

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCION.....	2
2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL CONTEXTO.....	4
3. TENDENCIAS CONTEMPORANEAS SOBRE LA GOBERNABILIDAD.....	6
4. COMPORTAMIENTOS INTERNACIONALES RESPECTO DE LAS VARIABLES CONSIDERADAS.....	8
4.1. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	8
4.2. SOBRE LA PLANEACIÓN LOCAL.....	10
4.3. SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	10
4.4. SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	11
5. DIAGNÓSTICO DE LAS VARIABLES EN TÉRMINOS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL MUNICIPIO DE DUITAMA. -.....	12
5.1. LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE DUITAMA.....	12
5.2. LA PLANEACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL Y TERRITORIAL DE DUITAMA.....	17
5.3. LAS FINANZAS DE DUITAMA.....	20
5.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DUITAMA.....	23
6. ESCENARIOS PROSPECTIVOS Y RETOS ESTRATÉGICOS.....	26
ESCENARIOS DE LA GOBERNABILIDAD.....	26

I. POLITICO-ADMINISTRATIVO

1. INTRODUCCION.

El diagnóstico territorial, en su enfoque más global, está orientado al conocimiento integral de la realidad urbana y rural y a la identificación de fortalezas y debilidades oportunidades y amenazas del desarrollo territorial.

El diagnóstico nos permite analizar, sintetizar, evaluar y en la mayoría de los casos espacializar, los principales factores de cambio, es decir, aquellos componentes del desarrollo territorial que dada su importancia estructural , inciden (favorable o desfavorablemente) en la construcción de escenarios.

En este contexto, el diagnóstico contribuye a explicar las estructuras territoriales y sus dinámicas, a partir de un análisis situacional, de cara a una síntesis de problemas y opciones del desarrollo territorial.

El diagnóstico orientará la fase de construcción de escenarios y el diseño de estrategias y políticas de planificación del ordenamiento territorial. El análisis y la síntesis de las estructuras territoriales de una dimensión espacio-temporal contribuyen a explicar y valorar la situación actual. Los productos del diagnóstico se expresan en un conjunto de modelos territoriales sintéticos y espacializados.

Marco teórico.-

El diagnóstico como punto de partida es un proceso por medio del cual se busca conocer de una manera clara, amplia y objetiva el presente de un territorio y de su estructura político-administrativa, tomando como base dos grandes escenarios: a) La situación del entorno y b) las características de lo interno de la misma.

Por entorno entendemos el conjunto de elementos que se encuentran en el exterior de lo político-administrativo y que normalmente no son controlables desde su interior. En dicho

escenario encontramos comúnmente oportunidades y amenazas, es decir, elementos futuros que apoyarán o frenarán el desarrollo de lo político-administrativo.

Cuando nos referimos a las características de lo interno estamos hablando de los elementos que se encuentran bajo el control de lo político-administrativo y que están presentes en el día a día de la gestión municipal. De su evaluación obtendremos fortalezas o puntos favorables y/o debilidades o puntos negativos que frenan los resultados esperados.

Así tenemos que el diagnóstico del subsistema político-administrativo esta referido al conjunto de elementos (instituciones, sistemas normativos, administrativos y de Gobierno) de decisión política y administrativa que representan la estructura y el manejo del poder para dirigir y orientar la continuidad y el cambio de todos los demás subsistemas. Es el subsistema que expresa el ejercicio del poder político del Estado en un territorio. Aquí se manifiestan las relaciones entre gobernantes y gobernados.

Dado que se ha definido el ordenamiento territorial como una “política de Estado”, es en esta dimensión donde se manifiesta toda su acción en sus distintas formas de intervenir los procesos sociales y donde se expresa en todo su alcance este subsistema.

Sus elementos componentes son: las estructuras de poder gubernamentales (niveles de gobierno, organización del Estado, jerarquías decisionales) la normatividad, las funciones y las competencias de las entidades territoriales.

El objetivo de este análisis es entonces el de:

- 1.- Identificar las funciones, competencias y recursos, grado de articulación y relación de las diferentes entidades e instituciones con respecto al Municipio.
- 2.- Evaluar las formas de intervención estatal (normatividad, inversión gestión) que inciden directamente en la organización y funcionamiento territorial municipal.

3.- Identificar los centros de poder de las diferentes ramas del ejercicio público y su forma de intervención en el ordenamiento territorial municipal.

2. CONCEPTUALIZACIÓN DEL CONTEXTO.

Las condiciones sociales y económicas, especialmente difíciles y complejas para el conjunto de la comunidad internacional, que caracteriza este fin de milenio, han puesto en primera línea la cuestión de la Gobernabilidad, en su sentido lato de posibilidad de realizar un buen gobierno.

La cuestión cobra aún mayor entidad cuando se trata de países que como Colombia, cuentan con menos destrezas políticas, habilidades administrativas, criterios de planeación y recursos financieros para realizar una gestión acorde con las demandas de nuevo tipo, democratización, modernización y descentralización, que les plantea sus sociedades civiles en formación.

La profunda crisis en todos los ordenes del que hacer institucional, requiere de cambios institucionales y reajuste en los modelos económicos, de una magnitud que pone en cuestión la Gobernabilidad de sus sociedades y la viabilidad de su democracia.

Si bien durante el último siglo, asistimos a innegables transformaciones de la sociedad realmente asombrosas, en los valores, la cultura, el estilo de vida, las estructuras de poder, aún permanecemos en el subdesarrollo político.

Producir estos cambios en las instituciones y en la vida y comportamiento político manteniendo niveles suficientes de Gobernabilidad es la preocupación del sistema político que se reclama democrático.

Conceptualmente, la Gobernabilidad hace referencia más generalmente a la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, sea que se trate de un gobierno o administración, o de varios sucesivos considerando las dimensiones siguientes:

La capacidad de adoptar oportunamente decisiones, simples o complejas, frente a eventos o estados de cosas que se interpretan socialmente, a partir de una o más matrices culturales dominantes, como desafíos que exigen una respuesta gubernamental.

La efectividad de las decisiones adoptadas; hay efectividad si existen, de modo suficiente, sentimientos de obligación y comportamiento de acatamiento de las decisiones.

