

ARQUITECTURA

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN PÚBLICA PARA LA INTEGRACIÓN A MERCADOS EN TORNO A LA REGIONALIZACIÓN DEL EJE INDUSTRIAL DE BOYACÁ

Grupo de Investigación: TERRITORIOS Y HABILIDADES

*Tadeo Humberto Sanabria**

RESUMEN

La doble calzada que actualmente se construye entre Bogotá y Sogamoso define un eje de conectividad con proyecciones internacionales. Sobre esa vía se consolida el eje industrial de Boyacá, configurado por diez municipios. El documento hace parte de un esfuerzo que intenta explorar las vocaciones urbanas orientadas a generar posibilidades de regionalización con fundamento en las capacidades locales. En esa línea, se presentan inicialmente algunas consideraciones conceptuales y de método, que orientan este escrito a observar algunas mediciones de la gestión pública en estos municipios, bajo las cuales se realizan unas estimaciones de su capacidad administrativa, su responsabilidad en la inversión social y su capacidad financiera para integrarse en un proyecto mayor de regionalización.

Palabras clave: desempeño municipal, capacidad de gestión pública, regionalización, Eje industrial de Boyacá.

ABSTRACT

The dual Highway that currently being built between Bogotá and Sogamoso, defines a projected axis of international connectivity. On this route was consolidated industrial axis of Boyacá, formed by ten municipalities. The document is part of an effort that seeks to explore the urban vocations aimed at generating potential of regionalization based on local capacities. Along these lines, are initially presented some conceptual and methodological considerations that guide this writing to see some measures of governance in these municipalities, which are conducted under estimates its administrative capacity,

Fecha de recibido: 11 de mayo de 2010

Fecha de aprobación: 19 de octubre de 2010

* Profesor investigador de la Universidad de América. Correo electrónico: sanabria@profesores.auamerica.edu.co

his responsibility in social investment and its financial capacity to integrate into regionalization project.

Keywords: Municipal management, Governance Capacity, Regionalization. Boyacá Industrial Axis.

INTRODUCCIÓN

Según el proyecto de investigación: “Las vocaciones urbanas. Un asunto de competitividad territorial en Colombia”, las evidencias muestran que no obstante los esfuerzos de los gobiernos municipales, sus entidades territoriales presentan desarrollos diferenciales en términos del posicionamiento de sus posibilidades productivas en los que finca su desarrollo, con implicaciones sobre la ampliación de la brecha de desigualdad, la calidad de vida de sus poblaciones, y el balance de la oferta ambiental y los consumos urbanos.

Se advierte que un alto componente de esa situación es derivada de una limitada y en algunos casos equivocada percepción de sus vocaciones y de la gestión para un aprovechamiento racional de sus recursos. De allí que la investigación “Las Vocaciones urbanas un asunto de competitividad”, financiada por la Fundación Universidad América, se centra en indagar cómo identificar dichas vocaciones a partir de las capacidades económicas locales y en su transformación en ventajas competitivas, persiguiendo identificar proyectos territoriales que permitan a los municipios colombianos estudiados integrarse al mercado internacional.

La vocación es una construcción social que relaciona la aptitud o las condiciones concretas que posee un área geográfica para ser utilizada, con la capacidad que tienen quienes la usan para aprovecharla. Esta interpretación, que advierte acerca del dinamismo propio de los constructos sociales, es refrendada por Vargas (2006:34) quien además la determina como base del desarrollo local: *“la vocación es definible a partir de una matriz de potencialidades y limitaciones disponibles en un territorio, entendidas como la aptitud, capacidad o característica especial que tiene para su desarrollo. Estas, a su vez, se pueden priorizar en forma tal de llegar a establecer el o los ámbitos sectoriales más relevantes en los que debería basarse el desarrollo territorial”*.

El aprovechamiento humano de las aptitudes de esos espacios se refiere, en particular, a las potencialidades productivas de un lugar, de acuerdo con la tecnología disponible. Aprovechamiento en parte regulado por cierto control social, que se ejerce a través de regulaciones normativas, tales como las dosificaciones de usos, los factores de edificabilidad, los índices o tasas máximas de producción, etc., pero también por la capacidad, idoneidad y la voluntad de realización. Así mismo, los aprovechamientos implican transformaciones que afectan las funciones del ecosistema, la diversidad biológica, la calidad de los servicios ambientales, al igual que relieván los conflictos sociales, poniendo en juego sus discursos sobre la equidad social.

