

DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA

COMPONENTES PARA UN DISTRITO

**CÁMARA DE COMERCIO DE
BUCARAMANGA
2013**

Doctor

JUAN CAMILO BELTRÁN DOMÍNGUEZ
Presidente Ejecutivo

Ingeniero

FÉLIX JAIMES LASPRILLA
Vicepresidente UEN Desarrollo e Inversión Regional

Economista. Mg. Administración.

MAURICIO VILLAMIZAR JAIMES
Ejecutivo de Proyectos

Ingeniero

EDWIN FABIÁN FONTECHA ANGULO
Coordinador de Infraestructura

Economista

ANDREA LILIANA DÍAZ BAUTISTA
Coordinadora de Gestión Pública

Ingeniero

MILLER HUMBERTO SALAS RONDÓN
Asesor - Investigador
Profesor asociado Universidad Pontificia Bolivariana
Ingeniero Civil. PhD en Transporte e Infraestructuras

Arquitecto

JOSÉ ALEJANDRO GÓMEZ SUÁREZ
Asesor - Investigador
Msc. Desarrollo Urbano y Territorial. Esp. Gestión de la Planificación Urbana y Regional.
Esp. Planificación Estratégica Urbana.

Economista

FREDDY JESÚS RUIZ HERRERA
Asesor - Investigador
Msc. Ciencias Económicas.

Abogado

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Asesor - Investigador
Mg. Derecho Público

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
1 PERTINENCIA DE UN DISTRITO COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA	6
1.1 Argumentos legales	6
1.2 Contexto local	7
1.3 Planificación territorial	9
1.4 Alternativa de solución	10
2 COMPONENTE JURIDICO DE LOS DISTRITOS	12
2.1 Creación del distrito metropolitano	14
2.2 Régimen jurídico del distrito	16
2.3 Consecuencias relativas a la organización administrativa local.	17
3 COMPONENTE ECONÓMICO	22
3.1 Competitividad Distrital	23
3.2 Desarrollo Social Distrital	26
4 COMPONENTE EDUCATIVO	29
4.1 Cobertura en la región	29
4.2 Calidad en la educación	30
4.3 Distribución del gasto en educación	32
4.4 Educación para el desarrollo	33
4.4.1 Organización del sistema de control a las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano –IFTDH	33
5 COMPONENTE SALUD	35
5.1 Atención integral en todo el territorio distrital	35
5.2 Capacidad de negociación con las EPS	37
5.3 Centro de regulación de urgencias y emergencias	38
5.4 Homogeneidad en los procesos de saneamiento básico	39
5.5 Centro de atención y beneficio animal	40
6 COMPONENTE MOVILIDAD	42
6.1 Accesibilidad y movilidad	43
6.1.1 Ausencia de un Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano	43

6.1.2. Política de restricción vehicular como el pico y placa carece de soporte metropolitano	43
6.1.3. Ausencia de Jerarquización vial definida	44
6.1.4 Nivel de servicio sensible en las pocas vías de gran capacidad.....	45
6.1.5 Baja coordinación institucional intermunicipal	45
6.1.6 Baja conectividad de la red vial local con la nacional	46
6.1.7 Futuros proyectos viales de integración metropolitana.....	47
6.1.8 Síntomas de Región Mono-céntrica	49
6.1.9 Ausencia de planeación para la conservación y gestión de la malla vial existente	50
6.1.10 Unificación de las Secretarías de Tránsito	51
6.1.11 Creación de la Autoridad de Transporte Público Metropolitano	53
7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
BIBLIOGRAFIA	56

INTRODUCCIÓN

Las entidades territoriales en su búsqueda por un mayor nivel de eficiencia y empoderamiento a favor de su ciudadanía, han buscado que las diversas formas de organización les sean más efectivas en el cumplimiento de sus objetivos, esto implica un marco que les permita fortalecer su desarrollo y competitividad territorial, circunstancia que favorece la posibilidad de una mejor calidad de vida a sus habitantes.

En Colombia, una de las formas de organización territorial existentes es la de área metropolitana,¹ la cual brinda a los municipios que la conforman, la oportunidad de articular planes, programas y proyectos sin perder su autonomía local, los cuales permitan el avance de la región a un Estado más competitivo mediante la ejecución de hechos metropolitanos que benefician a toda la población que hace parte de ella.

Sin embargo, cuando esas formas de organización, no son suficientes para potencializar el progreso de una región, las entidades optan por evolucionar a otra modalidad en la que se puedan aunar los esfuerzos de la población, pasando de una agrupación de municipios a convertirse en una sola entidad. A esta forma de organización territorial se le conoce con el nombre de “Distrito”.

La idea de proponer un “Distrito metropolitano de Bucaramanga”, se fundamenta en modelos vigentes a nivel nacional e internacional; y en el caso propuesto la nueva unidad territorial estaría integrada por los cuatro municipios que hoy integran la denominada Área Metropolitana de Bucaramanga. Esta figura territorial, tendrá la característica de Distrito Especial y se regulará bajo el régimen político, fiscal y administrativo definido en la Constitución Política, así como en las leyes que regulen esta materia. Esto, con el fin de promover la participación ciudadana y crear condiciones de igualdad en los sectores económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales que contribuyan a elevar el nivel de calidad de vida de los habitantes.

Con el interés de plantear un análisis sobre la pertinencia actual del Distrito, a continuación se plantean algunos componentes que sustentan la necesidad de integrar modelos municipales a una nueva figura de organización del territorio, que este acorde a las realidades económicas, políticas y culturales, que se piense en función de un estilo de vida propio que potencie el desarrollo, la calidad de vida y la competitividad de la región.

¹ Esta afirmación se soporta en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT que considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos territoriales. Actualmente Colombia cuenta con seis áreas metropolitanas formalmente constituidas; estas son: Área Metropolitana de Valle de Aburra, Área Metropolitana de Bucaramanga, Área Metropolitana de Barranquilla, Área Metropolitana de Cúcuta, Área Metropolitana de Centro de Occidente y finalmente el Área Metropolitana de Valledupar.

1 PERTINENCIA DE UN DISTRITO COMO UNIDAD ADMINISTRATIVA

En la actualidad, los territorios presentan conflictos, desequilibrios y hasta contradicciones relacionadas con el cuestionamiento a las estructuras político-administrativas territoriales tradicionales. Uno de los principales debates, es el papel de las ciudades frente a las áreas metropolitanas y el alcance de las actuaciones metropolitanas para contrarrestar los crecientes conflictos que superan los ámbitos jurisdiccionales de sus localidades. Este contexto no es ajeno a la realidad existente entre Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón, y naturalmente es base para el fortalecimiento de una discusión que se ha planteado años atrás, sobre el porqué es necesario crear un distrito metropolitano en Bucaramanga.

1.1 Argumentos legales

Ante los retos que implica la apertura de los mercados nacionales al mundo y el fenómeno de la globalización, a partir de la década de los noventa se inició un debate acerca del papel de las ciudades en los escenarios regionales y de las áreas metropolitanas en esa nueva red de intercambio mundial. Sin embargo, a lo largo del tiempo la figura tradicional de las áreas metropolitanas ha permanecido en términos generales estática y subordinada a las corrientes políticas y a los acuerdos de voluntades de los grupos decisores de las ciudades que las conforman. Mientras las áreas metropolitanas europeas son un fiel ejemplo de buenas prácticas entorno a estos acuerdos, la realidad latinoamericana se debate entre los intereses de los grupos dominantes de turno.

En un contexto tan complejo como el colombiano, en donde las decisiones territoriales parecieran perder coherencia ante el juego de poder de la realidad política de las instituciones locales, resulta necesaria la asociatividad regional.

Las tendencias mundiales más avanzadas evidencian una superación de la vieja discusión de las aglomeraciones o conurbaciones de ciudades cercanas, tomando como marco esta asociatividad.

Aunque desde finales de los años setenta en Colombia se impulsó la visión metropolitana de ciertos núcleos de ciudades y se dio un avance importante casi dos décadas después con la promulgación de la Ley 128 de 1994² (Ley orgánica de las áreas metropolitanas), la legislación en materia de ordenamiento del territorio³ se centró casi exclusivamente en los ámbitos municipales⁴, dejando en la práctica la acción metropolitana y regional condicionada a lo definido por cada municipio en su Plan de Ordenamiento Territorial (POT)⁵.

Paralelamente, con la promulgación de la Ley 136 de 1994 (Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios) y la Ley 1551 de 2012 (Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el

²Recientemente derogada por la Ley 1625 de 2013 (Régimen para las Áreas Metropolitanas)

³En especial la Ley 388 de 1997 (Desarrollo Territorial)

⁴Para muchos productos el aplazamiento y los fallidos intentos por formular la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial -LOOT, consagrada en la Constitución Nacional de 1991.

⁵A pesar del expreso mandato legal que le confiere una mayor jerarquía normativa a los llamados hechos metropolitanos y su obligatoriedad de ser incluidos en los POT.

funcionamiento de los municipios) se establecen normas, procedimientos y competencias de los municipios y distritos, estos últimos reglamentados recientemente con la Ley 1617 de 2013 (Por la cual se expide el régimen para los distritos especiales). Pero es con la promulgación de la Ley 1454 de 2011 (Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial) que establece los principios rectores del ordenamiento del territorio y se define los mecanismos y esquemas de asociatividad entre entidades territoriales, con lo que nuevamente se abre la puerta a la discusión de la necesidad de reorientar la organización político administrativa de la nación y los entes territoriales.

Frente a este breve contexto normativo y ante la crisis de la institucionalidad y de los instrumentos de planificación urbano – regional en Colombia, se evidencia que en los ámbitos regionales y locales el panorama se agudiza debido a la imposibilidad real de articular, controlar, gestionar y producir territorio. Las ciudades y sus áreas metropolitanas quedan cada vez más rezagadas ante las complejas dinámicas territoriales que desbordan sus jurisdicciones, límites e instituciones.

1.2 Contexto local

El actual esquema de organización jurídico administrativo e institucional de los entes territoriales en Colombia, deja ver sus debilidades ante la realidad política organizada en complejos nichos de poder principalmente en las regiones, en donde los municipios han demostrado su primacía frente a la institucionalidad de las áreas metropolitanas, éstas últimas, en algunos casos en función de los criterios de los mandatarios locales de turno.

Para el caso del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), la afortunada promulgación del Código de Urbanismo de 1982⁶, se constituyó en la principal herramienta de articulación de las decisiones y acciones de los mandatarios locales, lo que trajo consigo un fuerte reconocimiento a la institucionalidad metropolitana⁷. Sin embargo, con la entrada en vigencia de la primera generación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en el año 2000⁸, y ante el nuevo escenario normativo nacional, los municipios ganaron autonomía en materia de instrumentos de planeamiento, en detrimento de los logros alcanzados con motivo de la creación del AMB y la adopción del Código de Urbanismo como su principal herramienta de planificación⁹.

Evidentemente, este terreno ganado por los municipios trajo consigo las consecuencias que implica la fragmentación de la visión, estrategias y acciones metropolitanas, ya que las precarias “interpretaciones” municipalistas de la visión regional, han actuado en contra de la integración del territorio, abonando el terreno para la actuación dispersa, desarticulada y hasta contradictoria en un mismo escenario territorial: el área metropolitana.

⁶Instrumento de planificación que en principio rigió para los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, y al que luego se integró Piedecuesta en el año 1984.

⁷ Desde el año 1994 el AMB formuló su Plan de Desarrollo y en el año 2000 se ajusta su componente físico – territorial, como norma de superior jerarquía a incluir en los POT de cada municipio metropolitano.

⁸ Se toma como referencia la aprobación del POT de Bucaramanga en Septiembre de 2000.

⁹ A partir de la promulgación de la Ley 152 de 1994 (orgánica de Plan de Desarrollo), se institucionalizó este instrumento de planificación municipal para cada periodo constitucional de cada mandatario local. Sin embargo fue hasta la Ley 388 de 1997 cuando se estableció la obligatoriedad de formular un POT para cada municipio en Colombia, como la principal herramienta de planificación física del territorio bajo su jurisdicción.

Para corroborar lo expuesto basta con hacer un rápido recorrido por la realidad actual del ordenamiento y desarrollo territorial de la aglomeración¹⁰, donde los límites y jurisdicciones municipales se quedan cortos ante las realidades funcionales, ambientales y sociales de ese espacio integrado que hoy se conoce como Área Metropolitana, lo local actualmente es más grande que la figura municipal respecto a este escenario, en tal sentido se aprecian ciertas realidades:

- En términos de **uso y ocupación del territorio** se pueden resaltar algunas particularidades. Por una parte el aparato industrial de Bucaramanga se encuentra en su mayoría en Girón; por otro lado, el único aeropuerto de la zona no hace parte de ninguno de los municipios metropolitanos; y finalmente, ante el inminente cierre del sitio de disposición final de residuos sólidos no se ha podido concertar ninguna solución y por el contrario surgen soluciones particulares en cada municipio.
- El área metropolitana tiene deficiencias en el tema de **vivienda de interés social**. Esto se debe principalmente a la falta de espacio en Bucaramanga, que a pesar de que cuenta con los recursos, no tiene para dónde crecer; mientras que el escenario en Piedecuesta es lo contrario. Por lo tanto, se debe estudiar la posibilidad de integración como solución, y ante la apremiante necesidad de renovar y racionalizar ciertas áreas obsoletas de los centros urbanos, plantear la realización de un macroproyecto que logre “colonizar un suelo nuevo” para casi duplicar el número de viviendas de Piedecuesta en un solo fragmento de terreno.
- Evidentemente los temas territoriales asociados a la **movilidad urbana**, en especial lo relacionado con la construcción y mantenimiento de la infraestructura vial, la gestión del tráfico¹¹ y la implementación del sistema de transporte masivo, son las manifestaciones más visibles de la dificultad en la coordinación y articulación de los municipios metropolitanos.
- En términos del **sistema de espacio público y la estructura ecológica principal**, surge el cuestionamiento sobre su coherencia y articulación, ya que a pesar de lo establecido en los acuerdos metropolitanos existen más de veinte (20) áreas declaradas como parques de escala metropolitana, pero prácticamente ninguno se ha materializado, entre otros, por la imposibilidad real que implica la zonificación interna del DMI¹² (Distrito de Manejo Integrado), y por el contrario, ya se esté iniciando la construcción de un parque turístico en un área no definida como tal, y con un aparente acomodo de las normas ambientales al proyecto.
- Los temas relacionados con la **gestión del riesgo**, la protección del medio ambiente y aquellos más visibles asociados a la sostenibilidad del territorio (en especial al abastecimiento de los municipios y a la disposición de los residuos sólidos y líquidos), son cuestionados por su precaria visión regional y es por todos conocida la forma parcelaria como se implementan acciones al respecto.

¹⁰ Aglomeración y no conurbación, porque se evidencia la primacía de un núcleo del cual dependen los otros municipios. Caso contrario a la conurbación donde no hay un núcleo diferenciado.

¹¹ En especial las restricciones a la circulación vehicular, pico y placa, entre otros.

¹² Hoy DRMI, según reciente Acuerdo del Consejo Directivo de la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga No. 1246 de 2013.

Esta realidad indica la apremiante necesidad de realizar cambios en el ordenamiento territorial. Sin embargo la institucionalidad actual se aferra a unos sistemas estructurantes del territorio¹³, a una gestión del riesgo y una sostenibilidad que se agota en un límite, en una jurisdicción y en un trazo cerrado inmerso en un perímetro municipal. Esto sucede a pesar de contar con unos instrumentos de planeamiento que trascienden la escala municipal, tales como el plan de desarrollo metropolitano, las directrices metropolitanas de ordenamiento y todos los instrumentos que contempla el aparato normativo ambiental.

Asimismo, cada municipio a pesar de contar con su propio Plan de Ordenamiento Territorial - POT¹⁴ de primera generación, que en teoría se articula con la instancia metropolitana, en su estructura normativa, en su visión y modelo territorial, han evidenciado algunos vacíos e inconsistencias desde la óptica de los *hechos metropolitanos*; por ejemplo, en la articulación de instrumentos que permitan actuar de manera coordinada y coherente en el territorio. Prueba de ello son los dramáticos conflictos por la saturación de la infraestructura vial que representa la ubicación de centros comerciales¹⁵ sobre el corredor vial metropolitano Bucaramanga – Floridablanca, mal llamado autopista, debido a la inexistencia en la normativa de Floridablanca de la exigencia de planes de implantación¹⁶ que pudiesen anticipar y mitigar estos impactos.