La aceptación social de las decisiones, que puede ir desde la simple aquiescencia o conformidad pasiva a un apoyo activo de ellas, y que suponemos es equivalente con la congruencia o armonía de ellas con intereses, anhelos, pasiones, necesidades, etc., de distintos públicos masivos y segmentos de ellos.

La eficiencia de las decisiones en términos de la producción de efectos que realmente alteran o modifican significativamente estados de cosas prevalecientes.

La eficiencia de las decisiones según las ideas de eficiencia propias de uno o más de los matices culturales predominantes.

Finalmente, la coherencia de las decisiones a través del tiempo, en el sentido de ausencia de efectos buscados o no, que son contradictorios y terminan por cancelarse.

Identificadas las líneas gruesas en que puede desglosarse la noción de Gobernabilidad, si intentamos acercarnos más a su contenido, para articularla con la gestión gubernamental que la haga viable, podríamos convenir en que ella está fuertemente determinada por la preexistencia de cuatro condiciones principales: a) Una estructura político-administrativa, adecuada para adoptar racional y oportunamente las decisiones; b) Una entidad planificadora eficiente, para garantizar la coherencia y prevenir los efectos perversos de las decisiones de la administración; c) Una capacidad financiera, para proveer de recursos y medios a la acción gubernamental y d) Una participación ciudadana efectiva que legitime y confiera autoridad a través de su pronunciamiento y control sobre la congruencia y transparencia de la política pública.

En consecuencia el diagnóstico sobre el subsistema político-administrativo, es decir sobre la Gobernabilidad del Municipio de Duitama se ha elaborado alrededor de los cuatro referentes con mayor pertinencia, señalados anteriormente, a saber: a) La estructura político-administrativa; b) La planeación económico-social y territorial; c) Las finanzas y, d) La participación ciudadana.

En el ámbito Colombiano los cuatro referentes señalados anteriormente, en su evolución han estado marcados por la presencia de ciertos factores perversos especialmente acentuados en las últimas décadas, tales como el alto grado de corrupción en el ejercicio de la función pública, la ineficiencia e incompetencia de la administración gubernamental, la inexistencia de la planeación como herramienta principalísima de gobierno, la debilidad estructural de las finanzas públicas (procesos deficitarios crónicos en casi todos los niveles de gobierno) y la muy débil participación ciudadana.

3. TENDENCIAS CONTEMPORANEAS SOBRE LA GOBERNABILIDAD.

Los cambios económicos, políticos, sociales, científico-tecnológicos y culturales incubados en esta segunda mitad de siglo han impactando la Gobernabilidad de tal forma que ya se pueden identificar algunas nuevas tendencias, así:

En las estructuras Administrativas:

- 1.- El cambio en las estructuras del Estado, implica un esfuerzo deliberado de modernizar las organizaciones burocráticas, que aunque constituyen un proceso técnico, necesita el cumplimiento de ciertos prerrequisitos políticos.
- 2.- La búsqueda de redistribución equitativa del poder político territorial, la autonomía de la gestión local y la dotación de recursos para las entidades subnacionales, se apoya en procesos de descentralización.
- 3.- La urgencia de establecer un gobierno empresarial apoyado en esquemas flexibles de administración, menos jerarquizados y normativos, más transparentes y participativos, requiere de prácticas de gerencia pública al interior del Estado.

En la Planeación económico-social y Territorial:

1.- La solución de los problemas que aquejan a las comunidades, en su dimensión local y regional, requiere de procesos de ordenamiento territorial y planeación estratégica que al contrario de la planeación normativa-reguladora, demasiado tecno-burocrática, ofrece las ventajas de ser prospectiva y participativa.

2.- La concepción de un espacio para la cogestión ciudadana en el diagnóstico y formulación (los POT en el caso Colombiano) la planeación y el control de los proyectos de desarrollo, hasta ahora del exclusivo resorte de la acción del Estado, ha dado lugar a una creciente participación ciudadana en estas áreas.

3.- La consideración prioritaria por la conservación y restauración del equilibrio ecológico, amenazados por un modelo depredador y cortoplacista, supone la emergencia del desarrollo sostenible como modelo alternativo.

En las Finanzas Públicas:

1.- Al redefinirse el rol del Estado, especialmente en lo relacionado al manejo y oferta de bienes y servicios de uso colectivo, se ha venido manifestando la tendencia a dar mayor protagonismo a los agentes privados en estas áreas.

2.- La necesaria adaptación de las economías nacionales a las nuevas condiciones de la economía mundial, convierte el ajuste institucional en elemento central de la política económica.

3.- La reorientación del gasto público en función de proyectos que benefician a la población más vulnerable.

En la Participación Ciudadana:

1.- El reconocimiento de la negociación y el consenso como formas civilizadas de superación de conflictos.

2.- El estímulo a la presencia de personas con sentido participativo que promueve a su vez, la formación de un nuevo ciudadano.

3.- La emergencia de nuevos actores sociales, o grupos de individuos con intereses comunes, cuya satisfacción depende de su capacidad de acción colectiva y organizada.

4.- La organización política se reorienta hacia una práctica de Derechos Humanos en relación con todas las acciones de las autoridades y de los ciudadanos.

4. COMPORTAMIENTOS INTERNACIONALES RESPECTO DE LAS VARIABLES CONSIDERADAS.

4.1. SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.- El Estado paulatinamente abandona su papel como actor y gestor del desarrollo transformando su rol como promotor del desarrollo, dejando un campo de acción más directa a los agentes privados y la sociedad civil, lo que se traduce en menor tamaño y espacio de intervención estatal.

2.- Progresivo establecimiento de un marco general de la descentralización, dentro del cual el desarrollo de las ciudades es un asunto de los gobiernos locales y de su proximidad con las demandas de la ciudadanía, en el marco creciente de la cooperación de lo público y lo privado en la oferta de todo tipo de servicios.

3.- Los gobiernos locales y regionales, asumen cada vez más nuevas responsabilidades en la promoción del desarrollo económico, para estimular la vinculación de la inversión privada al crecimiento económico local.

