

# Perfiles de la Economía Boyacense

EDILBERTO RODRÍGUEZ ARAÚJO

Profesor titular de la Escuela de Economía de la  
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Fecha de recepción: 11 de mayo de 2005

Fecha de aprobación: 27 de junio de 2005

---

\* Este ensayo es una versión ampliada y corregida del documento final entregado a la Universidad Nacional de Colombia (Facultad de Arquitectura), dentro del Proyecto de Región Central, en el marco del Convenio suscrito con el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Bogotá D.C.

## RESUMEN:

La economía boyacense ha registrado en los últimos años una recomposición de su estructura productiva que ha privilegiado el sector de servicios, dejando atrás la vocación agrícola de antaño. A la par de esta reestructuración económica se ha evidenciado un lento crecimiento económico que ha repercutido en la contracción del ingreso personal de la población del departamento. El sector industrial continúa rezagado, en tanto que dentro de la dinámica empresarial -con un excedente financiero significativo, pero que se filtra fuera del departamento- el comercio ha venido destacándose como el sector jalonador. Boyacá exhibe un sector externo con una oferta exportable muy estrecha, poco diversificada. De otra parte, los gobiernos de Boyacá y de Tunja, han estado buscando la sostenibilidad de las finanzas públicas territoriales.

**Palabras clave:** estructura económica, reconversión productiva, estrategias de desarrollo, desarrollo regional y local, gestión territorial.

## ABSTRACT:

The boyacense economy has registered in the last years a resetting of its productive structure that has privileged the sector of services, having left back the agricultural vocation of long ago. On a par of this economic reconstruction a slow economic growth has been demonstrated that has repelled in the contraction of the personal entrance of the population of the department. The industrial sector continues straggler, whereas within enterprise dynamics - with an excessive significant financier, but that it filters outside the department the commerce has come honoring like the sector guide. Boyacá exhibits an external sector with a very narrow exportable supply, little diversified. Of another part, the governments of Boyacá and Tunja, have been looking for the sustainability of territorial the public finances.

**Key Words:** economic structure, productive reconversion, strategies of development, regional and local development, territorial management.

## **Introducción**

La insuficiencia de información consolidada ha impedido efectuar un análisis del desempeño reciente de la economía de Boyacá. La dispersión de la información estadística y su escasa validación, ha dificultado disponer de una base de datos, excepto el meritorio esfuerzo que la Cámara de Comercio de Tunja, el Banco de la República y la UPTC, han venido desplegando, a través de Boyacá en Cifras y el Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER), pues los fallidos intentos de la Gobernación de Boyacá, sólo han sido eso, intentos fallidos.

El presente ensayo busca, como su nombre lo indica, perfilar los rasgos más sobresalientes de la economía departamental, abordando aspectos puntuales como su estructura

productiva y la dinámica empresarial, el sector externo, la intermediación financiera y las finanzas públicas. El periodo escogido es, en el caso de la estructura económica, 1990-2002, por la información extraída de las Cuentas Departamentales, en tanto que para rastrear el movimiento empresarial se cobija el periodo 2001-2003 y para el sector externo, 1999-2004; el análisis de la intermediación financiera se centró en el periodo 1990-2004 y, por último, la trayectoria de las finanzas públicas abarcó 1991-2004. Uno de los problemas que ha conspirado para disponer de un “conocimiento pertinente” es, precisamente, la inexistencia de series cronológicas que permitan trazar los contornos e identificar los factores determinantes que han configurado la economía departamental. Forjar “conocimiento

pertinente” sobre el cual se sustenten las políticas regionales de desarrollo es una tarea impostergable, ya que las políticas regionales de desarrollo formuladas desde el Gobierno Nacional adolecen de la especificidad territorial que debe acompañar la planeación y gestión territorial. Cabe subrayar, que cuando se hace mención al apelativo regional, se hace referencia –ante la ausencia de una verdadera regionalización en Colombia- a una figura convencional como es el departamento.

### **Consideraciones preliminares**

El desarrollo regional en América Latina ha sido esquivo, siendo los ensayos regionalizadores una experiencia frustrante (Boisier, 1998). Las regiones y las localidades han pasado de ser objetos del desarrollo a sujetos del desarrollo, desarrollo cuya matriz socioeconómica decisional es endógena, a diferencia del crecimiento económico cuyo vector de factores determinantes tiene un origen exógeno. El desarrollo regional es una construcción colectiva guiada por un proyecto político transformador o conservador, explícito o implícito en la agenda de los actores individuales, corporativos o colectivos con asiento en la región o en la localidad, escenario en el cual las instancias públicas ejercen un notorio protagonismo a través de una ingeniería de la intervención territorial, de una deliberada gestión

territorial, “de una articulación densa y direccionada” de los factores causales presentes en el hexágono boisieriano de la cometa (Boisier, 1997), que desborda la tradicional planeación indicativa. Es la definición de una política regional de desarrollo distante de la convencional política de desarrollo regional, la cual ha mantenido su impronta centralista, no obstante los tímidos avances de la descentralización política, administrativa y fiscal, que va de la mano del paulatino abandono del Estado contemporáneo de sus responsabilidades sociales para mitigar la exclusión y la inequidad, en el marco del aumento de la brecha interregional, que desvirtúa la presumible convergencia en el desarrollo regional de nuestros departamentos.

Uno de los factores limitantes del desarrollo regional son las carencias cognitivas, el desfase entre los modelos mentales y los modelos reales, entre la teoría y la práctica. Como lo anota el regionalista chileno Sergio Boisier, para poder adoptar una intervención territorial inteligente es necesario disponer de lo que él denomina “conocimiento pertinente”: “Construir un nuevo conocimiento (que se transformará a la larga en un nuevo paradigma) es la condición básica para efectuar ‘intervenciones territoriales’ inteligentes, sea a nivel de regiones específicas, sea a nivel nacional. Los argumentos a favor de esta primera conclusión parecen ser

de mucho peso; no sólo el fracaso del ciclo anterior de experiencias (1947/1997) apunta muy certeramente a la cuestión de la pertinencia cognitiva, también el amplio cambio contextual actual demanda un conocimiento nuevo”, agregando: “Hay aquí entonces una tarea y una responsabilidad inmensa que recae en el mundo académico puesto que la generación de un nuevo conocimiento supone superar las carencias metodológicas y epistemológicas y ello es una tarea del sistema educacional” (Boisier, 1998:25).

Dentro de la epistemología del desarrollo una pregunta clave es ¿de qué depende el desarrollo de un territorio enmarcado en una economía de mercado, abierta y descentralizada? La respuesta nos remite a la búsqueda de los factores desencadenantes del desarrollo, a la causalidad del fenómeno del desarrollo. Para ello se requiere un flujo de información<sup>1</sup> que se convierta en conocimiento, pero no cualquier conocimiento., ya que tanto el entramado social como el entorno han hecho obsoleto el conocimiento acumulado<sup>2</sup>. Por ello el nuevo conocimiento, es el conocimiento pertinente el cual “no es exactamente igual a un conocimiento profesional acabado puesto que sería imposible que cualquier individuo tuviese tal clase de conocimiento en relación a materias tan diversas como educación, salud, infraestructura, comercio

internacional, etc., es decir el conjunto de asuntos que típicamente configuran la agenda de un organismo de participación en el desarrollo. El conocimiento pertinente no es, en consecuencia, equivalente a un conocimiento sectorial profesionalizado” (Boisier, 1997:7). Como se señalaba atrás, el conocimiento pertinente es el que permite responder a la pregunta fundamental ¿de qué depende el desarrollo territorial?, exhibiendo “diferentes grados de profundidad según diferentes actores individuales, pero en relación al cual se precisa un mínimo común denominador cognitivo que haga una participación informada de todos los actores sociales”. ¿Qué sucede ante la ausencia de este conocimiento pertinente? En palabras de Boisier, “toda propuesta de desarrollo asume un carácter ‘azaroso’ que produce resultados basados en la ‘buena suerte’ y no en el conocimiento científico”. En síntesis, el “conocimiento pertinente es el conocimiento suficiente para entender la complejidad de un problema: desde este punto de vista puede decirse que el conocimiento pertinente no es un stock sino un flujo que cambia constantemente impulsado por la creciente complejidad que acompaña a la globalización” (Boisier, 1997:8). Dicho en otros términos, el conocimiento pertinente es “equivalente ni más, ni menos, a la cantidad mínima de conocimiento suficiente para que se entienda la naturaleza sistémica, abierta y

compleja del problema que convoca, en este caso, la estructura del territorio y la dinámica de los procesos de cambio –crecimiento y desarrollo- en el territorio” (Boisier, 2001: 20).