Las mejoras en la producción tienen que darse a la par de mejoras en las condiciones de los ambientes urbanos, ya que en el campo de la conservación, como advierte el Banco Mundial (1992:63):

“Los problemas de pérdida de biodiversidad, la degradación del suelo, el manejo de sustancias tóxicas, la contaminación del aire y los cambios atmosféricos tienen consecuencias

importantísimas que reducen las metas del desarrollo económico social y también disminuyen la productividad de las naciones. Por ejemplo, la contaminación del agua y la escasez de agua potable en el mundo son responsables de más de 2.000.000 de muertes por año en el mundo. Este mismo fenómeno tiene un impacto similar en la productividad de las personas, pues limita su actividad económica en general (...) En el caso particular de la deforestación, su impacto en la salud se expresa, por ejemplo, en múltiples enfermedades y pérdidas de vida como consecuencia de las inundaciones generadas por la erosión del suelo, así como en problemas de nutrición vinculados también al agotamiento de los suelos. Además, la deforestación también limita la productividad de las naciones al producir, entre muchas otras, pérdidas en el potencial de explotación sostenible de la madera, en la estabilidad de las cuencas acuíferas, y en la capacidad de los bosques para fijar carbono”.

En oposición, una mejor oferta alimentaria, la residencia en unas viviendas decentes y cómodas, el suministro eficiente de servicios públicos domiciliarios, el acceso a la educación y la salud, entre otros, dan lugar a individuos más productivos.

Bajo estas orientaciones, las capacidades para la producción económica, tanto como las que regulan la producción de ciudad y su relación, cobran la mayor importancia en su posicionamiento regional e internacional. En desarrollo de la valoración de dichas capacidades, este artículo presenta una primera aproximación de la capacidad de gestión territorial con miras a establecer las posibilidades de una relación intermunicipal orientada a impulsar el potencial de producción y de posicionamiento territorial, para el eje industrial de Boyacá configurado por Tunja, Paipa, Duitama y Sogamoso, aunque sus horizontes lo vinculan a otros centros urbanos, incluso más allá de Boyacá.

CONSIDERACIONES CONCEPTUALES Y DE MÉTODO

Las capacidades urbanas son un tema de amplio espectro. Para referirse a ellas es ineludible asociarlas a unos propósitos. Los teóricos del modelo de desarrollo de libre mercado sostienen que el crecimiento económico es indispensable para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de una jurisdicción; por ello, todas las administraciones municipales realizan esfuerzos para identificar el proyecto territorial que permita el crecimiento de sus economías y responda exitosamente a las demandas de sus locales. Dicho proyecto obliga a articular las aptitudes y capacidades locales y a integrarlas al círculo productivo nacional e internacional. Esto determina que las capacidades que interesan a este propósito son las que implican no solamente el autosostenimiento, sino la generación de excedentes que puedan ser transados en el mercado, desbordando la jurisdicción propia. De esta manera, podrá integrarse al mercado y competir en un mundo globalizado.

Aunque sus fines se presuman sociales, este es un propósito económico, bajo el cual, el estudio de las capacidades aborda todas las dimensiones del desarrollo con grandes implicaciones territoriales:

En primer lugar y desde la órbita económica, tenemos la capacidad para conformar estructuras productivas que permitan niveles que puedan ser ofertados a otros territorios. Esta capacidad le permite jugar un papel en el escenario regional bajo tres consideraciones diferentes: en primer lugar al configurarse como centralidad, al concentrar y/o especializar la oferta de servicios; en segundo lugar, como polo de desarrollo, al articularse a un proceso industrial de gran magnitud, y finalmente como clúster, al articular múltiples estructuras productivas.

En el plano político, la capacidad para decidir autónomamente y para influir decisiones favorables a sus intereses; en el ambiental, la capacidad para garantizar tasas de regeneración de los recursos naturales que permitan el aprovechamiento de los servicios ambientales; en el social, la capacidad para atraer y retener a la población (consumidores y productores) y para redistribuir los beneficios del desarrollo; y en el plano cultural, la capacidad para inducir, asimilar o resistir ciertos patrones comportamentales, así como para adaptarse a los cambios del entorno.

De otra parte, estas capacidades solo pueden ser evaluadas en los actores sociales, quienes bajo unas organizaciones institucionalizadas o no, se incorporan a las economías regionales. Un actor constituye un organismo con intereses afines en la medida que posee una interpretación convergente de la realidad que pretende imponer frente a otras apreciaciones de esa realidad. Lo anterior significa que cada actor posee sus propios propósitos e intereses y su capacidad está mediada por su voluntad de adscribirse a un proyecto que privilegie su interpretación o, en otras palabras, preserve sus intereses.

Las implicaciones de la anterior reflexión sobre los análisis es la consideración de variables que se sitúan en las categorías que se presentan en la siguiente página, en la Tabla 1.

Buena parte de la información requerida, ha sido conseguida a través de la infraestructura de datos espaciales de Colombia (Figura 1), los Planes de ordenamiento territoriales de los municipios de la zona de estudio y algunos documentos sectoriales han aportado otros elementos para los análisis, que se apoyan en una base de datos georreferenciada, la cual está en curso.

