

LA PROVINCIA EN BOYACÁ:
UNIDAD TERRITORIAL, HISTÓRICO-FUNCIONAL DE PLANIFICACIÓN EN LA
GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO.
2004-2011

LORENA ANDREA ESTUPIÑÁN PEDRAZA
MENCIÓN MERITORIA

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ D.C., 2012

“La Provincia en Boyacá:
Unidad Territorial, Histórico-Funcional de Planificación en la Gestión del Desarrollo
Regional Endógeno.
2004-2011”

Monografía de Grado
Mención Meritoria
Presentada para optar al título de
Politólogo
En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentada por
Lorena Andrea Estupiñán Pedraza

Dirigida por
Adolfo Izquierdo Uribe

Semestre I, 2012

...En realidad no hay contornos definidos de raza, el boyacense es hijo de su tierra con rasgos de la cambiante historia. En algunos valles priman los ojos claros y el cabello dorado, en esta verde faz cetrina y los ojos endrinos, en ocasiones se ven barbas luengas y azafranadas, perfiles arios, latinos, indígenas, judíos, romanos, celtas... los que hollaron la tierra no perdieron su tiempo. Hijos, nietos y bisnietos de aventureros padres y amantes madres. Plural el paisaje y plural la raza. Plural de pluralistas.

Antonio Martínez Zulaica.

A Dios, la heredad más importante recibida de mis mayores.

A mis padres, quienes siempre han creído que vale la pena ser feliz.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo, igual que mi monografía en Relaciones Internacionales, es la culminación del camino que elegí y que por haber sido una opción y no una obligación, me ha hecho inmensamente Feliz. Sin embargo, este trabajo no hubiese sido el mismo si no hubiera contado con la inspiración y el apoyo de:

El profesor Adolfo Izquierdo, Director de esta monografía y quien con su conocimiento y paciencia fue clave en la estructuración, desarrollo y puesta a punto de este documento, mil gracias.

Todos los maestros que han estado presentes a lo largo de mi vida académica, en particular Claudia Moreno, Germán Puentes, Diego Molano, María Elena Botero, Julio Roballo. Ellos me guiaron por el camino de las Ciencias Sociales, la Ciencia Política en particular el Gobierno y definitivamente cambiaron mi vida.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. LA PROVINCIA EN BOYACÁ	6
1.1 LA PROVINCIA COMO CONTENEDOR Y CONTENIDO	7
1.1.1 La Provincia como contenedor: un hecho natural	7
1.1.2 La Provincia como contenido: una herencia de la construcción histórica departamental	10
a. La Provincia en Boyacá: una herencia de la organización territorial y político-administrativa Prehispánica	10
b. La Provincia en Boyacá: una herencia de la organización territorial y político-administrativa Hispánica	11
1.2 LA PROVINCIA EN LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEPARTAMENTAL	14
1.2.1 La Provincia a la luz de la Constitución Colombiana de 1991	14
1.2.2 La Provincia en la división política-administrativa en Boyacá	15
2. LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO	18
2.1. LA PLANIFICACIÓN	18

2.1.1 La Planificación y la Participación.	19
2.1.2 La Planificación y los Planes de Desarrollo	19
2.2 LA PLANIFICACIÓN COMO ESTADIO DE LA GESTIÓN	20
2.2.1 La Gestión y la Administración	21
2.2.2 La Gestión y la Financiación	22
2.2.3 La Gestión y la Planificación	22
2.3 EL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO	23
2.3.1 El Desarrollo Regional	24
2.3.2 El Enfoque del Desarrollo Regional Endógeno	25
2.4 TERRITORIALIDAD, HISTORICIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA PROVINCIA PARA LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO	27
3. LA PROVINCIA COMO UNIDAD TERRITORIAL, HISTÓRICO-FUNCIONAL DE PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO A NIVEL DEPARTAMENTAL. 2004-2011	28
3.1 ANTECEDENTES DE LA PROVINCIA COMO UNIDAD TERRITORIAL, HISTÓRICO-FUNCIONAL DE PLANIFICACIÓN EN OTROS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTALES	29

3.1.1 Gobierno de José Benigno Perilla Piñeros 1995-1997. <i>Todos por Boyacá</i>	29
3.1.2 Gobierno de Eduardo de Jesús Vega Lozano 1998-2000. <i>Boyacá Nueva Historia</i>	31
3.1.3 Gobierno de Miguel Ángel Bermúdez 2001-2003	33
3.2 TERRITORIALIDAD, HISTORICIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA PROVINCIA COMO UNIDAD DE PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO	33
3.2.1 GOBIERNO DE JORGE EDUARDO LONDOÑO. PLAN DE DESARROLLO: <i>BOYACÁ DEBER DE TODOS 2004-2007</i>	33
a. La Provincia como unidad Territorial	33
b. La Provincia como unidad Histórico-Funcional	34
3.2.2 GOBIERNO DE JOSÉ ROZO MILLÁN. PLAN DE DESARROLLO: <i>BOYACÁ, PARA SEGUIR CRECIENDO 2008-2011</i>	37
a. La Provincia como unidad Territorial	37
b. La Provincia como unidad Histórico-Funcional	38
4. CONCLUSIONES	45
5. RECOMENDACIONES. LA PROVINCIA EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL	49

LISTA DE MAPAS, GRÁFICOS Y CUADROS

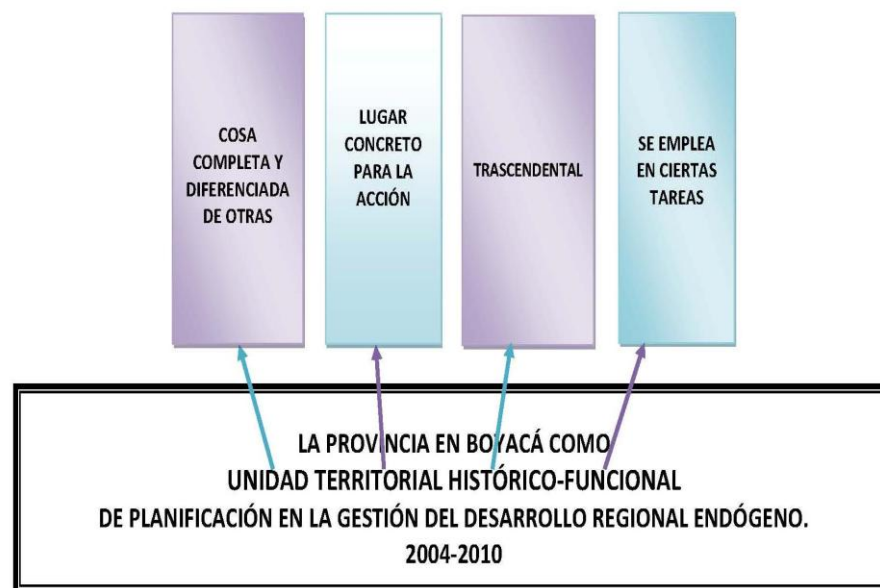
	Pág.
Gráfico 1. Red categorial.	1
Mapa 1. División Provincial.	9
Cuadro 1. Síntesis del Plan de desarrollo <i>Todos por Boyacá</i> .	30
Cuadro 2. Síntesis del Plan de desarrollo <i>Boyacá Nueva Historia</i> .	32
Cuadro 3. Síntesis del Plan de desarrollo <i>2001-2003</i> .	33
Mapa 2. Departamento de Boyacá División Provincial 2004.	34
Gráfico 2. Proceso de Formulación del Plan de Desarrollo.	35
Gráfico 3. Sistemas Regionales.	36
Cuadro 4. Síntesis del Plan de desarrollo <i>Boyacá Deber de Todos</i> .	37
Mapa 3. Departamento de Boyacá División Provincial 2008.	38
Gráfico 4. Sistema Regional Estratégico.	40
Cuadro 5. Síntesis del Plan de desarrollo <i>Boyacá para seguir creciendo..</i>	42
Cuadro 6. Síntesis Relacional.	42

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de lo complejo e integral del desarrollo implica la identificación de las relaciones directas e indirectas que existen entre lo político, lo social, lo económico, lo cultural, lo ambiental y todo lo relativo al nivel de la conciencia humana. Asimismo, significa comprender las interrelaciones de dichos ámbitos en el marco del desarrollo colectivo, local y regional, para que desde una mirada interdisciplinaria se pueda responder a las necesidades reales de las comunidades.¹

El presente trabajo tiene como objetivo identificar la Provincia en Boyacá como unidad Territorial, Histórico-Funcional de la Planificación en la Gestión del Desarrollo Regional Endógeno.

Gráfica 1. Red categorial.



Fuente: Gráfico elaborado por la autora de la Monografía a partir de definiciones tomadas del diccionario de la Real Academia de la Lengua.

Este objetivo, de tipo descriptivo-analítico-interpretativo, se desarrolla a través de tres objetivos específicos.

¹ Ver Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. "Proyecto de apoyo y acompañamiento a la ciudad de Ocaña", 2009. p.48. Documento Electrónico.

En primer lugar, se describe lo Provincial desde las características naturales del terreno y desde la presencia de diferentes comunidades humanas que lo han habitado a lo largo de la historia; asimismo, se describe el uso otorgado a nivel político y a nivel administrativo en relación con la Constitución Política de 1991. En segundo lugar, se expone el concepto de Planificación en la Gestión del Desarrollo Regional Endógeno. Finalmente, se analiza e interpreta el rol de la Provincia como unidad Territorial, Histórico-Funcional de la Planificación en la Gestión del Desarrollo Regional Endógeno a partir de los más recientes planes de desarrollo departamentales.

De esta manera, se verifica la relación entre las dos variables a estudiar. Por un lado, la provincia en Boyacá y por el otro lado, la Planificación en la Gestión del Desarrollo Regional Endógeno, haciendo énfasis en la *Organización de los territorios*² como agente del Desarrollo.

Por lo anterior, se apela a la teoría del *Desarrollo Regional Endógeno*, la cual considera que “el desarrollo de una región, entendida como unidad a la que la política y la historia han dado forma jurídica y realidad tradicional”³ depende de sus condiciones iniciales sean estas territoriales, político-administrativas, económicas o culturales⁴. Esto indica, que para alcanzar mayor bienestar comunal es necesario identificar las particularidades y rasgos distintivos del territorio regional. Esta visión desde dentro permite analizar la preponderancia que para la Planificación en la Gestión del Desarrollo Regional en Boyacá tiene la Provincia.

Con este documento, se recapitulan los trabajos realizados a lo largo de estos años en la Universidad, principalmente trabajos semestrales como por ejemplo, *¿Descentralización o Desalentador?*’, *“La región como espacio para el*

² Comparar Baena, Ernesto; Sánchez, Jhon Jairo y Montoya, Omar. “Algunos factores indispensables para el logro del desarrollo Regional”. *Scientia et Technica*. No. 31. (Agosto de 2006): 177-178.

³ Ver George, Pierre. “La Región: Tema geográfico de la organización del espacio”. En: *La Acción del hombre y el medio geográfico*, 1970. p.172.

⁴ Comparar Departamento Nacional de Desarrollo - DNP. “Características del Desarrollo Territorial Departamental”, 2008. p.16. Documento Electrónico.

desarrollo”, “*El Ordenamiento territorial en Colombia*”⁵. De conformidad con lo anterior, esta monografía es la conclusión natural de la labor académica desarrollada en la Facultad de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad del Rosario.

Este escrito no es producto del azar. Este escrito nace por la necesidad de resolver una inquietud surgida a lo largo de mis estudios, nace luego de muchas lecturas, nace por un deber con mis mayores y resulta conveniente como respuesta a lo inculcado por mis maestros, el sentido de servicio y de compromiso con el mejoramiento de las situaciones sociales que me enfrentan. Su finalidad no es otra que hacer un aporte significativo al permitir el reconocimiento académico y político de la Provincia en Boyacá. De este modo, se hace efectiva la invitación a participar en la construcción del departamento y de paso se contribuye a la investigación que sobre lo Territorial y sobre el Desarrollo Regional realiza la Universidad del Rosario.

De manera específica, la temática de esta monografía se inscribe dentro del área de Gobierno de la Facultad, en particular en el *Énfasis en gerencia de lo público* y se conecta con la línea de investigación *Alternativas de Desarrollo Regional* teniendo en cuenta que en esta monografía se intentará interpretar cómo lo Provincial es fundamental para el desarrollo regional a nivel departamental. De igual manera, el tema se relaciona con la línea de investigación en *Territorio, Descentralización y Democracia* de la Facultad de Jurisprudencia, teniendo en cuenta que se analiza el uso de las provincias como escenario de la participación que es herramienta de la planificación en la gestión del desarrollo regional.

Este estudio se divide en una Introducción, tres capítulos, un capítulo de Conclusiones y otro de Recomendaciones y la Bibliografía.

En el primer capítulo se hace una descripción de la provincia como unidad Territorial, Histórico-Funcional en el departamento de Boyacá. De entrada, se describe la provincia como resultado de la disposición del territorio y como resultado de la presencia de una cultura chibcha-hispánica. Luego, se destaca el uso de la

⁵ El Trabajo Semestral (el aprobar diez de ellos) es requisito para optar al grado de Politólogo, Internacionalista o Profesional en Gestión y Desarrollo Urbano de la Facultad de Relaciones Internacionales y Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

provincia en la división político-administrativa del departamento tomando como punto de referencia lo que se incluyó en la Constitución de 1991 respecto a esta unidad territorial y como reflejo de los diversos tipos regionales que se pueden identificar en el departamento.

En el segundo capítulo se explica el concepto de Planificación en la gestión del Desarrollo Regional Endógeno con sus elementos constituyentes. En primer lugar, se expone el concepto de Planificación; luego, se describe el vínculo entre la Planificación y la Gestión; después, se explica el Enfoque del Desarrollo Regional Endógeno haciendo énfasis en lo territorial.

En el tercer capítulo se analiza e interpreta el rol de la Provincia como unidad Territorial, Histórico-Funcional de Planificación en la gestión del Desarrollo Regional Endógeno a partir del análisis de los dos últimos planes de desarrollo departamentales.

En este apartado y a manera de antecedente, se hace una revisión de los planes de desarrollo departamentales posteriores a 1994 (posteriores a la aparición de la Ley 152 Orgánica del Plan de Desarrollo) para poder analizar los planes de desarrollo de las dos últimas administraciones desde la Territorialidad, la Historicidad y la Funcionalidad de la Provincia.

De este modo, se podrá interpretar el rol de la Provincia como unidad de planificación en la gestión del desarrollo regional en Boyacá al establecer que la inclusión de la Provincia en los planes de desarrollo de los gobiernos de Jorge Londoño y José Rozo Millán en Boyacá, es en *primer lugar*, el reconocimiento de la importancia que tiene como heredad (una creación desde las costumbres venidas de ultramar) y como resultado de la existencia de ciertos elementos naturales y humanos propios del territorio; en *segundo lugar*, la derivación de la existencia de la provincia como elemento proporcionado por la constitución a la organización territorial colombiana; en *tercer lugar*, dicha inclusión es consecuencia de la comprensión alcanzada respecto a la importancia que para el desarrollo regional tienen las particularidades político-administrativas del departamento; y en *cuarto lugar*, el uso

de las provincias en el marco del plan es la manera de hacer de la democracia y la descentralización un ejercicio real y efectivo.

