2.3	Recomposición campesina	31
2.2.2.4	Reconstitución étnica	33
2.2.3	LA CONDICIÓN DE HABITANTES URBANOS	36
2.3	POLÍTICA SOBRE DESPLAZADOS	38
2.3.1	EL DESPLAZAMIENTO ANTE LO GUBERNAMENTAL	39
3	GRUPOS INDÍGENAS, USO Y APROPIACIÓN TERRITORIAL	42
3.1	POBLAMIENTO Y TERRITORIO INDÍGENA EN URABÁ	43
3.2	IMPACTO POR LA COLONIZACIÓN	46
3.3	POBLAMIENTO INDÍGENA DE CHIGORODÓ	46
3.4	USOS DEL SUELO	47
4	<u>CONDICIONES DE VIDA Y NIVELES DE DESARROLLO SOCIAL</u>	51
4.1	CONDICIONES DE VIDA DE LA POBLACIÓN	51
	<u>LIBRO DE DIAGNÓSTICO</u>	2
	Convenio CORPOURABA – MUNICIPIO URBANO – U de A. – ESA	

PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, MUNICIPIO DE CHIGORODÓ
DIAGNÓSTICO SOCIOCULTURAL

4.2 NIVELES DE DESARROLLO SOCIAL	52
4.2.1 EDUCACIÓN	52
4.2.2 SALUD	54
4.2.3 SERVICIOS PÚBLICOS	56
5 CONDICIONES ORGANIZATIVAS Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL	57
5.1 ACTORES SOCIALES QUE PUEDEN INCIDIR EN LA PLANEACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO	57
5.2 ESPACIOS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN	59
6 PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES	60

LISTA DE TABLAS

Tabla 1	Distribución poblacional por zona de residencia	9
Tabla 2	Comparativos de población	10
Tabla 3	Tasas de crecimiento intercensal.....	12
Tabla 4	Proyecciones de población 2000-2015 municipio de chigorodo	12
Tabla 5.	distribución de predios	30
Tabla 6	población desplazada en chigorodó	34
Tabla 7	distribución y estado de la vivienda indígena.....	51
Tabla 8	Establecimientos educativos indígenas y número de alumnos.....	53
Tabla 9.	Diez primeras causas de consulta externa (muestra 10% sis103) por residencia habitual, grupos de edad y municipios agrupado a las 183 causas - año 1997. Chigorodo	55
Tabla 10.	Diez primeras causas de defunción a- 183. Informe por departamento, subregion, municipio por residencia habitual año 1996. Chigorodo	56

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Población por zonas de residencia	8
Gráfico 2	Distribución poblacional por grupo de edad y sexo en el municipio de chigorodó.....	11
Gráfico 3.	Tasas municipales de crecimiento intercensal entre 1964 y 1993	16
Gráfico 4	Comportamiento intercensal de la zona de estudio con respecto a Urabá y Antioquia, 1964 - 1993	18
Gráfico 5	Tasa de crecimiento intercensal en las <i>cabeceras</i> de los municipios, 1964 - 1993	19
Gráfico 6	Tasa de crecimiento intercensal en el <i>resto</i> de los municipios, 1964 - 1993	20
Gráfico 7	Comparativo de la tasa de crecimiento intercensal en las <i>cabeceras</i> de los Municipios con respecto al Departamento	21
Gráfico 8	Comparativo de la tasa de crecimiento intercensal del <i>resto</i> de los municipios con respecto al Departamento . Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT	22
Gráfico 9	Tasas de crecimiento poblacional proyectadas hasta el 2015.....	23
Gráfico 10	Tasas de crecimiento en las <i>cabeceras</i> según las proyecciones de población hasta el 2015	24
Gráfico 11	Tasas de crecimiento en el <i>resto</i> según las proyecciones de población hasta el 2015 .	25

1 INTRODUCCIÓN

Desde la dimensión sociocultural el Ordenamiento Territorial es asumido como una política de estado y como un instrumento de planificación que “permite una apropiada organización político-administrativa y la proyección espacial de las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente”(Andrade, 1994).

Desde esta perspectiva, el Ordenamiento Territorial es pensado en función de las necesidades de desarrollo de la sociedad, teniendo como criterios rectores la equidad social, la sostenibilidad ambiental, la viabilidad económica y la aceptabilidad de los grupos sociales que la conforman, bajo el principio de la primacía del interés colectivo sobre el particular.

Surgen así dos elementos que direccionan el estudio: a) el O.T. como política estatal y como instrumento de planificación para el desarrollo integral y b) la visión de desarrollo integral en términos de la coherencia del desarrollo económico, social, ambiental y cultural.

Desde esta mirada los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, deben permitir concretar espacialmente y en forma coherente las políticas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural. Y para esto, su formulación debe conducir a la instalación de un proceso continuo y concertado de planificación en el que partiendo de las necesidades e incoherencias del desarrollo actual, de las expectativas de desarrollo futuro y de las posibilidades y potencialidades locales para acercarse a éste, defina unas estrategias y acciones sobre el territorio (de corto, mediano y largo plazo) que permitan avanzar hacia un desarrollo deseado y posible.

El presente documento reúne el tratamiento de los elementos del desarrollo sociocultural local considerados de mayor pertinencia para abordar la formulación de los planes de ordenamiento territorial. Consta de dos partes fundamentales:

1.1 Población y territorio.

Incluye una caracterización de las dinámicas socioculturales dando cuenta de los siguientes ejes temáticos:

Dinámica de crecimiento y distribución espacial de la población.

Grupos socio-culturales y formas de apropiación del territorio.

Grupos étnicos, uso y apropiación territorial.

Niveles de desarrollo social y condiciones de vida de la población.

Formas organizativas y condiciones de participación social y comunitaria.

1.2 Problemas y potencialidades.

Plantea una síntesis de los principales problemas socioculturales del actual ordenamiento territorial en relación con otras dimensiones del desarrollo y enuncia las potencialidades más importantes para propuestas futuras.

Se considera pertinente abordar los anteriores ejes temáticos en tanto estos se constituyen en *punto de partida* para: a) hacer una lectura integral del actual desarrollo territorial del municipio, b) señalar las incoherencias más importantes entre desarrollo social, económico, ambiental y cultural, c) dimensionar las potencialidades socioculturales endógenas que permitan direccionar el desarrollo futuro, d) definir estrategias que posibiliten instalar un adecuado proceso de planificación en el que prime la inclusión y la concertación entre los distintos grupos sociales y e) priorizar los ejes estructurales frente a los cuales se precisa pactar políticas, estrategias y acciones que, enmarcadas en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388/97), posibiliten un ordenamiento y reordenamiento acorde con las necesidades de un desarrollo armónico e integral.

Para la elaboración del presente documento se tuvieron en cuenta estudios y estadísticas (sectoriales, locales, regionales y nacionales) suministrados por instituciones públicas y privadas de distintos órdenes, además de testimonios, entrevistas y resultados de talleres con agentes insertos en la dinámica local y regional. Sin embargo, el documento aún es considerado un punto de partida puesto que es necesario ajustarlo y convalidarlo con los distintos actores que intervienen y deben intervenir en el desarrollo local y subregional, condición necesaria para instalar realmente el proceso de planificación y para definir un quehacer a futuro que responda por las expectativas de éstos.

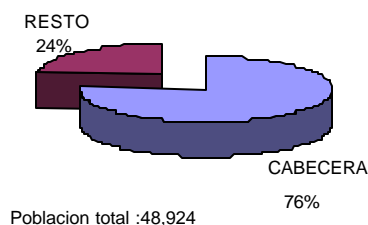
2 POBLACIÓN Y TERRITORIO

2.1 Distribución espacial, estructura y dinámica de crecimiento poblacional

Chigorodó cuenta en la actualidad con un total de 48.924 habitantes, asentados 37.368 (76.37%) en la cabecera y 11.558 (23.62%) en la zona rural. Posee una extensión de 608 Km² de los cuales 6.4 Km² pertenecen a la cabecera, presentando una densidad

poblacional total de 80.45 personas por Km² y en la cabecera municipal de 5.838 personas por Km².

Gráfico 1 Población por zonas de residencia
CHIGORODÓ 1999.



El municipio está conformado por 31 veredas y un corregimiento (Barranquillita). La cabecera municipal está conformada por 35 barrios, siendo el barrio el Bosque el más poblado con un 15.3% del total de viviendas del municipio, seguido del barrio Kennedy con el 8.96% de un total local de 9.127 viviendas y 11.250 familias.

El sector rural cuenta con 31 veredas, un total de 1.704 viviendas y 1.938 hogares, de las cuales Sadem Guacamaya es la que posee un mayor número de viviendas con un 9.6% , seguido de Guapa con un 8.9% del total.

De las veredas existentes 14 albergan población indígena. Según el censo DANE de 1993, esta población está compuesta por 235 familias y 1440 personas que representan un 4% del total del municipio, distribuidas en nueve comunidades y un resguardo (Polines). (Véase Tabla Anexa 1)

En las tres últimas décadas el municipio ha venido presentando un acelerado proceso de concentración poblacional urbano; mientras que para 1973 la población urbana representaba el 52.04% del total, para 1993 ésta representó el 75.01%. Podría afirmarse que la concentración de habitantes en la cabecera está directamente asociada a fenómenos como la inmigración producto de las expectativas generadas con la instalación de la industria bananera, la declaratoria de “zona especial aduanera” y “zona de libre comercio”, la descomposición campesina y la concentración de la tierra rural con fines ganaderos y bananeros, entre otros. En los últimos años esta concentración de población en la cabecera se ha incrementado producto de los desplazamientos de personas del sector rural por causa

del conflicto político-militar que se presenta en la zona, fenómenos que se ampliarán mas adelante en el texto.

Tabla 1 Distribución poblacional por zona de residencia

Según censos.

CHIGORODO					
AÑO	TOTAL	CABECERA		RESTO	
1973	8,907	4,635	52.04%	4,272	47.96%
1985	25,815	16,565	64.17%	9,250	35.83%
1993	44,201	33,156	75.01%	11,045	24.99%
1999	48,924	37,368	76.37%	11,558	23.62%

2.1.1 Totales de población

Como bien se sabe la Zona Centro de Urabá es de antemano un laboratorio de complejidades biológicas, físicas, políticas, sociales y culturales. La diversidad de sus expresiones y los vertiginosos cambios la convierten en una región impredecible en la cual se replica en su máxima expresión los acontecimientos de violencia, descomposición y en general lo que en todos sus ordenes atraviesa a Colombia el día de hoy. Sin desconocer tampoco las potencialidades, fortalezas y ventajas que brinda Urabá en sus gentes, riqueza biológica, geografía y posición privilegiada; donde las aspiraciones de futuro buscan desenvolverse y encontrar cabida en un proyecto de nación que reúna de forma integradora las cosas positivas de nuestros municipios.

En efecto, a la hora de pensar el desarrollo con el fin de intentar planificar estos municipios, nos enfrentamos a situaciones de diversa índole: se entiende una región sobrediagnosticada en la cual producir o encontrar datos e información es algo relativamente sencillo porque ya se había investigado; apreciación dudosa dado que la información no se encuentra centralizada en fuentes de consulta o bases de datos que permitan consultas juiciosas. Además, es sabido que gran cantidad de información se extravía en anaqueles de centros de investigación y entidades regionales, municipales, nacionales e internacionales.

2.1.2 Comparativos de población

Al referirnos a los totales de población de los municipios de la zona de estudio, es frecuente encontrar opiniones encontradas a cerca de la validez de todo dato, pese a esto, a

continuación se presentará la información oficial de tres fuentes, cada una de ellas con reparos en su confiabilidad, pero que se espera brinde una noción general de los totales de población de la zona de estudio, ellos son el DANE, Planeación Departamental y el SISBEN.

Por su parte, el SISBEN de cada municipio emite cifras actuales pero que a veces son incompletas por la dinámica de los barrios censales en todos los sectores y estratos de los municipios. Además, cada municipio tiene diferentes momentos en la recolección de la información de esta fuente; como dato sirve para comparar cifras totales entre sí, pero para efectos de la planificación del país no cuenta con validez alguna ya que las cifras oficiales se fundamentan en las del DANE, así abundan críticas, reparos y opiniones negativas. Sin embargo, en muchos municipios es una fuente juiciosa en su metodología y cobertura.

Si nos ceñimos a las cifras oficiales nos remitiríamos única y exclusivamente al DANE, sin embargo, contrastaremos las cifras de 1999 oficiales del DANE con las que suministra Planeación Departamental y los resultados parciales del SISBEN; con dicha triangulación se busca establecer un panorama general de la situación demográfica de la subregión.

Como ya se había explicado, las proyecciones de población a las cuales debe atenerse un Ordenamiento Territorial en Colombia son las que emite el DANE hasta el año 2005, de hecho el artículo 7° del Decreto 2111 de agosto 28 de 1997, retomado también en el Decreto 1052 de junio 10 de 1998, reglamentarios de la Ley 388 de 1997 o de Ordenamiento Territorial, reza que “... se tendrá en cuenta la población de la cabecera municipal o distrital, de acuerdo con la certificación expedida anualmente por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.”

Tabla 2 Comparativos de población

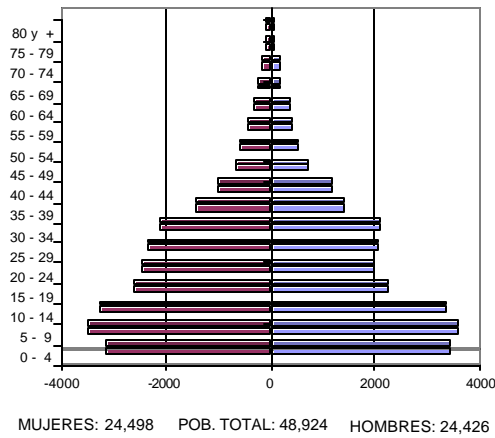
	CHIGORODO		
1999	TOTAL	CABECERA	RESTO
DANE	52460	39884	12576
PLAN. DEPTAL.	48924	37368	11556
SISBEN	69601	56846	12755

Como se observa, las dinámicas poblacionales de Chigorodó permiten suponer que la cifra del SISBEN son las más cercanas a la situación del municipio en su total demográfico, en el cual se revela un municipio básicamente urbano por la concentración de la población en la cabecera.

2.1.3 Distribución poblacional por edad y sexo.

En cuanto a la estructura poblacional tenemos que los jóvenes (0-14 años) representan un 41.4% de la población total del municipio, la población menor de treinta años corresponde al 69.5%, el 53% está en edad productiva (15-65 años) y sólo un 2.43% es mayor de 65 años. Se puede decir que el municipio tiene una población muy joven, sólo un 12% (5.870 personas) es mayor de 40 años. La población en edad de trabajar (mayores de 12 años), es de 66.7%.

Gráfico 2 Distribución poblacional por grupo de edad y sexo en el municipio de Chigorodó



Para 1993 la población en edad de trabajar era del 65.6%, con una población económicamente activa de 31.8%, una población ocupada del 30.2% y una población económicamente inactiva de 30.85%, con 3.300 estudiantes y 7.000 personas dedicadas al hogar.

2.1.4 Dinámica de crecimiento y proyección poblacional

La dinámica poblacional del municipio manifiesta un crecimiento continuo pero su ritmo presenta un desaceleramiento comparando los dos últimos períodos intercensales, pasando de 9.27% en el período 73-85 a un 6.25% para el período 85-93. En la zona rural el ritmo de crecimiento para el último período presenta una reducción en la tasa equivalente al 4.41%; esto nos indica que mientras en la zona urbana la población aumentó en 16.591 habitantes (se duplicó), en la zona rural sólo se presentó un aumento de solo 1.750 personas.

Tabla 3 Tasas de crecimiento intercensal

CHIGORODO			
PERIODO	TOTAL	CABECERA	RESTO
1964/73	8.95	7.17	11.30
1973/85	9.27	11.20	6.65
1985/93	6.95	9.06	2.24

Para el año 2000 las proyecciones del DAP de Antioquia, contemplan una población de 49.974 habitantes de los cuales 38.302, equivalentes al 77% estarán ubicados en la cabecera. Para el año 2010 la población total aproximada será de 59.620 habitantes y 46.917 (79%) estarán concentrados en la zona urbana de la municipalidad. Estos ritmos de crecimiento planteados pueden verse afectados de suceder tres fenómenos importantes de resaltar: a) La agudización del conflicto político-militar que impactaría negativamente el crecimiento poblacional total pero incentivaría la concentración poblacional en bs cascos urbanos y centros mayormente poblados, b) La instalación de macroyectos viales y de transporte, entre otros, que dispararían el actual crecimiento poblacional a ritmos difíciles de predecir y c) la reactivación y ampliación de la actividad económica que dinamizaría los procesos de inmigración acentuando el acelerando crecimiento poblacional.

Tabla 4 Proyecciones de población 2000-2015 municipio de chigorodo

AÑO	TOTAL	CABECERA	RESTO
2000	49,974	38,302	11,672
2001	50,922	39,145	11,777
2002	51,889	40,006	11,883
2003	52,876	40,886	11,990
2004	53,883	41,785	12,098
2005	54,911	42,704	12,207
2006	55,820	43,515	12,305
2007	56,745	44,342	12,403
2008	57,686	45,184	12,502
2009	58,644	46,042	12,602
2010	59,620	46,917	12,703
2011	60,400	47,621	12,779
2012	61,191	48,335	12,856
2013	61,993	49,060	12,933
2014	62,807	49,796	13,011
2015	63,632	50,543	13,089

Fuente : Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia.

Bajo el supuesto de presentarse las tendencias señaladas e incluso considerando válidas las anteriores proyecciones del DAP de Antioquia, a futuro se agudizarían fenómenos problemáticos que hasta el momento no han sido atendidos en su totalidad como son la presión por espacios urbanos, vivienda, servicios públicos, espacios para la recreación, vialidad, transporte, salud y educación, entre otros. Esta situación tendencial resalta la importancia de prever y dimensionar de manera integral, un proceso estratégico de atención futuro que debe ser concretado espacialmente en el Plan de Ordenamiento Territorial de la localidad.

2.1.5 Hechos, tendencias y prospectivas

Entender la dinámica poblacional de una región requiere interpretar su demografía en su particular contexto, es decir, en su contenido histórico, cultural y político. Eventos de diversa índole intervienen en la composición y crecimiento de los agregados humanos. Pese a las limitantes de orden conceptual y metodológico, cierta lógica en el crecimiento de las poblaciones permite esbozar algunos estimativos en el crecimiento de la misma. Para esto, los comparativos entre los comportamientos demográficos anteriores revelan algunos acontecimientos que intervienen en el crecimiento numérico de las poblaciones y en la reconfiguración de éstas entre el contexto rural y el urbano. Con ello, las proyecciones de población que se pueden deducir, facilitan en cierta medida anticiparse someramente al crecimiento de las mismas.

Aspirar a un análisis en el crecimiento o decrecimiento de la población parte de un abanico de advertencias y situaciones que intervienen en él, a saber algunas:

Ante todo no se pretende establecer dogmáticamente la supremacía del dato en bruto, es decir, de cifras netas; sería una pretensión absurda conociendo la relatividad del alcance de nuestro análisis y de la demografía como una disciplina que se consolida en un país completamente cambiante. Como herramienta debemos estar más atentos a las tendencias, por lo tanto, en la distancia entre una u otra cifra, es preciso realizar una lectura donde la proporción entre unos u otros indicadores o datos nos indique el panorama general o la forma en que se está desarrollando, independiente de la certeza en la precisión del análisis que con el número se pretenda conseguir.

Las guerras y la violencia, entre sus tantas causas, sean internacionales, guerras civiles, de guerrillas, regulares e irregulares, por soberanía, dogmas o religión; sino temporadas neurálgicas de violencia derivada de la delincuencia común, sicariato, tráfico de narcóticos, pillaje u otros acontecimientos que impliquen la muerte sistemática al interior de las colectividades, incide en la tasa de mortalidad, alterando ineludiblemente el crecimiento de

esa misma población. La zona de estudio no es ajena al conflicto armado y sus efectos en los aspectos cuantitativos del entramado social.

Otro efecto de la guerra descansa en los desplazamientos forzados que se traducen en los decrecimientos de las poblaciones ya que se ausentan de sus lugares de origen, por lo cual se evidencian descensos abruptos en las mismas tasas de crecimiento en ciertas épocas y municipios.

Es preciso diferenciar el crecimiento del número de habitantes de una colectividad, al de la reconfiguración o reconcentración de la población de un lugar a otro. Una cosa es que aumente la natalidad notablemente sobre la mortalidad, y que las personas nacidas sobrepasen ostensiblemente las defunciones; pero otra es que aumente la población en un área determinada por que se reasentó y concentró en dicho lugar, a lo cual pueden asociarse varios motivos: desplazamiento por violencia, cambio en la tenencia de la tierra o ausencia de recursos indispensables para la permanencia, entre otros.

La reconfiguración que los procesos de urbanización, con la acogida en las cabeceras de población proveniente de lo rural, modifican el comportamiento de los indicadores demográficos. En la zona de estudio esto se favorece por el auge económico de la producción del banano, por el mejoramiento o la oferta de algunos servicios básicos en ciertas cabeceras, por la disponibilidad de trabajo estable y rentable, o por la acogida en lo urbano de población desplazada por violencia en lo rural. Todos ellos son ingredientes que afectan el crecimiento de las poblaciones en sus comparativos entre lo rural y lo urbano respectivamente, procesos diferenciales que traducen dinámicas complejas.

Entre los más problemáticos se encuentra el desplazamiento forzoso que en Colombia ha generado la nucleación de población campesina habituada a vivir dispersa y que ha tenido que concentrarse en corregimientos o en las cabeceras municipales; situación que se reitera día a día en el área de estudio, frente a la cual las administraciones públicas no han podido generar respuestas acertadas en el cubrimiento de servicios públicos o demandas básicas. Como tal el fenómeno se ha considerado desde las instancias gubernamentales del ámbito nacional como eventos súbitos.

La salubridad, y en general condiciones en saneamiento básico, incide en la esperanza de vida, en la mortalidad, morbilidad y natalidad de las gentes. Condiciones adecuadas para las madres gestantes, agua potable, servicios médicos eficientes, campañas para menguar epidemias endémicas e infecciosas, el acceso a antibióticos o tratamientos y medicamentos eficaces y oportunos, son ingredientes que inciden en la esperanza de vida, natalidad y mortalidad de las poblaciones, y, por ende, en su crecimiento.

La población con acceso a educación formal e informal, jornadas de capacitación en el uso de anticonceptivos, así como las políticas nacionales e intergubernamentales para el control de la natalidad, se evidencian en el crecimiento de las poblaciones. Desde la década del sesenta Colombia ha implementado campañas y asesorías a las mujeres en edad de procreación; paulatinamente se aprecia un decrecimiento tendencioso en la forma en que aumenta cada vez mas poco la población en gran parte de Colombia; otro factor que altera las tendencias en el crecimiento.

Cada cultura alberga posturas diferentes en torno a la cantidad de hijos que se tenga. Es diferente la aspiración de número de hijos en las familias indígenas a las mestizas o las negritudes; la misma comparación puede establecerse entre las familias que habitan en las ciudades y el campo. De alguna manera los análisis demográficos no se hacen de una forma tan desagregada y confiable de modo que permita tales diferenciaciones, con lo cual se pasan por alto elementos importantes en torno a referentes tradicionales de estatus sobre el número de hijos que una pareja pueda tener, o sobre la cantidad de hijos para que se inserten como mano de obra en la unidad productiva familiar, entre otras variantes que inciden en el crecimiento de las poblaciones y que a nivel microrregional predetermina la demanda de servicios básicos, de alimento, infraestructura y en general sobre la oferta ambiental del territorio.

La recomposición de la población se encuentra sujeta a momentos específicos donde el trazado y la propuesta de macroproyectos genera migraciones internas, en las cuales las comunidades se reacomodan en el territorio por el frenesí de un futuro “desarrollo” que traerían dichas obras de infraestructura. Las expectativas tejidas por obras del orden nacional o internacional (carreteras, puertos) atraen cúmulos de habitantes que se asientan en sus áreas de influencia, procurando ser los primeros en estar disfrutando de la bonanza que hipotéticamente albergaría estar sujeto a una situación ventajosa en la localización estratégica frente a estas obras.

Con todo lo anterior, la especificidad de cada región aporta elementos para que un estudio demográfico en sus variables de crecimiento poblacional sea una colosal tarea donde la historia de cada municipio, de la subregión y del departamento influyen en dicha composición. En la que se superponen coyunturas heterogéneas que expresan tantos acontecimientos que intervienen en la realidad de la región como situaciones políticas, económicas, sociales y culturales de distinto talante.

2.1.5.1 Tasa de crecimiento intercensal entre 1964 y 1993

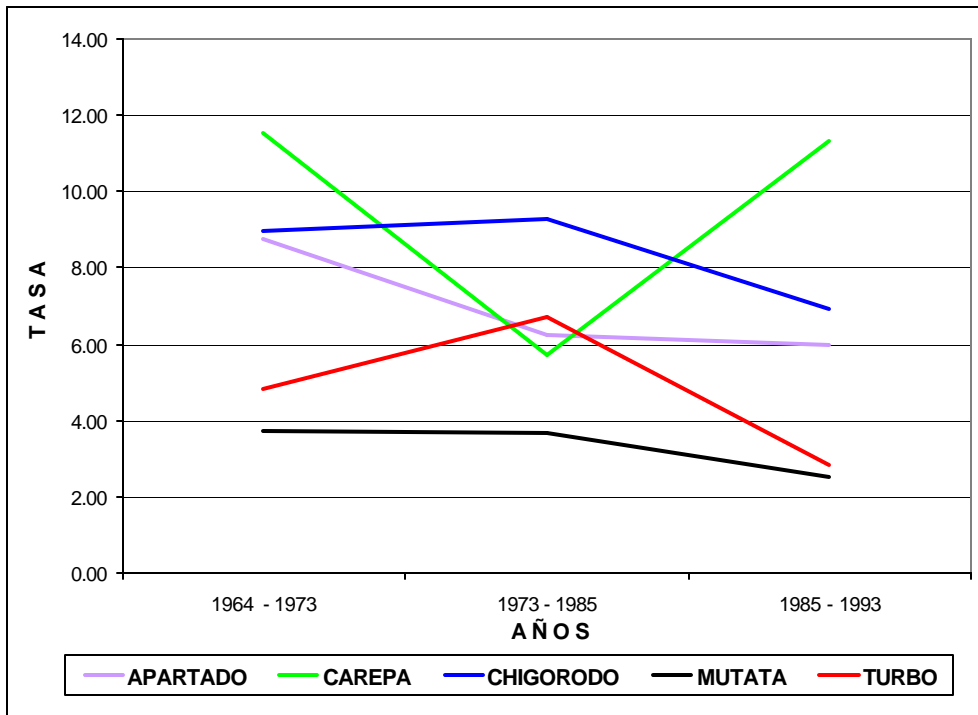
Preámbulo metodológico: La demografía como disciplina en Colombia se ha consolidado poco a poco, situación característica de país en vía de desarrollo. Sus principales aportes se han fundamentado en los aportes que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) ha realizado en el campo de la investigación concerniente a las cifras sobre población y bienestar en Colombia, también como entidad que emite las estadísticas oficiales sobre las cuales se trazan las políticas a nivel nacional. Con restricciones metodológicas, conceptuales, en la recolección de la información, en la cobertura de su aplicación, y con márgenes de error amplios o un manejo de cifras abiertamente sesgado y ajustados a intereses políticos de algunos, es la fuente oficial -y la única- que aporta insumos para acercarnos a un estudio del comportamiento demográfico de nuestro país, por ende, en la zona de estudio.

En el Gráfico 3 se observa la tasa de crecimiento intercensal entre los municipios. El lapso de tiempo comprendido entre 1964 y 1993 involucra una de las épocas más cambiantes que tuvo Colombia en el siglo XX, y más el Urabá Antioqueño. Su fuente son las cifras que emite el DANE en los censos que en 1964, 1973, 1985 y 1993 respectivamente ha realizado en el país.

Entre 1964 y 1973 el municipio que proporcionalmente menos crecía, en comparación a sus vecinos, es Mutatá; en ese lapso de tiempo hubo un promedio de 3.74 personas más por cada 100 habitantes. Por su parte, Carepa reportaba el mayor crecimiento con 11.50 personas por cada 100 personas, lo cual se favorecía por la instauración del monocultivo del banano que inducía la inmigración de personas que se empleaban en los primeros enclaves de producción, y el auge de una actividad económica que perfilaba un municipio que comenzaba a brindar ventajas comparativas para la población de la subregión.

Gráfico 3. Tasas municipales de crecimiento intercensal entre 1964 y 1993

Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.



Entre 1973 y 1985 se invierte el crecimiento de algunos municipios. Carepa desciende vertiginosamente a la mitad, en ese entonces había 5.73 más por cada 100 habitantes, ocupando el segundo lugar que entre los cinco menos crecía; algunos habitantes de la región coinciden en afirmar que la incursión de la insurgencia armada y el nacimiento del sindicalismo y movimientos cívicos inciden en el ambiente social y político de Carepa, lo que conlleva a manifestaciones de violencia y tensión que se desencadena en la salida de alguna población del municipio. De hecho, los primeros brotes de violencia en la región se gestan en el área rural de Carepa.