El estudio se ha centrado para este artículo en la primera de las categorías de análisis consideradas en la dimensión política para el eje industrial de Boyacá que, como se observa, deriva tres categorías de análisis: la gestión territorial, la gobernabilidad y la autonomía. Esta hace referencia a la responsabilidad en las obligaciones de inversión social y a la realización de una gestión administrativa y financiera competente por parte de cada una de las entidades territoriales involucradas.

El eje industrial de Boyacá

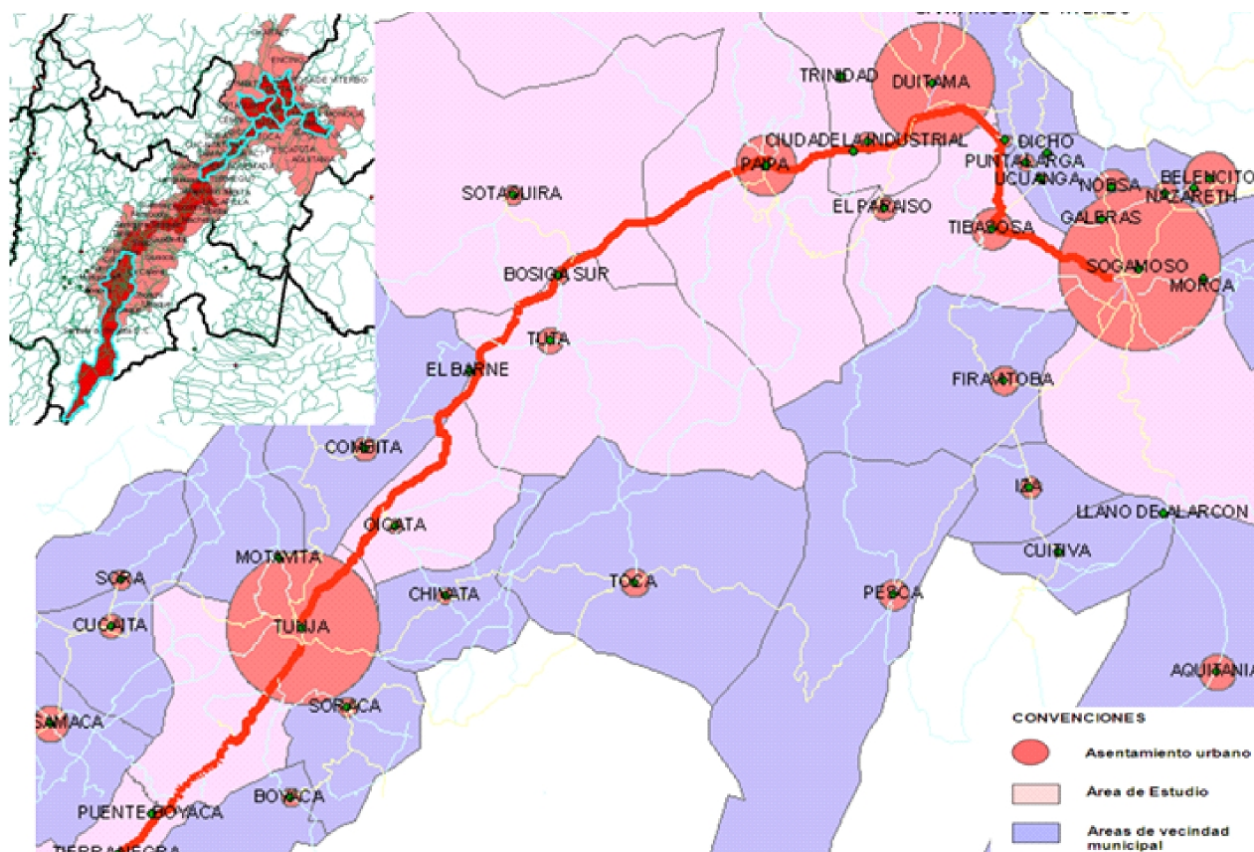
El asentamiento de industrias cementeras, y de importantes siderúrgicas, generaron el proceso de configuración del eje vial carretera Central del Norte sobre el que se sitúan Paipa, Duitama y Sogamoso, el cual conjuntamente con la carretera del Cusiana vinculan a esta región al contexto regional y nacional. Este eje cumple funciones industriales, comerciales y culturales con grandes impactos socio-económicos para todo el departamento. Las inversiones previstas o en ejecución incluyen la puesta en marcha de zonas francas permanentes, nuevos desarrollos en minería de carbón, cements y acero, ampliaciones industriales en otros frentes, el desarrollo de un clúster de autopartes y metalmecánica en los municipios de Duitama y Sogamoso, con reconocida trayectoria en estas actividades, y la ampliación de la oferta educativa, entre otros proyectos. A su vez, el turismo adquirió cierta importancia en Paipa, en Iza y en menor grado en Tunja, fortaleciendo este eje, el cual incorpora los siguientes asentamientos:

Ventaquemada, Tunja, Barne (Cómbita), Bosiga Sur (Tuta), Paipa, Ciudadela Industrial, Duitama, Santa Teresa, Punta Larga, Ucuanga, Nobsa, Sogamoso, con extensiones sobre Belencito, Nazareth y Monguí, así como Bogotá, Chía, Cajicá, Sopó, Tocancipá, Gachancipá, Sesquilé, Chocontá y Villapinzón, vinculados directamente con la doble calzada y los municipios adyacentes a estos, articulados de manera indirecta.