Asimismo, se podrá corroborar la visión común de desarrollo que compartían estos dos gobernantes y que supera las cuestiones políticas o la temporalidad de sus cargos.

Se incluyen asimismo unas Conclusiones que sintetizan el documento y un capítulo final a manera de recomendación que, pensando en lo que sigue para esta investigación, interroga la situación de la Provincia a la luz de la recientemente aprobada Ley de Ordenamiento Territorial de 2011.

Se espera que el lector aprecie este escrito como una contribución a la diversidad que caracteriza la Ciencia Política y de paso, reconozca el compromiso de la autora por tratar de generar un efecto en su comunidad, en la realidad de la que es parte a través del aporte a su comprensión y de ser posible a su mejoramiento; lo anterior como un propósito básico de la investigación en ciencias sociales.

1. LA PROVINCIA EN BOYACÁ

*El territorio, la tierra que ocupamos, es un hecho externo al hombre, que el hombre aprende e introyecta en su pensamiento, en su alma, que usa y equipa con su presencia y trabajo. El hombre ocupa lugares, crea espacialidad, construye obras y socialmente destruye naturaleza. El territorio es un escenario donde se asientan funciones diversas que ocasionan divisiones de diferente tipo, políticas, administrativas, económicas y culturales (...)*⁶

La *Provincia* será entendida como una unidad territorial (lugar concreto para la acción) de distribución estratégica para la gestión (que cumple unas funciones) conformada por municipios de características homogéneas con fundamento histórico (que trasciende) y que de manera natural o institucional han definido una cabecera dispuesta como el principal centro de servicios⁷.

Dicha provincia tiene como propósito profundizar la identidad de la población, coordinar actividades de los municipios asociados e impulsar proyectos de interés departamental⁸. En el caso del departamento de Boyacá y siguiendo al historiador Javier Ocampo López, la provincia es y ha sido un elemento fundamental de la “psicología profunda del boyacense”⁹ y por lo tanto, en su modo de organizarse y relacionarse con el medio ambiente, es necesario ver al Boyacense como parte de una provincia.¹⁰

Según Ocampo, las 12 Provincias que integran el departamento de Boyacá, son el resultado de la subdivisión de las cuatro regiones naturales que surgen como consecuencia de la forma como se extienden los Andes Orientales en el territorio boyacense y que “conservan entre sí cierta trabazón ideal urdida por el origen racial y las costumbres todavía coloniales”¹¹. Asimismo, pero desde el punto de vista de su origen institucional, la Provincia fue la adaptación de la organización político-administrativa española en los territorios indígenas, lo que llevó a la formación de

⁶ Ver Mendoza Morales, Alberto. “Viaje a la región”, 2001. p. 6. Documento Electrónico.

⁷ Comparar Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo Para seguir creciendo”, 2009. p.83. Documento Electrónico.

⁸ “La Provincia únicamente por disposición legal puede obtener el carácter de nivel territorial”. Ver Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*, 1998. p. 147.

⁹ Ver Ocampo López, Javier. *Identidad de Boyacá*, 1997. p. 60.

¹⁰ Comparar Ocampo López. *Identidad de Boyacá*. p. 60.

¹¹ Ver Ocampo López. *Identidad de Boyacá*. pp. 26-27.

nuevas unidades étnico-políticas y al establecimiento de una nueva sociedad histórico-cultural de carácter mestizo. España hizo en la América “explotación económica y expansión étnica con deculturación; y realizó una gran difusión cultural, con el establecimiento de lengua, religión, instituciones, tradiciones, etc.”¹² .

Por ende, la provincia aunque deba verse como *una tradición intermitente* a nivel nacional, no lo es para Boyacá, que es uno de los departamentos donde la provincia se ha arraigado en el imaginario colectivo.

En este capítulo, se describe a la Provincia en Boyacá como unidad a la que la historia, la naturaleza y su uso le han dado sentido. En primer lugar y partiendo de la idea del territorio como contenedor y contenido, se enfatiza en las provincias como lugares naturales concretos en los que se organiza el departamento y se indica el proceso de evolución/construcción/adaptación del territorio que ocupa actualmente el departamento de Boyacá. En segundo lugar se hace énfasis en el uso que se ha dado a las provincias a nivel político-administrativo a partir de lo que incluye la Constitución de 1991 respecto a la Provincia como unidad territorial.

1.1 LA PROVINCIA COMO CONTENEDOR Y CONTENIDO

El territorio es acción, existe por los individuos y/o los grupos sociales que se asientan en él, estos lo adaptan y se adaptan, lo poseen y le ponen orden. Dicha organización responde no solo a las necesidades humanas sino a las condiciones naturales del mismo. Por esto, el territorio debe entenderse como contenedor natural de las dinámicas sociales de los grupos humanos que lo habitan, que le dan identidad, que le dan contenido.

1.1.1 La Provincia como contenedor: un hecho natural. Como ya se indicó, el territorio es contenedor de las acciones sociales que lo transforman y le otorgan usos específicos pero dichos usos están configurados en relación a las características físicas del territorio. El modo en que el territorio Boyacense se ha configurado es por supuesto el resultado de unas condiciones naturales específicas.

¹² Ver Ocampo López. *Identidad de Boyacá*. p. 56.

En ese sentido hay que indicar que, el relieve del territorio de Boyacá pertenece al sistema andino, distinguiéndose a nivel macro cuatro unidades morfológicas: primero, el valle del Río Magdalena o Región de Occidente; segundo, la cordillera Oriental o Región del Norte; tercero, el altiplano o Región Central y cuarto, el piedemonte de los Llanos Orientales o Región de Oriente¹³.

La Región Central, llamada también altiplanicie Cundiboyacence ocupa el 70% del territorio boyacense. Se caracteriza porque en ella se concentra la mayor parte de la población, las ciudades y aldeas del Departamento. Sus climas oscilan entre templado, frío y paramuno. Es zona minifundista y en donde se localiza el poder político y el área industrial. En esta región se concentró el mayor porcentaje de la población indígena chibcha y se localizaron los grupos españoles en la época colonial hispánica. Es el eje geopolítico y socio económico de Boyacá.

La Región de Oriente, corresponde al Valle de Tenza, Lengupá y el piedemonte llanero de la vertiente oriental de la Cordillera, se extiende hacia los Llanos de Casanare. El mayor concentramiento (sic) de la población se encuentra en el Valle de Tenza; el resto de la región... posee baja densidad demográfica.

La Región de Occidente, corresponde a las tierras de la vertiente Occidental de la Cordillera Oriental, hacia el Río Magdalena. Ocupa el 15% de la superficie de Boyacá. En esta región se encuentra el Territorio Vásquez, con densidad relativamente baja.

La región del Norte, se extiende en las tierras del cordón magistral de la Cordillera Oriental, la vertiente del río Chicamocha y las tierras de la Tunebia en donde se encuentran los últimos sobrevivientes indígenas en Boyacá.

A su turno, estas 4 unidades se dividen en *10 subregiones naturales* dentro de las que se han establecido las 12 provincias históricas integradas por municipios con vínculos históricos, sociales y territoriales particulares, como se sigue:¹⁴

La Altiplanicie Central, ahí encontramos las provincias de:

- *Centro*, integrada por los municipios de Tunja, Chivatá, Chíquiza, Cómbita, Cucaita, Motavita, Oicatá, Samacá, Siachoque, Sora, Soracá, Sotaquirá, Toca, Tuta y Ventaquemada.
- *Tundama*, integrada por los municipios de Belén, Busbanzá, Cerinza, Corrales, Duitama, Floresta, Paipa, Santa Rosa de Viterbo y Tutasá.
- *Sugamuxi*, integrada por los municipios de Aquitania, Cuítiva, Firavitoba, Gámeza, Iza, Labranzagrande, Mongua, Monguá, Nobsa, Pajarito, Pesca, Tibasosa, Tópaga, Tota y Sogamoso.

El Altiplano de Ramiriquí, allí se encuentra la provincia de:

- *Márquez*, integrada por los municipios de Boyacá, Ciénaga, Jenesano, Nuevo Colón, Ramiriquí, Rondón, Tibaná, Turmequé, Úmbita y Viracachá.

La subregión de Paz de Río, Tasco y Socha, aquí se ubica la provincia de:

- *Valderrama*, integrada por los municipios de Betéitiva, Chita, Jericó, Paz del Río, Paya, Pisba, Socha, Socotá y Tasco.

¹³ Comparar Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. pp. 8-11. Documento Electrónico.

¹⁴ Comparar Ocampo López. *Identidad de Boyacá*. pp. 29-35 y Comparar Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”, 2004. pp. 26-29. Documento Electrónico.

La subregión del Norte y Gutiérrez, que da lugar a las provincias de:

- Norte, integrada por los municipios de Boavita, Covarachía, La Uvita, San Mateo, Sativanorte, Sativasur, Soatá, Susacón y Tipacoque.
- Gutiérrez, integrada por los municipios de Chiscas, Cubará, El Cocuy, Guacamayas, Güicán, El Espino y Panqueba.

El Valle del Magdalena o Territorio Vásquez que junto a la subregión denominada la Vertiente Occidental Andina y la subregión del Valle de Chiquinquirá, son lugar de emplazamiento de la provincia de:

- Occidente, integrada por los municipios de Briceño, Buenavista, Caldas, Chiquinquirá, Coper, La Victoria, Maripí, Muzo, Otanche, Pauna, Puerto Boyacá, Quípama, Saboyá, San Miguel de Sema, San Pablo de Borbur y Tununguá.

La subregión de Villa de Leyva y Moniquirá, lugar de la provincia de

- Ricaurte, integrada por los municipios de Arcabuco, Chitaraque, Gachantivá, Moniquirá, Ráquira, Sáchica, Santana, San José de Pare, Santa Sofía, Sutamarchán, Tinjacá, Togui y Villa de Leyva.

La subregión del Valle de Tenza en donde se ubica las provincias de:

- Neira, integrada por los municipios de Chinavita, Garagoa, Macanal, San Luis de Gaceno y Santa María.
- Oriente, integrada por los municipios de Almeida, Chivor, Guateque, Guayatá, La Capilla, Pachavita, Somondoco, Sutatenza y Tenza.

Y la subregión de Lengupá donde se ubica la provincia de:

- Lengupá, integrada por los municipios de Berbeo, Campohermoso, Miraflores, Páez, San Eduardo y Zetaquirá.

Mapa 1. División provincial.



Fuente. Alcaldía de Gachantiva. Mapas. Documento Electrónico.

Hay que indicar además, que desde 1995 por decreto 1509 del 27 de diciembre, algunos municipios que pertenecían a la provincia de Sugamuxi y a la provincia de Valderrama se integraron a la provincia de *La Libertad*¹⁵.

Se puede ver que la distribución de las comunidades humanas, el modo como ejercen su dominio político y los usos económicos del territorio se relacionan con la disposición del relieve y el tipo de clima.

1.1.2 La Provincia como contenido: una herencia de la construcción histórica departamental. El territorio es acción, es tomado y transformado una y otra vez por los grupos sociales que lo ocupan. En este apartado se describirá la existencia de provincias en Boyacá, como reflejo del uso que a través de la historia le han dado los grupos humanos asentados en este territorio. En primer lugar se hará referencia a los moradores prehispánicos y luego a los poseedores hispánicos.

a. La Provincia en Boyacá: una herencia de la organización territorial y político-administrativa Prehispánica. Debemos entender que la instauración de un sistema de administración particular por parte del imperio español en sus dominios “de la mar océano”, no fue incongruente respecto a las formas en que el territorio estaba dispuesto de manera natural ni respecto al modo como era explotado u ocupado por los nativos americanos.

Como lo indican Herrera y Bonnet y según Jaime Jaramillo Uribe en su artículo “Nación y Región en los orígenes del Estado Nacional en Colombia” “las primeras divisiones adoptadas en el periodo colonial “no fueron arbitrarias”, sino que “correspondían a la existencia real de ciertas diferencias de geografía, riquezas naturales y aún antecedentes de población y cultura prehispánica”. Por ello la correlación entre el llamado “Nuevo Reino de Granada” y el “Reino de los Chibchas”, es un elemento de análisis importante para entender que, las construcciones espaciales y regionales no parten de un vacío histórico, sino que

¹⁵ Se han creado tres provincias que han tenido un uso intermitente, la más usada la *Provincia de La Libertad* pero también han existido por ordenanza la *Provincia de Puerto Boyacá* y la *Provincia de Cubará* Comparar Ocampo López. *Identidad de Boyacá*. p. 89.

proviene de territorios creados que evolucionan y cuyos límites terminan por transformarse y por nominarse de manera diferente¹⁶.

Además y según revisión hecha por Alexander Uribe de la obra *Historia de la subregionalización de los Santanderes*, “en lo que se refiere a los Santanderes y Boyacá, las provincias existentes desde la época colonial, como Guane, del Carare, del Rincón de Vélez, de las quebradas del Tequia, de los Muzos, de los Teguas, entre otras, no respondían solamente a entidades territoriales, sino a entidades humanas distintas que ocupaban lugares determinados. Ésta “subregionalización” del universo social étnico, por medio del término provincia, habla más del conjunto social que del simple territorio, contrario a como fue entendido por muchas constituciones de la época republicana, incluyendo la de 1991. Dicen los investigadores, apoyados en las crónicas de Fray Pedro Simón, que la provincia estaba unida al grupo étnico que poblaba el territorio. Esta concepción explica el sentido de pertenencia que se tiene por la provincia en la sociedad de varios departamentos en los que subsiste la figura”¹⁷.

Entonces, el departamento de Boyacá, en la delimitación de su territorio, se puede rastrear en las tierras donde floreció la cultura Muisca o Chibcha y dentro del área de influencia del Cacicato del Zaque que junto con el Cacicato del Zipa fueron usos territoriales indígenas que aprovecharon los españoles para establecerse.

b. La provincia en Boyacá: una herencia de la organización territorial y político-administrativa Hispánica. Desde el siglo XVI el desenvolvimiento histórico de Boyacá está relacionado directamente con la coyuntura histórica mundial de la expansión europea. En América, “la metrópoli representa un nivel elevado y proteccionista en relación con sus provincias y colonias”¹⁸ y las formas político-administrativas allí asentadas. El establecimiento de provincias fue

¹⁶ Comparar Herrera Ángel, Martha y Bonnett Vélez, Diana. “Ordenamiento Espacial y Territorial colonial en la ‘Región Central’ neogranadina. Siglo XVIII. Las visitas de la tierra como fuente para la historia agraria del siglo XVIII”. *América Latina en la Historia Económica*. (julio-diciembre 2001): 29.

¹⁷ Ver Uribe Ochoa, Jhony Alexander. “La provincia en el Modelo Territorial Colombiano. Estado de Arte”. *Via Inveniendi et Judicandi*. (junio de 2009):14.

¹⁸ Ver Ocampo López, Javier. *Historia del pueblo boyacense. De los orígenes indígenas y míticos a la culminación de la independencia*. 1983. pp. 43-44.

uno de los mecanismos que utilizó la metrópoli para institucionalizar su dominio transoceánico.