4.- La organización política local cada vez se basa menos en la dicotomía Ejecutivo-Legislativo, en la administración centralizada y en la separación rígida entre lo público y lo privado, para dar paso a formas de gestión y contratación que garanticen la agilidad y la

transparencia y respondan a los criterios de eficiencia económica y eficacia social y no meramente de control político o burocrático.

5.- La administración define como centro de su atención al “ciudadano-cliente”, cuyas demandas debe atender con eficiencia, a través de estructuras administrativas planas, flexibles, dotadas de canales de comunicación y operación expeditos, menos jerarquizadas, más participativas que estimulan la comunicación, la cooperación, la integración y la pedagogía del entorno para conocer muy bien a la población que sirve. La calidad de la atención al ciudadano se asume como actitud legitimadora.

6.- La importancia creciente y la adopción generalizada de sistemas de indicadores, que dan transparencia a los resultados de la gestión pública en respuesta al fortalecimiento de los instrumentos de control ciudadano. Al respecto y en el caso Colombiano el Gobierno Nacional anuncia la creación de un Sistema Nacional de Transparencia que permitirá medir con claridad el comportamiento en el manejo de las transferencias a las entidades locales y regionales y la puesta en marcha de un mecanismo que permita medir su eficiencia, para que la propia ciudadanía esté al tanto de los niveles de competencia de su respectivo gobierno local o regional.

7.- El fortalecimiento de los modelos de descentralización administrativa, territorial y fiscal, que facilitan el acercamiento del Estado a las demandas de la comunidad.

8.- La adopción de esquemas de Gerencia Pública, para aplicar dentro de un estilo de gobierno empresarial que promueva la ciudad al interior y al exterior y que priorice las acciones del gasto con base en criterios de rentabilidad social y económica.

9.- La administración local concebida como promotor de la innovación político-administrativa que puede generar múltiples mecanismos de cooperación social y participación ciudadana. Este rol promotor del gobierno local consiste en gran parte en estimular y orientar energías de la población hacia el bienestar colectivo y la convivencia cívica.

4.2. SOBRE LA PLANEACIÓN LOCAL.

1.- La incorporación creciente de los criterios y herramientas de la perspectiva del ordenamiento territorial y la planeación estratégica en las responsabilidades de planeación del sector público.

2.- La incorporación del concepto del Desarrollo Humano Sostenible.

3.- La adopción de criterios de planeación integral, frente a los métodos que hacen énfasis en la normatividad reguladora y sectorial, e incorporación de criterios más flexibles para la acción del gobierno local.

4.- La aspiración de las localidades y las regiones a influir más decididamente en las políticas nacionales de desarrollo.

5.- El reconocimiento de las dimensiones regional y local como espacios de planificación.

6.- El reconocimiento de la ciudad como un espacio plurimunicipal, con tendencia a estructurar funcionalmente un espacio regional continuo y asimétrico.

7.- La emergencia de un nuevo paradigma de “contratos urbanos o interurbanos” (áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, provincias, etc.) para orientar las relaciones entre las administraciones públicas sin que ello conlleve necesariamente un nuevo gobierno local o departamental que elimine o someta a los gobiernos municipales.

8.- El desarrollo de instrumentos de seguimiento y evaluación de los planes a través de indicadores de control de gestión como la auditoría integrada de economía, eficiencia y eficacia y el control integrado de gestión y de resultados.

4.3. SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS.

- 1.- El auge de los procesos de descentralización que comportan redistribución, transferencias y participaciones de ingresos del Gobierno Nacional hacia los gobiernos locales y regionales.
- 2.- La búsqueda de viabilidad económica para las empresas de servicios públicos mediante esquemas de gestión en la oferta de servicios que incluyen privatización, economía mixta y competencia (desmonte de monopolios).
- 3.-La creciente importancia de los impuestos indirectos y al consumo en la estructura de los ingresos públicos.
- 4.- El agotamiento del esquema de financiamiento de las grandes ciudades ante la creciente demanda de servicios sociales y de producción de espacios públicos de calidad.
- 5.- La implantación de códigos y políticas anticorrupción apoyadas en modernas tecnologías para combatir prácticas de elusión y evasión fiscal.
- 6.- La participación creciente de recursos parafiscales en la financiación de proyectos cuyos usuarios son fácilmente identificables.
- 7.- La implantación de mecanismos de evaluación de impacto del gasto público, mediante el establecimiento de controles de resultado y de gestión.

4.4. SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

- 1.- El reconocido debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, su fragmentación, clientelización y ensombrecimiento por la corrupción, les ha generado desconfianza y alejamiento de los ciudadanos, que buscan otras alternativas de organización y expresión social.
- 2.- La eclosión de la sociedad civil a través de organizaciones cívicas, gremiales, zonales para suplir la ausencia y la debilidad de los partidos como canalizadores de opinión ciudadana y de validación de la acción gubernamental, en los niveles locales y regionales.

3.- La búsqueda de métodos para hacer un “buen gobierno” y consolidar la democracia, apoyados en la mediación política de las organizaciones cívicas, dan protagonismo a los nuevos actores sociales.

4.- La creación de un espacio para la participación de las Organizaciones No Gubernamentales (ONGS) en la prestación de servicios sociales.

5.- La creciente importancia que asumen los procesos de concertación y de consenso en relación con la política pública, mediante distintos mecanismos de información y consulta.

6.- El surgimiento de un nuevo “ciudadano-cliente”, con un mayor nivel de educación, más políticamente culto y por lo tanto más participativo.

Toda participación ciudadana se enmarca conforme a lo dispuesto en la Constitución de 1991 y a la ley 134 del 31 de mayo de 1994.

5. DIAGNÓSTICO DE LAS VARIABLES EN TÉRMINOS DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL MUNICIPIO DE DUITAMA.-

Con fundamento en la información recabada en la fase preliminar y contenida en las matrices elaboradas para el documento síntesis del informe preliminar,(ver cuadros sobre valoración de la información disponible) se ha diseñado una matriz DOFA para la identificación de las fortalezas y debilidades de la Gobernabilidad Duitamense, desagregada en su estructura político-administrativa, la planeación local, las finanzas y la participación ciudadana.

