

HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE GOBERNABILIDAD EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

*Comisión Regional de Competitividad Santander
Competitivo con patrocinio de la Cámara de Comercio de
Bucaramanga - Grupo de Investigación Derecho Público
USTABGA - Universidad Santo Tomás Seccional
Bucaramanga*

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	7
1. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EN COLOMBIA	12
1.1. Algunos antecedentes.....	12
1.1.1. Las provincias en la colonia tardía y en el constitucionalismo de la primera mitad del siglo XIX	12
1.1.2. Estados soberanos y Departamentos: del federalismo de mediados de siglo, al unitarismo del siglo XX.	15
1.1.2.1. Descentralización y organización territorial.....	16
1.2. De la planificación regional a la política de integración y asociatividad territorial	23
1.2.1. La huella de la asociatividad como política legislativa.	25
1.2.1.1. La asociatividad en la ley del Plan Nacional de Desarrollo.....	27
1.2.1.2. La asociatividad en la Loot.	28
1.2.1.3. La asociatividad en el Acto legislativo 05 de 2011.....	35
1.2.2. Los incentivos en la legislación de asociatividad territorial.	36
1.2.3. Los conglomerados urbanos en la LOOT.	37
1.3. El área metropolitana en la LOOT y en el Proyecto de Ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, hoy Ley 1625 de 29 de abril de 2013	38
1.3.1. En la LOOT	38
1.3.2. En el proyecto de Ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, hoy Ley 1625 de 29 de abril de 2013.....	42
1.3.3. El proyectado gobierno de las áreas metropolitanas en el contexto comparado	47
1.3.4. Los distritos en la Ley 1617 de 2013	51
2. ALTERNATIVAS LEGALES DE ORGANIZACIÓN POLITICO INSTITUCIONAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA Y SU ENTORNO: IMPLICACIONES Y LÍMITES.....	54
2.1. Potencialidades de la región para la asociatividad	54
2.1.1. Complejidad demográfica.....	54
2.1.2. Economía creciente de la industria y a los servicios.....	55
2.1.3. Fortaleza agrícola en municipios del noroccidente del departamento	56
2.1.4. El AMB como centro empresarial y de servicios	57
2.2. Aportes desde la historia regional.....	58
2.3. La revisión de los límites geográficos de las provincias históricas y la planeación del desarrollo de Santander	62

2.3.1.	El Decreto 304 de 2005.....	62
2.3.2.	Visión Santander 2019-2030	66
2.3.3.	Ciudad región sostenible y plan estratégico metropolitano.....	71
2.3.4.	Plan estratégico de desarrollo metropolitano	73
2.3.5.	Plan de desarrollo del departamento de Santander 2012 2015.....	74
2.3.6.	La traza de la asociatividad en los planes de desarrollo municipal	80
2.4.	Los Municipios del área metropolitana de Bucaramanga en la perspectiva del nuevo ordenamiento territorial Flexible	93
2.4.1.	Ámbito de jurisdicción metropolitana	94
2.4.2.	Ámbito núcleo de desarrollo provincial metropolitano	98
2.4.3.	Ámbito provincia histórica de Soto	99
2.4.4.	Ámbito ciudad región.....	102
2.4.5.	Ámbito de turismo aventura, salud y cultura	104
2.5.	Las alternativas Institucionales para la organización del territorio regional y subregional en contextos metropolitanos	106
2.5.1.	Alternativas institucionales para la organización de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.	106
2.5.1.1.	Distrito Metropolitano de Bucaramanga	108
2.5.1.2.	Alternativa de fortalecimiento del área metropolitana de Bucaramanga y sus municipios adyacentes	114
2.5.1.3.	Las asociaciones territoriales	117
2.5.1.4.	La constitución de las provincias conforme a la LOOT	123
	CONCLUSIONES.....	128
	ANEXO I: DINÁMICAS SOCIOECONÓMICAS Y EVOLUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA	135
A.	Dinámica Poblacional.....	135
i.	Densidad poblacional	144
ii.	Esperanza de vida al nacer	148
B.	Dinámica Económica	149
i.	Santander la cuarta economía de la nación: Producto Interno Bruto	149
a.	Agricultura.....	154
b.	Ganadería.....	165
c.	Hidrocarburos	167

d.	Minería.....	168
e.	Turismo.....	171
ii.	Empleo: Población Económicamente Activa, ocupados, desocupados, informalidad	175
a.	Situación empresarial	178
b.	Facilidad para hacer negocios.....	181
c.	Nivel de precios	181
C.	Dinámica Social	185
a.	Pobreza y equidad.....	185
b.	Educación	187
c.	Salud.....	194
d.	Servicios públicos domiciliarios	198
e.	Transporte	201
D.	Dinámica Medio Ambiental	204
i.	Contaminación del recurso hídrico	204
	BIBLIOGRAFÍA.....	207

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Crecimiento poblacional en el AM de Bucaramanga 1985-2012	139
Cuadro 2 Crecimiento poblacional en el AM de Barranquilla 1985-2012.....	142
Cuadro 3 Crecimiento poblacional en el AM de Cúcuta 1985-2012	142
Cuadro 4 Crecimiento poblacional en el AM del Valle de Aburrá 1985-2012.....	143
Cuadro 5 Crecimiento poblacional en el AM de Pereira 1985-2012	143
Cuadro 6 Crecimiento poblacional del AM del Valle del Cacique del Upar 1985-2012	143
Cuadro 7 Densidad poblacional en municipios metropolitanos. 2012	145
Cuadro 8. Hogares y viviendas en Santander y el AMB	148
Cuadro 9 Bucaramanga. Indicadores laborales. 2010 - 2011.....	176
Cuadro 10. Necesidades Básicas Insatisfechas AMB, Santander y Colombia. 2012.....	186
Cuadro 11. Afiliados al Régimen Contributivo de Salud 2006-2011	196

ÍNDICE DE GRAFICAS

Gráfica 1 Población Santander y AMB 1985-2012	135
Gráfica 2 Población de Santander por grupo etario. 1985.	138
Gráfica 3 Población de Santander por Grupo etario. 2012.....	139
Gráfica 4. Producción industrial de Santander 2010	151
Gráfica 5. Producción de oro (Kilogramos) en Santander 1990-2012	171
Gráfica 6 Informalidad en el AMB 2012	178
Gráfica 7. IPC Colombia y Santander 2001-2012	182
Gráfica 9. Índice de Gini Colombia y Santander 2011	187
Gráfica 10 Docentes Universitarios en Colombia. 2011.....	187
Gráfica 11. Docentes universitarios en Santander. 2007-2011.	188
Gráfica 12. Docentes universitarios según modalidad de contratación.....	188
Gráfica 13. Tiempo de dedicación	189
Gráfica 14. Docentes según nivel de estudios.....	189
Gráfica 15. Ubicación de las IES en Santander	191

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Esquemas de Asociación Territorial (EAT) típico de Ley 1454 de 2011	30
Tabla 2. Núcleos de desarrollo provincial y su proyección económica	65
Tabla 3 Esperanza de vida al nacer en Santander 2005-2020.....	148
Tabla 4. Esperanza de vida al nacer y Edad media de fecundidad 2010-2015	149
Tabla 5. Sacrificio de ganado vacuno Región Norte ¹ . 2011.	166
Tabla 6. Producción de metales preciosos 2012.....	170
Tabla 7. Ocupación en Bucaramanga, según rama de actividad. 2007 - 2011.....	177

Tabla 8. Empresas inscritas en Cámara de Comercio de Bucaramanga. 2012.....	179
Tabla 10. Empresas en Santander y el AMB. 2012.....	180
Tabla 10. AMB Estructura general del censo de edificaciones, según estado de obra, por destinos 2010 - 2011	184
Tabla 13. Docentes por nivel de formación	190
Tabla 14. Docentes estudiantes matriculados a segundo semestre de 2011 en Santander	192
Tabla 13. Camas asistencia sanitaria 2010.....	197
Tabla 14. Otros de capacidad hospitalaria: Salas quirófano, Salas parto, Ambulancias básicas y Ambulancias especializadas	197
Tabla 15. Ubicación de los proyectos del plan vial 2009-2018 de Santander.....	203

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Núcleo de desarrollo provincial de Guanentá	64
Mapa 2. Núcleo de desarrollo provincial de García Rovira.....	64
Mapa 3. Santander. Evolución demográfica y proyecciones 1985-2020	137
Mapa 4. Densidad de población en Santander.....	146
Mapa 5. Densidad en Departamentos con AM.....	147
Mapa 6. Área Agrícola Cosechada (Hectáreas)	155
Mapa 7. Área agrícola sembrada (Hectáreas).....	156
Mapa 8. Ubicación siembra de cultivos transitorios y permanentes	157
Mapa 9. Área cosechada principales cultivos transitorios	159
Mapa 10. Área cosechada principales cultivos permanentes (Hectáreas).....	160
Mapa 11. Pisos térmicos en Santander	164
Mapa 12. Ubicación cabezas de ganado bovino en Santander.....	166
Mapa 13. Territorio de hidrocarburos en Santander.....	167
Mapa 14. Zonas de Carbón en Santander	168
Mapa 15. Títulos mineros vigentes en Santander 2012	169
Mapa 16. Corredor turístico de Santander- Plan de desarrollo 2004-2007.....	172
Mapa 17. Ubicación de las unidades comerciales, industriales y de servicios en Santander	180
Mapa 18. Cobertura de Acueducto y Alcantarillado en Santander	198
Mapa 19. Cobertura energía eléctrica en Santander.....	199
Mapa 20. Cobertura de Gas Natural en Santander	200
Mapa 21. Cobertura de telefonía en Santander	200
Mapa 22. Infraestructura vial en Santander	202
Mapa 23. Tendencias hacia la desertificación en Santander.....	206

PRESENTACION

En el año 2005, la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la Universidad Industrial de Santander, la Universidad Pontificia de Bucaramanga, y la Universidad Cooperativa de Colombia, aunaron conocimientos, información y esfuerzos académicos y gremiales en procura del recaudo de los insumos jurídicos, administrativos, técnicos y financieros necesarios para la obtención de un diagnóstico del estado de la organización política y administrativa de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, que les permitió un ulterior análisis de viabilidad de la conformación del *Distrito Metropolitano de Bucaramanga*¹ en la perspectiva de buscar mayores márgenes de eficiencia de las instituciones políticas y administrativas locales, de promover la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente, y de facilitar la consecución de niveles más elevados de desarrollo y competitividad regional.

El Grupo de investigación en Derecho Público USTABGA, de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás Bucaramanga, en desarrollo de la Línea de Investigación *Gobierno y Administración del Estado Social de Derecho*, por su parte, ejecutó, en los años 2010 y 2012, una investigación bajo el epígrafe *la Ingovernabilidad de las Áreas Metropolitanas: Un problema de etiología normativa*², con el propósito de delinear el vínculo existente entre la ausencia de una normativa legal propicia para la estructuración de niveles metropolitanos de gobierno fuertes, y la creciente e irresuelta problemática de los centros urbanos complejos que se asientan sobre los andes y la costa caribe colombiana.

En ese contexto, como en el que aquí nos convoca, se ha entendido el concepto “governabilidad” como el conjunto de condiciones necesarias para que una sociedad se haga governable, “esto es, que tenga orden, previsión en sus postulados, metas u objetivos, y un buen basamento institucional”, que son los presupuestos insoslayables

¹CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA; UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA. *Distrito Metropolitano de Bucaramanga: fundamentos*. 2005.

² RODRÍGUEZ NAVAS, Jaime Enrique. *Ingovernabilidad de las áreas metropolitanas, un problema de etiología normativa*. Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga. Informe final de Investigación, 2012.

de eficacia, legitimidad³ y eficiencia, factores que, por demás, no deben considerarse aislados los unos de los otros, sino en relación no pocas veces contradictoria entre ellos⁴.

Ese basamento institucional dispuesto por el ordenamiento jurídico colombiano para el gobierno y administración de la compleja realidad urbana contemporánea, se ha centrado en torno a las asociaciones de municipios y las áreas metropolitanas. Las primeras, para responder a la complejidad interna que deviene del incremento poblacional, de la concentración de las necesidades de general interés, del aumento en los costos de las técnicas aplicadas a la satisfacción de estas necesidades o de la multiplicación del número y variedad de los intercambios sociales y económicos en el mundo local; y las segundas, para responder a la complejidad externa derivada, fundamentalmente, de los requerimientos de la planeación del desarrollo en contextos de conurbación.

Una y otra institución, obedecen a un espíritu corporativista, dependen, en consecuencia, de la voluntad de los entes locales interesados en su constitución, y experimentan las flaquezas que les transmiten la carencia de recursos propios y una malévola conjunción entre las frágiles economías de sus miembros y el precario espíritu asociativo al momento de constituir el patrimonio social.

El constituyente de 1991 parece haber entendido, en relación con las áreas metropolitanas, que su fórmula de redención podría encontrarse en su conversión en distritos y en la consiguiente participación de las ventajas que podrían derivar de dicha conversión, ventajas que fueron amplia y profundamente expuestas en el trabajo que realizó en el año 2005 la Cámara de Comercio de Bucaramanga en asocio de los centros universitarios antes referidos.

³ GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Gobernabilidad democrática y Constitución (a propósito del caso peruano), Lima, 2004. Disponible en el sitio web de Centro de investigaciones jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1648/12.pdf>

⁴ ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Siglo XXI de España editores. Madrid, 1993.

Ese estudio demanda actualización fáctica y normativa. Pero, es justamente el nuevo contexto normativo que surge de la Ley 1454 de 2011, llamada Ley orgánica de ordenamiento territorial (en adelante LOOT) en armonía con la ley 1450 de 2011, con el Acto legislativo 5 de 2011, con la Ley 1617 de 2013 y con la nueva ley orgánica de áreas metropolitanas (ley 1625 de 29 de abril de 2011), la razón más apremiante para que este trabajo sea adelantado.

Esa la razón para que la Comisión Regional de Competitividad - Santander Competitivo - con el apoyo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y la Universidad Santo Tomás, a través del Grupo de Investigación en Derecho Público USTABGA de la Facultad de Derecho, sumen hoy esfuerzos para explorar diversas alternativas de organización político administrativa, no sólo para el gobierno de la gran ciudad metropolitana de Bucaramanga, sino para la promoción del desarrollo, la competitividad y la equidad regional en el marco de la internacionalización de la economía, atendiendo a los lineamientos de la nueva legislación de ordenamiento territorial que ha sido expedida en los dos últimos años y la que aún se encuentra en trámite legislativo en este mismo periodo.

En ese sentido, el trabajo que se presenta estudia las carencias y los temas que han sido postergados por la Ley 1454 de 2011, y centra su atención, en los desarrollos posibles, para nuestra región, de la ley de mínimos que ha entrado en vigencia el 29 de junio de 2011, y en la anticipación de los efectos previsibles de la ley 1625 de 2013 (nueva Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas) y de la Ley 1617 de 2013, sobre nuestra actual organización política institucional regional y metropolitana, y sobre el proyecto mismo de creación del Distrito Metropolitano.

Fruto de un convenio de corto plazo, no tiene alcances conclusivos. Ofrece, por el contrario, un análisis de diversos escenarios posibles; facilita, en consecuencia, el desarrollo ulterior de ejercicios de planeación estratégica, y abre a debate una temática que debe agitarse en el seno de la Comisión Departamental y de las Comisiones Municipales de ordenamiento territorial.

Es, en síntesis, como lo evidencia el título mismo que se ha dado al trabajo en el marco del convenio suscrito entre la Cámara de Comercio de Bucaramanga y la Universidad Santo Tomás, un camino abierto HACIA UN MODELO SOSTENIBLE DE GOBERNABILIDAD PARA EL AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, y una invitación al recorrido participativo de esta senda proclive a la creación colectiva de nuestra institucionalidad territorial mediante el diseño y aplicación de metodologías de escenarios, que permitan descubrir el futuro deseado a partir de conversaciones estratégicas, pensadas y planificadas que permitan una comprensión compartida de nuestra organización proclive a la toma de decisiones alternativas⁵.

Para la apertura de ese camino se ha buscado auxilio en excelentes trabajos de enfoque proyectivo sobre el desarrollo del departamento que han sido ejecutados la academia santandereana, así como en los ejercicios de planeación del desarrollo departamental⁶ y municipal, en la planeación integral y en la planeación estratégica adelantada por el área metropolitana de Bucaramanga⁷ y en el plan de acción de la Corporación de Defensa de la Meseta de Bucaramanga⁸.

En ese orden de ideas, el trabajo se desenvuelve conforme al siguiente plan: En un primer capítulo, se analiza, previo recuento esquemático de antecedentes, la nueva normativa de ordenamiento territorial, incluyendo el análisis de la normativa actual y proyectada (adoptada como ley en el curso de los trabajos) para las áreas metropolitanas en contraste con las tendencias internacionales relevantes. En un segundo capítulo (que finalmente se entrega como un anexo), se actualiza el análisis diagnóstico que se hizo hace ya casi siete (7) años, de las dinámicas reales metropolitanas de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, extendiéndolo

⁵ VAN DER HEIJDEN, Kees. Escenarios. *El arte de prevenir el futuro*. Edit. Panorama. México, 1998.

⁶ SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL & UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Santander 2019-2030. Síntesis ejecutiva del diagnóstico para la formulación de la visión prospectiva de Santander 2019-2030. 2011.

⁷ ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Directrices de ordenamiento territorial metropolitano. 2011.

⁸ CORPORACIÓN DE DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Plan de Acción 2012-2015

en lo posible a los ámbitos provincial, sub regional y regional; y en un último capítulo se presentan los lineamientos de las propuestas que dentro del marco de asociatividad en boga, pueden desarrollarse entre los municipios del área metropolitana, y entre estos o algunos de estos y otras entidades territoriales, para flexibilizar y optimizar el basamento institucional para hacerlas más gobernables.

1. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EN COLOMBIA

El empleo en el epígrafe, de la expresión *organización del territorio*, permite apreciar a primera vista que el ejercicio que aquí se propone no está referido a la problemática que entraña el polisémico y complejo concepto de *ordenamiento territorial*, pues su objeto se contrae al vínculo existente entre la ordenación del territorio y la organización político administrativa del Estado, o lo que es igual, al estudio de la organización institucional necesaria para la gestión del territorio en consideración a la ordenación que de éste se ha efectuado⁹. En ese orden de ideas, se asume para los efectos de este trabajo, la significación que a la expresión “ordenamiento territorial” le asigna el título XI de la Constitución Política.

1.1. Algunos antecedentes

1.1.1. Las provincias en la colonia tardía y en el constitucionalismo de la primera mitad del siglo XIX

Aun aceptando la tesis según la cual las primera divisiones jurídicas que se hicieron de los territorios de Indias en el periodo colonial “correspondían a la existencia real de ciertas diferencias de geografía, riquezas naturales y aún antecedentes de población y cultura prehispánica”¹⁰, no puede perderse de vista que con el paso de los años, los requerimientos de administración modificaron sustancialmente en algunas partes de las colonias hispanoamericanas la lógica de ocupación y gobierno de los territorios, guiada, unas veces, por la necesidad militar de “quebrar la lógica de la estructura territorial prehispánica”, y otras, por la necesidad de ajustar la distribución territorial

⁹ MASIRIS, Ángel. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova, Revista Electrónica en Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona, Vol. VI. Núm. 125. 2002.

¹⁰ JARAMILLO URIBE, Jaime. Nación y región en los orígenes del Estado Nacional en Colombia, en: Ensayos de Historia Social, Tercer Mundo, T. II, 2 Vol. 1989.

del poder en las colonias a los cambios que experimentaron las estructuras de poder en la metrópoli¹¹.

En este último sentido, el relativo dominio que ejercía el imperio español, en la segunda mitad del siglo XVIII, sobre la población aborígen en los centros de poblamiento de blancos, y la ocurrencia de las transformaciones que introdujo en las estructuras de gobierno colonial el acceso de los Borbones a la corona, aconsejan limitar esta visión retrospectiva al siglo XVIII. Para ese momento, el Virreinato de la Nueva Granada estaba conformado por los territorios que se hallaban bajo la jurisdicción de las reales audiencias de Santafé y Quito.

La principal unidad de gobierno político y militar, dependiente directamente en términos jurídicos de la real audiencia, era **la provincia**, cuyo número ascendía a catorce (14) (Santafé, Antioquia, Mariquita, Cartagena, Santa Marta, Panamá, Tunja, Llanos, Neiva, Chocó, Popayán, Quito, Guayaquil y Venezuela)¹².

La centralidad de esta unidad, que debía su nombre a la connotación política derivada de una condición de dominación, no se alteró con el advenimiento de la independencia, y por el contrario, fueron las provincias el epicentro de las primeras manifestaciones de autonomía, tal y como puede apreciarse en los primeros trabajos constituyentes y en el Acta de la Confederación de las Provincias Unidas de La Nueva Granada¹³.

Sin embargo, conviene aclarar que para ese entonces las provincias diferían de la connotación subregional que hoy y a partir de la Constitución de 1991 se propone

¹¹ FRACASSO, Liliana y CABANZO, Francisco. Lineamientos de Ordenamiento territorial. Marco conceptual y metodológico, en: Lineamientos del ordenamiento territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Fundación cultural javeriana de Artes Gráficas, Bogotá, 2001

¹² HERRERA ANGEL, Marta. Las divisiones político-administrativas del virreinato de la Nueva Granada a finales del período colonial. Rev. Historia crítica. N°. 22, 2001

¹³ AGUILERA PEÑA, Mario. División Político administrativa de Colombia, Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 145. Enero de 2002.

para la configuración de las provincias¹⁴, pues caracterizaban amplios territorios que prefiguraban, en algunos casos, escenarios de regionalización como los que hoy se proponen para el país.

Tras el efímero empleo que se hizo de la institución departamental en la Gran Colombia¹⁵, en las Constituciones de 1832, 1843 y 1853 la provincia retomó la centralidad que había tenido en la organización de estos territorios de la otrora Nueva Granada, aunque su configuración regional se resquebrajó, multiplicándose el número de provincias, que pasó, de diecinueve (19) que había en 1832¹⁶, a treinta y siete, en 1852¹⁷.

¹⁴ Solo a guisa de ejemplo, puede reseñarse cómo el territorio de la provincia de Tunja estaba conformada hacia 1770, por las ciudades y villas de Tunja, Muzo, Vélez, Girón, Pamplona, y Salazar de las Palmas; las villas de Leyva y San Gil, y la Alcaldía Mayor de Bucaramanga.

¹⁵ La institución departamental, de origen francés, fue introducida en la organización territorial de la Gran Colombia por la necesidad de asegurar la adecuada administración de los vastos territorios de las antiguas audiencias y de la capitanía de Venezuela, que habrían de dar forma, prontamente, a tres repúblicas, aunque como consecuencia de las leyes de 8 de octubre de 1821 y de 25 de junio de 1824, se empleó para delinear las macro regiones de Orinoco, Venezuela, Apure, Zulia, Boyacá, Cundinamarca, Magdalena, Cauca, Istmo, Ecuador, Azuay y Guayaquil. Durante este periodo, y a partir de las leyes de 8 de octubre de 1821 y de 25 de junio de 1824, el territorio de la actual área metropolitana de Bucaramanga formaba parte del departamento de Boyacá, que se dividía en cuatro provincias y veintinueve cantones, a saber: Las provincias de Tunja, Casanare, Socorro y Pamplona, comprendiendo ésta última los cantones de Pamplona, Bucaramanga, Girón, Piedecuesta, Salazar, San José de Cúcuta y Villa del Rosario (S.A. Codificación Nacional de todas las leyes de Colombia desde el año 1821, Vol. I. Bogotá: Imprenta Nacional, 1924.)

¹⁶ Veragua, panamá, Chocó, Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Socorro, Pamplona, Mompós, Antioquia, mariquita, Vélez, Casanare, Bogotá, Neiva, Cauca, Buenaventura, Popayán y Pasto.

¹⁷ A las anteriores se sumaron las de (Cúcuta, Túquerres, Barbacoas, Tundama, Chiriquí, Ocaña, Azuero, Valledupar, Santander, Soto, Medellín, Córdoba, Cundinamarca, Zipaquirá, Tequendama, Sabanilla, García Rovira, y el territorio de Mocoa. Reconstituida como fuera la Provincia de Pamplona, mediante la ley de 18 de abril de 1855, por la integración de las provincias de Santander, García Rovira y Soto, nuestro territorio pasó a formar parte de esta provincia. División política Administrativa de Colombia. (Recuperado de Sitio web http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/division/division.html). Cada provincia estaba dotada de un gobernador y de una cámara provincial.

1.1.2. Estados soberanos y Departamentos: del federalismo de mediados de siglo, al unitarismo del siglo XX.

La incontenible expansión de la autonomía de los territorios de la república condujo a los partidos políticos a un espíritu de consenso favorable a la causa federal que tomó cauce en la Constitución de 1853, bajo cuyas amplias disposiciones se desarrolló la atribución constituyente en las provincias, y se conformaron los ocho (8) Estados Soberanos que vendrían a constituir en 1858 la Confederación Granadina (Antioquia, Bolívar, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Magdalena, Panamá y Santander. A estos se sumó el Estado del Tolima, por segregación del Estado de Cundinamarca)¹⁸ y más adelante la República Federal de los Estados Unidos de Colombia.

El periodo federal feneció con la adhesión que hizo el Congreso de Delegatarios convocado por Núñez, en la Constitución de 1886, a la fórmula del Estado Unitario, y sin que se desdibujara la división general que del territorio nacional se había consolidado en la época federal, los nueve (9) Estados Federados fueron convertidos en Departamentos, a cuyas autoridades se les privó de la autonomía que les era propia bajo el Estado Federal¹⁹. Estos departamentos se dividieron en provincias y éstas en distritos municipales.

A partir de 1910, tras algunas efímeras alteraciones introducidas por el General Reyes, a los nueve (9) departamentos aludidos se sumaron los departamentos del Huila, Caldas y el del Valle del Cauca, y el departamento de Santander se dividió para dar forma a los actuales departamentos de Santander y Norte de Santander. A partir de este año, y en particular de la vigencia del Acto Legislativo No 3 de 1910, las provincias desaparecieron del texto constitucional²⁰, y de manera progresiva, los

¹⁸El Estado Soberano de Santander, conformado por las Provincias de Socorro, Pamplona, García Rovira, Soto, Santander, algunos distritos que habían pertenecido a la Provincia de Ocaña, y el cantón de Vélez, se constituyó el 13 de mayo de 1857.

¹⁹ En 1886 Santander fue convertido en Departamento con capital en Bucaramanga, que ya lo había sido en 1857.

territorios de los primeros nueve departamentos se fragmentaron hasta dar forma a los treinta y dos que conforman en la actualidad la república de Colombia²¹.

1.1.2.1. Descentralización y organización territorial

La centralización adoptada como principio de organización territorial por la Constitución de 1886, consecuencia casi natural del tránsito de la federación al unitarismo de Estado, alcanzó, muy a pesar de la célebre proclama de Núñez (centralización política con descentralización administrativa), las más elementales esferas de la administración territorial.

Son muestra de ello: la consideración de las provincias y distritos municipales como simples divisiones del departamento para el servicio administrativo, la nominación discrecional que de los gobernadores hacía el Presidente de la República, su condición de agentes del gobierno central, la condición que a su vez tenían los alcaldes como agentes del gobernador, las atribuciones de control jerárquico que se conferían a los gobernadores frente a los actos de las municipalidades y de los alcaldes, la concesión a las asambleas departamentales de facultades de fiscalización sobre las rentas y gastos de los distritos municipales, y la recortada facultad impositiva que se concedía a los concejos municipales para decretar contribuciones y gastos locales, entre otras.

Entre los años 40 y 60 la ineficiencia del modelo centralizado de administración se agudizó como secuela, entre otros motivos, de la consolidación progresiva de conglomerados urbanos, en especial a lo largo de los andes y en la región Caribe,

²⁰ El artículo 2 del A.L.3 de 1910 dispuso: El territorio nacional se dividirá en Departamentos y estos en municipios o distritos municipales (Constituciones de Colombia. Recuperado de sitio web: <http://www.bdigital.unal.edu.co/224/7/346> - 22 Capi 21.pdf)

²¹ Con la reforma constitucional del acto legislativo 1 de 1936, se crearon con rango constitucional, las intendencias y comisarías y se organizó el territorio de la República en departamentos, intendencias y comisarías. Los departamentos se dividían, por disposición constitucional en municipios o distritos municipales. Las intendencias y Comisarías solo se dividieron de igual manera a partir de 1945.

determinada, generalmente por el desplazamiento que provocó en el ámbito rural, no solo la violencia partidista, sino también, la mayor oferta urbana de oportunidades laborales y de servicios²², en especial, en materia de educación, salud y de servicios básicos²³.

No obstante la necesaria y natural relación existente entre la problemática urbana y el ámbito político local, no fue el municipio el agente oferente de este bienestar con cargo a sus propios recursos. Fue el Estado nacional, a través de recurrentes procesos de modernización adelantados a partir de los años 60, el responsable de satisfacer la creciente demanda de bienes y servicios derivadas de los nuevos conglomerados urbanos, válido de otra modalidad de descentralización fundada en la especialidad técnica, que multiplicó en gran escala el número de institutos o entidades descentralizadas que hacían presencia en las regiones y departamentos mediante oficinas con funciones desconcentrada territorialmente.

Esta tendencia solo empezó a quebrarse con la promulgación de la Ley 14 de 1983, expedida con el fin de responder al crecimiento desmedido del gasto público central en momentos de crisis de las finanzas nacionales²⁴ mediante el fortalecimiento de las finanzas territoriales para la debida atención de las necesidades locales²⁵, y se acentuó con la Ley 12 de 1986 que introdujo la elección popular de alcaldes e incrementó progresivamente, hasta alcanzar el 50% del producto del impuesto.

No menos importante resulta, en el proceso de descentralización territorial, la expedición de la Ley 9 de 1989, llamada de reforma urbana, en cuanto fortaleció la competencia de las municipalidades en asuntos urbanos necesarios para lograr

²² MURAD RIVERA, Rocío. Estudio sobre la distribución espacial de la población en Colombia. CEPAL-serie Población y desarrollo, 2003

²³ FLOREZ, Carmen Elisa. Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX. Banco de la Republica y Tercer Mundo Editores, primera edición, 2000.

²⁴ IREGUI, Ana María y otros. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Consultado en sitio web <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf> el 16 de febrero de 2013.

²⁵ Exposición de motivos al proyecto de Ley 2 de 1983.

condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades y de sus áreas de influencia en los aspectos físico, económico, social y administrativo, estableciendo la obligación a cargo de los municipios con población mayor de cien mil (100.000) habitantes, y de las áreas metropolitanas, de formular sus planes de desarrollo de conformidad con la política nacional y departamental, las técnicas modernas de planeación urbana y con base en la coordinación del desarrollo urbano-regional, y dotando a los municipios de competencias necesarias para la definición de los usos del suelo, para reservar tierras urbanizables con planes de vivienda de interés social y de reubicación de asentamientos en grave situación de riesgo, entre otros aspectos estrechamente relacionados con la vida local.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1990 debatió extensamente el problema de la organización territorial, dando cauce a las dos tendencias históricas de partidarios del Estado unitario y del Estado federal, en medio de un entramado en el que primó la fórmula del compromiso ecléctico y pragmático que matizó el unitarismo de Estado con la descentralización y con la autonomía de los entes territoriales; combinó la propensión al regionalismo con la departamentalización del territorio; alimentó un acendrado espíritu municipalista encarnado en el reconocimiento formal del municipio como ente fundamental de la división política administrativa del Estado; comprometió a los municipios con una política asociativa de radio metropolitano para el manejo de las conurbaciones; y delineó, a un mismo tiempo, un camino propicio para saldar, en el orden territorial, la deuda histórica de la Nación, preponderantemente mestiza, con las minorías étnicas.

La autonomía territorial, eje axial del ordenamiento en la materia, comporta el derecho de las entidades territoriales a gobernarse por sus propias autoridades, a gestionar sus propios intereses, a ejercer las competencias que les correspondan, a establecer los tributos que siendo necesarios para el cumplimiento de sus funciones hubieren sido previamente autorizados por la ley, a participar en las rentas nacionales y a administrar sus propios recursos.

Por otra parte, la Constitución modificó sustancialmente los papeles que están llamados a desempeñar los diferentes niveles territoriales en materia de gasto público, pues al tiempo que reconoció en el municipio a su entidad fundamental y el principal vehículo para la realización de los fines del Estado Social de Derecho vía servicios públicos, le atribuyó a los departamentos funciones de complementariedad frente a la acción municipal y de intermediación entre esta y el nivel nacional, y reservó para la Nación la formulación de políticas y objetivos de desarrollo y la expedición de las normas generales rectoras de los servicios públicos.