Por su parte, Apartadó en la etapa anterior ocupa un lugar intermedio con una tasa de 8.78, pero entre 1973 y 1985 desciende sutilmente a 6.28. Los únicos municipios que conservan un crecimiento relativamente equilibrado son Mutatá y Chigorodó. Turbo es el único municipio que aumenta pasando su tasa de 4.84 a 6.72 nuevos ciudadanos por cada 100 personas allí asentadas; al respecto, el incremento en la tasa de crecimiento de este municipio responde a varias causas, entre ellas, el auge del contrabando que entonces atraía una buena cantidad de personas que se empleaban en el fluido intercambio comercial con Panamá. El intercambio que incluía el contrabando de licores, cigarrillos, electrodomésticos y algunos bienes suntuarios, generaban ingresos extensibles a todos los que participaban en la cadena; desde los braceros hasta los contrabandistas que pasaban se asentaban en Turbo. Con esto comunidades llegadas del Atrato, de la Costa Atlántica y del interior incrementaron la población de Turbo. Otro elemento que interviene en la dinámica de este es la instalación de las madereras que desde mediados del siglo realizaban una extracción de maderas; el proceso extractivo y los aserrios acogían gran cantidad de población de la región, no solo del municipio de Turbo.

En los ocho años comprendidos entre 1985 y 1993 Carepa casi se iguala a una tasa de crecimiento de 11.34, el imaginario de municipio modelo del eje bananero, la prestación de servicios públicos y la oferta de vivienda acogen de nuevo una población que se insertaba en los distintos renglones de la economía subregional; a su vez las políticas con matiz social que comenzaban a jalonar las bananeras se concretaron en buena parte allí, lo cual también aglutinaba buena parte de población. Por otro lado, Apartadó se mantiene equilibrado, los otros municipios comienzan a descender paulatinamente en el crecimiento de su población.

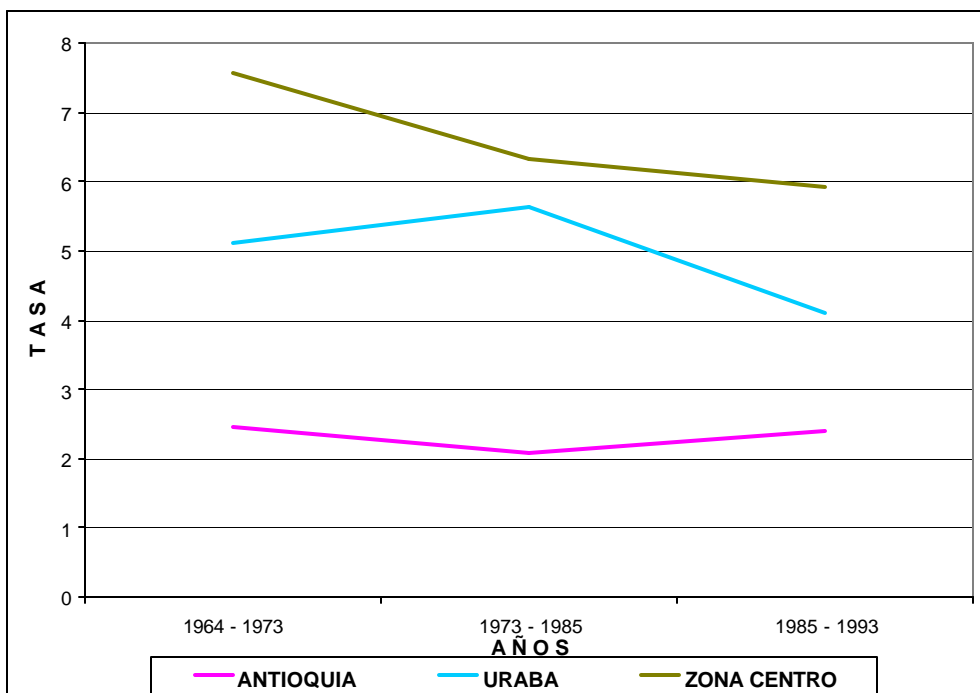
2.1.5.2 La subregión y su crecimiento intercensal con respecto a Antioquía y Urabá

En este periodo histórico el departamento en conjunto se comporta estable con una tasa de crecimiento intercensal entre 2 y 3 nuevas personas por cada 100 habitantes. Urabá se encuentra considerablemente por sobre la media departamental y registra un ascenso entre 1973 y 1985 ocasionado, en parte, por el auge económico que en todos sus ordenes tenía la región. A su vez, el área de estudio del P.O.T. supera el departamento y a Urabá, pero en conjunto muestra un decrecimiento proporcional en cada uno de los periodos intercensales,

como bien se observa en la Gráfica 2. Urabá, especialmente la zona de estudio, aportaba buena cantidad de población al Departamento de Antioquia; por cada 2-3 personas que nacían proporcionalmente en el departamento, en la subregión centro nacía 4 y 5 veces más del estandar departamental.

Gráfico 4 Comportamiento intercensal de la zona de estudio con respecto a Urabá y Antioquia, 1964 - 1993

Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.

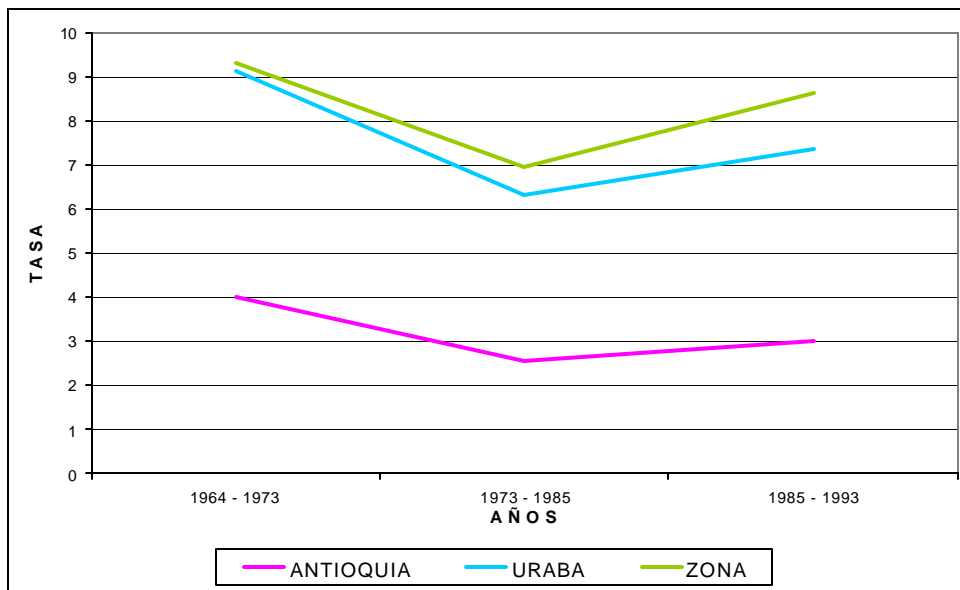


2.1.5.3 Tasa de crecimiento intercensal entre cabeceras vs. resto

El crecimiento del total de las comunidades aporta elementos para reflexionar sobre la correlación entre uno y otros municipios, a eso se restringe; sin embargo, la información existente brinda la posibilidad de analizar la proporción del fenómeno en su comparativo entre la cabecera y el resto, a lo cual se asocia un nivel de análisis mas desagregado y pertinente para entender lo que allí sucede. Así, tenemos una zona de estudio donde la realidad de las cabeceras contrastan dinámicas poblacionales específicas con respecto al área rural y sus corregimientos. A continuación se realizara un comparativo entre las tasas

de crecimiento intercensal en las cabeceras y las áreas rurales de los correspondientes municipios.

Gráfico 5 Tasa de crecimiento intercensal en las *cabeceras* de los municipios, 1964 - 1993



Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.

El cambio más sustancial que muestra la Gráfica 3 lo tiene el municipio de Apartadó. De 1964 a 1973 reportaba una tasa de 19.64 y para el periodo comprendido entre 1973-1985 descende en la cabecera a 4.3 por cada 100 habitantes; a su vez el resto (es decir el área rural y sus corregimientos, Gráfica 4) aumenta mas del doble en su población. Este fenómeno muestra una relación inversamente proporcional en el crecimiento del resto con respecto a la cabecera. Algunos pobladores de ese entonces evocan en el campo los últimos reductos de inmigración al municipio, entusiasmados por las perspectivas que traía el banano y el auge que en torno a él se daba.

En la década del sesenta la cabecera, como se acaba de decir, reporta un crecimiento exorbitante de casi 20 personas por cada 100 habitantes, impulsado por la llegada de las multinacionales que establecían el monocultivo y otras relaciones económicas nunca antes vistas en la región, lo cual corrió por los cuatro puntos cardinales del gran Urabá, presentándose una alta migración. Vale la pena añadir que las condiciones de orden público

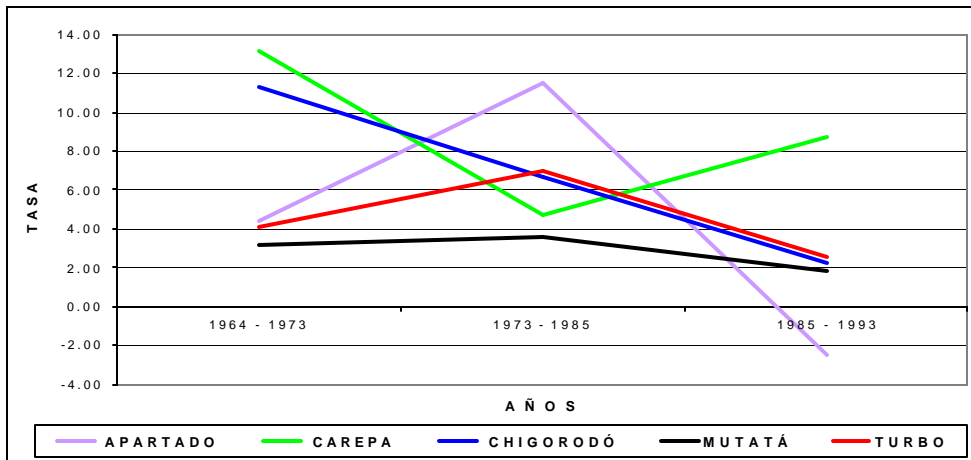
permitían una vida tranquila para esa época. Por otro lado, el área rural de Apartadó, a finales de los setenta y comienzos de los ochenta es objeto de una titulación de tierras que realizó el INCORA, lo cual facilitó la permanencia y establecimiento de familias campesinas en el área rural atraídas por el hecho de contar con tierra legalmente poseída. De ahí buena parte del cambio en la tendencia del crecimiento del campo con respecto a la cabecera.

Por su parte, el municipio de Carepa se comporta en su cabecera con un crecimiento moderado pero ascendente, más para finales de los ochenta y comienzos de los noventa, donde Carepa comienza a acoger la población que no accedía a los servicios básicos en las otras cabeceras, desplazada del área rural del vecino Apartadó, entre otras razones anteriormente enunciadas.

Proporcionalmente los otros municipios revelan una dinámica más o menos equilibrada en sus ascensos y descensos de población.

Gráfico 6 Tasa de crecimiento intercensal en el resto de los municipios, 1964 - 1993

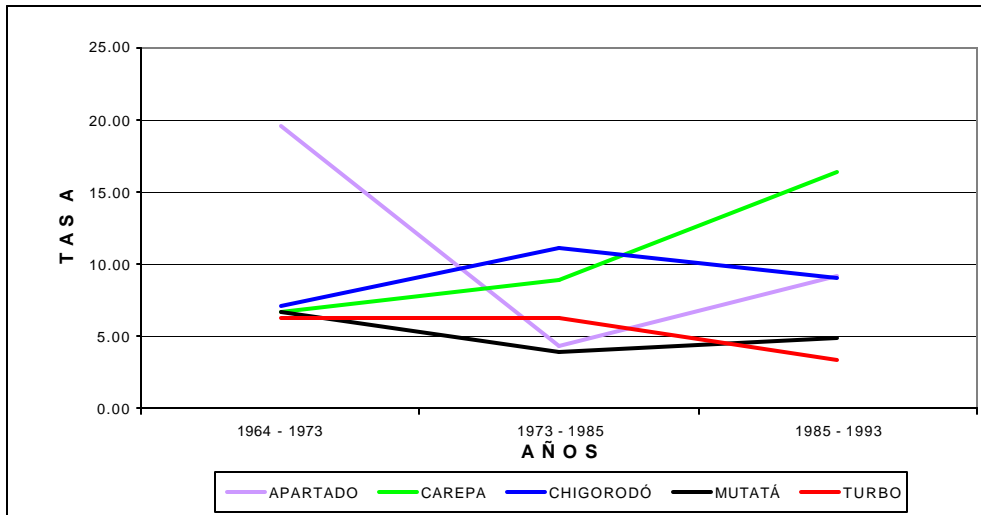
Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.



La Gráfica 6 que muestra el área rural se compagina con la explicación de la dinámica de las cabeceras. Entre el setenta y los ochenta Carepa muestra un descenso por los eventos de orden público que comienzan a descomponer la vida del campo; sin embargo, hacia la década de los noventa, repunta su crecimiento. Chigorodó revela una tendencia interesante en su área rural, muestra un descenso parejo en la gráfica.

Gráfico 7 Comparativo de la tasa de crecimiento intercensal en las *cabeceras* de los Municipios con respecto al Departamento

Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.



En buena medida la particularidad del municipio de Chigorodó radica en la producción ganadera en las últimas dos décadas, lo que incluye un proceso de concentración de tierras y la paulatina ausencia de población asentada en el campo, excepto en centros poblados o cabeceras de corregimientos. La violencia en sus orígenes no fue ajena en este municipio como un aspecto de más Apartadó entre los setenta y ochenta aumenta considerablemente su población en el campo (como se explicó anteriormente), pero se evidencia para la década de los noventa un crecimiento negativo especialmente llamativo en la subregión. La violencia marco notablemente la demografía de este municipio, llegando a presentar un crecimiento negativo que muestra como por cada 100 personas emigraba o dejaban de nacer un poco más de 2 personas; la mortalidad por violencia o los desplazamientos sobrepasan la cantidad de nacimientos, obviamente nadie llegaba al campo.

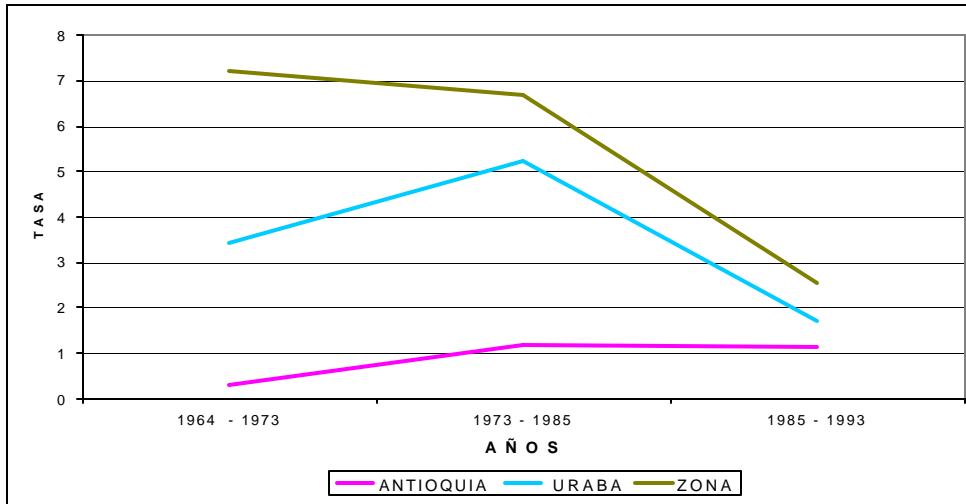
2.1.5.4 Comparativo entre las tendencias de crecimiento poblacional de la Zona Centro de Urabá con respecto a Urabá y Antioquía

Las cabeceras se comportan tendencialmente de una manera similar, pero el Gráfico 5 muestra una zona de estudio muy por encima del promedio del departamento y un poco de

Urabá. Mientras la zona centro de Urabá oscila con un crecimiento entre 8 y 10 personas nuevas por cada 100, Antioquia en conjunto reporta un comportamiento entre 2 y 4 también

por cada 100. Aunque debe cambiar la proporción en las variaciones del crecimiento, puede sostenerse que la relación con respecto a la media departamental continuara exponiendo una región mucho más dinámica que el departamento que la contiene.

Gráfico 8 Comparativo de la tasa de crecimiento intercensal del resto de los municipios con respecto al Departamento. Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT



El área rural muestra una zona de estudio por sobre el departamento y Urabá, pero la tendencia del centro de Urabá es particularmente llamativa. Entre los dos últimos periodos citados desciende abruptamente la tasa de crecimiento en el área rural por casi 4 puntos. La violencia es la determinante. Comportamiento prácticamente típico en Urabá. Antioquía reporta un crecimiento estable y moderado. Obsérvese la relación inversa entre el decrecimiento del resto y el ascenso de las cabeceras en la Zona POT; perspectiva que de continuar las circunstancias que en actualidad atraviesan a Urabá, continuará fortaleciéndose.

2.1.5.5 Proyecciones de población: tendencias

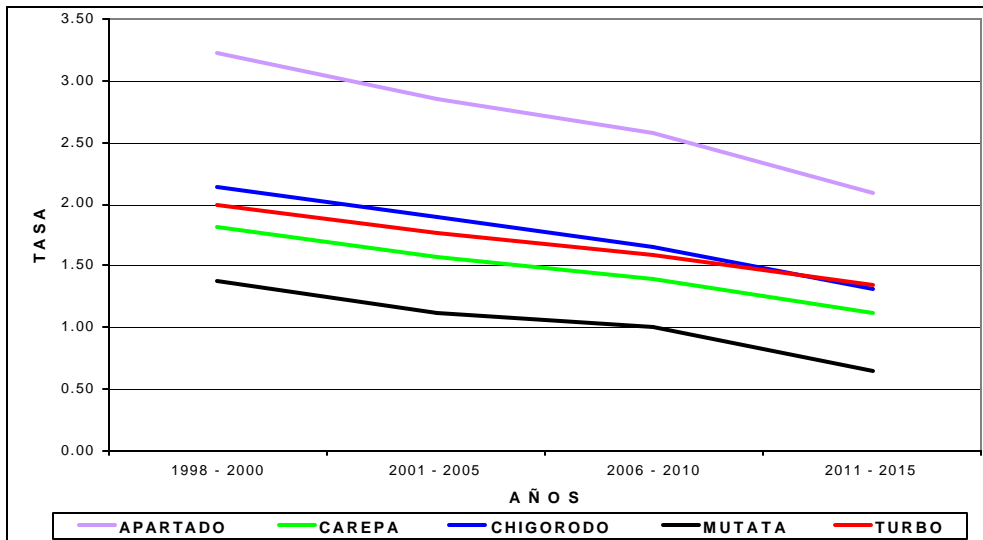
El breve recorrido que se ha realizado, independiente de no pretender un análisis histórico detallado, aspira exponer una zona de estudio extremadamente compleja, lo cual le atribuye cualidades específicas en demografía, comenzando por lo impredecible que es al momento de pensar en el devenir futuro de sus crecimientos numéricos. Pese al hecho de habitar un área difícil de prospectar, donde se conjugan elementos regionales y nacionales heterogéneos y difíciles de aprehender en su desenvolvimiento, la oficina de Indicadores Sociodemográficos y Económicos de Planeación Departamental estima la población hasta

el año 2015 mediante el método de *Crecimiento Exponencial*, para el cual se parte del crecimiento intercensal presentado en los últimos cuatro censos realizados en Colombia (información homologada con el DANE) pero desde la base de la proporción equivalente entre nacimientos y defunciones ya que es lo único posible de ser estimado.

La Gráfica 9 revela la caída tendencial en el crecimiento de la población en los cinco municipios. Los municipios de Apartadó y Mutatá, respectivamente, muestran la proporción de crecimiento alta y mínima de la subregión.

Gráfico 9 Tasas de crecimiento poblacional proyectadas hasta el 2015

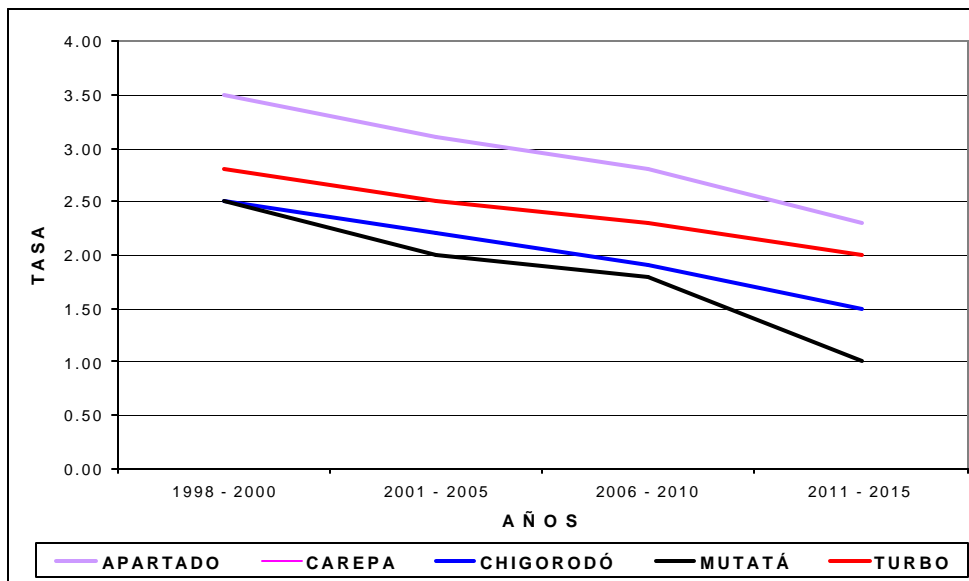
Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.



Las cabeceras y el campo en la subregión muestran la misma tendencia (Gráfica 8 y 9). Lo evidente es que las cabeceras tienden a reunir una proporción mayor de población con respecto al área rural. De todas maneras, cualquier juicio o pronóstico que se emita al respecto debe atenerse a la fluctuante realidad de la zona, por lo cual pueden invertirse las interpretaciones de los estimativos en lo que respecta a los crecimientos de la población.

Gráfico 10 Tasas de crecimiento en las *cabeceras* según las proyecciones de población hasta el 2015

Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.



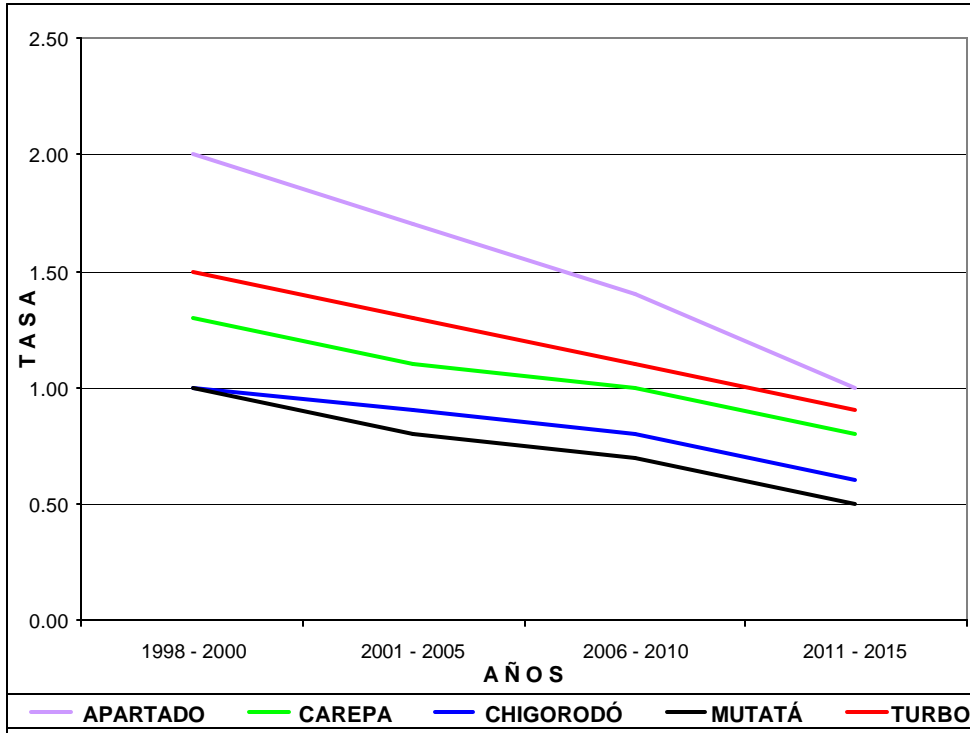
Efectuando una lectura de las Gráficas 8 y 9 desde las abscisas, o sea a partir de las tasas de crecimiento, las cabeceras aportaran más personas al crecimiento general. Toda estrategia de ordenamiento territorial deberá consignar medidas aplicables que se concreten especialmente en el ámbito urbano de los municipios, aquí las tasas de crecimiento sobrepasaran en proporción a las rurales, por lo menos así tendera a ser hasta el año 2015; sobresalen Apartadó, Chigorodó y en menor medida Carepa (Ver Anexo 2), y en general tenemos un área de estudio donde predominan gentes reunidas en las cabeceras municipales o extensos cascos de corregimientos, es allí donde debe prestarse especial atención en el quehacer del ordenamiento y la planificación territorial, sin descuidar obviamente el municipio en su totalidad.

También las curvas muestran una disminución prácticamente simétrica en la tasa de crecimiento; sí habrá más población, pero cada vez aumentará un poco menos, esa tendencia se mantendrá. La guerra y el control de la natalidad son las determinantes sobre la disminución de la gente. Aunque megaproyectos de gran escala atraigan nuevas personas, como consecuencia de la lógica de toda obra de gran envergadura, el clima social

y político de la región -atravesado por el conflicto armado- pueden desencantar movilizaciones importantes de población hacia su radio de influencia, quizá existan movilizaciones internas, pero es algo difícil de prever por la determinante de las disputas territoriales de los actores armados.

Gráfico 11 Tasas de crecimiento en el *resto* según las proyecciones de población hasta el 2015

Fuente: DANE, en Anexo Estadístico POT.



CONSIDERACIÓN FINAL

El presente capítulo consta de tres apartes. Al principio se detallan algunas precisiones que es necesario tener en cuenta a la hora de analizar el crecimiento de las poblaciones, insumos que propone la demografía como disciplina. Con ello se enuncian los comportamientos del crecimiento poblacional entre 1964 y 1993, según los cuatro censos efectuados en Colombia en ese lapso de tiempo. Finalmente se exponen las tendencias en las proyecciones de población que retoma del DANE Planeación Departamental.

Emitir conclusiones contundentes es difícil, lo único que puede sostenerse con certeza es la relatividad a la hora de buscar anticipar acontecimientos poblacionales, en parte, por lo que muestran los censos anteriores, donde los eventos económicos, de orden público, migratorios, proyectos de infraestructura, etc., reestructuran notablemente a las poblaciones; las cuales tienden a aumentar nucleadas en las cabeceras, haciendo parte de agregados pluriculturales donde confluyen diversas expresiones (otro desafío para una convivencia donde quepan tantas formas de entender y aprehender la vida).

Urabá ha sido, y continuará siendo, un centro de gran importancia para el gobierno departamental y nacional, intereses internacionales y de actores armados. Proyectos de infraestructura, de dominio territorial en la guerra, comunitarios, administrativos, ambientales, entre muchos otros, inciden en una zona fluctuante en su realidad social, extremadamente susceptible a variaciones mínimas que alteran estructuralmente la base demográfica de la zona. Por ello, en la transición de milenio, estimar las tendencias en el devenir futuro es difícil, y más en Urabá.

2.2 Grupos socioculturales y formas de apropiación del territorio

En el municipio se identifican claramente los indígenas con territorios legalmente constituidos, los grupos negros buscando constituir legalmente los suyos a pesar de no ser territorios ley 70 y en el resto del municipio están los mestizos donde predominan, por sectores, paisas y chilapos como veremos a continuación.

La diversidad cultural se manifiesta en la forma diferente de intervenir el entorno y las preferencias que muestran los distintos grupos por los diversos paisajes naturales que van convirtiendo en paisajes culturales. El punto de encuentro de todos ellos es la cabecera municipal.

La distribución cultural en el territorio está acompañada de diferentes relaciones con la tierra que, grosso modo, podrían tipificarse de la siguiente manera:

Para los paisas la tierra es el medio para arraigarse en el territorio; es la que ofrece la subsistencia además de que su rentabilidad (productos adecuados para el mercado) le permite obtener ingresos para reinversión y satisfacción de otras necesidades. Esto lo hace abierto a nuevas tecnologías, constante en las prácticas de cultivo y muy definido en su condición de campesino.

Los sinuanos gustan de la tierra sobre todo para la ganadería aunque levantan cultivos temporales; poco a poco se han asentado y asumido su condición de parceleros.

Los negros del interior siembran poco y prefieren trabajar para otros como jornaleros, paleros y abridores de caños aunque en su hábitat (caños, ríos, zonas inundables) combinan la pesca con cultivos transitorios y entresaca de madera.