El concepto de Provincia, se remonta al imperio romano y se arraigó en el actual territorio que ocupa Colombia, a través de instituciones coloniales, como las gobernaciones de las que se derivaron las provincias que se asentaron en los centros urbanos de mayor relevancia en el territorio nacional. Entre 1717 y 1810 el Virreinato de la Nueva Granada contó con 24 provincias subdivididas en Cantones y Parroquias. Posteriormente, el territorio del Virreinato adquiere el nombre de Confederación de Provincias Unidas de la Nueva Granada (1810-1819) constituida por 15 provincias¹⁹; como se ve, se conserva el uso de las provincias luego de la independencia aunque esta fue acompañada y en ciertas épocas reemplazada del todo por otras formas de organización también propias de la forma de organización territorial europea.

En 1821 en el Congreso de Cúcuta surgió el departamento de Boyacá. Los departamentos estuvieron acompañados de figuras como las provincias, los cantones y las parroquias. El departamento de Boyacá estaba integrado por las provincias de Tunja, Pamplona, Socorro y Casanare.

A partir de 1824 aparecen los departamentos (doce en total) que se subdividen a su vez en provincias, cantones y parroquias. La provincia mantuvo un notorio protagonismo hasta el establecimiento de la República de la Nueva Granada (1830-1856). En ese momento, se suprimen los departamentos existentes y se fortalecen las Provincias que junto a los distritos parroquiales, anteriormente parroquias, constituyeron la estructura básica de la organización territorial de la época.²⁰

Más tarde, entre 1857 y 1863, opera la Confederación Granadina que restablece los estados soberanos, integrados por provincias y distritos parroquiales, que son finalmente suprimidos en 1886. En 1857 el Estado soberano de Boyacá estaba conformado por las provincias de Tunja, Tundama y Casanare y los cantones

¹⁹ Comparar Rodríguez Araujo, Edilberto. “Las disparidades interprovinciales en Boyacá”. *Apuntes del CENES*. Vol. 27 (junio de 2007): 208.

²⁰ Comparar Rodríguez Araujo. “Las disparidades interprovinciales en Boyacá”. p. 208.

de Chiquinquirá y Vélez. De los cuatro departamentos existentes en 1857 se pasó a seis en 1863: Casanare, Tundama, Norte, Occidente, Oriente y Centro.

La Constitución de 1886, de carácter centralista, dividió el país en departamentos, éstos en provincias y estas en municipios. Las provincias fueron suprimidas en 1911 por Decreto Ejecutivo No. 306 y varios municipios le fueron segregados a Boyacá para constituir la comisaría de Arauca. Posteriormente los municipios pertenecientes a la Orinoquía formaron la intendencia de Casanare siendo su territorio anexado nuevamente a Boyacá hasta el año de 1973, cuando de nuevo se le segregaron otros territorios.²¹

De lo dicho en este apartado “se puede entender en la historia del Pueblo Boyacense la dinámica evolutiva del establecimiento y desarrollo en el territorio y en el tiempo del pueblo chibcha”²² y del pueblo español ubicados en el área Centro-Oriental de Colombia. Boyacá, el territorio actual del departamento, tiene una identidad propia que lo diferencia de otras regiones de Colombia. Dicha identidad lleva implícita la fuerza de integración que impulsa procesos de diversidad en la unidad, de la visión de las partes que no se conciben sin su conjunto y del conjunto que no se concibe sin las partes²³.

La penetración de los diversos núcleos sociales en el territorio boyacense permite analizar las formas de **adaptación y transformación del medio** por parte de sus gentes, **descendientes de chibchas y españoles**. Tenemos en cuenta que existen **tipos regionales de boyacenses**, con características propias de acuerdo con el medio. El **boyacense reinoso** del Altiplano [...] el **boyacense calentano** de Lengupá [...] el **boyacense de Moniquirá** acostumbrado a la tierra templada [...] el **boyacense del Magdalena Medio**... que mezcla los intereses boyacense con los antioqueños [...] Los diversos tipos regionales han sido interpretados por los gobernantes cuando hacen la diferenciación de **las provincias boyacenses** sin cuyo conocimiento es imposible llegar a la psicología profunda del boyacense y a las medidas gubernamentales para la administración socio-política de Boyacá.²⁴

²¹Comparar Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. p. 9. Documento Electrónico.

²² Ver Ocampo López. *Historia del pueblo Boyacense. De los orígenes indígenas y míticos a la culminación de la independencia*. pp. 67-69.

²³ Comparar Uribe Ochoa. “La provincia en el Modelo Territorial Colombiano. Estado de Arte”. p.14.

²⁴ Ver Ocampo López. *Identidad de Boyacá*. pp. 59-60.

1.2 LA PROVINCIA EN LA DIVISIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DEPARTAMENTAL

Como se ha indicado, la organización del territorio en provincias es resultado de la herencia chibcha-hispánica y efecto de unas condiciones naturales inherentes al territorio. Las provincias como unidades a las que dan origen la historia y la tierra, han tenido varias funciones entre ellas la de servir como marco para el ejercicio del gobierno departamental. En este apartado, describiremos el uso que en el nivel político-administrativo han tenido recientemente las provincias en Boyacá, pero antes, es necesario verificar el rol de la provincia en la Constitución Nacional.

1.2.1 La provincia a la luz de la Constitución Política Colombiana de 1991. Como ya se indicó en la Introducción respecto al título, se apelará a la noción de unidad al referirse a la provincia, entendiendo una unidad como cosa completa y diferenciada que se relaciona con otras y además, para diferenciarla de las entidades que sí lo son según la ley. Porque la provincia, no es una entidad territorial en los términos de la ley.

El artículo 286 de la Constitución Política enuncia que “son entidades territoriales, los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas; y que por ley, se podrá dar el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y que son las asambleas a quienes corresponde la creación de dichas entidades”²⁵.

En lo que se refiere a sus características, el artículo 321 dice que “las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento”²⁶. Se indica además que “la ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrían organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la ley y los municipios que las

²⁵ Ver Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*. p. 147.

²⁶ Ver Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*. p.166.

integran”²⁷. Y también indica que “las provincias serán creadas por ordenanza a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley y que para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados”²⁸.

Finalmente y respecto a su financiación, el artículo dice que corresponde al departamento y a los municipios aportar a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes según determinen la asamblea y los consejos respectivamente.

1.2.2 La provincia en la división política-administrativa en Boyacá.

Aunque en estricto sentido legal no se cumplan con todas las disposiciones indicadas (por ejemplo lo que respecta al estatuto que no se ha configurado o respecto a la financiación) las provincias existen y tienen uso político-administrativo. El territorio sobre el que se gobierna en Boyacá se piensa en términos provinciales. Como indica Edilberto Rodríguez Araujo citando a Orlando Fals Borda, “una de esas figuras propia nuestra así provenga de la época colonial, es la provincia, concebida como unión de varios municipios afines y colindantes que trabajan juntos, producen juntos, se conocen y apoyan unos a otros. Colombia nació como unión de provincias, no de departamentos”²⁹.

Por eso en Boyacá se puede pensar y actuar provincialmente. Esta funge como escenario para el ejercicio de las nuevas perspectivas de gestión de lo público que incluyen el desarrollo regional endógeno. Además, la agregación de municipios en Provincias permite profundizar en la *descentralización*³⁰ y la *desconcentración* que tiene por mandato constitucional el país, al tiempo que se ejerce la coordinación, concurrencia y subsidiariedad que le corresponde a los departamentos en relación con las demás entidades territoriales y la nación. También, las Provincias sirven como

²⁷ Ver Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*. p.166.

²⁸ Ver Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*. p.166.

²⁹ Ver Rodríguez Araujo. “Las disparidades interprovinciales en Boyacá”. pp. 207-210.

³⁰ Colombia es una república centralista pero “la centralización política no es incompatible con la descentralización administrativa, ni con la autonomía de las entidades regionales”, aunque implica a diferencia del federalismo, “control por parte del estado central. Comparar Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana. “El modelo de descentralización territorial en la constitución colombiana de 1991”. p. 15. Documento Electrónico.

“marco para la distribución de servicios y actividades a cargo del departamento y que implican a varios municipios a la vez”.³¹

En términos de uso por parte del gobierno departamental, las provincias tienen antecedente en la ordenanza 037 de 1991 que apalancó la asociación de los 123 municipios de Boyacá, determinando unas pautas organizacionales para propiciar un adecuado funcionamiento.

De lo anterior se sigue que las Provincias se reconozcan en su funcionamiento, en su empleo en tareas diversas debido a la facilidad, idoneidad, utilidad y comodidad de su empleo.

Como se ha descrito en este capítulo, el departamento de Boyacá se organiza más adecuadamente como entidad político-administrativa en la existencia de las provincias. La Provincia para el caso particular del departamento, es una unidad territorial, histórico-funcional que facilita las tareas de gobierno.

Es una unidad territorial porque ocupa un lugar concreto, con características particulares y donde se produce la acción de los grupos humanos. Boyacá está ubicado en el centro-oriente de Colombia y agrupa territorios del valle del Río Magdalena, de la cordillera Oriental, del altiplano y del piedemonte de los llanos orientales. En él, se han configurado y reconfigurado las provincias que son básicamente doce: Centro, Tundama, Sugamuxi, Márquez, Valderrama, Norte, Gutiérrez, Occidente, Ricaurte, Neira, Oriente y Lengupá; aunque de manera intermitente se han incluido las provincias La Libertad, Cubará y Puerto Boyacá.

Es una unidad histórica porque su existencia ha trascendido en el tiempo, porque la presencia chibcha-hispánica transformó, edificó, configuró unos usos particulares al territorio; usos que hacen compatible el territorio central del *Nuevo Reino de Granada* con el *Reino de los Chibchas* y que siguen siendo útiles para el desarrollo del departamento.

Y, es una unidad funcional porque se emplea para unas labores específicas que optimizan, facilitan y son útiles para el gobierno; aunque algunas de estas

³¹ Ver De la Calle Lombana, Humberto. *Una propuesta para la reivindicación de la provincia*, 1995. p.26.

funciones se puedan rastrear en la Constitución y la ley, en general, se derivan de la presencia de *diversos tipos regionales boyacenses* y de las necesidades que en un momento particular han tenido y tienen los municipios agrupados en cada una de ellas.

En consecuencia, a través de las provincias, se profundiza en la identidad de la población boyacense, en las características naturales de su relieve, se coordinan actividades de los municipios asociados y se impulsan proyectos con impacto departamental.

2. LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO

En este capítulo, se exponen los elementos conceptuales y teóricos que permiten entender el rol de la Provincia para la Planificación en la gestión del Desarrollo Regional Endógeno. Para esto, se expone el concepto de Planificación y luego su lugar en el proceso de Gestión. Asimismo, se presenta el Enfoque del Desarrollo Regional Endógeno, haciendo diferencia entre el concepto de Desarrollo Regional y el Enfoque Teórico. Estos elementos facilitaran el análisis que se desarrolla en el tercer capítulo.

2.1 LA PLANIFICACIÓN

La planificación es un método de intervención para producir un cambio en el curso de los eventos. Por ello, cuando se aplica a la conducción de la sociedad, está influida por las ideas que orientan tal sociedad y está limitada por las condiciones naturales en que esta sociedad se desarrolla. La planificación debe llevar al buen uso del territorio geográfico y social.

La planificación debe verse como un proceso social participativo que define los propósitos de una entidad y los medios para alcanzarlos es decir su *qué hacer* y *cómo hacerlo*; es una herramienta sustantiva del gobernante contemporáneo y su objetivo fundamental es el desarrollo sustentable.³²

La planificación no es una actividad libre o lúdica, sino es una “tarea” a cumplir por los tomadores de decisión. Pero esa “tarea” no tiene el carácter de una exigencia absoluta de tipo ético (o de una presunta obligatoriedad como la de los valores propagados en una “ideología”), sino surge de la dimensión racional y de la convicción -que es uno de los puntos en que se distingue un sistema organizado de su entorno- de que el trabajo en la incertidumbre, la inseguridad y los problemas debe

³² Comparar Escuela Superior de Administración Pública - ESAP. *La planeación del Desarrollo Territorial. Nuevas perspectivas*, 1998. p. 53 y Comparar CINSET. *Planeación Territorial y Descentralización*. 1992, p.10.

realizarse de modo metódico y no simplemente por improvisación o dejándose llevar.³³

La planificación ayuda a formular con coordinación los planes, los programas y los proyectos de las regiones. La planificación del desarrollo regional destaca más la interdependencia de las localidades de una región y es posible coordinar mejor su desarrollo.³⁴ Por ello es importantísimo organizar el desarrollo regional futuro siguiendo determinadas directrices establecen las facetas de la política de desarrollo.

2.1.1 La Planificación y la Participación. La planificación debe partir de la generación de consensos que permitan la organización de recursos y producción de resultados de impacto en el desarrollo individual y colectivo. Por lo anterior, una de las características del proceso de planificación es la Participación Efectiva. El proceso de Planificación debe brindar la posibilidad real de intervención a todos aquellos que representan grupos de interés, debe considerar las opiniones e intereses de los diferentes actores con el fin de priorizar problemas y acciones y lograr el máximo nivel de beneficio social posible y debe permitir llegar a acuerdos y definir propósitos, objetivos y metas compartidas, de acuerdo con la visión de futuro concertada.³⁵

De esta manera:

Se logra que el ejercicio resulte más adecuado y pertinente. La participación efectiva y la búsqueda de consensos, refuerza *el Sistema de Información*, fundamental en el proceso de planificación. Pero también, permite crear una *Visión Estratégica*, le otorga *Integralidad*, permite la *Articulación y eficiencia* en la asignación de recursos, genera mayor *Equidad* y por supuesto facilita la *Evaluación* a través del seguimiento permanente al proceso de planificación del desarrollo.³⁶

2.1.2 La Planificación y los Planes de Desarrollo. Como ya se indicó, es importante organizar el desarrollo regional futuro. Si dicha organización toma la forma de metas cuantitativas, que deberán alcanzarse en un lapso previsto y describen

³³ Comparar ESAP. *La planeación del Desarrollo Territorial. Nuevas perspectivas*. p. 53.

³⁴ Comparar ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*, 1982. p.29-34.

³⁵ Comparar Departamento Nacional de Planeación - DNP. "Gestión Pública Local", 2005. p. 38-39. Documento Electrónico.

³⁶ Ver DNP. "Gestión Pública Local". p. 38-39. Documento Electrónico.

los medios para lograr esas metas; el conjunto de directrices suele llamarse *Plan de Desarrollo*. Los planes son el resultado de la Planificación.

El plan no es más que “una manera peculiar de expresar la política de desarrollo”³⁷. Los planes de desarrollo tienen una importancia significativa ya que según sus disposiciones y métodos de preparación y ejecución “pueden servir como medios para unificar el país bajo una dirección central sin destruir la identidad de las regiones o para conseguir la descentralización del poder y la autoridad sin poner en peligro la unidad nacional”.³⁸ El plan de desarrollo deberá tener muy en cuenta la dependencia recíproca entre las diferentes regiones y entre éstas y el resto del país.