Esta descentralización del gasto, que estuvo orientada fundamentalmente hacia el gasto social en salud y educación, no tuvo su correlato en un fortalecimiento equivalente de los recursos tributarios locales, de forma tal que su financiación se realizó por la vía de las transferencias intergubernamentales dispuestas por los artículos 356 y 357 de la Constitución²⁶.

De ello se deriva un modelo de descentralización imperfecto que permite amplios márgenes de intervención de la Nación a través del legislador en la definición del destino de las rentas transferidas, en función de las prioridades que la Constitución ha dispuesto para cada una de esas rentas, y respetando un dúctil límite de proporcionalidad frente a la autonomía territorial.

Por último, la Constitución de 1991 abrió las puertas para que en la organización territorial jugara un rol protagónico la iniciativa regional y local, en cuanto autorizó a los departamentos para constituir regiones administrativas y de planeación que bajo la preceptiva de la ley orgánica pudieran convertirse en entidades territoriales, autorizó a los municipios y territorios indígenas pertenecientes a un mismo departamento, para constituir provincias, y autorizó la conformación de áreas metropolitanas mediante procedimientos asociativos, entre aquellos municipios cuyas relaciones económicas, sociales y físicas, dieran en conjunto, la forma propia de un área metropolitana.

²⁶ ESPITIA, Jorge. La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. Revista ESPE, No. 46-I Edición Especial. 2004.

En síntesis, el trazado institucional que dispuso la Constitución es un trazado inacabado y por demás flexible, en el que puede leerse un guion de delineamientos mínimos que indica, por una parte, que la Constitución le apostó a la departamentalización del ordenamiento territorial en el corto plazo, al tiempo que la débil prefiguración de las regiones, refleja una suerte de apuesta hacia una regionalización atenuada por esquemas provinciales en el largo plazo, y por otra, que ha hecho una clara adhesión a una autonomía de las entidades territoriales, que por principio obliga a desechar toda tentativa de supresión o fusión unilateral de este tipo de entidades, reservando esta opción a la voluntad de las comunidades que las integran.

Siguió en esto, la Asamblea Nacional Constituyente, el derrotero propio del quehacer constituyente contemporáneo, de crear textos normativos abiertos que permitan la coexistencia armónica de diferentes intereses y valores, incluso los más heterogéneos, emulando entre ellos en una formidable lucha en procura de la mejor forma de lograr la realización de los valores, principios y cláusulas abiertas de rango constitucional²⁷.

Dejo así el legislador un amplio margen para debatir y adoptar leyes de naturaleza Orgánica, y blindadas contra los avatares de las fluctuantes mayorías parlamentarias (por la exigencia de mayorías absolutas en ambas cámaras), en las siguientes materias:

- *La definición de la división general del territorio con arreglo a lo previsto en la Constitución, y la fijación de las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias (CP art. 150.4).*
 - *La asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (CP art. 151).*
- *La distribución general de competencias entre la Nación y las entidades territoriales (CP art. 288).*
- *Los requisitos para la formación de nuevos departamentos (CP art. 297).*
- *La condiciones para solicitar la conversión de una Región en entidad territorial (CP art. 307).*

²⁷ ZAGREVELSKI, Gustavo. El derecho dúctil. Ley derechos justicia. Editorial Trotta, 5ª Ed. 2003.

- *Los principios para la adopción del estatuto especial de cada región, así como las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías (CP art. 307).*
- *Las condiciones y requisitos de existencia y el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas, así como los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319).*
- *Igualmente la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).*
- *Las condiciones para la conformación de entidades territoriales indígenas (CP art. 329).*

En adición a estas competencias, la jurisprudencia constitucional ha entendido, con aplicación de una hermenéutica teleológica de la constitución, que corresponde a la legislación orgánica de ordenamiento territorial el establecimiento de la región administrativa y de gestión contenida en el artículo 306 de la C.P., y el establecimiento de la región como entidad territorial prevista en el artículo 307 de la C.P.

La exigencia de mayorías absolutas para la aprobación de la ley orgánica de ordenamiento territorial, saludable como resultaba para estabilizar la legislación, jugó, sin embargo, un papel negativo al momento de la adopción de los primeros desarrollos constitucionales en la materia.

Pasaron veinte años a partir de la promulgación de la Constitución de 1991 sin que se expidiera la ley, que en principio se esperaba, fuera un texto único que contribuyera a ordenar la prolífica y no bien articulada legislación territorial preconstitucional. Más de una veintena de proyectos fallidos testimonian que tal situación no fue, en modo alguno, el resultado de la falta de iniciativas legislativas, aunque sí refleja, un claro déficit de compromiso de los gobernantes, que en el marco de nuestro presidencialismo pueden moldear dócilmente las mayorías parlamentarias.

A cambio de una ley orgánica, a la manera de un estatuto sistematizado, que podría esperarse a partir de una interpretación exegética de la Constitución, se ha producido

a lo largo de esos veinte años una legislación dispersa que ha venido evacuando *por partes* la materia de esta ley orgánica, legislación que ha sido encontrada exequible, por cuanto la Corte Constitucional ha entendido que la Constitución no obliga a la expedición de una única y codificada ley orgánica en la materia..

Finalmente, solo hasta mediados del año 2011, el seguimiento del tránsito de sus proyectos de ley por parte del ejecutivo, dio como fruto la expedición de una ley que ha sido denominada por eufonía, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial²⁸, y que ya se reconoce por la sigla LOOT (Ley 1454 de 28 de junio de 2011), pero que ha de tenerse el cuidado de advertir que ésta es una ley más dentro de un nutrido espectro de las leyes que se proponen dar configuración derivada al Ordenamiento Territorial, y que si bien no satisface las expectativas de quienes esperaban que se definiera en forma concluyente por esta vía un escenario institucional completo y acorde con todas las posibilidades que ofrece la Constitución de 1991 para el gobierno del territorio, sí responde en forma afortunada a los requerimientos del desarrollo nacional y territorial en el contexto de la economía actual, guardando plena armonía con la ley del plan nacional de desarrollo (Ley 1150 de 6 de junio de 2011).

En estas dos leyes (Ley 1454 de 28 de junio de 2011 y Ley 1150 de 6 de junio de 2011) y en las políticas públicas que vienen formulando los últimos gobiernos en materia de gobernabilidad sostenible y competitiva de los grandes conglomerados urbanos, se encuentran los lineamientos que deben seguirse al momento de identificar, en cada caso, las alternativas de la organización de la institucionalidad vinculada al territorio de los municipios, las ciudades, las provincias, los departamentos y las regiones colombianas.

²⁸ Algunas de sus disposiciones no responden a la materia reservada a la ley orgánica, y hay quienes ven en ella una ley de política pública (de asociatividad) más que una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

1.2. De la planificación regional a la política de integración y asociatividad territorial

La articulación de las economías locales y departamentales en escala regional se develó prontamente como un eslabón imperativo para los propósitos de la planificación del desarrollo nacional, actividad que se introdujo en nuestro país en el año de 1945 pero que sólo vino a fortalecerse a partir del año 1968²⁹, sin perjuicio de algunos ejercicios de regionalización para la planeación se llevaron a efecto en este período al amparo de la institucionalidad de las Corporaciones Autónomas Regionales y con el propósito principal de dar manejo integrado a las más importantes cuencas hidrográficas en cada región.

Fue, sin embargo, hasta 1975, que la institucionalidad pública se adecuó a las exigencias supra sectoriales y supra departamentales de una planeación verdaderamente regional, conformando las regiones de planificación mediante la agrupación de departamentos, para que dotadas, cada una de ellas, de un Consejo Regional de Planificación Económica y Social (CORPES), realizaran la misión de procurar el equilibrio en el desarrollo de las regiones, de fortalecer las entidades territoriales dentro de cada región, y de preparar los planes regionales de desarrollo³⁰.

Para el efecto, con apoyo en una diversidad de criterios geográficos, políticos, de planeación y desarrollo, entre otros, se dividió el país en cinco regiones de planificación, a saber: Costa Atlántica, Centro Oriente, Occidente, Orinoquía y Amazonía.

²⁹ Año en que se da la Reforma administrativa que transforma las estructuras gubernamentales del país. La Ley 33 de 1968 dispone competencias y el fortalecimiento de las finanzas municipales. Es de además destacar que la década del sesenta se dio el florecimiento de la planeación en el país de la mano de las recomendaciones de Lauchin Currie, evidenciado además en el primer ejercicio de planeación a modo de *Plan de Desarrollo* que se estableció en el gobierno de Alberto Lleras Camargo el 20 de diciembre de 1961, denominado "Plan General de Desarrollo económico y social" también conocido como Plan Decenal.

³⁰ MASIRIS, Ángel. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova, revista electrónica en geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, Vol VI. Num. 125. 2002.

El balance general de esta regionalización, sin perjuicio de algunos logros menores, no ha sido calificado como satisfactorio. Primero, porque no alcanzan a percibirse con claridad los criterios que movieron a agrupar algunas regiones tan heterogéneas, como la Centro Oriente, que comprende a los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila; y segundo, porque ninguno de sus objetivos iniciales ha producido réditos verificables, en buena medida como consecuencia de la alta dependencia de estas entidades respecto a la nación y en especial a través del Departamento Nacional de Planeación.

Esta política de integración territorial para la planificación, estructurada desde el Estado Nacional, bajo parámetros definidos desde el centro, y con apoyo en recursos de origen central, que en modo alguno prestaba servicio a la descentralización y a la autonomía territorial como principios constitucionales rectores de la organización territorial, debía ser sustituida, y así lo entendió el constituyente de 1991 al momento de dar texto definitivo al artículo 306 de la Constitución en los siguientes términos: *dos o más departamentos podrán constituirse regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.*

Estas Regiones Administrativas de PlaneaciónRAP se incorporaron como instancias de la planeación a la Ley 152 de 1994 (ley orgánica del plan de desarrollo), si bien sus funciones quedaron allí radicadas en las regiones de planificación existentes como consecuencia de los CORPES por un periodo de transición de dos años (art. 47 y párrafos del art. 51 de la ley) que venció sin que se hubieran conformado las regiones Administrativas y de planificación previstas por el artículo 306 de la Constitución, en buena medida, porque, a pesar de la autonomía que les confería la ley a los Departamentos para su constitución, estos echaron de menos una ley que dispusiera aspectos atinentes al procedimiento que había de seguirse para su creación, para la definición de su sede , para la determinación de su patrimonio y

rentas, para el ejercicio del control político, entre otros aspectos atinentes a su régimen jurídico³¹.

1.2.1. La huella de la asociatividad como política legislativa.

Desde el año 2002, Planeación Nacional venía planteando la necesidad de fortalecer niveles intermedios de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación bajo el estímulo de mayores márgenes de transferencia de competencias y recursos a los entes territoriales comprometidos en procesos de planificación y gestión de diferente escala mediante la articulación de voluntades y de dinámicas de trabajo conjunto entre actores del desarrollo de diferente nivel.

De igual forma, desde Planeación Nacional se venía estimulando, por lo menos desde 1994, la creación de una malla institucional que desde el orden nacional promoviera la competitividad con el establecimiento de redes y metodologías aptas para canalizar la participación de los sectores público y privado en procesos de concertación de apuestas productivas, de regiones, de estrategias, sectores, necesidades y acciones prioritarias para alcanzar la competitividad nacional.

En los últimos años esta institucionalidad tiene forma en el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad e Innovación (SNC), en la Comisión Nacional de Competitividad (CNC)³² y en las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC) como instituciones en las que participan sector público y sector privado con el doble propósito de *articular las necesidades prioritarias de las regiones en materia de productividad y competitividad, con los principales proyectos transversales y sectoriales a consideración de la Comisión Nacional de Competitividad*, y de facilitar el

³¹ Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, Concepto No. 1.361 del seis (6) de Septiembre de 2001, Demandante, Ministro del Interior Armando Estrada Villa.

³² El Sistema fue organizado por el Decreto 2828 de 2006, modificado parcialmente por los decretos 061 de 2007 y 1465 de 2008, normas estas que fueron derogadas en su integridad por el decreto 1500 del 13 de julio de 2012 por medio del cual se redefinió y reorganizó el Sistema Nacional de Competitividad, y se re-denominó como Sistema Nacional de Competitividad e Innovación.

acceso de las regiones a los programas y a la formulación de políticas en materia de competitividad y productividad.

Estos ejercicios, no necesariamente lineales de los últimos cinco (5) gobiernos, permiten percibir la importancia que se ha reconocido por todos ellos a las regiones como nodos de una política nacional de competitividad, y hacían pensar que, en consecuencia, las regiones tendrían un tratamiento protagónico en la Ley de Ordenamiento Territorial, aún en detrimento de los departamentos. Era, además, el epílogo previsible de un proceso que ya había tenido lugar, de tiempo atrás, en el ámbito de la planificación, en el que sobresalen las experiencias de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y de las Regiones de Planificación (CORPES), sustituidas progresivamente desde 1994 por las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), de creación constitucional.

Por otra parte, cada una de estas regiones, en especial la andina, albergaba un número plural de conglomerados urbanos cuya fuerza de gravedad dentro de la geografía nacional no podía desconocerse en momentos en los que casi el 75% de la población del país, y casi el 85% del Producto Interno Bruto nacional se concentran en las ciudades³³. Por ende, era de esperar que las ciudades jugaran un rol coprotagónico en la ley.

Sin embargo, en un contexto constitucional que privilegia a las entidades territoriales con una autonomía de rango fundamental, no resultaba una tarea fácil, construir en la ley, un entramado territorial en el que regiones y ciudades fungieran como protagonistas.

Para que esto resultara posible era preciso el empleo del medio idóneo para el ejercicio de la autonomía individual: el contrato o convenio que da cauce al espíritu

³³WORLD URBANIZATION PROSPECTS.The 2009 Revision.United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, citado por DNP en el documento Misión para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Agosto de 2012.

asociativo y forma jurídica a los contratos y convenios planes y a los siguientes esquemas asociativos entre entidades territoriales e instancias de integración territorial: Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas.

Tales esquemas asociativos fueron pensados como *instrumentos de promoción de la unión de esfuerzos no sólo entre el sector público, sino de éste con el sector privado, para de esta manera generar alianzas y sinergias para el desarrollo alrededor de proyectos integrales estratégicos como los que se estarían promoviendo mediante la conformación de áreas de desarrollo alrededor de ejes de integración*³⁴, *aptos para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos en el nivel más próximo al ciudadano*, para generar economías de escala y proyectos productivos, evitando *la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones*³⁵.

Estas directrices de asociatividad fueron retomadas por el gobierno actual, y materializadas en proyectos de ley que dieron lugar, entre otras, a las leyes 1450 y 1454 de 2011, y al Acto legislativo No 5 de 2011.

1.2.1.1. La asociatividad en la ley del Plan Nacional de Desarrollo

Más allá de los desacuerdos que puedan darse frente a la perspectiva que se adopta en el Plan Nacional de Desarrollo (Ley 1450 de 2011), y que instrumentaliza la LOOT (Ley 1454 de 2011), resulta clara la relación que se impone en el mundo contemporáneo entre el ordenamiento del territorio de los Estados y las economías en red, desde lo local, hasta lo global, pasando por los contextos regionales y nacionales.

³⁴ PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014. *Prosperidad para todos*.

³⁵ MINISTERIO DEL INTERIOR. Exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, 2011.

En esa perspectiva, y con el fin de obviar en lo posible la creación de escenarios regionales desde el poder central del Estado, se hace necesaria la formación por acuerdos corporativos, de instancias de integración territorial originadas en asociaciones entre entidades territoriales, con el fin de aprovechar las ventajas de las economías de escala, de crear y potenciar sinergias territoriales, y de promover la consecución de objetivos de desarrollo común a varios entes territoriales.

Sin embargo, el celo localista, la asimetría económica de las entidades territoriales, y la inercia de la centralización política nacional, entre otros factores, obligaban a pensar en un sistema promotor de la asociatividad en el que, sin perjuicio de la iniciativa reservada a las entidades territoriales, fungiera un papel importante el Estado nacional a través de un esquema de estímulos de orden financiero.

Es así como la Ley 1450 de 2011 establece el criterio de dar prioridad a los esquemas asociativos en la financiación de proyectos con cargo al *Fondo de Desarrollo Regional*, y anuncia la definición de incentivos a las regiones administrativas y de planificación (RAP), a las regiones de planeación y gestión (RPG), a las provincias administrativas y de planificación, a las áreas metropolitanas y a las entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial.

1.2.1.2. La asociatividad en la Loot.

Expedida tan sólo algunos días después de la promulgación de la ley del plan, la Ley Orgánica denominada de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), se abstuvo de dar desarrollo a la normativa constitucional atinente a la organización institucional del territorio, y optó, en su lugar, por facilitar el empleo de un número plural de instrumentos de integración que deben ser el resultado de la aplicación de la autonomía que en diverso grado tienen las entidades territoriales y las instancias de

integración territorial, a la construcción de alianzas orientadas al incremento de la productividad y de la competitividad, y a la distribución equitativa de los réditos de la asociación.

La ley entiende por esquemas asociativos territoriales los procesos que se dan en forma libre y voluntaria entre entidades territoriales para la conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades mediante la prestación conjunta de servicios públicos y funciones administrativas y de planificación, y la ejecución mancomunada de obras de interés común, en procura del desarrollo conjunto, en un marco de incentivos concebidos para que las entidades territoriales y áreas metropolitanas se asocien con las más débiles con ese propósito.

Los esquemas asociativos territoriales que contempla la ley son: las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios. A este listado que presenta el artículo 10 de la ley, se agregan, por sus características, las asociaciones de áreas metropolitanas, y las propias áreas metropolitanas que son explícitamente reconocidas como un esquema asociativo de integración territorial.

El siguiente cuadro resume los caracteres de los diferentes esquemas de asociación territorial (EAT) típicos, de ley 1454:

Tabla 1. Esquemas de Asociación Territorial (EAT) típico de Ley 1454 de 2011

NATURALEZA	ALIANZADOS	MEDIO	RECURSOS	OBJETO	LIMITACIONES
Asociación de Entidades territoriales Departamentos, Distritos especiales, Municipios o Territorios Indígenas Entidades Administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.	Dos o más municipios <u>de un mismo o de varios departamentos</u> (Las asociaciones de departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, previa autorización de sus asambleas) Dos o más Departamentos Dos o más Distritos Especiales En todo caso, en concordancia con el artículo 95 de la Ley 489 de 1998, las Entidades Territoriales podrán continuar asociándose mediante la celebración de convenios interadministrativos o mediante la conformación de personas jurídicas de derecho público o derecho privado.	Convenio / contrato-plan suscrito por los alcaldes o gobernadores respectivos, previamente autorizados por los concejos o Asambleas En el caso de la Asociación de Distritos Especiales, configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto, y deberá estar enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.		Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos. Organizar conjuntamente la ejecución de obras de interés común en el ámbito regional- Organizar conjuntamente el cumplimiento de funciones administrativas propias o asignadas a los municipios por el nivel nacional. Ejercer competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto. Procurar el desarrollo integral de su territorio.	En ningún caso las asociaciones de entidades territoriales podrán generar gastos de funcionamiento adicionales con cargo a su presupuesto o al presupuesto general de la Nación, ni incrementar la planta burocrática de las respectivas entidades que las conformen. En el caso de los Distritos especiales se prohíbe la asociación si las características esenciales de cada uno de los alianzados se afectan.
Asociación de Áreas Metropolitanas	Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos	Convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas, convenio que se asimila, para los efectos legales, a un convenio interadministrativo, en el		organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, Organizar conjuntamente la ejecución de obras de ámbito regional y Organizar conjuntamente el cumplimiento de funciones administrativas	

		cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.		propias	
Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) Entidades Administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman	Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento	Las Asambleas Mediante ordenanza por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios y previa autorización de los Concejos municipales.	Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen. El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al SGR.	Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos Organizar conjuntamente la ejecución de obras de ámbito regional Organizar conjuntamente la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.	En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.
Regiones Administrativas de Planificación (RAP) Entidades con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio,	Dos o más departamentos que sean geográficamente contiguos. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.		Los dptos., que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los departamentos que las conformen.	Desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.	En ningún caso las RAP podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país. De conformidad con el artículo 307 de la Constitución Política la RAP podrá transformarse

			Su funcionamiento se financiará con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que la conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000 para los departamentos que las conformen. Los recursos de inversión asignados por las entidades territoriales para el logro de los objetivos de la Región Administrativa y de Planificación, podrán ser utilizados en todo el territorio que la conforma, con el objetivo de alcanzar el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes. No generarán gasto del presupuesto general de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones, ni del Sistema General de Regalías.		en Región Entidad Territorial, de acuerdo con las condiciones que fije la ley que para el efecto expida el Congreso de la República.
--	--	--	--	--	---

Región Administrativa de planificación especial	Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos	El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda.	Los entes territoriales que la conformen deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003.	Desarrollo económico y social de la respectiva región.	
Regiones de planeación y gestión No se define su naturaleza	Entidades Territoriales y asociaciones de entidades territoriales afines, entre sí.	Por los gobernadores de dos o más departamentos , mediante convenio, previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado,		Promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias constitucionales y legales de las ET Ser las encargadas de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional. Las formadas por Asoc de ET., actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos.	

Áreas Metropolitanas	Dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que en su conjunto presenten características de un área metropolitana.			Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integren y, si es el caso. Prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.	
Contratos o convenios planes entre la Nación, de una parte, y las entidades territoriales, las asociaciones de entidades territoriales, y las áreas metropolitanas, de otro			En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas.	la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial La ejecución de programas del Plan Nacional de Desarrollo	

Fuente: Realización propia. (Ley 1454 de 2011)

Estos esquemas asociativos territoriales (EAT) no obstan para que los departamentos y municipios, sin consideración a su continuidad geográfica o a la pertenencia de estos últimos a un mismo departamento, puedan establecer alianzas estratégicas con sus pares para Comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional, obteniendo de la Nación la cofinanciación de proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente. Tampoco obsta para que estas entidades puedan desarrollar las formas de asociación previstas por el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

1.2.1.3. La asociatividad en el Acto legislativo 05 de 2011.

La reforma constitucional introducida con el Acto Legislativo No 5 de 2011 entró en vigencia el 18 de julio de 2011, y como era de esperar, guarda plena armonía, con las leyes 1454 del 28 de junio de 2011 y 1450 del 16 de junio de 2011.

Fundado en la necesidad de establecer mecanismos idóneos para procurar la estabilización de los ingresos incrementales derivados de la bonanza minera y petrolera, promover la vinculación de estos recursos a otros sectores productivos en procura de mayores niveles de crecimiento económico, y propiciar una mayor equidad generacional, social y regional en la apropiación de estos recursos, el Acto Legislativo 5 de 2011 se enfocó en la sustitución del FONDO NACIONAL DE REGALÍAS por un SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS que cuenta entre sus finalidades la promoción del fortalecimiento de la equidad regional en la distribución de los ingresos minero-energéticos, a través de la integración de las entidades territoriales en proyectos comunes; promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y priorización de grandes proyectos de desarrollo.

En razón de ello, la Ley 1530 de 2012, por medio de la cual se organizó y puso en funcionamiento el sistema, adoptó como criterios para privilegiar la inversión con cargo al Sistema General de Participaciones, entre otros, el Impacto territorial, económico, social, cultural y ambiental, el cumplimiento de las metas sectoriales o territoriales en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de desarrollo territoriales, la contribución a la integración municipal, regional, nacional y fronteriza, la conformación de esquemas asociativos consagrados a través del mecanismo de contratos Plan, el mejoramiento de la infraestructura en las zonas de frontera y la culminación de proyectos ya iniciados y que sean prioritarios para el desarrollo regional, criterios estos que directa o indirectamente llaman a la integración de las entidades territoriales en torno a proyectos comunes (art. 27).

1.2.2. Los incentivos en la legislación de asociatividad territorial.

El sistema de incentivos creado por la legislación de ordenamiento territorial, la Ley del plan nacional de desarrollo y el acto legislativo 5 de 2011 se resume bien de la siguiente manera.

Los incentivos que defina el Gobierno Nacional, de conformidad con los indicadores de sostenibilidad fiscal de la Ley 617 de 2000, para el funcionamiento de los departamentos que conformen las Regiones Administrativas y de Planificación. (ART. 32)

- Los incentivos fijados por el gobierno nacional a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del artículo 3o de la Ley (Inc 4 del art 9).

- Los incentivos fijados por el gobierno nacional a la asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), para diseñar y ejecutar programas de protección ambiental y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua para que con recurso de esta se puedan proteger ecosistemas estratégicos y desarrollar programas de mitigación de riesgo (inc 5 art. 9).
- La Priorización con el Fondo de Desarrollo Regional para los esquemas asociativos, así como las entidades territoriales que desarrollen contratos o convenios plan de acuerdo con los numerales 6, 8 y 10 del artículo 3o de la Ley 1454 de 2011 en concordancia con el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012.

1.2.3. Los conglomerados urbanos en la LOOT.

Ha quedado dicho que la LOOT soslayó la definición de aspectos sensibles para el diseño institucional esbozado por el constituyente de 1991, difiriendo estas tareas a otras Leyes que propone, sean promovidas por el Gobierno Nacional. Tal cosa ocurre, por ejemplo, con la viabilización de las regiones como entidades territoriales, con el desarrollo de la normativa constitucional sobre Entidades Territoriales Indígenas, con la adopción de un nuevo régimen jurídico y fiscal para las áreas metropolitanas y con la definición del régimen jurídico de los distritos.

La problemática de la vida urbana, sensible como pocas para un ordenamiento territorial, fue objeto de regulación por la LOOT con ocasión de la distribución de competencias entre los diversos niveles territoriales, así:

En cabeza de los municipios se mantuvo la competencia para formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica y de acuerdo con las leyes, los usos del suelo (no sólo en las áreas urbanas, sino en las áreas de expansión y en las rurales); así como las de optimizar los usos de las

tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

En cabeza de la Nación se estableció la competencia para definir los lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades (literal d, numeral 1 del artículo 29).

Y a los Departamentos se les atribuyó competencia para a) establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales; así como para definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos (literales a y b del numeral 2 del mismo artículo).

Finalmente, a las áreas metropolitanas se les defirió la competencia para establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de ésta.

1.3.El área metropolitana en la LOOT y en el Proyecto de Ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, hoy Ley 1625 de 29 de abril de 2013

1.3.1. En la LOOT

Un área metropolitana es, simultánea y complementariamente, “un territorio definido y delimitado según distintos criterios de unidad”..., “una fórmula de

gobierno supra-local”³⁶ y consiguientemente, un instrumento para la planificación del desarrollo supra-local.

En cuanto territorio, las áreas metropolitanas fueron objeto de regulación gubernamental, por primera vez, en los Estado Unidos de Norteamérica con el fin de responder a los requerimientos de la actividad censal desarrollada por la Oficina Federal del Censo de Estados Unidos a mediados de los años 40 del siglo anterior³⁷ con el fin de caracterizar pertinentemente a los grandes centros poblacionales.

En la medida en que la dinámica del capital fue replicando en todo el globo la formación de centros poblacionales complejos, la expresión hizo carrera, no sólo para el manejo de la estadística, sino para los fines propios de la planificación y aún de la administración cotidiana de estos centros, y cada legislación se ocupó, entonces, de definir y delinear los contornos socio geográficos que le imprimen característica propia a las áreas metropolitanas.

Colombia, por su parte, ha caracterizado a las áreas metropolitanas de dos maneras.

Inicialmente, conjugando un factor cualitativo, consistente en la existencia de “*estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural*”³⁸ entre varios municipios circunvecinos, en términos que demandaran una concepción integral del desarrollo y la necesidad de prestación en común de servicios públicos.; con otro factor, de orden cuantitativo y censal referido a la población del municipio principal de esa relación (municipio núcleo), y a la sumatoria de la totalidad de los habitantes del área.

³⁶http://sociologicaurbana.files.wordpress.com/2010/04/urbana-07_08_i.pdf, Recuperado Febrero 12 de 2013.

³⁷ Martín Mateo y Otro, 1986.

³⁸ Art. 2, Núm. 1 del decreto 3104 de 1979

Posteriormente, la Ley 128 de 1994, adhirió plenamente al factor cualitativo, para caracterizarlas por la existencia de una integración intermunicipal en torno a un municipio núcleo o metrópoli, derivada de estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que demandan un tratamiento de conjunto a la programación y coordinación de su desarrollo y de una más racional prestación de los servicios públicos a su cargo.

Ahora bien, como fórmula de gobierno supra local, las áreas metropolitanas han sido concebidas en Colombia, desde sus orígenes, como entidades administrativas de tipo corporativo o asociativo, aspecto este último que ha ganado mayor consecuencia a partir de la Constitución de 1991, por razón de la autonomía que el constituyente reconoció en las entidades territoriales, y de la caracterización que hizo, del municipio, como entidad fundamental del ordenamiento.

Por mandato constitucional, compete a la legislación orgánica con relación a las áreas metropolitanas, regular las condiciones y requisitos de existencia y el régimen administrativo y fiscal especial de las áreas metropolitanas; establecer los mecanismos que garanticen la adecuada participación de las autoridades municipales en los órganos de administración de estas áreas (CP art. 319); y disponer la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios a las áreas metropolitanas (CP art. 319).

No obstante lo anterior, la Ley 1454 de 2011 se abstuvo de regular en forma integral y extensiva estas materias, disponiendo, en su lugar, como lo hizo con los regímenes municipal, departamental y distrital que el gobierno nacional debía presentar, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la Ley 1454, un proyecto de ley específicamente constitutivo del régimen de las áreas metropolitanas.

Sin perjuicio de ello, se ocupó de aspectos puntuales relacionados con la naturaleza de las entidades dispuestas por el ordenamiento jurídico para la

administración del territorio y de la problemática metropolitana (unidades jurídicas de gobierno supra-local), con su vocación asociativa y con su régimen fiscal.

En efecto, al enlistar a las áreas metropolitanas entre los esquemas asociativos de integración territorial, la Ley les reconoce su naturaleza de entes corporativos o asociativos, pero, además, establece, para los exclusivos efectos previstos en esa Ley, un vínculo esencial entre éstas y el territorio, lo que es característico de las entidades territoriales.

Es claro que al obrar así la Ley orgánica no ha equiparado las áreas metropolitanas con las entidades territoriales, lo que le estaría vedado por motivos de constitucionalidad, pero sí expresa el reconocimiento para las áreas metropolitanas, de uno de los elementos característicos de las entidades territoriales, e implica la extensión a aquellas de los mismos derechos y condiciones que la Ley confiere a los esquemas asociativos de este tipo de entidades (inc. 3º art. 15), derechos que ciertamente no aparecen claros en la Ley, y que podrían quedar limitados, por ahora, a: a) la participación en el sistema de incentivos previstos en la Ley para los esquemas asociativos territoriales, b) el derecho a suscribir convenios o contratos-plan con otras áreas metropolitanas a efecto de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias; c) el derecho a suscribir contratos o convenios plan con la Nación y de recibir delegaciones de funciones nacionales de organismos públicos..

En punto de su régimen fiscal, mantiene la misma estructura de rentas prevista por la Ley 128 de 1994, pero procura su fortalecimiento por la vía de forzar a los municipios que las constituyen, desde el mismo momento de su constitución, y a los que ya forman parte de ellas, a precisar las fuentes y el porcentaje que compromete con destino a la financiación de las funciones de la entidad.

Competencias en Ordenamiento Territorial: En cuanto a las competencias en materia de ordenamiento territorial el Parágrafo 2º del Artículo 29 dispone que al

nivel metropolitano le corresponde la elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

1.3.2. En el proyecto de Ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, hoy Ley 1625 de 29 de abril de 2013

El proyecto de Ley enunciado en el epígrafe, de origen gubernamental, fue presentado por el Gobierno Nacional al Congreso, aprobado con algunas modificaciones, y remitido al Presidente para su sanción; fue devuelto al Congreso con formulación de objeciones por motivos de inconstitucionalidad, objeciones que, finalmente, fueron atendidas por el legislativo mediante la supresión de las disposiciones proyectadas que las motivaron.

Son varios los aspectos que hacen de este proyecto una herramienta útil para el fortalecimiento de las áreas metropolitanas actualmente existentes, y para la promoción de otras tantas que tienen vocación de existencia en Colombia. Veamos algunos de éstos:

Se redefinen las áreas metropolitanas, tradicionalmente relacionadas con la problemática negativa derivada de los vínculos emergentes entre varios municipios a consecuencia de las estrechas relaciones de orden físico, económico y social resultantes de los procesos de conurbación, para dar cabida, entre los motivos que las configuran, a todo tipo de dinámicas e interrelaciones ambientales, culturales, tecnológicas y culturales que en el mundo contemporáneo generan interdependencias supralocales que demandan enfoques integrales de desarrollo sustentable, sin perjuicio de las alianzas que puedan fraguarse entre

sus miembros bajo los lineamientos de la Ley 1454, en procura de mejores índices de competitividad.