Si a esto se agrega la evidente dificultad para diseñar y emprender proyectos, mantener la infraestructura vial y de servicios, o simplemente ejecutar acciones, el futuro del planeamiento y la gestión metropolitana no puede ser más desalentador.

1.3 Planificación territorial

En la práctica las instancias de planificación y coordinación metropolitanas se repliegan ante la autonomía de cada uno de sus municipios, por lo que es evidente que el AMB como institución ya no responde a las exigencias que demanda la planificación y coordinación de las políticas interinstitucionales de sus municipios y la región, ni mucho menos a los nuevos requerimientos territoriales, los que ampliamente han rebasado sus propias competencias jurisdiccionales. En aras de esta autonomía municipal se presenta un cruce de intereses entre instituciones de diferente índole que intervienen en un mismo territorio, lo que ha generado la ejecución de acciones fragmentadas, parciales, incompletas e incluso descoordinadas.

De igual forma, se pone de manifiesto una contradicción entre el espíritu del AMB como entidad administrativa integradora y la autonomía de los municipios, situación que en la práctica impide la ejecución de los planes, programas y proyectos formulados desde el AMB y cada municipio. Esta realidad se corrobora (i) en la casi nula ejecución de los POT'S, (ii) en la dificultad para emprender los proyectos que hacen parte de los llamados hechos metropolitanos y por lo tanto (iii) en la precaria ejecución del Plan de Desarrollo Metropolitano.

¹³ Sistemas de movilidad, espacio público, equipamientos, servicios públicos y estructura ecológica principal.

¹⁴ Para efectos de este análisis no se hace la distinción entre Plan de Ordenamiento Territorial y Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

¹⁵ La reciente implantación de centros comerciales e hiper almacenes a lo largo de la vía Bucaramanga – Floridablanca, ha evidenciado la generación de graves conflictos en el tránsito vehicular y peatonal, no solo en este corredor vial, sino a nivel barrial y sectorial.

¹⁶ Planes que en esencia buscan anticiparse a los impactos que generará un establecimiento de una importante escala o un uso que pueda generar conflicto con el entorno.

Esta evidente crisis generada por la imposibilidad real de articular, controlar y gestionar el territorio, torna los aislados y tibios intentos municipales de competitividad, en acciones críticas en términos de sostenibilidad del *continuo metropolitano multi jurisdiccional*, acciones que incluso conducen a los municipios a una competencia y a una disputa interna que no se compadece con el propósito de integración metropolitana. Entonces, ¿es posible ser competitivos en un escenario como este y con los fragmentos del territorio compitiendo entre sí?

1.4 Alternativa de solución

En este marco de lógico cuestionamiento a la efectividad de la gestión local frente a la metropolitana¹⁷, surge la alternativa de vincular a los municipios metropolitanos de una forma más directa, racional y coherente que permita, mediante la creación de una estructura institucional ya definida en la legislación nacional, superar el actual estado de fragmentación de la conurbación metropolitana.

En Colombia la experiencia de los entes distritales ya ha arrojado incuestionables frutos en la organización, gestión y planificación de ciertos territorios, por lo cual el primer paso se debe dar en dirección a la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, de tal forma que integre las actuales municipalidades de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Aunque para algunos el estado actual de aglomeración de los cuatro municipios plantea el fortalecimiento metropolitano; la limitada actuación institucional y sobre todo la realidad política de nuestro territorio, son señales inequívocas de la urgente necesidad de replantear las formas de asociatividad local, ante lo cual la alternativa más coherente es la creación de un ente suprajurisdiccional, que supere la arbitraria delimitación político administrativa actual y trascienda al conocimiento, la planificación, la gestión y hasta la actuación coherente en la dinámica realidad territorial.

Este camino abre la posibilidad de un nuevo escenario de planeamiento y gestión urbano-regional, que atienda la realidad geoestratégica, ambiental, social y económica del AMB, y a su vez se constituya en el mecanismo de integración y concurrencia de los instrumentos de planificación que guíen la actuación en el ámbito metropolitano.

Si bien es cierto que la alternativa plantea algunos temores, en especial aquellos que vinculan la institucionalidad distrital como la pérdida de representatividad, participación e identidad local; no menos cierto es el serio cuestionamiento a la efectividad del sistema de representación actual. Evidentemente el ámbito distrital homogeniza estrategias sobre el territorio, pero a su vez particulariza acciones, articula decisiones, y como ya lo ha demostrado la experiencia, orienta y revalora lo local comunitario, elevándolo a un nivel claro y coherente de actuación y de prácticas e instancias de poder más cercanas a las realidades de sus localidades, en coherencia con las estrategias distritales¹⁸. Asimismo permite la creación y/o el refuerzo de una verdadera agenda ambiental, una forma de uso y aprovechamiento del suelo acorde con las realidades y potenciales geográficos, funcionales, sociales y económicos del territorio distrital.

¹⁷Una gestión inserta en un conglomerado regional.

¹⁸ Como ya lo establece la Ley 1454 de 2011.

En síntesis, el Distrito no solo posibilita y facilita la necesaria concurrencia de estrategias y acciones ambientales, económicas y de planeamiento y ordenamiento territorial, sino que se constituye en un coherente y contundente mecanismo de buen gobierno que articula los intereses colectivos, abriendo paso a un nuevo ámbito de gobernanza.

2 COMPONENTE JURIDICO DE LOS DISTRITOS

El ordenamiento Constitucional colombiano, acorde con las exigencias de la descentralización y de la autonomía de los entes territoriales, ofrece un abanico de posibilidades a las comunidades locales para su organización, que van desde la simple asociación, pasan por los esquemas asociativos territoriales (entre los cuales se cuenta el área metropolitana), y culminan con la consolidación administrativo- territorial mediante la autorización para la conversión de las áreas metropolitanas en Distritos que muy seguramente serán reconocidos, en razón de su origen, como distritos metropolitanos.

Así, al tiempo que reconoce en el municipio a la entidad fundamental de la división del territorio, autoriza la organización de áreas metropolitanas para la programación y coordinación del desarrollo armónico e integrado del territorio metropolitano, la ejecución de obras de interés metropolitano, la prestación racionalizada de los servicios públicos por parte de los municipios integrados y autoriza a las áreas metropolitanas para que se conviertan en Distritos (Constitución Política de Colombia, Art. 319), opción esta que tiene sentido en aquellos casos en los que el área metropolitana ha resultado insuficiente para asegurar una administración pública eficiente y eficaz de la realidad conurbada y un desarrollo ordenado y sostenible en ese territorio.

Conviene, sin embargo, advertir que áreas metropolitanas y Distritos (metropolitanos) tienen, en este contexto, dos naturalezas, atributos y funciones diferentes. En cuanto a su naturaleza, al tanto que las áreas metropolitanas son simples entidades administrativas, los Distritos son entidades territoriales. Contraste que adquiere importancia pues mientras para las áreas metropolitanas, la población y el territorio obran como simples ámbitos para la definición del territorio sobre el que ejercen sus funciones, en el Distrito, el territorio y la población forman parte de su esencia y determinan por tanto, sus atribuciones y derechos.

Es justamente en este contexto diferencial, donde encuentra explicación el artículo 287 de la Constitución que reconoce a las entidades territoriales, no sólo autonomía para la gestión de sus intereses, sino derecho a gobernarse por autoridades propias, a ejercer las competencias que les correspondan sin interferencias indebidas del Estado, a administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y a participar en las rentas nacionales.

Los caracteres básicos que el ordenamiento jurídico reconoce en estas dos entidades pueden resumirse en los siguientes términos:

Tabla 1. Caracteres básicos de ordenamiento jurídico.

ÁREA METROPOLITANA	DISTRITO
NATURALEZA	
Es una entidad administrativa, dotada de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial (art. 319 C.P., arts. 2 y 3 L. 1625 de 2013), considerada como una modalidad de esquema asociativo de integración territorial y como instancia de articulación del desarrollo municipal (arts. 10 y 15 de la ley 1454 de 2011). Los municipios conurbados conservan su existencia y autonomía.	Es una entidad territorial (art. 286 C.P.) organizada de conformidad con lo previsto en la Constitución Política, que se encuentra sujeta a un régimen especial, en virtud del cual sus órganos y autoridades gozan de facultades especiales diferentes a las contempladas dentro del régimen ordinario aplicable a los demás municipios del país, así como del que rige para las otras entidades territoriales (art. 2 ley 1617 de 2013) Los municipios conurbados desaparecen como entidades territoriales y sus territorios quedan sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que a ella se aplica en el Distrito Capital.
TERRITORIO	
Demarca su jurisdicción y comprende el territorio de dos o más municipios de uno o varios departamentos.	Es un elemento esencial de una única entidad territorial perteneciente a un único departamento.
OBJETO	
Programación y coordinación del desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos para facilitar la administración coordinada en un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas.	Administración de los asuntos distritales. Prestación de servicios públicos Ordenación del desarrollo de su territorio construcción de las obras que demande el progreso distrital. Planificación del desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley. Satisfacción de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley. Art. 3 ley 136 de 1994 en concordancia con el inciso 2º del art. 2 de la ley 1617 de 2013.

PLANEACIÓN	
Aunque hay un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano que tiene el carácter de norma general obligatoria a la que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos (art. 7 literal b. ley 1625 de 2013) subsiste el riesgo de indisciplina normativa de parte de las autoridades municipales, en cuyo caso se abre la puerta a complejos procesos judiciales en los que la oportunidad de las decisiones no permite asegurar una administración armónica de la problemática metropolitana.	Hay un único plan de desarrollo distrital elaborado en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental y en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, según la ley orgánica de la materia. Este plan será el eje sobre el cual se formularán y elaborarán los demás planes sectoriales del distrito. (art. 21 Ley 1617 de 2013).
DIRECCIÓN	
Sus autoridades no representan por mandato democrático directo a los pobladores de su territorio. La ley determina que “la Dirección y Administración del Área Metropolitana está a cargo de la Junta Metropolitana, el Presidente de la Junta Metropolitana, el Director y las Unidades Técnicas que según sus estatutos fueren indispensables para el cumplimiento de sus funciones”. (arts. 14 al 27 Ley 1625 de 2013) La gestión local en cada municipio es autónoma, cada municipio define su propia organización o estructura interna y plan de gastos e inversiones sin consideración imperativa y necesaria de las necesidades de las nuevas realidades resultantes de procesos como la conurbación.	Tienen derecho a gobernarse por autoridades propias sin la interferencia de autoridades del Estado: Concejo Distrital, Alcalde Distrital, Alcalde Local y Juntas Administradoras Locales. Hay una administración central sin perjuicio de la participación efectiva de la ciudadanía de las localidades en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que correspondan a las autoridades distritales, así como en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones, y en la definición de las prioridades comunitarias en la elaboración del presupuesto distrital. (art. 35 L. 1617 de 2013)

Fuente: Elaboración propia con fundamento en la Constitución Política, Leyes 1454, 1617 y 1625 de 2013.

2.1 Creación del distrito metropolitano

Los Distritos no están concebidos en Colombia como instancias intermedias de gobierno (a la manera de los Departamentos), sino como formas especiales de organización político administrativa local, que han surgido como respuesta a la necesidad de dotar a un municipio de un régimen jurídico especial en razón de las características, condiciones y circunstancias especiales que este presenta; así, se han concretado en su condición portuaria, en sus características ventajas turísticas o en su especial connotación como símbolo histórico y cultural, tal y como se demostró con la creación de los distritos hasta ahora existentes, como el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla, entre otros.

Cosa diferente ocurre con la conversión de un área metropolitana en distrito (metropolitano), pues su causa radica en la dinámica supramunicipal, y su efecto inmediato implica el compromiso de la existencia (jurídica) misma de las entidades territoriales (municipios) que conforman el área metropolitana, fenómeno éste que atañe al núcleo esencial de su autonomía de arraigo constitucional, y que por tanto, obligó al legislador a concebir un procedimiento participativo en su gestación.

Esa la razón para considerar que el procedimiento establecido en el artículo 35 de la ley 1625 de 2013 es especial en relación con el artículo 8º de la ley 1617 de 2013.

Acorde con la necesidad de asegurar la participación y mínima representación posible de la totalidad de los entes territoriales comprometidos con la idea, la competencia para dar inicio e impulso del proceso se encuentra radicada alternativamente:

- En los Alcaldes de los municipios, o en el diez por ciento (10%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios. Vale decir que en el caso del área metropolitana de Bucaramanga se requiere el consenso de los cuatro alcaldes de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón.
- En una especie de coalición de concejales de los cuatro municipios miembros del área metropolitana en la que se encuentre representada la tercera parte de los respectivos concejos.
- En el 10% del censo electoral *totalizado* de los cuatro municipios, esto es, se requiere de 81.509 firmas, según los datos del potencial electoral consignado en la Registraduría Nacional.

El proyecto de constitución del Distrito (metropolitano) se entrega por los promotores a la Registraduría del Estado Civil y esta convoca a consulta popular para una fecha determinada que será posterior a un mínimo de tres (3) meses y un máximo de cinco (5) meses, contados a partir del día que se recibió el proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la Ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. A su vez, provee los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

La norma dispone que la convocatoria debe ser atendida por no menos de la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, sin especificar si se trata del censo electoral de cada uno de los municipios que conforman el área metropolitana, o si alude al censo electoral totalizado de los cuatro municipios¹⁹, pero que de una u otra forma, en lo que interesa a este documento, implicaría una participación no inferior a 203.733 ciudadanos. La conversión se entiende aprobada si, una vez obtenida esta participación, se obtiene una votación favorable al proyecto y mayoritaria, en cada uno de los cuatro municipios que conforman el área metropolitana.

Sobre los efectos de esta decisión, puede decirse que conforme a lo dispuesto por el artículo 55 de la Ley 134 de 1994, la decisión así tomada por el pueblo en la consulta, será obligatoria y obliga, por tanto, a la conversión. Sin embargo, nada dice la Ley 1625 de 2013 sobre el procedimiento que debe seguirse para hacer efectiva esta decisión, circunstancia que obliga a la remisión a lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley 134 de 1994, que dispone:

¹⁹ No parece razonable que se aluda al censo electoral totalizado, pues en algunos casos, se podría llegar a la situación extrema en la que la conversión se apruebe con cualquier número de votos favorables de ciudadanos de los otros tres municipios, siempre que participe en la consulta la cuarta parte del censo electoral totalizado, así el 99% de los ciudadanos que sufraguen sean bumanguenses. Esto, por cuanto Bucaramanga congrega casi el 58% del censo electoral totalizado.

Artículo 56º.- Efectos de consulta. Cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva. Cuando para ello se requiera de una ley, una ordenanza, un acuerdo o una resolución local, la corporación respectiva deberá expedirla dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente. Si vencido este plazo el Congreso, la asamblea, el Concejo o la junta administradora local, no la expidieren, el Presidente de la República, el gobernador, el alcalde, o el funcionario respectivo, dentro de los tres meses siguientes la adoptará mediante decreto con fuerza de ley, ordenanza, acuerdo o resolución local, según el caso. En este caso el plazo para hacer efectiva la decisión popular será de tres meses.

Esta remisión no resulta menos problemática, pues implica determinar cuál es el órgano competente para hacer efectiva la decisión. Competencia que no ha sido definida por la constitución en el artículo 319, y que la Ley, en el inciso 1º del artículo 8º de la Ley 1617 de 2013, define en cabeza del legislador cuando de la creación de un distrito se trate, circunstancia que podría diferir de la conversión en estudio.

Sin embargo, esta diferencia resulta ser simplemente aparente si se hace una lectura detenida del inciso 4º del artículo 35 de la Ley 1625 que alude a “la creación del distrito” y a la “constitución de nueva entidad territorial”, por lo que resulta razonable concluir que la decisión popular se torna obligatoria para el legislador, órgano que deberá expedir la ley dentro del mismo periodo de sesiones y a más tardar en el período siguiente, y si vencido este plazo no la expidiere, el Presidente de la República adoptará la conversión dentro de los tres meses siguientes y mediante decreto con fuerza de ley.

2.2 Régimen jurídico del distrito

El régimen jurídico especial del distrito se ha definido con sujeción a la siguiente regla: A ellos, salvo al distrito capital, se les aplican las disposiciones legales especialmente referidas a los distritos (normativa que se encuentra, por ahora, compilada en buena medida en la Ley 1617 de 2013); por excepción, cuando así lo disponga expresamente la Ley, se remiten a las disposiciones atinentes a otros tipos de entidades territoriales (distrito capital, departamentos, o municipios); y sólo en relación con los asuntos no regulados directamente o por remisión, se sujetarán a las disposiciones previstas para los municipios.