Veamos:

5.1. LA ESTRUCTURA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DE DUITAMA.

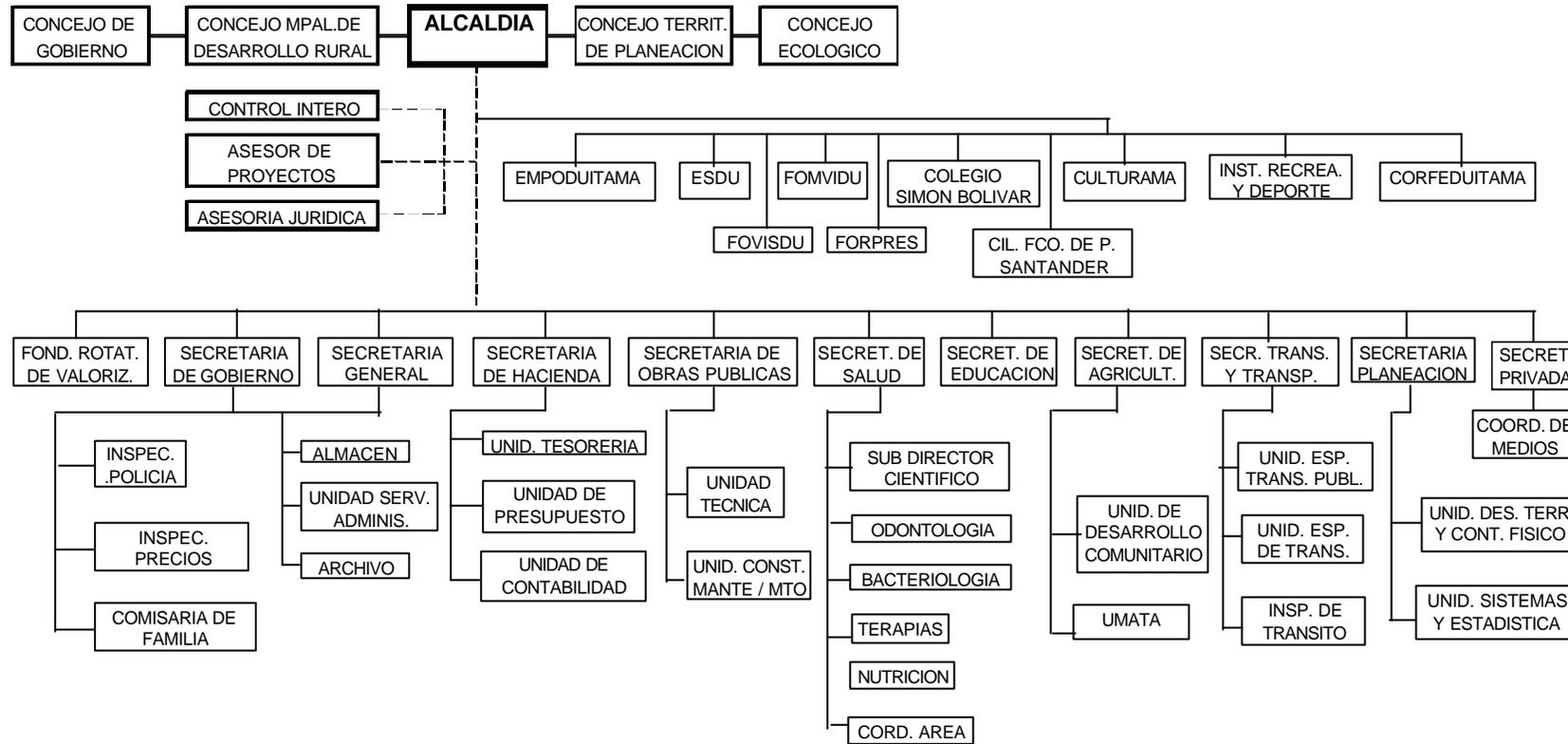
FORTALEZAS:

- 1.- La presencia en la conducción administrativa de la ciudad de un Alcalde con un alto margen de legitimidad y respaldo.
- 2.- La ubicación territorial de Duitama como parte del corredor industrial del Departamento de Boyacá, la define como una ciudad estratégica en la región centro-oriental del país.
- 3.- Existencia de una estructura administrativa del orden nacional adecuada y suficiente en materia de Fe pública, administración de justicia y autoridades electorales y de registro.
- 4.- Existencia de un perímetro urbano suficientemente amplio que permitirá en los próximos años consolidar el uso de sus suelos y el desarrollo urbano de la ciudad de acuerdo con la definición de usos que se adopte con motivo de la aprobación en el Concejo Municipal del presente Plan de Ordenamiento Municipal.
- 5.- La creación de las Juntas Administradoras Locales para las Comunas y Corregimientos y la reglamentación para su elección. (Acuerdos Municipales 017/89, 003/90 y 007/93)
- 6.- La ausencia de representantes del Concejo Municipal en las Juntas Directivas de las entidades descentralizadas, lo cual mejora el margen de actuación del ejecutivo y desclienteliza la gestión de las empresas municipales.
- 7.- Avances significativos en la capacidad de gestión en los sectores de la salud, la recreación y el deporte, a pesar de la precariedad de sus recursos presupuestales.
- 8.- La política de puertas abiertas para la ciudadanía que caracteriza al Despacho de la actual Alcaldía.
- 9.- La participación protagónica y de liderazgo que asume el Municipio en los procesos de planeación concertada con otros municipios de la provincia de Tundama y el Departamento.

10.- La conformación del Banco de Proyectos como parte fundamental de la estructura administrativa del municipio.