Ahora bien, la distinción entre información y conocimiento en el contexto de una sociedad que ha sido catalogada como del conocimiento, no es sólo semántico sino de fondo. Luis Lira al hacer un contrapunto entre estas dos nociones escribe: “La información puede definirse (...) como la suma total de los datos o las ideas accesibles o no, que alguien puede conocer en un momento dado”, en tanto que el “conocimiento sería, en este contexto, el resultado de la selección por parte de alguien de la masa de datos e ideas, seleccionando y organizando lo que resulta útil para alguien”, añadiendo: “En un mayor nivel de complejidad, la sabiduría se referiría al conocimiento integrado; a la información que se ha vuelto especialmente útil mediante la creación de una teoría arraigada en el conocimiento disciplinario, pero que cruza la línea interdisciplinaria” (Lira, 1999: 29-30).

Finalmente, dentro de esa imbricación de información y conocimiento conducente al conocimiento pertinente, insumo básico para adoptar un patrón de gestión del desarrollo regional, es clave relativizarlo, considerarlo como un proceso en permanente construcción, que está

mediado por un tamizaje ideológico, que hace que este no sea neutral, aséptico, y menos en los actuales momentos en que el evangelio neoliberal inspira la política de desarrollo regional, la cual opera más por omisión que por acción, pues bajo el amparo de fomentar la competitividad regional en una economía globalizada, se sigue privilegiando la lógica del mercado en el desarrollo regional y local.

Las transformaciones de la economía departamental

## **2.1 La estructura productiva del departamento de Boyacá**

El PIB departamental ha seguido un comportamiento desigual: hasta el año 1993 se elevó, para luego contraerse, y exhibir una trayectoria errática de “pare y siga” en la segunda mitad del quinquenio de la década de los 90. Curiosamente, en el año 1999 cuando la economía nacional registró la desaceleración más pronunciada de los últimos tiempos (-4,2%), la boyacense creció modestamente en 0,37%, pues ya había caído el año anterior (-4,52%), reducción comparable a la evidenciada en 1994 (-4,58). El periodo más crítico se registró entre 1994 y 1999 en la economía departamental, en tanto que para la economía colombiana lo fue 1996-1999. Salvo en algunos momentos de la década pasada, el comportamiento del PIB per cápita no estuvo

correlacionado con el PIB total departamental. De otro lado, la participación de la economía boyacense en la economía nacional se contrajo de 2,95% en 1990 a 2,52% en el 2002, estando por debajo de su peso relativo en la población colombiana, la cual se sitúa en alrededor del 3,2%.

Es decir, el departamento ha disminuido su peso relativo en el PIB nacional, habiendo alcanzado su cota máxima en 1993, para luego mantener un nivel invariable, sin sobrepasarlo. Boyacá fue en el año 2002 la novena economía por el tamaño del PIB real.

**Tabla 1**  
**Comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB) de Boyacá.**  
**(a precios constantes de 1994)**

Año	PIB Total	PIB per cápita	Variación % anual Boyacá	Variación % anual Colombia	Participación % PIB Colombia
1990	1.677.853	1.313.816	-	-	2,95
1991	1.700.915	1.324.171	1,37	-1,1	2,92
1992	1.738.051	1.345.391	2,18	8,1	2,86
1993	1.991.325	1.533.166	14,57	5,7	3,10
1994	1.900.177	1.455.183	-4,58	5,1	2,81
1995	1.928.814	1.469.313	1,51	5,2	2,71
1996	1.865.496	1.409.951	-3,28	2,0	2,57
1997	1.915.193	1.436.025	2,66	3,4	2,55
1998	1.828.682	1.360.477	-4,52	0,6	2,42
1999	1.835.431	1.354.893	0,37	-4,2	2,54
2000	1.903.037	1.394.054	3,68	2,9	2,56
2001	1.937.159	1.408.615	1,79	1,5	2,57
2002	1.941.884	1.401.896	0,24	1,9	2,52

Fuente: Dane, Cuentas Regionales.

Si cotejamos las cifras de las Cuentas Departamentales del Dane con los estimativos hechos por el Centro de Estudios Ganaderos (CEGA), encontraremos, a partir del periodo escogido (1975-2000), que la contribución de Boyacá se ha mantenido estacionaria; comprimiéndose levemente en la segunda

mitad de la década de los 90 –tal como también se evidencia en el PIB, medido por el Dane–, fenómeno, quizá, asociado a la aparición, con la Constitución de 1991, de nuevos departamentos, lo que condujo a la recomposición de su peso relativo en la economía agregada.

**Tabla 2**  
**Comportamiento del Producto Departamental Bruto (PDB)**  
**(miles de pesos constantes de 1994)**

Año	Boyacá	Colombia	Participación Porcentual
1975	1.066.766	27.751.089	3,8
1976	1.118.016	30.050.943	3,7
1977	1.136.472	32.207.858	3,5
1978	1.289.810	34.294.855	3,8
1979	1.334.770	36.237.949	3,7
1980	1.321.780	38.323.256	3,4
1981	1.311.363	38.987.664	3,4
1982	1.368.623	39.628.643	3,4
1983	1.316.515	40.716.651	3,2
1984	1.311.038	42.281.107	3,1
1985	1.395.317	44.489.798	3,1
1986	1.529.628	47.772.518	3,2
1987	1.600.816	50.893.304	3,1
1988	1.762.334	53.285.339	3,3
1989	1.761.143	55.942.174	3,1
1990	1.725.839	57.809.899	3,0
1991	1.748.542	58.565.902	3,0
1992	1.887.688	61.169.163	3,1
1993	2.035.061	63.790.020	3,1
1994	2.045.946	67.511.371	3,0
1995	2.040.121	72.260.680	2,8
1996	1.942.232	74.864.090	2,5
1997	2.313.598	77.658.842	3,0
1998	2.267.080	77.890.365	2,9
1999	2.004.756	74.065.313	2,7
2000	2.229.988	76.239.968	2,9

Fuente: CEGA- SSCD v. 1

## 2.2 El ritmo de crecimiento de la economía departamental

En la dinámica de la economía departamental en la década pasada, se pueden observar dos subperiodos: 1990-1996, cuando se registró un ritmo de crecimiento de 5,7% y 1997-2002 cuando este crecimiento se situó en 3,0%. En el año 2002 la economía boyacense mostró el mismo nivel de 1995, siendo el segundo tramo de la década pasada, cuando experimentó un bajonazo, coincidiendo con los años de mayor inestabilidad en la economía del país.

## 2.3 La trayectoria del PIB per cápita departamental

Como consecuencia del espasmódico comportamiento de la economía departamental el ingreso de los boyacenses experimentó profundos altibajos, creciendo, en promedio, en 5,4% entre 1990 y 1996, y 3,9% en el intervalo de 1997-2002. Lo notorio es que el ingreso personal aumentó hasta el año 1995 cuando empezó a disminuir, deteriorándose el nivel de vida de los boyacenses, quienes han visto no sólo agotarse las fuentes de empleo sino también el horizonte de

las oportunidades de sus proyectos de vida. El nivel de ingreso por habitante en 2002 se equipara al promedio alcanzado en 1996. Lo anterior acentúa la regresión social, al representar el PIB por habitante en Boyacá cerca del 80,0% del PIB nacional. Los años de mayor compresión del ingreso fueron 1994, 1996 y 1998, producto de la contracción de la actividad económica departamental. El PIB per cápita de

Boyacá se asemeja al de algunos departamentos de desarrollo intermedio como Bolívar, Caldas, Huila, Tolima, entre otros, estando muy distante de los departamentos que lideran el crecimiento económico del país como Antioquia, Bogotá, Santander y Valle. Meta, con una vocación minera, por disponer de yacimientos petrolíferos, supera a Boyacá en ingreso por habitante, así como Casanare.

**Tabla 3**  
**Tasas de crecimiento real del PIB departamental (%).**

	1990-1996	1997-2002
Boyacá	5,7	3,0
Colombia*	6,6	4,1

Fuente: DANE, Cuentas Regionales..

\*Incluyendo los nuevos departamentos.