Son aspectos especialmente regulados por la Ley 1617 de 2013: sus autoridades, los deberes de promoción de la participación comunitaria y de la de la veeduría ciudadana, su creación, deslinde y amojonamiento, la planificación del desarrollo distrital y del ordenamiento territorial distrital, el régimen administrativo y policivo el materia urbanística, las funciones y atribuciones del concejo distrital, el periodo y criterio de legitimación de acceso de los concejales del distrito; la elección, reemplazo y atribuciones del alcalde distrital; la creación, objetivos y atribuciones de las localidades, y el reparto de competencias entre las autoridades distritales y las autoridades locales; elección, reemplazo y requisitos de los alcaldes locales; elección, faltas absolutas y temporales, inhabilidades, prohibiciones e incompatibilidades de los ediles; funcionamiento, quorum y mayorías, y actos de las juntas administradoras locales; naturaleza, representación legal, régimen patrimonial, financiero y presupuestal del Fondo de desarrollo local; el fomento de la cultura, la protección, recuperación y fomento de los bienes que integran el

patrimonio artístico, histórico y cultural de los distritos; la participación de los distritos en todas las instancias administrativas colegiadas que tengan jurisdicción sobre su territorio; y el régimen fiscal del distrito.

Son aspectos remitidos al régimen municipal ordinario: el régimen aplicable al Concejo Distrital, a sus miembros, al alcalde distrital y demás autoridades distritales; la creación de contralorías distritales; la normativa atinente a la categorización, los principios rectores de la distribución de los recursos de inversión dentro del territorio distrital; la normativa atinente a la viabilidad financiera y al saneamiento fiscal.

Es aspecto expresamente remitido al régimen del distrito capital el régimen constitucional y legal vigente para las localidades, en relación con aquellas que surgen con ocasión de la desaparición del área metropolitana convertida en distrito.

2.3 Consecuencias relativas a la organización administrativa local.

La conversión de un área metropolitana en distrito (metropolitano) entraña una decisión en favor de la consolidación y contraria a la fragmentación institucional. Por consecuencia, conlleva la idea del aprovechamiento eficientemente de las economías de escala, y supone una oportunidad para nivelar la carga fiscal entre los habitantes de las municipalidades localidades comprometidas, en este caso para los habitantes de Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón.

Al punto, si bien el territorio de los actuales cuatro (4) municipios contará con un único Alcalde Distrital, elegido popularmente en circunscripción distrital para un periodo de cuatro (4) años, contará también con cuatro (4) alcaldes locales nombrados por el alcalde distrital de ternas que le presentan las correspondientes juntas administradoras locales para un periodo igual al de aquel, y cuyas funciones y asignación salarial, inhabilidades, incompatibilidades y todo lo relacionado con estos cargos, será reglamentado por el Concejo distrital.

Desaparecen los cuatro (4) concejos municipales que suman los (4) cuatro municipios del área metropolitana de Bucaramanga y en su lugar habrá un único concejo distrital como corporación político-administrativa elegida popularmente para un período de cuatro (4) años²⁰. De esta manera, el número totalizado de setenta y dos (72) concejales que en la actualidad cuentan los cuatro (4) municipios del área metropolitana de Bucaramanga se reduce a veintiuno (21). Sin embargo, habrá un número no superior a cuarenta y ocho (48) ediles (miembros de las Juntas Administradoras Locales), si se toma como fuente formal el inciso 2º del artículo 43 de la Ley 1617 de 2013, y no superior a sesenta (60) si se toma como fuente el inciso 3º de la misma disposición, incisos que son inexplicablemente contradictorios.

En materia de controles, el control fiscal de las finanzas territoriales dejará de estar a cargo de las Contralorías municipales de Bucaramanga y Floridablanca y de la Contraloría General de Santander (para los casos de Girón y Piedecuesta), y será asumido por una

²⁰ El Concejo Distrital, además de las funciones que la constitución y la ley confieren a los concejos municipales, tiene, competencias para la reglamentación de las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en espacios de uso público, y de las actividades necesarias para prevenir y conjurar el detrimento del patrimonio cultural, del patrimonio ecológico, de los recursos naturales, del espacio público y del medio ambiente en general.

única contraloría distrital; y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas a nivel municipal, la salvaguarda del interés público y ciudadano y la garantía y protección de los derechos humanos, dejará de estar a cargo de cuatro (4) personerías municipales para quedar a cargo de una sola personería distrital.

En la actualidad, los cuatro municipios suman treinta (30) secretarías de Despacho, veintiocho (28) dependencias más, entre despachos asesores y oficinas, y por lo menos, veinticuatro (24) entidades descentralizadas (excluyendo hospitales), para un total de ochenta y dos (82) unidades administrativas (entre centralizadas y descentralizadas), situación que resulta insostenible si se considera que el Distrito Capital sólo cuenta con trece (13) secretarías de Despacho, y treinta y dos (32) entidades descentralizadas (excluyendo también hospitales) (ver Tabla 2).

Tabla 2. Resumen de las estructuras administrativas de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, en comparación con la estructura administrativa del Distrito Capital.

BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRÓN	PIEDRECUESTA	TOTAL ÁREA	BOGOTÁ DC
SECRETARÍAS					
1. Administrativa 2. Hacienda 3. Infraestructura y alumbrado público 4. Desarrollo social 5. Educación 6. Salud y ambiente 7. Interior	1. Educación 2. Salud 3. Desarrollo económico y social 4. Infraestructura 5. Hacienda 6. Interior 7. General	1. General 2. Hacienda 3. Educación 4. Infraestructura 5. Gobierno 6. Salud 7. Tránsito y transporte 8. Desarrollo social, cultura y deporte	1. Gobierno 2. Tránsito y Movilidad 3. General 4. Infraestructura 5. Desarrollo Social 6. Planeación 7. Hacienda 8. Educación		1. General 2. Gobierno 3. Integración Social 4. Desarrollo Económico 5. Ambiente 6. Hacienda 7. Educación 8. Planeación 9. Salud 10. Cultura, Recreación y Deporte 11. Hábitat 12. Movilidad 13. De la Mujer
7	7	8	8	30	13
OFICINAS Y ASESORES					
1. Planeación 2. Jurídica 3. Control interno disciplinario 4. Asuntos Internacionales 5. Control Interno de Gestión 6. Unidad Técnica de Servicios Públicos. 7. Tesorería 8. Comunicación y Prensa 9. Defensoría de Espacio Público 10. Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones	1. Planeación 2. Jurídica 3. Contratación 4. Control interno administrativo 5. Control interno disciplinario	1. Control interno 2. Cultura y Turismo 3. Deportes 4. Planeación 5. Vivienda 6. Financiera 7. Jurídica 8. Tesorería 9. Asesor Administrativo y Recurso Humano 10. Unidad Ejecutora de Proyectos	1. Gestora Social 2. Control Interno 3. Información y comunicaciones		
10	5	10	3	28	-
ENTIDADES DESCENTRALIZADAS					
1. Bomberos 2. Caja de Previsión 3. Empresa Municipal de Aseo de	1. Escuela de Capacitación Municipal 2. Empresa Municipal	1. Movilidad y servicios Girón S.A.S., 2. Iluminación San	1. Piedecuestana de Servicios Públicos E.S.P		1. Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal 2. Fondo de Prevención y Atención

Bucaramanga 4. Instituto Municipal de Empleo y Fomento Empresarial 5. Instituto de la Juventud, el Deporte y la Recreación 6. Instituto Municipal de Cultura y Turismo 7. Instituto de Vivienda Social 8. Instituto de Salud ISABU ESE 9. Metrolínea 10. Dirección de Tránsito	de Aseo 3. Instituto para la Recreación y el Deporte 4. Casa de la cultura Piedra del Sol 4. Banco Inmobiliario 5. Dirección de Tránsito 7. Clínica Guane ESE 8. Instituto Municipal de Turismo	Juan Girón SA 3. ESE Hospital San Juan de Dios de Girón	2. Bomberos Voluntarios 3. Centro Cultural - Biblioteca	Emergencias 3. Fondo de Vigilancia y Seguridad 4. Unidad Administrativa Especial Catastro Distrital 5. Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones 6. Instituto para la Economía Social 7. Instituto Distrital de Turismo 8. Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico 9. Fondo Financiero Distrital de Salud 10. Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud 11. Instituto Distrital de Recreación y Deporte 12. Orquesta Filarmónica de Bogotá 13. Instituto Distrital de Patrimonio Cultural 14. Fundación Gilberto Alzate Avendaño 15. Instituto Distrital de las Artes; 16. Jardín Botánico José Celestino Mutis; 17. Instituto de Desarrollo Urbano 18. Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial 19. Caja de Vivienda Popular 20. Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos 21. Lotería de Bogotá 22. Corporación para el Desarrollo y la Productividad Bogotá Región 23. Universidad Distrital Francisco
---	---	--	--	--

					José de Caldas 24. Capital Salud EPS-S 25. Canal Capital 26. Transmilenio S.A.; 27. Terminal de Transportes SA 28. Empresa de Renovación Urbana 29. Metrovivienda 30. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá 31. Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá 32. Empresa de Energía de Bogotá
10	8	3	3	24	32
27	20	21	16	82	45

Fuente: Tabla elaboración propia. Información extraída de las páginas web oficiales (producto de Gobierno en línea) de cada de uno de los municipios en mención.

Por supuesto, se evitará la duplicación, triplicación y hasta cuadruplicación ineficiente de las secretarías de Despacho, los Departamentos administrativos, las Oficinas asesoras y las Inspecciones que conforman la organización administrativa del sector centralizado de las administraciones de los municipios que forman parte del área metropolitana de Bucaramanga, todo ello gracias a la conformación de una única administración distrital con aprovechamiento de las bondades de las economías de escala en el gasto público local, con incremento en los índices de competitividad y con la consiguiente corrección de los factores determinantes de la inequidad territorial resultante de la fragmentación.

3 COMPONENTE ECONÓMICO

La creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga tendrá un impacto directo en el ámbito económico de la sociedad, por lo cual resulta pertinente realizar un análisis de los principales factores que se beneficiarían con la realización de esta iniciativa. Por una parte, la transformación y crecimiento de la producción y los factores que inciden en lo que se convierte el espacio regional, en este caso distrital, representan una ventaja en cuanto a la *competitividad*, pues el distrito se convertiría en un vértice clave en la atracción de inversiones, desarrollo empresarial, incentivos a la investigación y negociaciones interregionales e internacionales. El segundo tema sensible es el *desarrollo social*, que implica las características de la sociedad que habita el territorio, en áreas como: empleo, precios, calidad de vida y pobreza, entre otros.

3.1 Competitividad Distrital

Una de las ventajas de pensar la viabilidad del Distrito, es ver las posibilidades reales de integración del sistema empresarial y habitacional vigente, este tema refiere el interés de un armónico ordenamiento territorial, en el cual, se establezcan criterios claros que definan una sola condición de estratificación, que debe tener impactos en las cargas tributarias y sus cobros a lo largo de cada periodo.

En este sentido, tanto para el esquema habitacional, industrial y comercial, actualmente no es posible contar con un estatuto tributario homogéneo entre las cuatro ciudades, circunstancia que crea visibles distorsiones en los pagos, la concepción de los costos tributarios e incide en la ubicación de empresas y comercio de forma disgregada. Este escenario, con un estatuto tributario distrital puede incidir en pautas para el ordenamiento territorial, que busquen la creación por cercanías de áreas comerciales, industriales y habitacionales que favorezcan la determinación de acciones público-privadas que potencien el crecimiento distrital, es decir, obras de infraestructura y equipamiento, entre otras, con valorización focalizada.

Los Estatutos tributarios vigentes en Girón y Piedecuesta, establecen una tarifa por estrato, la cual es diferente en cada municipio. El caso de Bucaramanga y Floridablanca, no solo las tarifas son diferentes por estrato, sino que adicionalmente, configuran una escala de rangos del valor del inmueble que no es igual entre sí, e incide en los costos tributarios (ver Tabla 3).

Tabla 3. Tarifas predial unificado según Estatuto Tributario.

ESTRATO	GIRON*	PIEDECUESTA*
1	6	8.5
2	6	9
3	6	9.5
4	7	10
5	10	11
6	11	12

*Valor porcentual por cada mil pesos de avalúo del inmueble.

Fuente: Estatutos tributarios de Girón y Piedecuesta.

Las escalas del valor del inmueble en Bucaramanga, van de 0 a \$30.000.000, después a \$90.000.000, y la tercera por encima de este valor, sin embargo en Floridablanca, las escalas son: de 0 a \$15.000.000, después a \$35.000.000, a \$90.000.000, a \$120.000.000, y más.

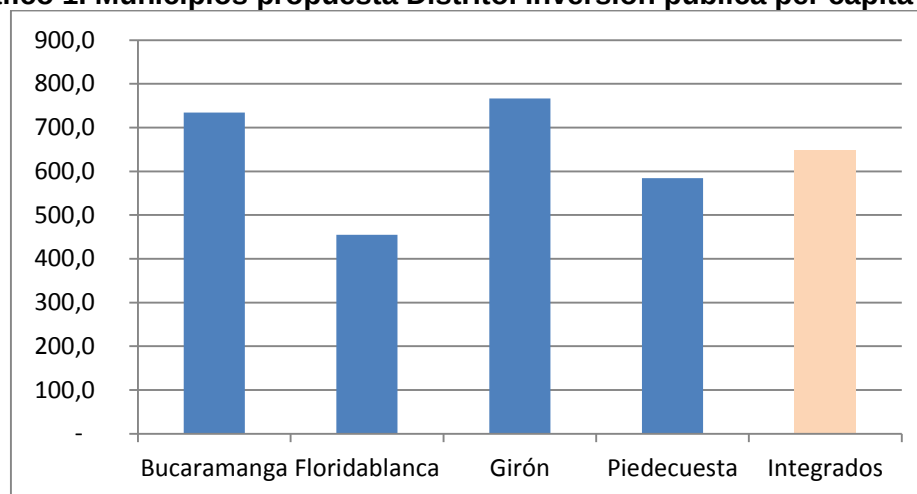
Esta diferencia en los estatutos tributarios es necesario se ajuste en el marco de un Distrito, acogiendo una sola tabla en Predial, Industria y Comercio, y Alumbrado Público. La importancia de este tema, lo ha resaltado la Cámara de Comercio de Bucaramanga, al visibilizar que: *“En Piedecuesta el estrato 2 paga una tarifa de Predial Unificado de \$9 por mil, igual que el estrato 4 en Bucaramanga.. (y).. En Girón las actividades industriales y comerciales pagan una tarifa del \$10 por mil de Industria y Comercio, mientras que en Piedecuesta estas mismas actividades pagan una tarifa de \$5 por mil.”* (Análisis de Tarifas de Impuestos, 2013). Adicionalmente, el Alumbrado Público, se trabaja de forma directa y por concesiones, fenómeno que incide en efectos diferenciadores en términos de costos y resultados del servicio en la comunidad.

El ejercicio tributario distrital deberá considerar beneficios y exenciones a quienes se ubiquen en determinadas áreas o sus actividades correspondan a renglones estratégicos de la economía regional, convirtiendo a los impuestos en incentivos de desarrollo urbano-regional efectivos en el tiempo.

Naturalmente para que los efectos tributarios sean efectivos, depende de la capacidad de recaudo. A nivel regional, este recaudo brinda pautas claras sobre el desarrollo económico, en tal sentido, las ciudades con mayor recaudo de industria y comercio durante el 2012 fueron Bucaramanga y Girón, circunstancia que coincide con la mayor participación de empresas de carácter industrial o productivo; en su orden las ciudades con mayor recaudo de Predial Unificado son: Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca y Girón.

Si se supone que el monto de inversión pública realizado durante el año 2012 a nivel municipal hubiese estado integrado como Distrito su valor per cápita sería de \$648 mil pesos por habitante (ver Gráfico 1), en este escenario, la compensación favorece y desfavorece de acuerdo a las perspectivas locales, sin embargo, debe analizarse la efectividad en el manejo de los recursos, las destinaciones y las posibilidades no de manejar cuatro carteras de inversión, sino una sola que favorezca mejores canales de negociación y capacidad de seguimiento a obras y procesos de largo plazo de forma integrada.