Con una visión controvertible en la perspectiva de la autonomía territorial, pero que respondía a los requerimientos de la ciudad región contemporánea, se había introducido en el articulado aprobado por el Congreso, la noción de la planeación subregional integral, por medio de la cual, a iniciativa departamental, se obligaba a los municipios vinculados al núcleo o a los municipios periféricos del área, a articular sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en función de las orientaciones establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental y en el Metropolitano. Esta disposición fue excluida del proyecto definitivo que pasó por segunda vez al Presidente para su sanción definitiva, pero sus fines podrán ser atendidos mediante un prudente ejercicio de concertación en el maco que habilita la asociatividad territorial.

Ahora bien, esta normativa supera el irrestricto apego a la división político administrativa intermedia al momento de su constitución, posibilitando la existencia de áreas metropolitanas conformadas por municipios de diversos departamentos, y amplía, consiguientemente la noción de municipio núcleo, en cuanto se admite, en forma excepcional, que puede no derivarse de la condición de capitalía departamental de uno de los que la integran.

Afirma el propósito ya existente en la Ley 128 de 1994, de enfocar el accionar de las autoridades metropolitanos al ámbito derivado de los hechos metropolitanos, al tiempo que se precisan y amplían los criterios legales para su determinación por parte de la Junta Metropolitana, criterios que han sido establecidos en función del impacto sobre el territorio, de su aptitud para generar economías de escala, superar las limitaciones individuales técnicas, político administrativas y financieras de los municipios miembros.

En materia orgánica, suprime, dentro de su estructura administrativa el órgano del alcalde metropolitano, reconfigura la Junta Metropolitana, instituye la Presidencia

de la Junta Metropolitana, y se traslada la competencia reglamentaria de los acuerdos metropolitanos al Director, órgano que sustituye, a su vez, al Gerente.

Estas reformas pueden incidir positivamente sobre la promoción de la conformación de nuevas áreas metropolitanas en cuanto merman la centralización que observaba la ley 128 de 1994 en favor del municipio núcleo³⁹, al tiempo que fortalecen la participación con la inclusión de un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro de su jurisdicción cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, y acrecienta la autonomía municipal con la exclusión que hizo del Gobernador como miembro con plenas facultades de la Junta Directiva⁴⁰.

Puede decirse, a manera de crítica al proyecto de Ley, que incurre en relación con las áreas metropolitanas, en el mismo vicio que acusó la Ley respecto de los municipios y departamentos por muchos años, al uniformar bajo un mismo régimen a áreas metropolitanas diversas, unas producto de la conurbación, otras resultado de otro tipo de procesos culturales, ambientales o de otra índole, o simplemente consecuencia de procesos estratégicos de integración económica.

La verdad es que en Colombia, y con mayor razón a partir de la nueva caracterización que el proyecto hace de los hechos metropolitanos, pueden reconocerse, por lo menos, tres grandes tipos de áreas metropolitanas: *“las, que corresponden a conurbaciones que han producido integración de cascos urbanos*

³⁹RODRÍGUEZ NAVAS, Jaime. *La ingobernabilidad de las áreas metropolitanas. Un problema de etiología normativa*. Informe final de Investigación (En Prensa –Universidad Santo Tomás Seccional Bucaramanga).

⁴⁰ Esta exclusión fue el resultado de la objeción que al proyectado artículo 15 del texto aprobado por el Congreso hizo el Presidente de la República. Podría parecer excesivamente drástica la medida, si se considera que el asunto pudo resolverse preservando para el gobernador o su delegado, un asiento en la Junta con voz pero sin voto, como se hizo en relación con el Gobierno Nacional, en términos que armonizaran la conformación de la Junta Metropolitana con las funciones que en materia de ordenamiento de territorios conurbados, y de políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, atribuye el artículo 29.2 a los Departamentos. Con todo, se explica, entre otras razones, por la posibilidad que se abre a la conformación de áreas metropolitanas supra departamentales, así como por la competencia que a su vez asigna la ley 1454 al gobierno nacional para el establecimiento de la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional, para definir la localización de grandes proyectos de infraestructura, y para trazar los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.

dentro de su territorio, y que bien pueden asociarse a los distritos metropolitanos previstos constitucionalmente; las que corresponden a conurbaciones en curso, que no han causado aún integración de centros urbanos y que se reconocerían como áreas metropolitanas propiamente tales; y otras, que podrían reconocerse como áreas metropolitanas estratégicas, y que son aquellas que sin acusar conurbación, se constituyan para aprovechar algún grado de interrelación territorial entre sus municipios, para potenciar los efectos de sus vínculos económicos, sociales, demográficos, culturales y tecnológicas, mediante la programación y coordinación conjunta de su desarrollo”⁴¹.

Por tanto, asumir que todas ellas pueden gobernarse eficientemente con un mismo modelo de organización, no parece un criterio acertado.

En materia de financiera, el proyecto no logra desafiar la característica fragilidad estructural de las finanzas metropolitanas, cuya suerte ha estado ligada, básicamente, a la percepción de tasas por concepto de prestación de servicios metropolitanos, al cobro de la contribución de valorización de la propiedad inmueble por causa de obras metropolitanas, así como a los aportes que pueda recibir de la nación, de los departamentos, distritos y municipios⁴². El fortalecimiento de estas rentas se procura en el proyecto por dos vías: la primera, con la incorporación que hace a las rentas metropolitanas, de los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que adelanten las Áreas Metropolitanas, y la segunda, con la obligación que se establece a cargo de los Concejos municipales, de definir el porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011.

Esta debilidad es, sin embargo, consecuencia de la naturaleza de entidades administrativas de tipo corporativo, no territoriales, que se reconoce en las áreas metropolitanas. En cuanto son entidades administrativas, sus rentas están

⁴¹ RODRIGUEZ, Ibid.

⁴² RoDRÍGUEZ, Ibid.

vinculadas a la ejecución de obras y a la prestación de servicios, y en cuanto son entes corporativos, sus finanzas deben también reflejar el *animus societatis* de sus miembros a través de la definición de aportes. Por tanto, el remedio que para las finanzas metropolitanas ha buscado el proyecto, resulta ser una medida coherente, aunque de previsible esterilidad.

Tampoco ha logrado claridad el proyecto en punto de la definición de la prueba del requisito que deben cumplir las áreas metropolitanas para acceder al ejercicio de las competencias ambientales que la Ley 99 de 1993 atribuye a las áreas metropolitanas cuya población urbana exceda de un millón de habitantes, si bien enriquece estas competencias con atribuciones reguladoras y administrativas de los ecosistemas o cuencas compartidas con otras autoridades ambientales.

Por último, en relación con las objeciones que formuló el Gobierno Nacional a este proyecto de Ley, puede decirse que ponen en evidencia las dificultades que entraña la concepción de esta modalidad de asociación como una instancia de administración territorial, pero sin los atributos propios de una entidad territorial, y consiguientemente, sin medios que le permitan asegurar la eficacia de sus planes en el territorio metropolitano no institucionalizado, y sin recursos para apalancar los ejercicios de planeación integral que se le imponen.

En efecto, aquellos elementos normativos que estaban llamados a fortalecer financiera y funcionalmente a las áreas metropolitanas, son precisamente el centro de las críticas que en materia de constitucionalidad le formuló el Presidente de la república a este proyecto.

Así, no sólo se objetó el artículo 12, que proponía que los municipios vinculados al municipio núcleo o a los municipios que forman parte del área metropolitana, estuvieran obligados, previo concepto favorable de la Oficina de Planeación Departamental, a articular sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de acuerdo con las orientaciones establecidas en el Plan de Desarrollo Departamental y en el Metropolitano, sino también el párrafo 3º del artículo 8º,

que proponía habilitar a los gobernadores para promover la articulación de nuevos municipios al área metropolitana, y el artículo 16.2 que planteaba la participación de los gobernadores en la Junta Metropolitana.

Ciertamente, las dos primeras eran propuestas que comprometían la constitucionalidad en materia de la autonomía municipal, pero no así la tercera, puesto que la participación del Gobernador en la Junta Metropolitana, no gozando este miembro del privilegio de la cualificación de su voto, o de potestad de veto, no lesionaba por sí misma la autonomía de los municipios que la conforman. Cosa diferente es que pudiera objetarse la inconveniencia, en cuanto se rompía con ella la consecuencia con la naturaleza corporativa de las áreas metropolitanas.

1.3.3. El proyectado gobierno de las áreas metropolitanas en el contexto comparado

El adjetivo *metropolitano* puede emplearse en varios sentidos, entre los cuales resulta pertinente resaltar dos. Se emplea para cualificar un contexto urbano territorial resultante de la expansión de una o más ciudades que da lugar a la conformación de un territorio, diferenciado y desigual que constituye una unidad urbana funcional que supera el marco de una única unidad político administrativa, pero también se la emplea para cualificar un contexto político institucional establecido para el gobierno de la compleja realidad en ese territorio⁴³.

La forma en que debía ser dispuesta esa institucionalidad fue objeto de amplio debate en la literatura especializada norteamericana en los años 60 del pasado siglo, y dio lugar a la conformación de dos grandes tendencias según se propendiera hacia la consolidación de una forma de organización político

⁴³ PIREZ, Pedro. Buenos Aires: Ciudad Metropolitana y gobernabilidad. Estudios Demográficos y Urbanos, 9, 3, (60) 423.247. 2005. Citado por Pirez Pedro en Gobernanza Metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas, texto consultado en la página web http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/VI.Gobernanza_metropolitana.pdf Recuperado el 14 de marzo de 2013.

institucional grande y especializada en y para el gobierno y la administración de ese territorio diferenciado y desigual, o se tendiera, por el contrario, hacia la fragmentación, vale decir, a procurar formas de gobierno caracterizadas por la falta de una autoridad central reguladora, conservando y aun estimulando una pluralidad confluyente de pequeñas unidades de gobierno que en un marco de competencia capaz de emular con las otras por la mejor satisfacción de las necesidades de sus habitantes.

En favor de la primera tendencia militan razones económicas fundadas sobre la disminución de costos por la vía de la supresión de duplicidades funcionales y sobre la obtención de economías de escala en la prestación de servicios⁴⁴, al tanto que en pro de la segunda se alinean razones atinentes a los beneficios que se obtienen en materia de control social del gasto en el marco de administraciones locales “cercanas” a la fuente de la necesidad objeto de atención, así como de las ventajas que pueden derivar los ciudadanos de la competencia que pueden librar las administraciones locales en procura de una mejor oferta de modelos impositivos y de servicios⁴⁵.

Esta discusión adelantada en términos radicales puede estimarse superada, puesto que las variadas y variantes condiciones sociales, políticas y culturales de los diferentes contextos en los que se presenta la metropolización han determinado la existencia de diversas formas de estructurar el gobierno metropolitano, las cuales pueden combinarse y de hecho no siempre pueden diferenciarse nítidamente.

⁴⁴ BIRD, Richar y SLACK, Enid. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

⁴⁵ KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. *Funciones y gobernanza*. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

Bird y Slack, en un esfuerzo de síntesis realizado en el artículo citado líneas atrás, clasifican las formas predominantes: Formas de gobierno de un solo nivel, de dos niveles, de cooperación voluntaria, y los distritos para un objeto especial.

Los gobiernos de un solo nivel son el resultado, por lo general, de la fusión de dos o más municipios por absorción o anexión de parte de otra municipalidad. Ejemplo de este tipo de gobierno lo pueden constituir los de Toronto a partir de 1998, y de la misma Bogotá a partir del momento de su constitución como Distrito Especial.

Los gobiernos de dos niveles tienen, por su parte, origen en la conformación de una instancia de gobierno superior de radio de acción metropolitano sin perjuicio de la coexistencia de zonas o municipalidades de nivel inferior responsables de la prestación de servicios de radio local, con lo cual combinan las ventajas de las economías de escala en el ámbito metropolitano, con las bondades del control social del gasto local. Ejemplo de esta forma de gobierno se encuentra en Londres con la conformación por vía de referendo de la Greater London Authority en 1999 con un alcalde elegido directamente, *cuyas actividades son supervisadas por la asamblea general de Londres, elegida, a su vez, parcialmente, mediante sufragio directo, y parcialmente, por sectores representativos*⁴⁶. La Gran Autoridad ejerce una vasta gama de responsabilidades en cuanto al uso del suelo y el transporte, planificación estratégica, desarrollo ambiental y promoción del desarrollo económico⁴⁷. Esta Gran Autoridad carece de autonomía financiera, pues sus recursos dependen de subsidios nacionales y de los aportes que voluntariamente realicen los condados⁴⁸.

⁴⁶ LEFEVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

⁴⁷ KLINK, J. *Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana...obra citada*.

⁴⁸ LEFEVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

Los gobiernos metropolitanos por cooperación voluntaria han sido definidos como el resultado de una reestructuración gubernamental “mínima” en la que existe “un cuerpo de ámbito local basado en la cooperación voluntaria entre las unidades de gobierno local existentes en un área determinada sin ningún estatus legal institucional permanente e independiente”⁴⁹. Se trata de estructuras flexibles de libre adhesión y fácil desvinculación, que adopta la forma de consorcios o mancomunidades. Como ejemplo de esta modalidad puede citarse el gobierno del Gran Vancouver a partir de 1967 y el *accordo per la citta metropolitana* suscrito en 1994 por las 48 municipalidades y la provincia de Bolonia⁵⁰.

Por último, los distritos para un objetivo especial son formas de gobiernos, producto también de un ejercicio de cooperación intermunicipal en el que se establece una estructura de gobierno para el suministro de determinados servicios especiales y locales en el tejido metropolitano.

Así las cosas, bien puede concluirse que la legislación colombiana, que originariamente y bajo el marco de la anterior constitución, creó las áreas metropolitanas con rasgos corporativos pero con algunos caracteres injertos propios de los entes institucionales, ha migrado totalmente en la LOOT y migraría en mayor forma en la nueva Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas hacia un modelo radicalmente asociativo, de gobierno de doble nivel en el que la instancia metropolitana ejerce principalmente competencias de planificación del desarrollo y de planeación estratégica metropolitana, junto con algunas competencias ejecutivas sectoriales (caso del transporte) y funciones condicionadas (por razón de la población) en materia ambiental. Responde de esta manera a una tendencia característica de los gobiernos metropolitanos en tiempos de globalización.

⁴⁹ SHARPE, L.J., ed. The Future of Metropolitan Government. En The Government of World Cities: The Future of the Metro Model. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., citado por Bird Richar y slack Enid. 2005.

⁵⁰ KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernanza. En Gobernar las metrópolis, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.

1.3.4. Los distritos en la Ley 1617 de 2013

Los Distritos son, de una parte, un nivel intermedio de administración entre los municipios y los departamentos, y de otra, un tipo de entidad territorial (art. 286) de precaria regulación constitucional.

En efecto, salvo en lo que atañe a los elementos comunes a las entidades territoriales, a la normativa dispuesta para definir el régimen del distrito capital (arts. 322 a 326), y a la normativa sobreviniente para dar creación a los Distritos de Cartagena de Indias (Turístico y Cultural), de Santa Marta (Turístico, Cultural e histórico), de Barranquilla (especial, industrial y portuario) y Buenaventura y Tumaco (Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo), la Constitución sólo se ha ocupado de ellos para autorizar la conversión de las áreas metropolitanas como Distritos (art. 319) y para definir el marco general de la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales.

El régimen legal integral de los distritos especiales solo vino a expedirse con la sanción que se hizo el 5 de febrero de 2013, de la Ley 1617 de esta anualidad, Ley que dispone todo lo concerniente a su estructura, organización y funcionamiento, organización política y administrativa, y a su régimen fiscal, además de establecer una normativa específica para los distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, y para las actividades en función de las cuales se erigen estas entidades como Distritos Especiales. De la legislación precedente sólo cabe destacar la preceptiva de la Ley Orgánica 128 de 1994 que estableció el procedimiento para la conversión de aquellas en Distritos.

Entre los rasgos especiales del régimen jurídico establecido por Ley 1617 de 2013 se encuentran los siguientes:

- Sus normas especiales rigen para todos los distritos, excepción hecha del distrito Capital, y prevalecen sobre la normativa general aplicable a los municipios, salvo que se trate de asuntos no regulados por la Ley 1617 o

por otra Ley especial dictada para los Distritos o por normas atinentes a otras entidades territoriales que les sean aplicables por expresa remisión legal.

- El gobierno y administración del Distrito está a cargo del Concejo Distrital, del Alcalde Distrital, de los alcaldes y juntas administradoras locales, y de los órganos que el Concejo distrital cree y organice. A estas autoridades compete la garantía del desarrollo y el ordenamiento armónico e integrado del distrito.
- La creación futura de los distritos, salvo en el caso de municipios declarados por la UNESCO como patrimonio histórico de la humanidad, se surte mediante Ley, tiene como requisito de fondo que la nueva entidad tenga no menos de 600.000 habitantes certificados por el DANE, y en su defecto que se encuentre ubicado en zona costera, que tenga potencial para el desarrollo de puertos o para el turismo y la cultura, o sea capital de departamento o se trate de un municipio fronterizo. Demanda, además, concepto previo, favorable y conjunto de las Comisiones Especiales de ambas cámaras de Seguimiento al proceso de descentralización y Ordenamiento Territorial presentado a consideración de las plenarias, y concepto previo y favorable de los concejos de los municipios existentes en el territorio de la nueva entidad.
- La fijación, verificación y modificación de sus límites territoriales se encuentra a cargo de las Comisiones Especiales de ambas cámaras (de Seguimiento al proceso de descentralización y Ordenamiento Territorial). A través de este proyecto de Ley, por primera vez, se consagran los criterios relativos a la creación de nuevos distritos; hasta el momento de su expedición no existía en el ordenamiento jurídico una normatividad orgánica que predeterminara las condiciones de creación de los Distritos, vacío normativo que se había suplido erigiendo municipios en distritos mediante acto constituyente o legislativo.
- La planeación del desarrollo distrital, conforme a lo lay orgánica del plan, debe guardar concordancia con el plan de desarrollo departamental y armonía con el Plan de desarrollo Nacional.

- El territorio distrital está dividido en localidades regidas por Juntas administradoras elegidas popularmente para periodos de cuatro años, y por alcaldes locales designados por el alcalde distrital de ternas elaboradas por la Junta administradora local. A estas autoridades compete la gestión de los asuntos propios de su territorio, siguiendo la normativa que sobre distribución de competencias entre autoridades distritales y locales expida el Concejo distrital
- En cada localidad habrá un Fondo de desarrollo local que tendrá un patrimonio autónomo para la financiación de los servicios públicos y la construcción de obras locales, dotado de personería jurídica, y cuyo representante legal y ordenador del gasto será el alcalde local.
- Autoriza la celebración de contratos plan entre la Nación y los alcaldes locales para el buen desempeño de sus funciones y competencias.
- Las localidades tienen derecho a participar en no menos del 10% en los ingresos corrientes del presupuesto de la administración central del distrito, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada localidad y teniendo en cuenta los índices que establezca la oficina o entidad de planeación distrital.

2. ALTERNATIVAS LEGALES DE ORGANIZACIÓN POLITICO INSTITUCIONAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA Y SU ENTORNO: IMPLICACIONES Y LÍMITES

2.1. Potencialidades de la región para la asociatividad

La actualización del documento *dinámicas reales metropolitanas* realizado a partir de la información oficial disponible del DANE, del IGAC y de otras instituciones gubernamentales, genera un insumo que permite deducir la situación actual del territorio santandereano en cuanto a fortalezas, debilidades y oportunidades a aprovechar desde el punto de vista departamental y municipal de cara a las formas emergentes de gobernabilidad que incentiva el ordenamiento jurídico colombiano y las apuestas políticas en la materia.

A pesar de la convergencia administrativa del territorio de Santander, es clara la diversidad y complejidad que el mismo territorio enmarca y que ha suscitado ventajas y al mismo tiempo problemas que desbordan la capacidad institucional actual para darles solución. Sin embargo, la *subregionalización* que trata el Plan Prospectivo de Desarrollo y las asociaciones de entidades territoriales de municipios de las que trata la ley, abren la oportunidad de hacer frente desde el plano institucional a las problemáticas desde una manera más efectiva y sostenible.

2.1.1. Complejidad demográfica

La complejidad de las dinámicas del territorio santandereano se evidencia con la constatación del proceso que han observado en años recientes las tendencias en su poblamiento y en general su demografía. En cuanto a lo primero, es de importancia manifiesta el hecho que el territorio que comprende el AMB, cuya extensión es cercana al 4% del territorio del Departamento, aloje cerca del 53,9%

de la población departamental. En cuanto a su demografía, si bien ha venido en ascenso sostenido desde hace más de 20 años, muestra a futuro una tendencia hacia al decrecimiento o la estacionariedad, lo cual no solo lleva a planear las condiciones favorables para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, sino además a buscar estrategias para la expansión de su radio de acción que fomente el desarrollo económico y social de la región.

Existe una tendencia de crecimiento poblacional que apunta hacia la zona occidental del departamento y especialmente a Barrancabermeja, como lo evidencia la tasa de crecimiento poblacional de Barrancabermeja así como la del municipio de Girón, municipio que aunque sigue la tendencia metropolitana a 2020, muestra tasas positivas de crecimiento demográfico.

Es de destacar las potencialidades que el urbanismo y el aumento demográfico le ha traído al AMB, territorio productivo en el tema de servicios como la educación y la salud, las finanzas y pionero en la prestación de servicios públicos domiciliarios y en el mantenimiento de altos índices de calidad de vida.

También es notable que el carácter urbano del área metropolitana de Bucaramanga le haya costado su dependencia de los demás municipios del departamento en temas como seguridad alimentaria y recursos naturales.

2.1.2. Economía creciente de la industria y a los servicios

En el ámbito económico, la cuarta posición actual del departamento en materia de Producto Interno Bruto depende en cerca del 27% del PIB de la industria manufacturera, de la cual el 78% aproximadamente lo aporta la refinación de petróleo (petroquímica). Por su parte, los servicios financieros, los servicios sociales, la construcción y el comercio, son los sectores que le siguen en importancia al valor agregado que produce el departamento, tendencia que ha venido ganándose paulatinamente el territorio, tal como menciona Cepeda:

“Desde la década de los sesenta, la industria manufacturera ha venido aumentando su participación en el PIB de Santander. Ya en la década de los ochenta..., la industria ha representado, en promedio, un quinto del total de la producción del departamento. La participación de la agricultura, en cambio, disminuyó de casi un tercio del PIB en la década de los sesenta a un promedio de 14% entre 1990 y 2005”⁵¹.

Sin embargo, aunque la agricultura en término de valor agregado haya perdido importancia a nivel departamental como un todo, este sector abastece y sustenta alimentariamente a la población del departamento. Cabe destacar que la variedad de suelo ha incidido en la variada productividad del mismo. En materia de su uso el 73% del suelo hábil de Santander es utilizado para la actividad pecuaria y el 9% para la agrícola.

2.1.3. Fortaleza agrícola en municipios del noroccidente del departamento

La actividad agrícola se concentra especialmente en los municipios de Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí, Rionegro, El Carmen, Sabana De Torres, Landazuri y Lebrija, regiones propicias para la producción de cultivos transitorios y permanentes.

En cuanto a los cultivos permanentes como el café se tienen especialmente ubicados en la zona andina y montañosa del territorio santandereano, mientras que la caña de azúcar y el tabaco únicamente se produce al sur occidente del departamento y la piña en la región nororiente, en la provincia de Soto Norte. Por su parte el cacao es uno de los cultivos permanentes que más se extiende sobre el territorio santandereano con tendencia especialmente hacia el occidente.

⁵¹CEPEDA EMILIANI, Laura. ¿Por qué va bien la economía de Santander? Documentos de trabajo sobre economía regional No., 135, 2010. Centro de Estudios Económicos Regionales CEER, Cartagena. Banco de la República. P., 11.

La mayor parte de los municipios que no cuentan con autosuficiencia alimentaria están hacia el sur del departamento de Santander, en las zonas urbanas como el Area Metropolitana de Bucaramanga, centro poblado del departamento y municipios de Soto Norte como Suratá. Esta situación hace importante la potencialización del intercambio y del comercio intermunicipal gestionando proyectos de acercamiento y reciprocidad subregional.

2.1.4. El AMB como centro empresarial y de servicios

Si bien en términos de recursos naturales el AMB depende de los municipios circundantes, este territorio metropolitano se ha especializado en las actividades de comercio y de prestación de servicios, las cuales logran gestionar y dinamizar la economía de todo el departamento. De acuerdo a las cifras presentadas por la Cámara de Comercio, de las 59.229 empresas inscritas en Santander, el 42% se dedican a actividades de Comercio, y el 11% a la Industria manufacturera. En este ámbito el AMB aporta el 86% del total de empresas dedicadas a las manufacturas, el 93% de los establecimientos dedicados a la educación y a la ciencia y tecnología (ocupa el cuarto lugar del país en docentes universitarios y cuenta con una oferta educativa ampliada que abarca todas las áreas del conocimiento) y el 92% de las actividades inmobiliarias.

En salud también es pionera el AMB no obstante lo cual, en este ámbito la gravedad de no contar con la infraestructura suficiente en todo el territorio ha rezagado el funcionamiento del sistema de salud en el departamento especialmente en el área rural. Los servicios públicos aun muestran rezagos en cobertura especialmente en los municipios del sur de Santander.

Por otra parte, la dinámica acelerada que mantiene el AMB actualmente ha posicionado a Bucaramanga como la ciudad con mayor variación del Índice de precios al Consumidor, especialmente en el ámbito de la vivienda y los alimentos,

situación que empuja a los bumangueses a potenciar otras formas de abastecimiento.

2.2. Aportes desde la historia regional

Tanto los territorios de la cordillera oriental andina, como los de la zona del Valle del Rio Magdalena, formaron parte, en los últimos años de la Colonia, del corregimiento de Tunja, que era el más extenso del Nuevo Reino de Granada, como que comprendía los territorios de los actuales departamentos de Boyacá, Santander y Norte de Santander, los Estados venezolanos de Táchira, Mérida, y Zulia, hasta llegar a la ciudad portuaria de Maracaibo.

La senda del poblamiento de estos variados territorios resultaría esquivada, sin embargo, para el Valle Medio del Rio Magdalena, tierras ribereñas de clima caliente, ambiente insalubre para los colonos hispánicos, y firmemente defendida por los aborígenes que las habitaban. Este se concentró a lo largo de la cordillera oriental para dar lugar, entre otros, a los centros poblados de Tunja, Duitama, Sogamoso, Vélez, Socorro, San Gil, Girón, Bucaramanga, Pamplona, y Cúcuta en el territorio Colombiano.

Vélez fue, hasta mediados del siglo XVII, la capital de la principal provincia del corregimiento de Tunja sobre los andes orientales que conducían a Venezuela, y consiguientemente, ejerció hasta entonces una clara preeminencia sobre las parroquias de San Gil, Socoro y Barichara, así como sobre la viceparroquia de Zapatoca y los pueblos de indios de Guane, Curití y Charalá. A partir de la segunda mitad del siglo XVII y a lo largo del siglo XVIII la cuenca del Guanentá se *desarrolló como una región de muchas poblaciones* entre las que se destacaron San Gil y Socorro como dos polos de desarrollo regional que superarían a lo largo del siglo en población y en preeminencia política a Vélez y a la misma ciudad de Tunja gracias a sus importantes cultivos de Caña de Azúcar y a la producción de

algodón de textiles que despachaban hasta Santa Fe para su distribución en el reino⁵².

Perdida la ventaja de Vélez, la provincia del mismo nombre se fragmentó a finales del siglo XVIII, y emergieron Socorro y Pamplona como dos nuevas provincias dotadas de sendos corregidores a cuya autoridad quedaron sometidas las Villas de El Socorro y San Gil, y la ciudad de Vélez; y las ciudades de Pamplona, Salazar de las Palmas, las Villas del Rosario y San José de Cúcuta y el corregimiento de indios de Servitá, la Alcaldía mayor de Minas de Bucaramanga y el real de minas de Vetás⁵³, respectivamente.

Estas provincias de Socorro y Pamplona, que tenían por jurisdicción a buena parte de los territorios que hoy conforman a Santander y a Norte de Santander, subsistieron tras la disolución de la Gran Colombia, aunque sufrieron entre 1832 y 1853 sucesivas secesiones en cuya virtud emergieron las nuevas provincias de Vélez, Soto y Santander, ésta última por causa de la segregación los cantones de Villa del Rosario, San José de Cúcuta, y Salazar de las Palmas hasta entonces integrantes de la provincia de Pamplona.

Un intenso tráfico ponía en relación a las gentes y a las economías de las provincias de Socorro y de Pamplona, a lo largo del camino real que conducía, por un extremo, Tunja al medio, a la capital del país, y por el otro, pasando la frontera, al océano atlántico por el puerto de Maracaibo.

Dos hojas de bisagra, eso eran las provincias de Socorro y Pamplona cuando por razones anejas a la política federal que se apoderó de la república, fueron integradas en un mismo Estado federal al que se agregaron más adelante las hasta entonces provincias de Ocaña y Vélez, y cuyo territorio habría de dividirse,

⁵² PALACIOS, Marco y Otro. Colombia: País fragmentado sociedad dividida. Su historia. Ed. Norma, 2002.

⁵³ MARTÍNEZ GARNICA, Armando. La Independencia en Pamplona y El Socorro. En <http://www.uis.edu.co/webUIS/es/mediosComunicacion/revistaSantander/revista5/indepPamplonaSocorro.pdf>. Consultado el 14 de marzo de 2013.

una vez reconocido como Estado Soberano, en nueve (9) departamentos, a saber: Socorro, Soto, Vélez, García Rovira, Guanentá, Charalá. Pamplona, Cúcuta y Ocaña⁵⁴.

En medio de la disputa en la que se trenzaban El Socorro y Pamplona, lenta pero firmemente se abrían paso dos economías que habrían de terciar en el forcejeo por el liderazgo en el aún naciente Gran Santander. Se trataba, por un lado, de Bucaramanga, una población de poca significación hasta entonces para la economía nacional, y que merced a una intensa red de relaciones con sus vecinas Girón, Piedecuesta y Floridablanca, al influjo pernicioso del librecambismo sobre la industriosa economía de El Socorro, al auge que adquirió en estas tierras el cultivo del café, al efímero apogeo de la quina, entre otros factores, estaba llamada a desplazar a El Socorro⁵⁵; y de otro lado San José de Cúcuta, ciudad que supo conjugar su fortaleza comercial y la bonanza cafetera con las ventajas de su condición fronteriza para relegar a Pamplona a un segundo plano.

La dinámica de esta nueva relación bipolar se alimentaba en buena medida por las rutas divergentes que habían de seguir Cúcuta y Bucaramanga para dar cauce a sus flujos comerciales. Mientras Bucaramanga planteaba la construcción de vías que le permitieran acceder al Río Magdalena por el que podía entrar en relación con Honda y con Barranquilla, Cúcuta, dolida del aislamiento al que la confinaba la geografía en el ámbito nacional, volvía sus ojos hacia el Zulia, camino de Maracaibo, puerto al que consideraba su mercado natural, su puerta hacia las Antillas y a un comercio exterior que prontamente catapultó su economía y

⁵⁴ MARTÍNEZ GARNICA, Armando. Sesquicentenario de la creación del Estado federal de Santander. Disponible en <http://www.uis.edu.co/webUIS/es/mediosComunicacion/revistaSantander/revista2/sesquicentenario.pdf> consultado el 14 de marzo de 2013.

⁵⁵ RODRIGUEZ, Jaime. La ingobernabilidad de las áreas metropolitanas: un problema de etiología normativa. En Imprenta.

desbalanceó el relativo equilibrio que en la materia había existido entre el norte y el sur del Gran Santander ⁵⁶ .

En tales condiciones, la primacía económica alimentó la demanda de autonomía política en el Norte, y el destino de la división se tornó irresistible. Santander del Norte se formó con las provincias de Cúcuta, Ocaña y Pamplona, y Santander, con las provincias Guanentina, Comunera, de Vélez, de García Rovira y de Soto, de la que habría de desprenderse la provincia de Mares.

Esta caracterización provincial, abandonada por la política de ordenamiento territorial, se conservó, sin embargo, en la sociología de sus gentes y obró como fuente de una identidad que compite con la fuerza de la imagen de unidad reconstruida en torno a cada uno de los dos nuevos departamentos, a la correlación de ventajas geoestratégicas que cada uno tenía, a las diferencias perceptibles en el talante temperamental de sus pobladores y al sesgo propio de sus economías.