Los indígenas tienen pautas de asentamiento disperso que les permite itinerar por el territorio apoyados en sus redes parentales y comunitarias.

Muchos de ellos (de toda la gama cultural a excepción de los indígenas) son parceleros plataneros que han capitalizado para sí su paso como obreros agrícolas en la industria del banano, otros son obreros agrícolas y una gran mayoría está en las mismas condiciones de pobreza en los cascos urbanos con pocas posibilidades de empleo como se mostrará adelante.

La distribución siguiente muestra cómo están asentados en el territorio municipal los distintos grupos culturales.

2.2.1 Distribución espacial de los principales grupos culturales.

El 76% de los pobladores locales está nucleado en la cabecera municipal. El resto está repartido entre el corregimiento de Barranquillita y dispersos en las veredas en pequeñas parcelas de economía campesina. Hacia el lado oriental del municipio se encuentran las veredas del piedemonte (Chigorodocito, Ripea Arriba, El Congo y El Coco) antes de ascender la Serranía propiamente dicha. Allí están asentados campesinos chilapos y paisas en mayor proporción que los primeros.

Las veredas del piedemonte están distribuidas en predios de tamaño mediano con suelos pendientes donde se practica una agricultura a mediana escala con productos de pancoger combinada con ganadería intensiva. La llegada de los campesinos al piedemonte (en su mayoría paisas) fue un proceso de transición desde los abanicos aluviales causado por la concentración de la tierra que hizo a los agricultores remontar poco a poco las alturas de la serranía sin variar sus prácticas culturales de cultivo, inapropiadas para estos suelos. Sin embargo perdieron nuevamente su estabilidad pues recientemente fueron desplazados de las veredas Ripea, el Congo, El Coco y Chigorodocito y llegaron a engordar los cascos urbanos.

De la cota 100 en adelante están situados los indígenas en zona de bosque intervenido con un modelo conservacionista que toma de la naturaleza los recursos necesarios para sus prácticas culturales sin alterar la dinámica natural de este ecosistema. Las comunidades básicamente indígenas son Polines, Guapá Arriba, El Congo, Juradó Arriba y parte de Ripea. Esta parte de la Serranía la comparten en menor proporción con antiguos colonos hoy asentados como campesinos, en general sin títulos de propiedad pero con documento quienes explotan la madera con permisos forestales aunque no se excluyen los contrabandos de madera.

La zona central, a lado y lado de la carretera, tiene uso múltiple pero se destina básicamente a la ganadería (veredas El Venado, El Tigre, corregimiento de Barranquillita, algunas áreas

de Guapá, La Rivera, Andalucía, Chiridó y Juradó) y en menor proporción al banano, en buena parte fincas de propietarios del interior. Predomina un proceso de ganaderización lo que ocasiona, por lo menos, un problema ambiental y otro social: i) compactación de terrenos con graves dificultades para revertirlas a tierras cultivables en el futuro a propósito del proyecto piloto de reforma agraria -del que se hablará adelante- debido a usos anteriores inapropiados y ii) desempleo rural pues mientras una hectárea de banano o plátano requiere de 4 o 5 personas, en ganadería una persona atiende 300 hectáreas con unas 500 reses.

Al noroccidente del municipio se ubican las explotaciones comerciales de plátano en las veredas Sadem, Malagón, La Lucita y La Fé, muchos de negros parceleros preferentemente. Algunos predios están abandonados y otros en comodato o cedidos a causa de la situación de orden público que no implicó el cambio de propietarios ni la redistribución de la tierra.

En Barranquillita y las márgenes del río León se ubican negros en su mayoría que han estado allí por años y cuya presencia se reafirmó con el transporte de maderas que se hacía por vía fluvial desde finales del siglo XIX. Posteriormente llegarían los sinuanos como colonos y jornaleros de las madereras, y mas tarde, los paisas. A medida que se profundiza la carretera hacia Lomas Aisladas -jurisdicción de Turbo- la composición cultural se acentúa con pequeños y medianos sinuanos ganaderos que también levantan cultivos de subsistencia en las parcelas y poblados de Nuevo Oriente, Macondo y Blanquicet, caseríos de jurisdicción del municipio de Turbo. Sin embargo la atención de estos pobladores la hace Chigorodó con las cargas que le implican al municipio pero sin ningún tipo de retribución, asunto que debe incorporarse a las discusiones del ordenamiento territorial.

2.2.2 De grupos culturales a grupos sociales y formas de apropiación territorial

La distribución actual de los principales grupos culturales en el municipio tiene algo de las preferencias iniciales con la que las diversas culturas llegaron y se asentaron en la región según sus propias formas de relacionarse con el entorno. Sin embargo los procesos vividos en ella, sobre todo desde la década de los años sesenta cuando se instaló la agroindustria, definió nuevas reglas en una región donde las que funcionaban eran las de la colonización y los arreglos cotidianos entre colonos de los distintos grupos culturales. La implantación de un nuevo modelo económico pensado para el mercado internacional trajo consigo una competencia por los recursos (suelos, bosques, agua) en la que se redefinieron no solo la distribución en el territorio sino también la forma de entrar a jugar con las nuevas reglas establecidas.

Así fue como las culturas perdieron parcialmente sus especificidades, readaptaron sus patrones a los nuevos tiempos y trataron de afianzarse a sus oficios de la mejor manera posible para sobrevivir en una región que se había convertido en rapiña para todos.

2.2.2.1 Los colonos.

La categoría de colonos, por lo general antecesora del asentamiento de los campesinos, ha desaparecido de la localidad de Chigorodó. Aunque quedan unas cuantas hectáreas de bosque hacia la Serranía de Abibe, cuya vocación es básicamente protectora, hay limitaciones de acceso para la extracción maderera lo que ha logrado conservar algunos relictos de bosque e impedir que los campesinos sin tierra puedan ejercer presión sobre estas zonas de montaña y reiniciar un proceso de colonización.

Igualmente las restricciones impuestas por las comercializadoras para no recibir estibas si no se certifican los permisos de aprovechamiento forestal de los proveedores ha desestimulado la presión sobre los bosques, hoy mas controlados por la autoridad ambiental. No obstante esto no niega que se ejerza presión sobre la Serranía y sobre algunos relictos de bosque a orillas del río León pero con una mentalidad mas de acceder a la tierra que de extraer los recursos lo que reafirma la condición del campesinado local aunque cada vez con menores posibilidades de serlo.

2.2.2.2 La condición de campesinos

La migración contundente de la década de los años sesenta, cuando también llegaron los empresarios del banano y la ganadería, definió la predominancia en las vocaciones locales: Apartadó se destinó para las plantaciones bananeras y Chigorodó para levantar ganado. Lo extensivo de la práctica ganadera planteó intereses distintos sobre el suelo entre ganaderos y pequeños parceleros asentados desde la construcción de la carretera una década antes, lo cual no implicó la desaparición definitiva de campesinos pero sí el origen de la situación actual de distribución demográfica, de la propiedad y del desempleo local.

La distribución demográfica muestra que solo un 24% de la población habita en la zona rural (11.558 habitantes) en condición de campesinos o jornaleros pues se da una concentración de la tierra como la muestra el tamaño de la propiedad de la tabla siguiente:

Tabla 5. distribución de predios

Rangos		Propietarios		Has por propietarios según rango		Predios	
Hás	Promedio	No.	%	Has	%	No.	%
1-3	2	164	10.99	328	0.52	148	12.82
3-5	4	63	4.22	252	0.4	53	0.43
5-10	7.5	119	7.98	892.5	1.41	106	9.18
10-15	13.5	73	4.89	985.5	1.56	73	6.32
15-20	17.5	108	7.24	1890	3	72	6.23
20-30	25	218	14.62	700	1.11	160	13.86
30-50	40	262	17.57	10480	16.64	200	17.33
50-70	60	132	8.85	7920	12.57	132	11.43
70-100	85	174	11.67	14790	23.48	77	6.67
100-150	125	93	6.23	11625	18.45	68	5.89
150-200	175	39	2.61	6825	10.83	24	2.07
200-250	225	11	0.73	2475	3.92	11	0.95
250-300	275	9	0.6	2475	3.92	7	0.60
300-400	320	14	0.93	4480	7.11	11	0.95
400-500	450	3	0.2	1350	2.14	3	0.25
500-1.000	750	5	0.33	3750	5.95	5	0.43
1.000-2.000	1500	2	0.13	3000	4.76	2	0.17
>2.000	2000	2	*0.13	4000	4.76	2	0.17
Total		1.491				1.154	

Fuente: Catastro Municipal (retomado de PAM, Umata)

De 62.980 hectáreas, el 88% de los propietarios se encuentra en un rango entre 1-100 hectáreas mientras el 12% concentra las propiedades de 100 hectáreas en adelante. De ese 88%, solo el 19% de los propietarios tiene entre 1-10 hás lo que podríamos decir corresponde a la economía campesina de subsistencia.

Algunas de las fincas tienen una tecnología apropiada, según la clasificación de la Umata¹, con alta inversión de capital, asistencia técnica, y mano de obra. Sus predios están ubicados en las mejores tierras, con vías en un buen estado e infraestructuras productiva costosa (empacadoras, cable-vías y sistemas de drenaje). En este sistema se ubica la producción bananera con 2.300 hectáreas.

¹ Umata. PAM, 1998-200

También hay fincas semitecnificadas con uso intensivo de mano de obra contratada y familiar, con apoyo y asistencia técnica de entidades estatales, infraestructura productiva escasa como en la producción de plátano, arroz secano favorecido, yuca, algunos frutales y cacao.

Mientras tanto, el sistema de economía campesina presenta bajos índices productivos, escasa o nula asistencia técnica y empleo total de la mano de obra familiar. Se ubica en zonas marginales del municipio por pendiente -Serranía de Abibe- y por nivel freático -llanura aluvial del río León y sus afluentes en el área- (Umata, 1998).

A pesar de que hay pocos campesinos y casi ninguna presión explícita por la tierra, es decir, movilizaciones e invasiones de la magnitud que se dio en el pasado de toda la región, en Chigorodó hay demanda insatisfecha de tierra además de que muchos de los pocos predios campesinos rurales carecen de títulos de propiedad. Esta situación campesina puede tener una tendencia local distinta con respecto a los demás municipios de la región pues Chigorodó quedó incluido en el Proyecto Piloto de Reforma Agraria junto con otros 11 del país. Uno de los criterios conocidos para ser elegido fue experimentar la viabilidad de la reforma agraria en un municipio caracterizado por tener la agricultura comercial y ganadera como sus actividades predominantes².

2.2.2.3 Reconstrucción campesina

El proyecto piloto de adjudicación de tierras sigue las pautas trazadas por la ley 160 de 1994 o ley de reforma agraria. Se realiza mediante una negociación voluntaria entre los propietarios que desean vender sus tierras y los campesinos que quieren ser incluidos en las adjudicaciones del INCORA. Existen tres modalidades:

Propiedad individual y producción colectiva.

Propiedad colectiva y sistema de producción colectiva.

Propiedad mixta y producción mixta (parte individual y parte colectiva).

De las tres opciones la primera corre mayor riesgo de incentivar la compra-venta de tierras a terceros con lo que se perjudicaría la realización de un proyecto colectivo a pesar de los controles que establece la ley pero que por lo general se esquivan. Las dos modalidades siguientes garantizan un mayor arraigo. Para las adjudicaciones, el Estado asume el 70% del valor del predio y financia a la comunidad el otro 30% la que se ha tenido que organizar para la obtención de los beneficios. Por lo pronto se han formado varias cooperativas y empresas de trabajo asociativo:

- 7 cooperativas de trabajo asociado

² Los demás fueron elegidos por otras particularidades como ser zonas turísticas, ganaderas, entre otras características peculiares.

- 5 cooperativas bananeras en la zona de Sadem, La Fé y Chiridó
- 1 cooperativa platanera en la vereda Guapá
- 1 cooperativa mixta
- 2 empresas asociativas de trabajo
- 2 empresas plataneras

La adjudicación de tierras se hará en las zonas planas ubicadas a ambos márgenes de la carretera en el centro del municipio, caracterizadas por la fertilidad y la textura media de los suelos, con vías de acceso, aguas necesarias y bien drenadas. Se escogieron sectores aptos para practicar la agricultura diversificada de modo que se pueda desatar el desarrollo rural. Estas son las tierras de los abanicos aluviales, fértiles, cercanas al pueblo, con vías de acceso (casi todas las atravesadas por la carretera como son las veredas El Vijao, parte baja de Ripea, La Rivera, partes bajas de La Maporita, El Guineo, El Tigrillo, Las Mercedes y Guapá, El Dos, Champitas), las partes altas de las zonas inundables³ y algunas porciones de las veredas El Venado y Malagón.

Se excluyeron de la elección las siguientes zonas: fincas bananeras donde haya infraestructura productiva instalada que no puede dividirse (cables, empacadoras, otras), la Serranía (donde están las zonas de reserva, los territorios indígenas), las zonas con pendientes pronunciadas y capa superficial de la tierra (pedemonte), las zonas inundables (fincas Polonia y La Alameda al noroccidente y en la confluencia del León y el Chigorodó), zonas carentes de vías de acceso (pedemonte y serranía básicamente), zonas de suelos arcillosos, pesados y con altos niveles freáticos como los cercanos al río León.

El proyecto parece ser un intento paulatino para corregir los conflictos de uso según la elección de las zonas de reforma agraria y para desconcentrar el alto porcentaje de población urbana en condiciones de hacinamiento, ilegalidad y precariedad en la calidad de vida. Según el Programa Agropecuario Municipal de la Umata 1998-2000 “El horizonte del programa (de reforma agraria) se extiende a tres años para organizar 300 Empresas Básicas Agropecuarias que generarán 950 empleos directos y 400 indirectos y beneficiarán aproximadamente a 3.000 pobladores rurales a quienes se les abre un camino más amable y justo para que con su fuerza de trabajo y la ayuda de entidades del Estado garanticen su evolución a corto y mediano plazo hacia el estadio de pequeño empresario capaz de generar sus opciones de ingreso y mejoramiento de su calidad de vida”.

³ Las veredas Sadem y La Candelaria -incluidos los sectores o fincas Veracruz y Guacamayas- se inundan periódicamente por la confluencia de los ríos Chigorodó y León que han alterado sus cauces por la colmatación y depósitos de sedimentos ocasionado por malas prácticas aguas arriba y por la tala de las zonas de protección a lo largo de su curso. Estas inundaciones cambiaron el curso del río Chigorodó y perjudicó los cultivos, animales y viviendas de unos cuarenta parceleros del Incora de la vereda La Candelaria con propiedades entre 5 y 6 hás. Para ellos no hay programas de reubicación sino un trámite para consecución de créditos para restitución de viviendas y cultivos. En la parte baja de la vereda El Coco, 30 familias de pequeños parceleros están sometidos también a las inundaciones del río Chigorodó.

El proyecto contempla la adjudicación de 12 mil hectáreas (aproximadamente 5 a 6 hectáreas por familia) para iniciar con unas 100 familias, sin embargo, dados los cambios en la que se considera una situación mas favorable de orden público, muchas de las fincas ofrecidas en venta al INCORA han retirado sus ofertas además de que no todos los aspirantes cumplen con los requisitos exigidos por la ley; de 937 personas (140 mujeres - 14.9%- y 797 hombres -85.05%-) solo cumplieron los requisitos 3 mujeres (21.4% de las solicitantes) y 217 hombres (27.2% de los solicitantes).

2.2.2.4 Reconstitución étnica

Las tierras de Chigorodó no están amparadas por la delimitación de los territorios que señala la Ley 70. Sin embargo algunos representantes de las negritudes organizados en Afro Vuestro Esfuerzo, Afro La Paz, Afro Chigorodó, Afro Bosque han solicitado territorios amparados en la ley 160/94 o de reforma agraria con un matiz étnico. Su perspectiva es hacer peticiones globalizadas siempre y cuando se amplíe el decreto 1745 de 1995 para abarcar territorios distintos a los señalados por la ley. Por lo pronto están sujetos a los requisitos que impone la ley 160/94 la que exige un compromiso con la tierra y los obliga a asumir la condición de campesinos que muchos no tienen por ser habitantes de los cascos urbanos o porque su vocación es otra.

Los negros han acogido en sus organizaciones a los mestizos sinuanos e interioranos porque: i) por principio, no quieren repetir la discriminación histórica de que han sido objeto, ii) con ellos han establecido relaciones de afinidad y consanguinidad, iii) les ayudan a impulsar un proceso organizativo del que, por negación étnica, se han marginado muchos negros y iv) es mas factible diseñar en conjunto un proyecto al INCORA para resolver la carencia de tierras y mejorar las condiciones de vida que tienen en los cascos urbanos.

Las solicitudes se han hecho en aquellas fincas que están para la venta pero que son mas afines a sus gustos y cumplen con los requisitos de la ley 160. Las zonas elegidas son El Tigre y Barranquillita (aptas para la ganadería), Sadem-La Candelaria y Champitas (aptas para plátano) además de las áreas de pantanos “correspondientes en su mayoría a bosques inundables permanente o periódicamente (cativales y algunos manglares) que en la actualidad se encuentran habitados por comunidades, en su mayoría negras, y en proceso de titulación colectiva de tierras” (Umata, 1998).

Estos dos procesos de recampesinización y reconstitución étnica, incipientes ambos, pueden iniciar el equilibrio en la distribución de la propiedad aunque a largo plazo. Paradójicamente los desplazamientos en las zonas rurales desestimulan los esfuerzos mencionados y agravan los problemas urbanos al ser la cabecera el centro de atracción de pobladores desplazados internos y externos al municipio como lo muestra la tabla siguiente:

Tabla 6 población desplazada en chigorodó

barrios	número y procedencia de familias y personas desplazadas		
	familias de pueblo nuevo, rio jiguamiandó (riosucio)*	familias de puertolleras rio jiguamiandó (riosucio)**	personas y procedencia***
el bosque	13	11	2 (guamo, bajirá) 4 (santa teresa, dabeiba) 4 (el cuchillo, dabeiba) 11 (clavellino, riosucio) 4 (la caída, anorí)
los balsos	2	3	
los balsos ii			6 (rodosalí, turbo)
guayabal	2	3	
el prado	1		4 (7 de agosto, bajirá) 4 (león porroso, mutatá)
la playa	1		4 (pavarandó, mutatá) 5 (cruces, dabeiba)
la castellana el paraíso	5	4	
brisas de urabá		2	
la playita		1	
camilo torres		1	4 (llano rico, riosucio)
La Unión		1	
Casa Blanca		3	
Ferrín		1	3 (Nutibara, Frontino)
Los Olivos		1	
El Porvenir			1 (La Vuelta, Quibdó)
Calle Central			1 (Dabeiba)
El Kennedy			8 (El Gas, Apartadó)
Subtotal	24 (142 personas)	33	65
TOTAL	57 familias y 65 individuales		

Fuente: Nolasco

- * **Fecha de llegada Febrero de 1998.** Inicialmente fueron 68 familias . Pasaron un petitorio costoso que no fue aprobado. Algunas familias se fueron con pequeñas colaboraciones.
 - ** **Fecha de llegada Marzo 23 de 1998.** Inicialmente fueron 41 familias y 179 personas. Las demás están en Turbo y Apartadó.
 - ** **Personas llegadas entre enero/98 y marzo/99**
 - *
- También llegaron 13 familias (aproximadamente 71 personas) de la comunidad de La Fortuna-Mutatá. Están dispersos en los mismos barrios.

La tabla anterior no consigna los desplazados internos de las veredas Ripea, el Congo, El Coco, Chigorodocito, Salem y Malagón quienes, muy posiblemente, buscaron refugio por fuera de su municipio de origen. Los externos se ubicaron preferentemente en antiguos barrios de invasión en lotes todavía sin construir y mucho menos sin legalizar. El último censo municipal consolidado arroja la cifra de 170 familias desplazadas ubicadas en la cabecera, de ellas 100 fueron ingresadas al Sisben después de dos años de permanencia en la cabecera y ninguna intención de retornar a sus lugares de origen.

Comentario:

Según la información arrojada por la X Brigada (jurisdicción del Batallón Voltígeros) existen en Chigorodó 1600 personas desplazadas (512 familias) procedentes del corregimiento de Pueblo Nuevo (Turbo), el municipio de Riosucio, las veredas Villa Arteaga, Bejuquillo y el corregimiento de Pavarandó (Mutatá). La causa de los desplazamientos es el conflicto armado entre guerrilla, ejército y grupos de justicia privada. La Cruz Roja arroja un dato de 850 desplazados en el municipio. Los datos recopilados no son coincidentes pues muchas de las personas no son registradas lo que hace difícil proceder a una intervención y planeación adecuadas. Adicionalmente existen oleadas de desplazados según las coyunturas de la guerra como pasó con los desplazamientos ocasionados por los paramilitares en la tercera semana de Julio/99 en Saiza (Córdoba) muchos de los cuales llegaron a Chigorodó y a Carepa.

Estos desplazamientos son una gradual inserción de la población campesina en la dinámica urbana dado que es mayor el porcentaje que se queda en los sitios de llegada que el que logra retornar al sitio de origen. Igual ocurre con los antiguos parceleros que paulatinamente han abandonado el campo por los procesos de ganaderización y concentración de la propiedad. Carecer de tierra significó la pérdida de la condición de campesinos e incorporó la de obreros agrícolas cuando, en el mejor de los casos, pudieron enrolarse en las fincas bananeras y ganaderas.

Las actividades económicas del campo y la cabecera no generan las fuentes de trabajo necesarias para absorber la mano de obra disponible de donde resultan las altas cifras de

desempleo que los pobladores pretenden resolver en actividades informales de la cabecera urbana aprovechando la ubicación al margen de la carretera.

2.2.3 La condición de habitantes urbanos

A diferencia de Apartadó y Turbo, donde son mas evidentes los embriones de una cultura urbana, en Chigorodó la situación sociocultural es diferente y muy particular como resultado de la historia económica, política y social que concluyó en: i) la destinación primordial de los usos del suelo a la ganadería y en menor medida a la industria bananera, ii) la descomposición del campesinado, iii) la concentración poblacional urbana y iv) el desempleo local. En la cabecera urbana coexisten las matrices culturales sinuana, paisa, negra caribeña y chochoana pues los indígenas se abastecen de los servicios urbanos pero viven en las veredas de la serranía principalmente, en dos de la llanura inundable y en el abanico aluvial (vereda El Venado).

El dinamismo de esta cabecera es inferior a lo que muestra Apartadó, centro regional por excelencia. El hecho de haberse definido una actividad ganadera principalmente, con poca generación de empleo, estimuló a su población trabajadora a buscar empleo en la agroindustria de los municipios vecinos y a dejar su cabecera mas como lugar de dormitorio que como centro de sus actividades económicas y gremiales. Esta dependencia económica ha hecho que Chigorodó prescindiera de parte de su capital humano para trabajar por el municipio con lo que, parcialmente, no puede desatar su propio desarrollo económico a diferencia de Apartadó y Turbo donde la modernización entró por la vía de la inversión económica foránea de la agroindustria del banano y por la condición portuaria de Turbo, actividades que en un principio alcanzaron a ofrecer trabajo para su población económicamente activa e incluso para migrantes regionales y externos.

La modernización generó una cascada de cambios sociales y políticos (relaciones laborales, sindicatos, bases sociales para tercerías de partidos políticos) acompañados de cambios culturales (incremento del sector servicios y financieros que elevaron el consumo, circulación de dinero, de población y de mercancías por las costas) cosa que no le sucedió a Chigorodó en la misma magnitud y que explica que hoy se preserven mas sus relaciones tradicionales y domésticas -sin importar su alta concentración poblacional urbana- enmarcadas en su cabecera, que el tipo de relaciones mencionadas para los demás municipios, que son, precisamente, las que dan los visos de la transformación cultural hacia lo urbano.

Paradójicamente muchos de los problemas típicos que afloran por estas nuevas relaciones modernas se quedaron en Chigorodó a causa de la modernización regional que no alcanzó para todos y, de coletazo, se instaló en el municipio, entre ellos se destacan la ilegalidad, las invasiones a predios urbanos y el asentamiento poblacional en zonas de riesgo.

En la década de los años ochenta se hicieron las primeras grandes invasiones urbanas en la cabecera municipal hoy barrios considerados subnormales. Los invasores fueron 1.200 inicialmente y de ahí se formaron los barrios Kennedy, Los Balsos, Casa Blanca, José Antonio Galán, Linares y 10 de Enero (García:1996:188) como preludio de invasiones urbanas posteriores. Todos ellos estaban motivadas por la falta de vivienda pues era una muestra de un gran número de trabajadores bananeros o de pobladores que vivían en condiciones de hacinamiento en otros lugares de habitación. Algunas de ellas fueron impulsadas por las Farc y el Epl así como sucedió en Apartadó. Desde entonces Chigorodó tiene un déficit en la prestación de servicios a estos y otros barrios de invasión que no han legalizado la tenencia. En esta condición está entre un 60% y 70% de los barrios de la cabecera, ellos son:

Brisas del Río	Simón Bolívar
La Unión	Los Balsos
La Castellana	Brisas de Urabá
El Bosque	La Playa
Camilo Torres	La Playita
El Prado	Guayabal

De ellos solo están en proceso de legalización Brisas del Río y La Unión en proyecto con Corvide y en coordinación con los propietarios de los terrenos. Legalizar los barrios facilita la prestación de los servicios y la mejoría en la calidad de vida, la inclusión en los planes viales, la definición de perímetro urbano y zonas de expansión. Ello también retribuiría dividendos al municipio siempre y cuando se hiciera una gestión social apropiada que garantizara el pago de impuestos prediales⁴ para revertirlos en la misma prestación de los servicios.

La escasez de suelos para la expansión urbana y la imposibilidad de una gran mayoría de acceder a la tierra lleva a que muchos pobladores e invasores se ubiquen en zonas de alto riesgo y a orillas de los ríos con pocas posibilidades de acceder a una buena calidad de vida. Playas y Playitas son dos de los barrios sometidos a las inundaciones provocadas por la fuerza del río que periódicamente afecta a unas 70 familias de las cuáles se reubicarán unas 25 hacia el barrio El Guayabal, lote que el municipio tiene en negociación. En iguales condiciones están los barrios del sector nororiental del casco urbano, todos en zona de inundación.

Hacia el sur del municipio, por donde está proyectada la circunvalar, existen otros barrios de invasión sin los servicios adecuados, entre ellos están Brisas de Urabá, Camilo Torres, El Bosque que no tienen una buena cobertura en acueducto ni alcantarillado pero que se han ingeniado formas de conectarse por medios informales.

⁴ A las arcas del municipio le deben unos \$1.300 millones por concepto de impuesto predial, tanto de los bananeros como de los predios urbanos.

2.3 Política sobre desplazados

El desplazamiento forzoso como expresión de la violencia hace que Urabá figure en los primeros lugares de Colombia. La población desplazada en su condición se constituye en una fractura de las interrelaciones sociales, de las vecindades, de los vínculos de las gentes con respecto a su tierra, a un territorio que se encuentra en disputa por parte de los grupos armados al margen de la ley. Dimensionar la realidad del desplazamiento no es sencillo, el estudio de las tendencias en las dinámicas de la guerra a veces se queda corto ante fenómenos que no guardan proporciones. Lo que un día es un lugar expulsor de personas, en otro momento es receptor, o viceversa. La guerra reconfigura la relación con el territorio en su apropiación, arraigo, uso del suelo y densidad poblacional, trascendiendo, directa e indirectamente, todos los ordenes de la vida regional.

La realidad del desplazamiento tiene múltiples variantes, pero en lo fundamental se presentan dos tipos: aquel masivo que es atendido por diversas entidades y que se pone en la mira de los medios de comunicación. Este permite llevar un seguimiento del numero de personas afectadas, condiciones, perspectivas grupales para el retorno y otras medidas que se ajustan a grupos numerosos de personas. Por otro lado, se encuentra el desplazamiento difuso para las autoridades y medios, el cual escapa a su cuantificación pero que si se contabilizara aumentaría notablemente las cifras oficiales. Este tipo de desplazamiento bien puede denominarse como atomizado, es decir, aquellas familias que no amanecen en sus viviendas gracias a amenazas sistemáticas, al asesinato de algún pariente o al temor infundido. Este no es eventual, se presenta casi a diario en Colombia.

Cada tipo del desplazamiento exige dos tratamientos. El primero es súbito, grupal, mucho mas exigente de suministro, asistencia y alojamiento. El segundo es silencioso, anónimo, y con el tiempo se hace sentir en la densificación de los barrios de las cabeceras municipales o de las ciudades, también en el hacinamiento o en el aumento de viviendas desatendidas de servicios públicos por encontrarse en áreas subnormales. En cualquiera de las dos formas, son los municipios los llamados a tender las demandas que se concentran en lugares usualmente desatendidos por el Estado. Son numerosos agregados humanos que entre el estrés postraumático de la guerra debe franquear el hambre, las aguas insalubres, la necesidad de aposento, la falta de alcantarillado. A la par, las enfermedades, la carencia de oportunidades, la desesperanza, los hijos sin educación ni seguridad social; toda una realidad que anuda una sola presión para las familias y para el Estado encarnado en los municipios.