**Tabla 4**  
**Evolución del PIB per cápita departamental y proporción del PIB total.**

Año	PIB per cápita total- \$ constantes de 1994	Variación anual	PIB per cápita Boyacá - \$ constantes de 1994	Variación % anual	%PIB Colombia
1990	1.626.379	-	1.313.816	-	80,8
1991	1.631.521	0,3	1.324.171	-0,8	81,2
1992	1.652.397	1,3	1.345.391	1,6	81,4
1993	1.729.910	4,7	1.533.166	13,9	88,6
1994	1.784.263	3,1	1.455.183	-5,1	81,5
1995	1.843.363	3,3	1.469.313	1,0	79,7
1996	1.845.154	9,7	1.409.951	-4,0	76,4
1997	1.871.851	1,4	1.436.025	1,8	76,7
1998	1.847.347	-1,3	1.360.477	-5,3	73,6
1999	1.737.251	-5,9	1.354.893	-0,4	78,0
2000	1.757.121	1,1	1.394.054	2,9	79,3
2001	1.751.959	-0,3	1.408.615	-0,8	80,4
2002	1.754.663	0,1	1.401.896	-0,5	79,9

Fuente: DANE- Cuentas Regionales.

Al confrontar las cifras del Producto Departamental Bruto (PDB) extraídas del estudio del CEGA “Sistema Simplificado de Cuentas Departamentales de Colombia 1975-2000”, se encuentra que la proporción del PIB departamental ha bordeado el 80%, superando este nivel en algunos años, para, posteriormente descender; esta

apreciación podría significar que ha habido una tendencia hacia la convergencia del PDB departamental alrededor del PDB global, con marcadas fluctuaciones que lo alejan de esta trayectoria. Sin embargo, por las diferencias de metodologías utilizadas en las dos mediciones se observan diferencias marcadas.

**Tabla 5**  
**Producto Departamental Bruto (PDB) per cápita a precios constantes de 1994**

Año	Boyacá	Colombia	Peso relativo
1975	996.754	1.555.348	86,3
1976	1.027.120	1.214.897	84,5
1977	1.026.617	1.264.420	81,2
1978	1.145.779	1.307.395	87,6
1979	1.166.159	1.341.497	86,9
1980	1.135.898	1.377.644	82,4
1981	1.108.634	1.360.975	81,4
1982	1.138.394	1.343.723	84,7
1983	1.077.555	1.340.268	80,4
1984	1.056.085	1.351.495	78,1
1985	1.106.354	1.380.946	80,1
1986	1.203.236	1.451.797	82,9
1987	1.253.115	1.518.445	82,5
1988	1.372.936	1.560.834	88,0
1989	1.365.516	1.608.789	84,9
1990	1.331.895	1.632.197	81,6
1991	1.343.204	1.623.401	82,7
1992	1.443.512	1.664.654	86,7
1993	1.549.247	1.704.335	90,9
1994	1.545.509	1.770.844	87,3
1995	1.554.103	1.874.068	82,9
1996	1.467.948	1.905.844	77,2
1997	1.734.751	1.940.557	89,4
1998	1.686.629	1.910.342	88,3
1999	1.479.886	1.783.030	83,0
2000	1.633.559	1.802.393	90,6

Fuente: CEGA, SSCD 1 v.

#### **2.4 La recomposición sectorial del PIB de Boyacá**

Un fenómeno inocultable es la recomposición de la estructura económica del departamento, la cual se ha terciarizado, como quiera que

el 60% del PIB proviene de las actividades de servicios. Mención especial merece la Administración Pública, sector que se equipara al declinante sector agrícola, ya que contribuyó con el 15,89% del PIB departamental en el 2002). Los

sectores que exhibieron un repunte en el periodo 1990-2002 fueron intermediación financiera (3,24%), reparación de automotores (1,15%) y un heterogéneo sector de “Otros sectores” que representó el 23,04% de la producción de bienes y servicios del departamento. Por el contrario, los restantes sectores mostraron un pronunciado descenso en su contribución al PIB departamental: hotelería y restaurantes (2,49%), la finca raíz (3,0%), el comercio, la construcción (3,92%), (4,28%), el

transporte (7,03%), la industria (9,34%), entre otros. Lo más notorio de este panorama fue la pérdida de dinamismo del sector agropecuario, el cual, pese a su primacía, descendió de 35,57% en 1990 a 18,29% en el 2002. Otro tanto ocurrió con la drástica caída de la ponderación de la Minería que se contrajo de 13,15% a 3,32%. En fin, la economía boyacense dio un viraje, modificando su perfil productivo, favoreciendo el auge de los servicios, fenómeno que se aceleró en la década pasada.

**Tabla 6**  
**PIB por sectores de la actividad económica (%).**

Sector	1990	2002
Agropecuario	35,57	18,29
Minería	13,15	3,32
Industria	10,91	9,34
Construcción	5,86	3,92
Comercio	8,07	4,28
Hotelería y Restaurantes	3,15	2,49
Transporte	7,44	7,03
Intermediación Financiera	2,31	3,24
Finca Raíz	3,90	3,00
Talleres Automotrices	1,07	1,15
Administración Pública	4,35	15,89
Otros sectores	14,19	23,04
Subtotal VA	96,92	94,99
Derechos e Impuestos	3,08	5,01
Total	100,0	100,0

Fuente: DANE- Cuentas Regionales.

**Tabla 7**  
**Boyacá: estructura económica sectorial (%).**

Sector	Boyacá		Colombia	
	1990	2002	1990	2002
Primario	48,52	23,61	17,99	15,31
Secundario	16,77	13,26	24,67	18,87
Terciario	31,69	60,12	50,89	57,08
Derechos e impuestos	3,02	3,01	6,45	8,74

Fuente: DANE, Cuentas Regionales

Al cotejar las cifras del Dane con las del CEGA, no se observan tendencias divergentes: en las últimas dos décadas: el sector agropecuario, no obstante que representa  $\frac{1}{4}$  del PDB, se ha comprimido, pues en 1975 copaba  $\frac{1}{3}$  parte de la economía agregada. Otro tanto ha ocurrido con la Industria Manufacturera que ha retrocedido, así como la Minería, una de las actividades emblemáticas de Boyacá. Por el contrario, el sector jalonador más importante, pese a las continuas reformas administrativas y el concomitante despido de empleados, es el Gobierno, lo que estaría mostrando una significativa capacidad como demandante u oferente, así muchas de las empresas industriales y comerciales del Estado, con asiento en el departamento, hayan sido clausuradas o dadas en concesión, como la Industria Licorera de Boyacá. Mención aparte merece el Turismo, representado en Hotelería y Restaurantes cuyo peso relativo se redujo en el periodo considerado. Como se sabe este es uno de los sectores líderes de la actual estrategia de reactivación económica departamental; sin embargo, las demandas derivadas de este sector que deben propagarse a los demás sectores son muy débiles. La estructura económica

de Boyacá no muestra una vocación definida. El estereotipo de antaño se ha modificado. La mayor parte de los sectores tradicionales se encuentran en declive y no se observan sectores emergentes capaces de inducir el crecimiento económico regional, cuyas fuentes de dinamismo están localizadas en las cuatro principales ciudades del departamento, como son Tunja, Sogamoso, Duitama y Chiquinquirá, cada una de ellas con peculiaridades productivas muy dispares, tal como se puede apreciar en el movimiento mercantil que registran las tres cámaras de comercio existentes en Boyacá. De lo anterior se desprende, que es necesario retomar la estrategia reindustrializadora, apalancada en el transporte y el comercio y lubricada con la intermediación financiera. El elevado peso de los servicios debe llevar a reforzar la cadena de valor entre las actividades agroindustriales y la infraestructura de servicios. El proceso de confección de la Agenda Interna es una oportunidad para identificar los sectores de arrastre, remontando la sesgada visión sectorialista que ha impedido forjar una estrategia de desarrollo regional, enlazando sectores en declive y sectores emergentes con posibilidades competitivas.

Tabla 8  
Estructura del Producto Departamental Bruto (%) a precios constantes de 1994.