Grafico 1. Municipios propuesta Distrito. Inversión pública per cápita 2012.



Fuente: Secretarías de Hacienda Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Cámara de Comercio.

Contando con un adecuado e integrado ordenamiento fiscal y político, que prevea adecuaciones estructurales de infraestructura, telecomunicaciones que favorezcan la conectividad, el rol paralelo del Distrito es la creación de una Secretaría de Desarrollo Económico, que tenga cuatro tareas estratégicas: a. Empleo: Cobertura y Calidad, b. Emprendimiento c. Fortalecimiento Empresarial, d. Investigación.

El análisis del Empleo como categoría no es un indicador sobre capacitaciones para mejorar competencias, es número de empleos efectivos (formales e informales) que se están generando/manteniendo/perdiendo en el Distrito y las acciones de política pública coordinadas con el sistema empresarial para su intervención, si es el caso. Esta área debe integrarse con los ejercicios desarrollados para la empleabilidad del SENA, el Ministerio de Trabajo y las oficinas de intermediación laboral residentes en el territorio, apoyados por los diversos gremios, su intención es fortalecer la capacidad de empleos y la calidad de los mismos. La segunda tarea, tiene que ver con el incentivo y apoyo al emprendimiento, la cual no se puede medir en función de los recursos entregados simplemente, sino de los procesos acompañados en el mediano plazo, focalizados especialmente a labores o procesos que se integren a las cadenas productivas distritales de mayor aportación a la generación de valor agregado y comercialización; este esfuerzo puede acompañarse con el apoyo de la Cámara de Comercio, ANDI, FENALCO, UNIREN, ANSPE, DPS, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Trabajo, Gobernación, Bucaramanga Emprendedora, entre otras entidades que acompañen la generación de oportunidades e iniciativas.

La tercera tarea es el fortalecimiento empresarial, en este espacio, la creación del distrito es una oportunidad para revisar la Agenda Interna, los avances de la Comisión Regional de Competitividad, la visión AMB 2015 y la Visión Santander 2030, en la conformación de un perfil económico del territorio, que en un ejercicio de corta duración permita la definición de ejes productivos de larga duración, apuestas distritales unidas a la definición de cadenas productivas, en las cuales puede que algunos eslabones se encuentren o no en el territorio, pero que permitan definir sus potencialidades, en generación de valor agregado, producción y empleo de calidad. Esta tarea se puede llevar de la mano con los

gremios empresariales y sindicales residentes en el territorio, junto a las Universidades y otros actores de importancia regional como la Gobernación de Santander y Agencias de Cooperación Internacional y ONG`s. Una actividad adicional será la vinculación constante a las mesas sectoriales de los gremios cuyos resultados y requerimientos tendrán que integrarse a resultados y procesos previstos desde y por el Consejo de Política Social y Económica del Distrito. Por otra parte, este propósito del fortalecimiento se debe acompañar con el mejoramiento en escalas y ranking internacionales como el “*Doing business*”, entre otros, los cuales implican una adecuación estructural para las oportunidades de inversión privada.

La cuarta tarea es la investigación continua del mercado laboral, la cual con el acompañamiento de las Universidades puede mantener un verdadero observatorio de la realidad internacional y nacional con impactos locales, y en lo local con referentes en la calidad de vida, calidad del empleo y desarrollo, para ello, el análisis y atención de los conflictos socio-laborales debe ser un ejercicio continuo.

La existencia de la Secretaria de Desarrollo Económico, debe darse en un contexto integrador con los agentes del territorio y bajo lineamientos de largo plazo, que permitan acciones coherentes y estructuradas, ejemplo, si se define un sector estratégico con un potencial de absorción de recursos humano formado, las entidades correspondientes (Universidades, Institutos, Centros, IFTDH, etc) podrán acompañar esta cualificación y su posterior vinculación al mercado laboral. Planificar en lo posible la dinámica del mercado laboral.

3.2 Desarrollo Social Distrital

El tema del Desarrollo Social, actualmente es atendido por los municipios del Área Metropolitana, pero sus efectos dada la movilidad de sus habitantes requiere un interés colectivo, que se puede facilitar con un Distrito que cumpla con eficiencia su accionar público. Bajo este supuesto, es necesario pensar en atender temas de Educación, Salud, Movilidad y Ordenamiento Territorial, los cuales se desarrollarán con detalle en las siguientes secciones, sin embargo, todos ellos deben obedecer a una estrategia integrada por Reducción de la Pobreza, Calidad del Empleo y Mejoramiento de las oportunidades para quienes habitan el territorio Distrital, con enfoque diferencial.

Al revisar los indicadores de Pobreza se aprecia que de acuerdo a los resultados del DANE, el 30% de población urbana en la zona del Distrito es pobre, es decir, 288.673 personas pobres en el territorio urbano y 42208 en la zona rural. (Ver Tabla 4).

Tabla 4. Propuesta Distrito. Pobreza Multidimensional 2011.

Municipio	Población Urbana censo 2005	Población urbana pobre por IMP	Incidencia	Población Rural censo 2005	Población rural pobre por IMP	Incidencia
Piedecuesta	92,719	31,532	34.0%	24,686	18,254	73.9%
Girón	117,986	49,646	42.1%	17,874	13,038	72.9%
Bucaramanga	509,135	141,961	27.9%	7,325	5,121	69.9%
Floridablanca	243,773	65,533	26.9%	10,827	5,795	53.5%
Total	963,613	288,673	N.A.	60,712	42,208	N.A.

Fuente: DANE.

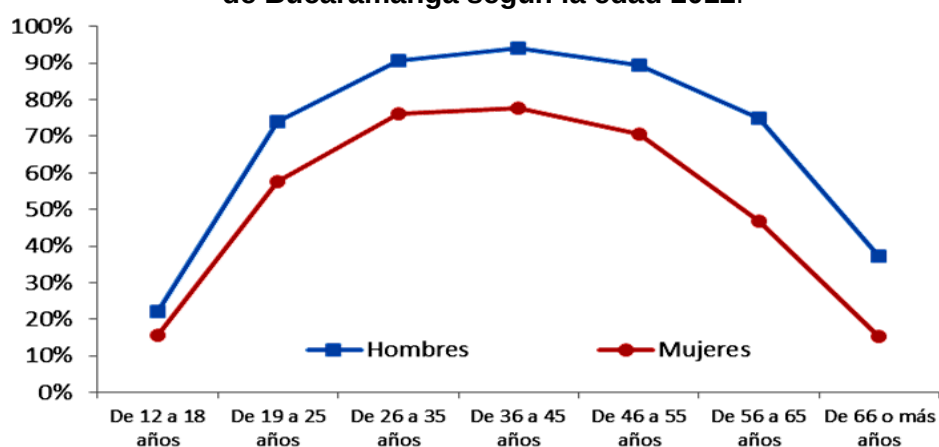
Si bien buena parte de los indicadores económicos, ubican a Bucaramanga o Santander como una de las economías de mayor perspectiva en los siguientes años, esa visión no puede dejar de lado la atención a un fenómeno social como lo es la pobreza, especialmente porque ella limita el crecimiento económico al no crear espacios integración social, fomentando la inequidad, exclusión, el maltrato y la discriminación.

De esta manera, atender la naturaleza del fenómeno es prioritario para el territorio, la pobreza se atiende con calidad educativa, programas focalizados de atención social y empleabilidad de mediano y largo plazo. Para trabajar en esta área, se hace necesario integrar las bases de SISBEN, JUNTOS-UNIDOS, donde sobre cada individuo mayor de edad se establezcan acciones de apoyo en la empleabilidad, y sobre las familias se realicen con las entidades del Estado correspondientes restitución de derechos si fuere necesario, de igual manera, es con las familias como eje articulador de la sociedad que se deben revisar las acciones en términos de desarrollo multidimensional, para esto puede incorporarse la visión de DPS-ANSPE y otras agencias públicas e internacionales de cooperación técnica. El objetivo no es solo un mejor ingreso es mejores condiciones de vida.

Junto a la Pobreza como tema determinante, se encuentra la necesidad de crear una oficina de apoyo real a las víctimas del conflicto armado (Decreto 1448 de 2011), donde se cuente con una caracterización y evolución del acompañamiento, que busque una adecuada visibilización y atención de las condiciones de vida de los núcleos familiares y personales. Una acción conjunta para atender a las víctimas residentes en el Distrito implica una vinculación de las Universidades para que realicen acompañamiento legal a los procesos de restitución, disminuyendo los costos asociados a los mismos que deben asumir las personas que están bajo esta condición; de igual manera, es factible la integración a agencias estatales, que con un Distrito tendrán base permanente en el territorio para una implementación coordinada de programas de generación de ingresos y oportunidades. En la búsqueda de la equidad, una tercera acción a asumir por parte del Distrito es la atención, visibilización y protección de un enfoque diferencial en la implementación de sus acciones, actualmente de manera parcial los municipios del área metropolitana vinculan estas discusiones en algunas de sus políticas, el Distrito en su configuración inicial debe declarar la necesidad de vincular el enfoque diferencial en su acción público.

Adicional a la necesidad de atención a las poblaciones especiales en condición de vulnerabilidad, debe considerarse la atención de dos frentes especiales en la búsqueda del desarrollo Social: Empleo y Precios de Consumo. La condición de empleabilidad, de acuerdo a la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (ver Gráfico 2), permite apreciar que los jóvenes y las personas mayores, son quienes más problemas para vincularse al mercado laboral presentan, y por género son las mujeres. El Distrito debe trabajar porque sus programas de desarrollo social, promuevan emprendimientos en los tres grupos mencionados, pero focalizados a actividades priorizadas a nivel regional, que permitan una consideración de mediano y largo plazo, de lo contrario, se estimula la informalidad.

Gráfico 2. Tasa global de participación laboral por género en el Área metropolitana de Bucaramanga según la edad 2012.



Fuente: GEIH, DANE.

Respecto a los precios de consumo, a nivel monetario no hay capacidad de maniobra dado que ese tema compete al ámbito nacional, sin embargo, si se logra realizar un seguimiento a la tendencia de los precios de la canasta familiar, se puede estimar fenómenos de escasez y movilidad de productos, en este sentido, el Distrito puede incentivar a la producción de bienes y servicios para mantener equilibrios competitivos en los precios de estas canastas. Un ejercicio adicional importante, es la implementación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Distrito, que actualmente se puede prever de forma desarticulada por cada municipio, perdiendo eficiencia en su análisis e interpretación.

4 COMPONENTE EDUCATIVO

El ámbito social representa uno de los aspectos más importantes que se deben analizar dentro de la iniciativa integradora e incluyente alrededor de un Distrito, por lo cual es necesario realizar una revisión de los componentes fundamentales dentro de este ámbito. El componente educativo toma relevancia dado que esta es la base para el logro de un modelo sostenible y dinámico en pro del desarrollo del territorio. Esto, teniendo en cuenta la importancia de identificar el tipo de ciudadanos que el territorio acompañará en su proceso de crecimiento formativo y como persona activa dentro de una sociedad en evolución, con capacidad analítica, crítica y de opinión.

Ese modelo de educación puede partir de la necesidad de tener *educación formal* para lograr desarrollo en el distrito, teniendo en cuenta tres aspectos fundamentales: la cobertura, la calidad y el financiamiento.

4.1 Cobertura en la región

Un primer reto del Distrito es que los niños, niñas y adolescentes culminen sus ciclos básicos de formación educativa para la vida. En tal sentido, una primera política del Distrito no será crear nuevos colegios sino reorganizar la oferta acorde a la disposición y ubicación de la demanda.

Hoy por hoy, Bucaramanga cuenta con 55 establecimientos educativos oficiales que pueden alimentar de manera abierta la red que integrarían los 14 que tiene Girón, los 17 de Piedecuesta y los 17 de Floridablanca. Uniendo esfuerzos de manera organizada, la sociedad tendría a disposición del Distrito 103 instituciones educativas oficiales (Ver tabla 5).

Tabla 5. Instituciones educativas. Bucaramanga y su área metropolitana

Tipo de establecimiento	Medición	Bucaramanga		Girón		Piedecuesta		Floridablanca	
		No. Establecimientos	No. Sedes	No. Establecimientos	No. Sedes	No. Establecimientos	No. Sedes	No. Establecimientos	No. Sedes
Sector oficial	Total Establecimientos	55	130	14	68	17	82	17	63
	Instituciones Educativas	44	116	13	67	17	82	16	62
	Centros Educativos	11	14	1	1			1	1

Fuente: Secretaría Educación, Gobernación de Santander.

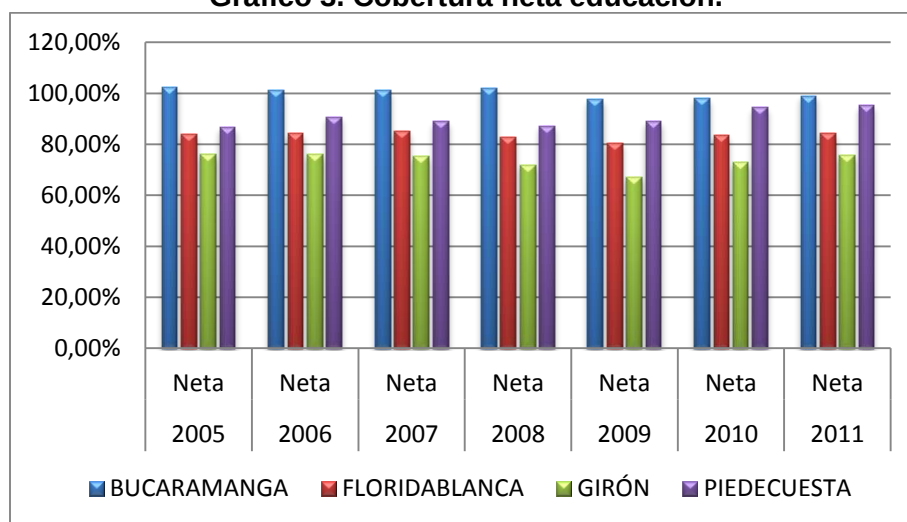
En términos de cobertura, esta ha mejorado en los últimos años a nivel de cada municipio, especialmente en Bucaramanga y Piedecuesta. Sin embargo, es deseable que más residentes de otros municipios puedan migrar a estudiar en estos y así incrementar el nivel de cobertura general. Como distrito, el tamizaje de la información de los estudiantes tendría mayor realismo en términos de su incidencia e impacto social.

Este tamizaje se relaciona con la posibilidad que se logren mejores programas de atención educativa. De esta manera, con este proyecto se busca que las condiciones para

estudiar sean homogéneas en cada espacio del distrito, permitiendo la movilidad eficiente en busca de cupos en las instituciones oficiales, la cual estará mediada por un sistema que busque la cercanía al lugar de residencia, que permita mayores condiciones de seguridad para los estudiantes, y menores costos de transporte para los padres. Si los costos sociales fueren muy altos para la educación de un menor en una zona apartada, un sistema de referenciación de los estudiantes podría recomendar acuerdos con instituciones privadas para disminuir las oportunidades de deserción y desarrollo de extraedad en el sistema.

Actualmente, existen diferencias importantes entre las coberturas educativas de los cuatro municipios. Bucaramanga registra niveles superiores al 100%, mientras que Girón ha alcanzado un 67%. Estos datos al interior del Distrito deben ser atendidos como una prioridad, donde se logre homogenizar este factor (ver Gráfico 3).

Gráfico 3. Cobertura neta educación.