En la coyuntura del desplazamiento estas personas ocupan lugares a veces específicos, se localizan en zonas subnormales o se hacinan en viviendas de parientes. En algún momento, no faltan los que son objeto del paternalismo asistencialista que no se coordina en medidas integrales por parte de las diferentes entidades, y aquí comienza a evidenciarse el

tratamiento que se le brinda al desplazado como tal. No es claro el papel de los municipios, no existen portafolios de medidas para atender adecuadamente este fenómeno. En municipios cada vez con mayores responsabilidades presupuestales, la viabilidad financiera para atender a estas personas está distante. Tanto como no se concatenan las ONGs que brindan apoyo, no se canalizan esfuerzos unificados ni se coordinan acciones. Allí los desplazados son personas flotantes que representan gastos para las arcas municipales; una vez reasentados, mucho menos se atienden con servicios públicos ni se les otorga un lugar en salud y educación. Con los servicios y la asistencia que después de un tiempo se deja de otorgar, eclosionan otras problemáticas sociales: economía informal, delincuencia y otros efectos colaterales del desplazamiento.

2.3.1 El desplazamiento ante lo gubernamental

Como su nombre lo indica, el ordenamiento territorial se encarga de definir las vocaciones de cada lugar del municipio, buscando planificar los desarrollos que sobre él se estén dando. En una región atravesada por la guerra -de hecho elemento consignado como eje estructurante del O.T. de la Zona Centro de Urabá- se evidencia la necesidad de planificar los rincones regionales en las cabeceras y el área rural definiendo el *donde* se realizarán tales o cuales usos al suelo de una forma apropiada y equitativa.

Es importante comenzar a deliberar el lugar del desplazamiento en todos y cada uno de los municipios de la subregión, mas exactamente, en las cabeceras y principales centros poblados. El conflicto armado ha cambiado el país, los campesinos de apropiación dispersa en el territorio ahora se concentran en cascos de corregimientos o en las cabeceras municipales, allí demandan mas servicios y asistencia del Estado. Éste ultimo, desde los preceptos de ley, debería ofrecer alternativas para atender ésta población con el fin de reducir los traumatismos de dicho fenómeno. El marco normativo estipula un tratamiento integral que debe ajustarse a dicha realidad.

El **Decreto N° 976 del 7 de abril de 1997** en su articulo primero entiende en "naturaleza similar a desastres y calamidades, el fenómeno social del desplazamiento masivo de la población civil, por causas de violencia en sus distintas manifestaciones."

En este mismo sentido, el **Decreto N° 1165 del 28 de abril de 1997** mediante el cual se creo la *Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia*, otorga la responsabilidad a dicha instancia para "*asegurar su protección, condiciones necesarias para su subsistencia y adaptación a la nueva situación*".

El **Documento CONPES 2924 de 1997** mediante el cual se crea el *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia*; define las etapas para atender secuencialmente el fenómeno en la perspectiva futura del retorno. En la segunda estrategia denominada como de *Atención Inmediata* se "*pretende brindar a las poblaciones desplazadas por la violencia opciones para atender y superar su situación de emergencia*,"

mediante asistencia alimentaria, en salud, manejo de abastecimientos y alojamiento transitorio, así como alternativas para ocuparse productivamente, capacitarse y organizarse como comunidad."

Por su parte, el **Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia** es el soporte institucional de la presidencia para la atención de estas personas. *"Este plan deberá partir de una minuciosa identificación de las características tanto de las zonas de expulsión como de las de recepción. Su ejecución deberá tener en cuenta los criterios de tratamiento descentralizado, concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre los tres niveles territoriales (nacional, departamental, municipal), reconocimiento de la diversidad étnica, cultural y social, igualdad, no discriminación y atención a la población vulnerable, especialmente niños, mujeres cabeza de familia y personas de la tercera edad."* En el literal g de las acciones se esboza la garantía para la "... reubicación en nuevas zonas de asentamiento".

Todos estos condicionantes adquieren fuerza de norma en la Ley 387 de 1997 "Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia". En el artículo 15 reza que *"una vez se produzca el desplazamiento, el gobierno nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas."*

"Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más."

Una vez reubicada o retornada la población se continúa con la fase de consolidación y estabilización socioeconómica. "Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, en particular a los programas relacionados con:

Proyectos productivos.

Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.

(...)

Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad". (Artículo 17)

Todo el recorrido anterior permite saber que se cuenta con el referente legal para saber que las municipalidades deberán otorgar al desplazamiento un tratamiento integral, lo cual de antemano presupone la destinación de áreas con servicios públicos, habitabilidad, salud y educación, presentando especial atención a grupos vulnerables y a la posibilidad de integrar

actividades productivas asociadas a lo agrícola o establecimientos para procesos tipo microempresa.

A lo anterior, es preciso hacer claridad en torno al carácter de transitoriedad de las medidas para entender a una población como desplazada. El artículo 18 de la Ley 387 se refiere a la *cesación de la condición de desplazado forzado*. Es claro al contemplar que *"la condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento."* Lo cual no quiere decir más que una vez reacondiciona la comunidad o familia víctima del desplazamiento, pierde tal condición y se asume una persona de más que no es objeto de la aplicación especial que se detalla en la misma ley. Por ende, la respuesta que los municipios destinen para la atención de estas comunidades en cuanto a lugar físico, además de responder a las prescripciones locativas y de servicios, no podrán acoger personas por más de tres meses; es decir, debe asistirse al hecho de pensar en figuras análogas a campamentos provisionales de atención a desplazados. Si luego de seis meses la población habita el lugar al cual llegó provisionalmente víctima de la violencia, ya pierde tal condición y se constituye en un caso especial manejable por fuera de la ley sobre desplazados.

Pero, cuál es la instancia llamada a planificar tal atención?

El artículo 7° de la ley enunciada establece el Comité Municipal, Distrital y departamental para la Atención Integral a la población desplazada por la Violencia. Conformado por:

El gobernador o el alcalde, o quien haga sus veces, quien lo presidirá.

El Comandante de brigada o su delegado.

El Comandante de la Policía nacional en la respectiva jurisdicción o su delegado.

El Director del Servicio Seccional de Salud o el jefe de la respectiva unidad de salud, según el caso.

El Director Regional, Coordinador del Centro Zonal o el director de Agencia de los nuevos departamentos, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Un representante de la Cruz Roja Colombiana.

Un representante de la Defensa Civil.

Un representante de las iglesias.

Dos representantes de la población desplazada.

Figura que no existe en la Zona Centro de Urabá y que es la llamada a comenzar a pensar una política, por que no regional, para la atención de tal fenómeno. De manera aislada las Personerías Municipales, la Defensoría del Pueblo o las Oficinas de Desarrollo de la Comunidad, según el municipio, son las que encargan de afrontar dicha problemática de una forma inconexa con otras entidades y ONGs que asisten también a los desplazados, existiendo quizá un divorcio entre el sector público, las ONGs y la iglesia; con ello, dejando los desplazados de contar con la más mínima infraestructura destinada a su atención inmediata.

Conforme avance el proceso de consolidación de una política para la atención al desplazamiento, en el marco anteriormente expuesto, el ordenamiento territorial municipal y regional junto con la planificación local no podrán pasar por alto la destinación de un área debidamente acondicionada y equipada para la atención al desplazamiento. La ley correspondiente aporta la base y el O.T. debe abrigar en su roll respuestas a dicho fenómeno.

3 GRUPOS INDÍGENAS, USO Y APROPIACIÓN TERRITORIAL

En el municipio de Chigorodó encontramos un total de 8 comunidades indígenas: Polines que está constituida como resguardo; Dojura, Guapá, Juradó, la Mina y Congo que hacen parte del resguardo Abibe Chigorodó o Yaberaradó; y Saundó Chigorodocito, comunidades conformadas por Embera-Katios sin título de resguardo. Los 1.380 habitantes y 223 familias indígenas que conforman estas comunidades ocupan un área aproximada de 24.096 hectáreas localizadas en las partes medias y altas de las cuencas de los ríos Chigorodó, Polines, Chigorodocito, Congo, Juradó, Piedras Blancas, Guapá, afluentes del río León y las quebradas Piedras Blancas, Pantanosa, Congo, Plátano, Remigio, Toadó, Mongaradó, Egorobadó, Ampotodó y Ripea. Estas comunidades se localizan a partir de la cota 100 en la vertiente occidental de la Serranía de Abibe, excepto la comunidad de Saudó que tiene parte de su territorio a partir de la cota 50 m.s.n.m.

En el municipio hay dos resguardos: Polines constituido en 1987, con 2.743 hectáreas y posteriormente se han comprado algunos predios para ampliar el resguardo a 3.036 hectáreas; y Abibe Chigorodó (Yaberaradó) constituido en junio de 1999 con una extensión aproximada de 10.992 hectáreas. Las autoridades al interior de éstos resguardos o cabildos son los encargados de distribuir la tierra a las familias.

Tabla 6. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR COMUNIDAD Y UBICACIÓN GEOGRÁFICA.

Comunidad	Etnia	Ubicación	Familias	Habitantes	Hectáreas	Situación legal del territorio
Polines	Embera-Katío	Río Chigorodó	95	530	3.036	Resguardo
Chigorodocito	Embera-Katío	Río Chigorodocito	40	280	750	Territorio tradicional
Saundó	Embera-Katio	Río Juradó	9	70	310	Territorio tradicional
Dojura	Embera-Chamí	Río Chigorodó	30	200	Conforman el resguardo de Abibe Chigorodó, con un extensión de 20.000 hectáreas.	
Guapá	Embera-Katío	Río Guapá	30	168		
Juradó Alto	Embera-Katío	Río Juradó	4	40		
Mina	Embera-Katíos		9	57		
Congo	Embera-Katíos	Río Congo	6	35		
Total			223	1.380		24.096

3.1 Poblamiento y territorio indígena en Urabá

Para los indígenas el ordenamiento territorial como tal no es nuevo porque éste ha hecho parte del orden cultural, territorial y social que los ha caracterizado⁵; lo novedoso a este ordenamiento ancestral y tradicional se inicia a partir de la Constitución Política de 1991

⁵ Es decir, a lo largo de su historia y permanencia en Urabá han ordenado sus territorios definiendo el uso y aprovechamiento de sitios por medio de sus pautas culturales, su sistema cosmogónico y sus autoridades espirituales; tanto emberas como cunas desde su diversidad cultural han manejado desde tiempo atrás las zonas de reserva, las áreas de manejo especial, los sitios de repoblamiento, las áreas sagradas donde habitan entidades de la naturaleza, etc.

con la emergencia del nuevo orden político, administrativo y legal que reconoce derechos importantes para todos los diferentes pueblos, culturas y regiones de Colombia; este nuevo orden legal reconoce derechos especiales importantes para la sobrevivencia y continuidad de estos grupos como pueblos con un territorio; entre ellos se reconoció la diversidad cultural como fundamento de la Nación colombiana, se reconocieron los territorios indígenas y las entidades territoriales Indígenas, se reconoció el derecho a la autonomía y a las autoridades propias y entre otros derechos se reconoció la justicia indígena presente en cada grupo. El fortalecimiento del movimiento indígena nacional desde los años 70 y la apertura del Estado-Nación Colombiano a partir de la Constitución de 1991 ha permitido la consolidación de los actuales grupos indígenas de Urabá como grupos étnicos con territorios, autonomías e identidades propias.

A partir de la conquista europea se impuso un ordenamiento territorial que acabó con muchas culturas indígenas como los Cuevas que habitaban en Urabá, y otra diversidad de grupos que hacían parte de los Urabaeos y los Abibes. La historiografía y el contacto indígena con los españoles en la región de Urabá nos lleva a plantear que el poblamiento indígena de esta región se define como un poblamiento ancestral o tradicional, puesto que han habitado dichos territorios por cientos de años. Hasta el día de hoy sobreviven evidencias que nos hablan del poblamiento indígena tradicional y éstas pueden ser evidencias arqueológicas, la actual presencia de los indígenas o las toponimias indígenas diseminadas a lo largo de Urabá; encontramos toponimias embera-katías desde Mutatá hasta Currulao, toponimias Tules en todo el Golfo y si retomamos los nombres de algunos municipios encontramos en ellos una clara significación indígena como serían Chigorodó que en lengua embera-katío traduce río de la guadua, Apartadó río del plátano y Mutatá río de piedras.

Otro registro histórico de la antigua posesión territorial y presencia de los grupos indígenas en Urabá se tiene a partir de la expedición que realizó la primera Comisión Corográfica que se hizo en Colombia en el siglo pasado dirigida por el General Agustín Codazzi; a partir de ésta quedaron escritos los nombres de muchos ríos y lugares que tenían nombres indígenas. Pero es necesario decir que los nombres genéricos a partir de los cuales se diferenciaron y distinguieron a los grupos indígenas no eran los nombres reales que tenían dichos grupos, sino que en el registro histórico quedaron los nombres que dieron los primeros españoles no siempre coincidiendo con una realidad étnica y cultural; por ejemplo se denominaron como Cunas, Darienes o Cunacunas a diversos pueblos, provincias y cacicazgos como lo eran Abibaybe, Abanumaque, Abraime y Dabaybe, dichos grupos se localizaban entre el río Sucio, río León en el Bajo Atrato, río Tuira y sus afluentes en Panamá. Otros testimonios sobre la presencia Cuna en la costa Caribe quedaron por los contactos de estos grupos con piratas hacia 1680, entre ellos: Sharp, Coxon, Wafer, Cook y otros.

Los grupos que habitaban en lo que hoy es el Golfo de Urabá los españoles los denominaron genéricamente Caribana, Urabá, Urabaybes y Guazuzues o Senúes; “el

cronista Fray Pedro Simón llamó Urabá a la margen Oriental, por un gran cacique de este nombre que dominaba toda la costa desde una punta que llamaron la Aguada a la entrada del Golfo (posiblemente Punta Arenas), hasta otra punta llamada Urabaybe (posiblemente la Punta que se forma donde está Turbo).⁶

Como Catíos fueron denominados diversos grupos como lo eran los Nore, los Guaca y los Carauta, habitantes del río Sinú, río Sucio y de la vertiente meridional de la Serranía de Abibe.⁷

En los primeros dos siglos de conquista y colonia el panorama étnico del Atrato y Urabá se transforma a raíz de la movilidad territorial y la ocupación de nuevos territorios por parte de los Embera, Cunas y Urabaes, presionados por los conquistadores, las reducciones de origen eclesiástico y las instituciones coloniales en general; de este modo los Embera ocupan y desplazan los territorios habitados por los Cunas. En los relatos tradicionales de los actuales embera de Chigorodó cuentan que antes de poblar estos territorios vivían en éstos los Yaberara⁸ y los Chimorna⁹.

Los Embera-katío de selva tropical se caracterizan por una altísima movilidad territorial, práctica cultural ancestral que les ha permitido sostener una relación equilibrada con los recursos naturales en la medida en que se rotan y se dejan descansar las tierras para cultivar, a la vez que ha sido una manera particular de resolver conflictos sociales; de esta dinámica cultural dan cuenta los embera-katío que habitan Urabá quienes han vivido diferentes ciclos en distintos territorios; por ejemplo, algunas familias embera-katíos de Chigorodó también habitaron en diferentes momentos en Córdoba, Dabeiba y Murindó, consolidándose un poblamiento más estable a principios de este siglo en Chigorodó con las familias Carupia, Domicó y Balarín quienes inicialmente se asentaron en los ríos Juradó, Guapá y Polines hacia 1900; dentro de las evidencias de este poblamiento ancestral están los caminos que van desde las comunidades de Polines, Remigio y Juradó hasta las comunidades embera-katío de Córdoba.

A pesar de toda la movilidad territorial, el fusiónamiento y desaparición de grupos indígenas y la pérdida de territorios ancestrales a partir de la conquista y colonia, tanto los

⁶ Santos Gustavo, 1989.

⁷ Cieza de León, 1984.

⁸ “Los Yaberara son como nosotros los Embera, pero viven en el mundo de abajo y sus espíritus salen a la tierra, hacen sus caminos y están en la selva; aún hoy existen los caminos de los Yaberaras en el territorio tradicional”. (Taller relaciones de los territorios indígenas y el plan de ordenamiento territorial del Eje Bananero: Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo, O.I.A. 1999)

⁹ “Los Chimornas son los mismos cimarrones, o sea, emberas como nosotros que se escondieron en lugares difíciles para los españoles y que después perdieron la cultura tradicional” (Taller relaciones de los territorios indígenas y el plan de ordenamiento territorial del Eje Bananero: Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá y Turbo, O.I.A. 1999)

Tules (kunas), los Emberá-katíos, los Emberá-Chamí y los Zenúes se han mantenido como pueblos logrando una continuidad y pervivencia histórica, territorial y cultural hasta el día de hoy.

3.2 Impacto por la colonización

La construcción de la carretera al mar tuvo lugar entre las décadas de los años veinte, cuarenta y sesenta, antesala de la instalación de la industria bananera y con éstos dos grandes ejes de colonización se inicia la pérdida y transformación de muchos territorios indígenas; anterior al proceso de colonización y de apertura de la carretera los embera-katío vivían en la planicie a lo largo de la carretera, situación que los desplaza hacia la Serranía de Abibe. A partir de la inauguración de la carretera en 1947, más toda la colonización influida por la violencia en los años 50 se da inicio a un movimiento fuerte de colonización en Urabá y de movilización de campesinos que ocuparon las partes altas de la Serranía donde se localizaban los asentamientos tradicionales indígenas. Para los Tule el impacto de la colonización también implicó pérdida de territorios tradicionales, más el impacto demográfico que ésta ocasionó entre ellos; en la tradición oral de este grupo se cuenta que a principios de siglo murieron cuatromil Tules por efectos de la viruela contagiada por colonos cartageneros que se instalaron en sus territorios para cortar tagua y madera.

3.3 Poblamiento indígena de Chigorodó

El poblamiento indígena de Chigorodó¹⁰ se define inicialmente como un poblamiento ancestral o tradicional puesto que han habitado estos territorios por cientos de años; en el período de Conquista y Colonia habitaron este territorio los Abibes y los Urabaes, llamados genéricamente por los españoles Caribaná y Urabaybes.

En los primeros dos siglos de Conquista y Colonia el panorama étnico del Atrato y Urabá se transformó a raíz de la movilidad territorial y la ocupación de nuevos territorios por parte de los chocoes, cunas y urabaes, presionados por los conquistadores, las reducciones de origen eclesiástico y las instituciones coloniales en general.

Los embera-katío que hoy habitan el municipio de Chigorodó llegaron hacia principios de siglo procedentes de Córdoba, Dabeiba y Murindó y se ubicaron fundamentalmente en la zona de la Serranía de Abibe donde encontraron un espacio común las distintas comunidades indígenas de los municipios de Urabá y compartieron una continuidad histórico-cultural con los Embera-Katío de Córdoba que habitaban las Serranías de San Jerónimo y Ayapel.

¹⁰ Chigorodó en lengua embera traduce “río de la guadua”

Tanto en Abibe, como en San Jerónimo y Ayapel, una constante en la pauta de poblamiento Embera-katía es la de ocupar las cabeceras de los ríos, tipología típica de las formas de resistencia nativa que siempre optaban por esconderse en lugares inaccesibles para sus enemigos desde tiempos precolombinos. En Urabá este arrinconamiento de los indígenas ha tenido su origen en el avance de los procesos de colonización y reasentamiento de campesinos hacia la zona de la Serranía de Abibe, desalojando sistemáticamente a los indígenas de las áreas más apropiadas para usos agropecuarios y obligándolos a poblar las cabeceras de los ríos y las partes más altas de la Serranía.¹¹

3.4 Usos del suelo

La base de la reproducción biológica, social y cultural de las comunidades indígenas es el territorio, entendido en dos dimensiones: la tierra como componente productivo-económico, y el territorio propiamente dicho, entendido como una construcción histórica, un espacio de vida y trascendencia cultural, política e ideológica¹².

Lo anterior se puede entender un poco más considerando la relación particular e integral que sostienen los embera con la naturaleza: los conocimientos acumulados les han permitido mantener la adaptabilidad a estos nichos ecológicos sin destruir el ecosistema. Estos conocimientos son parte de todos los aspectos de la cultura e involucran aspectos míticos y simbólicos puestos en escena cuando cura el jaibaná, el yerbatero o el botánico, desde la consecución de plantas consideradas sagradas como el San Pedrito entre los jaibaná, la elaboración de bastones rituales con maderas finas, la construcción de los bancos ceremoniales, la pintura corporal usada cotidianamente o en las fiestas especiales, rasgos todos presentes en la cultura de los embera que nos indican la relación especial de éstos con su entorno.¹³

La producción de cultivos de pancoger en sus variedades como maíz, plátano, yuca, fríjol fundamentan los usos agrícolas actuales de los grupos indígenas que habitan en Chigorodó. Con el apoyo y asesoría técnica del proyecto Serranía de Abibe han recuperado conocimientos en agricultura tradicional en los cultivos de fríjol, yuca y hortalizas como cebolla de rama, tomate pajarito, col y ahuyama lo que ha mejorado la diversificación de cultivos y con ello la nutrición. En las azoteas es común el cultivo de hortalizas como

¹¹ Plan de Etnodesarrollo para las comunidades indígenas de Antioquia. Organización Indígena de Antioquia, Medellín, 1992.

¹² Plan de Etnodesarrollo para las comunidades indígenas de Antioquia. Organización Indígena de Antioquia, Medellín, 1992.

¹³ Olga Lucía Betancur "Las Etnias Indígenas del Darién una mirada histórica al poblamiento, territorialidad y conflictos interétnicos", tesis de grado, 1999.

cebolla, tomate, col y plantas medicinales. Utilizan el rastrojo como un medio para fertilizar el suelo acompañado de otros abonos orgánicos como el estiércol de vaca y la descomposición de la vegetación, del mismo modo, la rotación de cultivos y el descanso de la tierra son técnicas implementadas para mantener los suelos fértiles. Los rastrojos son clasificados en rastrojos viejos y rastrojos cañeros o jóvenes, por lo general se dejan crecer entre 4 o 5 años para luego volver a sembrar, siendo las áreas más propicias para esta actividad las zonas donde se cultiva el plátano o el maíz.

Se practica también una ganadería a baja escala con técnicas rudimentarias, para la cual se ha adoptado el cultivo de pastos como el panameño pero sin control de plantas acompañantes, se destinan para este fin entre un 10% y un 15% de los suelos ocupados por los indígenas. La ganadería ha sido introducida por entidades como el INCORA a través de la modalidad de fondo rotatorio y por compras individuales.

La extracción de maderas finas se realiza en los suelos indígenas, en gran medida para sustentar las necesidades primarias de construcción de viviendas, cocción de alimentos y algunas prácticas culturales. Además, las actividades madereras por la oferta de recursos económicos inmediatos, han cautivado a más de un indígena por lo que éstos también han hecho parte de la extracción de recursos forestales en la zona. En áreas de bosque se estima la existencia de un 40% entre bosque no intervenido y fuertemente intervenido.¹⁴

Con la construcción de la carretera al mar, la implementación de la ganadería en los años 50 y luego en los 60 la instalación de las bananeras tecnificadas, comenzó un proceso fuerte de colonización y deforestación en toda la región presentándose un cambio en el paisaje de bosques espesos a bosques intervenidos, a pastos y a suelos para la agroindustria; en síntesis, se puede afirmar que en las últimas décadas Urabá ha sufrido una fuerte transformación del paisaje natural y ambiental. Estas transformaciones le han impreso cambios importantes a las formas de relación indígena-territorio impactando negativamente sus posibilidades de reproducción socioeconómica y cultural por el agotamiento de los recursos y conduciéndolos paulatinamente a la utilización de prácticas alejadas de las tradicionales que afectan ecosistemas necesarios para ellos y para las dinámicas sociales y económicas de la población local y regional.

Los Chami de Dojura han sido permeados mucho más que los katío por la influencia de tecnologías y de prácticas productivas de occidente, situación que se evidencia en la incorporación paulatina a su sistema productivo de prácticas como el monocultivo del plátano y la exportación del mismo a través de Uniban. La semilla introducida para el monocultivo es muy susceptible a todos los enemigos naturales¹⁵ por lo que es manipulada con fertilizantes y productos sintéticos para el manejo de plagas y para producir un racimo grande y pesado, pero trayendo consigo una fuerte afectación al medio natural. La

¹⁴ Umatá Programa Agropecuario Municipal. 1998-2000.

¹⁵ Entrevista al Ingeniero Agrónomo de Abibe, Adolfo Soto, Chigorodó, 1999.

implementación de los monocultivos se hace a costa de la pérdida del germoplasma de las musáceas, del agua y del recurso suelo al perderse la variedad de semillas de los cultivos tradicionales como el primitivo, el huevo de burro, el manzano y el cuatro filos.

Sumado a lo anterior, el proceso de intervención y de transformación de las áreas boscosas para el establecimiento de la ganadería en la Serranía, ha ocasionado problemas de remoción en masa (tal como se observa en la parte alta del río Guadualito, parte alta de Saiza y sobre el río Chigorodocito en los alrededores del caserío de Remigio) y la desestabilización de las corrientes ha ocasionado en los últimos cinco años la inundación de áreas adyacentes a las riberas de los ríos Apartadó y Carepa, así como el anegamiento de áreas de cultivo de la economía campesina asentada en las riberas del río Grande.¹⁶

La importancia ambiental de la Serranía de Abibe se define inicialmente por la biodiversidad que aún se localiza en este sector y por ser el puente entre los parques nacionales naturales de Paramillo, Katíos, Orquídeas y otras áreas de altísima prioridad para la preservación natural como Pavarandó y Bebaramá. Dichas áreas son de importancia regional y universal para la preservación del ambiente y la biodiversidad y presentan un potencial económico presente y futuro al servicio de la biotecnología como bancos genéticos y de germoplasma¹⁷. Además, en la serranía se localiza el mayor complejo orográfico que tiene la zona de Urabá, este complejo que se desprende de la cordillera occidental se constituye en el área receptora de humedad y de recarga de los acuíferos que soportan las actividades humanas y procesos industriales de la zona de los abanicos aluviales.¹⁸

La historia del poblamiento indígena de la zona ha demostrado la capacidad cultural que tienen estos grupos para convivir con la Serranía sin afectar recursos fundamentales para el equilibrio ambiental, permitiendo afirmar que la ocupación indígena puede resultar de gran importancia para la preservación de este ecosistema si se fomentan y fortalecen sus prácticas productivas y de uso sostenibles. Con ello se favorecería, además de los indígenas, las demandas de recursos por parte de otros grupos de la región; por ejemplo, las aguas que irrigan las zonas bajas donde están los mayores centros poblados y las fincas bananeras, en un futuro dependerán de la forma como se manejen los recursos y el medio natural en la Serranía. En la medida en que se apoyen prácticas ancestrales como la conservación del rastrojo, los policultivos, el manejo de las variedades del plátano y la conservación del germoplasma *insitu*, entre otras, se apoya la conservación de los recursos naturales en tanto la variedad de cultivos permite un manejo más sustentable del suelo y es a la vez garantía de mejores condiciones para la reproducción sociocultural indígena.

¹⁶ Plan de Desarrollo de Urabá con Énfasis en lo Ambiental. Iner, Corpourabá, Corpes de Occidente. Medellín. 1994.

¹⁷ Plan de Etnodesarrollo para las comunidades indígenas de Antioquia. Organización Indígena de Antioquia, Medellín, 1992.

¹⁸ Plan de Desarrollo de Urabá con Énfasis en lo Ambiental. Iner, Corpourabá, Corpes de Occidente. Medellín. 1994.

Es por esta razón fundamental pensar en apoyar el fomento de nuevas alternativas productivas y proyectos que garanticen la seguridad alimentaria de las comunidades que se hallan ocupando estas áreas. De otro lado, y tendiente a garantizar la estabilidad de los indígenas que ocupan la Serranía, se requiere del reconocimiento legal de sus territorios debido a que éstos son muy vulnerables a futuros procesos de colonización y a la instalación de proyectos por la importancia de los recursos existentes.

En coherencia con lo anterior, el último diagnóstico de la Umata municipal sobre usos del suelo plantea para Chigorodó una dominancia en el uso múltiple con el 42.48% de áreas para este fin, principalmente hacia la zona que corresponde a los abanicos aluviales; y para la Serranía de Abibe donde se asientan los indígenas, se plantea una tendencia hacia la protección-producción de bosques con un 26,36% del área, donde se debe mantener la cubierta vegetal protectora pero con alternativas adecuadas de manejo y producción para las comunidades allí asentadas.

Así mismo, en el Plan de Manejo Ambiental para Abibe¹⁹, se plantea la necesidad de preservar las áreas de bosque para garantizar el flujo hídrico regional y a su vez dotar de tierras a los indígenas en áreas adecuadas para la agricultura. Dentro de este marco se inscribe el apoyo a la constitución de una ETI²⁰ en la Serranía que abarque algunos territorios tradicionales, los resguardos del Río Verde y Esmeralda en el área limítrofe con el departamento de Córdoba y el asentamiento de Amburruimiadó (Riosucio); teniendo en cuenta la continuidad y extensión del territorio, el número de comunidades, el volumen de población y la relación cultural de las mismas.