Subsector	1975	1980	1985	1990	1995
Agropecuario	35,2	38,6	32,5	26,3	24,7
Pesca	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
Minería	4,5	7,0	5,5	9,0	14,2
Industria					
Manufacturera	13,0	214,6	11,3	11,7	9,2
Energía, gas y agua	0,3	5,7	5,3	7,7	3,8
Construcción y obras civiles	2,1	3,7	4,4	3,9	4,1
Comercio	8,2	8,0	7,7	6,8	6,6
Hoteles y restaurantes	0,2	0,3	0,4	1,1	1,1
Transporte y comunicaciones	8,7	5,6	5,4	5,5	6,0
Financiero y servicios a las empresas	5,3	3,5	3,1	3,0	3,9
Alquiler de vivienda	10,8	8,4	8,8	8,4	8,2
Servicios domésticos	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Servicios sociales, comunales y personales	2,6	2,9	3,1	3,4	3,1
Gobierno	6,8	9,1	9,8	11,1	13,0
Impuestos menos subsidios a los productos	2,0	3,2	2,5	1,6	1,9

Fuente: CEGA, Sistema Simplificado de Cuentas Departamentales, v. 1, 2004.

## 2.5 El desempeño del sector industrial

Uno de los rasgos de la economía departamental es su rezago industrial, vale decir, su desindustrialización, fenómeno que se refleja en la paulatina pérdida de importancia de la industria fabril boyacense -a pesar de tener asiento en Boyacá algunas empresas industriales emblemáticas del país como Acerías Paz del Río, Diaco, Holcim y Cementos Paz del Río- lo que, a su vez, se traduce en una baja capacidad de generación de empleo remunerado. La industria departamental se concentra en la producción de bebidas, ladrillo, cemento, acero y autopartes. Como es sabido, la industria manufacturera redujo su

contribución al Producto Interno Bruto (PIB) regional (producción de bienes y servicios a escala departamental) de 10,91% en el año 2000 a 9,34% en el 2002, manifestándose este declive industrial -ante la expansión del comercio minorista, la agricultura, la minería y los talleres automotrices, la proliferación de instituciones prestadoras de salud (IPS), lo cual contrasta con el rezago de la actividad constructora, hoteles y restaurantes, y el transporte, y el retroceso de la intermediación financiera y la finca raíz- en el reducido peso relativo de este sector en la inversión neta, cuyo registro llevan las tres cámaras de comercio departamental (14,0% y 10,9%, en los dos últimos años),

siendo determinante la contribución de Sogamoso (44,1% y 76,3%), la permanencia de Tunja, constituida por 73 municipios, que experimentó un ligero repunte de 22,7% a 23,7%, en el lapso de 2002-2003, mientras que Duitama registró el año pasado, un sensible bajonazo inversionista.

La industria manufacturera, que, se suponía, era una fuente de generación de empleo, se ha convertido en un sector expulsor de mano de obra, o, en el mejor de los casos, de empleo temporal o a término fijo, cuyo comportamiento depende de las fluctuantes condiciones del mercado laboral o de la cambiante coyuntura económica (auge o recesión). El empleo de los 50 establecimientos fabriles encuestados por el DANE en el año 2002, cuya producción anual se calcula en un billón de pesos, sólo representa el 1,0% del empleo total en Boyacá en el año 2002, habiendo saltado el empleo temporal de 3,3%, nivel que se observaba en el año 2000, al 11,4% en el año 2002, tendencia que se acentuará, como subproducto de la flexibilización en la contratación de la mano de obra que trajo consigo la reforma laboral, que “disparó” el subempleo, condición en que se encontraba el año pasado el 40,5% de la fuerza laboral boyacense, equivalente a más de 277.000 personas, atrapadas en el “rebusque”

diario con un insatisfactorio pluriempleo, acompañado de frustraciones, no tanto por la capacidad laboral individual, sino por la obtención de una precaria remuneración, que ha empujado a que un número cada vez más creciente de integrantes del núcleo familiar se incorporen (como las personas con bachillerato o estudios universitarios incompletos), prematuramente, al mercado laboral. Complementario a lo anterior, resulta muy elocuente que el 55,8% de la mano de obra del departamento (no menos de 375.000 boyacenses) se encuentra total o parcialmente desempleada.

La industria manufacturera departamental, se encuentra afectada por la comprimida demanda de un sector público -que, contradictoriamente, ha estado sometido a una drástica reducción burocrática, pero, que sin embargo se ha expandido, según las Cuentas Nacionales- y al deprimido consumo de una población que malvive en esporádicas ocupaciones informales que proliferan dentro de ese heterogéneo sector de servicios, que engloba actividades que crecen espontáneamente, como el comercio minorista, los restaurantes de comida rápida, el transporte público, la finca raíz (refugio de rentistas), las comunicaciones (los SAIs y los cafés internet, por ejemplo), etc.

**Tabla 9**  
**Evolución del sector industrial (establecimientos, personas y miles de pesos corrientes)**

Año	Producción Bruta		Valor Agregado		Inversión Neta	
	Boyacá	Colombia	Boyacá	Colombia	Boyacá	Colombia
2000	776.816.281	61.036.605,4	488.040.360	26.744.216,5	(101.037.757)	(1.387.310.6)
2001	823.912.406	68.196.529,8	484.937.921	29.507.297,0	(38.558.506)	(1.513.766.6)
2002	998.613.964	74.947.631,4	600.123.575	32.756.868,9	(75.831.181)	(2.598.442.9)

Fuente: Dane, Encuesta Anual Manufacturera

### El movimiento empresarial

La dinámica empresarial de Boyacá, aparte de rastrearse a través del comportamiento de su mermado sector industrial, se puede caracterizar mediante el desempeño del movimiento mercantil, siendo el indicador sintético la inversión neta. Tunja y los municipios aledaños son el principal foco receptor de la inversión (74,3% en el año 2003), seguido por Sogamoso (25,7%), mientras que Duitama exhibió una desinversión. En términos generales, la inversión total se ha recuperado en los últimos tres años. Si se examina de cerca el comportamiento sectorial se encontrará que el sector de mayor arrastre es el Comercio y talleres, acompañado de Servicios Sociales y de Salud, la Finca Raíz y la Industria Manufacturera (lo que contrasta con la evolución de la inversión neta industrial reportada por el Dane en la Encuesta Anual, la cual se desplomó). El tamaño promedio de los

establecimientos ha experimentado grandes altibajos, a pesar que, en promedio, aumentó en los últimos tres años, inducido por el repunte inversionista en la Industria Manufacturera, en el Sector Financiero, en la Intermediación Financiera y la Minería.

Para el año 2004, la inversión neta se triplicó, saltando de \$ 8.140 millones en el 2003 a \$ 28.954 el año pasado. De igual forma los establecimientos en operación pasaron de 340 a 641 en el mismo lapso. El mayor dinamismo provino del comercio, actividad que se erigió en la fuente principal de formación de capital (71,0%), preservando la tendencia del 2003, cuando esta actividad absorbió el 65,1% de la inversión. El industrial le siguió con el 16,7%. La ciudad hacia donde se volcó la mayor parte de la inversión fue Tunja (50%), acompañada de Duitama, y, por último, Sogamoso, donde el fenómeno observado fue de desinversión.

**TABLA 10**  
**Movimiento de sociedades en Boyacá (millones de \$ corrientes).**

Ciudades	Sociedades constituidas			Sociedades reformadas			Sociedades liquidadas			Inversión neta		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Tunja	3.486	2.39	3.308	2.272	3.209	4.958	22.769	2.131	2.547	-17.011	3.468	5.718
Duitama	1.294	1.508	778	894	663	1.03	1.999	461	2.345	189	1.71	-537
Sogamoso	531	1.719	2.914	1.049	755	1.391	467	1.223	1.792	1.113	1.251	2.512
<b>TOTAL</b>	<b>5.311</b>	<b>5.617</b>	<b>7</b>	<b>4.215</b>	<b>4.627</b>	<b>7.379</b>	<b>25.235</b>	<b>3.815</b>	<b>6.684</b>	<b>-15.709</b>	<b>6.429</b>	<b>7.693</b>

**Tamaño promedio de las empresas constituidas en Boyacá**  
**(millones de \$ corrientes).**

Actividad Económica	2001	2002	2003
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5,4	3,5	19,2
Explotación de minas y canteras	31,7	29,6	22,9
Industria manufacturera	14,6	38,9	60,4
Electricidad, gas y agua	0,5	5,5	5,0
Construcción	2,7	4,4	11,5
Comercio y talleres	8,5	8,9	8,6
Hoteles y restaurantes	4,7	95,7	5,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,1	15,4	9,6
Intermediación financiera	5,4	3,7	23,3
Actividades inmobiliarias	10,7	13,9	6,8
Educación	13,4	24,1	10,2
Servicios sociales y de salud	5,6	10,2	33,0
Otros servicios comunitarios y personales	2,1	0,6	31,5
Promedio total	7,2	10,7	17,8

Una mayor aproximación al movimiento mercantil de Boyacá, nos muestra que durante los dos últimos años la inversión departamental repuntó, registrando un crecimiento del 17%, no obstante una notoria caída en los establecimientos creados. Una proporción significativa (56%) de este dinamismo se deriva del Comercio y los talleres automotrices, seguido de los Servicios Sociales y de Salud (13%), minas y canteras, agricultura, construcción, y otros servicios comunitarios, sociales y personales; en tanto que actividades como Electricidad, gas y agua, Hoteles y restaurantes, Transporte e Inter-

mediación financiera y Finca raíz se contrajeron. El establecimiento promedio pasó de \$ 15,1 millones en el año 2002 a \$ 23,4 millones en el 2003.