MUNICIPIO DE DUITAMA

ORGANIGRAMA



CONVENCIONES

- ===== ORGANISMOS DE APOYO
- NIVEL ASESOR
- ENTIDADES DESCENTRALIZADAS

ORGANIGRAMA MUNICIPIO DE DUITAMA

DEBILIDADES:

- 1.- La imprecisión en la determinación de la extensión territorial del municipio. (Sec. De Planeación de Boyacá, Contraloría Municipal y Plan de Desarrollo de Duitama, divergencia en la información suministrada por estas fuentes).
- 2.- La imprecisión en el número de veredas existentes en el área rural de Duitama. (Acuerdo 007/93, Sec. Planeación de Boyacá, Plan de Desarrollo Municipal y Plano oficial de Of. de Planeación de Duitama).
- 3.- Inconsistencias en la fijación de los límites del perímetro urbano de Duitama. (Acuerdos Municipal 016/97 y 014/99).
- 4.- Carencia de un organigrama definitivo de la estructura de la Administración Municipal.
- 5.- Existencia de una estructura administrativa en el nivel central, muy rígida y piramidal, lo cual determina que las entidades descentralizadas limiten su autogestión.
- 6.- La rigidez en los cargos de segundo nivel, que no están acordes a los postulados de los nuevos esquemas de manejo administrativo.
- 7.- Falta de racionalidad y ausencia de coordinación en la distribución de tareas entre diferentes entidades municipales lo cual trae como consecuencia una disminución de su eficiencia. Por ejemplo, Fomvidu en la elaboración y ejecución de algunos proyectos de vivienda de interés social no observa la normativa municipal sobre infraestructura de servicios, ni coordina con la Secretaría de Planeación municipal, ni Empoduitama.
- 8.- Notoria dispersión de las entidades municipales lo cual deja pocas oportunidades de coordinación sectorial e informaliza el proceso de toma de decisiones. (Ver organigrama de la administración municipal)
- 9.- La escasa aplicación de tecnologías y métodos modernos de gestión, tales como la programación por proyectos, la planeación estratégica o la reingeniería de procesos.

10.- La insuficiente capacidad técnica de la planta de funcionarios que redundan en la baja capacidad para formular políticas y negociar programas y proyectos de cofinanciación con otras entidades públicas y privadas del orden local, Departamental, Nacional e Internacional.

11.- La falta de continuidad en las políticas institucionales y sectoriales.

12.- La no puesta en práctica de los Acuerdos Municipales que crearon y reglamentaron la elección de las Juntas Administradoras Locales (JAL).

13.- La carencia de un mínimo acuerdo Interinstitucional entre las instancias ejecutiva y legislativa del municipio sobre aspectos fundamentales para el desarrollo de la ciudad.

14.- La simple visión de control político impide que el Concejo Municipal juegue un papel determinante en el proceso de cambio esperado por la comunidad.

5.2. LA PLANEACIÓN ECONÓMICO-SOCIAL Y TERRITORIAL DE DUITAMA.

FORTALEZAS:

1.- La conciencia creciente de la crisis del actual esquema de planeación municipal, reducido al simple control normativo de lo urbanístico con desmedro de lo social, económico y territorial.

2.- El inicio del proceso de elaboración y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad, el cual permitirá entre otras, definir la ejecución de programas, planes y proyectos en el corto (tres años), mediano (seis años) y largo plazo (nueve años).

3.- La participación en instancias intermunicipales y departamentales para la concertación de iniciativas tendientes a armonizar la acción panificadora de la provincia y la región.

4.- La progresiva disponibilidad, a raíz de los avances del Plan de Ordenamiento Territorial, de información georeferenciada para apoyar la planeación de la ciudad y los programas de inversión social.

5.- La potencialidad del Plan de Ordenamiento Territorial como espacio para la concertación ciudadana y el impulso de acciones interinstitucionales articuladas al Plan de Desarrollo.

6.- La disponibilidad creciente de nuevos enfoques e información para que la Secretaria de Planeación Municipal, con motivo de la adopción final del Plan de Ordenamiento Territorial, asuma un papel de liderazgo en el reordenamiento social, económico y territorial de Duitama.

DEBILIDADES:

1.- La ausencia de una visión macro de la importancia del territorio en el nuevo contexto del modelo económico de apertura y competencia.

2.- La acentuada inmigración proveniente de diferentes regiones del país, especialmente de Santander y zonas de conflicto, lo mismo que los constantes flujos pendulares que se originan en los otros municipios de la provincia de Tundama.

3.- Por lo tanto, el acelerado proceso de urbanización, muchas veces marginal y tugurial, que esta desbordando la capacidad institucional de planeación y regulación de la utilización del espacio urbano.

4.- El uso irracional del suelo urbano en el sentido que conviven simultáneamente bajas densidades por unidad de área (en la parte plana) con el hacinamiento y la marginalidad en un importante número de viviendas (en la parte alta).

5.- El desaprovechamiento de la ubicación territorial privilegiada en que se encuentra Duitama respecto de los otros municipios de la provincia de Tundama y las cuatro provincias que conforman el “corredor” industrial.

6.- La incapacidad de la planeación municipal para generar y coordinar enfoques globales, lo cual se traduce en un sesgo hacia la planeación del desarrollo físico en detrimento de la planeación social, económica y territorial.

7.- La insuficiencia de los instrumentos tradicionales de planeación urbana, tales como otorgamiento de licencias de construcción, normas de urbanización y zonificación, construcción de vías y redes de servicios, para prevenir la irracionalidad que generan las fuerzas del mercado y su marginalidad.

8.- La preeminencia del formalismo en el estilo de la planeación Duitamense, apoyada en reglamentos, códigos y normas.

9.- La dispersión normativa, por carencia de un estatuto jurídico único que deje claramente establecidas las competencias y funciones de la Secretaría de Planeación, especialmente en el nuevo contexto del ordenamiento territorial. Esta es la causa de muchas contradicciones, confusiones y restricciones que se generan en la acción desplegada por la Secretaría de Planeación municipal.

10.- La expansión física y demográfica de Duitama, no prevista en los planes de inversión, genera déficit de cobertura y dificultades de financiamiento a la ciudad.

11.- La ausencia de sistemas de información para la planeación y el control de la inversión, por parte de la Secretaría de Planeación municipal.

12.- La inexistencia de una unidad de planificación de la Secretaría de Planeación que tenga por función el manejo coordinado de la acción netamente presupuestal de los Planes y Proyectos de desarrollo de la administración.

13.- La ausencia de una visión territorial en los ejercicios de planeación de las empresas y entes descentralizados del orden municipal, sumada a la inexistencia de espacios de coordinación intersectorial.

14.- La inadecuada estructura administrativa de la Secretaría de Planeación, con una alta segregación y concentración de funciones, que la hace inoperante en los procesos de planeación social, económica y territorial.

15.- La falta de reglamentación del Plan de Desarrollo municipal que genera un vacío en relación con su trámite y su implementación, lo que contraría la urgencia de planificar desde abajo, en un esquema de descentralización real.