¹⁹ Presentado en el Plan de Etnodesarrollo para las Comunidades Indígenas de Antioquia, 1992.

²⁰ La O.I.A ha planteado los siguientes criterios para definir los territorios que se constituirían como ETIs: que el territorio logre satisfacer las demandas culturales del grupo y así asegurar su reproducción, y que se pueda articular con las políticas de desarrollo propias de los procesos regionales.

4 CONDICIONES DE VIDA Y NIVELES DE DESARROLLO SOCIAL

4.1 Condiciones de vida de la población

Según el censo del DANE para 1993, el 50.1% de los hogares tenía por lo menos una Necesidad Básica Insatisfecha y el 24.5% vivía en condiciones de miseria o con más de una necesidad básica sin satisfacer. Según la misma fuente y para el mismo período el 58.2% de la población (personas) presentaba necesidades básicas insatisfechas y el 30.4% condiciones de miseria.

En el total municipal para 1993, un 19.2% de las viviendas presentó características inadecuadas, el 21.9% carecía de servicios públicos y el 17% presentó hacinamiento crítico. En la cabecera municipal, a pesar de la concentración poblacional, la situación es mas favorable que en la zona rural, presentando un 17.3% de viviendas inadecuadas, el 15.7% con hacinamiento crítico y el 21.3% sin los servicios públicos requeridos. La zona rural, mostrando una menor atención, presentó el 28.2% de viviendas inadecuadas, el 23.4% con hacinamiento crítico y un 24.8% con carencia de servicios públicos. (DANE, 1993).

En las comunidades indígenas priman las viviendas conocidas como “tambos”²¹. Existe un número aproximado de 181 viviendas indígenas y de ellas el 90% se encuentra en regular estado dada la escasez de materiales tradicionales para su mejoramiento. La distribución y el estado actual de viviendas por comunidad se presentan en la siguiente tabla

Tabla 7 distribución y estado de la vivienda indígena

Comunidad	Nº. de viviendas	Estado (%)
Guapá	28	20% regular
Polines	80	90% mal estado
Chigorodocito	35	90% mal estado
Juradó Alto	4	100% regular
Saundó	9	50% buen estado
Dojura	25	95% regular
Total	181	

²¹ Bajo este término se reconocen los tipos de vivienda que presentan elementos sólo parcialmente autóctonos, por origen, concepción, o proceso. Los elementos no tradicionales mas comúnmente adaptados de otros modelos son las paredes en tablas de madera y el techo en hojas de zinc o de asbesto, o el uso del cemento y de las viviendas cerradas, transformaciones que se han adoptado a partir de la relación con otros grupos, especialmente poblaciones negras. (Mejoramiento de Vivienda para el Resguardo Indígena de Polines, Chigorodó, 1997)

En el proyecto “Mejoramiento de Vivienda para el Resguardo Indígena de Polines” (1997)²² se detectaron algunos problemas básicos relacionados con la vivienda y el asentamiento que si bien son para Polines, la misma situación se vive en otras comunidades: dificultades en el manejo de aguas residuales y basuras, humos en el interior de la vivienda, inadecuada ventilación y hacinamiento, entre otros. En los aspectos positivos el Cabildo Local de Polines administra un acueducto veredal.

El mismo programa de Polines contempla mejorar las condiciones de habitabilidad a partir de implementar las siguientes modificaciones: Adecuar chimenea en la cumbre de la cubierta, modificar las pendientes del techo que cubren la cocina para mejorar la ventilación, aumentar las cualidades visuales de la vivienda concentrando en un mismo punto las áreas con cerramiento, evitar las corrientes frías nocturnas mediante un adecuado cerramiento, implementar un suelo filtrante en el área húmeda de la cocina y mejorar la protección en los bordes de la vivienda mediante barandas²³.

Las bajas condiciones de vida de la población representadas en los anteriores indicadores muy por debajo de los promedios departamentales, se relacionan directamente con los fenómenos descritos en el numeral 2 de este mismo aparte sociocultural, en el que se describen las transformaciones en las formas de apropiación del territorio de los distintos grupos socioculturales y los efectos que se desencadenan. Sobresalen algunos fenómenos problemáticos importantes de dimensionar y tener en cuenta a la hora de pensar en planificar el Ordenamiento Territorial urbano y rural del municipio: concentración en la propiedad de la tierra rural, descomposición y desarraigo campesino, presión por tierras indígenas, concentración poblacional urbana, ilegalidad y subnormalidad de asentamientos humanos, déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, brechas entre la capacidad instalada y las demandas por servicios públicos, asentamientos poblacionales en zonas de riesgo y desplazamientos a causa de la violencia político-militar, entre otros.

4.2 Niveles de desarrollo social

4.2.1 Educación

El municipio cuenta con 3 establecimientos de preescolar, 46 para primaria, 10 que atienden los niveles preescolar y primaria y 9 para básica secundaria, uno de ellos localizado en el corregimiento de Barranquillita. (DAP. Departamental). De las escuelas enumeradas 30 se ubican en la zona rural.

²² Este proyecto consiste en un diagnóstico de la situación de las viviendas en Polines y en el planteamiento de unas propuestas para mejorar las condiciones de hábitat en este resguardo.

²³ Gómez Margiori, Federman Guisao, Alexander Cardona. Proyecto de Mejoramiento de Vivienda para el Resguardo Indígena de Polines. Proyecto Serranía de Abibe, Chigorodó, 1997.

Presenta una tasa de analfabetismo para el censo DANE de 1993 de 15.2%, el doble del promedio departamental siendo muy homogéneo para hombres y para mujeres. En el mismo periodo la asistencia escolar estaba por encima de la mitad 62.25% (población en edad escolar 7-17 años), siendo de 58.7% para la población masculina y 65.9% para la femenina.

Para el año 1998 se tiene una tasa de escolarización total del 79.53% siendo mucho mayor la tasa de la zona urbana 93.14% frente a un 41.33% de la zona rural. La alta demanda por el servicio educativo, inferida de la cantidad de personas en edad escolar que representan un 31.4% del total poblacional, supera la capacidad de los pocos establecimientos educativos con que cuenta el municipio generando un alto grado de hacinamiento en los centros especialmente de la zona urbana. Además, los habitantes del campo que cursan secundaria y media vocacional se deben desplazar hasta la cabecera.

En términos generales la relación alumno-profesor es preocupante y demuestra problemas en la distribución urbano-rural de docentes, mientras en la zona urbana la relación es de 54 alumnos por profesor en la zona rural es de 27, presentando un promedio de 48 alumnos/profesor para el total del municipio. Se plantea que la baja proporción en la zona rural obedece a fenómenos como los desplazamientos a causa de la violencia los que dejan algunos establecimientos sin población para atender.

En las 9 comunidades indígenas existen 6 escuelas oficiales apoyadas por el departamento y el municipio en las cuales se imparte el nivel de básica primaria. La población total estudiantil es de aproximadamente 168 niños.

Tabla 8 Establecimientos educativos indígenas y número de alumnos

Establecimiento	No. De Alumnos
E. Indigenista Polines	58
E. Indigenista Chigorodocito	20
E. Indigenista Guapá Alto	25
E. Indigenista Juradó	25
E. Indigenista de Saudó	20
E. Indigenista Dojura	20
Total	168

Fuente: Ficha técnica de recolección y sistematización de información sobre la situación educativa de los pueblos indígena de Antioquia, O.I.A. Medellín, 1998

Según lo plantean los indígenas de las 6 escuelas 5 requieren mejoramiento y construcción de nuevas instalaciones. Respondiendo a esto el proyecto Serranía de Abibe está apoyando y asesorando la construcción de las escuelas de Chigorodocito y Dojura.

4.2.2 Salud

El municipio cuenta con la E.S.E Hospital, el ISS, dos instituciones privadas y cuatro consultorios particulares. Para 1997 se tenía una capacidad instalada de 0.4 camas por cada mil habitantes, 0.1 médico por cada mil habitantes, 0.1 odontólogos por cada cuatro mil habitantes, 0.3 enfermeras por cada cinco mil habitantes y 0.4 auxiliares de enfermería por cada mil habitantes.

Las comunidades indígenas son atendidas por el hospital y la A.R.S. Confamiliar Camacol que dispone de 947 cupos para ellos. También cuentan con seis agentes indígenas capacitados en salud quienes hacen un importante trabajo en lo que se refiere a toma de datos, censo de personas enfermas y sirven como intérpretes en el hospital. Desde un tiempo atrás se ha contado con cuatro promotores indígenas de salud quienes aún permanecen y cumplen la misma función de los agentes educadores en salud.

El municipio presenta la tasa de desnutrición mas alta de la zona, con una desnutrición global (peso/edad) de 34.9%, desnutrición crónica (talla/edad) de 34.5% y desnutrición aguda (peso/talla) del 18.5%. Es importante analizar con las entidades encargadas las posibles causas de esta situación y analizar si a través del POT se pueden plantear estrategias que colateralmente puedan atender esta problemática.

Las principales causas de consulta en el municipio son las relacionadas con el control prenatal, seguido de la enteritis y otras enfermedades diarreicas y la infección respiratoria aguda. Las enfermedades están asociadas con las condiciones de saneamiento que según el PAB municipal no son las mejores debido a las bajas coberturas en los servicios públicos; el alcantarillado no permite el adecuado manejo de aguas negras, generando estancamiento de éstas y contaminación hídrica lo que aumenta los índices de transmisibilidad. La contaminación aérea generada por la fumigación en los cultivos además de la IRA puede ser causante de malformaciones congénitas y abortos, según los expertos.

En relación con los egresos hospitalarios se tiene que la principal causa es el parto normal con un 20% seguido de las neumonías con un 12% y las enfermedades de la piel con 7.4%.

Tabla 9. Diez primeras causas de consulta externa (muestra 10% sis103) por residencia habitual, grupos de edad y municipios agrupado a las 183 causas - año 1997. Chigorodo

ORDEN	DIAGNOSTICO	CO % NS UL TA S	SEXO			ZONA			RE MIT IDO S
1	Control embarazo normal	233 9.3	0	233	0	216	17	0	0
2	Cignos, síntomas y estados morbosos mal definidos	192 7.7	92	100	0	184	8	0	1
3	Enteritis y otras enfermedades diarreicas	185 7.4	104	79	2	172	13	0	0
4	Infecciones respiratorias agudas	179 7.1	91	88	0	161	18	0	0
5	Enfermedades de la piel y del tejido celular subcu	141 5.6	87	54	0	133	8	0	0
6	Examen medico general	136 5.4	61	75	0	129	7	0	2
7	Laceraciones, heridas y traumatismos de los vasos	129 5.1	92	37	0	122	7	0	1
8	Otras enfermedades del aparato urinario	76 3	18	57	1	72	4	0	0
9	Otras virosis	75 3	35	40	0	72	3	0	0
10	Otras enfermedades del aparato digestivo	72 2.9	32	40	0	70	2	0	0
Demás causas		109 43.5	421	667	3	1023	68	0	12
Totales		250 100	1033	1470	6	2354	155	0	16

FUENTE: Direccion Seccional de Salud de Antioquia

La mortalidad para 1996 presenta una tasa bruta de *8.01 por mil*, la mas alta de la región y muy por encima del promedio del departamento. La principal causa son los homicidios y las lesiones infligidas intencionalmente por otras personas con un *60.38%* de las muertes, en segundo lugar se tiene el infarto agudo al miocardio con un *4.58%* lo que muestra una diferencia de 205 muertes (*55%*) entre la primera y la segunda causa aproximadamente. La principal causa de mortalidad es constante desde periodos anteriores, *55.9%* entre 1992-1995, estas muertes se presentan en mayor proporción en el área urbana en la población masculina. La tasa bruta de mortalidad urbana es de *5.02 por mil* y la rural de *3.91 por mil*.

Tabla 10. Diez primeras causas de defunción a183. Informe por departamento, subregion, municipio por residencia habitual año 1996. Chigorodo

1	Homicidios y lesiones inflingidas intenc	202	22	0	176	44	4	224	60.38
2	Infarto agudo del miocardio	7	10	0	15	2	0	17	4.58
3	Enfermedades cerebrovasculares	7	8	0	14	1	0	15	4.04
4	Otras formas de enf.del corazon y de la	11	3	0	14	0	0	14	3.77
5	Enteritis y otras enfermedades diarreica	5	6	0	9	2	0	11	2.96
6	Tumor maligno de otras localizaciones y	1	8	0	8	1	0	9	2.43
7	Tumor maligno del cuello del utero	0	7	0	7	0	0	7	1.89
8	Septicemia	4	3	0	6	0	1	7	1.89
9	Accidentes de vehiculos de motor	4	2	0	6	0	0	6	1.62
10	Enfermedad hipertensiva	5	1	0	5	1	0	6	1.62
Total 10 primeras:		246	70	0	260	51	5	316	85.18
Demás causas		31	24	0	41	10	4	55	14.82
TOTAL		277	94	0	301	61	9	371	100.00

FUENTE: Direccion Seccional de Salud de Antioquia

4.2.3 Servicios públicos

El servicio de energía es prestado por EADE y presenta una cobertura total de 79.86%, con un 90.4% en el área urbana y 40.7% en lo rural.

El servicio de acueducto y alcantarillado es administrado por la empresa Conhidra, la cual tiene registrados un total de 2.522 usuarios con una cobertura del 37% en el sector urbano. En acueducto tiene un total de 4.303 usuarios de los cuales hay activos 3.712, cuenta con 4.100 medidores instalados, de estos 2.024 sin lectura los cuales deben ser cambiados.

El sistema de alcantarillado construido en 1970, recibe aguas lluvias y residuales de un poco menos de la mitad de la zona urbana. Las excretas en el resto del municipio son vertidas al río sin tratamiento, a campo abierto y en pozos sépticos con sumidero, algunos barrios vierten sus aguas al caño la Cotorra convirtiéndolo en foco de contaminación y criadero de vectores.

La cobertura total del servicio de acueducto es del 47.7% de las viviendas, en la cabecera municipal del 60% y en la zona rural del 9.2%. El alcantarillado presenta una cobertura total del 46.6%, con un cubrimiento del 57% para la cabecera y un 13.8% para la zona rural. (DAP, Departamental. 1997).

De las ocho comunidades indígenas del municipio sólo en dos (Polines y Saundó) se presta el servicio de acueducto y alcantarillado. (Véase Tabla Anexa 1)

5 CONDICIONES ORGANIZATIVAS Y DE PARTICIPACIÓN SOCIAL

El proceso de poblamiento y configuración de Urabá y de los distintos municipios que componen el eje bananero ha estado enmarcado en contradictorios escenarios como la lucha por la tierra, las obrero-patronales, las cívicas urbanas, las luchas por el poder político y las político-militares. Alrededor de estos escenarios se generaron fuertes procesos de acción colectiva y particulares formas organizativas con matices diferentes en las distintas épocas, primero de carácter contestatario y altamente politizadas, y en un segundo momento, con posiciones más propositivas y un carácter más institucional. Para algunos autores, este segundo momento responde a procesos de maduración organizativa, para otros, es una simple consecuencia del conflicto político-militar subsumiendo las demás formas de lucha.

Desde los propósitos del presente estudio, más que hacer un análisis pormenorizado de los procesos organizativos, se trata de identificar y presentar un inventario de los distintos actores organizados que hacen presencia en el municipio puesto que ellos deben constituirse en sujetos activos del proceso de planificación y participar en la definición y concertación de las políticas, estrategias y acciones de desarrollo territorial que se determinen para la localidad y la subregión.

La participación social en este municipio para los últimos años ha girado principalmente en torno a los siguientes ejes: la satisfacción de las necesidades básicas o necesidades materiales de vida, la convivencia pacífica, la cultura, la conservación del ambiente y la educación formal y no formal relacionada con tópicos de interés para el desarrollo regional.

5.1 Actores sociales que pueden incidir en la planeación y gestión del desarrollo

En el ámbito gubernamental además de la Umata, las Secretarías de Educación, Salud, Desarrollo Comunitario y la Personería municipal, se destaca la presencia de la Casa de la Justicia como un programa que pretende contribuir en la consolidación de un concepto de justicia vecinal de fácil acceso a las zonas rurales y urbanas.

Este programa fue pensado para brindar atención regional y para ello se suscribió un convenio nacional entre el Ministerio de Justicia, la gobernación de Antioquia, la alcaldía de Chigorodó y las siguientes instituciones: Fiscalía General de la Nación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Superintendencia de Notariado y Registro, Instituto de Medicina Legal y Ciencias

Forenses. El énfasis de atención es la utilización de mecanismos como la conciliación, la transacción y la mediación.

Los objetivos planteados para el funcionamiento de la Casa de la Justicia son:

Desarrollar una propuesta integrada de acceso a la justicia para la zona de Urabá fortaleciendo los programas existentes y creando unos nuevos a fin de fomentar la cultura de la convivencia pacífica.

Rescatar y capacitar a los líderes comunitarios para promover los mecanismos de solución de conflictos en las comunidades rurales y urbanas.

Impulsar el programa con Paz en la escuela -Mediación Escolar- en todos los establecimientos educativos para la solución pacífica de los conflictos entre los niños de la zona.

Facilitar, motivar, permitir y consolidar la participación de los diferentes actores sociales en el desarrollo del programa Casa de la Justicia de Urabá.

Buscando fortalecer la Escuela de Líderes y las organizaciones comunitarias, la administración municipal, en convenio con Fundauniban y la Unión Europea, recientemente emprendió un trabajo de capacitación para fortalecerlas en las siguientes temáticas: participación comunitaria, social y ciudadana, y resolución y manejo de conflictos. A la vez, este proceso de capacitación es liderado por tres organizaciones que han ganado cierto reconocimiento en la zona: Coprudea, Cordesu y Conciudadana.

Las organizaciones de mujeres, conformadas en su mayoría por víctimas de la violencia, han venido ganado un espacio importante en el escenario municipal y regional. Las organizaciones más reconocidas en el municipio son Asomuchig (Asociación de Mujeres de Chigorodó) y AMU (Asociación de Mujeres de Urabá) las que iniciaron el desarrollo de un importante trabajo en producción agrícola en el corregimiento de Barranquillita apoyadas con recursos de una ONG internacional, pero solo alcanzó a funcionar dos meses por falta de apropiación del proyecto. Las viudas también se congregan alrededor de la organización Compartir, cuya sede principal está en Apartadó, para el desarrollo de algunas acciones puntuales.

El sector solidario es el que mas organizaciones congrega. El 62% de las organizaciones sin ánimo de lucro inscritas en la Cámara de Comercio está representado por cooperativas y asociaciones agrícolas pequeñas con poca trayectoria organizativa y mínima solidez económica. Buena parte de las cooperativas son productoras de banano y/o plátano y varias de ellas como, Fincalatí, Fincamar, Coores, Coapro y Marhanata, congregan a antiguos trabajadores de fincas que se quedaron con ellas para explotarlas comercialmente ante la quiebra económica y abandono de sus dueños. Existen además otras cooperativas importantes de mencionar: de educadores -Cooedas-, de comerciantes -Coomercio-, de transporte -Cootranspan-, de construcción -Cootransvicons- y agrícola Unión 13 que aglutina parceleros de plátano.

La organización sindical de mayor trascendencia en el municipio es la organización sindical de los trabajadores bananeros Sintrainagro. Esta organización ha ganado la presencia en espacios importantes como Concejos municipales apoyando al movimiento político Esperanza Paz y Libertad, la Junta del Sena y la comisión tripartita del ISS. Existen otros sindicatos con menor presencia como: “Anthoc” en el Hospital y “Sintraofan” Sindicato de Trabajadores Oficiales de Antioquia, los cuales se rigen por directrices departamentales y nacionales.

Las Juntas de Acción Comunal tuvieron una gran incidencia en las acciones y decisiones frente al desarrollo urbano y rural del municipio en las décadas anteriores. A mediados de esta década su presencia decae y su accionar prácticamente se paraliza ante la persecución a la que fue sometida por parte de grupos armados, según testimonios de pobladores, muchos de sus líderes y miembros fueron asesinados y otros obligados salir de la región con la llegada de las autodefensas. A partir de 1998 se inicia un proceso de recomposición de esta forma organizativa y en la actualidad se encuentran constituidas 33 Juntas en la zona rural y 29 en los barrios de la cabecera municipal. Asocomunal, organización que asocia las JAC barriales y veredales, cuenta con una junta directiva que por lo pronto está diseñando y desarrollando acciones tendientes a recuperar el liderazgo de esta organización, entre las que se cuentan el desarrollo de talleres frente a temas de participación comunitaria y ciudadana y el diseño de un plan estratégico cultural para el municipio

Además de las organizaciones sociales mencionadas, hay otras que cumplen o pueden jugar un papel importante para liderar y acompañar procesos de desarrollo en el municipio y con las cuales es importante contar en el actual proceso de planificación, ellas son: las fundaciones de las empresas bananeras Fundauniban y Augura; la Diócesis de Apartadó; la Organización Indígena de Antioquia - OIA- y los Cabildos Mayor y Local como autoridades indígenas; y las organizaciones de negritudes Afro Vuestro Esfuerzo, Afro La Paz, Afro Chigorodó y Afro Bosque, entre otras. (Véase Tabla Anexa 2).

5.2 Espacios y mecanismos de participación

La administración municipal está haciendo en la actualidad un esfuerzo para que la población se capacite en el conocimiento de los mecanismos de participación comunitaria y en procesos de resolución de conflictos y atención a la familia, lo cual es importante para la consolidación y fortalecimiento de todas las organizaciones institucionales y de base que están interactuando en la búsqueda del bienestar social municipal.

Sin embargo, se puede afirmar que aún no existe claridad acerca de las distintas formas posibles de participar y casi siempre las capacitaciones se limitan a la instrucción de los mecanismos legales establecidos en los que la participación no ha dejado de ser un concepto simplemente instrumental. No se enfatiza sobre las implicaciones y posibilidades que representa el que la comunidad sea realmente “sujeto de su propio desarrollo”, críticos

frente a propuestas exógenas y endógenas que puedan lesionar los intereses colectivos y propositivos para aportar en la construcción del municipio que se desea.

Desde esta perspectiva, en el escenario de la participación social del municipio, se visualizan debilidades importantes para pensar en una real planeación concertada y participativa del desarrollo y ordenamiento territorial local. Desde el orden gubernamental no existe un comité interinstitucional e intersectorial que posibilite canalizar esfuerzos y recursos humanos para la construcción horizontal del proyecto de municipio que desean y requieren. Y desde el orden cívico y social, la certeza de que aún no existe un clima de tolerancia y pluralidad, sigue generando temor y desconfianza entre los diferentes grupos y organizaciones por lo que los esfuerzos tienen muy escasos puntos de encuentro.

Como fortalezas y oportunidades en el actual escenario de la organización y la participación social se pueden definir: la vinculación del sector productivo a través de las fundaciones a los procesos organizativos y de desarrollo social, el marco legal vigente y el reconocimiento estatal de la necesidad de espacios para la participación social en las decisiones, el desarrollo de programas para la atención a ejes estructurantes del conflicto como el plan piloto de reforma agraria y la titulación de territorios negros y por último, el embrión de un proceso organizativo fundamentado en formas solidarias y de autogestión.

6 PROBLEMAS Y POTENCIALIDADES

La lectura de la dinámica sociocultural municipal presentada en la caracterización anterior permite definir algunos fenómenos problemáticos relacionados directamente con el actual ordenamiento territorial. A manera de síntesis, estos son presentados buscando establecer sus relaciones desencadenantes como puntos de partida para ser revisados, precisados y luego retomados en la siguiente fase del proceso de planificación que hemos afrontado.

Los acelerados ritmos de crecimiento poblacional en el municipio al igual que en la región están asociados a los procesos migratorios de tres momentos específicos: Construcción de la carretera al mar, implantación de la agroindustria del banano y la declaratoria de zona de libre comercio y zona especial aduanera en la última década. Las dinámicas generadas a partir de este crecimiento se pueden sintetizar en los siguientes fenómenos:

1. Síntesis de fenómenos problemáticos

Concentración de la propiedad de la tierra

Se asocian causalmente las siguientes situaciones:

Instalación de la agroindustria bananera.
Desarrollo de actividades de ganadería extensiva.

Como efectos se evidencian:

Descomposición campesina y movilidad poblacional campo cabecera.
Colonización itinerante.
Ampliación de la frontera agrícola hacia zonas poco aptas.
Presión sobre ecosistemas estratégicos.
Presión sobre territorios indígenas.
Cambio en modelos adaptativos culturales y étnicos tradicionales.
Agotamiento continuo de los recursos naturales.
Incompatibilidad de usos del suelo.
.
Ilegalidad en la tenencia de la tierra.

Este fenómeno se asocia principalmente a:

Ampliación de la frontera agrícola a partir de procesos sucesivos de colonización.
Precaria intervención estatal en épocas anteriores.
Invasiones de tierra rural.

Entre los principales efectos se presenta:

Dificultad para el retorno de población desplazada.
Inestabilidad campesina.
Disminución de las posibilidades de afianzamiento y arraigo.

Debilitamiento continuo de la economía campesina.

Además de los procesos de concentración de la propiedad de la tierra y asociadas a estos, se señalan las siguientes causas:

Instalación hegemónica de modelos productivos.
Homogenización de prácticas de cultivo agrícola.
Desplazamientos campesinos por la dinámica económica y la confrontación armada.

Como efectos se tienen:

Creciente dependencia agroalimentaria de otras zonas.
Debilitamiento de organizaciones campesinas.

Movilidad poblacional campo-cabecera.
Concentración poblacional urbana.

Concentración poblacional urbana.

Como principales causas se pueden señalar:

Fuertes procesos de inmigración poblacional a la región.
Movilidad poblacional campo cabecera.
Desplazamientos campesinos ocasionados por la confrontación armada librada en la zona rural y en regiones aledañas.
Cierre de campamentos en las fincas bananeras.

Como efecto directo se presentan unos bajos niveles de calidad de vida que se evidencian en las siguientes situaciones:

Ilegalidad y subnormalidad urbana asociada fundamentalmente a las invasiones.
Déficits cuantitativos y cualitativos de vivienda.
Creciente demanda por la prestación de servicios públicos y equipamientos colectivos.
Población asentada en zonas de riesgo.

Bajos niveles de desarrollo del capital humano

A este problema están asociados:

Alto grado de analfabetismo y desescolarización
Deficiente distribución de la infraestructura básica para la educación.
Descontextualización de los programas educativos y de capacitación.
Altos niveles de desnutrición infantil asociados a la inseguridad alimentaria.
Malas condiciones de saneamiento básico con repercusión en los perfiles de salud.
Altas tasas de morbilidad asociadas a problemas de saneamiento básico.
Dependencia del desarrollo científico y tecnológico de otros centros regionales.
Subutilización del capital humano por desempleo y subempleo.

Es importante señalar que en buena medida los fenómenos enumerados presentan una continuidad regional y son comunes a los distintos municipios de la subregión Centro de Urabá aunque con algunas particularidades locales y magnitudes diferentes.

Además de los problemas enunciados el escenario sociocultural municipal presenta algunas potencialidades a tener en cuenta para su desarrollo territorial futuro y para el mismo proceso de planificación.

Principales potencialidades

Naciente cambio de una mentalidad extractiva (colono) a una mentalidad productiva (campesina)

Deseo de arraigo y permanencia de los diversos grupos culturales.

Conciencia de la finitud de los recursos naturales.

El recurso bosque dejó de ser un fin para convertirse en un medio de acceso a la tierra.

Interés manifiesto por atender problemas estructurales entre ellos la situación de tenencia del suelo con el proyecto piloto de Reforma Agraria.

Recomposición de las organizaciones sociales asumiendo un papel mas propositivo.

Articulación del sector privado al desarrollo local por medio de sus fundaciones.

Dinamización organizativa alrededor de reivindicaciones étnicas de los grupos negros.