De otro lado, se observó una reducción de las sociedades constituidas del 30%, lo que contrasta con la elevación del capital invertido que aumentó en 17,7%, originándose este crecimiento en la Industria manufacturera que contribuyó con el 22%, Servicios Sociales y de Salud con el 18% y el Comercio mayorista y minorista con el 16%, acompañados de la Construcción y la Agricultura;

contrario a lo ocurrido con estos sectores las Actividades inmobiliarias, el Transporte, Minas y canteras, y Hoteles y restaurantes cayeron.

El marcado dinamismo de la inversión neta provino de las nuevas adiciones de capital el cual se incrementó en 52,7%, siendo los sectores determinantes el Comercio y la Industria Manufacturera que aportaron el 70%, a diferencia de la Construcción y la Intermediación financiera en la que el nuevo capital se comprimió.

No obstante, al esfuerzo inversionista, las sociedades disueltas, aunque redujeron levemente su número, esto no se reflejó en el valor involucrado, ya que éste creció en 80,6%, atribuyéndosele este marchitamiento a dos actividades específicas: la Industria manufacturera y la Finca raíz, en donde de produjo el mayor drenaje inversionista (61%), repercutiendo esta situación en la inversión neta, siendo más pronunciado el bajonazo en el segundo sector.

Al examinar la estructura, según jurisdicción de las tres cámaras de comercio existentes en Boyacá, se observa que el 74,3% de la inversión en el 2003 provino de Tunja (en el 2002 su peso relativo fue de 53,9%), situándose Sogamoso como segundo foco receptor del capital regional, al desplazar a Duitama. En Tunja, el repunte inversionista de los dos

últimos años, reflejado en el aumento del capital constituido y reformado, en particular en el comercio mayorista y minorista, contrarrestó el cierre de establecimientos y el colateral capital disuelto, particularmente en las actividades inmobiliarias, fuente del rentismo urbano. En Sogamoso, el eje de la actividad empresarial está centrado en la Industria Manufacturera, sector que ha pautado el desempeño de la actividad mercantil. En contraste con el relativo dinamismo experimentado en Tunja y Sogamoso, en Duitama en el año 2003 se registró una drástica contracción de la inversión privada con la clausura de muchas sociedades que trajo consigo un proceso de desinversión. Pese al dinamismo inversionista de actividades como el Comercio, el sector responsable de la disolución del capital en esta ciudad fue la Industria manufacturera. En general, la inversión neta en Boyacá que creció en 19,7% -no obstante la disminución del número de establecimientos- fue jalonada el año pasado por el Comercio y los talleres automotrices, sector en donde se originó el 57,1% del capital, lo que contrastada con lo observado en el 2002, cuando esta heterogénea actividad contribuyó con el 21,1%. Si en el 2002, la Industria Manufacturera, el Comercio, Transporte y comunicaciones, así como las Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, canalizaron el 83,2% de la inversión, al siguiente año captaron el 77,9% de

la misma, cayendo la inversión en los sectores mencionados, a excepción de la actividad comercial, seguida por un sector emergente cual es la amplia red de entidades prestadoras de salud (EPSs) que representan el 14,1% de la inversión total departamental.

La coyuntura empresarial es reveladora de signos alentadores como el cambio de tendencia de la

inversión neta en las empresas del departamento: en el año 2001 la inversión fue negativa(\$-15.709 millones), en tanto que en el año 2004 su nivel se situó en \$ 28.954 millones invertidos en los establecimientos empresariales, recuperación debida, en gran parte, por las empresas localizadas en los 73 municipios de la jurisdicción de la Cámara de Comercio de Tunja.

**Tabla 11**  
**Movimiento de sociedades en Boyacá**  
**(establecimientos y millones de pesos corrientes).**

Actividad Económica	Sociedades Constituidas						Sociedades Reformadas					
	2001		2002		2003		2001		2002		2003	
	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor	No.	Valor
Agricultura y ganad.	27	197	30	108	20	384	3	322	3	3	11	207
Minas y canteras	13	412	22	653	12	275	3	571	6	38	5	461
Ind. manufacturera	48	702	39	857	36	2.715	4	49	11	614	20	1.117
Electri. gas y agua	2	1	3	15	1	5	1	300	1	4	-	-
Construcción	34	94	42	184	40	461	1	2	25	441	15	87
Comercio y talleres	149	1.275	120	1.077	110	951	14	398	40	840	46	4.046
Hoteles y restaurantes	4	19	2	191	7	39	2	340	3	9	2	16
Transp. almacenamien. y comunicaciones.	250	1.037	52	805	34	327	11	497	19	303	19	189
Intermediación financ.	11	60	3	11	5	116	2	1.205	9	1.689	4	25
Actividades inmobiliari.	98	1.054	78	1.088	65	445	8	19	21	194	37	360
Educación	9	121	4	96	9	92	6	338	-	-	2	2
Servicios sociales y salud	58	324	47	480	36	1.191	13	135	30	288	25	398
Otros servicios	31	65	81	49	17	536	3	39	4	202	10	471
<b>Total</b>	<b>734</b>	<b>5.311</b>	<b>523</b>	<b>5.616</b>	<b>392</b>	<b>7</b>	<b>71</b>	<b>4.215</b>	<b>172</b>	<b>4.622</b>	<b>196</b>	<b>7.379</b>

Fuente: Cámaras de Comercio de Tunja, Duitama y Sogamoso. Jurisdicción de Tunja: 73 municipios. Jurisdicción de Duitama: 30 municipios. Jurisdicción de Sogamoso: 20 municipios.

Lo anteriormente expuesto nos indica que las posibilidades de reactivación económica giran alrededor de la recomposición de la estructura económica del departamento, mediante una estrategia de **Reconversión Productiva** que recupere los eslabonamientos que existen entre los sectores productores de bienes industriales y productos

agrícolas y los sectores prestadores de diversos servicios (comercio, intermediación financiera, construcción, etc.), a través de las cadenas productivas y de servicios. El papel del gobierno departamental será el de planificador, promotor, facilitador, concertador y coordinador del desarrollo departamental, dentro del ámbito de sus competencias.

Desafortunadamente, la capacidad del gobierno departamental en términos de estímulos tributarios y crediticios es muy limitada, debiendo, más bien, intermediar, interlocutar, gestionar, ante el Gobierno nacional un tratamiento favorable a la inversión privada, y así impulsar y fortalecer las cadenas productivas (enlace entre proveedores, productores y distribuidores) más adecuados.

El comportamiento del espectro empresarial del departamento ha sido espasmódico. Tunja jalona la dinámica empresarial, no obstante que Duitama y Sogamoso exhiben una mayor diversidad de actividades económicas. No se puede tipificar el perfil productivo de las tras grandes ciudades del departamento, pese a que en los últimos años han explorado un patrón de especialización productiva – tal como podría inferirse de la inversión empresarial-, situación que permite entrever vínculos de complementariedad, más que de una competencia excluyente, que erosione los “resortes” de la competitividad regional. Frente a ello, es paradójico que el departamento revele una debilidad marcada de los gremios empresariales, ausentes en cualquier estrategia de desarrollo regional.