Será esta una fortaleza de la que Santander se servirá en mayor medida que Norte de Santander para los fines de la planeación subregional. Mientras aquel basará estos ejercicios en núcleos de desarrollo de arraigo provincial, éste optará finalmente para los mismos fines, por nominar a sus subregiones teniendo como referente los puntos cardinales *con la pretensión de no generar confusiones respecto de la tradicional división por provincias*, y ante la necesidad de servir a *nuevas dinámicas que merecían ser relevadas como la del bajo Catatumbo o las del Sararé o corregir incluso evocaciones de una desintegración del territorio departamental como la identificación de pueblos de occidente a aquellos al occidente de Cúcuta mas no del Departamento.*⁵⁷

⁵⁶ AMAYA PARRA, Alfonso y otros. Causas y efectos de la separación del Gran Santander. Observatorio de Políticas Públicas de Bucaramanga DEMÓQUIRA. Bucaramanga, 2006.

⁵⁷ DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Palante. 2012 2015.

2.3. La revisión de los límites geográficos de las provincias históricas y la planeación del desarrollo de Santander

El departamento reconoce en las subregiones que conforman las provincias históricas, un marco inicial de agrupación de municipios útil para la planificación y promoción del desarrollo, en cuanto tienen características propias integradas por unos componentes geográficos, culturales, económicos, sociales y ambientales, que han conformado una identidad regional, pero admite, de igual manera, que resulta necesario revisar y actualizar sus límites geográficos con el propósito de procurar un desarrollo sostenido y equilibrado entre estas sub regiones que han accedido hasta hoy en forma asimétrica a los bienes y servicios del desarrollo.

2.3.1. El Decreto 304 de 2005⁵⁸

Con base, entre otros documentos, en la ordenanza 014 de 2000 que adoptó para Santander los lineamientos y directrices para el Ordenamiento Territorial y en la Ordenanza 029 de 2004 en la que se planteó la necesidad de reconfigurar el nivel subregional del territorio santandereano, el Departamento de Santander adelantó un proceso orientado al diseño de un modelo intermedio de planeación y desarrollo que tomara por base a las provincias históricas pero que considerara también las relaciones funcionales derivadas no solo de la cercanía de los municipios, sino de sus afinidades, y las determinantes que impone la Geografía para la configuración subregional.

Este trabajo condujo a la definición de Núcleos de Desarrollo Provincial configurados en torno a elementos comunes en consideración a cinco dimensiones, a saber: ambiental, económica, socio-cultural, político-administrativo y urbano - regional, asumiendo que estas dimensiones permiten consolidar unos vínculos funcionales y una opción de desarrollo, fortalecidos por un núcleo central

⁵⁸ DECRETO 304 DE 2005. Gobernación de Santander. Diciembre 6 de 2005.

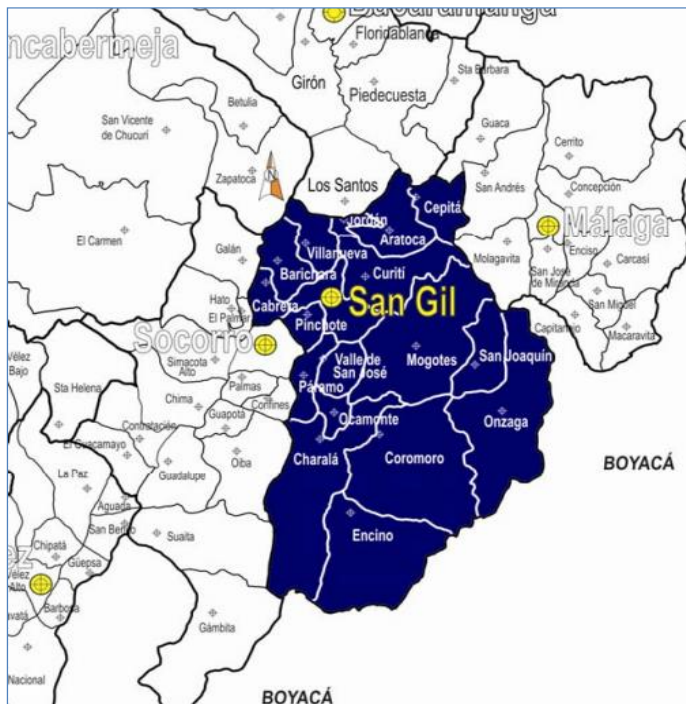
que por su dinámica especial puede brindar soporte para los municipios de su entorno.

Quedaron, finalmente, constituidos por agrupaciones de municipios que conforman subregiones *con características propias integradas por unos componentes geográficos, culturales, económicos, sociales y ambientales, que han conformado una identidad regional, con zonas homogéneas que permiten su articulación e integración para superar desequilibrios, apoyo al proceso de descentralización con emprendimientos de acciones colectivas, con el fin de generar oportunidades de desarrollo para todos, en un contexto de equidad social y geográfica que apoyará los propósitos de viabilidad, competitividad y unidad*⁵⁹.

Sin perjuicio del aporte racional a la reconfiguración, resulta imposible soslayar la significación que para este trabajo tuvo la configuración histórica de las provincias, algunas de las cuales conservaron las dimensiones que se les han reconocido de antaño (Ver, a guisa de ejemplo, los mapas de las provincias de Guanentá y García Rovira:

⁵⁹ Art. 2º. Decreto 304 de 2005

Mapa 1. Núcleo de desarrollo provincial de Guanentá



FUENTE: Gobernación de Santander. Mapa tomado del texto del Decreto 304 de 2005.

Mapa 2. Núcleo de desarrollo provincial de García Rovira



FUENTE: Gobernación de Santander. Mapa tomado del texto del Decreto 304 de 2005.

Tabla 2. Núcleos de desarrollo provincial y su proyección económica

Núcleo de desarrollo Provincial	Municipios	RECURSOS Y PROYECCION ECONOMICA
Guanentá	Aratoca, Barichara, Cabrera, Cepitá, Coromoro, Curití, Charalá, Jordán, Encino, Mogotes, Onzaga, Páramo, Ocamonte, Pinchote, San Gil, San Joaquín, Valle de San José y Villanueva	Riqueza hídrica, paisajística, histórica y cultural, el turismo de aventura, el ecoturismo, turismo religioso y el agroturismo, son las actividades económicas de mayor proyección. San Gil es una de las ciudades más importantes sobre la Troncal Central, perfilándose como polo de desarrollo agroecoturístico y centro prestador de servicios del Departamento de Santander.
García Rovira	Capitanejo, Carcasí, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Molagavita, San Andrés, San José de Miranda Málaga, y San Miguel	Grandes áreas del Páramo del Almorzadero y relictos de bosques altoandinos, que son un área preseleccionada a ser elevada a categoría de Parque Nacional Natural. Su vocación es mayoritariamente rural en donde predomina la economía campesina basada en la producción agropecuaria tradicional y se destaca la ganadería de doble propósito. La Troncal Norte potencia las posibilidades de conectividad, movilidad y comercio entre los municipios de la región centro oriental y con Venezuela.
Comunero	Chima, Confines, Contratación, El Guacamayo, Galán, Gambita, Guadalupe, Guapotá, Hato, Oiba, Palmar, Palmas del Socorro, Simacota, Socorro y Suaita	Posee sitios aptos para la construcción de represas (La Honda y La Laja) y centrales hidroeléctricas como las de la Chimera y Cabrera, ambas sobre el Río Suárez, dándole un gran potencial hídrico en el Departamento. Cuna de la Revolución de los comuneros tiene un potencial de oportunidades para el turismo histórico y cultural, así como actividades de tipo agropecuario. Su sede es un importante centro de actividad comercial, financiera y de servicios que ayuda a consolidar el Corredor Turístico del Departamento.
De Mares	Barrancabermeja, Betulia, El Carmen de Chucurí, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí y Zapatoca	Dispensa agroforestal, agrícola y ganadera, centro prestador de servicios, puertomultimodal y punto estratégico articulador transversal y longitudinalmente del flujo de bienes, servicios y pasajeros de Colombia, Venezuela y el Caribe. Además, cuenta con la refinería más importante del país, con la industria petroquímica relevante en la consolidación del Producto Interno Bruto departamental; con gran potencial en la producción de aceite de palma, caucho, pesca, agricultura comercial intensiva en el Distrito de Riego Magará, Ecoturismo en el Parque Nacional Natural Serranía de los Yarigües, humedales del Magdalena Medio y el Parque Nacional del Petróleo.
Metropolitano	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara y Rionegro	Centro prestador de servicios especializados del nororiente colombiano en salud y educación, especialmente educación universitaria y profesional, ciudadela deportiva, administrativa, financiera, tecnológica, histórica y cultural. Cuenta con excelente cobertura de servicios públicos domiciliarios, concentra el 55% de la población y la mayor parte de las actividades industrial y manufacturera de departamento al contar con el 86% del total de empresas santandereanas dedicadas a las manufacturas, en la zona rural sus suelos son aptos para los sistemas de producción silvo-pastoril, forestal y de protección. El municipio de Rionegro es pionero en actividades agrícolas especialmente proveedor de cultivos transitorios.
Vélez	Aguada, Albania, Barbosa, Bolívar, Chipatá, El Peñón, Florián, Guavatá, Guepsa, Jesús María, La Belleza, La Paz, Puente Nacional, San Benito, Sucre y Vélez	Predominio de suelos aptos para los sistemas de producción silvopastoril, forestal y de protección como núcleo generado de agua, que le dan la vocación agropecuaria y eco-turística. Los cultivos de caña y guayaba, la agroindustria de la panela y el bocadillo y la comercialización de estos, así como la ganadería han sido actividades económicas tradicionales en la subregión. Con la construcción de la planta de alcohol carburante tiene gran potencial para la producción de alcohol carburante a partir del cultivo de la caña.

Carare-Opón	Cimitarra, Landázuri, Santa Helena del Opón y Puerto Parra	Posee uno de los últimos relictos de selva húmeda tropical. La economía es mayoritariamente rural y gira alrededor de la producción y comercialización de agropecuaria agroforestal y forestal; cuenta con un hato ganadero mayormente extensivo, el más importante del departamento ubicado en el municipio de Cimitarra; se cuenta con plantaciones de caucho, reforestación comercial y explotación del carbón.
Soto Norte	Tona, California, Charta, El Playón, Matanza, Suratá, y Vetás,	La consolidación del circuito eco turístico del oro; la pavimentación de la vía Bucaramanga, Matanza, Suratá, California, Vetás, Berlín le permitiría a este territorio integrarse a la dinámica económica de los corredores turístico y transversal de negocios internacionales con Venezuela y el Caribe. Alto potencial de desarrollo, por sus recursos naturales, posición estratégica, laboriosidad y sus actividades económicas compatibles con el medio ambiente.

FUENTE: Gobernación de Santander. Basado en Decreto 304 de 2005, notas agregadas por los autores.

Estos núcleos de desarrollo provincial constituyen un verdadero *ejemplo de configuración de la instancia provincial como punto de unión entre la planificación departamental y las iniciativas de carácter local y subregional*⁶⁰.

2.3.2. Visión Santander 2019-2030⁶¹

La dinámica de planeación prospectiva que indujo la configuración de los núcleos de desarrollo provincial ha permitido que cada uno de estos, y cada una de las provincias, cuenten con sus correspondientes planes prospectivos, y estos, a su vez, han servido de insumo para la formulación de la *Visión Santander 2019-2030*, una síntesis del diagnóstico territorial de Santander, fruto de un convenio interadministrativo suscrito entre el Departamento de Santander a través de su Secretaría de Planeación, y la Universidad Industrial de Santander por conducto del Grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, desarrollado a partir de la comprensión del modelo de desarrollo territorial y sus tendencias realizado en las mismas dimensiones biofísica-ambiental, económica, urbano-funcional, social, y político administrativa que se consideraron en los planes prospectivos de los núcleos provinciales en función de la implementación de sus proyectos productivos o estratégicos.

⁶⁰ ESTUPIÑAN Achury, Liliana. El modelo territorial colombiano. Universidad Libre, Revista Diálogo de Saberes. No 25, Bogotá, Junio- Diciembre de 2006.

⁶¹ Bajo este epígrafe se presentan apartes del texto *Santander 2030 Síntesis del diagnóstico territorial de Santander*, autoría de GUERRERO Rincón Amado Antonio y Otros como miembros del GIDROT de la Universidad Industrial de Santander y resultado del convenio suscrito entre ese ente universitario y el Departamento de Santander, para la "Formulación de la Visión de Santander, 2019- 2030", con el enfoque de la Prospectiva Territorial. Por tratarse de una referencia extensa, sólo se harán constar explícitamente en nota de pie de página las citas textuales.

Se devela allí un departamento rico en variedad de alturas, climas y tierras, con un régimen bimodal de lluvias, abundantes cuencas hidrográficas, extensas ciénagas, amplia potencialidad de parques naturales, pero afectado por el riesgo que entrañan las fallas geológicas que lo atraviesan, la erosión, las inundaciones incrementales que padece por cuenta de la destrucción de los bosques, y la contaminación indiscriminada de sus fuentes hídricas.

Resalta, en materia económica, un crecimiento sostenido en los últimos veinte años, por encima del promedio nacional, crecimiento que no tiene una vinculación significativa con los flujos de una economía global, pues su balanza comercial es deficitaria y el comportamiento de su débil exportación acusa alta inestabilidad. Es una economía propensa a la estructura microempresaria, al trabajo por cuenta propia, a la informalidad, que se sustenta en el mercado local, regional y nacional, aunque registra los más bajos márgenes de desempleo; que se muestra sectorialmente diferenciable frente a la media nacional, por cuanto la industria, sin que alcance niveles que permitan explicar el crecimiento de la economía santandereana, ha venido desplazando a los servicios y al comercio que descuellan en la economía nacional y que ocupaban hasta hace pocas años un lugar privilegiado en el ámbito departamental.

Las potencialidades de su economía penden del agroturismo y la minería, dos sectores en tensión. De un lado, *Santander cuenta con un inmenso potencial de recursos naturales; además de hidrocarburos y sus derivados en Barrancabermeja y el Magdalena Medio, existen recursos mineros como oro, plata y zinc en los municipios de Vetas y California⁶², carbón en los municipios del Carmen de Chucurí, Betulia, San Vicente, Vélez, Landázuri y Cerrito,.... caolín en Oiba; ...yeso en Zapatoca, Villanueva y Los Santos;...Calizas en Curitrí, Pinchote, Matanza, Bucaramanga y Lebrija;... Uranio en el Hato, Zapatoca, Jorán y*

⁶² La producción futura estimada de oro en Vetas y California, en particular en la zona Angostura, puede ascender a 500.000 onzas al año durante 15 años previa una inversión cercana a los 640 millones de dólares en dos años.

*Galán,...Fluorita en Piedecuesta, Los Santos, Aratoca y Cepitá, feldespatos en Charta y Tona,...arenas silíceas con un 99% de pureza en Sabana de Torres*⁶³. Algunas de las explotaciones mineras en Santander se realizan desconociendo tecnologías más idóneas con afectación de su competitividad internacional.

De otro lado, los requerimientos de la seguridad alimentaria desalientan un desarrollo fundado en la minería, cuando el comportamiento de la tasa de suficiencia alimentaria indica que el Departamento de Santander está importando el 50% del requerimiento vital de su población (tasa que en el AMB asciende al 57%), y en este índice, los municipios que se encuentran en más difíciles condiciones son los del AMB, Barrancabermeja, Sabana de Torres, Suratá, California, Charta, San Andrés, Málaga, Enciso, Coromoro, Charalá, Gámbita, Bolívar, El Peñón, Sucre, La Belleza y Florián, lo cual concuerda con el mapa correspondiente a las cifras sobre desnutrición aguda en niños menores de cinco años.

En consecuencia con esta realidad, la apuesta presente en el imaginario de las prospecciones provinciales se juega en favor de la agroindustria y al turismo como sectores estratégicos, privilegiando la conservación del patrimonio ambiental e histórico sobre la minería⁶⁴. En tal apuesta juegan un papel estelar el eco turismo y el turismo de aventura asociados a la explotación de los espejos de agua resultantes de los proyectos que se construyen en el Río Sogamoso y el Río Tona.

Sin embargo, la economía actual y la prospectada se ven amenazadas por el nuevo plan vial nacional que la expone a perder, por cuenta, entre otros factores, de la transversalización de las grandes vías de comunicación nacional, las relativas ventajas que ha derivado del trazado y del papel que ha jugado la troncal

⁶³ GUERRERO Rincón Amado Antonio y Otros (2011). Departamento de Santander- Universidad Industrial de Santander -GIDROT-, Santander 2030. Síntesis del diagnóstico territorial de Santander, pg. 88

⁶⁴ Actividad que desde una perspectiva gubernamental nacional debería fungir como una *locomotora* del desarrollo.

central. Se trata de una amenaza que no logra conjurarse con el beneficio que reportará el departamento de los proyectos de infraestructura⁶⁵ que actualmente se estudian o ejecutan.

A ello se suma el estado de la red vial que actualmente tiene a su servicio. El departamento cuenta con tres troncales a cargo de la Nación (troncal oriental, troncal del Magdalena Medio y Troncal Central Norte) y una transversal (La Transversal oriente occidente que comunica a Barrancabermeja con Bucaramanga y con Cúcuta), pero sólo el 60,85% de esa fracción de la red vial nacional (10.147/16.679 Kms) se encuentra pavimentada, al tanto que el 49,3% de ella (8.222 Km) se encuentra en buen estado, el 31,4% (5.277 Kms) en regular estado, y el 19,3% (3.219 Kms) en mal estado, situación a la que contribuyen los graves problemas geológicos que padecen algunos de sus tramos. Como si ello no fuera suficientemente grave, toda la red secundaria y terciaria, que está a cargo del departamento, se encuentra en estado crítico.

El departamento presenta *un sistema (urbano funcional) monocéntrico jerarquizado en el que existen centros intermedios entre los centros locales y la metrópoli generando relaciones predominantes de dependencia (subordinación a la metrópoli) e indirectas (a través de diversos escalones⁶⁶)*. Su crecimiento demográfico se encuentra polarizado en la zona del Área metropolitana de Bucaramanga, en el Magdalena Medio Santandereano, y en los municipios que están sobre el eje de la troncal central, al tanto que la mayoría de los municipios del departamento presenta una tasa de crecimiento intercensal negativa (lo que señala un despoblamiento de buena parte del territorio del departamento) y sólo dieciocho (18) de ellos cumplen con el requisito poblacional establecido por la ley 617 de 2000 para la constitución de un municipio. No obstante las altas tasas de

⁶⁵ Plan 2500, Ruta del Sol, ZMB, Puente Guillermo Gaviria, segunda calzada a Cúcuta y un ambicioso plan de desarrollo vial departamental (de orden secundario y terciario), la implementación del sistema de transporte masivo para el área metropolitana de Bucaramanga, la modernización de la planta de refinería en Barrancabermeja, la construcción de la hidroeléctrica del Río Sogamoso, la construcción del nuevo embalse para el acueducto de Bucaramanga, la construcción del proyecto Pienta de vivienda en Guatiguará, Piedecuesta.

⁶⁶ Ibid., pg. 46

concentración poblacional urbana, en cerca del 60% de sus municipios, el 70% de la población vive en las áreas rurales y depende económicamente de una actividad agropecuaria desarrollada en una estructura de propiedad dedicada al cultivo de la palma africana, la caña de azúcar, los cítricos, el plátano, al tanto que otros cultivos tradicionales, como el cacao y la guayaba han venido disminuyendo.

Santander evidencia grandes contrastes y disparidades en su dimensión social, pues aunque presenta en promedio un Índice de Desarrollo Humano (IDH), un Nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y un Producto Interno Bruto Per cápita más favorables que la media nacional en cada uno de ellos, presenta, simultáneamente altas cifras de pobreza e indigencia.

Una señal de desigualdad entre las provincias se puso en manifiesto al señalar que los municipios con mayor INB insatisfechas se concentran en los territorios subregionales de García Rovira (Macaravita, San Miguel, San José de Miranda y Carcasí) Carare Opón (Santa Helena del Opón), y Vélez (El Peñón, Bolívar, Florián, Puerto Parra), al tanto que los mejores índices se concentran en los municipios del área metropolitana, en los núcleos de desarrollo provincial guanentino y Comunero, y en un solo municipio, Zapatoca, de la provincia De Mares.

No todo, sin embargo, juega en favor de los grandes centros urbanos. Estos se revelan receptores de migración por desplazamiento forzado. En particular, se perciben dos grandes focos problemáticos de asentamiento de población desplazada por la violencia en torno al área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja.

De lo anterior colige el estudio, entre otras inferencias, que el Área Metropolitana de Bucaramanga, funde como *urbe central*; Barrancabermeja, como *centro intermedio*; Vélez, Barbosa, Oiba, Socorro, San Gil y Málaga, como *centros pequeños*; y Puerto Wilches, Sabana de Torres y Cimitarra, como *centros locales y de servicio rural*; que la urbe central y el centro intermedio concentran el 62% de

la población del departamento; que hay concentración de oportunidades, de oferta de servicios y de inversión pública; que Santander no aparece integrado a ninguno de los macroproyectos nacionales, y que tanto Santander como el Área Metropolitana de Bucaramanga y en mayor medida ésta que el resto del departamento, acusan desintegración con las otras regiones del país, sin que los proyectos de infraestructura que actualmente se encuentran en estudio o ejecución resulten suficientes para solucionar la problemática de desintegración interregional.

Por último, en la dimensión político institucional se plantea la necesidad de *afrontar el debate sobre un nuevo modelo de ordenamiento territorial para el departamento y la necesidad de una reestructuración del ordenamiento municipal, pensado desde la incorporación efectiva de los bloques provinciales o regionales y su experiencia histórica, para facilitar la adecuada toma de decisiones gubernamentales sobre la base de necesidades comunes y proyectos estratégicos de futuro.*⁶⁷

Sin perjuicio de la valoración favorable que han recibido el desempeño del departamento y sus índices de transparencia, se evidencian altos índices de debilidad institucional en la generalidad de los municipios de Santander, y en el caso particular de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, *insoslayables problemas de movilidad, desigualdad social, disparidades y desequilibrios en la estructura político administrativa y financiera y duplicidad de funciones del orden municipal*⁶⁸.

2.3.3. Ciudad región sostenible y plan estratégico metropolitano⁶⁹.

⁶⁷ Ibid., p., 60.

⁶⁸ Ibid., p., 52.

⁶⁹ Bajo este epígrafe se presentan apartes del texto Ciudad Sostenible Area Metropolitana de Bucaramanga, realizado en el año 2011 bajo el liderazgo de la CDMB como prospectiva territorial para la construcción de un modelo de ciudad región sostenible para el área metropolitana de Bucaramanga año 2030. Por tratarse de una referencia extensa, sólo se harán constar explícitamente en nota de pie de página las citas textuales

Resulta igualmente significativo el aporte que a la planeación prospectiva regional hace el trabajo conjunto de *Prospectiva territorial para la construcción de un modelo de ciudad región sostenible para el área metropolitana de Bucaramanga año 2030*, un trabajo de *gestión integracionista* realizado por las instituciones públicas y privadas que tienen su radio de acción total o parcial en la jurisdicción del área metropolitana de Bucaramanga, jurisdicción bajo el liderazgo de la CDMB, cuyo resultado recoge una *propuesta de sostenibilidad soportada mediante aspectos teóricos y conceptuales asociados a la aplicación de métodos en prospectiva estratégica...*, basándose en el estado actual de la metrópoli en sus aspectos económicos, sociales, ambientales e institucionales, realizando estudios de mejores prácticas en el desarrollo de territorios a nivel mundial y construyendo escenarios de futuro proyectados hacia el año 2030⁷⁰.

Dicha propuesta se complementa con la visión que ofrece el plan estratégico de desarrollo metropolitano preparado por el Área Metropolitana de Bucaramanga en relación con los anillos de asociatividad, pues esta conjunción y los planes de desarrollo municipal y departamental, permitirán deducir los lineamientos de los *contratos plan* sobre los que se construirán los tipos de asociación que están llamados a soportar el nuevo ordenamiento territorial flexible de esta región.

La prospectiva liderada por la CDMB plantea una serie de escenarios evolutivos del modelo de desarrollo deseado del área metropolitana de Bucaramanga que se construye a partir de fases sucesivas de mejoramiento de las condiciones ambientales, de escalamiento en el ranking de competitividad establecido por el observatorio del Caribe, y de procesos progresivos de integración territorial, primero, entre los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, los municipios de Lebrija, El Playón, Rionegro y Los Santos, integración que debe estar plenamente consolidada en el mediano plazo, y que en el largo plazo se ampliaría hasta configurar *una ciudad región que incluya los municipios ya mencionados y las provincias de soto norte y mares, creando de esta forma nuevas imágenes para el AMB, propiciando un territorio sostenible y competitivo*

⁷⁰ CDMB (2011), Ciudad Sostenible Area Metropolitana de Bucaramanga, Pg. 3

*en lo biofísico, en lo cultural y capaz de absorber cantidades significativas de migración rural*⁷¹.

Las variables estratégicas de las que depende la realización de esta visión, son: Investigación, desarrollo e innovación para la sostenibilidad, Capacidades Institucionales, Planificación integral del territorio, Responsabilidad Política, Participación ciudadana, Gobernabilidad, Educación, Equidad, Condiciones de Salud, Contaminación ambiental (agua, aire, suelo), Respeto a zonas de protección declaradas, Biodiversidad, Productividad, Formalidad del empleo, Empresas limpias, Competitividad territorial, Cultura ciudadana, Espacio público y zonas verdes, Infraestructura vial, Servicios públicos, Tecnologías de la información y la comunicación, Energías Limpias, Movilidad, Abastecimiento y consumo de agua, y Disponibilidad de Tierra / viviendas en zonas de amenaza.

2.3.4. Plan estratégico de desarrollo metropolitano

El ejercicio de planeación prospectiva realizado por el Área Metropolitana de Bucaramanga⁷² entrega una propuesta de zonificación del territorio por potencialidades económicas y de productividad denominada *Anillos Regionales*. Estos anillos, los determinó especialmente la institución del AMB “en base a criterios de similitud socioeconómica y geográfica”⁷³ con el fin de que sean tenidos en cuenta para la planeación territorial de cara a las nuevas condiciones que le propone el marco legal colombiano. Los anillos que propone son los siguientes:

1. **Anillo urbano metropolitano:** “...enmarcado por los suelos urbanos desarrollados y las áreas denominadas Triangulo Metropolitano que al

⁷¹ Ibid. Pg. 10.

⁷² ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Directrices de ordenamiento territorial metropolitano.

⁷³ ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Directrices de ordenamiento territorial metropolitano. P., 7.

interior de este se dan suelos de expansión y suburbanos principalmente”⁷⁴ que tienen como principal problema la densificación del territorio.

2. **Anillo turístico y agrícola:** “comprende las zonas de producción agrícola en especial sectores de Piedecuesta y Lebrija, como despensas alimenticias cercanas al triángulo metropolitano”⁷⁵
3. **Anillo de preservación ambiental:** localizado en el “sector oriental del triángulo metropolitano, Macizo de Santander, como principal despensa y área productora de agua para los municipios del área metropolitana”⁷⁶
4. **Anillo turístico:** “...comprende el sector de pescadero y el Cañón del Chicamocha, articulándose al corredor turístico de San Gil y Barichara”⁷⁷
5. **Anillo de minería y agroindustria:** “comprende las zonas del Magdalena Medio y el Centro minero energético de Ecopetrol en Barrancabermeja”⁷⁸

2.3.5. Plan de desarrollo del departamento de Santander 2012 2015

La utilidad de los estudios de prospectiva territorial que se encargan a la academia depende de la continuidad que tengan los lineamientos de los planes de desarrollo en gobiernos sucesivos.

Para el caso, se ha mostrado cómo la estrategia de subregionalización concebida por la Ordenanza 304 de 2005 tuvo consecuencia en los planes prospectivos provinciales, y cómo éstos sirvieron de insumo para la prospectiva Santander 2019-2030.

Pues bien, ahora es importante reseñar cómo el plan de desarrollo *Santander en serio, el gobierno de la gente 2012-2015* ha incorporado entre sus fundamentos, la visión 2030 resultante del ejercicio prospectivo liderado por la Gobernación de

⁷⁴ Ibíd., p., 7.

⁷⁵ Ibíd., p., 7.

⁷⁶ Ibíd., p., 7.

⁷⁷ Ibíd., p., 7.

⁷⁸ Ibíd., p., 7.

Santander, durante el 2010 y el 2011, en conjunto con la Universidad Industrial de Santander (UIS), las variables estratégicas definidas en el ejercicio de planeación prospectiva integradora liderado por la CDMB para hacer efectiva la visión *Modelo de Ciudad Región Sostenible y Competitiva, año 2030*, y las directrices de ordenamiento metropolitano identificadas por el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Podría realizarse una evaluación del plan de desarrollo departamental para apreciar cómo y en qué medida sus líneas estratégicas se han dejado permear por estas visiones. Sin embargo, dados los alcances y propósitos que aquí interesan de manera especial, resulta pertinente evaluar las líneas de acción y las líneas estratégicas del componente programático a fin de verificar si esa planeación prospectiva ha tomado forma en lineamientos de política pública de integración regional y subregional.

En ese sentido, el plan de desarrollo explicita su propósito de hacer de la integración regional un instrumento transversal a todas sus líneas de acción, necesario para el logro de *los grandes objetivos del desarrollo, identificados a través de los ejercicios de planeación estratégica, liderados, entre otras, por entidades como la UIS, CDMB y la Cámara de Comercio.*

Resultan especialmente significativos en esa dirección los siguientes objetivos estratégicos:

1. Coordinar a los actores de actividades económicas definidas como protagónicas dentro de la visión prospectiva provincial, como lo son el agua, el turismo, el ecoturismo y la minería para reducir el impacto de las amenazas que se ciernen sobre la sostenibilidad regional.
2. Consolidar un modelo territorial equilibrado funcionalmente en el cual las provincias y sus núcleos de desarrollo **se integren** y complementen las

dinámicas económicas del país y del ÁMB y Barrancabermeja, orientadas estas últimas a la conformación de la gran ciudad región del oriente colombiano bajo un modelo urbano regional sostenible.

3. *Aprovechar las ventajas que proveen las aglomeraciones urbanas y desarrollar, a partir de la complementariedad, actividades de mayor complejidad funcional, dinamizando las potencialidades conectoras de su localización geoestratégica y la naciente represa de Hidrosogamoso.*
4. *Analizar los hechos metropolitanos con el fin de evaluar el futuro del Área Metropolitana de Bucaramanga o su expansión como Ciudad Región.*
5. *Elevar la competitividad de Santander a partir del aumento de la capacidad técnica, cobertura, densidad vial y movilización de personas, bienes y servicios, asegurando la accesibilidad y comunicación entre los diferentes centros de consumo y provisión de materias primas e insumos que se originan y/o transitan por el Departamento.*

En el mismo sentido, adquieren especial importancia las líneas de acción orientadas a:

1. *Propiciar un modelo de gobernanza para la gestión integral del riesgo que genere puntos de encuentros institucionales, comunitarios y espacios de construcción colectiva.*
2. *Liderar procesos de gestión de riesgo ambiental en los que converjan los entes territoriales, los organismos oficiales, el sector productivo y la comunidad en general para optimizar la planeación, la coordinación de las ayudas, la mitigación y la recuperación.*

3. Trabajar interinstitucionalmente, de tal manera que los ejercicios de planeación y prospección hagan técnica y políticamente viable el modelo territorial fundado en la integración y complementación de las provincias y sus núcleos provinciales.
4. Dar continuidad a los ejercicios de prospección territorial en términos que permitan el fortalecimiento de los núcleos provinciales como unidades de desarrollo y permitan la definición por parte del Departamento, de los lineamientos para su integración regional.
5. Trabajar por la integración regional de Santander con otros departamentos en el marco de la LOOT en procura de la complementariedad conducente a la construcción de infraestructura necesaria para asegurar una competitividad útil para afrontar los retos de la internacionalización económica.
6. *Establecer un modelo territorial intermedio a través del cual pueda aprovecharse las ventajas de la aglomeración urbana y poblacional para proveer servicios y facilidades urbanas complejas, de calidad y a bajo costo, de manera que disminuya las asimetrías territoriales en materia de desarrollo. Se estudiará la regionalización interna del Departamento, bajo la figura de las Provincias y Núcleos de Desarrollo Provincial.*
7. Desarrollar nuevas funciones y facilidades urbanas alrededor del eje troncal Ruta del Sol (a partir de la relocalización de la industria avícola en Cimitarra y Puerto Parra) y del eje transversal Bucaramanga-Barrancabermeja (aprovechando el potencial turístico del embalse de Hidrosogamoso), así como fortaleciendo los servicios y actividades urbanas de las cabeceras de provincia y de la ciudad región Bucaramanga-Barrancabermeja.

En torno al fortalecimiento de la integración regional y subregional hay coincidencia de propósito entre el plan de desarrollo *Santander en serio: el gobierno de la gente 2012 2015*, y otros planes departamentales, como el de Arauca, que define la promoción de la integración regional nacional e internacional como su primer y más importante objetivo estratégico y hace de la integración el principal reto del territorio Araucano; el de Boyacá, que hace de la integración regional uno de sus cinco (5) ejes; y de Norte de Santander, que define programas específicos para el fortalecimiento de la integración con Venezuela y para adecuar y flexibilizar la organización político-administrativa del Departamento a través de la promoción de los procesos de asociación entre las entidades territoriales con el fin de promover el desarrollo armónico del mismo.