Tabla 1. Categorías de análisis.

| Dimensión | Categoría | Variables |
|---------------------|--|--|
| ECONOMICA | Centralidad | Especialización de servicios. Concentración de servicios. |
| | Polaridad | Naturaleza. Grado. Tipo. |
| | Clúster | Eslabonamiento. Naturaleza. Condición. Grado. Tipo de vinculación productiva. |
| POLITICA | Gestión territorial | Responsabilidad en las obligaciones de inversión social. Capacidad administrativa. Gestión financiera. Gestión territorial. |
| | Gobernabilidad | Número de cargos de decisión en el gobierno nacional y en el Departamental. Inversión en presupuesto nacional y departamental en localidad. Proyectos nacionales o departamentales en localidad. |
| | Autonomía | Prestigio o ascendencia de autoridad local. Número y poder de gremios que apoyan la gestión del gobierno local. |
| AMBIENTAL | Servicios ambientales | Magnitud del recurso. Tipo del recurso. Magnitud de explotación. Tipo de explotación. Categoría de articulación a estructura ecológica. |
| SOCIO - CULTURAL | Atracción y retención de población | PEA. Oferta de empleo. |
| | Redistribución de beneficios del desarrollo | Atención a necesidades básicas. Satisfacción de necesidades básicas. Focalización del gasto público. |
| | Accesibilidad a medios para el desarrollo | Oferta de servicios, empleo y vivienda. Oferta de empleo. |
| | Resiliencia e inducción de patrones de comportamiento. | Oferta de vivienda. Adaptación a cambios del entorno. Disponibilidad de instrumentos de control territorial. |

Fuente: El autor.



Fuente: El autor con base en IGAC. (2009). Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales.

Figura 1. El área de estudio.

Actualmente se reconocen estos asentamientos por las siguientes actividades productivas:

Ventaquemada: con orientación agraria, especialmente papa, zanahoria y hortalizas, un área sembrada de 2.200 hectáreas y una producción estimada en el 2007 de más de 40.000 toneladas, generada por una población cercana a los 12.000 habitantes. Existen grandes expectativas de desarrollo turístico que se apoyan en el monumento nacional y parque del puente de Boyacá.

Tunja: es la capital del departamento de Boyacá, con una población que supera los 125.000 habitantes, concentra las actividades administrativas, y en términos productivos, los servicios de intermediación y el comercio tienen gran relevancia.

El Barne: en este lugar del municipio de Cóbbita, se ubican instalaciones carcelarias de alta seguridad. Cóbbita se destaca por su producción agropecuaria; la provincia produce especialmente productos transitorios (papa, cebada, trigo, maíz y arveja).

Bosiga Sur es un caserío del municipio de Tuta, con perfil agroindustrial articulado industrialmente a grandes complejos fabriles como: Industrias MAGUNCIA, el Grupo Siderúrgico DIACO, TERMO PAIPA y la planta de BIODIESEL a partir de remolacha, la cual está en estudios.

Paipa es uno de los principales destinos turísticos departamentales con reconocimiento nacional; por tanto, en el sector comercio y servicios, su mayor aporte está representado en las actividades que genera la industria hotelera: servicios de hospedaje, transporte, infraestructura para la recreación y el descanso y el comercio de artesanías. También, Paipa participa ampliamente en el sector industrial, con la producción de energía y la metalmecánica y en menor grado en la área de manufactura, grupos de artesanos, confección de ropa y elaboración de insumos y productos alimenticios.

Duitama posee una importante experiencia industrial y allí se ubican grandes empresas nacionales. La ampliación de la Ciudadela industrial hace parte de uno de los proyectos bandera de Duitama, que incluye una zona franca para industria transformadora, un centro de servicios para el transporte y algunos proyectos de equipamientos regionales.

Santa Teresa es un caserío de santa Rosa de Viterbo, municipio cuya economía está basada en la producción agrícola y ganadera, especialmente en los cultivos de papa, maíz, zanahoria, arveja y ajo. Con una incipiente agroindustria familiar reflejada en queserías, curtiembres, ebanistería y metalmecánica.

Punta Larga es el asentamiento con características turísticas y manufactureras, es reconocido por un complejo hotelero, su tradición en la fabricación de muebles y la industria vinícola.

Nobsa se autodenomina la capital Industrial y Artesanal de Boyacá, contiene en su territorio la industria pesada y mediana más importante del departamento y se constituye en un importante centro económico que aloja, entre otras industrias, a la planta cementera de Holcim.