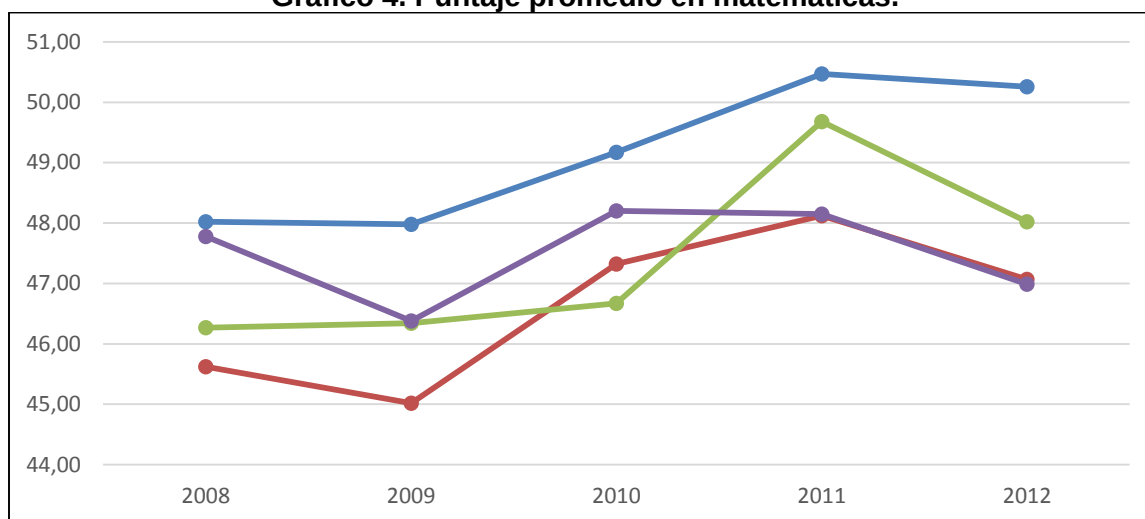
Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

De igual forma se debe tener en cuenta la movilización de docentes. Si en una zona del distrito, por ejemplo, existiese una sobre oferta y en los otros espacios hicieran falta, en este caso, la movilidad de educadores sería más eficiente, atendiendo las necesidades del sistema. Ahora, este ejemplo tiene una restricción, y es si se requieren profesores en iguales áreas, para ello, debe planificarse el crecimiento del sistema educativo y ampliar la base si es el caso de profesores en diversas áreas.

4.2 Calidad en la educación

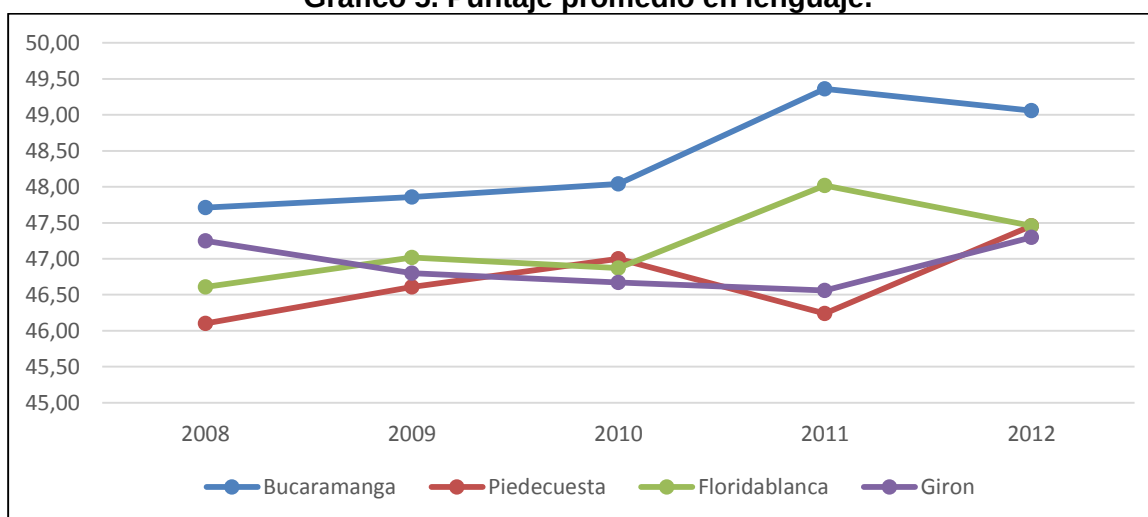
El tema educativo no es solo de cobertura, también de calidad. Puede suponerse entonces que los padres de familia, al desplazar a sus hijos entre ciudades están buscando mejores niveles educativos. Entre Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, existen diferencias en la calidad de la educación que brindan; y así lo evidencian los resultados de las pruebas saber pro aplicadas al grado undécimo en los últimos 5 años. En los gráficos 4 y 5 se muestran los resultados obtenidos por los estudiantes en matemáticas y lenguaje, respectivamente.

Gráfico 4. Puntaje promedio en matemáticas.



Fuente: ICFES, Ministerio de Educación.

Gráfico 5. Puntaje promedio en lenguaje.



Fuente: ICFES, Ministerio de Educación.

Como se observa, en el 2012, mientras que los estudiantes de Bucaramanga obtuvieron en promedio un puntaje de 49 en su prueba de lenguaje, los de los otros tres municipios obtuvieron 47. En matemáticas el panorama no es diferente, los estudiantes de Bucaramanga obtuvieron en promedio 50 y los de los otros municipios oscilan entre 47 y 48. Si se trasladaran algunos docentes de estas áreas de Bucaramanga a los otros municipios o se realizaran capacitaciones e intercambios, esas diferencias podrían desaparecer.

Igualmente sucede con el inglés, herramienta necesaria en un mundo globalizado. En este tema las diferencias son más notorias: Mientras que en Bucaramanga el 11,9% de los estudiantes de 11 grado alcanzaron el nivel b1 (ver Tabla 6); en Girón sólo el 6,21%. El nivel B1, es el nivel más bajo de usuario independiente que establece el marco común

Europeo. Si bien los resultados de Bucaramanga no son suficientes, es el municipio que mejores resultados presenta en comparación a los demás.

Tabla 6. Porcentaje de estudiantes de undécimo grado que alcanzan el nivel B1 de inglés.

Municipio	2008	2010	2012
Bucaramanga	8.35%	10.91%	11.90%
Floridablanca	6.94%	9.76%	10.05%
Girón	2.30%	3.51%	6.21%
Piedecuesta	5.59%	6.20%	5.07%

Fuente: ICFES. Ministerio de Educación.

Con la movilidad de docentes al interior del distrito, se puede contribuir al mejoramiento de la calidad en la educación y por ende al aminoramiento del rezago educativo. Profesores especializados en ciertas ramas podrán ser asignados a las instituciones educativas de mejor forma.

De igual forma, de crearse un Distrito, la relación docente/estudiante podría ser más equitativa en los 4 municipios, redistribuyendo docentes de acuerdo a las necesidades. En Bucaramanga (ver Tabla 7) por cada docente hay 13 estudiantes, mientras que en municipios como Piedecuesta, la proporción aumenta a 17.

Tabla 7. Relación alumnos por docente.

Municipio	Alumnos/ Docentes
Bucaramanga	13.50
Floridablanca	14.09
Girón	14.41
Piedecuesta	17.13

Fuente: Ministerio de Educación.

En lo referente a la calidad, los indicadores evidencian un camino por recorrer, en el cual hay que incluir al desarrollo de artes, procesos de lectoescritura, uso del tiempo, deporte y otros que integran una formación para la vida. E integrado al proceso de construir un mejor territorio, desarrollar un componente claro en función de la sostenibilidad ambiental, civilidad, calidad de vida u otros. La educación construye la base de nuevas sociedades, luego debe propenderse por un modelo educativo que sea una base sólida del futuro de la sociedad que habite el distrito.

4.3 Distribución del gasto en educación

En la actualidad, Piedecuesta es el municipio del área metropolitana que más dinero destina por estudiante al año (\$1'465.491 - 2012) y Floridablanca quien menos invierte en este rubro (\$1'065.000 - 2012) (ver Tabla 8). Estas discrepancias financieras, pueden tener múltiples explicaciones, con un distrito el gasto uniforme debería explicar calidad y cobertura, es decir, el gasto en educación tendría mayores niveles de fiscalización y focalización, circunstancia que puede incidir en mejores condiciones de eficiencia en la

estructura educativa territorial, esto implica, recuperación de infraestructura, adecuación de nuevos espacios y planeación territorial.

Tabla 8. Gasto por estudiante por municipio en el área Metropolitana 2007-2012.

Año	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRON	PIEDRECUESTA
2007	844.454	747.495	900.137	53.921
2008	1.000.282	880.125	1.070.564	61.615
2009	1.042.252	907.313	1.176.992	66.269
2010	1.093.521	937.254	1.128.410	1.217.924
2011	1.152.901	984.778	1.183.279	1.352.281
2012	1.195.512	1.065.000	1.253.840	1.465.491

Fuente: Ministerio de Educación, Sistema General de Participaciones - SGP.

El gasto público es una expresión de la política pública, luego su valor solo refleja una condición, una visión social. Considerar recursos integrados, con un modelo educativo, estable, que propenda por la calidad en la formación para la vida, será el éxito del distrito y su visión de desarrollo.

4.4 Educación para el desarrollo

Pensar que quienes se educan en un territorio, tan solo son los niños y jóvenes, es una perspectiva corta del fenómeno social. El modelo educativo distrital, debe incluir a la sociedad en su conjunto, pensar en el uso y disfrute del tiempo libre, en las oportunidades de formación, no solo para la generación de ingresos, sino para el desarrollo de la personalidad. Este modelo, entonces reconoce la necesidad de empoderar la discusión cultural como eje y motor del desarrollo.

Esos parámetros culturales, implican no solo la formación de públicos, y espacios para el aprendizaje y disfrute de diversas áreas de la ciencia, el arte y el humanismo en general, también, el reconocimiento de las identidades, los patrones sociales relacionados con el dialecto, folclor y etnias entre otros.

De esta manera, la educación para el desarrollo necesariamente implica la construcción constante de mejores niveles de ciudadanía, donde el respeto, la crítica y la solidaridad con el otro sean base constante de una sociedad moderna y dinámica.

4.4.1 Organización del sistema de control a las instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano –IFTDH

En el 2006 se dictaminó la Ley 1064 por medio de la cual se crearon las Instituciones de Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IFTDH). Los IFTDH se extendieron por todo el país, siendo espacios donde se ofrecen diversos cursos de “técnicas laborales”.

Las IFTDH han representado una oportunidad de formación para los colombianos, sin embargo, su crecimiento no regulado, no favorece la construcción de un modelo de ciudad, en la cual el subempleo y desempleo continúen disminuyendo. De hecho, en Bucaramanga, de acuerdo a datos del Ministerio de Educación Nacional, cuatro IFTDH

se encuentran certificadas. En ninguno de los otros tres municipios (Floridablanca, Piedecuesta y Girón) hay instituciones con certificación.

Cuando se indaga al respecto la mayoría de las secretarías de educación municipal mencionan que el no poder censurar aquellas instituciones que no tienen permiso para funcionar, radica en que sólo la secretaría departamental puede hacerlo, es decir, el papel público de control no hace parte de los espacios municipales, pero si lo pueden de los distritales.

Si se creara un distrito municipal, sería un solo ente, fuerte y consolidado el que se encargaría de esto. Permitiendo de esta forma poder llevar un mayor control y seguimiento a las instituciones que no sólo funcionan en Bucaramanga sino también en su área metropolitana.

5 COMPONENTE SALUD

Otro de los componentes fundamentales dentro del ámbito social es el relacionado con la salud, dado que lo importante no es pensar en función de las fronteras de los actuales municipios, sino en representación de las necesidades de las personas que habitan un territorio. Por lo tanto, es pertinente apreciar la importancia de la salud como espacio de transformación en la calidad de vida, esto es determinante, especialmente porque esas fronteras invisibles limitan el servicio y atención de un derecho fundamental.

Si bien es cierto, que el modelo de atención en salud, es una discusión nacional vigente, cualquier ajuste a su implementación, se piensa bajo la lógica de la distribución y restricción de los alcances municipales, circunstancia favorable en escenarios pequeños. Sin embargo, hace varios años los residentes de Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, dejaron de ser habitantes exclusivos de uno de estos municipios, su movilidad y dinámica socio-laboral imprimen una relación más amplia que supera las fronteras administrativas actuales.

De esta manera, el ejercicio y disfrute de la salud ni siquiera es un problema metropolitano, porque esto asume la necesidad de acciones de coordinación pero no regulación uniforme; en tal sentido, se hace necesario pensar en mejorar la coordinación de forma regulada y eficiente desde un espacio distrital.

El objetivo inicial, evidentemente es coordinar eficientemente la cobertura, atención y calidad del servicio prestado a nivel distrital. Con este propósito, a continuación se enumeran algunos temas de relevancia ciudadana frente a la visión y requerimientos de la Salud distrital.

5.1 Atención integral en todo el territorio distrital

Los ciudadanos vinculados al régimen de salud, especialmente, los que se encuentran como “subsidiados”, es el municipio donde reside quien contrata este beneficio; en este caso, por ejemplo, si una persona se encuentra en Bucaramanga pero está en la base de subsidiados de Piedecuesta, debe recibir su atención básica (no urgente) en su municipio, esta condición puede incidir en su movilidad, cercanía y uso del servicio respecto a su residencia o lugares de permanencia frecuente, en algunos casos incluso convertirse en un factor de decisión para el no uso del servicio, afectando su condición de Salud. En este caso, las Alcaldías tienen un espectro jurídico restringido frente al uso y lugar de aprovechamiento del servicio de atención en salud por parte de las personas registradas en su base de subsidiados.

En el caso de los “contributivos”, es posible que la red sea un poco más amplia, sin embargo, la estructura fronteriza de los municipios puede incidir en la demora para la autorización en el logro de actividades de atención de su salud. Por esta razón, la negociación integrada bajo la modalidad de Distrito, permite esperar una verdadera cobertura territorial, pensando en las familias, disminuyendo los tiempos de acceso al servicio, mejorando las condiciones y calidad del derecho a la Salud. De esta manera, el distrito favorecerá la existencia de un sistema de referencia y contrareferencia eficiente,

esto es, una mejor atención, cercana y amplia si así lo requiere el ciudadano de acuerdo a sus requerimientos médicos.

Así mismo, un proceso integrado, permite pensar en mejores condiciones de atención y negociación con las entidades prestadoras del servicio, de esta manera, auditar la calidad y cobertura, y sus efectos sobre el perfil epidemiológico del territorio pueden ser pilares de la discusión a favor de la calidad de vida de las y los habitantes.

Es importante mencionar que en la actualidad, la cobertura de salud en Bucaramanga y los municipios del área metropolitana logran un promedio de 91,61%. Siendo Bucaramanga el de mayor cobertura, con un total del 100% y Girón el de menor cobertura con 63,63% (ver Tabla 9). Con la creación de un distrito municipal en el que se acoja a Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, se puede mejorar la cobertura ya que se podrá contar con las instalaciones, equipos y personal integrado cuando sea necesario. En tal caso, es posible asumir que el 46,37% restante de Girón, que no tiene cobertura, podrá contar con la capacidad existente en otras zonas del Distrito, esto implica un real sentido solidario que permitirá mejorar la infraestructura del servicio y la atención medica en la región.

Tabla 9. Cobertura total Bucaramanga y área metropolitana, diciembre 2012.

COD	MUNICIPIO	COBERTURA
001	Bucaramanga	100,00%
276	Floridablanca	77,19%
307	Girón	63,63%
547	Piedecuesta	66,89%

Fuente: Oficina de sistemas de información en salud.

Este escenario, se convierte en una línea clara que indica la necesidad de pensar en la creación de un sistema integrado de Salud en el distrito municipal; el cual consiste en que los habitantes del distrito, sin importar el municipio miembro en el que hoy vivan pueden acceder a servicios médicos. Por ejemplo, si una persona se enferma en Girón y ha sido atendida allí, pero requiere mayor atención o cuidado médico o no existen espacios suficientes, el sistema podrá ayudar a asignarle hacia otro lugar del territorio distrital sin ningún problema.

Con este modelo, se aprovechará de mejor forma la capacidad ya instalada y a veces subutilizada de algunos implementos o servicios médicos por falta de demanda. Por ejemplo, Bucaramanga cuenta con 1330 camas, mientras que Girón sólo con 21 (ver Tabla 10). En un sistema de salud como el que se menciona acá, el traslado de una persona de Girón a Bucaramanga no implicaría trámites o remisiones complicadas, pues sería una movilización dentro del mismo sistema.

Tabla 10. Capacidad instalada por municipio, año 2010.

Municipio	Camas	Número de Instituciones de Salud.				Inversión por Habitante
		Privada	Pública	Total	Densidad*	
Bucaramanga	1830	386	3	389	73.84	124,416
Floridablanca	737	70	2	72	27.28	109,337
Girón	20	12	1	13	7.61	125,877
Piedecuesta	78	13	1	14	9.83	122,814
Total AMB	2665	481	7	488	44.20	119,759

* La densidad muestra el número de instituciones de salud por cada cien mil habitantes.

Fuente: Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud REPS.