La característica más sobresaliente de los planes es “la coordinación en el espacio de las distintas actividades económicas y sociales del futuro”³⁹. Por ende, el plan se convierte en un instrumento eficaz para señalar a las autoridades nacionales de una manera consistente, las necesidades y las posibilidades del desarrollo local. Son también características de los planes de desarrollo: la Pertinencia, la Articulación, la Estructuración, la Integralidad, la Viabilidad, la Concertación y la posibilidad de ser Evaluados.⁴⁰

2.2 LA PLANIFICACIÓN COMO ESTADIO DE LA GESTIÓN

Luego del desmonte de estado benefactor se reemplazó la planeación con la planificación, que se convirtió en central para el ejercicio de buen gobierno. Del mismo modo la Planificación se integra a un proceso más extenso y profundo que es la Gestión. De esta manera la tarea de pensar el futuro se convierte en un ciclo en continuo perfeccionamiento.

La gestión debe buscar de manera eficaz y eficiente resultados frente a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y en consecuencia avanzar hacia un desarrollo integral sostenible. Es un proceso

³⁷ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. p.29.

³⁸ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. p. 33

³⁹ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. p.30.

⁴⁰ Comparar DNP. “Gestión Pública Local”. p. 41. Documento electrónico.

sistémico, que debe contar con la participación de la administración, la organización política y la comunidad.⁴¹ El Buen Gobierno es en definitiva el fundamento de la Gestión “Desarrollar capacidades efectivas para definir y aplicar políticas que impulsen procesos articulados de desarrollo en territorios y comunidades, haciendo un uso efectivo del conjunto de instrumentos y recursos públicos concertados con el sector privado, todo lo cual contribuya a gestar mayor legitimidad política y adhesión ciudadana”

La Gestión incluye la Planificación, pero también, tiene fundamento Administrativo y Financiero.

2.2.1 La Gestión y la Administración. Los diferentes instrumentos de Gestión, posibilitan la administración del territorio en su conjunto⁴² con fundamento en el avance de la Desconcentración y la Descentralización así como la Coordinación de la oferta pública de bienes y servicios.

Desconcentración significa situar recursos, responsabilidad por funciones y capacidad ejecutora en dependencias o lugares geográficos alejados del nivel central, aunque manteniendo una subordinación jerárquica de tales unidades a la autoridad central que encomienda esas labores. La Descentralización Territorial implica avanzar en un modelo de gestión que da un mayor protagonismo en las decisiones a los niveles subnacionales y a la población. La transferencia de capacidad de toma de decisión y de ejecución a otros niveles se considera necesaria para resolver los problemas en el territorio en el que se producen.⁴³

Del mismo modo, es fundamento administrativo de la Gestión el Coordinar la oferta pública de bienes, servicios y productos en el territorio, esto con el fin de garantizar que estos sean oportunos, complementarios, de calidad y se provean en la secuencia adecuada en el caso que se trate de bienes que se encuentren en una cadena de insumo-producto.

⁴¹ Comparar DNP. “Gestión Pública Local”. p.8. Documento electrónico.

⁴² Comparar Ministerio de Desarrollo Económico. “Serie procesos de Aplicación”, 1997. pp. 23 y 53.

⁴³ Comparar Gobierno de Chile División de desarrollo regional Departamento de fortalecimiento regional. “Guía metodológica Sistema de Gestión territorial integrada”. pp. 4-7. Documento Electrónico.

2.2.2 La Gestión y la Financiación. La Gestión incluye la Financiación, que comprende aquellos recursos que son generados y ejecutados en función del desarrollo. La Gestión financiera se define como el manejo financiero desde el punto de vista de la planificación de recursos, la ejecución, seguimiento y evaluación y finalmente la forma de consecución de otros recursos. La determinación o definición financiera del territorio es condición *sine quanon* para ejecutar el plan.⁴⁴

Así, se obtiene una mayor eficiencia de los recursos públicos al sincronizar y complementar las acciones en el territorio. Del mismo modo se logra dar mayor eficacia a la ejecución del presupuesto público, pues las acciones de servicios complementarios se apoyan y potencian y no se obstaculizan. La Gestión debe orientarse a la formulación de presupuestos regionales que sean la expresión financiera de los planes y programas de los servicios que tienen presencia regional o proveen bienes y servicios en el territorio, ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación.⁴⁵

2.2.3 La Gestión y la Planificación. La Gestión incluye también la articulación permanente “de los procesos de Diseño, Ejecución y Evaluación/Ajuste de las estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero; en principio a compromisos concertados y con el propósito de mejorar las condiciones de vida de la población de un territorio”⁴⁶.

Durante el Diseño del Plan, se identifican, ordenan y armonizan –de manera participativa y concertada– el conjunto de estrategias seleccionadas para alcanzar determinadas metas, según sea la problemática analizada, las potencialidades del desarrollo y los recursos disponibles. Como ya se indicó, el Plan de Desarrollo es el instrumento básico del proceso de planificación, en el que se identifican los objetivos, estrategias y metas de corto, mediano y largo plazo que permitirán solucionar total o parcialmente la problemática de la entidad territorial.

La ejecución, es el proceso en el cual se realizan las estrategias de desarrollo identificadas y aprobadas en el Plan de Desarrollo a través del presupuesto de rentas y gastos, de la contratación y de la realización de los programas y proyectos.

La evaluación/ajuste, por su parte consiste en hacer un seguimiento periódico, sistemático y continuo a las acciones de la administración, de acuerdo con los lineamientos, estrategias y metas del Plan de Desarrollo, con el fin de retroalimentar la gestión, realizar ajustes a los

⁴⁴ Comparar Ministerio de Desarrollo Económico. “Serie procesos de Aplicación”. p. 59.

⁴⁵ Comparar Gobierno de Chile. “Guía metodológica Sistema de Gestión territorial integrada”. pp. 4-7. Documento Electrónico.

⁴⁶ Comparar DNP. “Gestión Pública Local”. p.9. Documento electrónico.

planes, permitir procesos de rendición de cuentas y lo que es más importante, contar con argumentos para la definición de políticas públicas y la toma de decisiones.⁴⁷

Como se mencionó anteriormente, en el proceso de Gestión pública participan e interactúan no sólo la administración municipal y la dirigencia política sino también la comunidad. La población civil participa ejerciendo control social y siendo cogestora de las acciones públicas.

De acuerdo con esto:

La participación activa de las comunidades en los procesos de Gestión es fundamental y por ello se debe avanzar en su concientización de que el Estado no genera por sí mismo las riquezas o recursos financieros, sino que estos provienen de las comunidades a través del pago de impuestos y tarifas. Los únicos recursos que provienen del mismo Estado corresponden a aquellos derivados de la explotación de los recursos naturales, el monopolio de ciertas actividades industriales o comerciales o recursos de crédito externo o interno; sin embargo, cuando el Estado explota petróleo, carbón u otras riquezas para financiar obras o pagar empréstitos, está aprovechando recursos que son de toda la colectividad y por tanto tiene el derecho y el deber de participar en las decisiones tomadas... Asimismo, es importante que las comunidades conozcan cuál es el origen y el destino de los recursos del Estado, ya que de esta manera es más fácil comprender las decisiones tomadas en torno a la priorización de inversiones en la fase de planificación, la racionalización de gastos o el establecimiento de impuestos o tarifas.⁴⁸

En el marco de la democracia participativa el éxito de la gestión, en gran medida depende de la calidad de la participación. La Constitución Política establece una serie de mecanismos que permiten que las comunidades tengan un papel activo frente a las decisiones públicas⁴⁹.

Y por consiguiente es definitivo planificar y gestionar de manera paralela involucrando a los actores colectivos de manera continua en estos procesos de cambio de la condiciones de vida que se intentan transformar.⁵⁰

2.3 EL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO

En esta monografía se hace énfasis en la *Organización de los territorios*⁵¹ como uno de los factores que determina el Desarrollo Regional. Lo anterior, teniendo en cuenta

⁴⁷ Ver DNP. “Gestión Pública Local”. pp. 9-10. Documento electrónico.

⁴⁸ Ver Poggiese, Hector. “Metodología Flacso de Planificación-Gestión (Planificación participativa y Gestión asociada)”, 1993. p. 14.

⁴⁹ Ver Poggiese. “Metodología Flacso de Planificación-Gestión (Planificación participativa y Gestión asociada)”. pp. 12-14.

⁵⁰ Comparar Poggiese. “Metodología Flacso de Planificación-Gestión (Planificación participativa y Gestión asociada)”. p. 2.

⁵¹ Organizar se refiere a disponer algo ordenadamente con miras a una función o usos determinados, para nuestro texto la organización del territorio se refiere al modo como la provincia como lugar concreto al que la historia ha dado reconocimiento e importancia, se usa para la planificación tanto

que “El territorio organizado constituye la base doméstica donde se construye la ventaja competitiva”⁵². Este énfasis es comprensible desde el Enfoque del Desarrollo Regional Endógeno. Sin embargo y antes de definir en qué consiste este enfoque es necesario entender que es el Desarrollo Regional.

2.3.1 El Desarrollo Regional. Para comenzar, se debe indicar que la demanda de delimitación de un sistema de regiones surge por la necesidad de aumentar la eficacia de la planificación considerada en su conjunto y dar solución regional a problemas que no se pueden resolver en el ámbito local.⁵³

Ahora, en lo correspondiente al Desarrollo Regional, este consiste en un proceso de cambio social sostenido que apunta al perfeccionamiento de la región, de la comunidad de personas que constituye la sociedad regional y de cada individuo miembro y del territorio que ocupan. Como lo afirma Hilhorst, un aumento en el bienestar de la región debe verse expresado en “indicadores como el ingreso por habitante, disponibilidad de servicios, adecuación del sistema legal-administrativo, etc. La visión del desarrollo regional permite ocuparse de las regiones diferencialmente y por consiguiente de sus problemas particulares sin perder la perspectiva nacional⁵⁴.

Además, las regiones juegan un *Papel Creativo* al presentarse como instrumentos de la toma de decisiones para la participación activa de las poblaciones en la definición y ejecución de una combinación de políticas, planes y proyectos de desarrollo local, regional y nacional (organizar y racionalizar mejor la presión política local para que participe en el proceso de la toma de decisión). Esta idea se basa en el supuesto de que el regionalismo –entendido como conciencia regional, patrones culturales regionales y solidaridad regional- constituye un factor positivo para el desarrollo.⁵⁵

como escenario para la participación como para el diseño y ejecución de proyectos, como se verá más adelante.

⁵² Ver Baena, Sánchez y Montoya. “Algunos factores indispensables para el logro del desarrollo Regional”. pp. 177-178.

⁵³ Comparar ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 97-140.

⁵⁴ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 25-142.

⁵⁵ Comparar ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 148-151.

Las regiones pueden justificarse en un amplio campo técnico, principalmente para la toma de decisiones y para la coordinación al interior de nación. Entre las funciones de las regiones tenemos:

- Crear, analizar y proyectar información subnacional.
- Contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales.
- Relacionar los proyectos específicos mediante una sub-agregación regional.
- Coordinar la inversión sectorial por regiones.
- Incorporar al proceso de desarrollo los recursos naturales, humanos y financieros, organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso nacional de la toma de decisión.
- Introducir criterios nacionales en los esfuerzos por obtener una medida de la autonomía regional, combinar flexibilidad de las unidades necesarias para el proceso del desarrollo, con la estabilidad requerida por el regionalismo sociocultural y la rigidez de un sistema continuo de información.⁵⁶

Pero además de lo técnico, la introducción del concepto regional significa como afirma Walter Stöhr, “formalizar y ordenar un acto mental que ya existe, retomar los regionalismos implícitos que tiene”⁵⁷ como en nuestro caso los antecedentes de la colonización común.

2.3.2 Enfoque de Desarrollo Regional Endógeno. De manera específica, la Teoría del Desarrollo Regional Endógeno le apuesta a activar las capacidades internas de las organizaciones territoriales, a movilizar el talento humano, la organización y a aprovechar la cultura y la identidad local. De esta manera, se logra el óptimo empleo de los impulsos del crecimiento así como el diseño de estrategias efectivas para disminuir los desequilibrios. El capital social, el capital humano, el conocimiento, las instituciones, están determinados dentro de la región y no de forma exógena.

El Desarrollo Regional Endógeno incluye 4 planos: el plano *político*, se refiere a la capacidad territorial para tomar decisiones relevantes, a la capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo y a la capacidad de negociar; el plano *económico*, se refiere a la apropiación y reinversión *in situ* de parte del excedente a fin de diversificar la economía, dándole una base de sostenibilidad al territorio en el tiempo; el plano *tecnológico-científico* y el plano *cultural*, como matriz generadora de identidad socio-territorial.

⁵⁶ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 148-151.

⁵⁷ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. p. 53-16.

Como se puede ver la endogeneidad del desarrollo adquiere múltiples formas incluyendo el modo como se organiza, se identifica y se usa el territorio, porque como afirma Vázquez Barquero, la endogeneidad estaría definida por la especificidad territorial de los problemas. Y por supuesto, la búsqueda de soluciones pasa por la potenciación de esas condiciones naturales que le son propias al territorio.

En ese sentido, un Desarrollo Regional Endógeno debe hacer uso de la Planificación. En primer lugar, la delimitación y circunscripción de la planificación a un territorio particular y específico facilita el “qué hacer” gubernamental al poner de precedente las necesidades y potencialidades particulares de dicha unidad territorial. El desarrollo endógeno indica que para activar las capacidades internas de las organizaciones territoriales (como el departamento) es necesario aprovechar la ubicación y el ecosistema, las instituciones, el sistema de producción, la cultura y la identidad, etc. Un territorio organizado a partir de sus peculiaridades provee “un entorno favorable para la transformación de las ventajas comparativas en ventajas competitivas sustentables”⁵⁸.

En segundo lugar, la construcción de instrumentos, de planes de desarrollo desde una perspectiva territorial resulta significativa para la gestión del desarrollo porque permite la articulación permanente de los procesos de planificación, ejecución y evaluación teniendo siempre presente el aprovechamiento de los recursos con que se cuenta; de este modo se facilita la identificación de “las capacidades que se encuentran ocultas, diseminadas o mal utilizadas”⁵⁹ como parte de una visión endógena.

Así, se adquiere lo que Boisier denomina (dentro del plano político del Desarrollo Endógeno) *capacidad territorial para tomar decisiones* lo que significa poseer capacidad para elegir, diseñar y ejecutar (planificación-gestión) una política o políticas coherentes de desarrollo.⁶⁰

⁵⁸ Ver DNP. “Características del Desarrollo Territorial Departamental”. p.17. Documento Electrónico.

⁵⁹ Ver Boisier, Sergio. *El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. p.6. Documento electrónico.

⁶⁰ Comparar Boisier. *El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. p.6. Documento electrónico.

En principio a lo ya expuesto y examinando el tema por desarrollar, es la visión Endógena del Desarrollo Regional un adecuado marco que nos permite explicar los alcances que la Provincia en Boyacá tiene como unidad Territorial, Histórico-Funcional en la Planificación de la Gestión del Desarrollo Regional Endógeno.

2.4 TERRITORIALIDAD, HISTORICIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA PROVINCIA PARA LA PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO

Se ha dicho que el Desarrollo Regional Endógeno implica el cambio social sostenido que lleve al perfeccionamiento de una región. Para que se dé ese cambio, es necesario partir de la activación de las capacidades internas lo que implícitamente incluye la *organización del territorio*. Dicha organización para el caso de Boyacá es la Provincia o Provincias.