### **El sector externo**

Boyacá exportó en el año 2004 productos por 83 millones de dólares, luego de exportar en el año 1999, 147

millones, mientras importó 15 millones, arrojando recurrentemente, a lo largo de estos años, un amplio superávit comercial. Las ventas externas del departamento en el total exportado en Colombia no supera el 2,0%. Es notorio que el sector externo no atraviesa por su mejor momento, antes por el contrario, desde el año 2001 registra un sensible bajonazo en las compras y ventas externas. Asimismo, concentró gran parte de las ventas externas en esmeraldas y carbón coque. La tarea que se impone, ante eventuales tratados comerciales en un mundo de una economía globalizada, es competir ventajosamente en mercados donde los artículos y productos sean competitivos, en términos de precios y calidad. Se requiere no sólo diversificar la oferta exportable, sino también los mercados de destino. En la actualidad, la proporción de productos agropecuarios en el total exportado es de 1,4%, mientras que las industriales representan el 97,5% (predominando las esmeraldas). Estados Unidos compró el 49,1% de los productos vendidos por Boyacá, en tanto que Japón lo hizo en 21,9%, Hong Kong en 7,8% y Suiza en 4,9%, entre otros países. Boyacá, en el momento, no posee ventajas comparativas para poder comercializar exitosamente sus productos, sino en casos muy excepcionales de pequeños lotes de productos agromineros, cuyo nicho de mercado no amenaza los grandes volúmenes que se transan en los mercados internacionales.

**Tabla 12**  
**Comercio exterior de Boyacá (miles de dólares)**

Ítems	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Exportaciones (Fob)	140.198	147.419	99.614	101.223	79.424	83.418
Importaciones (Cif)	12.517	29.619	20.861	9.041	6.774	15.883
Balanza Comercial	127.681	117.8	78.783	92.182	55.939	67.535
% Exp. Total nacional	6,0	3,1	2,2	1,8	1,6	n.d.

Fuente: Cámara de Comercio de Tunja, “Boyacá en Cifras” y Banco de la República, “Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER)”.

#### **4. El excedente financiero de Boyacá.**

La principal restricción del desarrollo departamental no es la insuficiencia de recursos de inversión, sino la carencia de portafolios de inversión y las leoninas condiciones crediticias, ya que como lo revelan las cifras del movimiento mercantil de las tres cámaras de comercio, la inversión neta ha repuntado (en el año 2004 fue de \$ 28.954 millones), no obstante su zigzagueante trayectoria. Lo anterior lo corrobora el cuantioso excedente resultante de las transacciones de los intermediarios financieros, los únicos «blindados» en la actual coyuntura recesiva. Sólo que este excedente no se retiene y se «filtra» hacia otras opciones de inversión.

Como se puede observar, en Boyacá se realizan transacciones financieras que superan el billón de pesos, cerca del 1,7% de las captaciones del sistema financiero nacional, recursos que se canalizan, principalmente, a créditos comerciales, microcréditos, créditos para vivienda y crédito de consumo. La fuente de estos recursos son los Depósitos en cuenta corriente, CDTs, Depósitos de Ahorro, entre otras modalidades. El departamento coloca, alrededor del 1,0% de los recursos que canalizan los intermediarios financieros. Lo anterior revela el enorme potencial de inversión procedente del ahorro doméstico, no obstante que en los dos últimos años se ha ido cerrando la brecha entre las captaciones y las colocaciones.

**Tabla 13**  
**Movimiento del sistema financiero en Boyacá**

<b>Año</b>	<b>Captaciones (millones \$)</b>	<b>Colocaciones (millones \$)</b>	<b>Excedente (millones \$)</b>
1990	94.306	87.603	6,703
1991	140.172	109.580	30,592
1992	195.812	141.721	54,091
1993	264.369	199.567	64,802
1994	347.472	278.204	69,268
1995	467.105	354.141	112,964
1996	569.492	317.375	252,117
1997	595.091	447.545	147,546
1998	666.116	603.420	62,696
1999	550.261	400.651	149,610
2000	688.981	440.166	248,815
2001	858.351	438.315	420,036
2002	945.082	462.709	482,373
2003	1.02.424	938.492	63,932
2004	1.159.545	1.070.523	89,022

Fuente: Superintendencia Bancaria y entidades financieras de Boyacá.

## 5. La situación de las finanzas públicas

El año pasado se rumoró con insistencia la adopción de un drástico programa de ajuste fiscal, que permitiera reestructurar el abultado pasivo que la Gobernación arrastra como una pesada herencia del desgobierno y de la disfuncionalidad institucional. Desde la expedición de la Ley 550 de 1999 o Ley de intervención económica, 55 entidades territoriales se han acogido a la reestructuración de pasivos cuya cuantía supera los dos billones de pesos, incluidas 9 gobernaciones (Cauca, Magdalena, Tolima, Bolívar, Nariño, Chocó, Guainía y Amazonas) que representan el 34% (\$715 mil millones) de los pasivos y obligaciones por renegociar. La espiral de acreencias de diverso origen

(prestacionales y pensionales, principalmente) se ha venido acumulando en las administraciones departamentales que se entregaron al frenesí del gasto endeudándose alegremente o represando obligaciones laborales, poniendo en riesgo la solvencia financiera de los mismos, y de contera, su existencia de por sí debilitada por la reducción de funciones y competencias como instancia intermedia entre la Nación y los municipios.

En la década de los 90 las finanzas de la administración departamental registraron una persistente situación deficitaria, por el desbordamiento del gasto, particularmente el de funcionamiento -el que rebasó el umbral fijado por la Ley 617 de 2000, peligrando la sostenibilidad financiera de la Gobernación- que en doce años

se trepó 10 puntos hasta situarse en 90%, absorbiendo, la nómina en el año 2002 el 92,5% de dicho gasto. La dependencia del departamento de los giros de la Nación -pese al esfuerzo fiscal propio, derivado de los recaudos tributarios de los impuestos a la cerveza y a los licores, y, recientemente, de la sobretasa a la gasolina- es tal, que mientras en 1990 esta aportaba el 65,7% ya en 2002 era 79,3%. La escasa inversión (4,0% del gasto total) se concentraba en proyectos de poco arrastre regional, atomizándose de tal manera que la restringida capacidad ejecutora de la Administración departamental resultaba inocua frente a los desequilibrios sectoriales y territoriales, máxime cuando el nuevo rol del departamento es el de facilitador, aparte de sus funciones intrínsecas de planificador, promotor, interlocutor, concertador y coordinador de las estrategias de desarrollo regional, gestando y gestionando proyectos de alcance regional.

Resultante de la ineficiencia administrativa, el departamento de Boyacá había incumplido, recurrentemente, las disposiciones contenidas en la Ley 617 de 2001 sobre topes de gastos de funcionamiento -el indicador sobrepasó el 80%- y las transferencias a la Asamblea, los cuales se habían expandido, desbordando su capacidad de financiamiento con recursos propios (autofinanciamiento). A ello se agrega que el ex gobernador Miguel

Ángel Bermúdez había rehusado cualquier “acompañamiento” de la Dirección de Apoyo Fiscal (DAF) del Ministerio de Hacienda para restablecer la disciplina fiscal y hacer viable y sostenible el departamento. Cuando Rafael Romero, Gobernador interino, solicitó el aval de este organismo para acceder a un crédito destinado a cubrir la indemnización de los 157 trabajadores oficiales y cuyo costo se estimaba en, alrededor, de \$ 16.000 millones el trámite se interrumpió, quedando en el limbo cualquier negociación, tal como aconteció con la solicitud de reestructuración de pasivos por parte de la pasada administración departamental, pues no se disponía de información consolidada sobre la real situación patrimonial de la Gobernación de Boyacá y la depuración financiera y contable - inventario y titularidad de propiedades, planta y equipos- sólo había avanzado en, aproximadamente, el 60%. El estimativo más conservador situaba las deudas y obligaciones en cerca de \$ 200.000 millones, cifra que representa 1/3 del presupuesto anual de la Gobernación y que es equiparable a las acreencias que departamentos como Nariño, Bolívar y Magdalena sometieron al escrutinio de sus acreedores, con la mediación del Promotor designado por el Ministerio de Hacienda como “amigable componedor” para encontrar fórmulas que permitieran diferir ventajosamente los pagos y

liberar recursos para la postergada inversión social.

Sin embargo, a pesar de los anuncios de la perentoria adopción de un acuerdo de reestructuración, la Administración departamental no se acogió a ella, conjurando el menoscabo a la autonomía institucional y la consiguiente erosión de la gobernabilidad política.