La idea no es saturar el sistema de Bucaramanga, que parece ser el que más capacidad instalada tiene, sino permitir que personas de su área de incidencia puedan recibir de manera coordinada una atención oportuna cuando sea necesario y no esperar a que los procesos administrativos lentos regulen las condiciones de una atención, en este planteamiento, el modelo prima la atención y la calidad, en un marco de eficiencia administrativa distrital. Con este propósito de manera inicial, en la tabla 8 se presenta un inventario institucional: el distrito podría contar con 7 instituciones públicas y 481 privadas, mientras que si trabajaran por separado, como sucede en la actualidad, Piedecuesta, por ejemplo, tendría 1 sola pública y 14 privadas a la disposición de su público.

El indicador de densidad sustenta lo anterior, la capacidad instalada en Bucaramanga indica que por cada 100.000 habitantes, hay 74 instituciones entre público y privadas, capacitadas para brindar atención. En Girón sólo hay 8 y en Piedecuesta 10 para atender 100.000 habitantes.

Esta discusión de un modelo distrital de salud, requiere trabajar con detalle sobre las condiciones de negociación con las entidades prestadoras de servicios de salud, entre otras, las referentes a una densidad adecuada de médicos y personal médico-quirúrgico (enfermería, auxiliares, especialistas, etc), para que el cuello de botella en calidad de vida del distrito, no sean las entidades prestadoras del servicio por falta de capacidad o saturación del personal, esto implica, pensar en un aseguramiento real de las condiciones del personal adscrito a la prestación del servicio (calidades, tiempos, salarios, espacios, otros).

5.2 Capacidad de negociación con las EPS

De acuerdo a datos del Ministerio de Salud Nacional, en Bucaramanga hacen presencia 21 Entidades Promotoras de Salud. De esas 21, 17 están también en Floridablanca, 19 en Girón y 18 en Piedecuesta (ver Tabla 11). Las sedes de cada EPS zonifican a sus usuarios y le prestan sus servicios de acuerdo al municipio en el que se encuentren radicados. Es decir, son ellas las que de acuerdo a su accionar definen la cobertura que pueden ofertar.

Tabla 11. EPS en Bucaramanga y su área metropolitana, diciembre 2012.

EPS	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta
Aliansalud Entidad Promotora De Salud SA	X	X	X	X
Cafesalud EPS SA	X	X	X	X
Caprecom EPS	X	X	X	X
Comfenalco Valle EPS	X	X	-	-
Coomeva EPS SA	X	X	X	X
Cruz Blanca EPS SA	X		X	
EPS Famisanar LTDA	X	X	X	X
EPS Saludcoop	X	X	X	X
EPS Sanitas SA	X		X	X
EPS Programa Comfenalco Antioquia	X	X	X	X
EPS Servicio Occidental de Salud SA - EPS SOS SA	X	-	X	X
EPS y Medicina Prepagada Suramericana SA	X	X	X	X
Humana Vivir SA. EPS	X	X	X	X
Instituto de Seguros Sociales EPS	X	X	X	X
La Nueva EPS SA	X	X	X	X
Multimedicas Salud Con Calidad EPS SA	X	-	-	-
Red Salud Atención Humana EPS SA	X	X	X	X
Salud Colpatria EPS	X	X	X	X
Salud Total SA EPS	X	X	X	X
Saludvida SA EPS	X	X	X	X
Solsalud EPS SA	X	X	X	X

Fuente: Ministerio de Salud Nacional.

Como se ha mencionado anteriormente, un distrito metropolitano puede tener mayor capacidad de negociación, donde se solicite a las entidades que deseen vincularse una cobertura total a nivel territorial, con condiciones mínimas de servicio y calidad.

De manera conjunta es más fácil, solicitar ampliaciones en servicios adicionales al estimado por el PAB, especialmente relacionados con prevención, de esta manera, es posible realizar planes anuales, co-gestionados a favor de la calidad de vida distrital.

5.3 Centro de regulación de urgencias y emergencias

En la actualidad no se cuenta con un centro conjunto de urgencias y emergencias que permita una acción conjunta entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga. Este centro es importante frente a escenarios de desastres naturales o siniestros por terrorismo o accidentes, siendo este último el de mayor frecuencia de atención. Un ejercicio coordinado, permite pensar en una atención eficiente y rápida, que puede ayudar

a salvar vidas, colocando todos los elementos del sistema en función de este propósito. Entre otros agentes y elementos del sistema, puede considerarse el personal médico, bomberos, policía nacional, defensa civil, fármacos, sangre y equipos entre otros.

Por ejemplo, Floridablanca, Girón y Piedecuesta no cuentan con camas al servicio de la unidad de quemados, mientras que Bucaramanga cuenta con 14 (ver Tabla 12), este es un aporte directo al sistema, sin embargo, si estuviesen llenos, ¿Cuál sería el proceder, en caso de necesitar atención para otras personas quemadas?, como Distrito, es un tema de todos, que obliga a una planificación integral, prospectiva de la atención y calidad en el servicio, esto implica mayor infraestructura o solicitud de la misma a los prestadores del servicio de Salud.

En el caso de las ambulancias (uno de los primeros mecanismos de respuesta ante las emergencias), Bucaramanga cuenta con 48 para el servicio de sus habitantes, mientras que Girón tiene una, Floridablanca siete y Piedecuesta cuenta con tres. Ante un siniestro de gran magnitud el sistema actual municipal debe evolucionar a un ente central que permita una atención directa, eficiente e integrada del sistema, esto es pensar en colectivo, prever y atender, planificar y evaluar, pero sobre todo, se busca continuar priorizando de manera conjunta la vida de cada habitante en el Distrito.

Tabla 12. Camas especializadas.

Tipo de cama	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piede-cuesta		Total por tipo de cama	
Unidad de Quemados Adulto	10	100%	0	0%	0	0%	0	0%	10	0,4%
Unidad de Quemados Pediátrico	4	100%	0	0%	0	0%	0	0%	4	0,2%
Ambulancia Medica	11	73%	4	27%	0	0%	0	0%	15	1%
Ambulancia Básica	37	84%	3	7%	1	2%	3	7%	44	2%

Fuente: Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud - REPS.

Como un factor adicional, es pertinente mencionar que un incidente frecuente en los cuatro municipios, se relaciona con incendios forestales y accidentes de tránsito, para los cuales, Bucaramanga y Floridablanca cuentan con 13 y 11 vehículos respectivamente. Presupuestos comunes pueden incidir en un ajuste favorable para la infraestructura de atención, máxime donde el planeta se enfrenta a los efectos del cambio climático, los cuales se reflejan en los efectos que genera el “fenómeno de la niña” en la zona, y otras acciones naturales y humanas, que generan afectación socio-ambiental.

5.4 Homogeneidad en los procesos de saneamiento básico

El saneamiento básico hace referencia a las condiciones favorables del entorno que permiten una buena salud en la población. En esta categoría se incluyen factores como control de epidemias y virus, control de basuras y contaminación visual, auditiva y ambiental, entre otros. Es importante considerar estos factores, porque de nada sirve

intentar generar acciones en pro de los individuos si no se observan los elementos de su entorno, los cuales, podrían revertir cualquier otra iniciativa.

De acuerdo a datos de la Secretaria de Salud en Girón, se han proporcionado vacunas a aproximadamente el 66% de los niños de 1 año, para la prevención de sarampión, rubeola y paperas; mientras que en Bucaramanga el valor supera el 100%, esto es por migración de otros municipios o duplicidad (ver Tabla 13).

Tabla 13. Entorno respecto a principales enfermedades virales.

	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta
Población total 2013 (proyecciones DANE)	526.827	263.908	170.771	142.483
Triple viral (Sarampión, Rubéola y Paperas) niños de 1 año – 2012	1,38	0,951	0,667	0,886
Tasa de Sífilis Congénita 2010 (por 1.000 nacidos vivos)	1,4906	1,742	0,872	1,354
Letalidad por Dengue 2011 (por cada 100 casos graves)	1,492	1,242	0,759	0,862

Fuente: Secretaria de Salud.

En un distrito se podría trabajar para realizar ejercicios conjuntos que disminuyan los factores de riesgo y favorezcan la atención de aquellas enfermedades que son comunes y que requieren de un esfuerzo social para su atención y control.

Es claro que, actualmente, los cuatro municipios tienen una fuerte relación y que sus habitantes, dada la cercanía geográfica, están en continuo contacto. En este contexto, no tiene sentido realizar labores preventivas en uno de los cuatro municipios si cualquiera de los otros tres puede revertir la enfermedad o las condiciones para su desarrollo. De igual forma, se aprovecharían mejor los recursos, haciendo circulación de vacunas o carros de fumigación para trabajar de manera directa las zonas y espacios donde los vectores se desarrollan.

5.5 Centro de atención y beneficio animal

Un elemento relevante en la discusión de la calidad de la salud en un espacio territorial, se relaciona con los animales domésticos, de producción y silvestres que habitan el entorno. Para un correcto manejo y cuidado, se considera relevante la integración de un centro de “atención y beneficio animal”, el cual puede encargarse del control de zoonosis, cuidado de animales en calle, residencia y puntos de producción, control y verificación de animales en espacios residenciales (horizontales y verticales), junto a las entidades ambientales este centro puede observar fenómenos de contaminación por desechos, regulación veterinaria y de especies menores.

Los animales bien cuidados, favorecen la calidad de vida en un territorio, en caso contrario, pueden ser vector, mecanismo de transmisión y deterioro de la salud de otras especies. Al respecto, el Plan de Desarrollo de Girón considera el papel social y de incidencia en salud de los animales, por ello habla del control del maltrato y programas anti-rabia.

El centro de atención y beneficio animal, contribuye a la argumentación de la importancia y vigencia de un distrito, porque: (i) no existe un lugar de esta índole en la región. (ii) existen sectores, en los que en una misma calle la responsabilidad administrativa se comparte entre dos o más municipios, sin embargo, los animales no tienen en cuenta asuntos político-administrativos como estos. Con un centro de atención y beneficio animal distrital, la responsabilidad recaería en un solo ente.

6 COMPONENTE MOVILIDAD

Con el objetivo de crear un territorio con desarrollo sostenible se deben fijar estrategias desde el punto de vista social, económico y ambiental. Por esta razón, la movilidad resulta un tema primordial dentro del estudio de la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga. Por una parte, el transporte de personas y mercancías es una actividad económica fundamental en la sociedad, que además de generar externalidades positivas como la comunicación entre productores y consumidores, y en últimas la prestación de un servicio (en precio, tiempo de viaje, regularidad y comodidad), también está ocasionando una serie de impactos negativos sobre la sostenibilidad. De ahí, el llamado actual de buscar para ésta y las futuras generaciones que el transporte sea cada vez más sostenible en el tiempo (ver Tabla 14).

Tabla 14. Impactos del transporte sobre la sostenibilidad.

ECONÓMICOS	SOCIALES	AMBIENTALES
Congestión vehicular	Impactos inequitativos	Polución y Cambio climático
Barreras de movilidad	Desventajas en movilidad	Inhabitable
Costos por accidentes	Impactos sobre la salud	Impactos hidrológicos
Costos por infraestructuras	Efectos barrera	Contaminación del agua
Costos para el usuario	Calidad de vida en la comunidad	Ruido
Escasez de recursos no renovables	Efectos sobre la estética	Escasez de recursos no renovables

Fuente: Litman, T. y Burwell, D. (2006).

Un transporte sostenible debe contribuir con la productividad y competitividad de la región, propender por una disminución en los costos directos y las externalidades negativas (congestión, polución, ruido, accidentes, efectos barrera, etc.) asociadas al transporte, garantizar accesibilidad y movilidad que promueva el uso del transporte público, el uso de los modos lentos (pie y bicicleta) y que se reduzcan los viajes en vehículo particular (carro y moto).

Para lograr este transporte anhelado, se requiere una planeación sostenible que incorpore la preocupación por los riesgos a largo plazo, tales como el agotamiento de los recursos, la contaminación y los efectos nocivos del cambio climático que pueden perjudicar a la sociedad por décadas e incluso siglos del futuro. Sin embargo, una planeación sostenible no siempre obtiene compensaciones entre los objetivos económicos, sociales y ambientales, de ahí que se requiera que éste tipo de planeación, se enmarque dentro de políticas que posean un contexto global, nacional, regional y distrital más que de tipo municipal, para encontrar estrategias que ayuden a lograr que todos estos objetivos a largo plazo incrementen la eficiencia de los sistemas de transporte.

6.1 Accesibilidad y movilidad

Teniendo en cuenta que la movilidad es la esencia del transporte y que las decisiones de viajar se toman no según modos (pie, bicicleta, STM-Metrolínea, Transporte público colectivo convencional, taxi, moto y carro) sino según servicios, a continuación se presenta una serie de argumentos generados por las características de la movilidad presente en los cuatro municipios que conforman el AMB, y que conllevan a justificar la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

6.1.1 Ausencia de un Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano

Falta de control en la urbanización de todos los municipios que conforman el AMB, la construcción de altos edificios con un gran número de apartamentos dónde antes era vivienda unifamiliar (ver Gráfico 6) o grandes superficies sin tener en cuenta la producción y atracción de viajes que esto genera, lo cual aviva el desequilibrio entre la oferta de infraestructura vial y la demanda del parque automotor.

Gráfico 6. Dinámicas actuales de crecimiento urbano y metropolitano de Bucaramanga y sus municipios vecinos.



Fuente: Fotografía izquierda tomada por el periódico Vanguardia Liberal. Fotografía derecha tomada Cámara de Comercio de Bucaramanga.

6.1.2 Política de restricción vehicular como el pico y placa carece de soporte metropolitano

Los problemas de congestión (ver Gráfico 7) se presentan en diversas horas de todos los días en la mal llamada “autopista” Bucaramanga-Floridablanca. Sin embargo, las medidas de restricción vehicular tipo “día y placa” solo opera en algunas vías del municipio de Bucaramanga. No existe unificación de criterios entre las entidades de tránsito para buscar soluciones conjuntas a los problemas diarios de congestión vehicular.

Gráfico 7. Problemas de congestión sobre la vía principal de conexión metropolitana tanto en Bucaramanga como en Floridablanca.



Fuente: Fotografías tomadas Cámara de Comercio

6.1.3 Ausencia de Jerarquización vial definida

Las pocas vías de acceso a la ciudad de Bucaramanga presentan síntomas de congestión y demás externalidades negativas producidas por la gran cantidad de viajes que por trabajo, estudio y comercio se generan desde los demás municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga (ver Gráfico 8). El abandono (mal estado del pavimento, poca señalización e iluminación y la percepción de vías inseguras) de las rutas alternas de conexión desde Floridablanca, Girón y Río Negro hacia Bucaramanga, motiva a los usuarios a utilizar siempre los mismos caminos.

Gráfico 8. Rutas actuales para acceder a Bucaramanga desde Girón, Floridablanca y Piedecuesta.



Fuente: Elaboración propia a partir de Google earth.

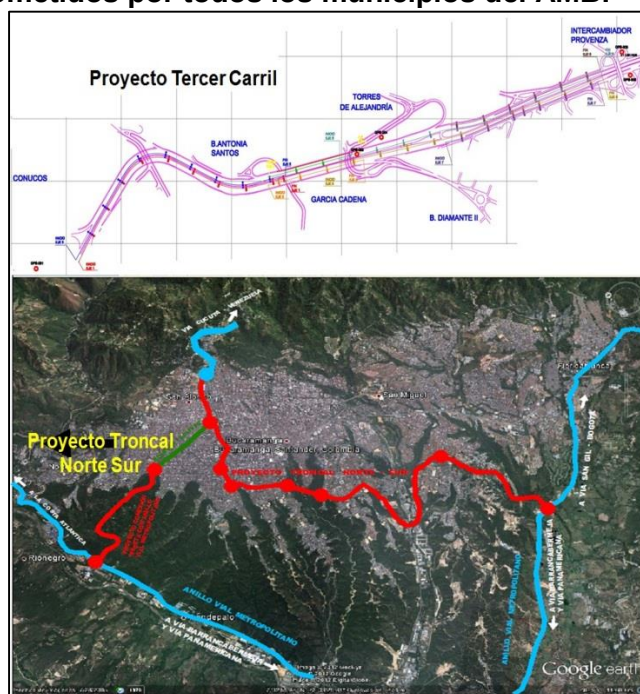
Esta situación se da en las vías de mayor capacidad, donde aparecen diferentes actores (vías nacionales, concesionadas, departamentales y municipales) y múltiples reglas de operación (Paralelismo del transporte público entre el Sistema de Transporte Masivo-STM del AMB y el convencional) que vuelven compleja la interacción en el momento de asignar responsabilidades de conservación de la malla vial, manejo de redes de servicios, negociación de predios y hasta las mismas labores de mantenimiento.