Y lo es debido a que la provincia como *unidad territorial* es un lugar concreto de la acción política, donde es factible organizar la sociedad y donde se pueden coordinar sus necesidades por medio de la participación. Lo es también, ya que la provincia es resultado de los usos del territorio a través del tiempo, no es un capricho ni es resultado del azar o de los intereses de algunos, es pues *unidad histórica*. Y lo es, porque implica reconocer que la disposición del territorio con miras a una función y usos determinados, *unidad funcional*, es definitiva en la capacidad territorial de toma de decisión, en la elección, el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas; es decir, en el proceso de Gestión Pública que involucra la Planificación y que se alimenta asimismo de ella.

La provincia es la unidad territorial (lugar concreto de acción) histórico (trascendente) funcional (que se emplea) para la Planificación en la Gestión del Desarrollo Regional Endógeno en Boyacá.

3. LA PROVINCIA COMO UNIDAD TERRITORIAL, HISTÓRICO-FUNCIONAL DE PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO A NIVEL DEPARTAMENTAL. 2004-2011

En Boyacá, la existencia, uso e identificación provincial es innegable. Cualquier iniciativa dirigida al desarrollo del departamento, es decir “al perfeccionamiento de la región”⁶¹ y que pretenda dar respuesta adecuada a las necesidades de sus habitantes; ha de tener como escenario de la planificación en la gestión, a las Provincias. Las características del terreno, el relieve al que se enfrenta el boyacense, el mestizaje que los define como raza, todo aquello que los hace *tan iguales en la diferencia* no puede dejarse de lado y es el vínculo que permitirá hacer crecer y hacer creer al pueblo en él mismo.

Este capítulo, siguiendo la metodología ya conocida, analiza el rol de la Provincia como unidad Territorial, Histórico-Funcional de la planificación en la gestión del desarrollo a partir de los planes de desarrollo de los gobiernos de Jorge Londoño y José Millán.

Como ya se indicó, entenderemos lo territorial como el lugar de pertenencia, dominio y/o propiedad de los individuos o colectividades y lo histórico-funcional en relación a la función o funciones que cumple el territorio y que están condicionadas por los usos que las comunidades humanas le han dado a lo largo de los tiempos. En el territorio se encuentran las configuraciones geográficas, las comunidades humanas, las unidades político-administrativas, sobre él se definen los usos del suelo, se configuran competencias; lo anterior con principio en necesidades particulares.

Ahora, con la intención de dar claridad al lector, en primer lugar, se identifica el uso de la Provincia como unidad territorial histórico-funcional de la planificación en los planes de desarrollo posteriores a 1994 año en que se firma la Ley 152 Orgánica del Plan de Desarrollo. Con esta información como base, se puede

⁶¹ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 25-142.

verificar que la inclusión de la Provincia como unidad territorial en los dos últimos planes es el reconocimiento de su existencia y uso.

3.1 ANTECEDENTES DE LA PROVINCIA COMO UNIDAD TERRITORIAL HISTÓRICO-FUNCIONAL DE PLANIFICACIÓN

Como ya se ha indicado El *Plan de Desarrollo Departamental* es un instrumento concertado de planificación que tiene por objeto “asegurar el uso eficiente de los recursos así como el desempeño adecuado de las funciones asignadas por la constitución y la ley”⁶². Para que su eficiencia sea mayor, el plan define una dimensión territorial que permite orientar el proceso de desarrollo bajo un enfoque unificado que tiene en cuenta simultáneamente todos los aspectos interdependientes de ese desarrollo. Por supuesto, resulta mucho mejor para la aplicación del plan el aprovechar la organización territorial existente.⁶³

Los planes de desarrollo departamentales han incluido a la provincia como escenario de acción, como unidad territorial histórico-funcional para la planificación en la gestión del desarrollo.

3.1.1 Gobierno de José Benigno Perilla Piñeros. 1995-1997. *Todos por Boyacá*. En primer lugar el plan define un componente territorial, que se refiere a la identificación de un “hábitat concreto, un escenario geográfico departamental concreto rural y urbano, compuesto por provincias con dinámica propia en un ambiente diverso”⁶⁴.

Del mismo modo, desde el plan se definen unas funciones para las provincias que facilitaran el cumplimiento del mismo. En primer lugar, el plan es descrito como *un canal para llevar las necesidades más sentidas por los municipios y las provincias al nivel de programas departamentales*, esto indica que los temas a priorizar resultaron tanto de las necesidades identificadas en cada municipio de manera individual pero también de los municipios como integrantes de una provincia.

⁶² Ver Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*. p. 176.

⁶³ Comparar ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp 30-34.

⁶⁴ Ver Gobernación de Boyacá. *Plan de Desarrollo 1995-1997 Todos por Boyacá*, 1995. pp. 35.

De esta manera, las provincias funcionaron como escenarios en la construcción participativa del plan.

En segundo lugar, a las provincias se les utilizó como unidad para la *Coordinación e integración entre sectores, organizaciones y territorios*. En la sexta estrategia del plan se indica que: coordinación y sincronía hacen referencia a buscar un balance adecuado en el crecimiento de los sectores económicos y sociales y una adecuada distribución de redes de servicios y de población en el sistema de provincias que unen e integran el departamento. En este sentido “se debe procurar equilibrar con una acción dinámica de entidades, el desarrollo provincial dentro de una tradición y respeto por sus diferencias, lo que constituye el centro de la competitividad de sus territorios y el bienestar de sus pobladores”⁶⁵.

De esta manera, se entiende que el desarrollo del departamento pasa por el *Desarrollo Provincial* y se destaca la necesidad de “apoyar y promover la unión de esfuerzos entre los municipios de cada provincia alrededor de sus proyectos identificados y vincularlos dentro de los programas nacionales o departamentales”⁶⁶. De esta manera se le otorga una tercera función a la provincia en términos de cumplir a través de ella con los principios de subsidiariedad y concurrencia que hacen parte del ejercicio de descentralización y desconcentración promovido desde 1991 con la intención de alcanzar mayor eficacia en la labor de gobierno.

Cuadro 1. Síntesis del Plan de desarrollo *Todos por Boyacá*.

PLAN DE DESARROLLO TODOS POR BOYACÁ 1995-1997	LA PROVINCIA	UNIDAD TERRITORIAL	Hábitat concreto [...] compuesto por Provincias
		UNIDAD HISTÓRICO- FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Canal para llevar las necesidades más sentidas por los municipios y las provincias al nivel de programas departamentales. -Territorio para la coordinación e integración de sectores. -Facilita el ejercicio de la subsidiariedad y concurrencia. -Escenario y agente del Desarrollo.

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada de Gobernación de Boyacá. *Plan de Desarrollo 1995-1997 Todos por Boyacá*. pp. 13-15, 34-36 y 91.

⁶⁵ Ver Gobernación de Boyacá. *Plan de Desarrollo 1995-1997 Todos por Boyacá*. pp.13-15, 34-36 y 91.

⁶⁶ Ver Gobernación de Boyacá. *Plan de Desarrollo 1995-1997 Todos por Boyacá*. pp.13-15, 34-36 y 91.

3.1.2 Gobierno de Eduardo de Jesús Vega Lozano 1998-2000. Boyacá Nueva Historia. En el plan de desarrollo de Jesús Vega también, tanto en el capítulo primero como en el capítulo segundo, se caracteriza territorialmente a Boyacá. En el capítulo primero, se indica que los planteamientos del plan se llevarán a cabo a través de *acciones específicas en las provincias*. En este mismo sentido, en el segundo capítulo del plan se indica que el departamento está integrado por 123 municipios agrupados en 14 provincias⁶⁷.

En el capítulo primero, denominado *Parte general o estratégica del plan de desarrollo* se establecen cinco ejes estratégicos; el cuarto eje se denomina *Funcionalidad Territorial*. La *funcionalidad territorial* es descrita como “la necesidad de ubicar dentro de un territorio las políticas, programas, acciones y normativas estructurales para el sector urbano y rural que se derivan de la interacción del desarrollo económico y humano, teniendo en cuenta las particularidades, potencialidades e interrelaciones de las diferentes regiones del departamento”⁶⁸. En este sentido, es en el marco de las provincias que el departamento cumple con su responsabilidad de planificar y promover el desarrollo económico y social de la región y con la función de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad en relación con la gestión de los municipios; el departamento es el enlace entre la nación y los municipios y debe procurar la coordinación, armonía y gestión mancomunada entre estas instancias.

De este modo, la Funcionalidad Territorial propiciará las condiciones para el desarrollo regional diferenciado pero concordante con las potencialidades y vocación de las provincias del departamento aprovechando ventajas comparativas, su ubicación geográfica, su grado y ritmo de desarrollo, construyendo ventajas competitivas y atendiendo a las exigencias de los mercados locales, regionales, nacionales y extranjeros. De esta manera se concilia y reorienta la utilización del territorio, de sus recursos naturales para darles una destinación adecuada conforme a los principios de

⁶⁷ Comparar Gobernación de Boyacá. *Plan de desarrollo 1998.2000. Boyacá 2000. Nueva historia*, 1998. pp. 24-25 y 30.

⁶⁸ Ver Gobernación de Boyacá. *Plan de desarrollo 1998.2000. Boyacá 2000. Nueva historia*. pp. 27-28.

sustentabilidad ambiental, desarrollo económico, progreso social e integración subregional. Así, la Provincia cumple eficazmente como escenario de desarrollo.

El uso de la Provincia como unidad territorial histórico-funcional es, según este plan, “el reconocimiento social de la provincia, más por tradición que por organización normativa, situación ésta que es potencial [...] de desarrollo y por ello se tiene que rediseñar y reenfocar la institucionalidad representativa provincial y mejorar y trabajar con los grandes problemas estructurales así como aprender de los anteriores intentos fallidos además de aplicar nuevas fórmulas modernas y eficaces”⁶⁹.

Cuadro 2. Síntesis del Plan de desarrollo *Boyacá Nueva Historia*.

PLAN DE DESARROLLO BOYACÁ NUEVA HISTORIA 1998-2000	LA PROVINCIA	UNIDAD TERRITORIAL	El departamento de Boyacá se divide en 14 provincias [...] necesidad de intervenciones diferenciadas en las provincias.
		UNIDAD HISTÓRICO- FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - En la Provincia es donde se ejecutan políticas, programas, acciones y normativas del plan. - Desde la provincia se planifica y se promueve el desarrollo económico y social. -Lugar que facilita la coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre las entidades territoriales. - Unidad territorial [...] potencial para el desarrollo regional.

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada de Gobernación de Boyacá. *Plan de desarrollo 1998.2000. Boyacá 2000. Nueva historia*. pp. 21-60.

⁶⁹Ver Gobernación de Boyacá. *Plan de desarrollo 1998.2000. Boyacá 2000. Nueva historia*. pp. 21-60.

3.1.3 Gobierno de Miguel Ángel Bermúdez 2001-2003. En el documento plan de desarrollo del gobierno de Miguel Ángel Bermúdez no hay referencia a la dimensión territorial del plan ni a las funciones que el territorio y en particular la provincia deben cumplir.⁷⁰

Cuadro 3. Síntesis del Plan de desarrollo 2001-2003.

<p style="text-align: center;">PLAN DE DESARROLLO 2001-2003</p>	<p style="text-align: center;">LA PROVINCIA</p>	<p style="text-align: center;">No hay referencia a la dimensión territorial del plan y no se hace mención de las provincias.</p>
--	--	--

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada de Gobernación de Boyacá. *Plan de Desarrollo 2001-2003*, 2001. p. 104.

3.2 TERRITORIALIDAD, HISTORICIDAD Y FUNCIONALIDAD DE LA PROVINCIA COMO UNIDAD DE PLANIFICACIÓN EN LA GESTIÓN DEL DESARROLLO REGIONAL ENDÓGENO

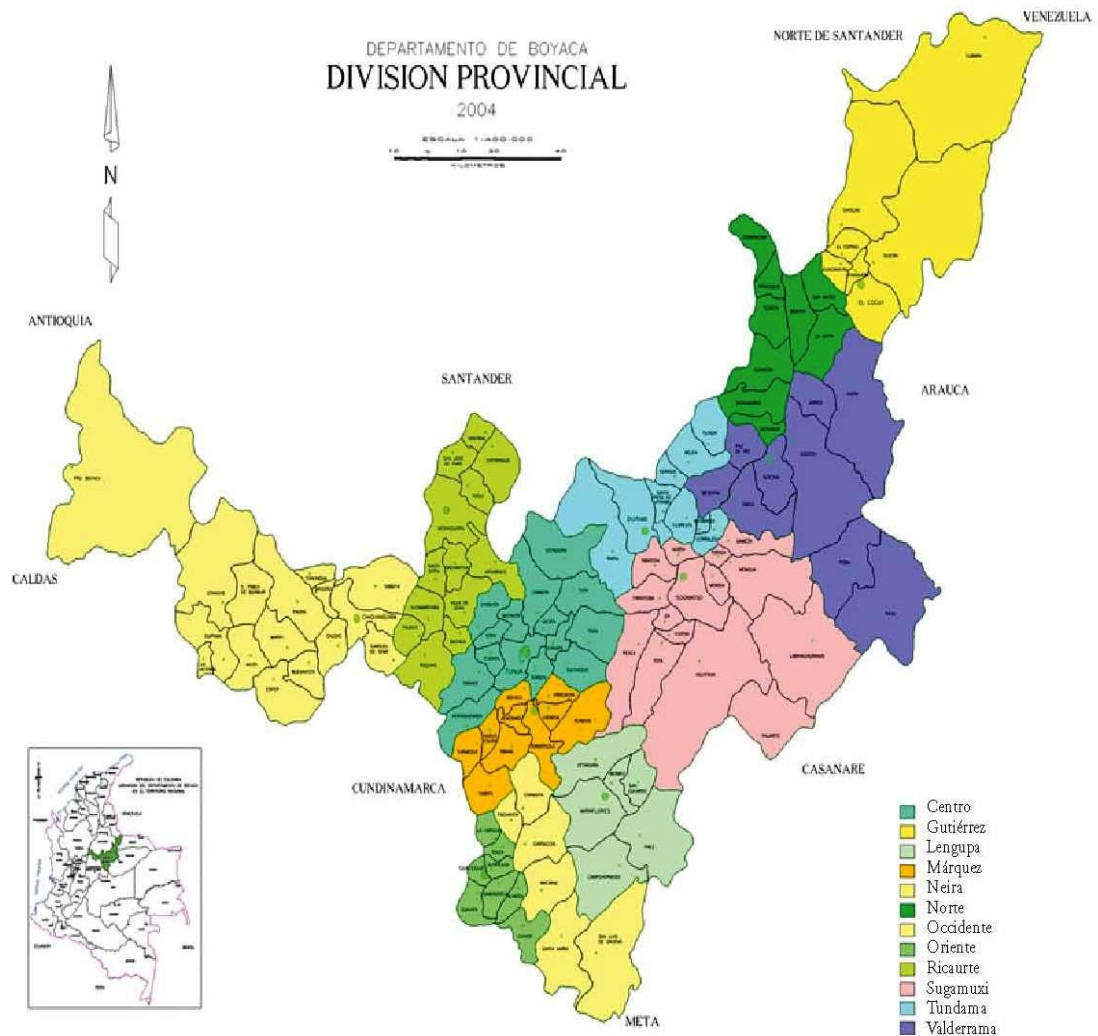
En este acápite analizaremos el carácter territorial, histórico-funcional de las provincias desde los planes de desarrollo de Jorge Eduardo Londoño y José Rozo Millán.