PARTE 6

DIAGNÓSTICO ADMINISTRATIVO Y FISCAL

TABLA DE CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN	6
2. OBSERVACIONES AL PLAN DE DESARROLLO	9
3. CAPACIDAD QUE PRESENTA LA ADMINISTRACIÓN A PARTIR DE LOS INDICADORES DE GESTIÓN DE CADA UNA DE LAS ÁREAS	10
3.1 EVALUACION REALIZADA POR LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES	10
3.2 ÁREA PLANEACIÓN	10
3.2.1 EVALUACION REALIZADA POR LOS ACTORES	10
3.2.2 GESTIÓN MUNICIPAL	11
3.2.3 ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO	14
3.3 ÁREA GESTIÓN DE PROYECTOS:	14
3.3.1 EVALUACIÓN REALIZADA POR LOS ACTORES	15
3.3.2 PLANEACION DE PROYECTOS	16
3.3.3 ORGANIZACIÓN DE PROYECTOS	16
3.3.4 EJECUCION DE PROYECTOS	17
3.3.5 EVALUACION, SEGUIMIENTO Y CONTROL	17
3.3.6 CULTURA DE PROYECTOS	17
3.4 AREA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	18
3.4.1 EVALUACIÓN REALIZADA POR LOS ACTORES	19
3.4.2 ORGNIGRAMA ACTUAL	21
3.4.3 OTROS ASPECTOS DE LA ORGANIZACIÓN	22
3.5 AREA FINANCIERA	23
3.5.1 EVALUACIÓN REALIZADA POR LOS ACTORES	24
3.5.2 PLANEACION FINANCIERA	25
3.5.2.1 Plan Financiero	25
3.5.2.2 Plan Operativo Anual de Inversiones	25
3.5.2.3 Presupuesto	26
3.5.2.4 Plan Anual de Caja PAC.	26
3.5.3 ORGANIZACIÓN Y PROCEDIMIENTOS	27
3.5.3.1 Administracion de los recursos Tesorería	27
3.5.3.2 Contabilidad	27
3.5.3.3 Crédito	28
3.5.3.4 Control Interno	28
3.5.4 FINANCIACION DEL DESARROLLO	28
3.5.4.1 Análisis de Coyuntura	28
3.5.5 ANÁLISIS DE ESTRUCTURA	29
3.5.5.1 Bajo crecimiento de los ingresos corrientes	30
3.5.5.2 Impuesto de industria y comercio	33
3.5.5.3 Impuesto predial	34
3.5.5.4 Cambio en la estructura del gasto	37

3.5.6	EL DÉFICIT CORRIENTE, UN PROBLEMA ESTRUCTURAL EN LOS MUNICIPIOS DE LA ZONA CENTRO DE URABA	41
3.5.7	LAS TRANSFERENCIAS DE LA NACIÓN PRINCIPAL FUENTE DE FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO LOCAL.	44
3.5.8	AUMENTO DEL GRADO DE DEPENDENCIA DEL CONSOLIDADO DE LA SUBREGIÓN	47
3.5.9	IMPORTANTE AUMENTO DEL GASTO DE INVERSIÓN SOCIAL	48
3.5.10	AUMENTO DEL SERVICIO DE LA DEUDA A NIVELES SOSTENIBLES	50

4. PROBLEMAS DE GESTIÓN QUE OBSTACULIZAN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS **54**

4.1	ÁREA DE PLANEACION	54
4.1.1	PROBLEMA: DEBILIDADES EN EL SISTEMA DE PLANEACIÓN	54
4.1.1.1	Causas	55
4.1.1.2	Consecuencias	56
4.2	ÁREA DE PROYECTOS	57
4.2.1	PROBLEMA: INADECUADA GESTIÓN DE PROYECTOS	57
4.2.1.1	Causas	58
	Consecuencias	59
4.3	ÁREA ADMINISTRATIVA	59
4.3.1	PROBLEMA: DESCOORDINACION DEL PROCESO ADMINISTRATIVO POR OMISION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO.	59
4.3.1.1	Descriptores	59
4.3.1.2	Indicadores	59
4.3.2	PROBLEMA: DESCORDINACION DEL PROCESO ADMINISTRATIVO POR OMISION DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO	60
4.3.2.1	Causas	61
4.3.2.2	Consecuencias	61
4.4	ÁREA FINANCIERA	61
4.4.1	PROBLEMA: DEFICIT CORRIENTE ESTRUCTURAL Y PERMANENTE	61
4.4.1.1	Causas	61

5. PROYECCION FINANCIERA **65**

5.1	INGRESOS CORRIENTES	65
5.2	GASTOS CORRIENTES	65
5.3	INGRESOS DE CAPITAL	66
5.4	DEUDA ACTUAL	66
5.5	AHORRO DISPONIBLE	66
5.6	CAPACIDAD DE ENDEUDAMIENTO	66
5.7	SERVICIO DE LA DEUDA	66
5.8	AHORRO FINAL	67
5.9	OTROS INGRESOS	67
5.10	CAPACIDAD DE INVERSION	67

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución de los ingresos corrientes	30
Gráfico 2. Tributación percapita	31
Gráfico 3. Evolución del avalúo catastral por municipio	34
Gráfico 4. Evolución de la tarifa efectiva del predial.....	35
Gráfico 5. Composición gastos de funcionamiento	38
Gráfico 6. Gastos de funcionamiento percapita.....	39
Gráfico 7. Gastos de personal percapita	40
Gráfico 8. Generación de ahorro corriente	41
Gráfico 9. Evolución déficit o ahorro corriente	42
Gráfico 10. Evolución fuentes de financiación.....	44
Gráfico 11. Comparación icn percapita vs. N.b.i en 1998.....	45
Gráfico 12. Grado de dependencia	47
Gráfico 13. Inversión percápita por municipio	48
Gráfico 14. Inversión sectorial	49
Gráfico 15. Credito interno neto	50

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Número de funcionarios por nivel de preparación.....	11
Tabla 2. Existencia y aplicación de planes sectoriales.	12
Tabla 3. Existencia y utilización de instrumentos de apoyo.....	13
Tabla 4. Funcionarios por modalidad de vinculación.....	22
Tabla 5. Número de funcionarios y concejales por nivel de preparación.....	23
Tabla 6. Relación presupuestal definitivo a presupuesto inicial:	26
Tabla 7. Situación de tesorería a diciembre 31 de 1998 (en miles a pesos corrientes)	28
Tabla 8. Municipio de Chigorodo Desempeño actual al 30 de MAYO de 1998 (en miles o pesos corrientes)	29
Tabla 9. Evolución de los ingresos corrientes consolidado de la subregión.....	31
Tabla 10. Tributación per cápita por municipio	32
Tabla 11. Tarifas de industria y comercio	33
Tabla 12. Evolución del avalúo catastral por municipio	35
Tabla 13. Evolución de la tarifa efectiva de predial	36
Tabla 14. Tarifas reales de predial por municipio	37
Tabla 15. Cambio en la estructura del gasto público municipal.....	37
Tabla 16. Composición del funcionamiento en la subregión	38
Tabla 17. Gastos de funcionamiento per cápita.....	39
Tabla 18. Gastos de personal per cápita	40
Tabla 19. Evolución del ahorro corriente	41
Tabla 20. Evolución del ahorro corriente por municipio.....	42
Tabla 21. Evolución de fuentes de financiación.....	45
Tabla 22. Comparación icn per cápita vs. N.b.i en 1.998.....	46
Tabla 23. Criterios para la distribución de los ICN en los municipios.	47
Tabla 24. Evolución del grado de dependencia	47
Tabla 25. Gastos de inversión per cápita	48
Tabla 26. Inversión sectorial.....	49
Tabla 27. Servicio a la deuda	51
Tabla 28. Crédito interno neto	51
Tabla 29. Ahorro operacional para endeudamiento	52
Tabla 30. Capacidad de endeudamiento para 1999.....	52

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 Chigorodó.

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

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

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

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.

? **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 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 descrita en el componente general en el documento de formulación.

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 tomando 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.

2. OBSERVACIONES AL PLAN DE DESARROLLO

? OBJETIVOS DE DESARROLLO	? Los objetivos son planteados en términos muy generales y poco medibles. ? Se confunden con políticas.
? METAS DE DESARROLLO	? 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 claramente los objetivos. ? Se confunden con objetivos.
? PROYECTOS A DESARROLLAR PARA ALCANZAR LOS OBJETIVOS Y METAS	? Muchos proyectos no están denominados claramente, mostrando el objeto, el proceso y la localización. ? Muchos de los Programas y Proyectos contenidos en la Parte Estratégica no se les asignó recursos en el Plan de Inversiones
? FUENTES DE FINANCIACIÓN PREVISTAS	? ICN. ? Recursos Propios - ambiciosos. ? Recursos del Crédito. ? Recursos de Cofinanciación certificados.
VIABILIDAD	
? TÉCNICA	? En alto % los proyectos del Plan no estaban formulados, sino que son partidas asignadas a ideas de proyectos.
? POLÍTICA	? Fue aprobado por Acuerdo.
? SOCIAL	? El Consejo Municipal de Planeación participo activamente en la discusión del Plan. ? Presento recomendaciones que no fueron estudiadas en Consejo de Gobierno. ? No hizo suficiente difusión del Plan a la comunidad en general.
? FINANCIERA	? Desarticulación entre posibilidades de financiación, objetivos, metas y proyectos, por no-gestión de recursos del crédito a tiempo y no estar formulados los proyectos. ? Presenta una desfinanciación de 3.814.596 millones.

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

3.1 EVALUACION REALIZADA POR LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

AREAS	PUNTAJE POTENCIAL	PUNTAJE OBTENIDO	%	NIVEL DE GESTION
Planeación	68	38	56	Control y gestión deficientes
Proyectos	80	40	50	Ausencia descontrol y pésima gestión
Administrativa	168	87	52	Control y gestión deficientes
Financiera	180	131	73	control y gestión regulares
Total Municipio	496	296	60	control y gestión deficientes

3.2 ÁREA PLANEACIÓN

3.2.1 Evaluacion realizada por los actores

COMPONENTE BASICO	CAL.	F	D	IMPACTO EN LOS RESULTADOS			
				0	1	3	5
A. AREA DE PLANEACIÓN							
1. SISTEMA DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.	2		+				+
2. DEFINICIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN DEL MUNICIPIO	3	+					+
3. COMPRENSIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN DEL MUNICIPIO	1		+			+	
4. ACEPTACIÓN DE LA MISIÓN Y VISIÓN DEL MUNICIPIO	2		+			+	
5. CALIDAD DE OBJETIVOS EN PLAN DE DESARROLLO	4	+					+
6. VIABILIDAD DE METAS EN PLAN DE DESARROLLO	3	+				+	
7. CONOCIMIENTO DE PLAN DE DESARROLLO	3	+				+	
8. COMPRENSIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO	4	+					+
9. EXISTENCIA DE INDICADORES DE GESTIÓN	1		+				+
10. ARTICULACIÓN PLAN DE DESARROLLO, PLAN DE INVERSIONES, PRESUPUESTO	2		+				+
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		+				+

<i>COMPONENTE BASICO</i>			<i>IMPACTO EN LOS RESULTADOS</i>			
13. PLANEACIÓN OPERATIVA (Planes de Acción)	2		+			+
14. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN PLANEACIÓN	2		+			+
15. CONTROL DEL CRECIMIENTO URBANO	1		+			+
16. PROGRAMACIÓN DEL TRABAJO (Planes de Acción)	2		+			+
17. EXISTENCIA Y APLICACIÓN DE METODOS DE EVALUACIÓN	1		+			+
18.						
19.						
TOTAL PUNTOS	38					
PORCENTAJE	56					
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						

3.2.2 GESTIÓN MUNICIPAL

El Municipio cuenta con una Dirección de Planeación, con 3 funcionarios, como lo muestra el siguiente cuadro, la cual tiene copada su capacidad operativa, 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.

Tabla 1. Número de funcionarios por nivel de preparación

NIVEL	No.	%
ESPECIALIZADO	0	0
PROFESIONAL	1	33
TECNOLOGO	1	33
TECNICO	0	0
BACHILLER	1	33
PRIMARIA	0	0

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

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 participo activamente en la formulación del Plan de Desarrollo, pero este presenta algunas debilidades como la desfinanciación de 3.814.596 millones, muchos de los Programas y Proyectos contenidos en la Parte Estratégica no se les asignó recursos en el Plan de Inversiones y en alto % los proyectos del Plan no estaban formulados, sino que son partidas asignadas a ideas de proyectos.

El Consejo Municipal de Planeación participó activamente en el análisis y recomendaciones al Plan de Desarrollo, pero no se mantiene activo para cumplir las funciones de seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos.

La Secretaría de Planeación 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 o se aplican parcialmente en un 88 % y los que están elaborados se hicieron extemporáneamente, como lo muestra el cuadro que sigue. Esto indica que no se ha contado 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.

Tabla 2. Existencia y aplicación de planes sectoriales.

PLAN	SI	NO	ESTADO	SE APLICA
PLAN DE SALUD		x	Elaboraron PAB finales 98	No
PLAN DE EDUCACION		x	Hicieron censo desescolarización	No
PLAN DE DEPORTE	x			Si
PLAN DE DLLO INSTITUCIONAL	x		Elaborado junio 98	No
PLAN DE CULTURA		x		No
PLAN AGRARIO		x	Desactualizado	No
PLAN DE SERVICIOS PUBLICOS	x		Con inconsistencias, planes utópicos	Parcialmente
PLAN VIAL		x	Desactualizado	No
PLAN AMBIENTAL		No		No

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

Su papel es débil en la coordinación general de la Planeación Operativa, aunque se oriento metodológicamente la elaboración de los Planes de Acción, se pierde el protagonismo en la coordinación y seguimiento en la ejecución de los programas y proyectos definidos en este. No se tiene bien claro que los Planes de Acción como una herramienta necesaria para la planeación operativa de los programas y proyectos, que ayuda a concretar y materializar en la practica lo planeado en el Plan de Desarrollo, debe guiar el accionar del trabajo diario y mancomunado en la administración.

La Secretaría de Planeación no utiliza, no conoce o aplica parcialmente el 83 % de los instrumentos de apoyo necesarios para una correcta planeación.

Tabla 3. Existencia y utilización 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	No	No
ESTATUTO DE RENTAS				No lo conocen	No
ESTATUTO PRESUPUESTAL				No lo conocen	No
ESTRATIFICACION	x	x		La Urbana pero con inconsistencias	No
SISBEN *	x		Si	Si. Depende de Salud	Si
SSEPI (Software manejo proyectos)		x		No	No
SABE (Software manejo educación)	x			Desactualizado	Si
OFICINA QUEJAS Y RECLAMOS		x			No
METODOLOGIA FORMULACION PROYECTOS	x			Parcialmente	Parcialmente
CONTROL INTERNO	x			No existe mucha comunic.	

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL. ELABORO EQUIPO POT/ESAP

El Banco Municipal de Programas y Proyectos apenas está en proceso de implementación, con acuerdo de creación y el Manual de Operaciones y Metodología no ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno, 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 Secretaría 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); para la elaboración del POAI y presupuesto hay alguna coordinación entre Hacienda y Planeación, pero no hay coordinación en la ejecución presupuestal y no utilizan herramientas tan importantes como el PAC. Esto 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 que suministren información a tiempo para construir indicadores que expresen el grado de avance o porcentaje de ejecución del Plan de Desarrollo.

La Secretaría 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, evaluación a la organización Municipal y en la definición de propuestas de reformas administrativas convenientes para mejorar la gestión Municipal.

3.2.3 Ordenamiento del territorio

El Municipio a través La Secretaría de Planeación 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 y sostenible del territorio que propenda por el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

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 no se implementan porque no hay todavía P.O.T., no se implementan adecuadamente los Planes Viales y de Servicios Públicos porque están desactualizados. No se hace 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 efectivo y seguimiento de la actividad constructora, falta gestión en la aplicación de normas urbanísticas, en planeación y vivienda y la protección del espacio público se realiza parcialmente.

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, ni en la toma de decisiones frente a la conveniencia de los macroproyectos visionados para la subregión.

Podemos decir que los actores municipales no han comprendido suficientemente el papel que debe desempeñar la Secretaría 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 y articuladas a los Planes de Desarrollo.

3.3 ÁREA GESTIÓN DE PROYECTOS:

3.3.1 Evaluación realizada por los actores

COMPONENTE BASICO			IMPACTO EN LOS RESULTADOS					
			CAL.	F	D	0	1	3
B. AREA DE PROYECTOS								
1. EJECUCIÓN DE PROYECTOS POR CONTRATO			3	+				+
2. EJECUCIÓN DE PROYECTOS DIRECTAMENTE			1		+		+	
3. EJECUCIÓN DE PROYECTOS INTERINSTITUCIONALES			3	+				+
4. EJECUCIÓN DE PROYECTOS POR COFINANCIACIÓN			4	+				+
5. ESTADO DEL BANCO DE PROYECTOS			2		+		+	
6. CALIDAD DE EDUCACIÓN			2		+			+
7. CALIDAD DE SALUD			3	+			+	
8. CALIDAD DE INTERVENTORIA			2		+			+
9. CONTRATACIÓN DE PROYECTOS			3	+				+
10. MANTENIMIENTO DE LAS OBRAS			1		+			+
11. ESTADO DE EQUIPOS DE CONSTRUCCIÓN			0		+			+
12. CALIDAD DE LAS OBRAS			2		+			+
13. CALIDAD DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS			1		+			+
14. MANTENIMIENTO DE SERVICIOS PÚBLICOS			1		+			+
15. ACCIONES DE PREVENCIÓN DE DESASTRES			2		+		+	
16. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE			2		+			+
17. CALIDAD DE ASITENCIA TECNICA			2		+			+
18. INFORMACIÓN A LA COMUNIDAD SOBRE LOS PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS			2		+			+
19. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN EJECUCIÓN DE PROYECTOS			3	+			+	
20. VEEDURIA CIUDADANA A PROYECTOS Y A PRESTACIÓN DE SERVICIOS			1		+			+
21. OTROS								
TOTAL PUNTOS			40					
PORCENTAJE			50					
CAL:CALIFICACIÓN	DE 0 A 4	IMPACTO EN LOS RESULTADOS						
F :FORTALEZA	0,1,2	0 : NINGUNO						
D :DEBILIDADES		1 : BAJO						
		3 : MEDIO						
		5 : ALTO						
OBSERVACIONES								

Se destacan como fortalezas las importantes gestiones que realiza el Alcalde para conseguir recursos de cofinanciación Departamental y Nacional. 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.

3.3.2 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 es partidas asignadas a ideas de proyectos y el Banco de Programas y Proyectos apenas está en proceso de Implementación.
- ? Para la identificación de las fuentes de financiamiento de proyectos se consideran 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 oficina de Planeación, formula solo algunos proyectos que tienen posibilidades de acceder a recursos de cofinanciación y las Secretarías sectoriales formulan otros, pero sin la suficiente orientación y coordinación de la oficina de Planeación por la falta, ya anotada, de capacidad operativa y montaje del BPPIM.

3.3.3 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.

3.3.4 Ejecucion 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, El Estatuto Presupuestal y el acuerdo 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.

3.3.5 Evaluacion, 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.

3.3.6 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 elaborar todos los proyectos y que solo se deben formular los proyectos que van a acceder a recursos de cofinanciación.
- ? 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.
- ? 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 gestión de proyectos en las Autoridades e Instancias de Planeación y por no estar montada y fortalecida la estructura administrativa del BPPIM cumpliendo con su función de Diseñar, Orientar y Dirigir la estrategia municipal de asesoría capacitación con el fin de promover y consolidar la cultura de gestión de proyectos a través del BPPIM, el Municipio no ha adquirido la capacidad para gestionar adecuadamente los proyectos, omitiendo actividades básicas en la gestión de cada proyecto que inciden en la viabilidad y sostenibilidad de los mismos.

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 gestión pública a través de la correcta gestión de proyectos que 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 las orientaciones de la Ley 152 de 1994, Decreto 111, Acuerdo de Creación del BPPIM y el Estatuto Presupuestal; que orientan que toda la inversión de los recursos públicos debe estar soportada por proyectos debidamente viabilizados y registrados en el BPPIM.

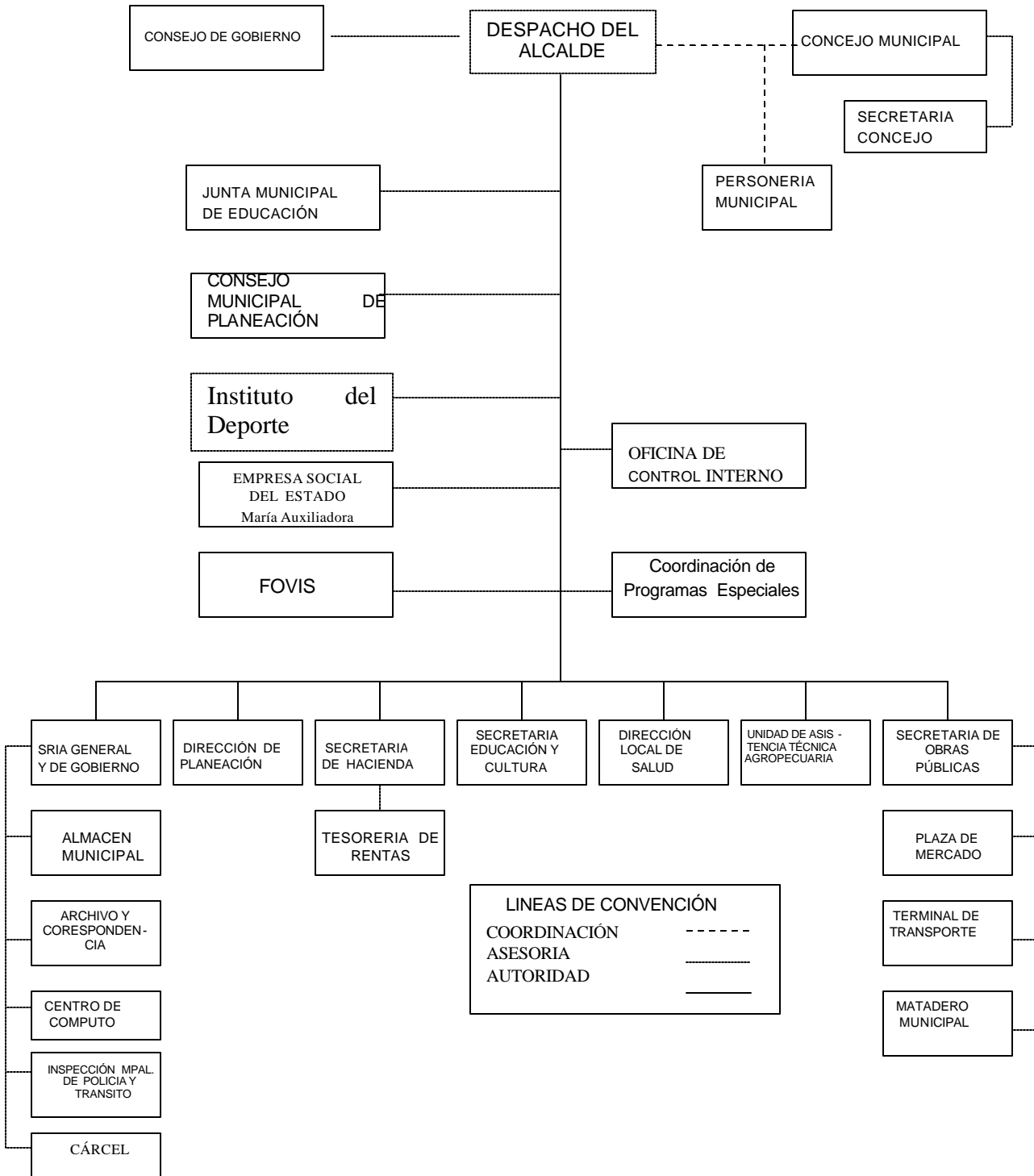
3.4 AREA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

3.4.1 Evaluación realizada por los actores

COMPONENTE BASICO	CAL.	F	D	IMPACTO EN LOS RESULTADOS			
				0	1	3	5
C. AREA ADMINISTRATIVA							
1. SISTEMA DE COMUNICACIÓN INTERNA	2		+				+
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	2		+				+
7. RACIONALIZACIÓN DE PROCEDIMIENTOS	2		+			+	
8. CONSISTENCIA DEL MANUAL DE FUNCIONES CON LA REALIDAD ----- PÒR VALIDAR LA INFORMACION-	2		+				+
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+++++POR VALIDAR+++++	4	+					+
12. REALIZACIÓN DE TRABAJO EN EQUIPO	2		+				+
13. REALIZACIÓN DE REUNIONES DE TRABAJO	2		+				+
14. CALIFICACIÓN DEL PERSONAL++++POR VALIDAR++++	1		+				+
15. SELECCIÓN DEL PERSONAL++++POR VALIDAR++++	1		+				+
16. INDUCCIÓN, ENTRANAMIENTO Y CAPACITACIÓN	2		+				+
17. EVALUACIÓN DEL PERSONAL (EVALUCIÓN DE DESEMPEÑO)	1		+				+
18. RETRIBUCIÓN Y ESTIMULOS AL PERSONAL	1		+				+
19. ROTACIÓN DE DEBERES	3	+				+	
20. SUPERVISIÓN DEL TRABAJO	3	+				+	
21. ATENCIÓN E INFORMACIÓN AL USUARIO							
22. CLIMA LABORAL Y SENTIDO DE PERTENENCIA							
23. PROGRAMACIÓN DE COMPRAS	0		+				+
24. SUMINISTRO DE BIENES Y SERVICIOS	0		+				+
25. SISTEMA DE MANTENIMIENTO DE BIENES	2		+				+
26. SISTEMA DE ALMACENAMIENTO DE BIENES	3	+					+
27. INVENTARIO DE BIENES MUEBLES	4	+					+
28. INVENTARIO DE BIENES INMUEBLES	1		+				+
29. INVENTARIO DE ELEMENTOS DE CONSUMO	3	+					+
30. SEGURO DE BIENES	4	+					+

COMPONENTE BASICO			IMPACTO EN LOS RESULTADOS						
			CAL.	F	D	0	1	3	5
31. MEDIDAS DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD			0		+				+
32. DISPONIBILIDAD DE ESPACIO FISICO			2		+				+
33. REGISTRO Y MANEJO DE INFORMACIÓN			2		+				+
34. SUMINISTRO DE INFORMACIÓN			1		+				+
35. USO DE COMPUTADORES			2		+				+
36. MANEJO DE CORRESPONDENCIA			2		+				+
37. ARCHIVO DE DOCUMENTOS			2		+				+
38. FUNCIONAMIENTO DE CONTROL INTERNO			0		+				+
39. CONTRATACIÓN ESTATAL			4	+					+
40. INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA			3	+					+
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			87						
PORCENTAJE			52						
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									

3.4.2 Orgnigrama actual



3.4.3 Otros aspectos de la organización

El municipio de Chigorodó, además de su área urbana cuenta con el corregimiento de Barranquillita y con 33 veredas, en los cuales la administración municipal debe garantizar la posición de los servicios de salud, educación, agua potable y saneamiento básico, vivienda, asistencia técnica agropecuaria, recreación, deporte y cultura.

Desde el punto de vista de la estructura organizacional, salvo las deficiencias citadas en el sistema de planeación y en la gestión de proyectos, el municipio cuenta con la organización apropiada para cumplir sus objetivos sectoriales. Otra cosa es la adecuación del recurso humano.

Tabla 4. Funcionarios por modalidad de vinculación

NIVEL	LIBRE REMOCION	CARRERA ADMTVA.	PERIODO FIJO	POR CONTRATO	JUBILADOS	TOTALES
CENTRAL	139	13	1	46	6	205
IMVIDEM A	1	1		2	0	4
E. S. E.	4	64	1	4	0	73
TOTAL	144	78	2	52		282
%	51.6%	27.65%	0.7%	18.43%	2.12%	100%

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL, ELABORO EQUIPO POT/ESAP

Respecto a la modalidad de vinculaciones un tanto preocupante el número de funcionarios vinculados por contrato (52 funcionarios aparecen vinculados por esta modalidad) situación genera inestabilidad y poca pertenencia al interior de la administración, además elude la aplicación de carrera administrativa.

En cuanto a la información el municipio perdió hace unos dos años parte de sus archivos a raíz de lo cual ha venido mejorando en acciones para su protección tuvo aún subsisten muchas debilidades en los sistemas de información y comunicación.

El municipio cuenta con una oficina de control interno, más no con un sistema de control interno que contribuya a mayor eficiencia y eficacia de la administración.

En lo relacionado con la descentralización el municipio ha venido asumiendo las funciones que le corresponda, lo específicamente en materia de salud, vivienda, recreación, deportes y en materia agraria.

Tabla 5. Número de funcionarios y concejales por nivel de preparación

NIVEL	ESPECIALI	PROFE	TECNOL	TECN	BACH	PRIM.	TOTALE
				I.			S
CENTRAL		8	13	2	47	60	130
DESCENTRAL I.							
CONCEJALES			1		7	5	13
SALUD ESEMA AUXILIADOR A	0	13	7	4	60		84
EDUCACION			7		48		55
SERVICIOS PUBLICOS IMVIBE			1		2	1	4
TOTALES		21	29	6	164	66	286
%		7.34	10.13	2.09	57.34	23.07	100%

FUENTE: ADMINISTRACION MUNICIPAL, ELABORO EQUIPO POT/ESAP

El bajo nivel académico resulta como uno de los principales obstáculos para el logro de los propósitos del plan de desarrollo en particular y de la descentralización en general, esta situación está íntimamente relacionado con la capacidad de gestión y tiene repercusión en las demás áreas analizadas.

El 23 % del personal apenas ha cursado primaria, el 57% es bachiller y el 20% restante se distribuye en técnicos, tecnólogos, profesionales y especializados.

Todo lo anterior se refleja en la lentitud de la ejecución del plan de desarrollo.