16.- La poca capacidad para la planeación urbana y rural, reflejada en la insuficiente información y destreza administrativa, para ejercer un efectivo control del ordenamiento del municipio.

17.- El rol predominante que han cobrado los agentes privados (legales e ilegales) en el manejo de las tendencias internas y de expansión de la ciudad.

18.- La débil cultura del Plan y del Proyecto en la Administración Municipal.

5.3. LAS FINANZAS DE DUITAMA.

FORTALEZAS:

1.- La adopción de nuevas políticas para combatir la evasión y optimizar el recaudo tributario. En efecto, a partir del mes de marzo de 1998, el Municipio de Duitama, a través de la Secretaría de Hacienda, previo análisis de su estado económico y financiero, encontró que la cartera vencida por concepto de impuesto predial y la evasión por industria y comercio especialmente, alcanzaba un porcentaje alto, comparado con los ingresos percibidos para esa época por el fisco municipal. Mediante Convenio suscrito con la U.P.T.C. de Duitama, Facultad de Contaduría, se adelantó un censo para detectar los evasores del impuesto de industria y comercio que en total llegaban a un 70%. Los resultados se reflejaron a 31 de diciembre de 1998, después de las medidas de cobro que se tomaron a través de la oficina o grupo de fiscalización, creado mediante Resolución por la Secretaría de Hacienda.

2.- El paulatino desarrollo de una cultura tributaria entre los contribuyentes que han ido acogiendo las nuevas políticas de recaudo implementadas por la Secretaría de Hacienda. Desde marzo de 1998 se iniciaron programas de culturización tributaria dirigidos a los contribuyentes, con el fin de que se acojan a las nuevas políticas de tributación, tarea que sigue presentando serias dificultades debido a la idiosincrasia y resistencia al cambio de actitud de los contribuyentes Duitamenses.

3.- El proyecto de incorporación de elementos de eficiencia y modernización en las labores de recaudo. Así tenemos que desde el mes de mayo de 1998 se implementó la sistematización y modernización de las labores tanto físicas como técnicas del recaudo, medidas estas que se complementaron con la capacitación del personal de Tesorería y de Ejecuciones Fiscales, obteniendo resultados aceptables.

4.- La modernización de la gestión presupuestal impulsada por la administración de 1998-2000, mediante la adopción del Plan orgánico que comporta instrumentos como el Programa anual de caja, el Plan financiero plurianual y el Plan de inversiones. A partir del 1 de enero de 1999 se adoptó el Plan Anualizado de Caja, con el fin de darle respaldo a la ejecución del presupuesto para la vigencia fiscal de 1999, incluido el plan financiero plurianual y el plan de inversiones correspondiente. La Secretaría de Hacienda, previo estudio del comportamiento de los diferentes impuestos y recaudos, como también, teniendo en cuenta que el Municipio paso de tercera a segunda categoría en el año de 1998, prepara actualmente la modificación del Estatuto Tributario adecuándolo a los nuevos requisitos y necesidades de la ciudad.

5.- La Secretaría de Hacienda actualmente realiza esfuerzos fiscales para que la ciudad sea calificada en una mejor categoría y finalmente sea autosuficiente en sus diferentes aspectos económico - financieros. De otra parte inicia el estudio de un crédito externo en dólares para saneamiento fiscal y la atención financiera de los Planes, Programas y Proyectos que se adopten en el Plan de Ordenamiento Territorial y su posterior implementación y ejecución.

DEBILIDADES:

1.- Los altos niveles históricos de evasión de impuestos de los Duitamenses. Según la Secretaría de Hacienda para el año 1999 la evasión del impuesto predial era del 20% y el de industria y comercio del 70% aproximadamente, evasión esta que se ha venido acumulando desde varios años atrás. El control y depuración de la evasión le ha permitido al municipio mejorar sus recursos e ingresos, lo cual se refleja en los ingresos del Municipio para el 2001, donde la evasión del impuesto predial fue 3% y el de industria y comercio del 18% aproximadamente. Esto significa que se debe continuar con el fortalecimiento de su fisco, pues al año 2001 la deuda por impuesto predial sobrepasa los 3.000 millones de pesos.

2.- La rigidez de la estructura tributaria de Duitama, donde el 40% de los ingresos depende de las transferencias nacionales, generando apenas el 60% de recursos o recaudos propios. Debido a la emergencia económica y las recientes medidas tomadas por el Ministerio de Hacienda esas transferencias pueden verse afectadas, pero afortunadamente se prevé un incremento en el recaudo por concepto de recursos propios del municipio.

3.- La dependencia de recursos de crédito para efectuar parte de los gastos de inversión. A partir de 1996 el Municipio de Duitama, obtuvo créditos de la banca local para cubrir gastos de inversión y parte de funcionamiento, los cuales fueron refinanciados en su mayoría a finales de 1997. Dichos créditos obtenidos a mediano plazo vencen en el año 2002, la deuda a febrero de 2002 asciende a \$ 442.667.000.00.

4.- La destinación de la mayor parte de los ingresos a atender gastos corrientes y en menor proporción a financiar gastos de inversión. La destinación de la mayor parte de los ingresos son presupuestados para gastos de funcionamiento y de un 20% a un 30% para inversión debido a la poca capacidad de recaudos y bajos impuestos que viene afrontando el Municipio de Duitama.

5.- La alta proporción del presupuesto destinado a sufragar los gastos de funcionamiento; el 73% del aforo se destina a este rubro, lo cual impide la inversión en planes y proyectos para el desarrollo de la ciudad. Esta situación junto con el bajo recaudo ya identificado se viene arrastrando desde varias administraciones anteriores.

6.- El tratamiento inequitativo a Duitama en relación con las transferencias de la Nación. En efecto, la aplicación del criterio del porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) para distribuir transferencias, desconoce el hecho que Duitama en los últimos años ha sido un importante receptor de inmigrantes y desplazados provenientes de diferentes regiones del país. Por otro lado el atraso en los resultados censales, no permite tomar en cuenta el flujo migratorio hacia la ciudad ni su crecimiento en la presente década.