6.1.4 Nivel de servicio sensible en las pocas vías de gran capacidad

Resulta preocupante que cualquier incidente del tráfico (vehículo varado, accidente o un estacionamiento indebido, etc.) e inclusive del clima (aguacero fuerte), inmediatamente genera cambios negativos en la prestación del servicio de la vía. Generalmente estos incidentes se consideran problemas puntuales tales como las inundaciones en el retorno de La Española en Piedecuesta o en la estación de Lagos en Floridablanca, o los problemas de congestión en Cañaveral y sobre el puente García Cadena.

Como es de esperar, las soluciones se dan es a nivel municipal y no a nivel metropolitano tales como los proyectos de Bucaramanga diseño del tercer carril entre Puente Provenza y Puerta del Sol y la futura Alianza Público Privada-APP Troncal Norte Sur (ver Gráfico 9).

Gráfico 9. Proyectos metropolitanos que deben ser acometidos por todos los municipios del ÁMB.



Fuente: Alcaldía de Bucaramanga.

6.1.5 Baja coordinación institucional intermunicipal

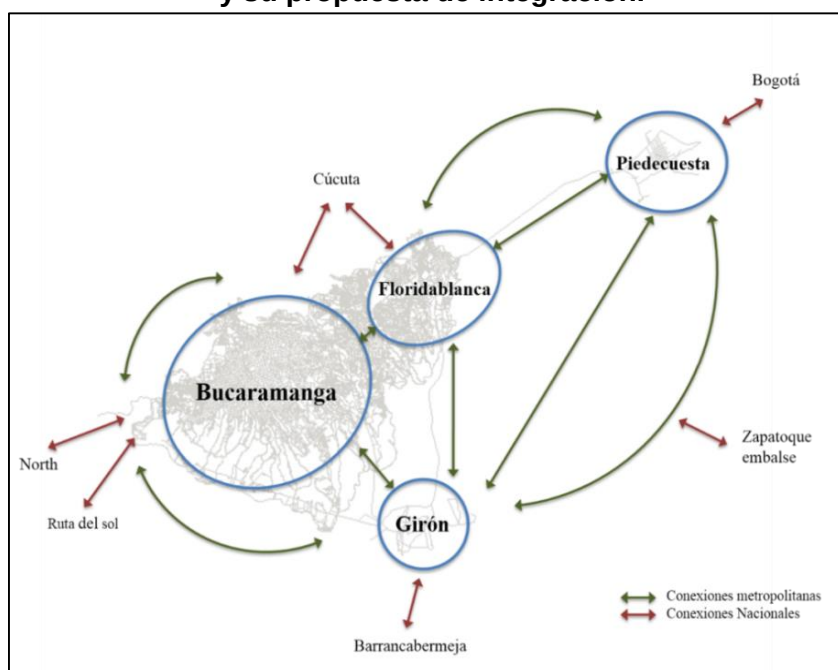
Se observa que cada uno de los municipios del AMB aborda los aspectos relacionados con la movilidad de manera puntual, específica y aislada. Principalmente, en temas como la oferta del transporte público local, la cobertura de las áreas más pobladas y rentables, el aumento de la motorización y la gestión de actores, objetos y procesos, se ve una baja coordinación institucional que facilite la resolución de las dificultades desde una perspectiva sistémica²¹.

²¹ Área Metropolitana de Bucaramanga – Universidad Industrial de Santander. (2011). Formulación del Plan Maestro de Movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga. Consultoría para la elaboración del Plan Maestro de Movilidad de los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, la articulación de los planes de

6.1.6 Baja conectividad de la red vial local con la nacional

Existen todavía temas de pensamiento muy local, desconociendo los hechos metropolitanos y nacionales entre otros, el de conectividad vial. Se requiere que la integración metropolitana permita desarrollar proyectos viales, que busquen mejorar la movilidad a través de la optimización de la conectividad con el centro del país y fortalecer las comunicaciones regionales (ver Gráfico 10), tal como se expone en las Directrices de Ordenamiento Territorial Metropolitano, DOTM, 2011 (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2011).

Gráfico 10. Esquema del Área Metropolitana de Bucaramanga y su propuesta de integración.



Fuente: Adaptado del Plan Maestro de Movilidad para el Área Metropolitana de Bucaramanga (PMMAMB) 2011-2030.

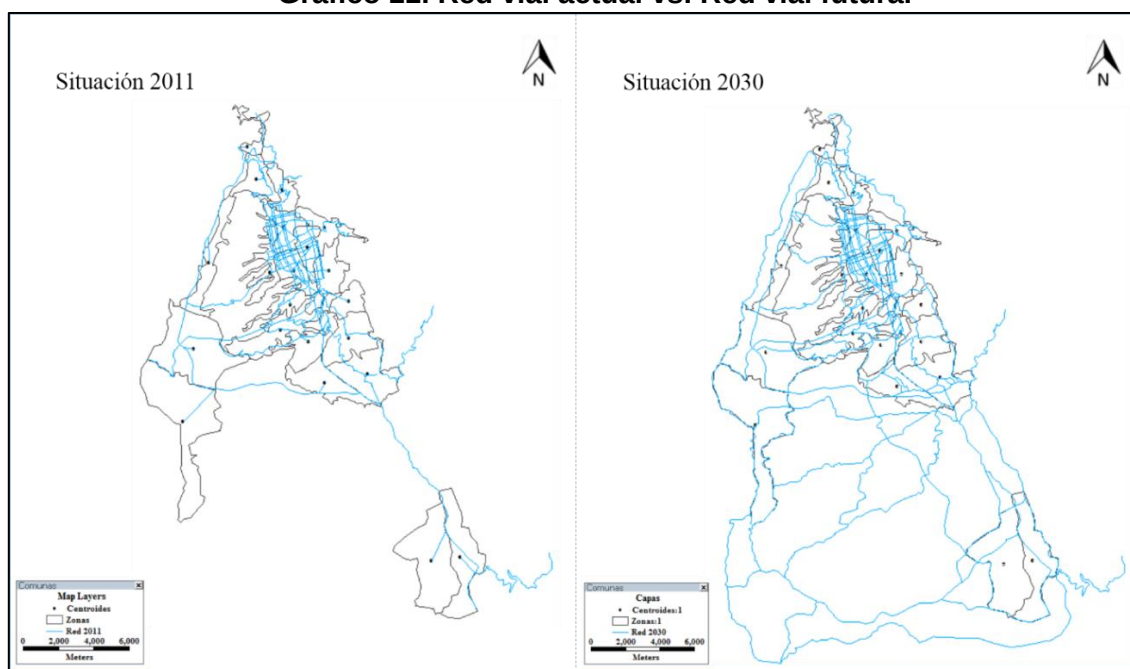
La infraestructura vial actual está mal dimensionada con especificaciones geométricas inadecuadas y un desarrollo de redes puntual y aislado para cada una de las municipalidades sin perspectiva de integración metropolitana. Todo ello trae como consecuencia directa la aparición de situaciones de congestión vial y consecuente aumento en los tiempos de viaje, que generan barreras a la movilidad y accesibilidad, así como mayores sobrecostos en el transporte de carga (PMMAMB, 2011-2030).

movilidad de los municipios al plan de movilidad del municipio de Bucaramanga y su compilación en un Plan Maestro de Movilidad Metropolitano.

6.1.7 Futuros proyectos viales de integración metropolitana

En el gráfico 11 y la tabla 15 se muestra la propuesta del Plan Maestro de Movilidad Metropolitana 2011-2030, en cuanto a la distribución de vías que permitan la articulación metropolitana para cada uno de los municipios y los proyectos de circunvalares urbanas y metropolitanas que conformarían los corredores perimetrales en torno a los municipios y al Área Metropolitana, así como los proyectos para completar la integración Regional o Nacional. Todos estos proyectos deben estar direccionados desde la óptica del Distrito Metropolitano y así evitar la segmentación municipal.

Gráfico 11. Red vial actual vs. Red vial futura.



Fuente: Plan Maestro de Movilidad para el Área Metropolitana de Bucaramanga (PMMAMB) 2011-2030.

Tabla 15. Principales Corredores viales de Articulación Metropolitana.

Función Metropolitana	Corredores Viales	Localización
INTERACCION REGIONAL Y NACIONAL	Vía Bucaramanga - Cúcuta	Conexión al oriente
	Conexión vial a Cúcuta por Helechales	Conexión al oriente
	Conexión vial a Cúcuta por Sevilla	Conexión al oriente
	Vía del Alto del Escorial	Conexión al oriente
	Vía a la Costa	Conexión al norte
	Conexión vial AMB - Ruta del Sol	Conexión al occidente y al norte
	Vía a Barrancabermeja	Conexión al occidente
	Vía a Bogotá	Conexión al sur
	Vía Girón - Zapatoca (conexión hidroeléctrica del	Conexión al suroccidente
CIRCUNVALAR METROPOLITANA	Circunvalar del norte	Bucaramanga
	Circunvalar oriental o de Los Cerros	Bucaramanga - Floridablanca
	Circunvalar de Mensulí	Floridablanca - Piedecuesta
	Anillo Vial externo metropolitano Piedecuesta - Girón	Piedecuesta - Girón
	Anillo Vial externo metropolitano Girón - Palenque	Girón
	Anillo Vial externometropolitano Palenque - Café Madrid	Bucaramanga - Giron
	Circunvalar Girón - Conexión Ruta del Sol	Girón
	Circunvalar Llano Grande - Girón	Girón
	Circunvalar Piedecuesta - Llano Grande	Piedecuesta - Girón
INTERACCION METROPOLITANA	Autopista Bucaramanga - Floridablanca	Bucaramanga - Floridablanca
	Autopista Floridablanca - Piedecuesta	Floridablanca - Piedecuesta
	Carretera Antigua Bucaramanga - Floridablanca	Bucaramanga - Floridablanca
	Troncal Norte - Sur	Bucaramanga - Floridablanca - Piedecuesta
	Transversal Oriental	Floridablanca - Bucaramanga
	Autopista Bucaramanga - Girón	Bucaramanga - Girón
	Calle 45	Bucaramanga - Girón
	Vía el Polvorín - La Argelia, "Transversal de los industriales"	Bucaramanga - Girón
	Vía Nazareth	Bucaramanga - Girón
	Anillo vial Floridablanca - Girón	Bucaramanga - Girón
	Corredor vial del valle del Río Frío	Bucaramanga - Girón
CIRCUNVALAR URBANA	Transversal central metropolitana	Bucaramanga
	Transversal del sur de Floridablanca	Floridablanca
	Transversal de Ruitoque bajo	Floridablanca - Girón
	Circunvalar de Guatiguará	Piedecuesta
	Transversal de Guatiguará	Piedecuesta

Fuente: Plan Maestro de Movilidad Área Metropolitana de Bucaramanga, 2011-2030.

Actualmente la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI, se encuentra estructurando las concesiones de cuarta generación para los diferentes modos de transporte. En el caso concreto del modo carretera el desarrollo del Área Metropolitana de Bucaramanga AMB, debe buscar la cohesión con estos proyectos, de tal forma que el desarrollo de sus vías, tenga consistencia con las políticas viales Nacionales e igualmente favorezcan la movilidad de los municipios que conforman el Área.

Con la entrada en operación de la Troncal del Magdalena Medio, Proyecto Ruta del Sol y el impulso que se evidencia a nivel nacional de fortalecer el desarrollo de la infraestructura vial, mediante la transversalización de las vías de comunicación, el AMB no se encuentra

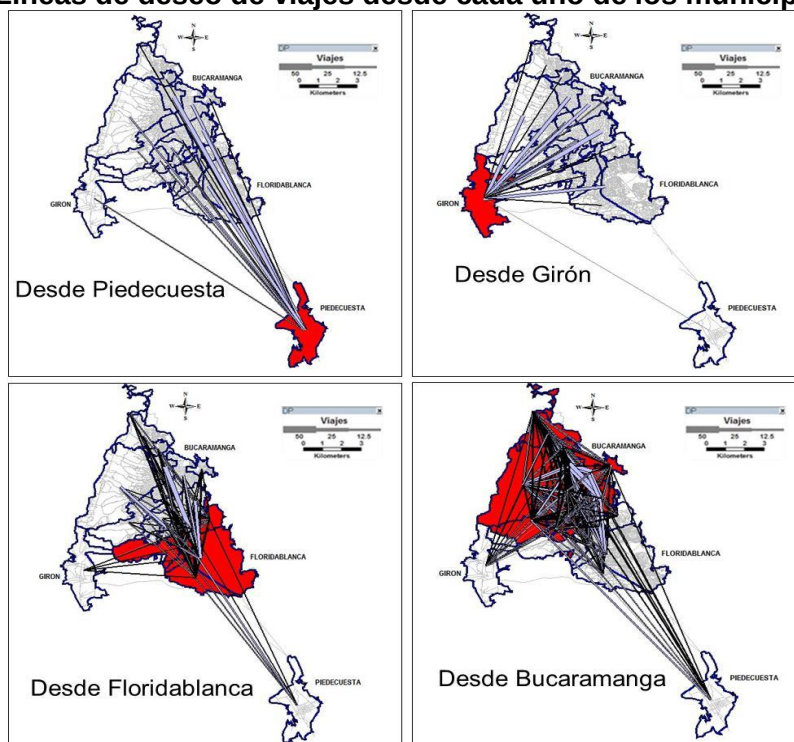
bien conectada al corredor económico más importante del país, lo que afecta su posición geoestratégica. Para lograr este objetivo el desarrollo vial metropolitano, debe buscar integrarse al circuito económico del Magdalena Medio y conectar las vías de la región, con las principales arterias nacionales troncales y transversales del área de influencia.

6.1.8 Síntomas de Región Mono-céntrica

El Área Metropolitana de Bucaramanga y sus poblaciones vecinas presentan signos de aglomeración de actividades concentradas en un núcleo, lo cual es típico de estructuras espaciales monocéntricas. Esto se evidencia en la oferta de bienes y servicios que produce la ciudad de Bucaramanga hacia los demás municipios cercanos y la tendencia a residir en los alrededores urbanos, lo que implica un incremento en la longitud de los viajes. La economía de este tipo de estructuras geográficas es sensible a cambios en los bienes producidos y a los costos del transporte, dada la necesidad de comunicación.

La revitalización del centro de la ciudad que sigue una estrategia de desarrollo monocéntrico, conlleva a poseer una red adecuada de infraestructuras de transporte que permitan la conexión rápida y eficiente para la satisfacción de una necesidad. Bajo esta premisa, las personas que se desplazan no lo hacen por el gusto de producir externalidades negativas (congestión, polución, ruido, accidentes, etc.), lo hacen por trabajo o por estudio.

Gráfico 12. Líneas de deseo de viajes desde cada uno de los municipios del AMB.



Fuente: Área Metropolitana de Bucaramanga (2011).

6.1.9 Ausencia de planeación para la conservación y gestión de la malla vial existente

La falta de un programa metropolitano de conservación y gestión de la actual malla vial ha llevado a que el índice de serviciabilidad de las actuales capas de rodadura tienda hacia un nivel de deterioro acelerado. El mantenimiento de las vías que componen la red vial no se está haciendo con miras a largo plazo (lo cual saldría más económico) sino que se hace de manera cortoplacista (cada gobierno solo realiza lo que pueda ejecutar durante sus cuatro años de administración).

De acuerdo con el estudio adelantado por la UIS (2010)²² el estado de la malla vial tan solo en Bucaramanga presentaba la situación que se ilustra en la Tabla 16. Como se observa, el 29,35% de la red primaria, el 31, 87% de la secundaria y el 30,58 de la terciaria, no alcanzaban a ser si quiera aceptables.

Tabla 16. Estado del pavimento para la malla vial de Bucaramanga.

ESTADO	NO APLICA	PRIMARIA		SECUNDARIA		TERCIARIA		TOTALES
	AREA(m2)	AREA(m2)	%	AREA(m2)	%	AREA(m2)	%	
Bueno		104.236,44	13,59	266.178,24	19,36	224.331,49	19,03	594.746,17
Aceptable		437.741,50	57,06	670.682,16	48,77	593.916,22	50,39	1.702.339,88
Regular		183173,03	23,88	346.463,30	25,20	169.704,95	14,40	699.341,28
Malo		41.944,88	5,47	91.787,40	6,67	190.746,53	16,18	324.478,81
No Aplica	266.095,65							266.095,65
TOTAL		767.095,86	100	1.375.111,11	100	1.178.699,19	100	3.587.001,80

Fuente: UIS (2010).