3.2.1 Gobierno de Jorge Eduardo Londoño. Plan de Desarrollo: *Boyacá, Deber de todos. 2004-2007*

a. La provincia como unidad territorial. En cuanto al carácter territorial del departamento este plan incluye un apartado denominado *Caracterización Departamental*, en él se indica que el departamento está integrado por 123 municipios distribuidos en 12 provincias, como se puede ver en el Mapa 2.

⁷⁰ Comparar Gobernación de Boyacá. *Plan de Desarrollo 2001-2003*, 2001. p. 104.

Mapa 2. Departamento de Boyacá División Provincial 2004.



Fuente: Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”, 2004. p. 26. Documento Electrónico.

b. La provincia como unidad Histórico-Funcional. Las provincias han tenido y tiene usos diferentes según la visión y la intencionalidad del gobierno de turno, en Boyacá la planificación en la gestión desde una perspectiva de Desarrollo Regional Endógeno implica usos como:

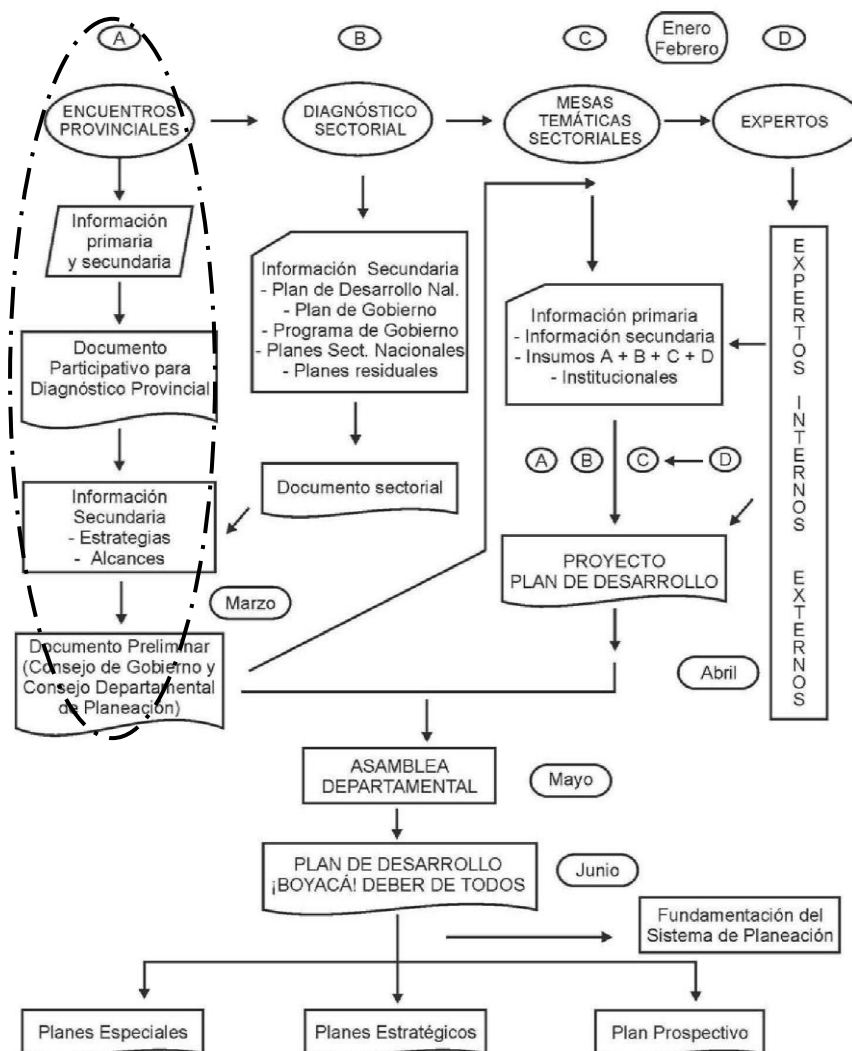
En primer lugar, la provincia es escenario de participación⁷¹.

⁷¹ Se entiende que lo público es responsabilidad de todos y por ende la participación ciudadana es fundamental.

El plan de desarrollo se construyó por medio de Encuentros Provinciales. En total se realizaron 12 encuentros provinciales que “permitieron recuperar el verdadero sentido de participación y potenciar la capacidad de influir e incidir en el diseño y en la marcha del destino colectivo”⁷².

La siguiente figura muestra el lugar de la participación desde las provincias en el proceso de formulación del plan de desarrollo.

Gráfico 2. Proceso de Formulación del Plan de Desarrollo.



Fuente: Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”. p. 39. Documento Electrónico.

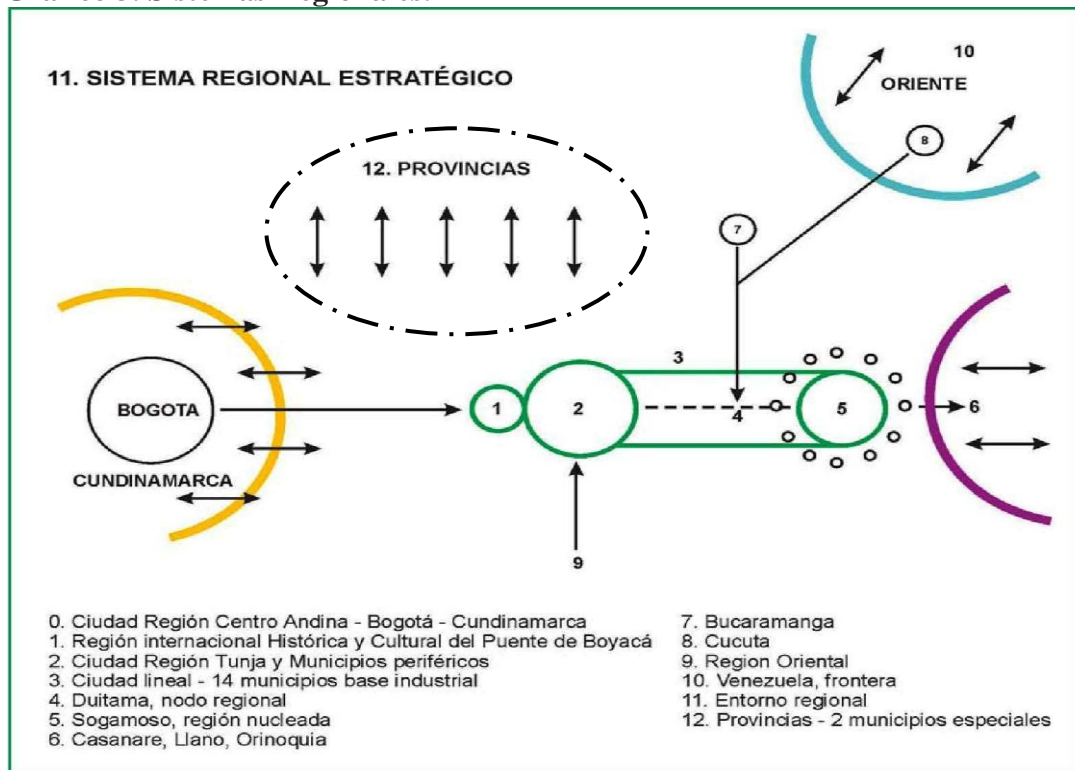
⁷² Ver Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”. pp. 39-40. Documento Electrónico.

Además, las provincias son estratégicas para el desarrollo. Las provincias hacen parte de los denominados *Sistemas Regionales* (ver figura 3 *Sistemas Regionales*), que son proyectos regionales para conformar un modelo regional de alto desempeño y motricidad con fuerza para integrarse a procesos con mayor avance.

El plan hace explícito que la regionalización o mejor, la distribución físico-espacial del Departamento, es “híbrida, espontánea, porque, por un lado evoluciona hacia procesos de regionalización, y por otra parte, la municipalidad se atomiza en localidades de tamaño y gestión inviable”. Por ende,

(...) la estrategia de regionalización se abordará a partir de un proceso de planificación estratégica que manejará elementos esenciales para la conformación de Provincia y Región. Dicho modelo consiste en la consolidación de articulaciones entre un asentamiento con mayor jerarquía en cuanto a sus oportunidades, servicios públicos, economía con fuerza propia, y una periferia con los asentamientos aledaños de menor dinámica que se debe gestionar en una instancia asociativa e intermedia, la cual es necesario formular para prevenir la expulsión de población y recursos.⁷³

Gráfico 3. Sistemas Regionales.



Fuente: Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”. p. 41. Documento Electrónico.

⁷³ Ver Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”. pp. 41-55. Documento Electrónico.

Además, la provincia ha sido incluida como escenario de la Gestión Territorial de Proyectos. El banco de proyectos incluye varias categorías entre otros, macro-proyectos, proyectos sectoriales, provinciales y otros especiales, esto en relación a su ejecución. Estos proyectos aunque deben estar conectados con los planes nacional, departamental y municipales se espera tengan un impacto regional.⁷⁴

Cuadro 4. Síntesis del Plan de desarrollo *Boyacá Deber de Todos*.

PLAN DE DESARROLLO BOYACÁ, DEBER DE TODOS 2004-2007	LA PROVINCIA	UNIDAD TERRITORIAL	El departamento está integrado por 12 provincias.
		UNIDAD HISTÓRICO- FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Escenario de participación. - Integra los Sistemas Regionales de desarrollo. - Configura el Sistema Regional Estratégico. - Escenario de la gestión territorial de proyectos.

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada de Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”. pp. 39-55 y 215-216. Documento Electrónico.

3.2.2 Gobierno de José Rozo Millán. Plan de Desarrollo: *Boyacá, para seguir creciendo 2008-2011*

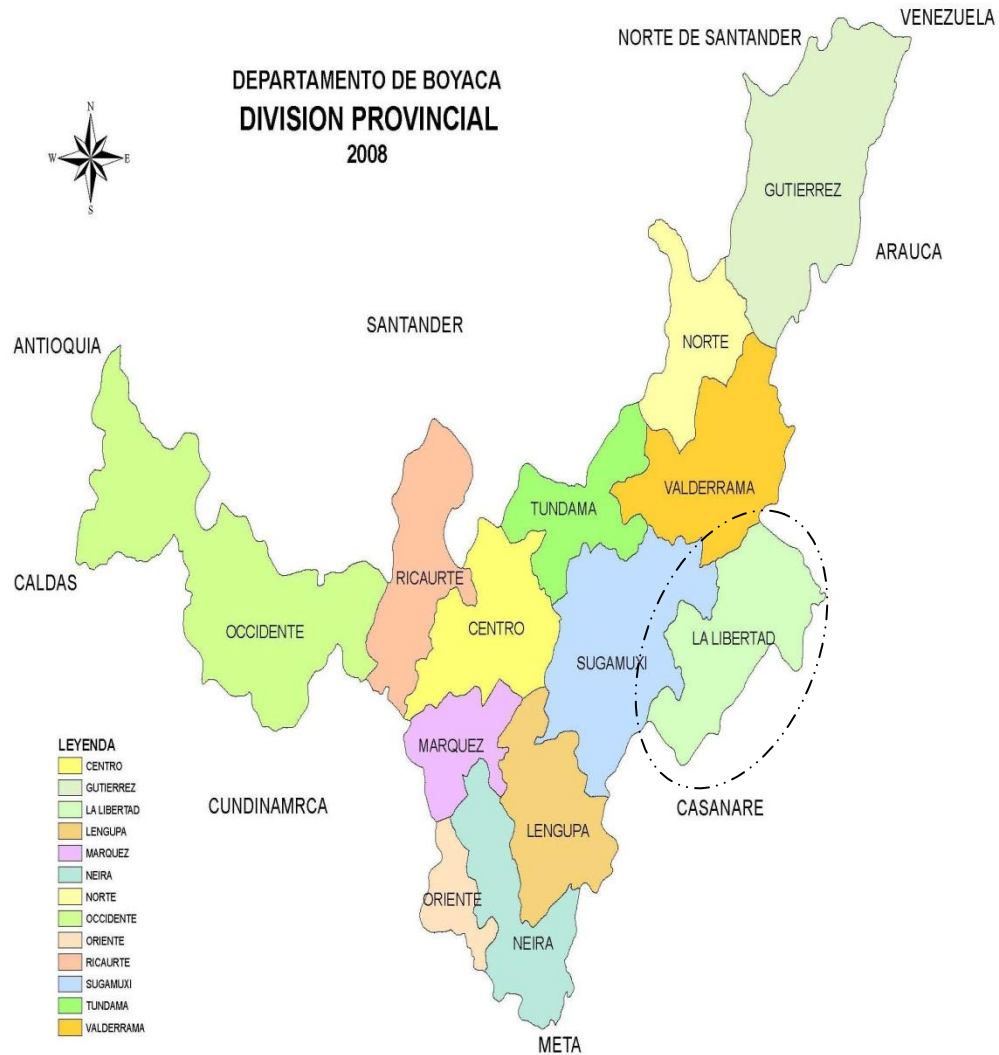
a. La provincia como unidad territorial. Según el documento plan y en relación con nuestro análisis, “Boyacá se divide para la Gestión Territorial en 123 municipios, los cuales se agrupan en 13 provincias: Sugamuxi, Tundama, Valderrama, Norte, Gutiérrez, Centro, Neira, Oriente, Lengupá, Ricaurte, Márquez, Occidente y La Libertad”⁷⁵. En para este plan se considera nuevamente el uso de la Provincia La Libertad (ver *Mapa 3 Departamento de Boyacá División Provincial 2008*), la cual está integrada por municipios de la provincia de Valderrama y de Sugamuxi respectivamente. Lo interesante de este hecho es que no sólo insiste en lo

⁷⁴ Comparar Gobernación de Boyacá. “Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos”. pp 215-216. Documento Electrónico.

⁷⁵ Ver Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. pp. 8-11. Documento Electrónico.

provincial sino que en el escenario del Bicentenario nos recuerda el papel de Boyacá *Cuna y Taller de Libertad* nacional.

Mapa 3. Departamento de Boyacá División Provincial 2008.



Fuente: Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. p. 9. Documento Electrónico.

b. La Provincia como Unidad Histórico-Funcional. En primer lugar, la Provincia ha sido incluida en el plan como parte del Sistema de Planificación Territorial de Boyacá a través de los Consejos Provinciales. Teniendo como

componente territorial a las Provincias, es en los Consejos donde se hizo del plan un ejercicio de participación comunitaria.