La ubicación de Sogamoso lo define como centro comercial y prestador de servicios de la Provincia de Sugamuxi y de los departamentos de Boyacá y Casanare. Su actividad productiva se soporta en actividades industriales, mineras y, particularmente, de comercio y de prestación de una amplia gama de servicios.

Finalmente, Belencito es la sede del complejo industrial Paz de Río ya que allí se ubican grandes yacimientos de hierro, cerca de una región carbonífera y de canteras calizas y caídas de agua para generar energía eléctrica.

La gestión territorial en el eje industrial

En términos de la gestión administrativa, se incluyen tres categorías de análisis¹ (ANP, 2005):

- 1. Responsabilidad en las obligaciones de inversión social:** medida bajo los indicadores del Departamento Nacional de Planeación (DNP): Cumplimiento en la ejecución de recursos del SGP en agua potable y educación con datos del 2005 e Índice de cumplimiento de requisitos legales en 2007, los cuales se muestran en la Tabla 2.

¹ A partir del documento del Departamento Nacional de Planeación. "Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados SINERGIA. (2005) Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal. Bogotá.

Tabla 2. Cumplimiento municipal de obligaciones de inversión social del eje industrial de Boyacá.

| Municipio | Categoría municipal | Eje agua 2005 (%) | Eje educación 2005 (%) | Cumplimiento requisitos legales (%) |
|--------------|---------------------|-------------------|------------------------|-------------------------------------|
| Chía | 3 | 56 | 75,00 | 93,55 |
| Cajicá | 5 | 100 | 75,00 | 87,20 |
| Sopó | 5 | 99 | 98,50 | 90,75 |
| Tocancipá | 3 | 100 | 98,00 | 90,30 |
| Gachancipá | 6 | 94 | 97,75 | 70,40 |
| Sesquilé | 6 | 100 | 100,00 | 73,10 |
| Chocontá | 6 | 83 | 95,00 | 87,20 |
| Villapinzón | 6 | 58 | 50,00 | 920 |
| Ventaquemada | 6 | 73 | 100,00 | 84,75 |
| Tunja | 2 | 66 | 60,00 | 80,58 |
| Cómbita | 6 | 79 | 100,00 | 76,55 |
| Tuta | 6 | 91 | 75,00 | 79,95 |
| Paipa | 6 | 67 | 97,25 | 88,35 |
| Duitama | 4 | 82 | 66,33 | 77,63 |
| Tibasosa | 6 | 78 | 95,50 | 85,25 |
| Nobsa | 5 | 100 | 50,00 | 52,15 |
| Sogamoso | 3 | 79 | 65,00 | 91,89 |
| Monguí | 6 | 94 | 50,00 | 86,95 |

Fuente: El autor con base en datos del Departamento Nacional de Planeación (2005).

Como se observa en la tabla, el cumplimiento en las obligaciones de inversión para la zona de estudio, resaltada en gris, en términos relativos muestra que Paipa y Ventaquemada se sitúan en el promedio de los municipios de la sabana que no hacen parte del eje, en tanto los otros municipios de Boyacá se sitúan bajo ese promedio.

2. **Capacidad administrativa:** con indicadores de gestión y datos generados por los propios municipios y evaluados por el DNP, los cuales son mostrados en la Tabla 3 así: el primer indicador, Gestión municipal, mide la capacidad administrativa, financiera y sectorial del municipio. Un segundo indicador mide en una escala de 0 a 100 el desempeño de los municipios en el año de estudio e integra los factores de eficacia, eficiencia, cumplimiento de requisitos legales, gestión y entorno. Éste es complementado por el índice de capacidad administrativa para los periodos 1995 y 1997 que evalúa: 1. Estabilidad del personal directivo; 2. Profesionalización de la planta; 3. Disponibilidad de computadores; 4. Automatización de procesos; 5. Contratos por licitación o convocatoria; 6. Capacidad de interventoría; 7. Modelo estándar de control interno.

En términos de la gestión municipal, Nobsa, Tuta y Sogamoso presentan los mejores indicadores con una calificación satisfactoria; el resto de municipios son valorados con una gestión mediocre, con excepción de Monguí y Cómbita que son evaluados con una baja capacidad de gestión; no obstante, toda la zona del eje industrial en su conjunto muestra un comportamiento de esta variable muy superior al nivel nacional y departamental.