En lo que respecta a Boyacá, su plan de desarrollo 2012- 2015 da cuenta de la celebración de pactos regionales con autoridades locales (dentro de los límites del departamento) y de pactos sectoriales, que han dado como resultado, en su orden, la definición de iniciativas de tipo regional (que sirvieron de base para la formulación del Plan de Desarrollo), la definición de políticas de algunos sectores, la formulación de iniciativas relacionadas, entre otras materias, con la masificación de las TICs y la tecnificación del sector agropecuario, y la manifestación del clamor por la definición de políticas claras en el tema de la minería y la protección del medio ambiente, aspectos estos que guardan coincidencia con los sectores señalados como estratégicos en las visiones prospectivas de nuestro departamento, para lo cual se ha dejado abierta una puerta encaminada a la articulación del departamento de Boyacá con sus departamentos vecinos *a fin de encontrar puntos comunes sobre los cuales consolidar el desarrollo regional*; y de atender a la necesidad *de interconexión a través de algunas vías comunes a los departamentos, la protección de ecosistemas estratégicos en zonas de frontera, y de avanzar en temas de diferendos limítrofes para definir competencias en materia de inversión en estas zonas*; camino este que ya ha sido recorrido con Cundinamarca pero en el cual se reconoce, ha quedado pendiente la concertación con Santander, Norte de Santander y Casanare, con quienes, se dice, será

necesario articular proyectos que consideramos potencializarán el desarrollo regional, y que apuntan a algunas de las metas que concibe el plan.

Por su parte, el plan de desarrollo Palante (SIC) 2012-2015 del departamento de Norte de Santander expone algunas realidades que no pueden pasar desapercibidas al momento de definir estrategias asociativas en Santander. Reconoce que la subregión occidental (Ocaña), por razón del trazado de la cordillera oriental, que atraviesa longitudinalmente el Departamento, *ha marcado sus relaciones comerciales más hacia otras zonas como Santander y la costa atlántica que hacia el resto del Departamento, dado la hasta no hace mucho infranqueable barrera que significaba su geografía*; resalta el servicio que hace la subregión suroccidental (Pamplona), de la Troncal Central para comunicarse Bogotá por la ruta Tunja - Duitama - Málaga, a la que acceden las cabeceras de Chitagá y Cácuta y por el norte con Cúcuta; y de la troncal oriental, por Cuestaboba, con Bucaramanga, advirtiendo que por esa troncal se accede a las cabeceras de Silos y Mutiscua. En razón de esta última circunstancia, la mesa de acuerdo subregional arrojó como prioritaria, entre otras iniciativas, la realización del Estudio, Diseños y construcción para la variante de tráfico pesado en el municipio de Pamplona para las vías Cúcuta - Pamplona - Bucaramanga, y Cúcuta - Pamplona - Chitagá; y pone de relieve la importancia que para la conectividad del departamento con el Océano Pacífico tiene el desarrollo de la vía por El Alto El Escorial.

En el caso de Arauca, el Plan departamental de desarrollo 2012-2015 refiere en materia de integración regional fronteriza, el acaecimiento del encuentro de fronteras para la internacionalización de la región centro oriente, realizado en septiembre de 2011, con participación de los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá, Guajira y Arauca, pues allí quedaron definidos algunos proyectos estratégicos para el aprovechamiento de la condición fronteriza en orden a la promoción del desarrollo económico y social de la región centro oriente, entre los que resulta pertinente destacar el proyecto cuyo objeto consiste en la *promoción y diversificación de las exportaciones de la región Centro Oriente*

a través de zonas francas como mecanismo para superar problemas asociados al difícil intercambio comercial con Venezuela, la incertidumbre del Acuerdo de Complementariedad económica y la dificultad de Acceso a los dólares CADIVI por parte de los empresarios venezolanos y generar valor agregado a los productos de la región, proyecto este que iría acompañado de la formulación e implementación de un acuerdo de cooperación y complementariedad económica entre los departamentos de Santander, Norte de Santander, Boyacá Arauca, Boyacá y Cesar (Colombia) y los estados de Táchira, Apure y Zulia (Venezuela), para la promoción del desarrollo regional y la integración binacional.

2.3.6. La traza de la asociatividad en los planes de desarrollo municipal

El siguiente análisis presenta las potencialidades de asociatividad entre diversas entidades territoriales, el Área Metropolitana de Bucaramanga, y los municipios que la integran, con base en lo manifestado dentro de los Planes de Desarrollo Municipal en sus componentes programáticos y sus diagnósticos.

El análisis se hace a partir de la utilización tentativa de los anillos productivos delineados en el documento de Directrices para el ordenamiento territorial del Área Metropolitana de Bucaramanga⁷⁹, con la advertencia que para los efectos de este trabajo, éstos *anillos* productivos presentan pequeñas modificaciones en su conformación. Ellos son el Anillo Ambiental y Ecoturístico, Anillo Turístico, Anillo Transfronterizo y el Anillo Energético; algunos de los cuales se proyectan más allá de las divisiones administrativas existentes.

2.3.6.1. Anillo Ambiental y Eco-Turístico

El anillo Ambiental y eco turístico, está compuesto por: Tona, California, Vetas, Charta, Matanza y Suratá; 6 municipios correspondientes todos al núcleo de desarrollo provincial **Soto-Norte** del departamento de Santander, cuya capital es

⁷⁹ ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Directrices de ordenamiento territorial metropolitano. 2011.

el municipio de Matanza. Este anillo abarca un área 1245,12⁸⁰Km², equivalente al 3.82 % del territorio de todos el departamento⁸¹ y el 0,1 % del territorio nacional.

En el campo demográfico, este núcleo alberga una población total de 22.878 habitantes, equivalente al 1.13% de la población de Santander, cuyo monto total es de 2.030.775 personas.

Limita por el norte y el oriente, con el Departamento de Norte de Santander, por el occidente, con los municipios de Rionegro, El playón y Bucaramanga y por el sur, con los municipios de Floridablanca, Piedecuesta, Santa Bárbara y la capital departamental, Bucaramanga.

Se considera como el Anillo Ambiental, debido a sus amplias riquezas naturales de diversa índole, que circundan el área metropolitana de Bucaramanga, teniendo en cuenta en particular para el interés de la zona de influencia de este núcleo productivo, las potencialidades de terreno de media montaña (California, Suratá, Charta, Tona y Matanza) y de Alta Montaña (Vetas, el Picacho, Berlín)⁸².

En este sentido, se plantean dos objetivos estratégicos para la zona:

El primero de estos es la consolidación del proyecto eco-turístico de la provincia de Soto-Norte, tomando en cuenta también el corredor con Lebrija, Rionegro y el playón, para establecer dos ciclos productivos limpios que ofrecen rutas con potencialidad de “alta producción de agua limpia y cambio climático que va de los 700 a los 3250 metros sobre el nivel del mar”⁸³.

⁸⁰ Sumatoria de las áreas municipales consignadas en los planes de desarrollo municipales.

⁸¹ ORDENANZA N° 013 DEL 23 DE ABRIL DE 2012. ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER. Plan de Desarrollo de Santander. 2012-2015

⁸² DÍAZ, Viviana Carolina y SILVA FRANCO, Angélica. Bases para el desarrollo de una política ecoturística en Santander. Universidad Industrial de Santander. Tesis de grado. 2007. P., 109.

⁸³ Ibid: 109-110.

El segundo, se encuentra consignado dentro del PLAN AMBIENTAL PARA LA GENTE 2012 de la CDMB y a su vez en cada uno de los planes de desarrollo municipales de los pueblos del Anillo y es el de trabajar en aras de la conservación y recuperación del ecosistema nativo, así como de la Reforestación y recuperación de las cuencas hidrográficas⁸⁴.

También destaca dentro del área, la importancia de su cercanía y por tanto su nivel de influencia y afección con el Páramo de Santurbán, el cual ha sido eje, sobre todo en los últimos años, de controversia con relación al tema de la explotación minera. En este sentido, todos los municipios tienen muy en cuenta, dentro de sus lineamientos de organización, los temas de los títulos mineros y de la sostenibilidad ambiental, acorde esto último, con los lineamientos previamente expuestos de conservación.

Según el Plan de Desarrollo *Santander en Serio, Gobierno de la gente 2012-2015* (PDD 2012:76), en todo el departamento existen 1.141.687,75 de hectáreas protegidas, registro éste que puede resultar afectado por causa de la reciente declaración que hizo la CDMB en relación con un área de protección de 11.700 hectáreas en el “Parque Natural Regional Páramo de Santurbán” con fines de protección respecto de toda actividad minera y o agropecuaria⁸⁵.

En el campo alimentario destaca, por una parte, la agricultura, actividad en la cual, es de reconocer la importancia de los cultivos permanentes, semipermanentes (cebolla junca, frutales y café) y transitorios (maíz tradicional, fríjol tecnificado, apio, arveja verde, papa tecnificada), así como la cebolla junca⁸⁶; mora de castilla

⁸⁴ CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Plan de acción. CDMB 2012:25 y ss.

⁸⁵ EL TIEMPO-PERIODICO. Santurbán: a merced de la gran minería. Recuperado de sitio web: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12554734> Marzo de 2013

⁸⁶ ALCALDÍA DE TONA. Plan de Desarrollo municipio de Tona. P., 78.

tradicional y tecnificada, el apio, el café, la yuca, el maíz, el fríjol, la arveja, la cebolla cabezona y la papa⁸⁷.

Como elementos comunes a los planes de desarrollo de estos municipios componentes del “eje”, se tiene que Bucaramanga es contemplada como centro de servicios y receptora de beneficios ambientales, así como nodo de la ruta de conectividad con la realidad santandereana y norte santandereana. Además, perciben su cercanía con la capital del departamento, así como su ubicación, como una gran fortaleza.

Fundamentalmente por las razones expuestas en los anteriores párrafos, la existencia de vínculos entre el Área Metropolitana de Bucaramanga (teniendo a Bucaramanga, como núcleo central) y esta subregión, son evidentes. A través de la revisión de los planes de desarrollo municipales, se contempla la capital como receptor y a su vez como colaborador en diversos sectores del desarrollo municipal.

Aún más clara es la relación existente entre los municipios que componen el llamado “Eje”, pues encuentran necesidades comunes y puntos de convergencia, no solamente en el campo de la interconexión vial⁸⁸, sino en torno a la necesidad del desarrollo educacional⁸⁹ agrícola, turístico e incluso en las problemáticas ambientales que llegan a su vez a afectar al AMB, debido al origen del agua consumida en la mayoría de esta.

Lo anterior se ve reflejado en visiones del desarrollo como la esbozada por el municipio de Tona en relación con las perspectivas de la competitividad regional

⁸⁷ ALCALDÍA DE CHARTA. Plan de Desarrollo de Charta. P., 31.

⁸⁸ La salida hacia Bucaramanga y Pamplona por un lado y por el otro Hacia Bucaramanga y la vía a la costa atlántica.

⁸⁹ En casi todos los PDM, se contempla la ampliación de la cobertura bruta de educación municipal y la necesidad de mejorar la calidad, así como el aprovechamiento y necesidad de la tecnificación del capital humano.

en un ámbito que engloba a los demás municipios de Soto-norte y Piedecuesta a través de la estructuración de un corredor turístico, y con los municipios del AMB, a través de tres (3) ejes, planteando “construir espacios e instancias de articulación regional mediante la inversión público-privada para validar las decisiones que generen productividad y competitividad de la región”⁹⁰.

Es de connotar que en la totalidad de los planes de desarrollo se contempla la necesidad de revisar la problemática ambiental y de trabajar en la recuperación de los bosques y las cuencas hidrográficas, dentro de lo cual evidencian un estrecho vínculo de trabajo con la CDMB. También cabe señalar la orientación de los componentes del *Eje* hacia la ampliación de cobertura educativa y mejoramiento en prestación de los sistemas de salud.

Bucaramanga y el área metropolitana, se consolidan así, como núcleos administrativos de servicio y de interconexión para los municipios componentes del “Eje” principalmente en los sectores ambiental, eco- turístico, salud y de educación⁹¹.

El área Metropolitana funcional de Bucaramanga, puede ofrecer, gracias a la variada oferta y a su ubicación estratégica como conectora vial, posibilidades de asociación para los municipios previamente mencionados, además de por medio y de la mano de la CDMB, recibir con esto un mejoramiento de las reservas hidrográficas, ambientales y turísticas propias.

2.3.6.2. Eje turístico

Dentro de este eje, se reconocerá principalmente a los municipios de San Gil, Socorro y Barichara, como núcleos centrales del desarrollo de este sector, todos ellos pertenecientes a las provincias Guanentina y Comunera. Destacan dentro de

⁹⁰ MUNICIPIO DE TONA, Plan de Desarrollo 2012-2015

⁹¹ Principalmente en la educación universitaria y o técnica, por medio del propósito común de ampliación de cobertura bruta local.

sus principales actividades económicas, el turismo, la producción de panela⁹², la ganadería y el comercio.

Socorro ofrece un gran potencial para la actividad turística, dada su importancia relevante en términos de la historia, ya que fue una de las principales ciudades del Nuevo Reino de Granada durante la época colonial con una población que ascendió a 12.000 habitantes en el siglo XVIII y una actividad económica y política administrativa significativa que le permitió oficial como capital de la provincia del mismo nombre⁹³.

Su ubicación dentro del hilo conductor que constituía la principal carretera que comunicaba con la costa atlántica, y sus exuberantes atractivos turísticos⁹⁴, lo ubicaron como un importante punto de visita y referencia para los viajeros no obstante la pérdida del estatus de capital que experimentó con Bucaramanga.

San Gil, por su parte, es objeto de reconocimiento departamental como “Capital del Turismo del Departamento de Santander”⁹⁵ y Barichara, merced a las bondades de su clima y paisaje, y a los altos márgenes de conservación de su patrimonio histórico arquitectónico, obra como especial referente turístico nacional.

A diferencia de la observación que se hizo frente a los municipios del “Eje Ambiental y ecoturístico”, en este eje percibe un mayor desarrollo de los centros educativos⁹⁶ y de los centros de prestación de servicios de salud, circunstancia

⁹² A destacar la selección del programa de Panela Pulverizada en el Socorro, por parte del gobierno Japonés para incentivar iniciativas productivas PDM: 80 y ss.

⁹³ ALCALDÍA DEL SOCORRO. Plan de Desarrollo del Socorro. P., 28.

⁹⁴ Tanto naturales, como históricos.

⁹⁵ ALCALDÍA DE SAN GIL. Plan de desarrollo. P., 33.

⁹⁶ Tanto San Gil como Socorro cuentan con centros universitarios. El Socorro cuenta con un centro de atención en salud que puede hacer frente a tipos de atención I, II y III <http://www.hospitalmanuelabeltran.gov.co/>.

esta que le hace relativamente menos dependiente de Bucaramanga, si bien recibe de ella servicios de este tipo en algunos casos⁹⁷.

Debido a esto y a su pertenencia a núcleos de desarrollo provincial diferentes al de la capital, la injerencia y mención de Bucaramanga dentro de los PDM es bastante limitada. No obstante, al estar comunicados sus municipios por la vía que conduce de la capital del país hacia la Costa Norte y Venezuela, el vínculo se estrecha y permite el establecimiento de posibles alianzas a nivel regional. Un ejemplo de esto, lo encontramos en la necesidad que tiene el municipio de Barichara, cuya vía principal de acceso parte de las goteras del casco urbano del municipio de San Gil y que necesita del turismo para dinamizar sectores como el vidrio, la cerámica, el labrado en piedra⁹⁸ y con esto, parte de sus microempresas.

La dinamización de estos sectores que dependen del turismo, trae consigo también la oportunidad de mantener y generar empleo, pues, en las microempresas y pequeñas empresas, identificadas como generadoras de empleo, en muchas ocasiones dependen de la llegada de visitantes para incrementar sus ingresos⁹⁹. No obstante lo anterior, los PDM de Barichara y San Gil respectivamente, acusan falta de recursos en este sector¹⁰⁰.

El Área Metropolitana de Bucaramanga aparece también como receptor importante de productos como la leche¹⁰¹, como un nodo articulador en el

⁹⁷ Según el PDM de San Gil, Algunos casos son remitidos a Socorro y a Bucaramanga.

⁹⁸ ALCALDÍA DE BARICHARA. Plan de desarrollo de Barichara 2012-2015. P., 64.

⁹⁹ *Ibíd.*: 65.

¹⁰⁰ PDM BARICHARA 2012-2015:83. PDM SANGIL 2012-2015, p., 37.

¹⁰¹ Actualmente el sector lechero ha adquirido una importancia dentro de la economía pecuaria, la producción actual de leche en el municipio se estima en 4.000 litros diarios, pero las empresas comercializadoras de leche y particulares comercializan aproximadamente 15.000 litros diarios provenientes de toda la provincia, cuyo destino es consumo interno 2.000 litros y el restante se vende a empresas pasteurizadoras en Bucaramanga y la Sabana de Bogotá PDM. (PDM SOCORRO 2012-2015. P., 79.

mencionado *Eje* por la vía a la costa atlántica, a la provincia de Soto- Norte y a Norte de Santander, la ventana hacia Venezuela.

2.3.6.3. Eje Transfronterizo (Hacia Venezuela)

El eje transfronterizo, está compuesto por un amplio territorio en el que sobresalen dos municipios pertenecientes al Departamento de Norte de Santander: Cúcuta¹⁰² y Pamplona, y su articulación con los municipios de la provincia de Soto norte y del área metropolitana de Bucaramanga ha sido resaltada en los ejercicios de planeación nacional en la conformación de la región de priorización “Centro-oriente”.

Tiene una población aproximada de 782.200 habitantes y un área de extensión entre los dos municipios, de 1489 km², constituyéndose como un importante mercado en términos de volumen. El *Eje*, tiene como principal fortaleza, la condición fronteriza de Cúcuta, municipio que tiene frontera con Venezuela y experimenta altos márgenes de integración socio económica binacional, situación que al tiempo que es fuente de importantes ventajas, la hace especialmente sensible a las fluctuaciones de la economía vecina.

La articulación propuesta entre los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga, Soto Norte, Pamplona y Cúcuta tiene profunda raigambre histórica, aunque esta misma historia testimonia la fragilidad que deviene de la afectación recurrente de la vía de comunicación terrestre por razón de los derrumbes a los que la expone, no sólo el invierno sino la inestabilidad propia de la misma juventud de la cordillera oriental, circunstancia esta que interrumpe el flujo de comunicación con el interior del país¹⁰³ y que ha obligado a los municipios del eje a centrar con mayor intensidad la proyección de su desarrollo en articulación con municipios venezolanos fronterizos y a canalizar su comercio con ultramar a través del puerto de Maracaibo.

¹⁰² Que constituye la entrada al vecino país de Venezuela.

¹⁰³ ALCALDÍA DE CUCUTÁ. Plan de Desarrollo de Cúcuta. P., 174.

Esta situación explica, de alguna manera, la perspectiva que observa el plan de desarrollo municipal de Pamplona hacia un modelo de desarrollo endógeno¹⁰⁴, tendiente a potencializar desde adentro hacia afuera la competitividad regional y a priorizar la inversión en vías terciarias de acceso¹⁰⁵. También puede sustentarse la adopción de este modelo, en la inestabilidad del comercio que solo puede ejercerse por temporadas¹⁰⁶.

No obstante lo anterior, la apertura de Cúcuta hacia el desarrollo turístico constituye una oportunidad de articulación en procura de una extensión de la oferta de servicios en un radio ampliado de asociaciones turísticas¹⁰⁷ y de alianzas que vincule a la provincia de pamplona, con inclusión de los municipios de Chitagá, Cacotá, Pamplonita, Silos y Mutiscua¹⁰⁸, con un corredor proyectado sobre los municipios del *Eje Ambiental y ecoturístico*, el Área Metropolitana de Bucaramanga, el Cañón del Chicamocha y los municipios del *Eje Ambiental y ecoturístico*.

Sin embargo, la suerte de este tipo de alianzas depende, nuevamente, de la estabilización¹⁰⁹ de las vías que comunican al AMB con Soto Norte y con Pamplona.

2.3.6.4. Eje Energético

Este eje contempla al municipio de Barrancabermeja, con su área de influencia. Barrancabermeja cuenta con una población de 207.366 habitantes, alojada en una extensión territorial de 1347,83 Km². Se sitúa en occidente del Departamento de

¹⁰⁴ PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE PAMPLONA 2012-2015. P., 18 y ss.

¹⁰⁵ Ibíd., p., 204.

¹⁰⁶ Ibíd., p., 161.

¹⁰⁷ Ibíd., p., 190 y ss.

¹⁰⁸ Ibíd., p., 223 y ss.

¹⁰⁹ De ser posible.

Santander, dentro de la provincia de Mares. Se encuentra inmersa dentro de la subregión del Magdalena Medio, de la cual es la ciudad principal.

Este municipio, a orillas del Río Magdalena, tiene una amplia zona de influencia, que incluye municipios del Sur de Bolívar, Antioquia y el mismo departamento de Santander dentro de la sub región del Magdalena Medio. Esta influencia se ejerce a partir de la cercanía que el río le brinda con Municipios como San Pablo, Cantagallo, Simití, Santa Rosa y Yondó, lo cual se hace notorio principalmente en torno a su historia y a la prestación de servicios de salud y servicios públicos domiciliarios, los cuales se realizan a través de las redes de Barrancabermeja¹¹⁰, y se potencia con la lejanía de los municipios del Sur de Bolívar y del nororiente de Antioquia con sus respectivas capitales, lo cual hace mucho más complicada su atención.

En su economía destaca el sector agropecuario, en especial la ganadería bovina y bufalina, la pesca, una apicultura en ascenso, la palma de aceite, el caucho natural, los pastos mejorados, los bosques maderables, y algunas especies frutales¹¹¹. Sus centros de abastecimiento para consumo, por niveles, se encuentran distribuidos en anillos siendo el principal el perteneciente al propio municipio, secundario los municipios del sur de Bolívar y algunos sectores del departamento de Santander y en un último anillo considerado externo los centros de acopio en Bucaramanga, Tunja, Armenia, Medellín Saravena y Yolombó (Ibíd:96). En cambio, por encima del autoconsumo, aparece Bucaramanga como receptor de la producción agropecuaria con 35%¹¹².

No obstante lo anterior, el sector productivo gira principalmente en torno a la refinería de Ecopetrol, empresa que no sola hace parte fundamental de su sector

¹¹⁰ Ver planes de Desarrollo Cantagallo y Yondó.

¹¹¹ Plan de Desarrollo de Barrancabermeja, 2012-2015.

¹¹² Ibíd.

productivo, sino que a su vez influye dentro de la visión de desarrollo de la ciudad a partir de una visión regional¹¹³.

Esta perspectiva nace a partir de la consolidación de la “Plataforma Lógica Multimodal, que promueve la utilización de Medios de transporte Acuáticos, Aéreos y terrestres para consolidar economías de escala y para catapultar la región del Magdalena Medio como una: Región con 3 regiones, siendo éstas: 1)Barrancabermeja, Rionegro, Sabana de Torres, Puerto Wilches, Betulia, San Vicente, El Carmen, Puerto Parra, Simacota, San Pablo, Yondó y Cantagallo; 2)Santa Rosa, Simití, Rio Viejo, Morales, Regidor, La gloria, Gamarra, Aguachica, San Martín, San Alberto, Arenal y 3)Cimitarra, Puerto Nare, Puerto Berrio, Landazuri y Bolívar¹¹⁴.

Es esta una perspectiva que incluye municipios pertenecientes a 3 departamentos diferentes y que fortalece la función nodal de Barrancabermeja en términos que le permiten destacar en el plano programático de su planeación, la creación y consolidación de una marca como ciudad región¹¹⁵, iniciativa que le ha permitido gestionar con el gobierno nacional varios proyectos para el desarrollo del Magdalena Medio como región.

Destaca también en la región, el proyecto de “Hidrosogamoso”, cuya “área de influencia comprende los municipios de Betulia, Girón, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí, Lebrija, Los Santos y Zapatoca. Regionalmente su influencia se centra en Barrancabermeja, Puerto Wilches y Sanaba de Torres”¹¹⁶. El avance del proyecto a 2011 es de aproximadamente 50%, según el cronograma de trabajo de ISAGEN. Se espera que la obra entre en operación en el 2014”¹¹⁷.

¹¹³ Gran Acuerdo Social de Barrancabermeja 100 años (GASB 100 AÑOS).

¹¹⁴ PDM BARRANCABERMEJA 2012-2015. P., 51

¹¹⁵ Ibíd., p., 184.

¹¹⁶ Ibíd., p., 53.

¹¹⁷ Ibíd.

Con base en este desarrollo, el PDM de Barrancabermeja indica que “el trazado de la vía Bucaramanga a Barrancabermeja deberá ser reemplazado en un área aproximada de 11 kilómetros con la construcción de dos túneles, con diseños para futuras ampliaciones a doble calzada; igualmente la vía que comunica a Bucaramanga con San Vicente de Chucurí deberá ser reemplazada en un tramo de 25 kilómetros aproximadamente. Igualmente la construcción de un nuevo tramo del poliducto Galán-Chipatá en una longitud de 9 kilómetros aproximadamente.

Ahora bien, existe, de hecho, una nutrida relación de servicios entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y la región del Magdalena Medio, que abarca, entre otros, los sectores de la educación superior, la Salud y el turismo, al tiempo que hay una notable vinculación de capital del área metropolitana a los circuitos comerciales y agroindustriales del magdalena medio, (recordemos la importancia en la productividad departamental que tiene esta zona según se mencionó en el diagnóstico anterior), sin que este marco relacional aparezca registrada en los ejercicios de planeación del desarrollo barramejo, entre cuyas propuestas de integración planteadas en su visión del desarrollo, no se contempla a Bucaramanga de manera directa.

Sin embargo, la visión proyectiva del desarrollo del departamento evidencia un desplazamiento de la localización de la base productiva hacia la región del Magdalena Medio¹¹⁸, y la proyección de la demografía permite apreciar que a pocos años se habrá conformado una región metropolitana con amplios vínculos entre los municipios del área metropolitana comprometidos. Vía Girón, Lebrija, el sitio Tienda Nueva, Sabana de Torres y Barrancabermeja; y una y otra cosa indican que se proyecta, al margen de una voluntad consciente, una unidad transmetropolitana que demandará y demanda desde ya, esfuerzos de cooperación entre los municipios comprometidos en esa suerte de integración en orden a la planeación del desarrollo regional sin consideración al curso que pueda

¹¹⁸Plan Prospectivo Santander 2030

tener la división formal político administrativa de los entes territoriales como resultado eventual de la iniciativa que lidera el puerto petrolero en orden a la creación de un nuevo departamento conformado por municipios de Santander, Bolívar y Antioquia llamado “Magdalena Medio”, el cual tendría a Barrancabermeja, como capital¹¹⁹.

Al punto, conviene a todos los municipios comprometidos, pero muy especialmente a los dos núcleos de conurbación, comprender las bondades que ofrece la legislación de ordenamiento territorial en miras a la construcción de un ordenamiento flexible por cooperación con base en realidades, sin consideración a la rigidez de la división político administrativa formal, y en orden a la planeación y promoción del desarrollo regional, a un adecuado aprovechamiento de las ventajas competitivas locales, y al alivio de las finanzas locales que se deriva de la especialización de actividades y servicios complementario entre subregiones.

Igualmente, es preciso destacar las bondades que derivan los municipios del Magdalena Medio del empleo de la infraestructura de educación superior profesional, de la muy calificada red de servicios de alta medicina y de la amplia red de servicios de seguridad social médica que ofrece el área metropolitana de Bucaramanga y que reporta serias potencialidades al Magdalena Medio para consolidar sus metas de atención adecuada¹²⁰.

¹¹⁹ Firmatón en Barrancabermeja para crear nuevo departamento del Magdalena medio. Noticia Caracol Radio, disponible en sitio web: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/firmaton-en-barrancabermeja-para-crear-el-nuevo-departamento-del-magdalena-medio/20090109/nota/743717.aspx> El Magdalena Medio, ¿un nuevo departamento? Noticia Vanguardia Liberal. Disponible en Sitio Web: <http://www.vanguardia.com/historico/15100-el-magdalena-medio-iun-nuevo-departamento> Departamento de Magdalena Medio divide opiniones Noticia Vanguardia Liberal. 1 de septiembre de 2009 Disponible en Sitio Web: <http://www.vanguardia.com/historico/17296-departamento-de-magdalena-medio-divide-opiniones>

¹²⁰ Esto hasta que se consolide el proyecto del centro de medicina especializada de alta complejidad del puerto. (PDM BARRANCABERMEJA: 106)

2.4. Los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga en la perspectiva del nuevo *ordenamiento territorial flexible*

Santander y el conglomerado urbano del área metropolitana de Bucaramanga sorprenden, aún a los especialistas, por el favorable desempeño económico¹²¹ en los últimos veinte (20) años, pero su futuro se avizora particularmente incierto por causa, entre otros factores, de la recomposición del mapa vial nacional, del impacto de la globalización sobre su estructura económica caracterizadamente orientada a los mercados local, regional y nacional, así como por el efecto que se advierte, puede tener el cambio climático sobre su conectividad vial, de suyo precaria por las especiales condiciones de la cordillera oriental andina.

Estas circunstancias previsibles obligan a redoblar esfuerzos para profundizar la articulación del accionar de las subregiones en las que se subdivide su territorio en procura de una complementación de ventajas competitivas, así como para integrar su economía en circuitos regionales, nacionales e internacionales, desafíos estos que demandan la definición de escenarios de planificación y de gestión conjunta y favorables al desarrollo regional.

Por fortuna, la oportuna concertación intersectorial ha permitido la realización de un nutrido y convergente conjunto de estudios de prospección económico territorial que ha sido tomados en consideración por las instancias de planificación en los diversos niveles de la administración pública territorial (municipal, metropolitano, provincial y departamental), tanto para definir un mapa subregional pertinente fundado en las particulares dinámicas socioeconómicas existentes en la región, como para adelantar ejercicios de planificación por escenarios que prefiguran los alcances de los diversos ámbitos en los que ha de desarrollarse la integración subregional, si bien hay tareas pendientes en la configuración de las redes de integración regional.

¹²¹ Entre otros estudios sobre el particular, pueden consultarse los siguientes: MALDONADO, Alberto (2008). Experiencia del departamento de Santander. En Economía y Territorio: territorios emblemáticos de Colombia. CEPAL IPLES, y CEPEDA EMILIANI, Laura (2010). ¿Por qué le va bien a la Economía de Santander? En Documentos de trabajo sobre economía regional. CEER BANREP. No 135

El estudio comparativo de los escenarios que en tal sentido contemplan las visiones resultantes de esa prolífica planeación prospectiva son coincidentes en la identificación de unos ámbitos, circuitos, círculos o ejes de integración subregional que como productos que son, de juiciosos y convergentes trabajos participativos de prospección, resulta válido partir de su configuración para la definición de los sujetos llamados a intervenir en los ejercicios asociativos territoriales ajustados a las leyes 1450 y 1454 de 2011, dando un paso adelante en orden a la gestión conjunta basada en contratos planes, en términos que permitan el apalancamiento del desarrollo regional con acceso a recursos de transferencias y de regalías.

Parece pertinente, sin embargo, llamar a un análisis sobre la conveniencia de denominar a tales círculos, ejes o ámbitos apelando al nombre de una determinada subregión histórica o de un determinado conglomerado urbano, especialmente en aquellos casos en los que dicha subregión o conglomerado funge como uno más de los sujetos en relación asociativa, pues en tal caso, los demás sujetos en relación pueden resentirse en su propia identidad.

2.4.1. Ámbito de jurisdicción metropolitana.

Este ámbito cobija el territorio de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, inscritos todos en la cuenca alta del río Lebrija, al nororiente del departamento de Santander y al suroccidente de la provincia histórica de Soto sobre el costado occidental de los andes orientales, con una extensión equivalente, aproximadamente, al cinco por ciento (5%) del territorio del departamento de Santander¹²², y una población proyectada al 2012 de 1.067.260 habitantes, equivalente al 52.55% de la población proyectada al 2012 para el Departamento.

¹²²Centro de estrategia y competitividad UNIANDES, *SANTANDER: Entorno de negocios competitivo frente al mundo*. Bogotá D.C. noviembre de 2006.

Su demarcación obedece, de una parte, a la compleja relación funcional que surge entre los conglomerados urbanos que habitan las capitales de estos municipios como consecuencia de la conurbación, que se refleja en la concentración en su suelo de actividades comerciales, de industria, manufactura y de servicios especializados con radio de influencia sobre todo el nororiente colombiano; y de otra parte, a la existencia y operación de un sistema de gobierno de doble nivel en el que al lado de las estructuras de administración territorial municipal actúa una entidad denominada área metropolitana de Bucaramanga, de carácter asociativo no territorial y en la que, por consecuencia, el territorio (que se forma por la sumatoria de los territorios de los municipios que la integran) solo delimita el radio (metropolitano) de sus competencias especializadas.