Para nadie es desconocido que estamos pasando por una nueva etapa de globalización, que involucra diferentes estadios del ser humano, sin dejar de lado su cotidianidad. El desarrollo va a pasos agigantados y por consiguiente Colombia, y particularmente Boyacá, debe reorientar sus proyectos colectivos y generar retos estratégicos con visión prospectiva. Nuestra función en la globalización es identificar claramente lo regional y lo local. Todo con el fin de llegar a responder preguntas como ¿para dónde va Boyacá? ¿Cuál es el Boyacá posible? Para darle respuesta a estas preguntas y a muchas otras, consultamos el sentir de los boyacenses.

... ¿Quiénes participaron? Se hicieron presentes: agricultores, gente del común, amas de casa, mujeres cabeza de familia y líderes. Igualmente estuvieron los representantes de los gobiernos locales, concejales, diputados, los consejeros municipales, integrantes de otros organismos de participación, las iglesias, directores de núcleo educativos, así como las corporaciones autónomas regionales, entre otros. En esa etapa participativa, el Plan contó con la intervención activa de aproximadamente 9.500 actores 64% hombres y 36% mujeres, de estos un 18% fueron jóvenes, que dejaron sentir cuales son las inquietudes de las nuevas generaciones de Boyacá...⁷⁶

También, la provincia resulta útil dentro de la Dinámica del Desarrollo Territorial Sostenible – Sistemas Regionales, que es el Quinto Eje del plan de desarrollo.⁷⁷ En este sentido el documento indica que el territorio es actor, más allá de ser soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local y regional, integración fronteriza y competitividad internacional. Además dice, que debe hacerse un ejercicio de Planificación que busque darle una expresión territorial a las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de una sociedad; para avanzar en pro del desarrollo sostenible (equidad social, eficiencia económica y sostenibilidad ambiental), ordenar el territorio para proteger intereses colectivos y de largo plazo, generar visiones holísticas (según las cuales el territorio debe ser estudiado no como la suma de las partes sino como una totalidad organizada, de modo que es el «todo» lo que permite distinguir y comprender sus «partes» y no al contrario) y aportar elementos para la búsqueda del bien común.

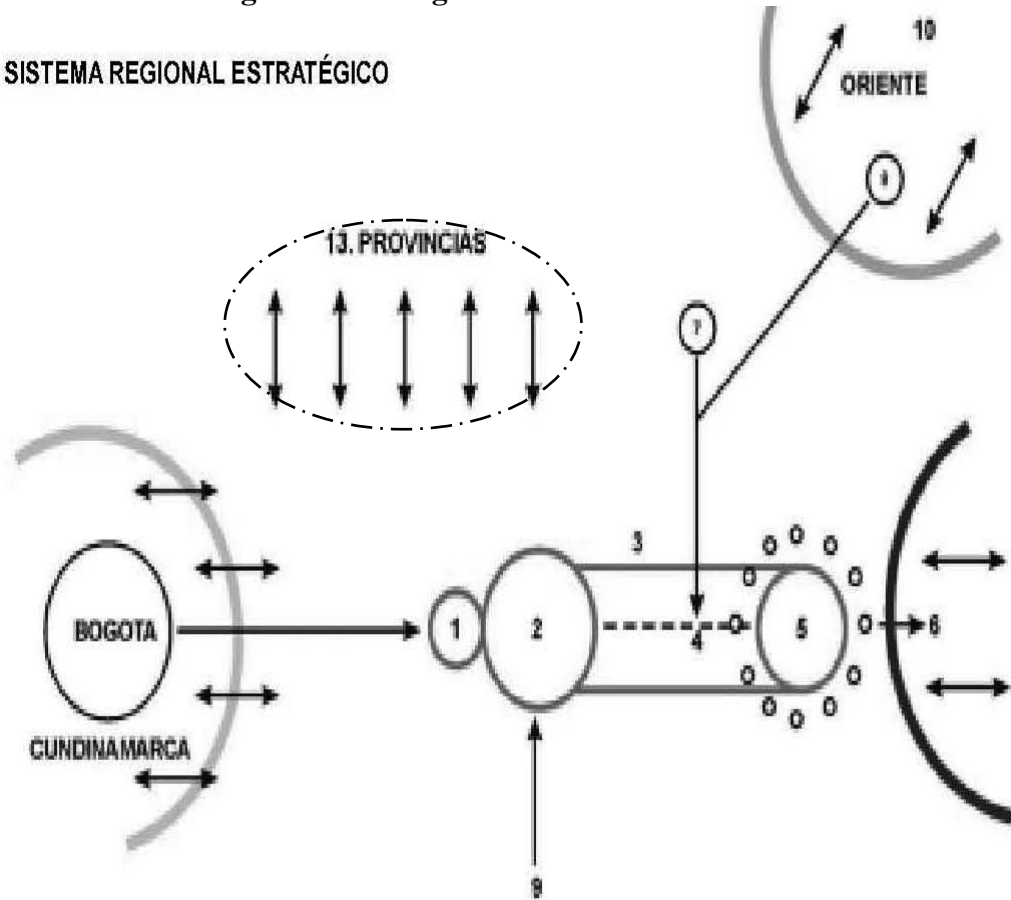
Esto en concordancia con lo incluido en el plan anterior como se ve en el Gráfico que sigue.

⁷⁶ Ver Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. pp. 9-11. Documento Electrónico.

⁷⁷ Comparar Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. p. 86. Documento Electrónico.

Gráfico 4. Sistema Regional Estratégico.

SISTEMA REGIONAL ESTRATÉGICO



- | | |
|--|--|
| 0. Región Central Centro Andina - Bogotá - Cundinamarca - Meta - Tolima - Boyacá | 7. Bucaramanga |
| 1. Región Internacional Histórica y Cultural del Puente de Boyacá | 8. Cúcuta |
| 2. Ciudad Región Tunja y Municipios periféricos | 9. Región Oriental |
| 3. Ciudad lineal - 14 municipios base industrial | 10. Venezuela, frontera |
| 4. Duitama, nodo regional | 11. Entorno regional |
| 5. Sogamoso, región nucleada | 12. Provincias - 2 municipios especiales |
| 6. Casanare, Llano, Crinoquia | |

Fuente. Departamento de Boyacá Gobernación. "Ordenanza número 010 de 2008". p. 10. Documento Electrónico.

Además, según el Eje Quinto, la distribución territorial está contemplada en provincias, municipios, unidades especiales estratégicas y sectoriales. Las provincias corresponden a zonas de agregación de municipios de características homogéneas con fundamento histórico, que de manera natural o institucional han definido una cabecera dispuesta como el principal centro de servicios. En este punto vale la pena anotar la relación existente entre los planes como se sigue a continuación:

Venimos de una conformación de 12 Provincias validadas en la formulación del Plan anterior, sobre cuya gestión recibimos manifestaciones institucionales que formalizamos en el actual proceso; cuyo resultado presentamos como la mejor distribución para el soporte territorial del modelo de gestión de este Gobierno, con 13 provincias advirtiendo que se aprecian nuevas dinámicas, por lo que se pretende adelantar en el cuatrienio un estudio profundo de regionalización, para un manejo soberano y de pleno empleo.⁷⁸

Se entiende además que la provincia es asimismo agente del desarrollo y se incluye un aparte denominado “Desarrollo Provincial”⁷⁹. La provincia no es solo una unidad territorial intermedia, sino una estrategia de gestión integral para el desarrollo regional que afianza la conducta endógena a la que corresponden las jurisdicciones plenas de las Asociaciones de Municipalidades, buscando que tengan impacto en los proyectos de atención prioritaria del Plan. La provincia, a nuestro juicio, es un subsistema territorial, urbano regional; esto es, el conjunto de municipalidades integradas para propósito del Plan, atendiendo la historia y rasgos de homogeneidad, articulados a partir de la cabecera o capital provincial, como el principal centro administrativo y de negocios. El Desarrollo Provincial se asocia al desarrollo regional, a la búsqueda de identidades y potencialidades que permitan su diferenciación estratégica, óptimo aprovechamiento y a la articulación local de forma orgánica y sistémica, pero también a los proyectos susceptibles de atraer inversión propia y externa, pública y privada.

Por lo anterior:

(...) se ha iniciado el proceso de formulación de los correspondientes planes estratégicos provinciales (trece) que partirán de los actuales planes de desarrollo municipales, revisión de ordenamientos territoriales y POMCAS, con perspectiva regional y de manera especial promover la Provincia de la Libertad, para superar el atraso y su marginalidad.⁸⁰

⁷⁸ Ver Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. p. 86. Documento Electrónico.

⁷⁹ Ver Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. p. 83. Documento Electrónico.

⁸⁰ Ver Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. pp. 82-85. Documento Electrónico.

Cuadro 5. Síntesis del Plan de desarrollo Boyacá para seguir creciendo 2008-2011.

PLAN DE DESARROLLO BOYACÁ PARA SEGUIR CRECIENDO 2008-2011.	LA PROVINCIA	UNIDAD TERRITORIAL	El departamento está distribuido en 13 provincias. “planificación con expresión territorial”
		UNIDAD HISTÓRICO- FUNCIONAL	-Es parte del sistema de planificación territorial de Boyacá a través de los consejos provinciales. -Es unidad de desarrollo territorial sostenible como parte de los sistemas regionales. -Es marco de formulación de los planes estratégicos provinciales. -Estrategia de gestión integral para el desarrollo regional.

Fuente: Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada de Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. p. 9-86. Documento Electrónico.

Entonces, el desarrollo con perspectiva regional se justifica según las funciones que cumplen dichas regiones. A manera de síntesis, se relacionan a continuación las funciones otorgadas a las regiones en relación al *Desarrollo Regional*⁸¹ y las funciones identificadas para las provincias en Boyacá a la luz de los planes de desarrollo mencionados.

Cuadro 6. Síntesis Relacional.

Crear, analizar y proyectar información sub-nacional.	Esta función se cumple al establecer por medio de ordenanza que el departamento como <i>hábitat concreto</i> está compuesto por Provincias que son el “canal para llevar las necesidades más sentidas al nivel de programas departamentales”. Por supuesto, la información obtenida puede llevar a la creación de otras provincias ya sea por cuestiones económicas, políticas y/o socio-culturales. Así, el número varía de ente 12 y hasta 14 provincias en los planes de desarrollo de los últimos cinco gobiernos.
Relacionar los proyectos específicos mediante una sub-agregación regional.	La lectura analítica de los planes indicó que en las provincias: - Se ejecutan políticas, programas, acciones y normativas. - Se planifica y promueve el desarrollo económico y social. - Se alcanza el desarrollo territorial sostenible. - Se formulan los planes estratégicos provinciales.

⁸¹ Ver ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 148-151.

<p>Incorporar al proceso de desarrollo los recursos naturales, humanos y financieros.</p>	<p>La provincia es sin duda alguna <i>estrategia de gestión integral para el desarrollo regional</i> ya que como se indica en los planes es <i>escenario y agente</i>, contenedor y contenido, es importante en tanto se usa pero también en consideración a quienes definen esos usos.</p>
<p>Organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso de toma de decisión.</p>	<p>La provincia es parte fundamental de la construcción de los planes en tanto es <i>escenario de participación</i> (concejos provinciales, encuentros provinciales, etc.)</p>
<p>Contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales.</p>	<p>Los planes de desarrollo coinciden en otorgar a la provincia la función de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ejecución de políticas, programas, acciones y normativas del plan. - De planificación y promoción del desarrollo económico y social. -Integrar y configurar el (los) Sistema (s) Regional(es) de Desarrollo. -Gestionar territorialmente los proyectos.
<p>Coordinar la inversión sectorial por regiones.</p>	<p>En este sentido los planes identifican las provincias como:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Territorios para la coordinación e integración de sectores. -Integrante del (los) Sistema (s) Regional(es) de Desarrollo. -Figura del Sistema Regional Estratégico del departamento.
<p>Introducir criterios nacionales en los esfuerzos por obtener una medida de la autonomía regional.</p>	<p>Se indica en los planes que las provincias:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Facilitan el ejercicio de la subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad respecto a las entidades territoriales. -Son parte del sistema de planificación territorial de Boyacá a través de los encuentros provinciales y en la conformación de los consejos provinciales.
<p>Combinar flexibilidad de las unidades necesarias para el proceso del desarrollo, con la estabilidad requerida por el regionalismo sociocultural y la rigidez de un sistema continuo de información.</p>	<p>La inclusión de las Provincias históricas en la planificación de la gestión del desarrollo regional endógeno en Boyacá, se da por la <i>necesidad de intervenciones diferenciadas</i> que resuelvan problemas a través del uso efectivo de los recursos existentes y que se logra cuando los tomadores de decisión conocen de antemano los elementos particulares del escenario de su acción y por ende tienen acceso a información veraz y apropiada.</p>

Fuente. Cuadro elaborado por la autora de la presente monografía con base en la información tomada de ILPES, *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 148-151 y los cuadros 1, 2, 3, 4 y 5 incluidos en esta monografía.

Por ende, a través de las provincias se cumple con el carácter participativo y de concertación de la planificación en la gestión. También, se facilita la coordinación de actividades sociales, económicas y políticas. Además, refuerza la labor de los gobiernos municipales y departamentales al permitirles hacer uso de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia que existen entre los diferentes niveles de gobierno y que están consignados en la Constitución Política.

En conclusión, la identificación de la provincia como unidad territorial histórico-funcional de la planificación en la gestión del desarrollo regional endógeno en Boyacá, pasa por la relación entre organización del territorio y el desarrollo.

Para que la planificación como dimensión de la gestión conduzca al mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad debe partir del uso adecuado del territorio. Y los planes como resultado del proceso de planificación, necesariamente tienen que establecerse en una dimensión territorial específica para que la perspectiva de desarrollo sea una sola. Dicha dimensión es más adecuada cuando ya existe y es mejor aún si se utiliza en el largo plazo⁸².

Como se pudo ver en cada uno de los planes analizados pero en particular en los planes recientes, la provincia es desde lo territorial la unidad para pensar el qué hacer y el cómo del gobernante boyacense. Y lo es, porque es parte de la visión comunal y compartida que tienen los ciudadanos del departamento pero también porque administrativa y políticamente existe. Por esto resulta mucho más práctico pensar provincialmente en Boyacá.

⁸²Comparar ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. pp. 30-34.

4. CONCLUSIONES

La Provincia existe por efecto de la historia, la naturaleza y el uso que se ha dado al territorio en Boyacá. Las provincias son lugares naturales concretos en los que se han organizado los grupos humanos a través de los tiempos. Las provincias también existen por las tareas que les asigna la administración departamental en consideración a la Constitución Política.

La provincia como unidad Territorial, Histórico-Funcional

La provincia es una unidad territorial, porque ocupa un lugar concreto, que tiene características particulares y donde se produce la acción de los grupos humanos. Boyacá está ubicado en el oriente de Colombia y agrupa los territorios del valle del Río Magdalena, de la cordillera Oriental, del altiplano y del piedemonte de los llanos orientales. En este territorio se han configurado y reconfigurado las provincias que son básicamente doce: Centro, Tundama, Sugamuxi, Márquez, Valderrama, Norte, Gutiérrez, Occidente, Ricaurte, Neira, Oriente y Lengupá. De manera intermitente se han incluido las provincias de La Libertad, Cubará y Puerto Boyacá.