Tabla 3. Capacidad administrativa de los municipios del eje industrial de Boyacá.

| Municipio | Gestión municipal 07 (%) | Desempeño integral municipal 07 (%) | Índice de capacidad administrativa 05 (%) | Índice de capacidad administrativa 06 (%) |
|-----------------------------|--------------------------|-------------------------------------|---|---|
| Chía | 70,34 | 70,51 | 51,33 | 68,3 |
| Cajicá | 74,92 | 78,09 | 37,19 | 61,2 |
| Sopó | 76,7 | 81,42 | 68,06 | 67,7 |
| Tocancipá | 73,25 | 81,40 | 63,76 | 68,3 |
| Gachancipá | 42,98 | 58,27 | 64,98 | 69,0 |
| Sesquilé | 71,12 | 75,57 | 43,87 | 61,1 |
| Chocontá | 66,17 | 70,95 | 60,42 | 52,8 |
| Villapinzón | 63,44 | 78,18 | 57,57 | 52,3 |
| Ventaquemada | 66,06 | 78,78 | 57,81 | 57,5 |
| Tunja | 69,43 | 79,97 | 63,79 | 73,1 |
| Combita | 58,63 | 69,85 | 28,71 | 34,8 |
| Tuta | 74,14 | 66,49 | 56,89 | 71,4 |
| Paipa | 69,42 | 80,40 | 49,09 | 47,2 |
| Duitama | 67,33 | 74,64 | 52,70 | 49,0 |
| Tibasosa | 67,94 | 74,46 | 47,43 | 22,3 |
| Nobsa | 75,52 | 68,48 | 52,40 | 37,4 |
| Sogamoso | 70,02 | 80,78 | 61,65 | 60,7 |
| Monguí | 50,51 | 61,36 | 33,63 | 13,5 |
| Boyacá | 60,45 | 69,92 | 44,66 | 41,59 |
| Nacional | 50,88 | 56,97 | 46,62 | 38,71 |
| Eje Industrial ¹ | 66,90 | 73,32 | 50,41 | 46,69 |

Fuente: Elaboración con base en datos del Departamento Nacional de Planeación. (2007). Estas cifras son confirmadas por el índice de desempeño integral, apreciándose un mejoramiento sustancial superior a 20 puntos porcentuales desde el año 2005 al 2007, tendencia que se aprecia también a nivel nacional, pero en menor escala. Tunja y Sogamoso arrojan los mejores resultados en términos de la capacidad de gestión. Se observa, igualmente, que los municipios de Cundinamarca ostentan indicadores ligeramente superiores, lo cual se debe a su cercanía con Bogotá que les permite presentar su desempeño en función de las

que resume en
ntaje de ingre-
Porcentaje de
corresponden a
Capacidad de
nsferencias na-

¹ Aporte de indicadores DNP a la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).

Tabla 4. Capacidad financiera de los municipios del eje industrial de Boyacá.

| Municipio | Categoría municipal | Índice de capacidad fiscal | | | Esfuerzo fiscal (%) |
|----------------|---------------------|----------------------------|----------|----------|---------------------|
| | | 2000(%) | 2003 (%) | 2007 (%) | |
| Ventaquemada | 6 | 55,48 | 59,14 | 69,92 | 21,47 |
| Tunja | 2 | 57,69 | 60,40 | 72,23 | 37,09 |
| Combita | 6 | 52,44 | 58,73 | 65,09 | 19,31 |
| Tuta | 6 | 62,96 | 76,32 | 77,19 | 36,40 |
| Paipa | 6 | 61,15 | 68,84 | 73,12 | 23,87 |
| Duitama | 4 | 61,19 | 60,89 | 72,42 | 24,76 |
| Tibasosa | 6 | 69,28 | 71,43 | 76,46 | 40,62 |
| Nobsa | 5 | 76,44 | 73,81 | 88,66 | 64,98 |
| Sogamoso | 3 | 62,64 | 64,92 | 74,06 | 26,78 |
| Monguí | 6 | 51,40 | 46,63 | 55,97 | 06,07 |
| Boyacá | | 54,12 | 55,98 | 63,04 | 10,25 |
| Nacional | | 46,74 | 53,89 | 61,72 | 13,10 |
| Eje Industrial | | 61,06 | 64,11 | 72,51 | 30,13 |

Fuente: El autor con base en datos del Departamento Nacional de Planeación (Histórico 2000 a 2007).

Con relación al desempeño fiscal, se observa una tendencia similar a la registrada administrativamente, como lo ilustra la Tabla 4; Cómbita y Monguí muestran unos estados financieros en riesgo, condición que se ampliaba a Ventaquemada y Tunja en el 2000, pero en el 2007 ha sido superada. De otra parte, Nobsa y en menor medida Sogamoso muestran una mayor dependencia de las transferencias, en extremo grave en el caso de Monguí. En conjunto, los municipios que hacen parte del Eje estudiado se sitúan muy por encima del promedio nacional y departamental con un comportamiento sostenible, indicando la capacidad de esta zona para generar sus propios recursos y de la concentración sobre este eje de una solvencia relativa, de donde se infiere cierta posibilidad de autonomía. No parece existir relación alguna con la categoría administrativa de la entidad territorial.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

De acuerdo con los comportamientos de la gestión municipal, el mismo DNP ha elaborado un ranking donde se verifica en términos comparativos la posición que ocupa frente a los demás municipios del departamento y de la nación. Estas posiciones para los municipios configurantes del eje industrial y del recorrido arterial de la doble calzada se visualizan en la Tabla 5 y corresponden a:

A nivel departamental, la mitad de los municipios están en las diez primeras posiciones en términos de la gestión, que podría ser mayor dado que Tunja pasó del puesto cinco al quince en el 2007. Cómbita refleja su debilidad institucional al estabilizarse en el puesto 41, en tanto Monguí pasa en el 2007 de ocupar el 80 a uno de los últimos en el concierto departamental. La gestión municipal a nivel nacional pone de presente a Nobsa en los primeros lugares; de otra parte, tres de los diez municipios que hacen parte del eje industrial se ubican dentro del primer 10% y con excepción de Cómbita y Monguí el resto, es decir, un 80%, están en el mejor 20% de esta medición de su capacidad de gestión.

Tabla 5. Posición municipal de acuerdo con la capacidad de gestión.

| Municipio | Eficacia 07 (%) | Eficacia 07 (%) | Posición departamental | | Posición nacional | |
|-------------------------|--------------------|--------------------|------------------------|-----|-------------------|-----|
| | | | 05 | 07 | 05 | 07 |
| Ventaquemada | 98,90 | 65,42 | 27 | 24 | 312 | 205 |
| Tunja | 85,79 | 84,07 | 5 | 15 | 56 | 147 |
| Combita | 86,73 | 57,46 | 42 | 41 | 467 | 388 |
| Tuta | 82,04 | 29,83 | 2 | 2 | 15 | 45 |
| Paipa | 89,68 | 74,17 | 3 | 7 | 16 | 119 |
| Duitama | 96,35 | 57,25 | 11 | 11 | 160 | 139 |
| Tibasosa | 91,42 | 53,25 | 4 | 3 | 38 | 55 |
| Nobsa | 82,91 | 63,34 | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Sogamoso | 85,04 | 76,18 | 6 | 6 | 79 | 103 |
| Mongui | 75,84 | 32,15 | 80 | 111 | 774 | 875 |
| Conjunto Eje Industrial | 87,47 | 59,31 | 19 | 22 | 192 | 208 |

Fuente: El autor con base en datos del Departamento Nacional de Planeación (2007).

El soporte ofrecido para la evaluación de la capacidad de la gestión de los municipios del eje industrial, en función de la responsabilidad en las obligaciones de inversión social, de la capacidad administrativa y de la gestión financiera, da cuenta de unos aspectos cruciales en la estimación de las posibilidades de cada entidad para administrar su riqueza y para aprovechar sus recursos. Los resultados nos muestran en general que los municipios de esta zona cuentan independientemente con una gran capacidad de gestión, que dos de ellos, y en particular Monguí, requieren de acciones que fortalezcan esa capacidad para situarse cuando menos en los promedios conseguidos por los demás municipios del eje y que en conjunto evidencian un manejo equilibrado y responsable de su territorio, con grados de eficiencia y eficacia muy superiores a los promedios nacionales, lo cual fundamenta unas condiciones propicias para el desarrollo y competitividad regional.

Sin embargo, el desarrollo es una consideración que involucra la satisfacción de necesidades, la autonomía y el equilibrio ecosistémico; en esa medida, una estructura productiva es exitosa siempre y cuando la riqueza generada sea transferida a la población local en mejores servicios y bienes; cuando incrementa la capacidad para decidir autónomamente y cuando se garantiza un aprovechamiento colectivo y regulado de los recursos naturales y de los beneficios del desarrollo.

Bajo la consideración anterior, la capacidad de gestión administrativa y financiera ofrece un panorama que muestra en el eje industrial de Boyacá un manejo fiable de los recursos públicos, evidencia de una inversión presumiblemente oportuna y planificada en servicios públicos, y de la aplicación de ciertos controles a los aprovechamientos, además nos ofrece algunos rasgos que potencian la gobernabilidad pero esta información es insuficiente para observar la capacidad política para decidir con autonomía.

A ese efecto, es necesario considerar la capacidad para influir las decisiones que le interesan, lo cual puede ser indicado por la vía de su inserción en el poder central a través de los cargos de representación en el gobierno nacional y departamental, así como por la evidencia de los proyectos de carácter estratégico regional en ejecución. Con relación a esta última, las iniciativas públi-

cas son desbordadas por las privadas, con el doble papel que por una parte los obliga a crear un ambiente propicio para la inversión, pero por la otra les impone control a las actividades que pueden desarrollar, creando una frágil relación para las actuaciones locales, donde la gestión administrativa puede traducirse en el prestigio o ascendencia de autoridad local y en los apoyos logrados por los actores locales a dicha gestión.