7.- El creciente endeudamiento de Duitama en relación con sus ingresos corrientes, que aumentó de un 18% y 20% a un 42% en los años 1998 y 1999, dificultó el desarrollo de planes y programas de infraestructura y servicio social. Actualmente a febrero de 2002 el saldo a la deuda en relación con sus ingresos corrientes es del 4 %.

8.- La sobreestimación de los ingresos presupuéstales, por falta de técnicas adecuadas a traumatizado el desarrollo y aplicación de los mismos durante los diferentes periodos fiscales, encontrándose a la fecha que la Secretaría de Hacienda y el municipio hacen esfuerzos para adoptar técnicas adecuadas para su cálculo e información confiable.

9.- La inadecuada y baja utilización histórica de los instrumentos de cofinanciación y coinversión de la Nación, por parte de la Administración Municipal.

10.- La baja cultura tributaria de los Duitamenses, apoyada en su poca credibilidad en la eficacia del gasto público. Sin embargo el Gobierno Municipal a través de su Secretaría de Hacienda viene adelantando esfuerzos para obtener un mejoramiento en la tributación, controlar la evasión y conseguir un mayor nivel de eficacia en el gasto público, mediante la austeridad del mismo en todas las áreas y sectores.

5.4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN DUITAMA.

FORTALEZAS:

- 1.- La existencia de una normatividad que consagra y reglamenta la elección popular de las Juntas Administradoras Locales para las comunas y corregimientos.
- 2.- Las crecientes opciones de protagonismo ciudadano, que deberán ser apoyadas por la Administración Municipal, frente a los procesos de fiscalización y control, propiciados por las disposiciones legales que se han expedido en el último lustro especialmente las consagradas en la Ley 388 de 1997 sobre ordenamiento territorial, propiciando la creación de veedurías para diferentes áreas en las cuales actúa la administración pública a nivel municipal.
- 3.- El sentimiento ampliamente generalizado dentro de la ciudadanía de Duitama (expresado en reuniones sectoriales y foros amplios) sobre la necesidad de una transformación cultural de la ciudad, con el fin de generar un mayor sentido de pertenencia entre sus habitantes.
- 4.- La presencia de diferentes sectores sociales, económicos y culturales en el proceso consultivo y de concertación para la elaboración y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial.
- 5.- La creciente participación de los diferentes sectores de la población, mujeres, jóvenes, campesinos, integrantes de la tercera edad, vendedores, viviendistas, ecologistas, etc., en diferentes eventos ciudadanos. Duitama cuenta con Juntas de Acción Comunal y diferentes gremios profesionales y de actividades industriales y comerciales, lo mismo que Organizaciones No Gubernamentales de variada motivación.
- 6.- El inicio de un proceso de aparición de Fundaciones y ONGs orientadas a la capacitación, concientización y formación de nuevos liderazgos, por ejemplo en el tema ambiental y de servicios, tanto en el área urbana como rural.
- 7.- El reconocimiento de la diversidad cultural, social y de género en la promoción de la participación, incentivado por la administración municipal en diversas actividades comunitarias realizadas a lo largo de la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial.

DEBILIDADES:

- 1.- La no-ejecución y puesta en práctica de la normatividad que consagra y reglamenta la elección popular de las Juntas Administradoras Locales para las comunas y corregimientos.
- 2.- La ausencia de una cultura democrática que auspicie y legitime todas las formas de organización y participación ciudadana.
- 3.- La baja presencia de organizaciones comunitarias que superen la visión localista y grupal.
- 4.- La descoordinación y fragmentación de la oferta pública y privada de participación al punto que, en cada sector se crea una estructura y unas condiciones para la participación, que atomizan el liderazgo comunitario y dificultan una visión territorial de los problemas, mermándole integridad al análisis y a la solución de los problemas.
- 5.- Ausencia de una política de promoción de la organización comunitaria para la participación, que unifique criterios de intervención tanto en el sector público, como en el privado.
- 6.- La débil voluntad política presente en las diferentes instancias de la administración municipal, para reglamentar y promover mecanismos de participación comunitaria.
- 7.- El sesgo fiscalizador que se le ha venido confiriendo a la participación ciudadana, en detrimento de otras acciones.
- 8.- La ausencia de un sistema de participación ciudadana y social que articule la participación en función de los problemas del desarrollo económico, social y territorial de la ciudad.
- 9.- La baja capacidad de negociación y concertación de las organizaciones ciudadanas en la asignación de recursos dentro del presupuesto anual de la ciudad.

10.- La baja representatividad de muchas de las organizaciones existentes y ausencia de mecanismos de articulación permanente entre ellas, lo cual conduce a que sobrevivan en medio de una extrema atomización que imposibilita su actuación como factor estructurante y definitorio en el proceso de toma de las decisiones fundamentales de la ciudad.

6. ESCENARIOS PROSPECTIVOS Y RETOS ESTRATÉGICOS

Fundamentados en el diseño de los escenarios prospectivos registrados en la fase preliminar para el subsistema político-administrativo y su expresión en el campo de la gobernabilidad elaboraremos unas matrices síntesis señalando los retos estratégicos y sus actores.

Para ello recordaremos brevemente lo señalado en la fase preliminar:

Modernización de la Administración Municipal y adopción de criterios para la Excelencia Gerencial.

Se requieren esfuerzos radicales y programas de desarrollo institucional más sostenido, revolcón de las formas organizativas, las prácticas organizacionales y la cultura ciudadana, programas de capacitación permanente de los funcionarios, liderazgo en la conducción para tener claridad sobre lo que hay que hacer y Gerencia eficiente y eficaz para hacerlo correctamente.

Fortalecimiento de la Planeación Municipal.

Es urgente y prioritario fortalecer las instancias de Planeación en especial para las etapas de implementación, ejecución, evaluación y seguimiento del Plan de Ordenamiento Territorial de Duitama.

Mejoramiento y optimización de las finanzas Municipales.

Visualizando las nuevas plusvalías que se originarán en la etapa de implementación y ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial; fortaleciendo la Secretaría de Hacienda y demás instancias de manejo económico con el objeto de optimizar los procesos de recaudo y la racionalización de la tributación efectiva.

Adopción de estrategias para la participación ciudadana y el fortalecimiento democrático.