Estos datos permiten concluir que se requiere la implementación de sistemas de gestión para la conservación actual de los segmentos viales, planteamiento de alternativas de preservación, y un seguimiento oportuno de cada uno de ellos para la aplicación de este tipo de intervenciones, para impedir que el deterioro presentado siga creciendo de manera progresiva. En cuanto a las intervenciones de mantenimiento para la red vial en cada municipio, al igual que en Bucaramanga, las fallas superficiales y estructurales de la malla vial no dan tregua con el paso del tiempo (ver Tabla 17).

²² Alcaldía de Bucaramanga. (2010). Contrato Interadministrativo CI-INF N°099/2009 suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander. Caracterización de las vías de mediano y bajo flujo vehicular, implementación de un sistema de gestión de pavimentos para la malla vial vehicular y modelamiento, diagnóstico y alternativas de solución para la movilidad urbana del municipio de Bucaramanga. Modelamiento para la gestión del mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de pavimentos urbanos. Informe de Diagnóstico. Universidad Industrial de Santander – Sociedad Santandereana de Ingenieros.

Tabla 17. Intervenciones de mantenimiento para la red vial por municipio (km).

Tipo de intervención	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta	Área Metropolitana
Reconstrucción	89,41	11,00	7,00	5,00	112,41
Rehabilitación	135,32	15,00	4,00	10,00	164,32
Mantenimiento Periódico	184,51	12,00	7,00	5,00	208,51
Mantenimiento Rutinario	63,54	23,00	12,00	10,00	108,51
Total	472,78	61,00	30,00	30,00	593,78

Fuente: PMMAMB, 2011-2030.

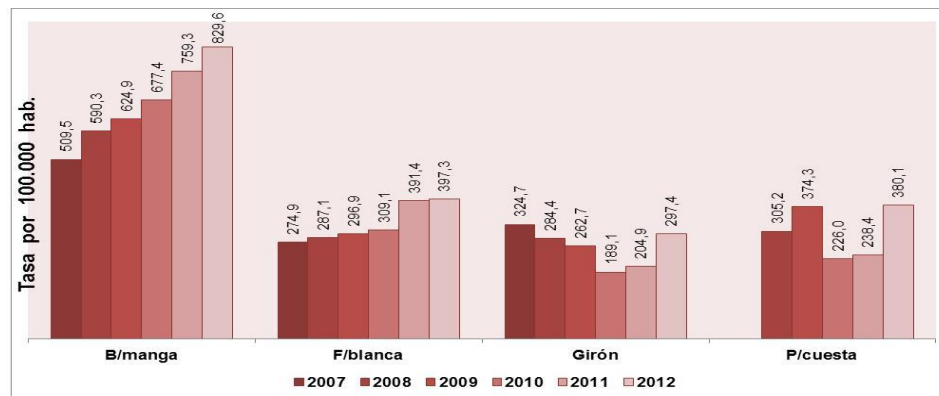
Se puede deducir que se requieren soluciones de fondo óptimas en gestión y conservación que involucre a todos los actores de la región metropolitana (social, económico, político y técnico) para evitar tener que remplazar la capa de rodadura existente, y así poder garantizar una movilidad segura, fluida y cómoda para todos los usuarios.

6.1.10 Unificación de las Secretarías de Tránsito

Disponer de una Secretaría de Tránsito por municipio es un gasto innecesario que deteriora la planificación metropolitana para la implementación de medidas primordiales como:

- Mejorar inversiones de los recursos provenientes de la matriculación e impuestos de circulación, etc. de los vehículos.
- Unificar los criterios de pico y placa en todos los municipios.
- Una acertada restricción vehicular a la circulación de motociclistas en las horas nocturnas.
- Implementar medidas que incrementen los índices de ocupación vehicular en transporte particular y permita el trasvase de usuarios al transporte público.
- Ejecutar mayor control de los servicios de transporte de carga y pasajeros tanto a nivel urbano como rural.
- Aplicar planes de seguridad vial metropolitano y no municipal, y así disminuir el flagelo de la accidentalidad vial sobre todo en usuarios jóvenes y vulnerables (ver Gráfico 13)

Grafico 13. Histórico de índices de accidentalidad en cada uno de los municipios del AMB.

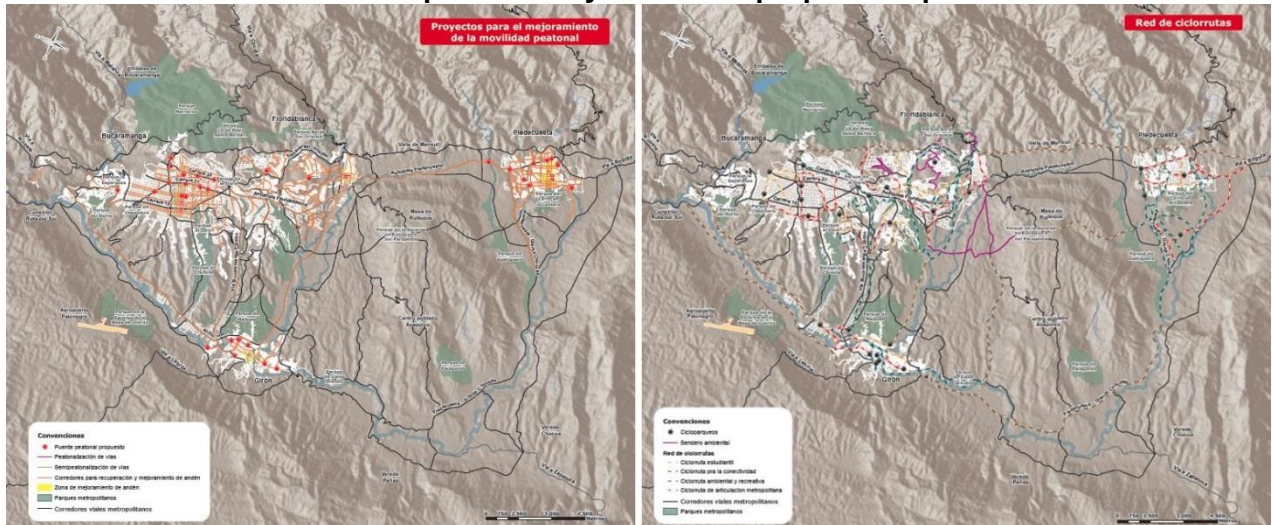


Fuente: Bucaramanga Cómo Vamos (2013).

- Realizar una mejor gestión para la expedición de licencias de conducción.
- Practicar un control eficiente que evite el fortalecimiento del transporte informal y el mototaxismo.
- Actualizar la red de semáforos.
- Unificar criterios para la instalación de cámaras y realizar las fotomultas, con miras a mejorar comportamiento de los usuarios en la vía.
- Mejorar los diseños en la señalización horizontal y vertical tal que su construcción sea duradera y no cortoplacista.
- Regular la recogida de basuras para que se realice en horarios nocturnos.
- Realizar labores de mantenimiento de la malla vial (sellado de fisuras, reparcheo, etc.) solo en horarios nocturnos para evitar problemas de formación de colas de vehículos sobre todo en las vías principales.
- Ejercer mayor control para evitar la invasión del espacio público y los estacionamientos sobre las vías principales.
- Mejorar diseño y planeación de las obras concernientes a mejoras en la movilidad en donde participen los diferentes actores cívicos, políticos y técnicos.
- Implementación de un software de micro-simulación, como apoyo en el proceso de gestión del tráfico durante toda obra civil que se quiera construir.
- Multar no solo a conductores por incumplimiento de las normas de tránsito sino también a entes gubernamentales por ausencia o negligencia en la ejecución de obras de mantenimiento rutinario (rocería, reparcheos, limpieza de cunetas, etc.).
- Incentivar y apoyar las iniciativas cívicas de uso de la bicicleta como modo de transporte alternativo y recreacional como la “Ciclaramanga”.
- Institucionalizar una política de cultura ciudadana donde se le dé prioridad al peatón.
- Adecuar la infraestructura urbana para favorecer a las personas de movilidad reducida.
- Unir esfuerzos con la Secretaría de Infraestructura Metropolitana para construir la red de ciclorutas y vías peatonales propuestas en el PMMAMB, 2011-2030 que fortalezcan la movilidad de los modos lentos pie y bicicleta (ver Gráfico 14). En este mismo sentido, se requiere llevar a cabo los proyectos de transporte por cable propuestos para el urbanismo de ladera.

- Ejercer mayor control de las paradas del transporte público colectivo convencional.
- Fortalecer el sistema logístico de carga estableciendo la Zona de Actividad Logística –ZAL del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, para centralizar el almacenamiento, la operación y la distribución de mercancías a los diferentes nodos de recepción del Área Metropolitana.

Gráfico 14. Red de vías peatonales y ciclorutas propuestas para el AMB.



Fuente: PMMAMB, 2011-2030.

6.1.11 Creación de la Autoridad de Transporte Público Metropolitano

La poca cobertura de las rutas alimentadoras del Sistema de Transporte Masivo Metrolínea S.A. (STM) dentro del AMB unido a la irregularidad del servicio en cuanto a frecuencias en todas las rutas, han hecho que los usuarios busquen alternativas de transporte diferente al STM, como el uso del vehículo particular, y el transporte informal como el moto-taxismo y el taxi colectivo. Este surgimiento de transporte informal, en Piedecuesta, Girón y la zona norte de Bucaramanga junto con el incremento permanente de vehículos particulares (motos y carros) amenazan el sistema de transporte público del AMB.

En conclusión, se requieren acciones para dar una solución eficaz a los problemas de cobertura, calidad, frecuencia y rutas en toda el AMB. La solución se concentra en acciones que deben ir enfocadas a la implementación de un Sistema Integrado de Transporte Público (SITP), tal como se ha hecho en diversas ciudades del mundo. Además de una mejor planeación del territorio, cambios en los usos del suelo, establecimiento de una jerarquización vial según la capacidad, mejorar la accesibilidad y el dar prioridad a las rutas del transporte público, los SITP plantean la integración técnica, operativa y tarifaria de los diversos modos de transporte público colectivo y de esta manera poderlo integrar con el sistema de transporte masivo –STM que sería la columna vertebral de todo el sistema.

A nivel institucional la tendencia debe apuntar hacia una Autoridad de Transporte Metropolitano, que sea la encargada de planear, gestionar y rentabilizar el proyecto, tal

que se mejore cada día la calidad de vida en el Área Metropolitana de Bucaramanga, disminuyendo los tiempos de viaje entre los diferentes municipios del AMB, ofertando un servicio público accesible para todas las personas en el cual se satisfaga la movilidad sostenible.

7 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La evidente colusión de interés y necesidades intermunicipales, que superan las acciones metropolitanas y locales como entes administrativos a favor de la construcción de un escenario de integración social y económica eficiente, induce a considerar la pertinencia del modelo de distrito como la entidad administrativa que podría brindar respuestas adecuadas a la ciudadanía en el marco de un nuevo modelo de desarrollo incluyente, participativo y con visión clara del quehacer empresarial, la competitividad, el equilibrio ambiental y el empleo digno, entre otros factores, que se adelantan en cada uno de los puntos de su geografía.

La lógica administrativa municipal, para espacios, hoy por hoy, pequeños en el contexto de ciudad-región que involucran a Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta debe ajustarse a los cambios y transformaciones sociales, que se conectan con una sociedad globalizada, con nuevos retos en la configuración de sus mercados y por ende de sus empresas, e incluso frente a las relaciones laborales; las transformaciones van asociadas a los roles establecidos en la dinámica institucional entre los municipios, los departamentos y la nación, esto implica redefinir las lógicas de gobierno en función de la sociedad, una sociedad que no solo habita en un entorno administrativo, un actor activo que requiere atención, solución y proyección de los retos de una ciudad que ha crecido, circunstancia que se refleja en la dinámica poblacional, el acceso a servicios públicos, los requerimientos educativos y de salud, la movilidad y los esquemas empresariales y de empleabilidad.

No se trata de cambiar o crear una superestructura, es ajustar las necesidades de cuatro territorios que actualmente operan en la lógica social como uno solo. Los cuatro municipios cohabitan y a su vez co-dependen entre sí. Sus diferencias requieren el reconocimiento de sus valores culturales, de su identidad, pero su protección también requiere de la unión de voluntades políticas y sociales, de entender que estos cuatro municipios han crecido y se han fusionado en un espacio vivo que requiere de una validación institucional porque socialmente ya funciona como unidad.

Un ejercicio integrado de gobierno, debe considerar la planificación eficiente del territorio, esto es pasar de cuatro planes de ordenamiento territorial, a uno que permita apreciar el modelo de desarrollo previsto para el distrito. Este comportamiento se replica en las diversas acciones de política pública local, entre otras la visión tributaria, competitiva, de empleabilidad, educación, salud y recreación entre otras.

El distrito no es una propuesta nueva, sin embargo, posponer su nacimiento es posponer el desarrollo armonizado de los espacios y sus habitantes, es ir en contra vía de las condiciones de mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad.

Crear el distrito demanda de los diversos actores sociales su responsabilidad para con el nuevo ente territorial, la ética en el servicio, la planificación de su accionar y la visión para un nuevo modelo de ciudadanía.

BIBLIOGRAFIA

- Alcaldía de Bucaramanga (2013). Proyecto Tercer Carril. Bucaramanga ciudad sostenible. Conferencia del Alcalde de Bucaramanga Luis Bohórquez en la Sociedad Santandereana de Ingenieros.
- Alcaldía de Bucaramanga. (2010). Contrato Interadministrativo CI-INF N°099/2009 suscrito entre el Municipio de Bucaramanga y la Universidad Industrial de Santander. Caracterización de las vías de mediano y bajo flujo vehicular, implementación de un sistema de gestión de pavimentos para la malla vial vehicular y modelamiento, diagnóstico y alternativas de solución para la movilidad urbana del municipio de Bucaramanga. Modelamiento para la gestión del mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de pavimentos urbanos. Informe de Diagnóstico. Universidad Industrial de Santander – Sociedad Santandereana de Ingenieros.
- Área Metropolitana de Bucaramanga – Universidad Industrial de Santander. (2011). Formulación del Plan Maestro de Movilidad del Área Metropolitana de Bucaramanga. Consultoría para la elaboración del Plan Maestro de Movilidad de los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, la articulación de los planes de movilidad de los municipios al plan de movilidad del municipio de Bucaramanga y su compilación en un Plan Maestro de Movilidad Metropolitano.
- Área Metropolitana de Bucaramanga. (2011). Acuerdo Metropolitano No. 013.
- Bucaramanga Cómo Vamos (2013). Informe de la Calidad de Vida en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Cámara de Comercio – Universidad Pontificia Bolivariana. (2011). Acciones inmediatas para mejorar la movilidad en el viaducto “García Cadena” en el municipio de Bucaramanga. Miller Salas.
- Cámara de Comercio (2011). Revisión de los corredores viales actuales y nuevas alternativas de comunicación vial entre la meseta de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta. Miller Salas y Oscar Suarez.
- Cámara de Comercio – Universidad Industrial de Santander – Universidad Cooperativa de Colombia - Universidad Cooperativa de Colombia – Universidad Autónoma de Bucaramanga. (2005). Distrito Metropolitano de Bucaramanga: fundamentos.
- CIDEU, Espacios Urbanos Neoterciarios, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano - CIDEU Barcelona, 2012.
- Jordi Borja, Manuel Castells, Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Taurus, 1997.
- Kink, J (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad, en Gobernar metrópolis. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Lefèvre, C. (AÑO). Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Litman, T. y Burwell, D. (2006). Issues in sustainable transportation. *Int. J. Global Environmental Issues*, Vol. 6, No. 4, 2006.
- Rodríguez Navas, J. (2012). Ingovernabilidad de las áreas metropolitanas, un problema de etiología normativa. Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga. Informe final de Investigación.
- Sassen, S (1991). *La ciudad Global*, Princeton University Press, Princeton.
- Universidad Industrial de Santander (2011). Plan Maestro de Movilidad para el Área Metropolitana de Bucaramanga 2011-2030.
- Vanguardia (<http://www.vanguardia.com/>)