3.5 AREA FINANCIERA

3.5.1 Evaluación realizada por los actores

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

<i>COMPONENTE BASICO</i>			<i>IMPACTO EN LOS RESULTADOS</i>					
			<i>CAL.</i>	<i>F</i>	<i>D</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>3</i>
31. CONCILIACIONES BANCARIAS			3	+				6
32. ACATAMIENTO A DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL			3	+				+
33. ACATAMIENTO A DISPONIBILIDAD EN EL PAC			0		+			+
34. RESGITROS PRESUPUESTALES			3	+				+
35. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO			4	+				+
36. ACATAMIENTO AL REGIMEN DE RESERVAS			3	+				+
37. APLICACIÓN DEL PLAN CONTABLE			4	+				+
38. REGISTROS DE OPERACIONES DE TESORERIA			2		+			+
39. ELABORACIÓN DE BOLETINES E INFORMES DE TESORERIA			3	+				+
40. ELABORACIÓN DE ESTADOS FINANCIEROS			4	+				+
41. UTILIZACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS EN LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS Y EN LA TOMA DE DECISIONES			4	+				+
42. MECANISMOS DE EVALUACIÓN FINANCIERA			4	+				+
43. REALIZACIÓN DE ARQUEOS PERIODICOS			2		+		+	
44. POLIZAS DE MANEJO			4	+				+
45. RENDICIÓN DE CUENTAS			4	+				+
TOTAL PUNTOS			131					
PORCENTAJE			73					
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								

3.5.2 Planeacion financiera

3.5.2.1 Plan Financiero

No existe un plan financiero coherente con el plan de desarrollo.

3.5.2.2 Plan Operativo Anual de Inversiones

Es elaborado por la oficina de Planeación con base en el plan de desarrollo, pero tomando en cuenta solamente las transferencias ICN, es decir que se omite las inversiones financiadas con recursos del crédito, cofinanciación, recursos propios y otros.

3.5.2.3 Presupuesto

Estatuto orgánico aprobado mediante acuerdo municipal No 073 del 21 de diciembre de 1996 y se aplican la mayoría de los instrumentos establecidos. Los aspectos que no se aplican son los siguientes: Lo relacionado con las empresas sociales del municipio, las mismas que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada. Además no se realiza el control financiero ni el seguimiento del presupuesto, al igual que el plan anual mensualizado de caja y lo relacionado con el COMFIS.

En el presupuesto se estiman los ingresos y los gastos, con base a datos históricos, meta de inflación, información enviada por planeación nacional con relación a I.C.N., y se tiene en cuenta la disponibilidad de los recursos y los principios presupuestales

Las adiciones presupuestales esta facultado el alcalde según el estatuto fiscal y se realizan mediante decreto. El sistema de traslados, créditos contracréditos se realiza por medio de decreto del alcalde teniendo como parámetro el estatuto de presupuesto y las disposiciones nacionales

Tabla 6. Relación presupuestal definitivo a presupuesto inicial:

INGRESOS

ANOS	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO FINAL miles	%	EJECUTADO	%
1996		3.869.369.013		2.130.564.674	
1997	3.336.374.360	7.574.665.459	227	5.303.013.891	70
1998	5.125.828.696	8.862.253.684	173	6.131.321.126	69

EGRESOS

ANOS	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO FINAL miles	%	EJECUTADO	%
1996		3.889.673.747		2.624.832.298	67
1997	3.336.374.360	7.574.665.459	227	5.303.013.091	70
1998	5.125.828.696	8.862.253.684	173	5.391.906.810	61

El déficit presupuestal aproximado al 30 de mayo es de \$ 1.500.000.000. No se establece en el presupuesto las fuentes para financiar este faltante.

3.5.2.4 Plan Anual de Caja PAC.

No lo elabora el Municipio el Plan Anual de Caja, no tiene herramientas para realizarlo.

3.5.3 Organización y procedimientos

3.5.3.1 Administración de los recursos Tesorería

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

Los informes que elabora la Tesorería son:

- ? 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 Secretaria 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 Secretaria de Hacienda, y a la Contraloría.

El programa de ingresos esta 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 esta actualizada.

Las inversiones financieras se registran cada mes y se manejan de acuerdo a la reciprocidad con los bancos.

La administración realiza directamente el recaudo de los impuestos a través de la facturación sistematizada que es entregada a domicilio. El servicio de aseo, lo presta el municipio pero no lo cobra.

3.5.3.2 Contabilidad

Se aplica el Plan Contable según el plan único de cuentas. Los informes que se generan en la contabilidad son:

Modelo CGN-00196 Balance general, CGN-00296 operaciones reciprocas, los cuales se envían cada trimestre a la Contaduría General de la República y al Contralor Municipal y Departamental.

Informe de control interno, estado de planeación y presupuesto, los cuales se se envían semestral mente al Contador Nacional.

El balance que es elaborado mensualmente.

La contabilidad la realiza la Secretaria de Hacienda a través de contratación de una empresa de Medellín la administración cuenta con un auxiliar. No se hace control interno a la contabilidad.

3.5.3.3 Crédito

Los criterios que se toman en cuenta para la toma de decisiones de crédito son 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.

3.5.3.4 Control Interno

El Municipio no cuenta con mecanismos adecuados de control interno en el área financiera.

3.5.4 Financiación del desarrollo

3.5.4.1 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.

Tabla 7. Situación de tesorería 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	1.141.988	2.755.541	853.484	1.470.235	282.955
(cuentas pend de pago a Dic)					
CUENTAS POR PAGAR 1998	1.141.988	1.391.275	589.264		196.872
Cuentas por pagar 1995,96y		1.364.266	264.220		86.083

1997					
------	--	--	--	--	--

Tabla 8. Municipio de Chigorodo Desempeño actual al 30 de MAYO de 1998 (en miles o pesos corrientes)

CONCEPTO	PRESUPUESTO ANUAL	EJECUCIÓN ACTUAL	% EJEC.
1. INGRESOS	12.408.447	3.894.542	31,39
A. INGRESOS CORRIENTES	10.369.054	3.342.805	32,24
TRIBUTARIOS	700.380	331.907	47,39
NO TRIBUTARIOS	9.668.674	3.010.898	31,14
B. FONDOS ESPECIALES	148.543	22.336	15,04
C. RECURSOS DE CAPITAL	1.890.850	529.401	28,00
RECURSOS DEL BALANCE	1.255.819	307.528	24,49
RECURSOS DEL CREDITO	563.000	200.000	35,52
RENDIMIENTOS FINANCIEROS	72.031	21.873	30,37
OTROS			
2. GASTOS	12.408.447	2.939.359	23,69
A. FUNCIONAMIENTO	2.187.851	516.121	23,59
GASTOS DE PERSONAL	1.409.402	243.314	17,26
GASTOS GENERALES	433.325	209.836	48,42
TRANSFERENCIAS	345.124	62.971	18,25
CORRIENTES			
B. SERVICIO DE LA DEUDA	1.263.820	232.200	18,37
C. INVERSION	8.956.776	2.191.038	24,46
DEFICIT O SUPERAVIT (1-2)	0	955.183	

3.5.5 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 conciliado 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:

3.5.5.1 Bajo crecimiento de los ingresos corrientes

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 corrientes³ 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 tributación⁴ 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.

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

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

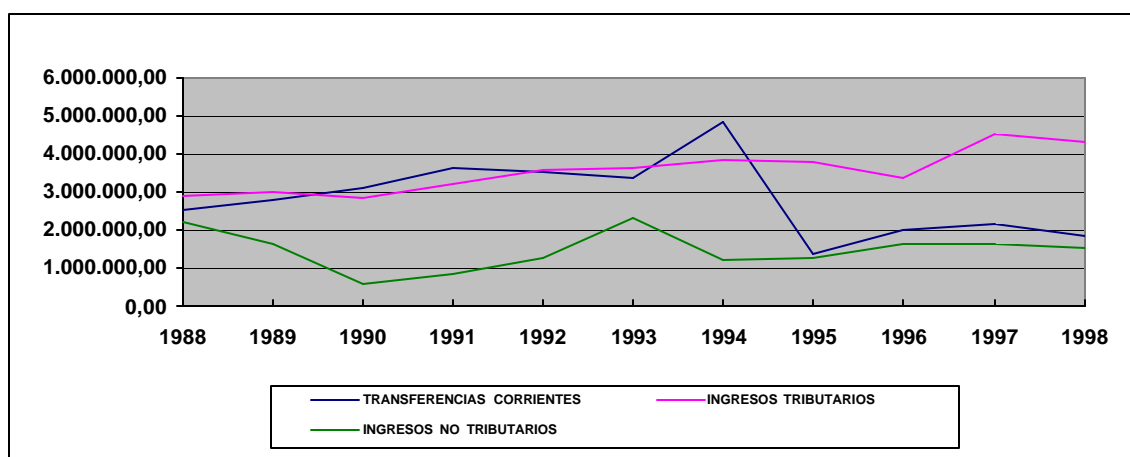
⁴ Ingresos tributarios: Impuestos de Industria y Comercio, Impuesto Predial y otros impuestos.

Tabla 9. Evolución 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

Gráfico 1. Evolución de los ingresos corrientes



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 per cápita de la Subregión y las mejores tasas reales de crecimiento anual de la tributación en valores absolutos.

Tabla 10. Tributación percápita 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 SUBREGION	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

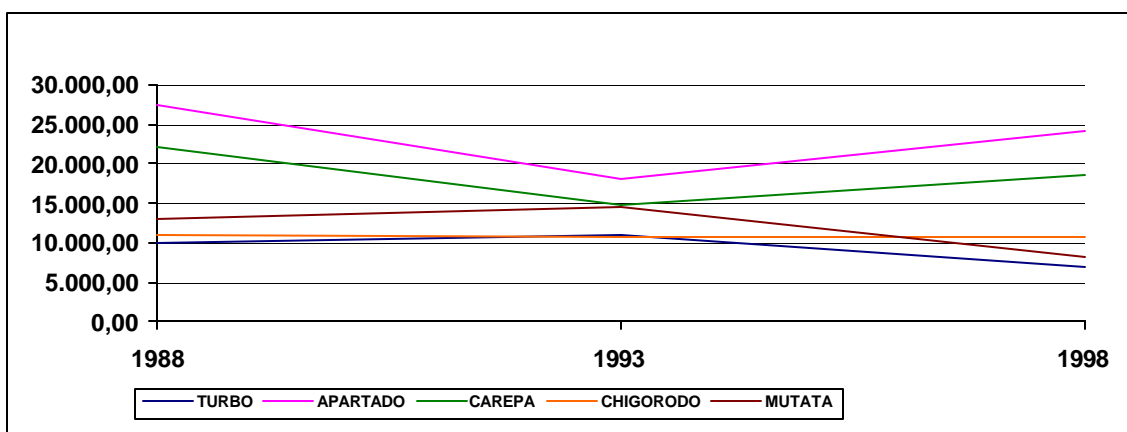
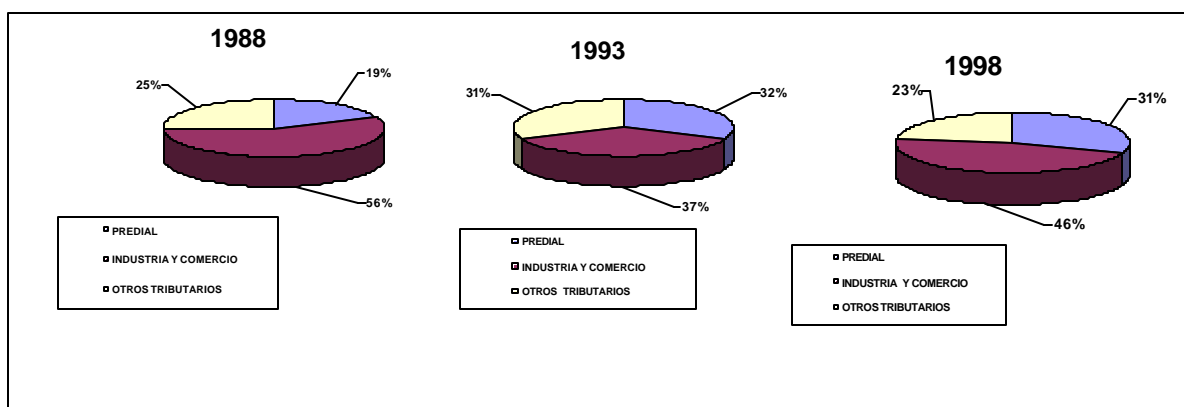


Gráfico 2. Tributación percápita

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%.

3.5.5.2 Impuesto de industria y comercio

Establecimientos de industria y comercio por actividad económica

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%.

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 emparadoras de banano, a las cuales se les da el tratamiento de establecimientos de servicios para efectos de cobro de dichos impuestos.

Tabla 11. Tarifas de industria y comercio

MUNICIPIO	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. Len este momento la Secretaría de Hacienda de Chigorodó prepara un proyecto de acuerdo para corregir esta situación.

TRIBUTACIÓN DE INDUSTRIA Y COMERCIO POR NEGOCIO EN 1.998			
MUNICIPIO	RECAUDOS AÑO/98	NUMERO 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.

3.5.5.3 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 buen número de predios al catastro originado en su tenencia irregular. (Es el caso de los barrios El Bosque, La Unión, Brisas de Urabá, el Prado, La Castellana y Kennedy en Chogorodó con 4950 predios, la Chinita en Apartadó y otros sectores subnormales en los demás municipios).

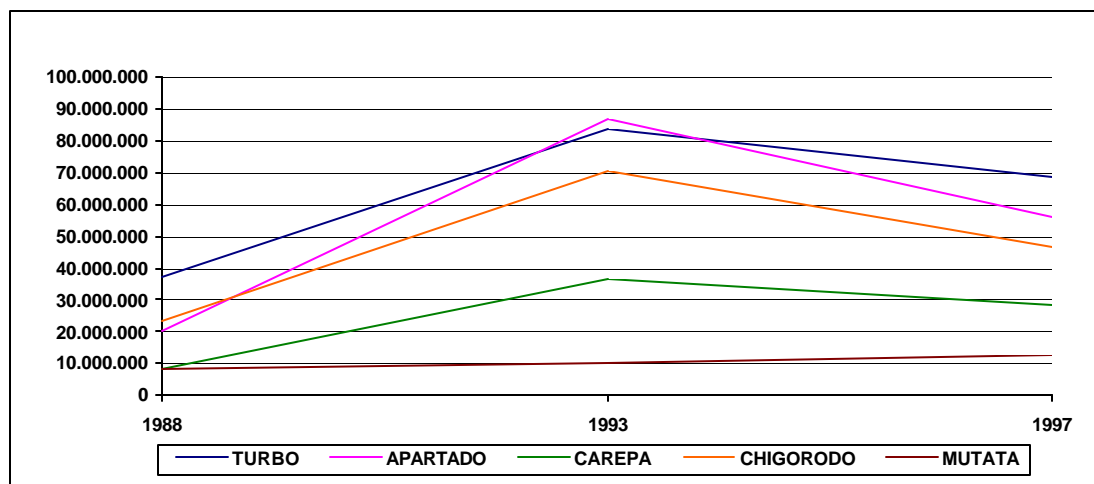
Tabla 12. Evolución del avalúo catastral por municipio

AÑO	SECTOR	TURBO	APARTADO	CAREPA	CHIGORODÓ	MUTATÁ	TOTAL SUBREGION
1988	URBANO	8.825.477	12.477.709	754.625	3.256.620	480.669	25.795.101
	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	97.250.113
1993	URBANO	30.823.351	32.838.252	10.392.835	41.788.943	967.153	116.810.534
	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	287.726.837
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%	4.03%	5.7%
T.C. TOTAL		7.0%	11.8%	14.9%	8.0%	4-8%	9.0%
AVALÚO X Km ²		22.571	93.329	75.388	76.381	11.238	36.941

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.

Gráfico 3. Evolución del avalúo catastral por municipio



El municipio de Chigorodó no ha realizado los estudios de actualización catastral. La formación catastral se realizó en 1.992 en el área urbana y en 1.993 en área rural. No tiene acuerdos actualizados.

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.

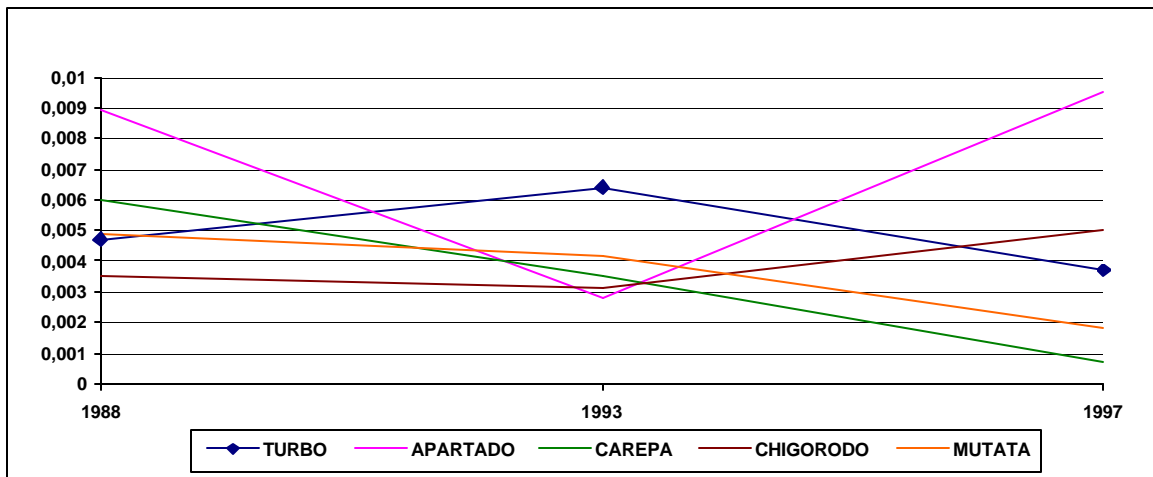
La Ley permite establecer tarifas entre el 2 x 1000 y el 16 x 1000 y hasta el 33x1000 para lotes de engorde.

Tabla 13. Evolución de la tarifa efectiva de predial

AÑO	TURBO	APARTADO	CAREPA A	CHIGOR ODÓ	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

Gráfico 4. Evolución de la tarifa efectiva del predial



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

Tabla 14. 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 industrial, comercial y de servicios. Tampoco se distingue para efecto de las tarifas, la vivienda popular.

3.5.5.4 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.

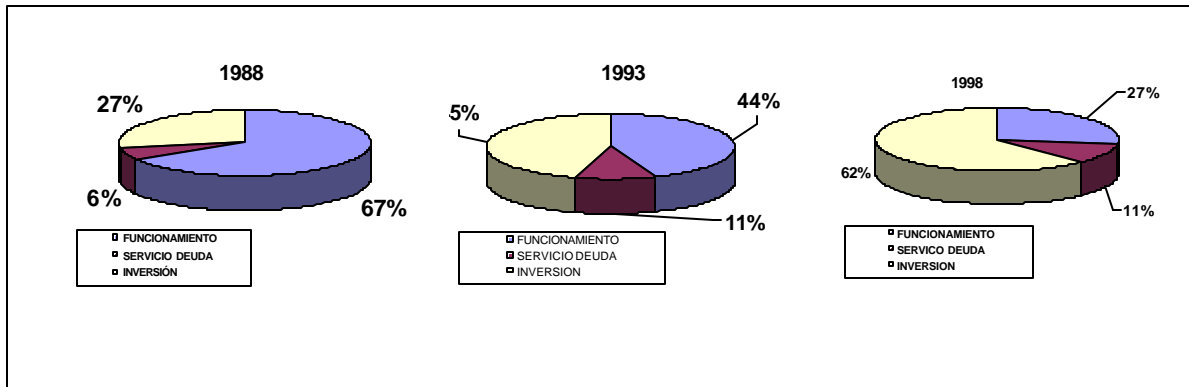
Tabla 15. Cambio en la estructura del gasto público municipal

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

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

⁷ Gastos de personal, gastos generales y transferencias



Los gastos corrientes⁸ 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%).

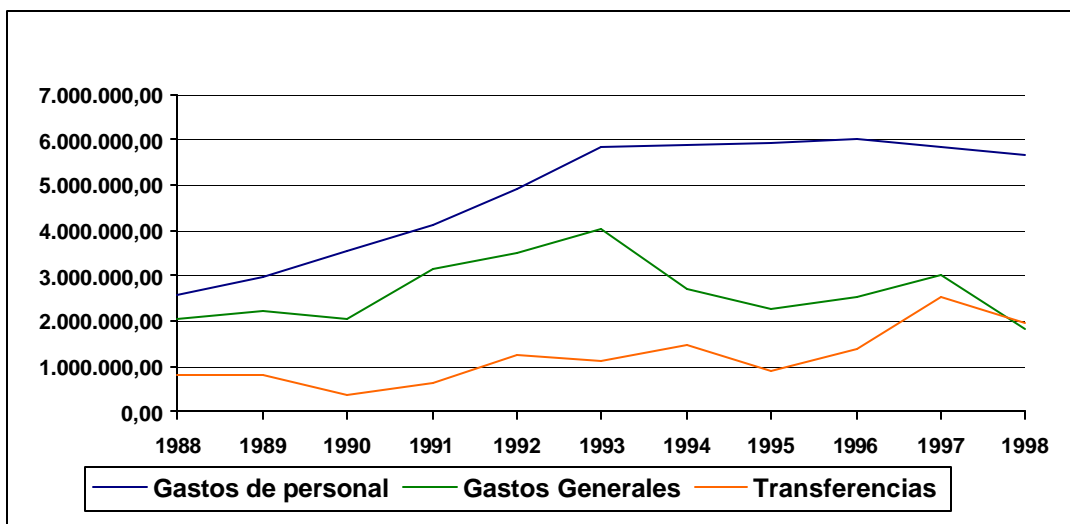
Tabla 16. Composición del funcionamiento en la subregión

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

⁸ Gastos de funcionamiento más pago de intereses

Gráfico 5. Composición gastos de funcionamiento



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.

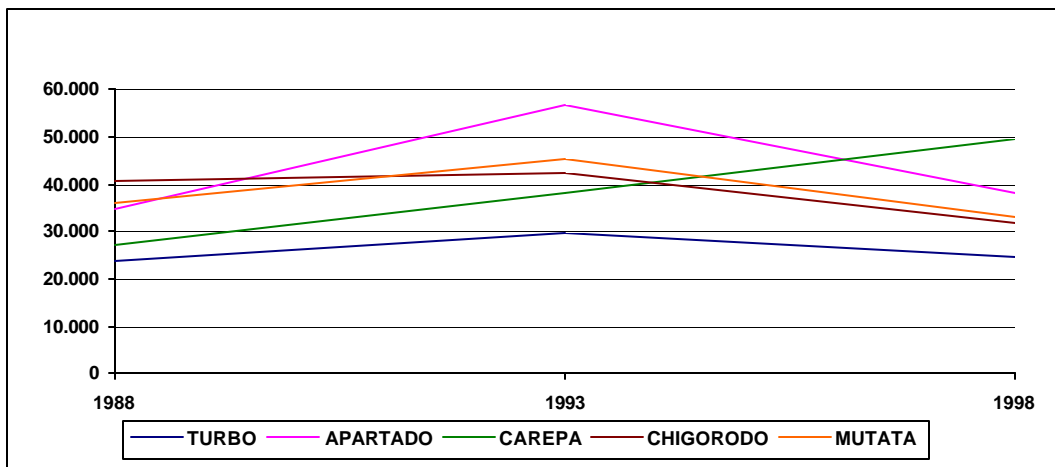
Este mismo indicador en el Oriente pasó de \$ 32.966 a \$ 49.278 y en el Suroeste pasó de \$ 22.410 a \$ 38.480. Es decir el gasto de funcionamiento per cápita de Urabá resulta relativamente bajo, siendo el más alto el de Carepa y el más bajo el de Turbo.

Tabla 17. 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

Gráfico 6. Gastos de funcionamiento percapita



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.

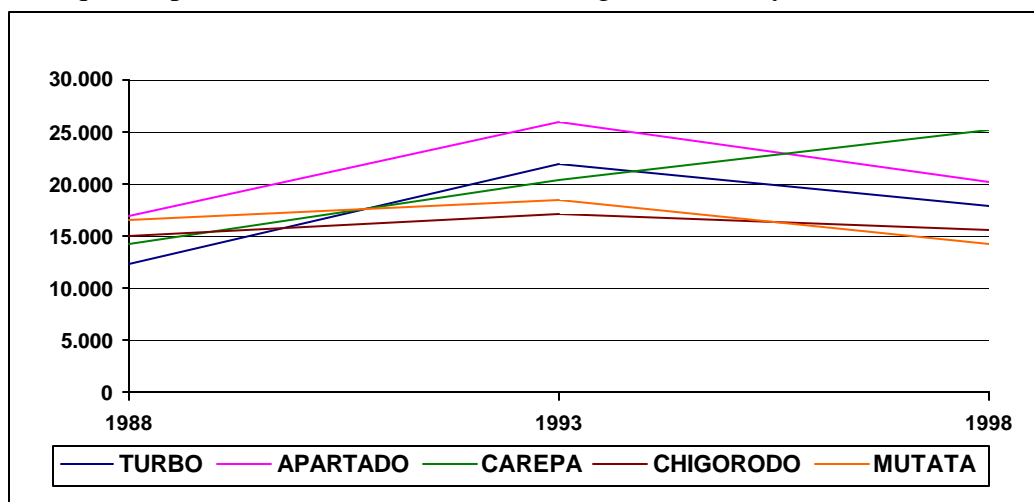
Tabla 18. Gastos de personal percapita

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

Gráfico 7. Gastos de personal percapita

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.

3.5.6 El déficit corriente, un problema estructural en los municipios de la zona centro de uraba

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

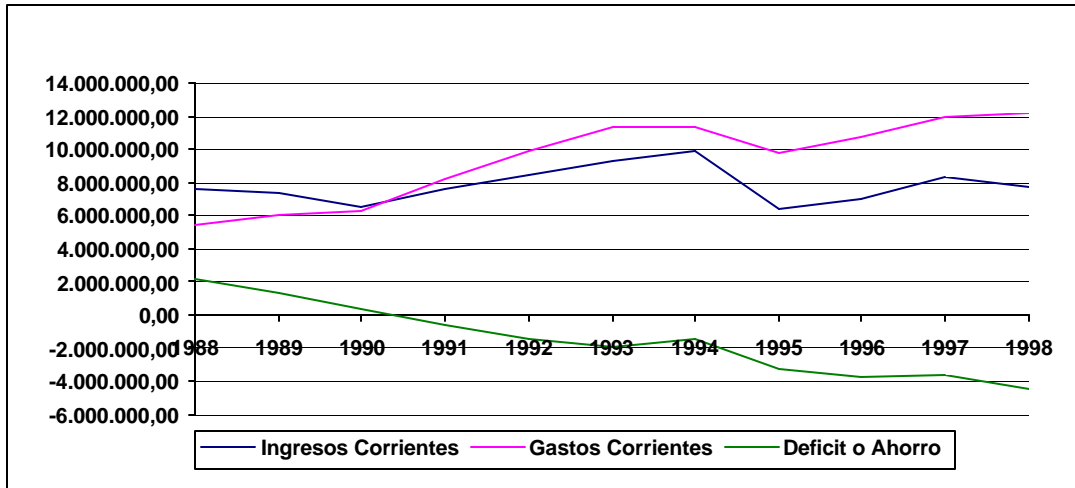
Los ingresos corrientes son los recursos que el municipio puede destinar libremente a funcionamiento o inversión, es decir, los tributarios, los no tributarios y las transferencias corrientes (Estas últimas son el porcentaje de transferencias de la nación que son de libre destinación).

Tabla 19. Evolución 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

Gráfico 8. Generación de ahorro corriente



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).

Tabla 20. 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	-2,331,210.00	-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

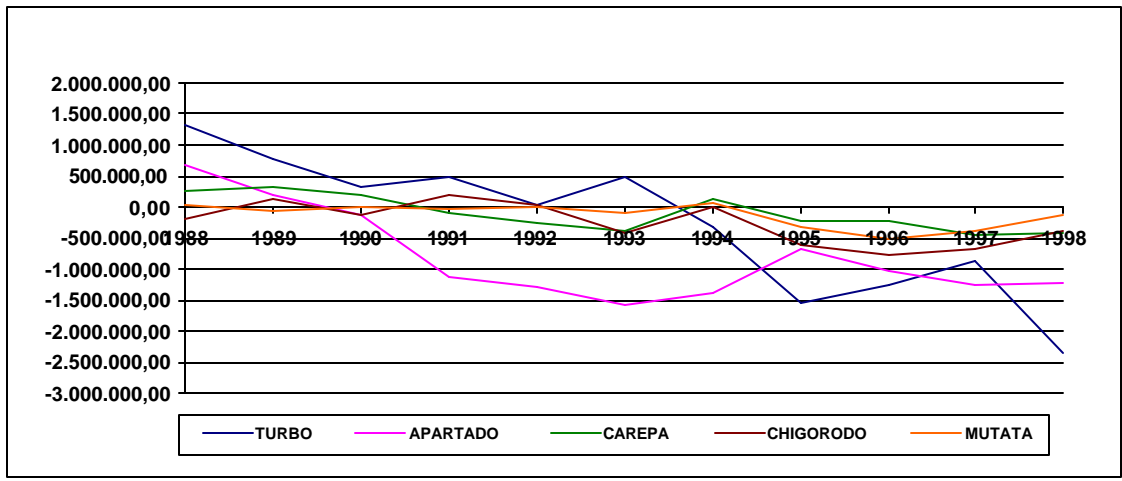


Gráfico 9. Evolución déficit o ahorro corriente

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 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.

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.

3.5.7 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.