Necesidad de adelantar políticas que permitan elevar el grado de organización y representación directa de la comunidad como factor determinante para fortalecer la vida democrática de Duitama.

ESCENARIOS DE LA GOBERNABILIDAD
MATRIZ SÍNTESIS

TEMA	SITUACION ACTUAL	RETO ESTRATEGICO	ACTORES
<p>Estructura Administrativa del Municipio de Duitama.</p>	<p>Prevalece una estructura administrativa rígida y piramidal que merma la capacidad de gestión de los secretarios del Despacho y los niveles intermedios de la administración.</p> <p>Los niveles de coordinación institucional son muy precarios y no se aplican tecnologías y métodos modernos de gestión pública.</p> <p>Falta de racionalidad y ausencia de coordinación en la distribución de tareas entre diferentes entidades municipales.</p> <p>Inexistencia de un organigrama definitivo de la estructura de la administración municipal.</p> <p>La no puesta en práctica de los acuerdos municipales que aprobaron y reglamentaron la elección popular de las Juntas Administradoras Locales (JAL).</p> <p>Presencia de Duitama en el contexto provincial y regional.</p>	<p>Se adoptará un esquema organizacional plano, flexible y de autoridad compartida en la administración central. Urge la reestructuración administrativa.</p> <p>Gradual aparición de espacios de concertación Interinstitucional y progresiva adopción de sistemas, procesos y métodos modernos de gestión pública.</p> <p>Incorporación gradual de sistemas modernos de Gerencia pública que establezcan nuevos parámetros de eficiencia en la coordinación intersectorial.</p> <p>Adopción de un nuevo organigrama acorde con la reestructuración que se acoja.</p> <p>Implementación de los acuerdos Municipales que crearon y reglamentaron la elección popular de las Juntas Administradoras Locales (JAL)</p> <p>Fortalecer el liderazgo de Duitama en la provincia y la región.</p>	<p>Alcaldía y Concejo Municipal</p>

TEMA	SITUACION ACTUAL	RETO ESTRATEGICO	ACTORES
Extensión y división territorial.	<p>Imprecisión en la determinación de la extensión territorial de Duitama.</p> <p>Imprecisión en el número de veredas existentes en el área rural del municipio.</p> <p>Inconsistencias en la fijación de los límites del perímetro urbano de la ciudad.</p>	<p>Requerir al IGAC para que precise la extensión y los límites y si se presentan modificaciones aprobarlas mediante ordenanza departamental.</p> <p>Proyectar nuevo acuerdo municipal.</p> <p>Presentar nuevo acuerdo municipal con su correspondiente soporte técnico.</p>	<p>Alcaldía y Asamblea Departamental.</p> <p>Concejo Municipal.</p> <p>Concejo Municipal.</p>
Ausencia de Planeación económico-social y territorial.	<p>Lo económico, lo social y lo territorial han tenido pocos referentes institucionales en el sistema de Planeación municipal.</p> <p>Hay preeminencia del planeamiento físico sobre los demás sectores.</p> <p>No hay política económico-Social, ni territorial.</p>	<p>Reestructuración de la Secretaría de Planeación como la instancia líder en el nuevo contexto del POT.</p> <p>Introducción de criterios de planeación económico-social y territorial como rectores del Plan</p> <p>Diseño de políticas económico-social y territorial a partir del Plan de Desarrollo y el POT.</p>	<p>Alcaldía y Concejo Municipal.</p> <p>Secretaría de Planeación.</p> <p>Alcaldía y Secretaría de Planeación.</p>
Rigidez de la estructura tributaria y la extrema dependencia de recursos de crédito para efectuar los gastos de inversión.	<p>El renglón más importante de los recaudos está constituido por el impuesto predial y de Industria y Comercio, gravamen que ha mostrado poco dinamismo.</p> <p>La inversión tiene una alta dependencia de los recursos de crédito para su financiación.</p> <p>El endeudamiento de Duitama muestra continuo crecimiento en relación con los ingresos corrientes.</p>	<p>Modernización y optimización del sistema de recaudo y campañas de persuasión y estímulos para incrementar la tributación. Fortalecimiento de la Secretaría de hacienda.</p> <p>Necesidad de un esfuerzo fiscal para incrementar los ingresos corrientes.</p> <p>No se vislumbra disminución en el alto nivel de endeudamiento municipal.</p>	<p>Alcaldía y Secretaría de Hacienda</p>

TEMA	SITUACION ACTUAL	RETO ESTRATEGICO	ACTORES
	<p>Duitama no ha utilizado los recursos de cofinanciación y coinversión de la nación en la proporción deseable.</p> <p>Los niveles de evasión que alcanzan el 3 % en predial y 18 % en industria.</p> <p>Baja cultura tributaria de los Duitamenses, fundada en la poca credibilidad en la eficacia del gasto público.</p>	<p>Esfuerzos prioritarios orientados a una progresiva inserción en los programas de cofinanciación y coinversión.</p> <p>Generación de estímulos y modernización del sistema de recaudo.</p> <p>Organización y ejecución de campañas sobre la importancia de la tributación, apoyadas en hechos que demuestren la eficacia del gasto.</p>	
<p>La débil organización para la participación ciudadana, por su fragmentación y poca representatividad.</p>	<p>Descoordinación y fragmentación de la oferta pública y privada de participación.</p> <p>Baja representatividad de organizaciones de alcance municipal que superen la visión localista y grupal.</p> <p>Inexistencia de políticas para promover la participación ciudadana.</p>	<p>Esfuerzos para el desarrollo progresivo de iniciativas en el seno de la comunidad de Duitama tendientes a promocionar, coordinar y verificar una política de participación.</p> <p>Fortalecimiento de una cultura de la participación ciudadana. La implementación y puesta en ejecución del POT brindará una gran oportunidad para hacer realidad la participación efectiva de la comunidad a través de las curadurías y veedurías ciudadanas.</p> <p>Construcción colectiva de políticas para asegurar en el corto, mediano y largo plazo una incidencia determinante de la comunidad en el proceso de toma de decisiones públicas.</p>	<p>Sector público y privado.</p> <p>Sector público y privado</p> <p>Alcaldía y diversos sectores de la comunidad.</p>