Según la Secretaría de Hacienda departamental, la ejecución presupuestal en el 2004 mostró una situación fiscal más boyante que en años precedentes. Los ingresos propios se elevaron de \$ 107.163 millones en el 2003 a \$ 124.079 millones en el 2004, destacándose como rubros rentísticos la cerveza (45,5%), petróleo (25,5%), licores (6,1%), cigarrillo (4,7%), entre otros, lo que indica la excesiva dependencia (56,3%) de los impuestos al “vicio”.

El programa implantado por la actual administración departamental, para evitar la implantación de la ley de intervención económica, llevó a que se cumpliera el indicador de viabilidad financiera establecido en la Ley 617 de 2000, fijado en 55% como límite, lográndose una meta de 48,7%. Esta meta fue alcanzada porque el Gobierno Departamental destinó el 38,87% (\$ 16.263 millones) de la inversión ordinaria para atender los pasivos dentro del Programa de saneamiento fiscal. Este manejo fiscal implicó una

reducción de la inversión financiada con recursos propios, ya que la Educación recibió el 8,6%, la Salud el 3,0%, Agua Potable y Saneamiento Básico el 8,6% y Desarrollo Agropecuario el 0,5%, entre otros sectores, afectados por el Programa de ajuste fiscal. El Informe rendido por la Administración Departamental con ocasión del primer año de gestión finaliza señalando: “Como efecto de las políticas desarrolladas en materia financiera, tributaria y de gasto público, el indicador de Ley 617 bajó en el año 2004 al 48,47%, lo que significa un menor valor de los gastos de funcionamiento respecto a los ingresos corrientes de libre destinación, generando un mayor nivel de ahorro corriente, que implica mayores recursos para inversión”, agregando: “ a esto se suma el ahorro obtenido a través de las negociaciones adelantadas por la Gobernación del Departamento, para reducir los efectos financieros de las demandas instauradas principalmente por pasivos laborales del Fondo de Pensiones y Cesantías, del 48% y la Secretaría de Educación, del 60% del valor reclamado”. El documento concluye anotando: “lo anterior permitirá la evaluación del nivel nacional, a través de la cual se determina la viabilidad fiscal del departamento, teniendo en cuenta que en anteriores vigencias, según los criterios del Ministerio de Hacienda, la entidad no cumplía con los límites del gasto de la Ley 617, las

transferencias al Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET) y la Asamblea Departamental” (Informe de Gestión y Transparencia 2004, Gobernación de Boyacá, 2004). En contraste con este informe gubernamental, el Informe de Coyuntura Económica regional (ICER) encontró tal como se aprecia en el

cuadro adjunto- que en el año 2004 se generó un déficit por haberse excedido el gasto, particularmente, los componentes de la inversión social, en cuyo manejo no existe discrecionalidad por parte del Gobierno departamental, ya que los recursos utilizados provienen de las transferencias de la Nación.

**Tabla 14**  
**Finanzas públicas de Boyacá (millones de \$ corrientes)**  
**Situación fiscal de la Gobernación de Boyacá**

Año	Ingresos	Gastos Superávit	Déficit/ tributarios	% Ingresos	% Transferencias funcionamiento	% Gastos de
1991	48.8	46.111	2.8	28,5	57,5	83,5
1992	64.453	59.249	4.863	27,7	59,9	86,2
1993	83.739	81.766	1.956	23,2	61,4	82,2
1994	114.296	106.677	7.65	24,9	60,3	80,3
1995	153.132	155.717	-1.253	25,5	57,8	76,7
1996	237.027	340.84	-38.415	16,1	67,0	85,9
1997	164.154	183.32	-19.188	24,6	70,8	81,4
1998	211.337	210.386	951	26,5	69,7	90,3
1999	187.173	280.008	-92.835	25,8	72,7	83,9
2000	269.067	282.835	-13.767	20,7	77,0	89,9
2001	301.949	333.675	-15.725	20,7	77,3	88,1
2002	380.314	363.388	16.926	19,4	79,3	90,5
2003	345.745	345.477	305	23,5	75,9	73,9
2004	335.873	359.284	-23.411	26,6	71,5	75,5

De la información incluida, se observa que los ingresos, tanto del Gobierno Central de Boyacá como del municipio de Tunja se han incrementado a lo largo de la década, pero también el gasto - particularmente el de funcionamiento, no obstante los continuos recortes de personal que suponían un ahorro significativo-, lo que ha arrojado un persistente déficit que se ha financiado, parcialmente con recursos de crédito y con inesperados ingresos por concepto

de regalías (en el año 2004 representaron el 25,5% de los recursos propios). Pese al esfuerzo fiscal hecho por las entidades territoriales, la dependencia de los aportes de la Nación condiciona el gasto público, específicamente el gasto social. Las transferencias del Sistema General de Participaciones (SGP) en el departamento aportaron el 57,8% de la financiación para educación, mientras que la Secretaría de Salud recibió \$ 43.391 millones.

**Tabla 15**  
**Finanzas públicas de Tunja (millones de \$ corrientes)**  
**Situación fiscal del municipio de Tunja**

Año	Ingresos	Gastos	Déficit/ superávit	% Ingresos Tributarios	% Transferencias	% Gastos de funcionamiento
1991	1.919	2.239	-336	32,4	59,7	43,4
1992	3.259	2.854	396	28,6	65,9	45,1
1993	5.198	2.956	2.242	21,1	72,3	71,1
1994	6.791	8.469	-1.678	23,2	65,9	39,2
1995	8.463	5.99	2.473	22,2	50,7	73,6
1996	14.847	17.878	-3.031	27,0	36,4	48,1
1997	12.729	14.995	-10.774	43,0	32,2	62,0
1998	14.179	13.659	-1.328	46,3	37,3	92,4
1999	14.614	16.99	3.212	59,4	13,4	85,5
2000	23.981	15.823	-204	45,9	41,1	87,7
2001	20742	22.866	-2.125	62,0	24,3	62,6
2002	29.522	33.236	-3.688	50,4	36,4	52,8
2003	61.042	54.832	6.486	26,2	62,7	84,0
2004	73.045	65.625	7.840	26,0	56,6	88,0

Fuente: Banco de la República. A partir del año 1997 las cifras corresponden a los Ingresos y Gastos Corrientes.

Un signo alentador de la situación fiscal del departamento de Boyacá y su ciudad capital es que la deuda pública interna se redujo en los últimos dos años, 2003-2004, saltando de \$26.591 millones a \$ 17.208 millones.

### Conclusiones

La economía de Boyacá ha experimentado en los últimos años sensibles transformaciones. El predominio relativo de la población rural (54,5%) acompañado de una declinante participación de la agricultura y la minería (21,6%), a cuestionado la presunta vocación agrícola del departamento.

Las notorias transformaciones de la última década colocan a los sectores emergentes como los agrupados bajo

la denominación de “sector terciario”, como punta de lanza del crecimiento económico departamental. A la par de un fluctuante comportamiento de la economía departamental, la trayectoria seguida por el ingreso por habitante ha sido errática, alejándose el nivel de Boyacá del promedio nacional.

De igual manera, el bajo crecimiento de la economía departamental a lo largo del periodo 1990-2002 -siendo el nivel registrado en este último año (\$ 1.400.000 en pesos constantes de 1994) cercano al de 1993- ha abortado las posibilidades de generar más empleo, comoquiera que en el 2003 la tasas de desempleo y subempleo se situaron en 14,3% y 40,5%, respectivamente, equivalente a 97.636 y 371.021 personas, insatisfechas por la duración de su jornada laboral, por los

ingresos percibidos o porque no se ajustaba a su formación profesional.

Contrario a la emergencia de los sectores de servicios como sectores líderes, según las Cuentas departamentales, la inversión empresarial, cuya dinámica registran las cámaras de comercio, revela un repunte de la industria manufacturera, sector que, de acuerdo a las estadísticas del Dane, exhibe un franco retroceso, por el cierre de establecimientos industriales en las ciudades que conforman el Corredor Industrial, particularmente en Tunja, Duitama y Sogamoso, que va acompañado de una caída del empleo. El comercio mayorista y minorista se ha convertido en el sector dinamizador de los servicios.

El enfoque predominante en el modelo de crecimiento económico subyacente en la economía departamental ha sido sectorialista, compartimentado, lo que ha impedido un crecimiento equilibrado, basado en las complementariedades intersectoriales, derivadas de las cadenas productivas y de servicios, que vinculan a todos los sectores económicos, alrededor de una estrategia de crecimiento balanceado y equidad distributiva.