La provincia es una unidad Histórico-Funcional porque su existencia ha trascendido en el tiempo, porque la presencia chibcha-hispánica transformó, edificó y configuró unos usos particulares al territorio localizado en los Andes orientales de Colombia; usos que se han mantenido y siguen siendo útiles para el desarrollo del departamento. Además, se emplea para unas labores específicas que optimizan, facilitan y son útiles para el gobierno y que se derivan de la Constitución y la ley. Pero sobre todo, se derivan de la existencia de *tipos regionales de boyacenses* y de las necesidades que en momentos particulares han tenido los municipios agrupados en cada una de las provincias.

A través de las provincias, se profundiza la identidad de la población boyacense, las características naturales de su relieve, se coordinan actividades de los municipios asociados y se impulsan proyectos con impacto departamental.

La Provincia como unidad fundamental para la Planificación en la gestión del Desarrollo Regional Endógeno en Boyacá.

Las provincias son un espacio participativo que facilita la concertación. Además pensar provincialmente, permite el diseño de planes que sean más acordes a la realidad natural e histórica del territorio, destaca más la interdependencia de las localidades de una región y así, es posible coordinar mejor su desarrollo. Por ende, la provincia es útil a la Planificación porque al reconocer y entender las particularidades de un territorio se pueden generar los cambios que realmente necesita la sociedad.

La Gestión tiene fundamento Administrativo, Financiero además de la Planificación. En la intención de generar estrategias de desarrollo económico, social, ambiental, físico, institucional, político y financiero para Boyacá, este proceso debe darse en el territorio socialmente reconocido que son las provincias. De este modo se profundizan los procesos de Descentralización y Desconcentración, se hace más eficiente el uso y obtención de recursos lo que permitirá el Diseño, Ejecución y Evaluación/Ajuste de mejores planes y herramientas de la Planificación en la Gestión de Desarrollo Regional Endógeno.

El Desarrollo Regional es un proceso de cambio social sostenido que apunta al perfeccionamiento de la región, de la comunidad de personas que constituye la sociedad regional y de cada individuo miembro y del territorio que ocupa.

El regionalismo –entendido como conciencia regional, patrones culturales regionales y solidaridad regional- constituye un factor positivo para el desarrollo, es conveniente pensar el desarrollo a partir de escenarios sub-nacionales.

La *Organización de los territorios* es un factor del Desarrollo desde el Enfoque del Desarrollo Regional Endógeno entendiendo que la endogeneidad está definida por la especificidad territorial de los problemas. Y por supuesto, la búsqueda de soluciones pasa por la potenciación de esas condiciones naturales que le son propias al territorio. Lo anterior para adquirir lo que Boisier denomina (dentro del plano político del Desarrollo Endógeno) *capacidad territorial para tomar decisiones* lo que significa poseer capacidad para elegir, diseñar y ejecutar (planificación-gestión) una política o políticas coherentes de desarrollo.

Para que la planificación como dimensión de la gestión conduzca al mejoramiento de las condiciones de vida de una comunidad debe partir del uso

adecuado del territorio. Y los planes como resultado del proceso de planificación, necesariamente tienen que establecerse en una dimensión espacial específica para que la perspectiva de desarrollo sea una sola. Dicha dimensión es mejor cuando ya existe y es mejor aún si está única dimensión se utiliza en el largo plazo.

La Provincia fue identificada como territorio para concretar las iniciativas y propósitos políticos en cuatro de los cinco planes de desarrollo analizados. En estos, se le asignan funciones que pueden comprenderse desde la perspectiva del Desarrollo Regional. En cada uno de los planes analizados pero en particular en los planes recientes, la provincia es territorial, histórica y funcionalmente, la unidad para pensar el qué hacer del gobernante boyacense; y lo es, porque es parte de la visión comunal y compartida que tienen los ciudadanos del departamento pero también porque administrativa y políticamente existe.

Por esto resulta mucho más práctico pensar provincialmente en Boyacá.

Al utilizar la provincia para *crear, analizar y proyectar información sub-nacional*, se activan las capacidades internas del departamento lo que significa pensar el desarrollo desde dentro; de este modo se pueden “llevar las necesidades más sentidas al nivel de programas departamentales” lo que incluye la variación en el número de provincias, que según necesidad y gobierno, han sido 12 y hasta 14.

El aprovechamiento de la provincia como unidad territorial a la que la historia y su uso dan sentido, permite *incorporar al proceso de desarrollo los recursos naturales, humanos y financieros* con que realmente se cuenta; esto significa sin duda que la Provincia es *estrategia de gestión integral para el desarrollo regional*.

De esta manera se logra *contribuir a una mejor distribución espacial de las inversiones nacionales* al otorgar a las provincias, la función de ejecución de políticas, programas, acciones y normativas del plan; al convertirlas en marco de planificación y promoción del desarrollo económico y social y de la Gestión territorial de proyectos. Al mismo tiempo, las provincias permiten *coordinar la inversión sectorial por regiones*.

Incluir a la Provincia en los planes es útil en el escenario de la descentralización y desconcentración, porque implica *relacionar proyectos específicos* con territorios específicos donde se ejecutarán políticas, programas, acciones y normativas particulares; así, se planifica y se promueve el desarrollo económico y social; se promueve una visión territorial compartida del desarrollo y se formulan planes para uso provincial pero con alcance departamental.

Es también, una herramienta política, porque permite *organizar y racionalizar las presiones políticas locales y regionales para contribuir al proceso nacional de la toma de decisión* en el caso de Boyacá los diálogos provinciales fueron definitivos en la construcción participativa de los planes. Y al mismo tiempo permitió *la introducción de criterios nacionales en los esfuerzos por obtener una medida de la autonomía regional*, cómo se indica en los planes, las provincias facilitan el ejercicio de la subsidiariedad, coordinación, concurrencia y complementariedad que respecto a las entidades y a las unidades territoriales incluye la constitución.

Y finalmente, al *combinar flexibilidad de las unidades necesarias para el proceso del desarrollo, con la estabilidad requerida por el regionalismo sociocultural y la rigidez de un sistema continuo de información*, la inclusión de las 12 provincias históricas como marco para la acción facilita dar respuesta a necesidades específicas mediante intervenciones diferenciadas que reflejan la racionalización de la toma de decisión con principio en información veraz y apropiada.

Se trata de ser realmente conscientes acerca de la manera como se ve la sociedad en Boyacá, se trata de utilizar lo que hay del mejor modo y advertir que lo que seremos está en los que somos.

5. RECOMENDACIONES. LA PROVINCIA EN LA LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ⁸³

Según la recientemente firmada Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) existe un compromiso del gobierno nacional para la promoción de esquemas asociativos (libres, voluntarios y flexibles) que permitan hacer frente al desarrollo autónomo y auto-sostenible de las comunidades a partir de una visión de la Gestión desde el punto de vista subregional.

Dentro de estos esquemas se encuentran en la ley las *provincias administrativas y de planificación*. Su existencia facilitará labores como la mayor delegación de funciones y competencias del nivel nacional hacia el orden territorial, la eliminación de duplicidades de competencias entre la administración central y descentralizada, la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten, el diseño de modalidades regionales de administración para el desarrollo de proyectos especiales, etc.. Esto dentro de un esquema donde el municipio es la entidad fundamental y el departamento se fortalece como nivel intermedio de gobierno.

Esta ley no cambia realmente la situación de unidades como las provincias, insiste en que pueden y deben existir (por el bien de las comunidades) pero no hace énfasis en el cómo; no aclara nada sobre la financiación, sobre el estatuto o el control efectivo sobre los compromisos y su cumplimiento. Indica que la conformación de estas estancias, recibirá incentivos, incentivos que serán fijados por el Gobierno Nacional pero, ¿cuáles serían estos incentivos?, ¿estamos hablando de más dinero para hacer política?.

El Plan Nacional de desarrollo (Ley 1450 de 2011) por su parte no hace si quiera énfasis a la asociación (mucho menos a las provincias) y aunque habla de resguardos de origen colonial lo hace en términos de la necesidad de clarificar el

⁸³ Aunque este tema no fue considerado dentro del proyecto presentado a la Facultad, la Autora y el Director de esta monografía, consideran pertinente pensar en el futuro de esta investigación en atención a los efectos que claramente tiene esta ley respecto a nuestro objeto de este estudio y por esto se incluye este capítulo de Recomendaciones a manera de nueva pregunta de investigación.

origen de los títulos de propiedad; esta acción no parece conectada con la idea de adecuación de competencias que promulga la ley de ordenamiento territorial.

Se deja nuevamente demasiado a la buena fe y al incierto futuro que en política es mucho más incierto y sobre todo más proclive al incumplimiento y al olvido.

Esto lleva finalmente a recomendar a manera de nueva pregunta de investigación:

¿Acaso la recientemente firmada ley de Ordenamiento Territorial y el Plan Nacional de desarrollo del gobierno Santos desestiman la provincia como unidad Territorial Histórico- Funcional de la planificación en la gestión del desarrollo regional endógeno?

Pregunta cuya respuesta espero que permita profundizar a futuro lo planteado en esta memoria de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

CINSET. *Planeación Territorial y Descentralización*. Bogotá: CINSET, 1992.

De la Calle Lombana, Humberto. *Una propuesta para la reivindicación de la provincia*. Santafé de Bogotá: Editorial Planeta, 1995.

Escuela Superior de Administración Pública -ESAP. *La Planeación del Desarrollo Territorial. Nuevas perspectivas*. Bogotá: ESAP, 1998.

Gómez López, Daniel; Salas de la Vega, Alejandro y Suarez, Camilo. *Itinerario y énfasis del ordenamiento territorial en Colombia reflexiones al cumplir la ley de desarrollo territorial, ley 388 de 1997, una década de vigencia*. Bogotá: Editorial del Rosario, 2007.

ILPES. *Ensayos sobre Planificación Regional del Desarrollo*. México: Siglo Veintiuno Editores, 1982.

Ministerio de Justicia y del Derecho. *Constitución política de Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1998.

Ocampo López, Javier. *Historia del pueblo boyacense. De los orígenes indígenas y míticos a la culminación de la independencia*. Tunja: Ediciones Instituto de Cultura y Bellas Artes de Boyacá, 1983.

_____. *Identidad de Boyacá*. Tunja: Editorial Jotamar, 1997.

Capítulo o Artículos de libros

George, Pierre. “La Región: Tema geográfico de la organización del espacio”. En: *La Acción del hombre y el medio geográfico*. Barcelona: Editorial Península, 1970. 169 -178.

Artículos de publicaciones periódicas académicas.

Baena, Ernesto; Sánchez, Jhon Jairo y Montoya, Omar. “Algunos factores indispensables para el logro del desarrollo Regional”. *Scientia et Technica*. No 31, (año XII Agosto de 2006): 177-178.

Herrera Ángel, Martha y Bonnett Vélez, Diana. “Ordenamiento Espacial y Territorial colonial en la “Región Central” neogranadina. Siglo XVIII. Las visitas de la tierra como fuente para la historia agraria del siglo XVIII”. *América Latina en la Historia Económica*. (julio-diciembre 2001): 11-32.

Ministerio de Desarrollo Económico. “Aproximación Conceptual 1”. *Serie Procesos de Aplicación*, (Octubre de 1997): 15 – 95.

Rodríguez Araujo, Edilberto. “Las disparidades interprovinciales en Boyacá”. *Revista Apuntes del CENES*. Vol. 27 (2007 I semestre): 205-256.

Uribe Ochoa, Jhony Alexander. “La provincia en el Modelo Territorial Colombiano. Estado de Arte”. *Revista virtual Via Inveniendi Et Iudicandi*. (junio de 2009): 1-43.

Otros documentos

Boisier, Sergio. *El vuelo de la cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*. Ilpes. pp. 1-27 Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web: <https://www.u-cursos.cl/fau/2011/2/GEO-704/1/material.../13712>. Artículo.

Departamento de Boyacá Gobernación. “Ordenanza número 010 de 2008”. Año 143, Segunda Época, Número 4975. Tunja, Julio de 2008. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.boyaca.gov.co/?idcategoria=5478#>. Ordenanza.

Departamento Nacional de Planeación. *Características del Desarrollo Territorial Departamental*. Bogotá: Editorial Gente Nueva. 2008. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web: http://www.dnp.gov.co/portals/0/archivos/documentos/DDTS/Ordenamiento_Desarrollo_Territorial/DNP%20Caracterizacion%20-Web-.pdf. Cartilla.

_____. *Gestión Pública Local*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública. 2005. Consulta realizada en marzo de 2010. Disponible en la página web: http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_Gestion_Publica_Territorial/1aGestion.pdf. Cartilla.

Gallopín, Gilberto. *Sostenibilidad y Desarrollo Sostenible: un enfoque Sistémico*. Naciones Unidas. Chile, 2003. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/14256/lcl11864p.pdf>. Serie de documentos sobre medio ambiente.

Girón Reguera, Emilia y Estupiñán Achury, Liliana. *El modelo de descentralización territorial en la constitución colombiana de 1991*. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/extaut?codigo=173599>. Artículo.

Gobernación de Boyacá. *Plan de desarrollo Para seguir creciendo*. Consulta realizada en marzo de 2009. Disponible en la página web: <http://www.boyaca.gov.co/?idcategoria=5478#>. Plan de Desarrollo.

_____. *Plan de Desarrollo 1995-1997 Todos por Boyacá*. 1995.

_____. *Boyacá 2000. Nueva historia. Plan de desarrollo 1998.2000. Boyacá potencia productiva, justa y solidaria*. Secretaria de planeación. 1998.

_____. *Plan de Desarrollo 2001-2003*. 2001.

_____. *Plan de desarrollo departamental. Boyacá deber de todos*. 2005. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez LTDA. Tunja.

Gobierno de Chile División de desarrollo regional Departamento de fortalecimiento regional. “Guía metodológica Sistema de Gestión territorial integrada”. pp. 4-7. Consulta realizada en mayor de 2011. Disponible en la página web: http://www.bosquesandinos.info/biblioteca/DC_024.pdf. Cartilla.

Mendoza Morales, Alberto. *Colombia Ordenamiento Territorial*. Consulta realizada en marzo 2009. Disponible en la página web: <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/01col.pdf>. Artículo.

_____. *O.T. oportunidad para organizar a Colombia como un estado regional*. Consulta realizada en marzo 2009. Disponible en la página web: <http://www.sogeocol.edu.co/conjunto.htm>. Artículo.

_____. *Viaje a la región*. Consulta realizada en marzo 2009. Disponible en la página web: <http://www.sogeocol.com.co/documentos/0viaj.pdf>. Artículo.

Ministerio de Desarrollo Económico. *Serie Procesos de Aplicación. Aproximación Conceptual*, Bogotá. Octubre de 1997. Pág. 37-72. Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: http://www.corantioquia.gov.co/docs/PGAR/ANALISIS/pdfs/5.%20DIMENSION%20URBANO_REGIONAL.pdf. Serie.

Poggiese, Héctor Atilio. *Metodología FLACSO de Planificación-Gestión (planificación participativa y gestión asociada)*. 1993. 13 páginas. Consulta realizada en mayo de 2011. Disponible en la página web: http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Metodologia.FLACSO.de.planificacion.gestion.pdf. Cartilla.

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. “Proyecto de apoyo y acompañamiento a la ciudad de Ocaña”, 2009. p. 48. *Inédito*.