En ese sentido, otro aspecto que merece ser destacado en este análisis es que algunas consideraciones del carácter de la gestión van más allá de las mediciones realizadas y presentadas en este documento. Las limitaciones en la capacidad para influir decisiones locales son atribuidas a deficiencias en la dotación de los recursos para el desarrollo e inadaptación a las condiciones cambiantes de los entornos políticos, económicos y sociales que señalan un grado de incapacidad para la autoderminación. Estas limitaciones se reflejan en la participación de la colectividad local en los proyectos, y en el direccionamiento y participación de los gobiernos locales en la gestión productiva a través de los planes y ejecutorias específicas de gobierno. Estas condiciones deberán ser evaluadas para ver el grado de correspondencia entre la visión y las ejecuciones, la participación de las comunidades en la gestión, así como la regulación del área en los planes y su concordancia con las potencialidades.

CONCLUSIONES

Como se ha evidenciado, los municipios del eje industrial Tunja-Sogamoso, en las mediciones a su gestión, destacan en el concierto nacional alcanzando unos importantes niveles de acoplamiento a los ajustes y solicitudes nacionales para el gasto y la inversión, así como unos grados de efectividad en los proyectos y responsabilidades de su competencia que los sitúa en los primeros lugares a nivel departamental y le permiten una posición destacada a nivel nacional.

La Gobernación de Boyacá ha definido a este eje como una de sus más importantes apuestas estratégicas para consolidar un proyecto de regionalización donde uno de los aspectos críticos lo constituye la desigualdad de sus miembros, generando altos grados de dependencia en aspectos no exclusivamente productivos y una gran asimetría en la organización para la toma de decisiones. No obstante, los análisis realizados muestran un moderado balance en términos de la capacidad administrativa y financiera, aunque se requieren ingentes esfuerzos para que en este aspecto, los municipios que han sido calificados bajo condiciones críticas realicen esfuerzos mayúsculos para alcanzar ciertos equilibrios en el direccionamiento de sus acciones públicas y para que puedan jugar un papel en condiciones de equidad con los demás municipios.

De esta manera, en el eje industrial de Boyacá, incluido en la agenda interna para la productividad y la competitividad, se hace necesario armonizar los procesos de gestión que desarrolla de manera independiente cada municipio, particularmente en sus planes de ordenamiento, bajo un mecanismo de cooperación y asociación en orden a potenciar y complementar sus ofertas en un proyecto regional, aunque este análisis desborda el alcance de este documento.

Finalmente, el reto más importante gira en torno a la efectiva vinculación y participación de los asentamientos bajo la dirección municipal en la gestión y las decisiones en torno al eje de producción. En ese sentido, el ejercicio considera todos los asentamientos que se desarrollan a lo largo de la vía y sus relaciones con los municipios adyacentes, pero las unidades de análisis son los

municipios, lo cual plantea una dificultad metodológica ya que el sistema territorial colombiano define al municipio como la menor unidad de decisión. Esto señala una limitación, puesto que las delegaciones de responsabilidades administrativas y financieras en estos asentamientos no siempre se corresponden con las de sus cabeceras; en algunos casos tienen tratamiento diferencial y son excluidos de los factores que le han otorgado al municipio un puntaje en las mediciones de su gestión. Para efectos prácticos, esta circunstancia obliga a tomar en consideración solo algunos aspectos de gran especificidad que evidencien manifestaciones autónomas de cada asentamiento como en el caso de zonas francas o megaproyectos adyacentes al eje vial. Algunos de estos puntos, como el Parque Nacional del Puente de Boyacá o la Unidad de Planificación Industrial y de Servicios de Duitama, a pesar de su dependencia jurisdiccional, tienen sus propias dinámicas que obedecen a esquemas de direccionamiento y de afianzamiento de sus proyectos que solo articulan tangencialmente con las cabeceras municipales.

BIBLIOGRAFÍA

- Bhatnagar, Bhuvan & Aubrey C. Williams. (1992). *Participatory Development and the World Bank*. Washington D C: World Bank.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2005). "Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados SINERGIA". *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Bogotá.
- Fernández Gasalla, G. (2007). *Gestión y liderazgos en el diseño e implementación de planes estratégicos de marketing de ciudades: un balance y propuestas a partir de la experiencia alemana*. Gestión Estratégica. IX Coloquio Internacional de Geocrítica. Quilmes-Argentina: Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Gobernación de Boyacá (2007). *Estudio orientado a la creación de la región internacional del puente de Boyacá*. Departamento Administrativo de Planeación.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC. (2009). SIGOT. *Sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial*. Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales, ICDE. Bogotá.
- Vargas André, E. (2006). *Identificación y caracterización de los componentes del concepto vocación territorial, para su aplicación al DTRO casos testigos, departamentos Zonda y Pocito*. San Juan, Argentina: Inst. de Inv. Socioeconómicas-FACSO. Facultad de Ciencias Sociales.
- Sobrino, J. (2005). "Competitividad territorial: ámbitos e indicadores de análisis". En: *Economía, sociedad y territorio*. (Ejemplar dedicado a: La economía mexicana en el umbral del siglo XXI), 1: 123-183.