Como un correlato del reducido ritmo de crecimiento económico, se ha comprimido el bienestar –visto a través del ingreso per cápita o personal-, el cual se ha erosionado, siendo el nivel encontrado en el año 2002 similar al

observado en el año 1996, impidiendo que una proporción creciente del 1.400.000 de boyacenses pudieran acceder a la canasta básica de bienes y servicios. Simultáneo a lo anterior, la economía boyacense se ha “encapsulado” ya que tiene un sector externo muy pequeño (menos de 100 millones de dólares de exportaciones) y escasamente diversificada (las esmeraldas y el carbón coque acaparan el 85%), subproducto de una estrecha estructura productiva con un bajo valor agregado en la que los servicios (sector terciario) ha desplazado a la agricultura y a la industria manufacturera; en este último sector el reducido núcleo empresarial existente, que representa alrededor del 1% del empleo total en Boyacá, ha propiciado la contratación de empleo temporal (11,4% del empleo fabril) en detrimento del empleo permanente.

El estrecho tamaño del sector externo boyacense no ha estimulado un sector industrial proclive a la competencia internacional, pues son pocos los productos que se destinan a atender la demanda externa. Los alcances de la Industria manufacturera son los de cubrir el mercado interno, siendo los excedentes exportables muy reducidos, lo que dificultaría una inserción competitiva de la industria boyacense en los mercados internacionales.

Mientras no se reorienta el perfil productivo del departamento las

pretensiones de incursionar en los mercados internacionales sólo será un loable deseo; a su vez, mientras no se consideren las complementariedades intersectoriales y se promuevan las cadenas productivas y de servicios, el rezago de los sectores directamente productivos se acentuará.

Aunque los intermediarios financieros captan cuantiosos recursos estos no se canalizan a proyectos de inversión locales y regionales, sino se “filtran” hacia otras opciones de inversión.

De tal manera, que el problema focal del departamento no es la carencia de recursos de inversión, ya que el ahorro que manejan los intermediarios financieros es de más de un billón de pesos. Las colocaciones se canalizaban en el 2004 a modalidades de crédito como cartera neta (52,5%), comercial (22,8%), consumo (17,2%) y vivienda (7,4%). El nudo crítico que hay que desanudar es la ausencia de proyectos productivos viables que exijan capital de riesgo, distinto a los volátiles proyectos de oferta de servicios, que se reflejan en el boom de los agonizantes centros comerciales o en la intermitencia de los atribulados establecimientos de comida rápida.

Como se anotó atrás, a pesar del significativo ahorro de las familias boyacenses éste no irriga la economía departamental, no obstante las potencialidades del consumo regional, y lo que es más, la proximidad de

Bogotá que abastece segmentos importantes del mercado de Boyacá, restándole oportunidades a los empresarios boyacenses. No hay que olvidar que la dinámica industrial obedece más a los impulsos de inversionistas ligados a conglomerados empresariales que tienen sus nichos rentables como bebidas, cemento, siderurgia y metalmecánica, actividades donde no se han explotado las ventajas dinámicas de los eslabonamientos de las cadenas productivas, de por sí muy débiles, lo que no permite jalonar la economía departamental.

El esfuerzo fiscal de las entidades territoriales ha permitido unas finanzas más estables, después de años de insostenibilidad que amenazaban su viabilidad financiera y gobernabilidad política.

Como no basta con reorientar la estructura productiva sino apalancarla con la gestión pública y el liderazgo gremial, en el trasfondo de este panorama se encuentra un déficit de capital social, de asociatividad, que se evidencia es el desvertebramiento gremial, que ha llevado a que las instancias de interlocución y de concertación entre la empresa privada, la sociedad civil y el sector público, se caractericen por un desbalance en la confianza mutua y en la movilización alrededor de un modelo de desarrollo regional incluyente, participativo, sostenible, competitivo

y equitativo. Para ello hay que repensar a Boyacá para construir estratégicamente un proyecto de sociedad mediante la sinergia de todos y todas quienes habitan este departamento.

Sólo mediante la definición de una clara estrategia de desarrollo departamental, alrededor de un proyecto de desarrollo regional, que enlace a los diferentes actores sociales y políticos, al igual que a los distintos agentes económicos, será posible enrutar al departamento por una senda de sostenido crecimiento

económico, que sea compatible con la equidad distributiva. Por ello, además de una eficaz gestión empresarial, sustentada en un elevado capital social acompañado de una alto capital cívico (confianza y asociatividad inter-institucional e interpersonal), es imprescindible un liderazgo público, que sea ejercido por la Administración departamental, liderazgo que debe responder a las nuevas competencias que poseen estas entidades territoriales como interlocutoras, facilitadoras, promotoras y planificadoras del desarrollo regional.

## Notas

- 1 Luis Lira ha formulado una aguda crítica a los diagnósticos y estudios regionales, anotando que “una rápida caracterización de la información disponible en la documentación elaborada por las administraciones y los gobiernos subnacionales revela que en ella abunda la información, pero se carece de conocimiento sobre su realidad, y que esta información difícilmente conduce a la toma de decisiones en los actuales esquemas de globalización y descentralización”. Véase Lira, Luis (1999), Información y conocimiento para el análisis regional”, Terra Nostra No. 6, UPTC, p. 10.
- 2 Sergio Boisier recapitulando los fallidos intentos de aprehender la complejidad regional, sentencia. “El

conocimiento sobre desarrollo territorial acumulado durante medio siglo de experiencias de política en América Latina no es adecuado al momento actual, padece de una irremediable obsolescencia en virtud de los acelerados cambios sociales, tecnológicos, económicos y políticos que han acompañado a la fase actual de la globalización (...). Simplemente se pasó de un mundo caracterizado por sistemas económicos nacionales cerrados, estatizados y centralizados a los antípodas, para estos configuradas por economías abiertas, privatizadas y descentralizadas, todo ello en términos relativos por cierto”. Véase Sergio Boisier (2001), Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial, Iipes. P. 19.

## Bibliografía

- BANCO DE LA REPÚBLICA, Informe de Coyuntura económica regional (ICER), varios números.
- BECKER, Alejandro et al (2003), Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo, GTZ-Fescol, Bogotá.
- BOISIER, Sergio (1997), Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial, Documento 97/39, Ilpes, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1998), El desarrollo a partir de la construcción del capital sinérgico, Ilpes, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1998), Post Scriptum sobre desarrollo regional: Modelos reales y modelos mentales, Ilpes, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2001), Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial, Ilpes, Santiago de Chile.
- CÁMARA DE COMERCIO DE TUNJA, Boyacá en Cifras, varios números.
- CORAGGIO, José Luis (2000), La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado, Instituto Andino de Artes Populares del Convenio Andrés Bello (IADAP), Quito.
- CUERVO, Luis Mauricio (2003), Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución, Serie Gestión Pública No. 40, Ilpes, Santiago de Chile.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003), Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios, Memorias Seminario Nacional, Bogotá.
- FURIÓ, Elies (1996), Evolución y cambio en la economía regional, Editorial Ariel S.A., Barcelona.
- LIRA, Luis (1999), Información y conocimiento para el análisis regional, Serie Terra Nostra No. 6, UPTC, Tunja.
- \_\_\_\_\_. (2003), La cuestión regional y local en América Latina, Serie Gestión pública No. 44, Ilpes, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. – Bolívar Quiroga (2003), Técnicas de análisis regional, Serie manuales No. 30, Ilpes, Santiago de Chile.
- MONCAYO, Edgard (2001), Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo territorial, Serie Gestión Pública No. 13, Ilpes, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2002), Nuevos enfoques de política regional en América Latina. El caso

colombiano en perspectiva histórica, Archivos de Economía, Documento 194, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.

MONCAYO, Edgard (2004), Nuevos enfoques del desarrollo territorial. Colombia en una perspectiva latinoamericana, PNUD-Universidad Nacional-Cepal, Bogotá.

SASSEN, Saskia (1998), Ciudades en la economía global: enfoque teórico y metodológico, EURE, v. 24 n. 71, marzo, Santiago de Chile.

SILVA, Iván (2005), “Desarrollo económico local competitividad territorial en América Latina” en Revista de la Cepal, No. 85, abril, Santiago de Chile.