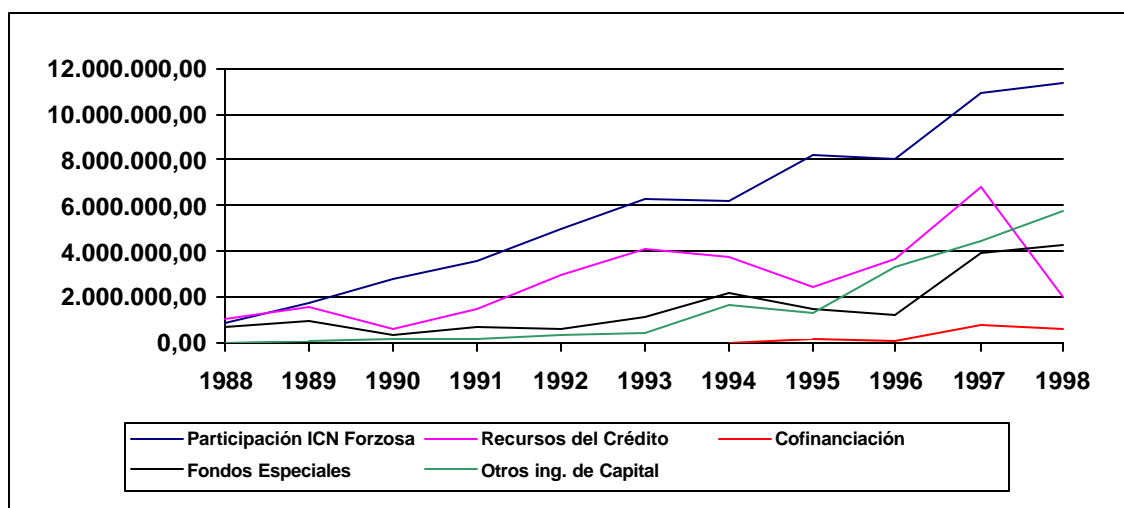
⁹ Ingresos de Capital : Recursos recibidos por el Municipios para inversión, exceptuando recursos del crédito

Tabla 21. Evolución de fuentes de financiación

AÑO	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

Gráfico 10. Evolución fuentes de financiación



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.

¹⁰ Transferencias de ingresos corrientes de la Nación

Tabla 22. Comparación 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 SUBREGION				

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

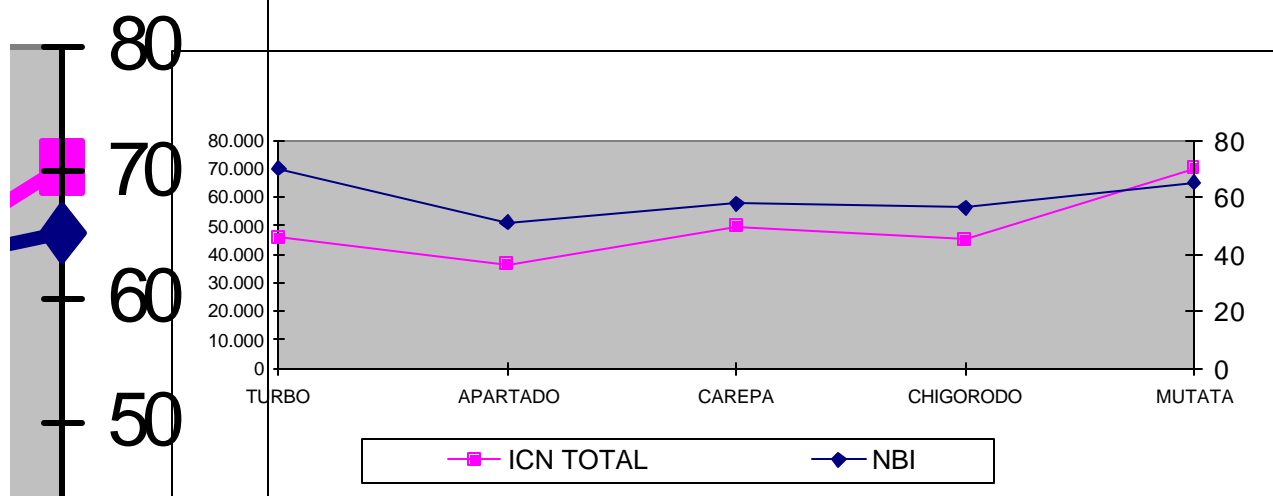


Gráfico 11. Comparación icn percapita vs. N.b.i en 1998

Al comparar el índice de necesidades básicas insatisfechas de los cinco municipios, con las transferencias de ICN per cápita 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.

MUTATA

Tabla 23. 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 per cápita ponderada por el NBI
	6%	Eficiencia administrativa = gastos de funcionamiento/población acceso a servicios públicos.
	6%	Progresos en calidad de vida = variación de NBI entre dos períodos 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 per cápita 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.

3.5.8 Aumento del grado de dependencia del consolidado de la subregión

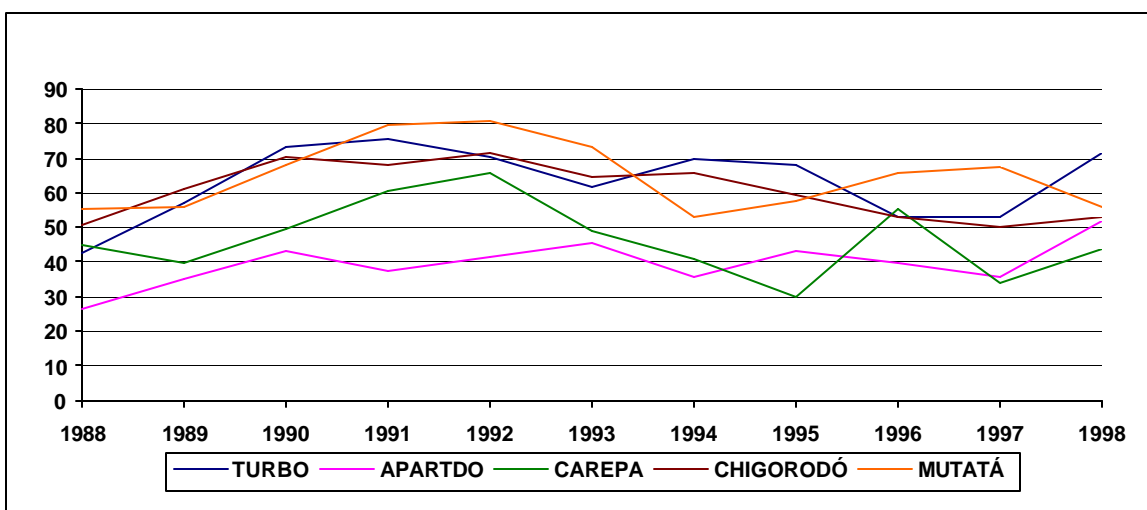
El grado de dependencia, que resulta de relacionar el monto de las transferencias recibidas con los ingresos totales del municipio, registra un aumento en la subregión, pues del 37.97% que se registró en 1.988, pasó a 57.65 en 1.998. En cambio en las regiones del Oriente y el Suroeste el grado de dependencia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

Tabla 24. 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
CHIGORODÓ	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

Gráfico 12. Grado de dependencia



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.

3.5.9 Importante aumento del gasto de inversión social

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%.

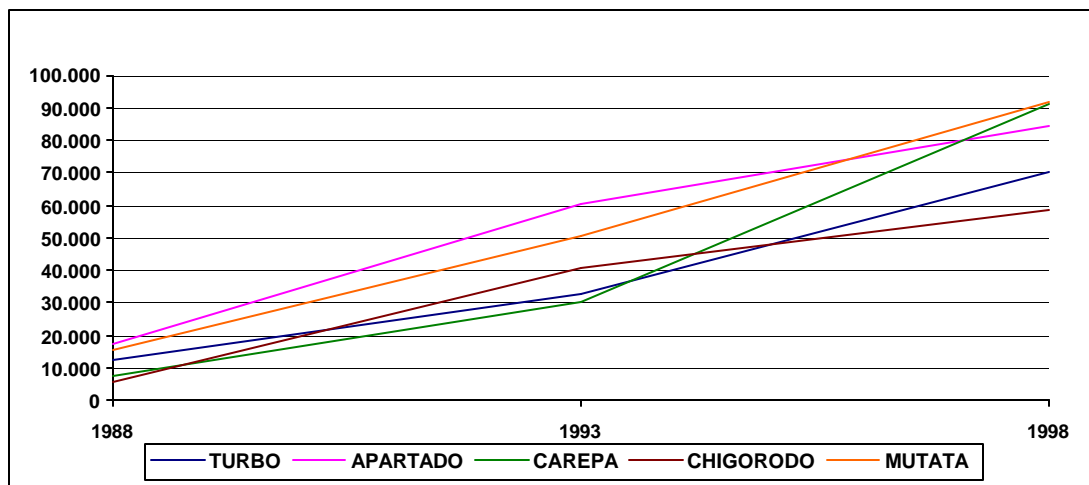
Tabla 25. Gastos de inversión percapita

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

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).

Gráfico 13. Inversión percápita por municipio



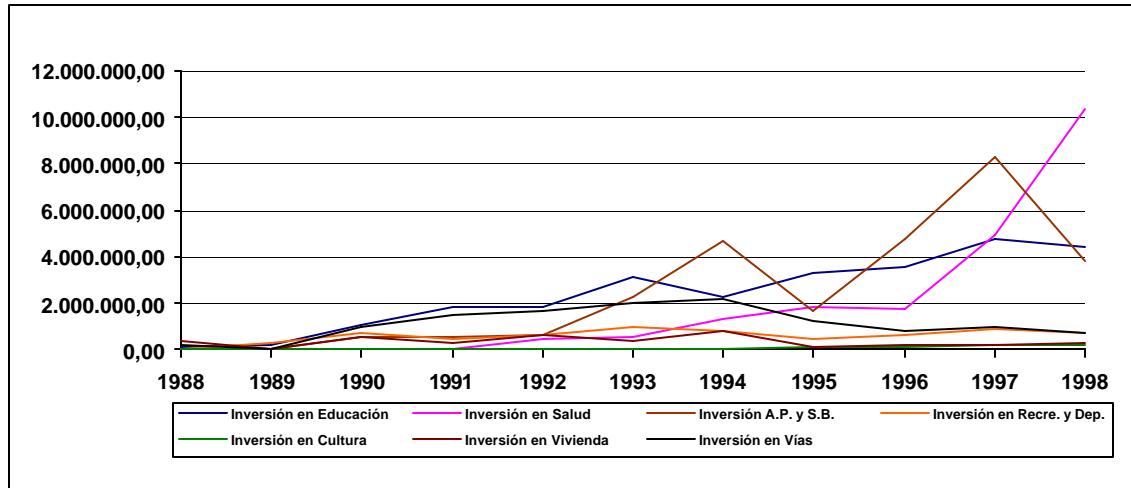
Individualmente considerados los municipios de Mutatá y Carepa presentan la más alta inversión por habitante, seguidos de Apartadó, mientras Chigorodó y Turbo registran una inversión percápita inferior al promedio de la subregión.

Tabla 26. 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

Gráfico 14. Inversión sectorial



Pese a que todos los sectores registran crecimiento real, es la salud la que presenta el cambio más importante a partir de 1.997, 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 1.993. 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.

3.5.10 Aumento del servicio de la deuda a niveles sostenibles

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.

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

Tabla 27. 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)

Tabla 28. Credito interno neto

AÑO	RECURSOS DEL CRÉDITO	AMORTIZACIÓN	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

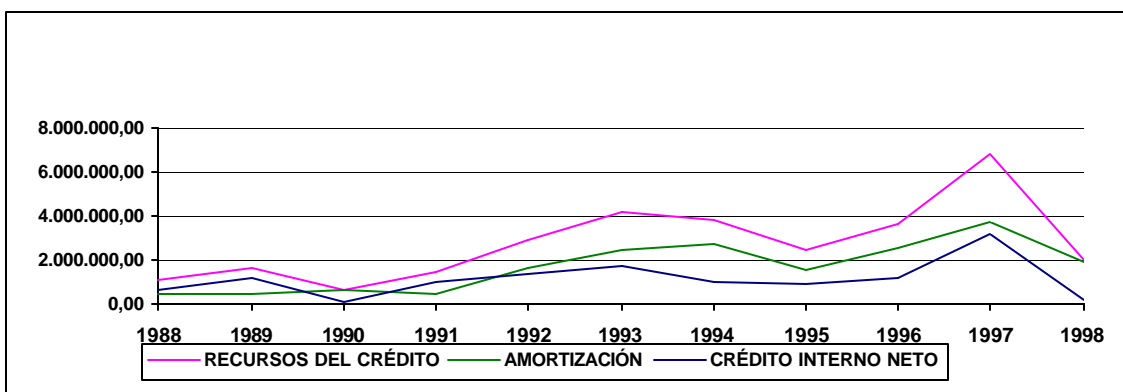


Gráfico 15. Credito interno neto

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.

Tabla 29. Ahorro operacional para endeudamiento

MUNICIPIO	INGRESOS CORRIENTES	GASTOS FUNCIONALES	AHORRO OPERACIONAL	ASHORRO OPERAC. (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.

Tabla 30. 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

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%.

¹³ Se obtiene de dividir los intereses por el ahorro operacional $\leq 40\%$ semáforo verde; $\geq 40\% < 60\%$ semáforo amarillo; $> 60\%$ semáforo rojo.

¹⁴ Se obtiene de dividir el saldo de la deuda por los ingresos corrientes. $> 80\%$ semáforo rojo

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 GESTIÓN QUE OBSTACULIZAN EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS

4.1 ÁREA DE PLANEACION

4.1.1 Problema: debilidades en el sistema de planeación

DESCRIPTORES	INDICADORES
1. La oficina de planeación no ha adquirido la capacidad para gestionar el desarrollo.	1. De 3 funcionarios, 1 es profesional -33 %, 1 es tecnólogo- 33 % y 1 bachillerer- 33 %.
2. El plan de desarrollo como herramienta de planeación presenta debilidades.	1. Desfinanciación de 3.814.596 millones (1), 2. Muchos de los Programas y Proyectos contenidos en la Parte Estratégica no se les asignó recursos en el Plan de Inversiones. 3. En alto % los proyectos del Plan no estaban formulados, sino que son partidas asignadas a ideas de proyectos.
3. los planes sectoriales existentes están desactualizados y en algún grado desarticulados del plan de desarrollo.	1. El 88 % de los posibles planes sectoriales están desactualizados, no se aplican, o se aplican parcialmente.
2. Existe una baja aplicación de los instrumentos de planificación.	1. El 83 % de los Instrumentos de apoyo no se conocen, no se aplican o se utilizan parcialmente.
5. Existe poca aplicación de la planeación operativa.	1. La oficina de Planeación no coordina la ejecución y seguimiento a los Planes de Acción.
6. No existe una articulación armonica entre: - la participación del bppim (con todos los proyectos registrados) en el proceso de programación de las inversiones – la elaboración de los planes de acción - y el poai.	1. La mayoría de proyectos que se están ejecutando no están formulados ni registrados en el BPPIM. 2. La Oficina de Planeación y Secretarías y dependencias participan parcialmente en la Planeación Financiera. 3. No está consolidado el BPPIM y no se ha aprobado el Manual de Operaciones. 4. El indicador inmediatamente anterior.
7. No se realiza un adecuado seguimiento, control y evaluación a la gestión.	1. No existen 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. El seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo lo orienta el Alcalde y no la oficina de Planeación con una metodología unificada.
8. Débil participación en el proceso de desarrollo territorial.	1. Las autoridades e instancias de planeación no conocen ni manejan adecuadamente la normatividad existente. 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 Subregionales, ni en la toma de decisiones de la conveniencia de los macroproyectos visionados para la subregión.

4.1.1.1 Causas

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

- ? Escasa “cultura” en autoridades e instancias de planeación.
- ? Sistema nuevo en Colombia.
- ? Falta de conocimiento de la normatividad.
- ? Falta de capacitación.
- ? Inequidad, ignorancia, miedo.
- ? El perfil de los jefes de planeación no ha sido el adecuado.
- ? Clientelismo en el Sistema Político.
- ? Prevalencia del interés individual sobre el colectivo.
- ? Negligencia de algunos funcionarios.
- ? No se cumple con el perfil para los cargos.
- ? El Municipio no está preparado para la descentralización, demasiadas responsabilidades asignadas.
- ? No existe orientación clara y oportuna de las instancias superiores.
- ? Cambios políticos.
- ? Cambios constantes en las normas.
- ? No hay unificación de criterios entre el gobierno departamental y nacional.
- ? Sometimiento a la economía de mercado.
- ? Escasa participación comunitaria.
- ? Escasos recursos económicos para financiar el desarrollo.
- ? Recorte nacional a la inversión social.

4.1.1.2 Consecuencias

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

- ? No hay un adecuado empalme entre las administraciones.
- ? No se realiza trabajo de equipo.
- ? Corrupción administrativa.
- ? No hay articulación con el sistema financiero.
- ? Las herramientas de planeación no se aplican.
- ? No hay visión de proceso (corto, mediano y largo plazo).
- ? No se cumplen las normas.
- ? Falta suficiente y buena información a la comunidad.
- ? Se presenta poca voluntad para la convocatoria a la participación.
- ? Los procesos participativos son incipientes.
- ? Apatía frente al Desarrollo.
- ? No se ejecuta lo planeado.
- ? No existe participación del Consejo Municipal de Planeación.
- ? No se presenta una adecuada coordinación entre la oficina de planeación y las dependencias.
- ? Se viola la normatividad.
- ? No hay participación comunitaria.
- ? Improvisación de la gestión.
- ? Desconocimiento de los Planes de Desarrollo.
- ? No hay continuidad en los proyectos y en los planes.
- ? No cumplimiento del Plan de Desarrollo.

- ? Falta de eficiencia de la veeduría ciudadana.
- ? Desorden administrativo.
- ? Deterioro del medio ambiente y la calidad de vida.
- ? Bajo desarrollo económico y cultural y por consiguiente perpetuación de las condiciones de pobreza.
- ? Incremento de las situaciones generadoras de violencia.
- ? Debilidad del estado, ilegitimidad local.

4.2 ÁREA DE PROYECTOS

4.2.1 PROBLEMA: INADECUADA GESTIÓN DE PROYECTOS

DESCRIPTORES	INDICADORES
1. NO SE REALIZA UNA ADECUADA PLANEACIÓN DE LOS PROYECTOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sólo se formulan los proyectos que tienen posibilidad de acceder a recursos de cofinanciación. 2. La oficina de Planeación, es la que formula los proyectos.
2. SE PRESENTAN DEBILIDADES EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS PROYECTOS.	<ol style="list-style-type: none"> 1. El BPPIM como herramienta dinámica de apoyo al proceso de planeación, no participa en los procedimientos para la programación de las inversiones. 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.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se invierten 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 DE PROYECTOS EN AUTORIDADES E INSTANCIAS DE PLANEACIÓN.	<ol style="list-style-type: none"> 1. No se ha generado la “Cultura” del Proyecto como herramienta para garantizar eficiente y eficaz inversión de los recursos. 2. Se tiene la convicción que solo se formulan los proyectos para acceder a recursos de cofinanciación. 3. No existe suficiente apropiación del manejo de metodologías para la formulación de proyectos. 4. No se ha generado consenso en torno a la importancia del BPPIM y sus funciones. 5. No existe una real participación de la comunidad en la gestión de proyectos.

5. NO SE HA CONSOLIDADO EL MONTAJE DEL BPPIM	<ol style="list-style-type: none"> 1. No hay consenso en la apropiación y aplicación del Manual de Operaciones y Metodología. 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	<ol style="list-style-type: none"> 1. No tienen indicadores de gestión. 2. No tienen mecanismos de control, seguimiento y evaluación a los proyectos. 3. No tienen métodos de evaluación. 4. Sólo realizan interventoría a los proyectos ejecutados por contrato.

4.2.1.1 Causas

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

- ? Escasa “cultura” en gestión de proyectos en autoridades e instancias.
- ? Desconocimiento de la importancia del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- ? No hay recursos para capacitación en gestión de proyectos.
- ? Sistema político variable.
- ? La comunidad no cuenta con herramientas e instrumentos adecuados para la gestión de proyectos.
- ? Centralización en la toma de decisiones y ejecución de proyectos.
- ? Priorización de proyectos coyunturales no obedecen al proceso de planeación.
- ? No orientación clara y oportuna de instancias superiores.
- ? Descoordinación entre la población, alcalde, oficina de planeación y secretarías.
- ? Falta de conocimiento e información sobre las fuentes de financiación.
- ? No hay formulación de proyectos por algunas secretarías en su totalidad.
- ? No funcionamiento adecuado del BPPIM.
- ? Insuficiente evaluación, seguimiento y control a la gestión de proyectos.

- ? No hay relación armónica entre el sistema financiero y la formulación de proyectos, definición de la financiación y la organización adecuada, cronograma.
- ? No estabilidad en el orden público.
- ? Los recursos escasos.
- ? Recorte de la nación a la inversión pública.

4.2.1.2 Consecuencias

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

- ? Sobrecostos y proyectos inconclusos.
- ? Ineficiente e ineficaz inversión de los recursos públicos.
- ? Desesperanza de la comunidad, apatía para construir un futuro diferente.
- ? Escasa participación de la comunidad.
- ? Pérdida de oportunidad para acceder a recursos.
- ? No cumplimiento con el Plan de Desarrollo.
- ? Pérdida y destrucción de la diversidad biológica y cultural.

4.3 ÁREA ADMINISTRATIVA

4.3.1 Problema.:descoordinacion del proceso administrativo por omision del sistema de control interno.

4.3.1.1 Descriptores

- ? Se presenta alto grado de desconocimiento del sistema de control interno.
- ? Representa un tramite mas en la gestión de la entidad.

4.3.1.2 Indicadores

- ? Falta el noventa por ciento de la implementaron del sistema de control interno.
- ? En un noventa y siete por ciento es un mecanismo de molestia para los clientes internos y externos de la entidad.

- ? El recurso humano asignado en algunas dependencias no es el adecuado.
- ? Debilidades del control interno.
- ? Debilidades en comunicación e información.
- ? Debilidades en atención e información a los clientes internos y externos.
- ? Observaciones del conducto regular.
- ? Inconsistencia de la estructura orgánica con el plan de desarrollo.
- ? Falta racionalización de procedimientos.
- ? No existe consistencia del manual de funciones con la realidad.
- ? El suministro de información no es oportuna.
- ? Pocas medidas de vigilancia y seguridad con la información.
- ? No existen estímulos, ni reconocimiento a los funcionarios.
- ? El proceso de selección del personal no es el adecuado.
- ? La calificación del personal no cumple con lo señalado en la ley.
- ? El trabajo en equipo no es una realidad.
- ? Inadecuada racionalización de procedimientos.
- ? Implementar y fomentar la cultura del control interno.

4.3.2 Problema: Descordinacion del proceso administrativo por omision del sistema de control interno

DESCRIPTORES	INDICADORES
? Despreocupación por el fortalecimiento fiscal propio.	? La tributación por habitante es sólo de \$ 10.726 frente a \$ 14.336 promedio de la subregión.
? Lentitud del proceso administrativo.	? A mayo 30/99 solamente se había ejecutado el % de la inversión.

4.3.2.1 Causas

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

- ? No se tiene una cultura del control interno.
- ? Bajo nivel de preparación de los funcionarios pues el 23% solo tiene primaria el 57 % es bachiller y el 20% restante es técnico, tecnólogo, profesional y especialista.
- ? Desinterés de la administración para poner en marcha el sistema.

4.3.2.2 Consecuencias

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

- ? Ineficiencia de la administración.
- ? Subutilización de recursos.
- ? Deficiencia en los mecanismos de control administrativo.
- ? Dificultades para el cumplimiento de las metas y objetivos de la administración.

4.4 ÁREA FINANCIERA

4.4.1 Problema: deficit corriente estructural y permanente

DESCRIPTORES	INDICADORES
1.LOS INGRESOS CORRIENTES NO CUBREN LOS GATOS DE FUNCIONAMIENTO E INTERESES	1. El déficit corriente tiene el siguiente comportamiento(en miles de pesos) 1988 175.825 1890 142.721 1993 405.071 1994 1.053 1995 590.946 1996 768.505 1997 661.163 1998 373.595 2.déficit presupuestal en el presupuesto de la vigencia 1999 en la ejecución presupuestal a mayo 30 presentan en la primera parte de ingresos rubro presupuestal número 11220108 un valor de \$ 2.198.106.740

4.4.1.1 Causas

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

ESCASA PLANEACIÓN FINANCIERA

- ? Falta de información para planificar los derechos laborales.
- ? Falta de programas actualizados.
- ? Falta de equipos adecuados.
- ? Falta de modernización y tecnificación de la Secretaría de Hacienda.
- ? No se implementa el programa anual mensualizado de caja.
- ? Falta de un programa.
- ? La falta de liquides ha permitido ha depender de lo urgente y no sobre lo necesario.

FALTA DE CONTROL Y RACIONALIZAR EL GASTO

- ? Compromisos políticos.
- ? Falta de programación de materiales de consumo (papelería, combustible, mensajería y transporte)
- ? Alto debido cobrar de vigencias anteriores.
- ? Mala utilización de equipos.
- ? Falta de capacitación.
- ? Falta de compromisos del funcionario.

GASTOS POR IMPREVISTOS

- ? Multas y sanciones de impuestos de vigencias anteriores (DIAN).
- ? Altos intereses de mora por servicios públicos.
- ? Demandas laborales y contratos.
- ? Desplazamiento forzoso y desastre natural.
- ? Orden público, la inseguridad del municipio obliga a suplir gastos a la fuerza pública.

FALTA DE GESTIÓN DE COBRO DE OTROS INGRESOS

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

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

- ? Evasión, impuestos, rifas por falta de control policivo.
- ? Falta de gestión para aplicar los acuerdos desde planeación sobre usos del suelo y licencias.
- ? Falta de funcionarios capacitados.
- ? Falta de actualización de las tarifas de conduces.
- ? Mala elaboración de acuerdos municipales.
- ? No se cobra tasa de aseo.

BAJO RECAUDO DEL PREDIAL UNIFICADO

- ? Falta de flexibilidad de los programas.
- ? No se aplica la ley 44 de 1994.
- ? Falta de actualización catastral por falta de recursos económicos para realizar el estudio.
- ? Cultura del no pago.
- ? Falta de conciencia ciudadana.
- ? Falta de credibilidad del destino de la inversión.
- ? Falta de capacitación y educación al contribuyente.

BAJO RECAUDO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO

- ? Falta de legalización de los establecimientos comerciales en la Cámara de Comercio y en el municipio.
- ? Acuerdos municipales desactualizados.
- ? Los bancos no cumplen con los convenios establecidos para el recaudo* evasión de impuestos.
- ? Falta de control adecuado.
- ? Cultura del no pago.
- ? Falta de conciencia ciudadana.
- ? Falta de credibilidad del destino de la inversión.

? Falta de capacitación y educación al contribuyente.

ALTO DEBIDO COBRAR

? Falta de gestión de cobro.

? No se toman medidas como cierre de negocios.

? Falta de reforzar el cobro administrativo coactivo.

? Crítica situación económica actual.

? Cultura del no pago.

? Falta de conciencia ciudadana.

? Falta de credibilidad del destino de la inversión.

? Falta de capacitación y educación al contribuyente.

CONSECUENCIAS

NO CUMPLE CON EL PROGRAMA DE GOBIERNO Y PLAN DE DESARROLLO

? Inconformidad de la comunidad.

? Revocatoria del mandato.

DISMINUYE LA INVERSIÓN

? No hay crecimiento del municipio.

? Baja la calidad de vida de la población.

INCUMPLIMIENTO CON LAS OBLIGACIONES DE LEY

? Mala imagen de la Institución.

? Investigaciones y sanciones disciplinarias.

FALTA DE PAGOS OPORTUNOS A LOS FUNCIONARIOS

? Desmotivación del personal.

? Genera corrupción.

? Pérdida de eficiencia en los servicios.

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

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

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 Chigorodó la tasa de crecimiento observada y el porcentaje de proyección es el siguiente:

CONCEPTO	TASA CRECIMIENTO	% PROYECCIONES			
		2000	2001	2002	2003
Predial	31%	20%	50%	50%	20%
Industria y Comercio	24%	15%	50%	50%	15%
Avisos y Tableros	24%	15%	50%	50%	15%
Circulación y Tránsito	76%	10%	10%	10%	10%
Otros tributarios	27%	10%	50%	50%	10%
Aseo	0%	0%	Inicia r	10%	10%
Sobretasa a la gasolina	27%	10%	10%	10%	10%
Otros no tributarios	25%	10%	10%	10%	10%
Gastos de personal	18%	10%	10%	10%	10%
Gastos generales	20%	10%	10%	10%	10%
Transferencias	37%	10%	10%	10%	10%
Participación ICN forzosa	61%	20 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.

LIBRO DE DIAGNÓSTICO POR COMPONENTES

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

Los intereses corresponden a los vencimientos, cuya proyección fue suministrada por la Tesorería del municipio DFEFICIT O AHORROS 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 préstamos.

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 INVERSION

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.