Se ha dado tratamiento oficial de área metropolitana a este conglomerado desde 1979, año en que el Decreto 3104 autorizó su institucionalización en atención al proceso de conurbación que para entonces se suscitaba en torno a Bucaramanga y en el que, en respuesta a esta iniciativa del legislador material se organizó la Asociación de Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMAB), entidad que vino a ser sustituida por el Área Metropolitana de Bucaramanga, cuyo funcionamiento se dispuso mediante ordenanza N°. 020 del 15 de Diciembre de 1981 con integración por parte de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Girón, y la atribución a Bucaramanga de la condición de municipio núcleo.

Aunque la originaria asociación estaba integrada no sólo por los cuatro municipios que pasaron a conformar el Área Metropolitana de Bucaramanga, sino, además, por Piedecuesta, Lebrija, Rionegro y Tona, faltó visión de futuro para disponer la incorporación de estos últimos a la nueva entidad, situación que vino a corregirse parcialmente en el año de 1985, año en que mediante Decreto 332 del 2 de marzo se formalizó la anexión de Piedecuesta al Área Metropolitana de Bucaramanga.

El sistema de doble nivel de gobierno que ha adoptado la legislación colombiana para facilitar la gobernabilidad institucional de las áreas metropolitanas ha reportado en el caso de Bucaramanga, ventajas relativas en materia de

planificación del desarrollo y de planeación del territorio, en la medida en que desde esa entidad se han adelantado ejercicios de planeación del desarrollo metropolitano se han extendido lineamientos de ordenamiento territorial metropolitano, se ha prospectado la planeación estratégica del área metropolitana, se ha diseñado el plan vial metropolitano, actividades a las que se ha sumado el ejercicio de la autoridad en materia de transporte masivo y metropolitano bajo cuya dirección se ha puesto en marcha el sistema integrado de transporte masivo.

Pero, si el fin último de la planeación del desarrollo metropolitano se mide en función del logro de una administración eficiente del territorio en materia ambiental, de movilidad, económica, social, demográfica, cultural y tecnológica, proclive al desarrollo, la realidad obliga a concluir que no son pocos los problemas que subsisten y que han sobrevenido a esa planeación después de dos décadas de haber sido puesta en marcha.

La afectación medioambiental que entraña para la población circundante al Carrasco, la irresuelta localización del sitio de disposición final de residuos sólidos en el área metropolitana tras las circunstancias que determinaron la decisión del cierre definitivo del relleno sanitario; el estado de abandono que presentan los parques y áreas verdes a pesar de la episódica intervención de las autoridades municipales; la progresiva deforestación de los cerros orientales y la consiguiente erosión de sus faldas por acción del invierno; la falta de control suficiente sobre los asentamientos humanos en zonas de alto riesgo; la insuficiencia y la caótica inestabilidad de las rutas que experimentan los usuarios del sistema integrado de transporte masivo metropolitano; y la compleja problemática de la movilidad vehicular a través del área metropolitana, son tan sólo algunos de los problemas que aquejan a la comunidad y al territorio metropolitanos y que mueven a cuestionar acerca de la funcionalidad de este sistema de administración dual metropolitana.

Algunos de estos problemas tienen origen en la estructuración misma que el ordenamiento jurídico ha hecho de las áreas metropolitanas como entidades

administrativas, pues no existe una deseable coherencia entre su naturaleza asociativas y las condiciones de participación de sus integrantes en materia de aportes; su forma de organización es excesivamente rígida y no responde en consecuencia a tipos de áreas metropolitanas que deben obedecer a problemáticas no necesariamente vinculadas a la conurbación; no hay una fórmula flexible y útil para una definición pertinente de los hechos metropolitanos que son factor determinante para la definición del ámbito competencial de estos entes, no se les ha dotado de una estructura patrimonial y rentística autónoma en relación con los entes que las conforman, ni se ha dispuesto un sistema de integración de sus órganos de administración que responda a criterios de legitimación para el acceso y que, consiguientemente, asegure la rendición de cuentas a la comunidad y no tan sólo a sus representantes.

Otros problemas tienen su causa en la falta de consolidación de la autoridad, territorial y sectorialmente. Por ejemplo, resulta inexplicable la existencia de sendas autoridades de tránsito en los cuatro municipios que conforman el área. Idéntica reflexión cabe hacer en relación con cada una de las secretarías de despacho y entes descentralizados que conforman las administraciones municipales, máxime si no existe un fluido diálogo entre estas, ni una deseable articulación desde la entidad metropolitana.

Finalmente, hay problemas, como los que guardan relación con la insuficiencia de conectividad física del territorio metropolitano, que no parecen llamar adecuadamente la atención de todos los municipios miembros del área metropolitana, quizás en razón de la convergencia que tienen las relaciones metropolitanas con el núcleo territorial, circunstancia ésta que parecería mover el centro de la gestión en la materia a las autoridades de dicho núcleo, restándole control y eficacia.

Así las cosas, se justifica la determinación de este primer círculo o eje de asociatividad por la necesidad de asegurar la adhesión de los municipios que lo conforman y del área metropolitana que ellos integran, a un modelo pertinente de

arreglo corporativo que les permita incursionar en el esquema de ordenamiento territorial flexible que promueve la LOOT, en procura de una administración favorable al desarrollo integral, sostenible y competitivo, y que honre los principios constitucionales de la función administrativa: economía, eficiencia, igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

2.4.2. Ámbito núcleo de desarrollo provincial metropolitano

Este ámbito cubre el territorio de los municipios de *Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara, y Rionegro*, localizados al suroccidente de la provincia histórica de Soto sobre el costado occidental de los andes orientales, con una extensión de 3.545 km², equivalente, aproximadamente, al once punto seis por ciento (11.6%) del territorio del departamento de Santander¹²³, y una población de 1.147.885 habitantes¹²⁴, equivalente al 56.519% de la población actual del Departamento.

Su demarcación para la asociatividad territorial se fundamenta en la estrecha vinculación funcional y socio geográfica que existe entre los municipios que la conforman; en la consiguiente comunidad de oportunidades y amenazas que afectan positiva o negativamente el desarrollo integral de la economía en el territorio, y a la vocación de extensión que tiene la problemática derivada de la conurbación del área metropolitana sobre los municipios de su periferia inmediata, en especial en lo que atañe a los impactos ambientales causados por la contaminación con fuente en el hábitat conurbado; razones estas que hacen aconsejable la vinculación de todo el territorio así demarcado a una institucionalidad pública común que facilite la extensión de los servicios especializados que constituyen la fortaleza de los municipios del área metropolitana, a sus más inmediatos vecinos; que promueva la homogenización

¹²³ DEPARTAMENTO DE SANTANDER, Decreto 304 de 2005.

¹²⁴ DANE, 2005

de las condiciones de competitividad en el territorio, gestione el riesgo ambiental derivado de la conurbación, gestione la optimización de la infraestructura de transporte dentro de la subregión, mejore la prestación de servicios de salud, educación y domiciliarios entre los municipios, entre ésta y las demás subregiones, el país y los flujos de comercio exterior, y que en resumen, promueva un desarrollo integral, sostenible y equitativo en la subregión¹²⁵.

Cabe destacar la importancia que reviste el municipio de los Santos para la articulación de los municipios del área metropolitana al circuito turístico que se extiende a lo largo de las provincias Comunera y Guanentina.

2.4.3. Ámbito provincia histórica de Soto

La delimitación de este ámbito toma como referente el criterio de identidad cultural que se ha forjado en los habitantes del territorio andino de la provincia de Soto que fuera erigida en 1850 por el Congreso de la República¹²⁶ y se constituye por los municipios que integran los núcleos de desarrollo provincial metropolitano y de Soto Norte, a saber: Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara y Rionegro, Tona, California, Charta, El Playón, Matanza, Suratá, y Vetas, todos, excepción hecha de Santa Bárbara y Los Santos, inscritos en la Cuenca Superior del Río Lebrija¹²⁷. Su extensión es de 5.210 kilómetros cuadrados¹²⁸ y su población de 1.186.445 habitantes¹²⁹ equivalentes al 60.6% de la población total del departamento.

¹²⁵ ADEL METROPOLITANA. Plan de Marketing Territorial para el Departamento de Santander. Proyecto diseño e implementación piloto de un plan de mercadeo territorial para el Departamento de Santander. Consultado en http://www.adel.org.co/biblioteca/documentos_upload/libro%20adel.pdf el 25 de marzo de 2013.

¹²⁶ CODAZZI, Agustín 1793-1859, Colombia; Comisión Corográfica; por la Comisión Corográfica, bajo la dirección de Agustín Codazzi. Geografía(SIC) física y política de las provincias de la Nueva Granada. Colección Credencial Historia. . Publicaciones del Banco de la República. Archivo de la Economía Nacional. Documento digitalizado por biblioteca virtual del Banco de la República, 2005.

¹²⁷ CDMB-CTAS, Resumen ejecutivo del Plan de Ordenación y Manejo Forestal de la Cuenca Superior del Río Lebrija, febrero 6 de 2009.

¹²⁸ DEPARTAMENTO DE SANTANDER. Decreto 304 de 2005.

¹²⁹ DANE, 2005

La justificación de esta demarcación territorial para la asociatividad, aunque compleja, tiene por elemento articulador la necesidad de complementación entre dos núcleos provinciales que comparten un mismo ecosistema, en alta medida una misma cuenca; comparten las ventajas y desventajas de una infraestructura vial común, se tributan recíprocos servicios, constituyen un territorio continuo camino del Norte de Santander y de Venezuela, y existe entre ellos, en síntesis, una íntima relación de interdependencia.

Además, esta demarcación constituye un elemento importante de articulación entre la provincia de Soto y las subregiones Occidental, Centro y Suroccidental del departamento de Norte de Santander; entre los municipios de aquella y los municipios de Cácuta, Chitagá, Mutiscua, Pamplona, Cucutilla, Arboledas, Salazar, Villacaro y Cúchira¹³⁰, cuyas jurisdicciones territoriales involucran terrenos del referido Páramo; entre las Corporaciones Autónomas regionales CDMB y CORPONOR, puesto que estas dos entidades ejercen sus competencias ambientales sobre el 26.07% y el 73.92% del páramo, respectivamente¹³¹; y entre los municipios del Área Metropolitana de Cúcuta y del Área metropolitana de Bucaramanga, comoquiera que sus acueductos, salvedad hecha del de Piedecuesta, se sirven de las aguas que se originan en el Páramo de Santurbán.

Este circuito, círculo o eje de asociatividad reviste especial importancia si se toma en consideración que los municipios de Soto Norte, a pesar de sus riquezas naturales, constituyen en suma una subregión que podría considerarse débil en materia de desarrollo y de calidad de vida, circunstancia ésta que haría de una alianza con los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, que pueden considerarse fuertes en relación con aquellos en materia de desarrollo, una vía privilegiada para el acceso a recursos de fuente nacional.

¹³⁰CORPONOR. Nuestro páramo de Santurbán está blindado. Consultado en http://www.corponor.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=1074:nuestro-paramo-de-santurban-esta-blindado&catid=1:latest-news&Itemid=50 el 28 de marzo de 2013

¹³¹

Resulta particularmente interesante que en los estudios de marketing territorial se muestre como una ventaja de Soto Norte *la presencia de plantas de gran valor por sus propiedades aromáticas y medicinales y por su potencial para la agroindustria de esencias, tales como la Salvia, el Arrayán de Páramo, el frailejón, la Valeriana, el romero*, de gran valor en el mercado internacional, que hasta el momento se encuentran desaprovechadas; que la precaria agricultura que allí se desarrolla se lleve a efecto *con aplicación de técnicas tradicionales tales como, quemas, talas, siembra de cultivos limpios en el mismo sentido de la pendiente de los que en la mayoría de los casos se obtienen cosechas de bajos rendimientos y deterioro de los suelos*; que *la pequeña minería de oro, que ocupa un renglón importante en la economía de la región*, se realice con bajos márgenes de *tecnificación* y con deterioro del medio ambiente¹³².

Lo anterior, por cuanto todas y cada una de estas condiciones revela una deficiencia en la oferta de educación tecnológica pertinente, campo en el que el área metropolitana tiene fincadas sus mayores fortalezas que podría extender a Soto Norte; pero, además, porque el desarrollo que vienen experimentando los servicios médicos en el área metropolitana, puede representar una oportunidad para promover, de la mano del sistema educativo intermedio y con aplicación de capital privado, una línea de agroindustria que fortalezca esta ventaja competitiva sub regional.

No puede perderse de vista que la asociatividad que es privilegiada en la asignación de recursos de fuente nacional debe fundarse en la suscripción de contratos planes y que estos persiguen como última razón, la coordinación interinstitucional entre diferentes niveles de gobierno para realizar y cofinanciar proyectos estratégicos de desarrollo territorial con proyección a mediano y largo plazo, de forma tal que un contrato plan en este ámbito territorial, se revela como un excelente instrumento de articulación de proyectos estratégicos que involucran

¹³² ADEL METROPOLITANA (2009). Plan de Marketing territorial para el Departamento de Santander. Consultado en http://www.adel.org.co/biblioteca/documentos_upload/libro%20adel.pdf el 3 de abril de 2013.

soluciones ambientales, garantía de recursos naturales necesarios para asegurar la sostenibilidad de grandes núcleos urbanos, promoción del capital humano, mejoras en la competitividad, e intervención multisectorial a través de la agricultura, la agroindustria, la medicina, la educación, el comercio, el comercio, la minería sostenible y el turismo vinculado al disfrute del paisaje, rico en páramos, montañas escarpadas, sistemas lagunares y cuevas.

Huelga decir que el mejoramiento de las técnicas de explotación que emplea la pequeña minería demanda, también, la oferta de servicios de educación intermedia, extensión que debe percibirse como una oportunidad para promover la preservación del recurso hídrico, vital para la sostenibilidad del desarrollo del área metropolitana de Bucaramanga.

2.4.4. Ámbito ciudad región.

Este ámbito comprende a los municipios que conforman los núcleos de desarrollo de las provincias De Mares y Metropolitana, a saber: de un lado, Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta; y de otro, Barrancabermeja, El Carmen de Chucurí, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente de Chucurí y Zapatoca.

La demarcación de este ámbito responde a la necesidad de anticipar un modelo de desarrollo sostenible para la gran región urbana que se generará en el futuro próximo a lo largo del eje transversal Barrancabermeja – Bucaramanga, siguiendo la tendencia perceptible al desarrollo de un urbanismo difuso y demográfico en los dos sentidos, de Girón hacia Lebrija y el bajo Betulia, y desde las goteras del caso urbano de Barrancabermeja hacia las tierras de Betulia Baja, en los dos casos hasta el encuentro de la represa de Hidrosogamoso, por causa del cauce que sigue la demanda de tierras urbanas en los dos conglomerados extremos (Barrancabermeja y Área Metropolitana de Bucaramanga), de las fuerzas sociales y económicas que han impulsado la formación de Tienda Nueva como un centro urbano de gran prospección sobre el mismo eje, de las dinámicas que apareja la

relocalización de la base productiva del departamento hacia el Magdalena medio, y del potencial del embalse como atractor del eco turismo y del turismo de aventura, asociadas como están estas actividades a la explotación de los espejos de agua.

El cambio que experimentará el uso del suelo, los retos que impone la preservación ambiental frente a las fuerzas del urbanismo, la preparación de los habitantes raizales para que puedan afrontar con éxito su vinculación a los flujos de la economía turística sin detrimento de sus prácticas económicas ancestrales, la anticipación de planes y programas de seguridad que demanda el turismo, el mejoramiento de los índices de NBI, la extensión de programas de educación, el fortalecimiento *los servicios y actividades urbanas de las cabeceras de provincia y de la ciudad región*, la gestión del restablecimiento del eje vial afectado por la construcción del embalse y por las fuerzas de la naturaleza y su ampliación en la modalidad de doble calzada, el fomento de la reforestación en compensación de la extracción de los bosques naturales, entre otros frentes de trabajo que se avizoran, justifican suficientemente esta demarcación.

Se hace necesario, en síntesis, como se ha previsto en el Plan de Desarrollo del Departamento 2012-2015, *aprovechar las ventajas que proveen las aglomeraciones urbanas y desarrollar, a partir de la complementariedad, actividades de mayor complejidad funcional, dinamizando las potencialidades conectoras de su localización geoestratégica y la naciente represa de Hidrosogamoso, así como desarrollar nuevas funciones y facilidades urbanas alrededor del eje troncal Ruta del Sol (a partir de la relocalización de la industria avícola en Cimitarra y Puerto Parra).*

Barrancabermeja, sin embargo, tiene su propia visión de la ciudad región, visión que no contempla explícitamente los requerimientos expuestos en torno a la transformación del eje vial Bucaramanga Barrancabermeja, muy a pesar de la consideración que se hizo en el *Gran Acuerdo Social Barrancabermeja 100 años*, de la construcción de la doble calzada en dicho eje y del embalse de

HidroSogamoso, como factores determinantes del desarrollo regional. En el contexto de ese gran acuerdo, la región del Magdalena Medio se encuentra dividida en tres subregiones, y Barrancabermeja forma parte y oficia como nodo de la primera de ellas, que vincula a Barrancabermeja, Rionegro, Sabana de Torres, Puerto Wilches, Betulia, San Vicente, El Carmen, Puerto Parra, Simacota, Yondó, San pablo y Cantagallo.

2.4.5. Ámbito de turismo aventura, salud y cultura

Este ámbito está determinado territorialmente por el potencial turístico que ofrece el departamento de Santander en las modalidades de turismo de aventura, salud y cultura, tomando en consideración los principales destinos, la viabilidad de articulación que estos ofrecen entre sí, y la explicitación que los respectivos municipios han hecho en relación con el carácter estratégico de esta actividad como motor de su desarrollo integral, esto es, como un factor de crecimiento económico, pero capaz de dinamizar otros sectores de su economía y de obrar como fuente de mejoramiento de la calidad de vida de la población receptora y de fortalecimiento de su propia identidad.

El turismo es una actividad que ha sido apreciada como factor potencial de desarrollo por prácticamente todas las provincias en su planeación prospectiva, aunque su explotación ha alcanzado diferente grado de madurez en cada una de ellas, tanto como en las diferentes modalidades de la actividad.

Sin perjuicio de las potencialidades que de suyo ofrecen la historia, la cultura y la geografía santandereanas para el despliegue de la industria, y aún de las primeras tentativas de explotación con base en mercados naturales, puede decirse que ese estado actual del turismo es el resultado de una apuesta que hizo el departamento en el modelo de desarrollo endógeno que se propuso en su plan prospectivo Santander 2015, en el que indujo la especialización de funciones e interrelaciones en torno a cinco corredores especializados de desarrollo, entre los cuales se

encontraba el turístico, territorialmente disperso a lo largo y ancho del departamento.

Pionero, por la madurez de sus interrelaciones funcionales, así como por la notoriedad de sus riquezas históricas, culturales, paisajísticas y arquitectónicas, el corredor territorial que ofrecían las provincias Comunera y Guanentina ha venido adquiriendo fuerza como motor de desarrollo sub regional, al tiempo que ha permitido la extensión de la industria a lo largo de la troncal central, camino de la provincia de Soto, por un extremo, y de la provincia de Vélez, por el otro.

La aproximación a la provincia de Soto se potenció por el reconocimiento del Cañón del Chicamocha como Parque Nacional con la consolidación del proyecto Parque Nacional del Chicamocha (PANACHI), a tan sólo cuarenta minutos de viaje por carretera desde Bucaramanga y con comunicación directa, vía teleférico, con el municipio de Los Santos y con la formación geográfica de la Mesa de Jéridas, tan vinculada al turismo recreativo local en el área metropolitana de Bucaramanga. Esta situación, aunada al potencial que ofrece el área metropolitana como centro prestador de servicios, a las bondades de su geografía, de las que dan fe las formaciones de la Mesa de Jéridas y la Mesa de Ruitoque; a las facilidades para la práctica del Golf; a las corrientes de aire cálido que permiten la práctica de parapentismo durante todo el año desde diferentes sitios y en particular, desde la Mesa de Ruitoque; y en particular a las potencialidades que ofrece para el turismo de salud, hacen posible la articulación del área metropolitana a este gran circuito turístico con vinculación de los pueblos andinos del departamento.

Se trata de un ámbito extensible en el corto plazo merced a las potencialidades de la provincia de Soto Norte en materia de turismo ecológico, y a las perspectivas turísticas que ofrecen los espejos de agua que se forman en la actualidad sobre los ríos Tona y Sogamoso, cuya potencialidad permitiría la consolidación del departamento de Santander, integralmente considerado, como un clúster de servicios turísticos especializados.

2.5.Las alternativas Institucionales para la organización del territorio regional y subregional en contextos metropolitanos

La normativa constitucional y legal rectora de la organización territorial en estricto sentido, vale decir, la que atañe a la creación, ordenación y el funcionamiento de entidades que tienen por núcleo y elemento esencial al territorio, sólo contempla, de manera general, alternativas organizacionales además del Estado Nacional: Departamentos, Distritos, Municipios y Territorios Indígenas. Pendientes de desarrollo por parte de legislación orgánica de ordenamiento territorial, han quedado las autorizaciones constitucionales para que las Regiones y las Provincias puedan tener el carácter de entidades territoriales. Entre tanto, las regiones y provincias se conciben como entidades administrativas.

La Ley 1454 de 2011, llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, ha pospuesto la normativa derivada atinente al régimen jurídico de las Regiones y las Provincias como entidades territoriales, y ha hecho una apuesta en favor de un modelo flexible de organización que conjuga altos márgenes de la caracterización propia de los entes administrativos de tipo corporativo, con pequeñas imbricaciones de la naturaleza propia de las entidades territoriales, con el objeto explícito de facilitar la definición de una instancia intermedia de administración producto de la asociación que en ejercicio de su autonomía, y como resultado de sus propias visiones prospectivas, realicen los municipios, distritos y departamentos.

2.5.1. Alternativas institucionales para la organización de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Ha quedado visto cómo la experiencia internacional relacionada con la organización institucional especializada en el gobierno y administración de zonas, áreas y regiones metropolitanas se manifiesta en una vasta gama de alternativas que oscilan entre dos extremos: la consolidación de una única institución y la fragmentación institucional absoluta.

La experiencia colombiana da cuenta de los dos extremos: de un lado, la consolidación materializada con la constitución del Distrito Especial de Bogotá; y de otro lado, la fragmentación administrativa que observan áreas metropolitanas como la que se ha conformado en torno a la ciudad de Cali.

La legislación, por su parte, ha dispuesto una forma de organización basada en un concepto de administración dual en el que subsisten con la plenitud de su autonomía las administraciones y competencias de los municipios que forman parte del área metropolitana; se reservan algunas competencias para unas entidades meramente administrativas, de segundo nivel y de tipo asociativo, para su ejercicio en el radio metropolitano; al tiempo que se ejercen competencias especializadas en el ámbito territorial por parte de entidades descentralizadas por servicios del orden nacional.

A partir de 1991 el ordenamiento constitucional abrió una nueva alternativa de tipo consolidacionista, en virtud de la cual, las entidades administrativas denominadas áreas metropolitanas pueden convertirse en entidades territoriales del tipo de los distritos, integrando en una sola organización institucional a los municipios que las conforman.

Hasta el momento, la conglomeración que se ha formado por la integración y complementación de las funciones y relaciones resultantes de los procesos de urbanización de tipo metropolitano en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, se administra por el sistema dual, de modo tal que subsisten competencias estrictamente municipales, a cargo de cada uno de los municipios, al lado de competencias administrativas metropolitanas a cargo de la entidad del Área Metropolitana de Bucaramanga, y otras tantas a cargo de entidades descentralizadas del orden nacional.

En consecuencia, se cuenta con un modelo de administración que se aproxima más al extremo modélico de la fragmentación que al de la consolidación, en el

que, entre otras secuelas perniciosas, se duplican, triplican y hasta cuadriplican ineficientemente algunas funciones administrativas, se desaprovechan las bondades de las economías de escala en el gasto público local, se pierde terreno en materia de competitividad, se facilita la existencia de subsidios no perceptibles entre entidades públicas, y se multiplican las oportunidades para la inequidad territorial.

Un panorama general de esta fragmentación se obtiene, dejando a un lado las entidades descentralizadas del orden nacional, a partir del inventario de las secretarías de Despacho, Departamentos administrativos y Oficinas asesoras que conforman la organización administrativa del sector centralizado de las administraciones de los municipios que forman parte del área metropolitana de Bucaramanga .

En adición al extenso y reiterativo escenario que ofrecen estas organizaciones, el área metropolitana de Bucaramanga, cuenta con cuatro subdirecciones (administrativa y financiera, de planeación e infraestructura, de transporte metropolitano, y ambiental), y dos oficinas (asesora jurídica y de control interno).

La Corporación para la defensa de la Meseta de Bucaramanga, por su parte, cuenta con seis subdirecciones (de ordenamiento y planificación integral del desarrollo, de evaluación y control ambiental, de Gestión ambiental urbana sostenible, de gestión ambiental rural, de recursos físicos, financieros y administrativos, y de control interno), dos oficinas (de direccionamiento estratégico e inteligencia competitiva. Y de cultura ambiental), y una Secretaría General.

2.5.1.1. Distrito Metropolitano de Bucaramanga

Ante esta compleja y prolija maraña administrativa, la única alternativa que ofrecía la legislación orgánica territorial vigente hasta junio de 2011 consistía en la conversión del área metropolitana en un distrito metropolitano, opción esta que fue

analizada en profundidad dentro del trabajo Distrito Metropolitano de Bucaramanga: Fundamentos, aludido en otros apartes de este trabajo, con una prolija exposición de motivos que mantienen a plenitud su vigencia.

Ahora bien, expedida como ha sido la Ley 1617 de 2013, por medio de la cual se dispuso todo lo concerniente a la estructura, organización política y administrativa, funcionamiento, y régimen fiscal de los Distritos, el mencionado estudio mantiene su validez y no demanda más actualización que en los siguientes aspectos:

En primer lugar, dado que la Ley 1617 ha regulado lo concerniente a la creación de los Distritos, estableciendo los requisitos para el efecto, obliga a cuestionar, si tales requisitos son exigibles a los distritos resultantes de la conversión de un área metropolitana, y en tal caso, si en el caso particular objeto de este estudio se cumplen los mismos.

Al punto es preciso connotar que la Constitución Política solo dispone en la materia que las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley, y que la Ley 128 de 1994, dando desarrollo a esta norma, estableció: las Áreas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueba, en consulta popular los ciudadanos residentes en el Área Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En este caso, los municipios integrantes del Área Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán 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 de Santafé de Bogotá.

Por su parte, la Ley 1617 de 2013, que en su artículo 138 derogó toda norma que le resultara contraria, reguló, como ha quedado dicho, lo atinente a los requisitos para la creación de los distritos, exceptuando tan solo de su cumplimiento, a aquellos Distritos que hayan sido reconocidos como tales por la Constitución y la

ley o los municipios que hayan sido declarados Patrimonio Histórico de la Humanidad por la Unesco.

Pues bien, se considera que la situación de la conversión de un área metropolitana en Distrito es una materia de la que se ocupó de manera expresa el constituyente al establecer una autorización especial y por tanto diferente a la que gobierna la creación ordinaria de un Distrito por parte de uno o varios municipios que no se hallen previamente organizados como un área metropolitana, de forma que la derogación general que realiza el artículo 138, de la ley 1617 interpretada a la luz de los efectos del artículo 8º ibídem, no afecta la vigencia del artículo 28 de la ley 128 de 1994.

Por tanto, mientras el artículo 28 de la ley 128 de 1994 no sea derogado un área metropolitana, bajo la condición de que su existencia anteceda al 23 de febrero de 1994 (fecha de promulgación de la ley 128 en cita), está autorizada por norma constitucional para convertirse en distrito, con independencia del número de habitantes que cuente, y sin necesidad de obtener concepto conjunto, previo y favorable sobre la conveniencia de crear el nuevo distrito, de las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y la Cámara de Representantes, y la Comisión de Ordenamiento Territorial como organismo técnico asesor, sometido a consideración de las Plenarios del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, respectivamente, si bien la decisión de ir a consulta está sujeta al control político del Concejo Municipal.

Por su parte, el proyecto de ley aprobado por el Congreso de la República, objetado parcialmente por el Presidente, y finalmente sancionado como ley 1625 de 2013, conserva esta regulación especial para la conversión de un área metropolitana en Distrito sin sujetarla a la condición de preexistencia que hoy se establece, y adiciona esta normativa especial con disposiciones especiales atinentes a la iniciativa para promover su creación, la que radica en los Alcaldes de los Municipios que hacen parte del área metropolitana, en la tercera parte de

los concejales de dichos municipios, o en el diez (10%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios, y con la regulación del procedimiento que deben seguir los promotores de la creación del distrito ante la Registraduría del Estado Civil, y ésta para la convocación y la organización de la consulta popular.

Ahora bien, en ausencia de norma legal que regulara la materia específicamente atinente a la creación de distritos, algunos municipios, individualmente considerados, y al margen de las áreas metropolitanas que integraban, recurrieron al expediente de la reforma constitucional mediante acto legislativo para la creación de distritos. Tales fueron los casos de Barranquilla y Buenaventura, y la tentativa fallida de creación, mediante el Acto Legislativo 2 de 2007 de los de Distritos de Tumaco; Popayán, Cúcuta, Tunja, y Turbo.

Esta alternativa mantiene su vigencia, aún bajo la actual regulación legal de la materia. Sin embargo, parece pertinente advertir que la validez de este tipo de reformas constitucionales puede ser objeto de controversia a la luz de los alcances de la jurisprudencia constitucional vigente en relación con la exequibilidad de los actos reformativos de la constitución por parte del constituyente derivado, controversia que debe resolverse con aplicación de un test que permita definir si con ella se produce en realidad, una sustitución esencial de la constitución por vaciamiento de la autonomía de los municipios, dadas las implicaciones que tiene la creación un distrito a partir de un colectivo de municipalidades que en cuanto tales desaparecerían sin el agotamiento de las instancias políticas territoriales, esto es, sin concepto previo de los concejos municipales, o sin consulta popular previa (Sentencias C-970 de 2004, C-1040 de 2005, C-588 de 2009).

A consecuencia de la conversión del área metropolitana en distrito, y en virtud de lo dispuesto por el artículo 28 de la ley 128 de 1994 (y de lo proyectado por el inciso 2º del artículo 36 del proyecto de ley de áreas metropolitanas), los municipios integrantes del Área Metropolitana, todos y no tan sólo los municipios periféricos, desaparecerán como entidades territoriales y quedarán 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 de Bogotá, lo que implica que dichas normas prevalecen por sobre las que dispone el artículo 34 a 38 de la ley 1617 de 2013 para los demás distritos, prevalencia que se explica por la necesidad de garantizar un marco especial de administración local a las localidades que se forman a partir de un ente territorial.

El Distrito tendría, por únicas autoridades (para su gobierno y administración), un Concejo Distrital, un Alcalde Distrital, los Alcaldes y las Juntas Administradoras Locales, y las entidades que el Concejo, a iniciativa del Alcalde Distrital, cree y organice; y por órganos de control a una única Personería Distrital y una única Contraloría Distrital.

El Concejo Distrital, además de las funciones que la constitución y la ley les confieren a los concejos municipales, tendría, entre otras facultades normativas de las competencias reglamentarias de las actividades que justifican la creación del Distrito, tales como las actividades turísticas, recreacionales, culturales, deportivas en espacios de uso público; para prevenir y conjurar el detrimento que a consecuencia del cambio climático o de las actividades de las personas puedan sufrir el patrimonio cultural, del patrimonio ecológico, de los recursos naturales, del espacio público y del medio ambiente en general; para dividir el territorio en localidades y asignar a éstas competencias y recursos.

Para garantía de una adecuada armonización de competencias dentro del territorio distrital, el Alcalde Distrital recibe en el contexto nuevo normativo, amplias competencias para la promoción del desarrollo local a través de figuras de integración y asociación que aseguren la armonización de los planes de desarrollo del distrito con las demás entidades territoriales, generando economías de escala que promuevan la competitividad; así como promover la coordinación y la concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en materia territorial,

para lograr el mejoramiento de la gestión distrital y para el despliegue de infraestructuras conducentes al desarrollo y la competitividad nacional.

Habría en tal caso, para el Distrito, sin perjuicio de los planes de desarrollo local (adoptado por la Junta Administradora Local), un plan de desarrollo distrital que prestaría el servicio de eje para la formulación y elaboración de los planes sectoriales, y un único plan de ordenamiento territorial respetuoso, claro está, de los derechos adquiridos en materia de usos del suelo.

La administración específica de las localidades tiene asegurada su autonomía en la medida en que los Alcaldes Locales, si bien designados por el Alcalde Distrital, deben ser, necesariamente, designados con base en una terna que elabora y presenta la Junta Administradora Local, cuyos miembros son elegidos popularmente en un número no superior a doce (12) para periodos de cuatro (4) años por los ciudadanos hábiles de su jurisdicción.

Las Juntas Administradoras Locales, además de la atribución para la adopción del Plan de Desarrollo Local y de la iniciativa que se les reconoce en materia de inversión para ante las autoridades nacionales y distritales, tienen competencias expresas para vigilar y controlar la prestación de servicios públicos y la ejecución de la inversión de recursos públicos en la localidad.

Además, en cada una de las localidades habrá un Fondo de Desarrollo Local que se nutre, entre otras fuentes menores, de las partidas que se asignen a las respectivas localidades, de las que se apropien en el presupuesto del distrito para ese fin, de las que le transfiera la Nación y de las multas y sanciones económicas que en ejercicio de sus atribuciones impongan los alcaldes locales.

Con cargo a este fondo financiarán la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de la Juntas Administradoras Locales, las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones Plenarias y comisiones permanentes en el periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias.

Dicho Fondo constituye un patrimonio autónomo dotado de personería jurídica, cuyo ordenador del gasto es el alcalde local.

Así las cosas, esta alternativa permitiría conciliar las ventajas de la consolidación institucional en materia de economía, competitividad, y servicio, con el aseguramiento de un margen razonable de autonomía para todas y cada una de las localidades.

2.5.1.2. Alternativa de fortalecimiento del área metropolitana de Bucaramanga y sus municipios adyacentes

Ha quedado visto línea atrás, la debilidad estructural de las áreas metropolitanas en Colombia, y cómo, esta debilidad tiene entre otras, las siguientes causas: Su frágil estructura financiera, la marcada concepción nuclear que desestimula a la periferia, y la ambigüedad del concepto “hecho metropolitano”, concepto que tiene relación directa con la delimitación del ámbito material de competencias metropolitanas¹³³.

El proyecto de ley número 141 de 2011 Senado, 133 de 2012 Cámara, hoy ley 1625 de 2013, incorpora algunas disposiciones que podrían estimular la vinculación al área metropolitana de Bucaramanga de municipios que, como Lebrija, Los Santos y Rionegro, se encuentran ya integrados a una misma red urbana¹³⁴ con Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, al tiempo que pueden fortalecer las finanzas de esta entidad, engrosar su rol funcional material y disminuir la fragmentación institucional en la subregión.

¹³³En lo que respecta al área metropolitana de Bucaramanga, sus finanzas acusan una alta dependencia en relación con la contribución de valorización (en 2012 representaron el 96% de las rentas totales del área) y de los ingresos derivados de la ejecución de obras públicas metropolitanas, ingresos estos fluctuantes por naturaleza (BRC Calificación de riesgo AREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA, Enero 10 de 2013, consultada en <http://brc.com.co/archivos/DOC%20AMB%202013.pdf> el 1 de abril de 2013)

¹³⁴La conurbación, en estricto sentido, vale decir, como proceso de integración de la red urbana, considerada la localización del aeropuerto de Palonegro, la funcionalidad de las obras objeto de la concesión ZMB, y el urbanismo difuso existente en la mesa de Jéridas, involucra hoy a municipios como Lebrija, Los Santos y Rionegro, que no forman parte del área metropolitana de Bucaramanga.

En el orden financiero, las áreas metropolitanas van a poner a prueba el ánimo real de asociación que les asiste a sus miembros, en la medida en que les impone la obligación a las autoridades municipales (los Concejos Municipales a iniciativa de sus Alcaldes) de definir, so pena de incurrir en causal de mala conducta, las fuentes y los porcentajes de los aportes a los que se compromete el respectivo municipio con destino a la financiación de las funciones de la entidad, consultando para el efecto, el marco fiscal de mediano plazo de cada municipio.

No será esta, sin embargo, la novedad de la que dependa el futuro financiero de la entidad. En ello incidirá, en mayor grado y medida, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, y los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que adelanten las Áreas Metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes.

La conservación de las atribuciones ambientales en el perímetro urbano que la ley confiere en la Ley 99 de 1993 a las Áreas Metropolitanas que como la de Bucaramanga, cuentan con más de un millón (1.000.000) de habitantes urbanos, incide notablemente en su futuro, tanto rentístico, como funcional.

La introducción, a manera de componente del plan integral de desarrollo metropolitano, de la definición de las áreas de reserva para la protección del medio ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, la determinación de áreas estratégicas susceptibles a ser declaradas como áreas protegidas, permitirá a la Junta Metropolitana el ejercicio de una competencia que facilita, como pocas, la articulación de la visión integral y subregional del desarrollo, a la manera en que lo ha hecho el Área metropolitana del Valle de Aburrá.

Con todo, las principales modificaciones propuestas, de las que podría valerse el área metropolitana de Bucaramanga para fortalecerse institucionalmente, y para

contribuir a la disminución de la fragmentación de poder, residen en la nueva normativa que se proyecta acerca de la función del área metropolitana de identificar y regular los hechos metropolitanos, cuyo sentido y alcance impacta favorablemente el contenido del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (literal b del artículo 7), tanto como la distribución material y territorial de competencias entre el área metropolitana y los municipios que la conforman (art. 9).

En efecto, el artículo 6 de la ley 128 de 1994 define los hechos metropolitanos por su origen vinculado al fenómeno de la conurbación - sin detenerse a detallar su múltiple naturaleza-, y por su capacidad de afectación simultánea y esencial a dos o más municipios que integran un área metropolitana. El artículo 21.1, además de caracterizarlos por su capacidad de afectación transmunicipal, simultánea, los define sin referencia específica a la conurbación, se detiene en una enunciación detallada de su múltiple naturaleza económica, social, tecnológica, ambiental, física, cultural, territorial, política o administrativa, y establece los criterios que han de seguir las juntas metropolitanas para su determinación en cada realidad particular a partir de razones puramente estratégicas relacionadas con las causas y los efectos del impacto ambiental sobre ecosistemas, con la economía territorial, con la capacidad de inversión y gasto público, con la suficiencia público institucional. Con esto, se aproxima la institución del área metropolitana a la figura de la alianza estratégica entre los municipios que la conforman, connotación esta que resulta concordante con la naturaleza que la ley 1454 de 2011 le reconoce a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos territoriales.

Bajo esta perspectiva, y con base en razones de conveniencia estratégica, algunas de las competencias que hoy se ejercen por los municipios con fragmentación no razonable de políticas que deben irrigar acciones sobre el territorio de los diversos municipios, podrían trasladarse al área metropolitana, con notable impacto sobre el aparato administrativo de los municipios. Tal sería el caso de la seguridad alimentaria, la salubridad, la competitividad, las tecnologías, la movilidad vehicular, la autoridad de policía administrativa en materias específicas (ejemplo: Tránsito), la movilidad poblacional, la gestión de suelo, la

vivienda y equipamientos, los impactos ambientales, entre otros aspectos que bajo el marco del proyecto de ley pueden tener tratamiento de hechos metropolitanos a condición de que la Junta metropolitana, así los defina.

En tal contexto adquiere pleno sentido el Plan Departamental de Desarrollo de Santander 2012-2015 cuando establece como objetivo dentro de la línea de acción modelo territorial, el analizar los hechos metropolitanos con el fin de evaluar el futuro del Área Metropolitana de Bucaramanga o su expansión como Ciudad Región, derribando barreras vinculadas al referente físico de la conurbación, que en las actuales circunstancias entorpecen la aplicación de esta alternativa para dar respuesta a la organización institucional, no sólo al ámbito de jurisdicción metropolitana, sino también al de desarrollo provincial metropolitano.

Por último, resulta pertinente advertir que el proyecto de ley responde en mejor medida, sin que se pueda decir óptima, al reconocimiento de la realidad polinuclear o policéntrica que adquieren algunas áreas metropolitanas, o el modelo hacia el que se induce el desarrollo de algunas otras, como ocurre en el área metropolitana de Bucaramanga, atendiendo al crecimiento demográfico de los municipios que otrora fueron claramente periféricos, y a la desconcentración de la funcionalidad dentro del territorio metropolitano. En ello juega algún papel la supresión que se propone del órgano del Alcalde Metropolitano y la consiguiente ampliación del rol funcional del director del área metropolitana.

2.5.1.3. Las asociaciones territoriales

La fortaleza que a lo largo de este trabajo se ha reconocido al departamento de Santander y a sus municipios, de haber preservado y aprovechado para la planeación de su desarrollo, la clara identidad provincial, ha prestado grande utilidad, como ha quedado reseñado, la planeación del desarrollo.

Sin embargo, el nuevo marco definido por la LOOT, constituye un llamado a trascender el ámbito de la planeación para llegar al de la gestión asociada, validos

de instrumentos como el de la asociación de entidades territoriales, en la modalidad prevista por el artículo 14 de la ley 1454 de 2011.

Esta modalidad corporativa, resulta pertinente en el caso de la planeación y gestión del desarrollo en consenso, tanto entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y los demás municipios que se encuentran integrados a su red urbana; como entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y los demás municipios de la provincia de Soto.

Resulta, igualmente pertinente, para perfilar el desarrollo de la ciudad región, si bien la complejidad subjetiva que esta asociación implica permite sugerir que este tipo de alianza debe contar con el ejercicio activo de la función de coordinación a cargo del departamento.

Por último, aunque parece innecesaria en el caso de los municipios que ya forman parte del área metropolitana de Bucaramanga, nada obsta para que se recurra por ellos a este esquema de asociación cuando se trate de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras de ámbito regional, y aún para el cumplimiento de funciones administrativas propias de los municipios partícipes del convenio.

En esta modalidad asociativa, el elemento articulador radica en el contrato plan, como herramienta útil, no sólo para la planificación estratégica con visión territorial vinculada al territorio cuyo desarrollo se propone promover, vale decir, el territorio demarcado como ámbito de desarrollo provincial metropolitano, o el territorio demarcado como ciudad región; sino también para la subsiguiente gestión del desarrollo planificado.

Los elementos del contrato plan, en cada caso particular, deben ser materia de definición conjunta, mediante la definición consensuada de los objetivos de mediano y largo plazo que buscan el desarrollo integral de la población; de los proyectos que permiten la materialización de estos objetivos y cuya ejecución

demanda un plazo que supera el periodo de los gobiernos en ejercicio, y de los recursos que las partes aplicarán a su ejecución.

Este ejercicio cuenta con la ventaja que deriva en el caso de Santander la planeación prospectiva que se ha realizado y que aquí interpretada permite proponer, a manera de un borrador para el primer planteamiento para discusión, algunos de los objetivos que serían materia de cada una de las asociaciones propuestas:

a. Objetivos para discusión en el escenario de asociación de municipios en el ámbito denominado Ciudad región:

1. Objetivos relacionados con la sostenibilidad ambiental y el ordenamiento territorial:

- Concertación de los lineamientos generales para la determinación de los usos del suelo en el entorno de impacto del embalse por parte de las autoridades municipales competentes.
- Planeación de la gestión de los servicios públicos de conformidad con la vocación turística de la subregión.
- Gestión conjunta para la articulación de las actividades de la CAR y de la CDMB en el territorio de la subregión.
- Concertación de lineamientos para la adopción de un Sistema Integral de Gestión Ambiental por los municipios asociados.
- Gestión y mitigación de riesgos medio ambientales
- Gestión conjunta para la articulación de las actividades de la CDMB y de CORPONORTE en el territorio de la subregión.
- Concertación de lineamientos para la adopción de un Sistema Integral de Gestión Ambiental por los municipios asociados.
- Gestión y mitigación conjuntas de riesgos medio ambientales asociados a la conservación de las cuencas hídricas

2. Objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica

- Definición conjunta de programas de fortalecimiento del talento humano, que contemplen el mejoramiento de las competencias laborales para asegurar una mayor competitividad de los habitantes de la subregión en las actividades de las que ancestralmente han derivado su sustento, al tiempo que la adquisición de competencias necesarias para contribuir eficaz y eficientemente al desarrollo de una economía vinculada al turismo.
 - Planificación y gestión de la extensión de programas educativos ofrecidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga o concertados entre instituciones educativas del Área y los demás municipios de la subregión, para el fomento de la explotación técnica en el campo de la *medicina natural*, de las propiedades aromáticas y medicinales de plantas como, la Salvia, el Arrayán de Páramo, el frailejón, la Valeriana, el romero, abundantes en Soto Norte y hasta el momento desaprovechadas.
 - Planificación y Gestión de la extensión de programas educativos ofrecidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga o concertados entre instituciones educativas del Área y los demás municipios de la subregión, para la cualificación del talento humano aplicado a la *agricultura*, en términos que permitan la erradicación de técnicas tradicionales ineficientes y lesivas del suelo, de uso común en la región, y el aumento de la competitividad.
 - Planificación y Gestión de la extensión de programas educativos ofrecidos en el Área Metropolitana de Bucaramanga o concertados entre instituciones educativas del Área y los demás municipios de la subregión, para la cualificación del talento humano aplicado a la *pequeña minería*, el fomento de mejores márgenes de tecnificación y mitigación del impacto ambiental, y el aumento de la competitividad.

- Diseño de programas de fortalecimiento de las asociaciones de productores y de las pequeñas empresas en la región.
- Definición de una política conjunta de Apoyo al emprendimiento subregional.
- Concertación de una Política Pública Turística Subregional de mediano y largo plazo para el desarrollo sostenible, que contemple aspectos tales como la oferta y el marketing turístico de la subregión.
- Implementación de una Política Pública Turística para la promoción en el mediano plazo de una industria turística asociada a las fortalezas agroforestales, a los espejos de agua y a los páramos, que contemple la planificación de la oferta turística y la consulta de la demanda potencial.
- Concertación de condiciones que faciliten una efectiva complementación de los servicios de educación y salud de los municipios de la provincia.
- Promover la articulación de la inversión pública a diferentes niveles con el objeto de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en forma uniforme en la subregión.
- Creación de condiciones que faciliten el empleo de las TIC como plataforma tecnológica de los procesos educativos, en particular, en el nivel tecnológico.
- Promoción de acuerdos las subregiones Occidental, Centro y Suroccidental del departamento de Norte de Santander, para la extensión de los objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica.
- Promoción de acuerdos entre los municipios de la provincia asentados en los Páramos de Santurbán y del Almorzadero, con los municipios de las subregiones Occidental, Centro y Suroccidental del departamento de Norte de Santander en procura de la extensión de los objetivos relacionados con la sostenibilidad social y económica.

3. Objetivos relacionados con la Gestión conjunta del restablecimiento del eje vial y la infraestructura del transporte

- Definición y ejecución de actividades de gestión conjunta ante el Gobierno nacional que contemplen la vinculación ulterior a su firma, de la Nación al contrato plan.
- Objetivos para discusión en los escenarios de asociación de radio provincial metropolitano y provincia histórica de Soto
- Definición y ejecución de actividades de gestión conjunta ante el Gobierno Departamental y Nacional que contemplen la vinculación del Departamento y de la nación al contrato plan.

En torno a los objetivos concertados, los municipios deben asumir compromisos recíprocos para el cumplimiento de una misma función asociada al desarrollo planificado de la subregión, comprometiéndose a ejecutar acciones conjuntas y multisectoriales.

Esta es una labor que debe reiterarse, seha facilitado por la existencia de planes prospectivos provinciales que pueden hacer expedita la concertación de un *acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio*, acuerdo que supone la articulación de las visiones, diagnósticos, políticas, programas y metas que forman parte de los planes de desarrollo de los municipios que se asocien, mediante ejercicios ampliamente participativos, y que debe contener un diagnóstico territorial y una concertación en torno a la priorización de acciones objeto del compromiso.

Este acuerdo debe documentarse, tanto en lo atinente al diagnóstico territorial, como a los objetivos concertados y a las acciones conjuntas y recíprocas comprometidas, a la metas de corto, mediano y largo plazo, y a los indicadores de cumplimiento.

Es importante resaltar que las asociaciones propuestas tipifican el tipo privilegiado de alianzas que ameritan un tratamiento prioritario en la asignación de recursos

del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, en cuanto intervienen en ellas uno o más polos de desarrollo en asocio de municipios *débiles*, en procura del desarrollo subregional.

Convenido y documentado el acuerdo estratégico, deberán las partes suscribir el acta de compromiso con especificación de los sujetos intervinientes y del objeto, con inserción del documento visión y explicitación de la correlación existente entre los planes de desarrollo de los municipios intervinientes, concertación de un cronograma de compromisos, responsables y responsabilidades para el caso de incumplimiento.

Por último, procede la suscripción del contrato plan¹³⁵, en el que las partes, debidamente identificadas, definen las políticas, programas, estrategias y proyectos objeto del contrato, las actividades concretas a cargo de las partes, las cláusulas relativas a la administración del contrato, las delegaciones a que haya lugar, las condiciones para que proceda la delegación, para el ejercicio de las competencias delegadas y para el control de dicho ejercicio, los mecanismo de solución de conflictos, las fuentes de financiación y los procedimientos acordados para la ejecución de recursos, las cláusulas relativas a la responsabilidad por incumplimiento, y las reglas de cierre y cesación de obligaciones¹³⁶.

2.5.1.4. La constitución de las provincias conforme a la LOOT

La alternativa propuesta en el epígrafe precedente depende únicamente de la voluntad de los municipios que mediante ella se integran, y en razón de la naturaleza de los hechos que motivan la asociación, parece razonable proponer

¹³⁵ Conviene advertir que la redacción del artículo 18 de la ley 1454 de 2011 puede mover al equivocado entendimiento del contrato plan como un convenio entre la Nación, de una parte, y las entidades territoriales, asociaciones de entidades territoriales y áreas metropolitanas, por la otra. Se trata de una interpretación errada, aunque responde al centralismo que inspira al país político. Basta con remitir a la lectura de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la ley para advertir tal equivocación.

¹³⁶ <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa>

files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/Contratos_Plan._Manual_operativo.pdf.

que la asociación se convenga por fases, de modo que primero se promueva la integración de los municipios del área metropolitana legal con los demás municipios del área metropolitana funcional, y luego se promueve la integración de unos y otros con los restantes municipios de la Provincia de Soto, tal y como se planteaba en los lineamientos de desarrollo metropolitano definidos por el Área Metropolitana de Bucaramanga.

La constitución de las Provincias, en su lugar, si bien pueden ser motivadas por la iniciativa local (de los alcaldes municipales, o del 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios), y requieren, para su creación, de previa autorización de los Concejos municipales de esos municipios que las conformen, sólo pueden ser creadas por las Asambleas Departamentales, mediante Ordenanza, por cuanto su constitución responde a *propósitos de definición de políticas y modos de gestión regional y subregional*¹³⁷

En esta materia, el departamento de Santander encuentra terreno abonado en la ordenanza 304 de 2005, a la que ya se aludido en acápite anterior, de modo que parecería razonable pensar en el empleo de esta misma división del territorio, para que se constituyan las provincias a términos de lo dispuesto por la LOOT.

No obstante lo anterior, en caso de tomar cauce el fortalecimiento del área metropolitana que ya se ha propuesto bajo el epígrafe 3.5.1.5., y/o de prosperar un ejercicio asociativo de los municipios del área metropolitana legal con los demás municipios que conforman el área metropolitana funcional, parece también razonable que se reserve la institución provincial para la integración de todos los municipios de la Provincia en una sola entidad administrativa y de planificación, que sería la Provincia de Soto.

¹³⁷ DNP. Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial. Comité Técnico Intersectorial de Asociatividad Territorial. Definición legal y funcional de los Esquemas Asociativos Territoriales en Colombia. Febrero 2013, consultado <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=Dd8OrKh-Kxs%3D&tabid=1671> abril de 2013.

En otros términos, para la administración (planeación y gestión) del territorio metropolitano parece suficiente considerar, bien la consolidación del Distrito Metropolitano, o en su defecto, contemplar el fortalecimiento del área metropolitana con sujeción condicionada, a la nueva normativa en proyecto, y en todo caso, y dar cauce a la asociación de municipios contemplada en el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.

La Provincia, como esquema asociativo, no demanda ningún requisito adicional a la contigüidad geográfica de dos o más municipios de un mismo departamento. Sin embargo, vinculado el concepto a su connotación histórica republicana, responde a un tipo de configuración subregional fundado en consideraciones reales, en las que la historia, la accesibilidad, los vínculos económicos las características socio culturales y ambientales se unen a la vecindad, para permitir la individualización subregional.

Esta caracterización, en el caso de la Provincia de Soto, resulta propicia para la atención de los requerimientos de integración del contexto preponderantemente urbano de radio metropolitano, que, aunque afectado por usos y modos de vida propios de las urbes, responde a una caracterización rural¹³⁸, no sólo por su baja densidad poblacional y constructiva que acusa, sino también por la tradicional preeminencia del sector primario de la economía y por el predominio de los espacios con valor paisajístico y ambiental, contextos estos que se hallan en relación de interdependencia y que obligan, en consecuencia, a una planificación y a una gestión integral a partir del eje articulador del medio ambiente, y en procura de los objetivos de desarrollo social y crecimiento económico sostenible y equitativo, en un marco de competitividad.

La provincia metropolitana, tal cual está concebida, se ha estructurado en función de un núcleo urbano que funge como *centro prestador de servicios especializados del nororiente colombiano en salud y educación, ciudadela deportiva,*

¹³⁸ Sin perjuicio de la relatividad que entraña la noción de ruralidad, es posible una aproximación a su significado por oposición al concepto de lo urbano, en especial, cuando lo que se pretende es justificar la propuesta de integrar una y otra realidad, como se propone en esta alternativa.

administrativa, financiera, tecnológica, histórica y cultural, con excelente cobertura de servicios públicos domiciliarios, y alta concentración de industrias manufacturas, y con referencia altamente marginal a un contexto rural en el que prevalecen los recursos naturales y el paisaje, y se asientan las fuentes de abastecimiento hídrico del área metropolitana.

Sin embargo, esta fracción territorial resulta insostenible en caso de deteriorarse ambientalmente los páramos que se levantan en la región de montaña que abraza por el oriente al área metropolitana toda, puesto que en esos páramos nacen los ríos de los que se nutre el acueducto metropolitano, y el paisaje y el clima de los municipios del área metropolitana, así como la riqueza de los suelos de su zona rural, dependen de la conservación, no sólo de los páramos, sino de las tierras de media montaña de Soto Norte (California, Suratá, Charta, Tona y Matanza).

Así las cosas, un criterio de *conservación de la biodiversidad para el bienestar humano*, tendiente, según la Comisión de Ordenamiento Territorial, a “la garantía de la conservación y funcionamiento de los ecosistemas y de la generación y uso sostenible de los servicios eco sistémicos esenciales para la subsistencia”, debe motivar una visión integral de esta Subregión¹³⁹.

La aplicación de criterios de equidad y responsabilidad territorial, obliga, de igual forma, a considerar la condición de centro regional de servicios que se reconoce en el Área Metropolitana de Bucaramanga existe, así como la insoslayable relación existente entre la economía de Soto Norte y la del área metropolitana, que hace imposible la indiferencia de sus habitantes frente a la depresión de la economía, la precariedad de los niveles de cobertura en salud y educación, o la baja tasa de suficiencia agroalimentaria en los municipios de Soto Norte.

Por tanto, resulta pertinente dar un tratamiento integral al contexto territorial de Soto, como una unidad subregional, no sólo para efectos de planificar su desarrollo, sino también para la organización conjunta de algunos servicios

¹³⁹ COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, *Ibíd.*

públicos, la ejecución de obras de ámbito subregional, la ejecución de proyectos de desarrollo integral, y para fines de gestión ambiental, marco éste de acción, que corresponde al que la ley 1454 ha definido como objeto de las provincias administrativas y de planificación en su artículo 14.

No obstante lo anterior, se trata de una alternativa que presenta déficit en su reglamentación, pues la ley se ha limitado a regular aspectos atinentes a su constitución (iniciativa y competencia), caracterización general (personería jurídica y patrimonio propio) y limitaciones (parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen, prohibición de constitución de circunscripción electoral especial, y de generación de cargos al Presupuesto General de la Nación, al Sistema General de Participaciones, y al Sistema General de Regalías).

Mientras se da desarrollo normativo a esta institución, es recomendable avanzar en el procedimiento para la celebración de contratos plan que presten soporte a ejercicio asociativos entre municipios, procedimientos que de seguro resultarán útiles para los fines de la operación de las futuras provincias.

CONCLUSIONES

Tras más de veinte años de discusión en todos los órdenes y disciplinas acerca del alcance de la expresión “ordenamiento Territorial” y de la estéril preparación y presentación de más de una veintena de proyectos de ley orgánica en la materia, se ha impuesto un entendimiento referido a la organización institucional necesaria para la gestión del territorio en consideración a la ordenación que de éste se ha efectuado en un marco normativo constitucional.

Entendida, a su vez, la “gobernabilidad” como el conjunto de condiciones necesarias para que una sociedad se haga gobernable, “esto es, que tenga orden, previsión en sus postulados, metas u objetivos, y un buen basamento institucional”, la organización territorial adquiere una clara connotación instrumental al servicio de la gobernabilidad.

La normativa fundamental atinente a la organización territorial se tradujo en una fórmula de compromiso ecléctico y pragmático que matizó el unitarismo de Estado con la descentralización y con la autonomía de los entes territoriales; combinó la propensión al regionalismo con la departamentalización del territorio; alimentó un acendrado espíritu municipalista encarnado en el reconocimiento formal del municipio como ente fundamental de la división política administrativa del Estado; comprometió a los municipios con una política asociativa de radio metropolitano para el manejo de las conurbaciones; y delineó, a un mismo tiempo, un camino propicio para saldar, en el orden territorial, la deuda histórica de la Nación, preponderantemente mestiza, con las minorías étnicas.

En últimas, el trazado institucional que dispuso la Constitución es un trazado inacabado y por demás flexible, en el que puede leerse un guion de delineamientos mínimos que indica, por una parte, que la Constitución le apostó a la departamentalización del ordenamiento territorial en el corto plazo, al tiempo que la débil prefiguración de las regiones, refleja una suerte de apuesta hacia una regionalización atenuada por esquemas provinciales en el largo plazo, y por otra,

que ha hecho una clara adhesión a una autonomía de las entidades territoriales, que por principio obliga a desechar toda tentativa de supresión o fusión jerárquica de este tipo de entidades, reservando esta opción a la voluntad de las comunidades que las integran.

Para desarrollo de esa normativa, el Congreso de la República expidió a lo largo de más de veinte años de vigencia de la constitución de 1991, una legislación dispersa que ha venido evacuando “por partes” la materia de esta ley orgánica, legislación que ha sido encontrada exequible a partir del entendimiento de la exigencia constitucional, a la manera de una legislación orgánica, y no de una única y codificada ley orgánica en la materia.

A mediados del año 2011 expidió la ley 1454, llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), que en armonía con la ley del plan nacional de desarrollo (Ley 1150 de 6 de junio de 2011) y con las disposiciones del acto legislativo 5 de 2011, se propuso responder a los requerimientos del desarrollo nacional y territorial en el contexto de la economía actual.

En estas dos leyes, en ese acto legislativo, y en las políticas públicas que vienen formulando los últimos gobiernos en materia de gobernabilidad sostenible y competitiva de los grandes conglomerados urbanos, se encuentran los lineamientos que deben seguirse al momento de identificar, en cada caso, las alternativas de la organización de la institucionalidad vinculada al territorio de los municipios, las ciudades, las provincias, los departamentos y las regiones colombianas.

Este marco normativo parece reconocer el fracaso de una política seguida durante más de cincuenta años, de integración territorial para la planificación, estructurada desde el Estado nacional, bajo parámetros definidos desde el centro, y con apoyo en recursos de origen central, que en modo alguno prestaba servicio a la descentralización y a la autonomía territorial como principios constitucionales rectores de la organización territorial.

Por tanto, establece un nuevo esquema fundado en la preceptiva del artículo 306 de la Constitución, que asume, no sólo un enfoque regional de la planificación, sino un proceso desde la región.

Para ello, la legislación hace eco, tanto a los esfuerzos de planeación nacional por fortalecer niveles intermedios de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación bajo el estímulo de mayores márgenes de transferencia de competencias y recursos a los entes territoriales comprometidos en procesos de planificación y gestión de diferente escala mediante la articulación de voluntades y de dinámicas de trabajo conjunto entre actores del desarrollo de diferente nivel, como a la iniciativa de promoción de la competitividad, lineamientos cuyos resultados se traducen en el reconocimiento de las regiones como nodos de una política nacional de competitividad basada en el reconocimiento del tránsito que hizo el país a lo largo del siglo XX a un país preponderantemente urbano, al menos desde la perspectiva de la conformación de masivos y mayoritarios conglomerados urbanos.

Debía, sin embargo, conciliar la visión regional del desarrollo, con el marco constitucional de autonomía territorial y de reconocimiento del municipio como núcleo fundamental del ordenamiento territorial.

Para que esto resultara posible era preciso el empleo del medio idóneo para el ejercicio de la autonomía individual: el contrato o convenio que da cauce al espíritu asociativo y forma jurídica a los contratos y convenios planes y a los siguientes esquemas asociativos entre entidades territoriales e instancias de integración territorial: Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, las asociaciones de municipios y/o territorios indígenas.

Para el efecto, promovió una diversidad de esquemas asociativos pensados como instrumentos de promoción de la unión de esfuerzos no sólo entre el sector

público, sino de éste con el sector privado, para de esta manera generar alianzas y sinergias para el desarrollo alrededor de proyectos integrales estratégicos como los que se estarían promoviendo mediante la conformación de áreas de desarrollo alrededor de ejes de integración , aptos para generar mayor competitividad e inversión estratégica de los recursos públicos en el nivel más próximo al ciudadano, para generar economías de escala y proyectos productivos, evitando la duplicidad de tareas y los esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones:

“Naturalmente, la labor de gestionar y “repensar” el gobierno local desde una perspectiva relacional no es una tarea fácil, dada la “tendencia política de enfatizar la exclusión y la confrontación y la herencia burocrática que no solamente permea las entidades públicas, sino también algunas organizaciones ciudadanas”, como lo señala Enríquez¹⁴⁰

Difícil, como se había evidenciado la asociatividad entre entidades territoriales, el legislador quiso fomentarla mediante un sistema de estímulos que mueven a pensar que si los municipios, las áreas metropolitanas, los departamentos, no se asocian en función del desarrollo, quedarán marginados progresivamente de las posibilidades de participar de las rentas procedentes del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, que han sido las fuentes que en mayor medida han disputado las regiones para apalancar su desarrollo.

Así, la Ley 1454 establece estímulos a la asociatividad y la Ley 1450 de 2011 establece el criterio de dar prioridad a los esquemas asociativos en la financiación de proyectos con cargo al Fondo de Desarrollo Regional, y anuncia la definición de incentivos a las regiones administrativas y de planificación (RAP), a las regiones de planeación y gestión (RPG), a las provincias administrativas y de planificación, a las áreas metropolitanas y a las entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial.

¹⁴⁰ COMISIÓN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Definición Legal y Funcional de los Esquemas Asociativos de Entidades Territoriales en Colombia. Febrero de 2013.

Ahora bien, la asociatividad puede ser inducida, puede ser producto de largos procesos económicos, sociológicos, políticos y culturales, o puede ser un resultado de estas dos tendencias.

Santander tiene la ventaja de haber forjado un abanico de culturas y economías relacionadas con los diversos territorios que la abrupta geografía separó dentro de sus actuales fronteras, y que la voluntad política no ha podido conectar satisfactoriamente. Testimonio de ello lo prestan las provincias históricas que merced a un esfuerzo de racionalización han permitido la conformación de ocho (8) núcleos de desarrollo provincial a partir del cual se ha realizado un rico conjunto de ejercicios de planeación prospectiva y por ende participativa, que hoy ofrece un marco propicio para el fomento de la asociatividad entre contextos subregionales más o menos uniformes, diagnosticados y con visiones estructuradas de futuro.

En ese contexto resulta necio pensar en el desarrollo futuro de Bucaramanga al margen del área metropolitana, no solo del área legalmente reconocida, sino de un área funcional por integración urbana, como resulta estéril y no sostenible el futuro del área metropolitana al margen de la suerte que le depara el devenir al resto de la provincia de Soto.

Tampoco resulta posible pensar en área metropolitana en términos de ciudad región, sin la previsión de la articulación que se avizora con el Magdalena Medio Santandereano como consecuencia del desplazamiento que hacia esa subregión realiza la base productiva y que puso de manifiesto la prospectiva Santander 2030, sino del beneficio que recibe esa subregión a consecuencia de decisiones anejas al desarrollo nacional y que se traducen, entre otros, en grandes proyectos de infraestructura de comunicación multimodal y de generación de energía con beneficios colaterales para la economía del turismo.

Pues bien, la normativa reciente de ordenamiento territorial, en cuanto abre las puertas a la asociatividad, presta los medios necesarios para que desde lo local y

bajo la coordinación de los niveles intermedios de gobierno, se articule una organización territorial corporativista, que responda a visiones locales y regionales debidamente compaginadas, para la planificación y la gestión administrativa de territorios que pertenecen a diversas jurisdicciones y que, en un contexto de celo municipalista permanecerían aisladas y dependientes de la iniciativa o de la generosa colaboración del presupuesto nacional para su desarrollo.

A la iniciativa local y la coordinación de los niveles intermedios de gobierno se suma la financiación con recursos del sistema general de participaciones y del sistema general de regalías, no por obra de la generosidad, sino como resultado del mérito fundado en la capacidad de planificación y gestión administrativa asociada.

Útil a ese propósito resulta la modernización del régimen de las áreas metropolitanas a través de un proyecto de ley que de ser sancionado, crea condiciones para una mejor gobernabilidad del área metropolitana de Bucaramanga, así como para la vinculación de municipios adyacentes, a esta entidad.

En ello juega un papel preponderante, no tan sólo el retoque que tendrían las fuentes de financiamiento de las áreas metropolitanas, sino, muy especialmente, la desvinculación del hecho metropolitano, como concepto, del fenómeno eminentemente físico de la conurbación, en cuanto permite que el ámbito de actuación de las áreas metropolitanas se extienda a materias que hasta ahora le están vedadas, con fundamento en consideraciones estratégicas que enriquecen su carácter asociativo.

Igualmente útil resulta el nuevo marco normativo para la asociación de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga con dos ámbitos territoriales diferentes pero complementarios al desarrollo del área: Soto Norte, integralmente considerado, y la Provincia De Mares.

Un recuento de los ejercicios de planeación prospectiva que se han realizado en el orden municipal, provincial y departamental, permiten definir algunos de los lineamientos del objeto a convenir con ocasión del contrato plan que habría de celebrarse en cada uno de estos contextos asociativos.

El escenario institucional previsto por la ley para la interacción de las visiones prospectivas local, regional y nacional de cara a la integración y en procura del desarrollo sostenible, competitivo y equitativo, es la Comisión de Ordenamiento Territorial que deben crear y poner en funcionamiento la Asamblea Departamental y los Concejos de los Municipios de la subregión¹⁴¹

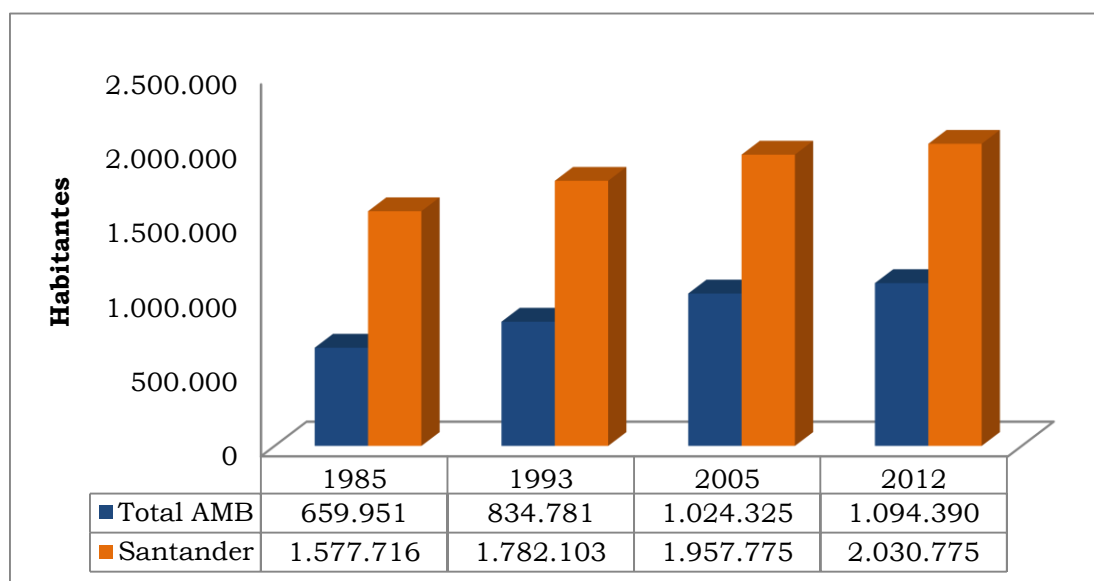
¹⁴¹ El Departamento de Santander creó la Comisión mediante Ordenanza 003 de 2012 adicionada por Ordenanza 020 del mismo año. Bucaramanga la creó mediante Acuerdo Municipal 005 de 2012.

ANEXO I: DINÁMICAS SOCIOECONÓMICAS Y EVOLUCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

A. Dinámica Poblacional

Una de las características fundamentales en el tema de la conurbación es la dinámica poblacional. En primer lugar, para el Área Metropolitana de Bucaramanga la participación frente al tamaño de la población departamental ha oscilado de la siguiente manera: para 1985 aportaba el 41.8%, para 1993 46,8%, 52,3% para 2005 y 53,9% para el 2012. Estos datos dan cuenta un proceso de concentración demográfico progresivo hacia el territorio que comprende el AMB. Del censo del 1993 al censo de 2005 la población del AMB ha crecido un 23%, pasó de 834.781 en 1993 a 1.024.325, hoy asciende a 1.094.390.

Gráfica 1. Población Santander y AMB 1985-2012



Fuente: DANE. Censo de 2005 y proyecciones a 2012. Cálculos propios.

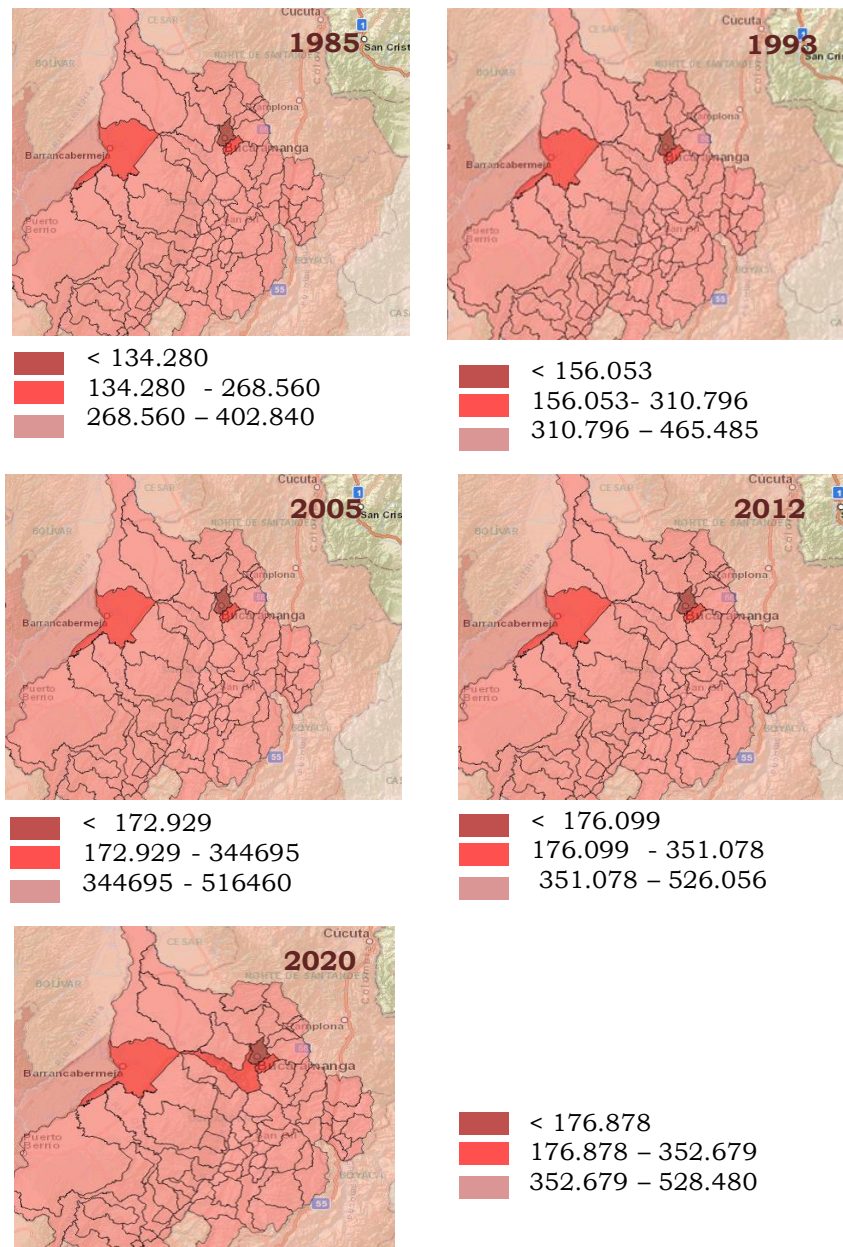
Una segunda tendencia que se puede observar es la localización de las personas en las áreas rurales y urbanas de los municipios. Mientras en 1985 el 62% de los 1.577.716 habitantes del departamento de Santander estaba ubicado en la zona urbana (985.774) y el 37,5% en la rural (591.942), en el año 2012, ha descendido

al 25%. De los 2.030.775 habitantes residían en el sector rural un equivalente de 509.560, consecuencia del aumento de la población urbana que pasó de representar el 74% del total en sólo 27 años (equivalente a 1.519.239).

Es importante destacar que Bucaramanga junto a Floridablanca se constituye como un centro poblado no solo del AMB sino de Santander, no obstante, sin embargo, tal posición no la ocupa en solitario, Barrancabermeja ocupa el tercer lugar en tamaño de la población. Ahora bien, si observamos las proyecciones del DANE hacia 2020 Girón poblacionalmente ocupará un puesto importante en la demografía departamental al superar los doscientos mil habitantes, exactamente a 206.084 habitantes según la proyección estimada del DANE¹⁴².

¹⁴² Departamento administrativo NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. Proyecciones de población 2020. Fecha de consulta: febrero de 2013.

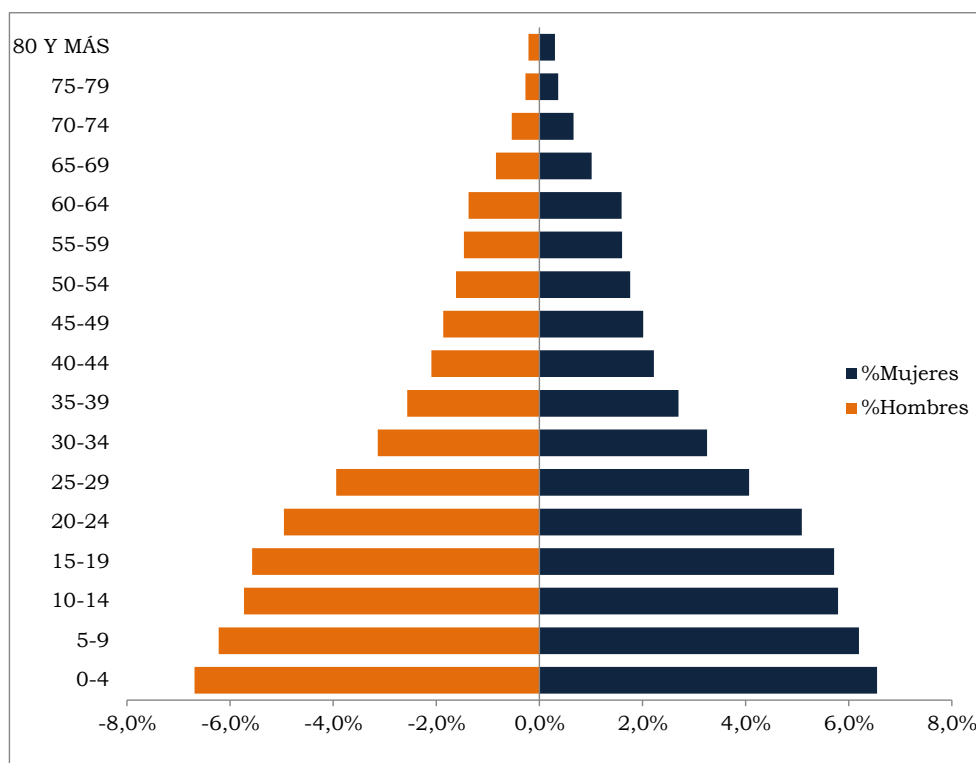
Mapa 3. Santander. Evolución demográfica y proyecciones 1985-2020



Fuente: Dane-Geoestadística, 2012. Realización propia.

Por grupo etario en los años seleccionados para el análisis, se tiene el siguiente comportamiento de la estructura poblacional: para 1985, el 49,1% de la población correspondía a hombres y el 50,9% a mujeres, distribuidos el 33,1% de los hombres entre los 0 y los 29 años, y las mujeres el 34,3% entre los 0 y 29 años. Tal como se puede apreciar en el gráfico 2, la mayor parte de la población se concentra en edades menores a 34 años.

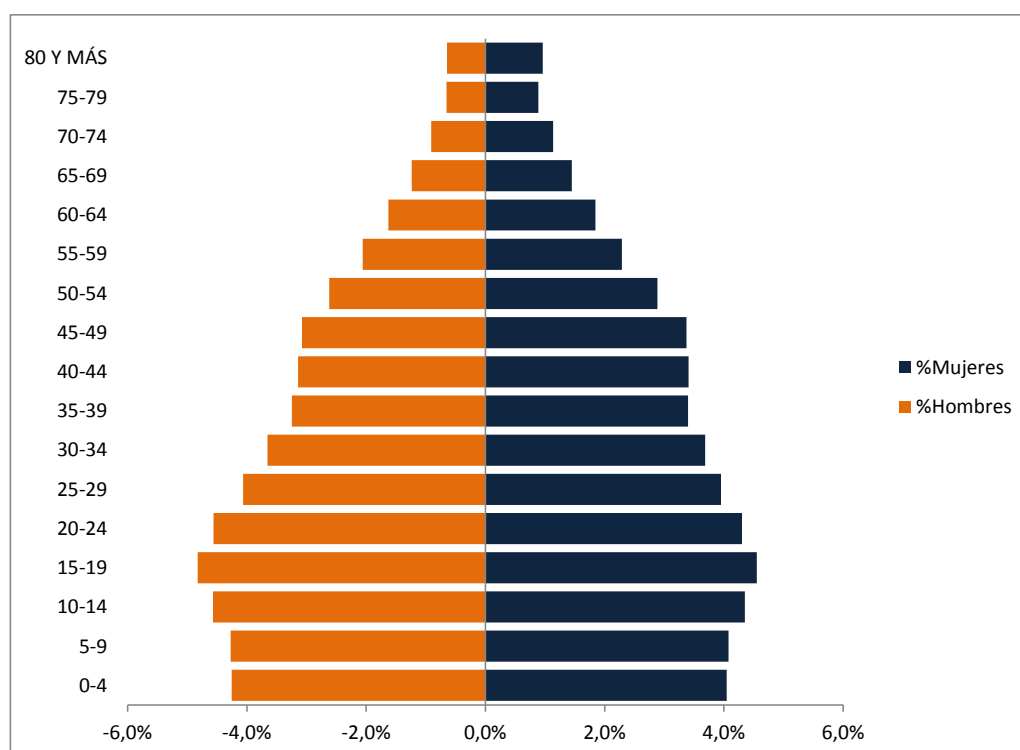
Gráfica 2 Población de Santander por grupo etario. 1985.



Fuente: DANE. Estimaciones por área, sexo y grupos quinquenales de edad. Cálculos propios.

Para el año 2012 la composición etaria de la población departamental se encontró concentrada especialmente en el rango de 0 a 39 años, con un 39% de la población tanto de hombres como de mujeres, lo cual indica la evolución paulatina de las edades de acuerdo a los datos anteriores.

Gráfica 3 Población de Santander por Grupo etario. 2012.



Fuente: DANE. Estimaciones por área, sexo y grupos quinquenales de edad. Cálculos propios.

La población que corresponde al AMB aporta más de la mitad de la población del Departamento de Santander especialmente a partir del nuevo milenio, así: 41,8% en el año de 1985, 46,8% en el año 1993, 52,3% en el año 2005, y 53,9% en el año 2012.

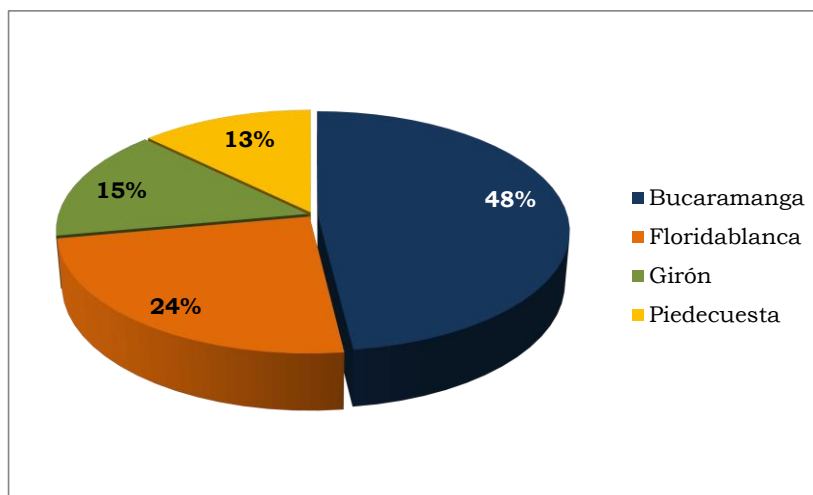
Cuadro 1 Crecimiento poblacional en el AM de Bucaramanga 1985-2012

Municipio/ Año	1985		1993		2005		2012		Tasa de crecimiento
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Bucaramanga	402.840	61,0%	465.485	55,8%	516.460	50,4%	526.056	48,1%	31%
Floridablanca	148.205	22,5%	199.426	23,9%	254.600	24,9%	263.041	24,0%	77%
Girón	58.053	8,8%	88.972	10,7%	135.860	13,3%	166.115	15,2%	186%
Piedecuesta	50.853	7,7%	80.898	9,7%	117.405	11,5%	139.178	12,7%	174%
Total AMB	659.951	100,0%	834.781	100,0%	1.024.325	100,0%	1.094.390	100,0%	66%

Fuente. Dane. Censo de 2005 y proyecciones. Cálculos propios.

La mayor parte de la población se concentra en el municipio núcleo perteneciente a Bucaramanga, la cual ascienda al 48% del total, seguida por Floridablanca que aporta el 24, Girón con el 15% y Piedecuesta con el 13%.

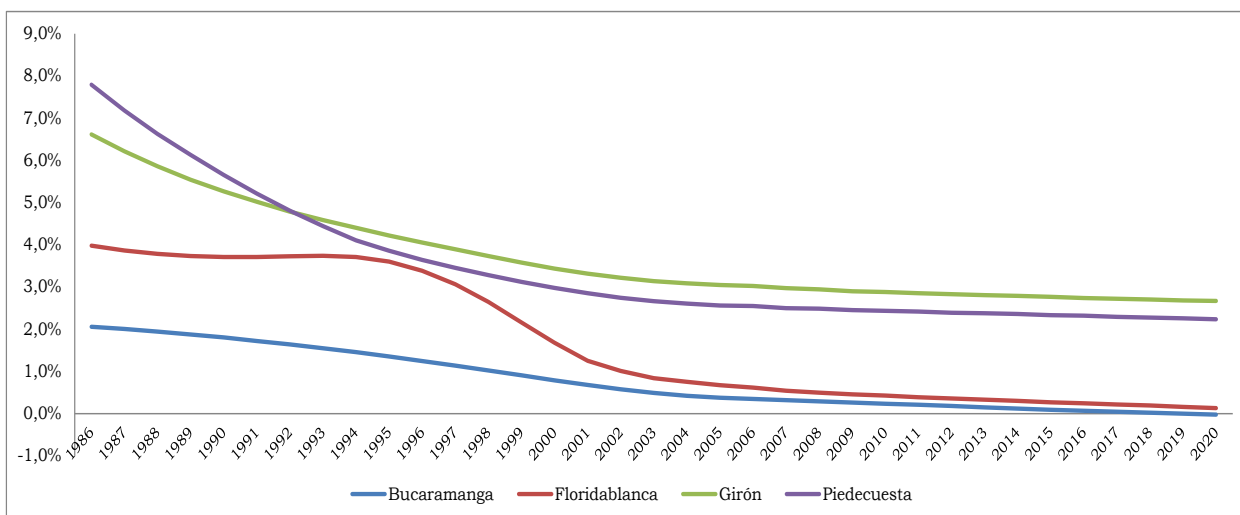
Gráfico 1 Población del AMB por municipios 2012



Fuente: DANE. Proyecciones a junio de 2012

No obstante, es interesante destacar que aunque la mayor parte de la población se encuentra en Bucaramanga, las mayores variaciones demográficas se encuentran en los municipios vecinos. Si observamos la tendencia de proyecciones de población de los municipios que conforman el AMB encontramos que Bucaramanga cuenta con la tasa más baja de crecimiento.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento poblacional en municipios del AMB 1985-2020



Fuente: DANE. Proyecciones de población a 2020. Cálculos propios.

Por ejemplo, Bucaramanga, según la proyección de la tasa de crecimiento anual poblacional presentada en la gráfica 2., en 1986 y 1987 creció a una tasa del 2%, del año 1988 a 1998 a una tasa que osciló de 1.9% a 1%, a partir de 1999 a una tasa de 0,9 hasta terminar el año 2012 con 0,2% anual. Del año 2013 al 2016 se calcula un crecimiento sostenido de solamente 0,1% y de 2017 a 2020 a una tasa aproximada al 0%. Por lo cual, ostenta la tasa más baja de crecimiento del AMB.

Floridablanca en 1986 mostraba una tasa anual de crecimiento de la población del 4%, la cual fue descendiendo 0,1% hasta 1989 y desde ese año se mantuvo en 3.7% hasta 1994, desde 1995 empezó a descender con mayor rapidez llegando al año 2000 con una tasa de crecimiento anual de 2% y a 2012 de 0,4%. Se proyecta que al año 2020 se cuente con una tasa aproximada de 0.1%, lo cual indica que sigue la tendencia de Bucaramanga a una tasa de crecimiento casi que estacionaria de 0% tal como se muestra en el gráfico 2.

Si bien Piedecuesta muestra una tendencia a la baja de su tasa de crecimiento poblacional, esta caída no tiene el mismo ritmo e intensidad que evidencia Bucaramanga. Entre 1985 y 1986 creció 7,6%, cayó a 3,6% una década después y desde tal año ha venido disminuyendo a un ritmo menor, entre los años 2000 y 2012 pasó de 3% a 2,4%. Se proyecta para el año 2020 un crecimiento anual 2,2% lo cual manifiesta cierta estabilidad en la tasa de crecimiento. Girón tiene un comportamiento similar aunque con tasas de crecimiento positivas mayores que las de Piedecuesta, evidenciando el mayor crecimiento poblacional del AMB.

Ahora bien, si seleccionamos la variable población del AMB en distintos periodos de tiempo encontramos que ha tenido unas variaciones en su tasa de crecimiento demográficas disimiles y variadas, por ejemplo, entre el periodo seleccionado de 1985 a 2012 la población de Bucaramanga ha crecido el 30%, mientras que la población de los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta han crecido 77%, 186% y 174% respectivamente. Lo cual puede otorgar muestras de la dinámica de la población y la movilidad demográfica entre el municipio núcleo y los demás municipios que componen el área objeto de estudio.

Realizando un estudio comparativo de la variable demográfica en las áreas metropolitanas institucionalizadas de Colombia, encontramos que dicha tendencia no corresponde a la regla general en todas las áreas en mención, en este sentido el AM de Barranquilla muestra un crecimiento entre 1985 y 2012 de 63%, concentrado principalmente en los municipios de Soledad (219%), Galapa (172%) y Malambo (114%).

Cuadro 2 Crecimiento poblacional en el AM de Barranquilla 1985-2012

Municipio/ Año	1985		1993		2005		2012		Tasa de crecimiento
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Barranquilla	926.971	77,5%	1.072.677	73,8%	1.146.498	64,8%	1.200.513	61,6%	30%
Soledad	177.738	14,9%	258.622	17,8%	461.603	26,1%	566.784	29,1%	219%
Malambo	53891	4,5%	77574	5,3%	101280	5,7%	115274	5,9%	114%
Puerto Colombia	23155	1,9%	26576	1,8%	27825	1,6%	27393	1,4%	18%
Galapa	14435	1,2%	18854	1,3%	31985	1,8%	39300	2,0%	172%
Total AMB/quilla	1.196.190	100,0%	1.454.303	100,0%	1.769.191	100,0%	1.949.264	100,0%	63%

Fuente. Dane. Censo de 2005 y proyecciones. Cálculos propios.

A diferencia del AM de Cúcuta, el cual ostenta un crecimiento de 65%, mostrando una participación importante el municipio de Los Patios con una tasa de 139%, la más elevada de los municipios que la conforman que no superan el 78%.

Cuadro 3. Crecimiento poblacional en el AM de Cúcuta 1985-2012

Municipio/ Año	1985		1993		2005		2012		Tasa de crecimiento
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Cúcuta	385.701	78,1%	489.885	79,5%	587.567	78,8%	630.971	77,5%	64%
El Zulia	12.409	2,5%	16.931	2,7%	19.839	2,7%	22.040	2,7%	78%
Los Patios	30.842	6,2%	49.334	8,0%	67.239	9,0%	73.701	9,1%	139%
San Cayetano	2.954	0,6%	3.479	0,6%	4.493	0,6%	5.116	0,6%	73%
Villa del Rosario	61.732	12,5%	56.517	9,2%	66.577	8,9%	82.450	10,1%	34%
Total AMC	493.638	100,0%	616.146	100,0%	745.715	100,0%	814.278	100,0%	65%

Fuente. Dane. Censo de 2005 y proyecciones. Cálculos propios.

En el AM del Valle de Aburrá con una tasa de crecimiento entre 1985 a 2012 de 62%, muestra en Sabaneta su comportamiento atípico puesto que evidencia una tasa de crecimiento de 105%.

Cuadro 4 Crecimiento poblacional en el AM del Valle de Aburrá 1985-2012

Municipio/ Año	1985		1993		2005		2012		Tasa de crecimiento
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Medellín	1.535.955	72,3%	1.793.491	71,1%	2.214.494	70,7%	2.393.011	69,7%	56%
Barbosa	29.092	1,4%	34.698	1,4%	42.453	1,4%	47.722	1,4%	64%
Bello	228.927	10,8%	282.198	11,2%	371.625	11,9%	430.034	12,5%	88%
Caldas	45.370	2,1%	55.434	2,2%	67.994	2,2%	75.033	2,2%	65%
Copacabana	42.014	2,0%	51.455	2,0%	61.230	2,0%	67.549	2,0%	61%
Girardota	25.859	1,2%	31.600	1,3%	42.581	1,4%	50.583	1,5%	96%
Itagüí	157.513	7,4%	192.509	7,6%	234.973	7,5%	258.520	7,5%	64%
La Estrella	34.369	1,6%	49.500	2,0%	52.571	1,7%	59.400	1,7%	73%
Sabaneta	24.249	1,1%	31.453	1,2%	44.443	1,4%	49.727	1,4%	105%
Total AMM	2.123.348 [✓]	100,0%	2.522.338 [✓]	100,0%	3.132.364 [✓]	100,0%	3.431.579	100,0%	62%

Fuente. Dane. Censo de 2005 y proyecciones. Cálculos propios.

Dosquebradas es el municipio que más ha crecido desde 1985 en el AM de Pereira, como los ejemplos anteriormente señalados, el municipio núcleo, en este caso Pereira, no presenta el mayor crecimiento demográfico, tal como se observa en el Cuadro 5.

Cuadro 5 Crecimiento poblacional en el AM de Pereira 1985-2012

Municipio/ Año	1985		1993		2005		2012		Tasa de crecimiento
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Pereira	303.843	70,5%	400.546	70,2%	443.442	67,8%	462.209	67,3%	52%
Dosquebradas	101.750	23,6%	140.425	24,6%	179.282	27,4%	193.024	28,1%	90%
La Virginia	25.150	5,8%	29.911	5,2%	31.266	4,8%	31.808	4,6%	26%
Total AMP	430.743 [✓]	100,0%	570.882 [✓]	100,0%	653.990 [✓]	100,0%	687.041	100,0%	60%

Fuente. Dane. Censo de 2005 y proyecciones. Cálculos propios.

Por el contrario, Valledupar, municipio núcleo del AM, muestra la mayor tasa de crecimiento poblacional, en contraste con el municipio de San Diego que ostenta un descenso, en el periodo de referencia, de 5%.

Cuadro 6 Crecimiento poblacional del AM del Valle del Cacique del Upar 1985-2012

Municipio/ Año	1985		1993		2005		2012		Tasa de crecimiento
	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	Habitantes	%	
Valledupar	195.314	75,0%	260.034	77,5%	354.582	81,8%	423.278	84,3%	117%
Manaure	6.930	2,7%	8.344	2,5%	11.317	2,6%	13.522	2,7%	95%
San Diego	14.212	5,5%	13.914	4,1%	13.772	3,2%	13.521	2,7%	-5%
Agustín Codazzi	44.004	16,9%	53.200	15,9%	53.969	12,4%	51.909	10,3%	18%
Total AM del Valle del Cacique de Upar	260.460	100,0%	335.492	100,0%	433.640	100,0%	502.230	100,0%	93%

Fuente. Dane. Censo de 2005 y proyecciones. Cálculos propios.

En términos relativos, el área metropolitana que ha evidenciado mayor crecimiento demográfico en conjunto y un comportamiento atípico frente a las demás áreas metropolitanas institucionales, es la que corresponde al Área Metropolitana del Cacique del Upar con 93% en el periodo de 1985-2012, seguido por el Área Metropolitana de Bucaramanga (66%), Área Metropolitana de Cúcuta (65%), el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (62%) y el Área Metropolitana de Pereira (60%).

i. Densidad poblacional

En cuanto a la densidad poblacional en el territorio que comprende el AMB, se tiene que para el año 2012, según proyección actualizada del DANE, Bucaramanga cuenta con 3.416 habitantes por Km², Floridablanca 2604 habitantes por Km², Girón aproximadamente con 244 habitantes por Km² y Piedecuesta 289 por Km². Si lo miramos en conjunto existe una densidad poblacional para el AMB de 772 habitantes por Km². Bucaramanga es la ciudad más densa del departamento con 3.416 habitantes por km², seguida por Floridablanca con 2064 habitantes por km², por el contrario los municipios de Piedecuesta y Girón ocupan los últimos lugares con respecto a la densidad de su territorio.

Cuadro 7 Densidad poblacional en municipios metropolitanos. 2012

Municipio metropolitano	Área Metropolitana	Habitantes*	Superficie Km^{2**}	Densidad (Hab/Km²)
1 Itagüí	Valle de Aburrá	258.520	17	15.207
2 Soledad	Barranquilla	566.784	67	8.459
3 Barranquilla	Barranquilla	1.200.513	166	7.232
4 Medellín	Valle de Aburrá	2.393.011	387	6.183
5 Bucaramanga	Bucaramanga	526.056	154	3.416
6 Sabaneta	Valle de Aburrá	49.727	15	3.315
7 Bello	Valle de Aburrá	430.034	151	2.848
8 Floridablanca	Bucaramanga	263.041	101	2.604
9 Dosquebradas	Pereira	193.024	80	2.413
10 La Estrella	Valle de Aburrá	59.400	35	1.697
11 Malambo	Barranquilla	115.274	108	1.067
12 Copacabana	Valle de Aburrá	67.549	71	951
13 Villa del Rosario	Cúcuta	82.450	93	887
14 La Virginia	Pereira	31.808	38	837
15 Pereira	Pereira	462.209	702	658
16 Girardota	Valle de Aburrá	50.583	79	640
17 Cúcuta	Cúcuta	630.971	1.098	575
18 Los Patios	Cúcuta	73.701	131	563
19 Caldas	Valle de Aburrá	75.033	152	494
20 Galapa	Barranquilla	39.300	98	401
21 Puerto Colombia	Barranquilla	27.393	73	375
22 Piedecuesta	Bucaramanga	139.178	481	289
23 Girón	Bucaramanga	166.115	681	244
24 Barbosa	Valle de Aburrá	47.722	208	229
25 Valledupar	Valle del Cacique de	423.278	4.225	100
26 Manaure	Valle del Cacique de	13.522	144	94
27 El Zulia	Cúcuta	22.040	528	42
28 San Cayetano	Cúcuta	5.116	142	36
29 Agustín Codazzi	Valle del Cacique de	51.909	1.739	30
30 San Diego	Valle del Cacique de	13.521	614	22

*Población a 2012 DANE

**Superficie IGAC-SIGOT

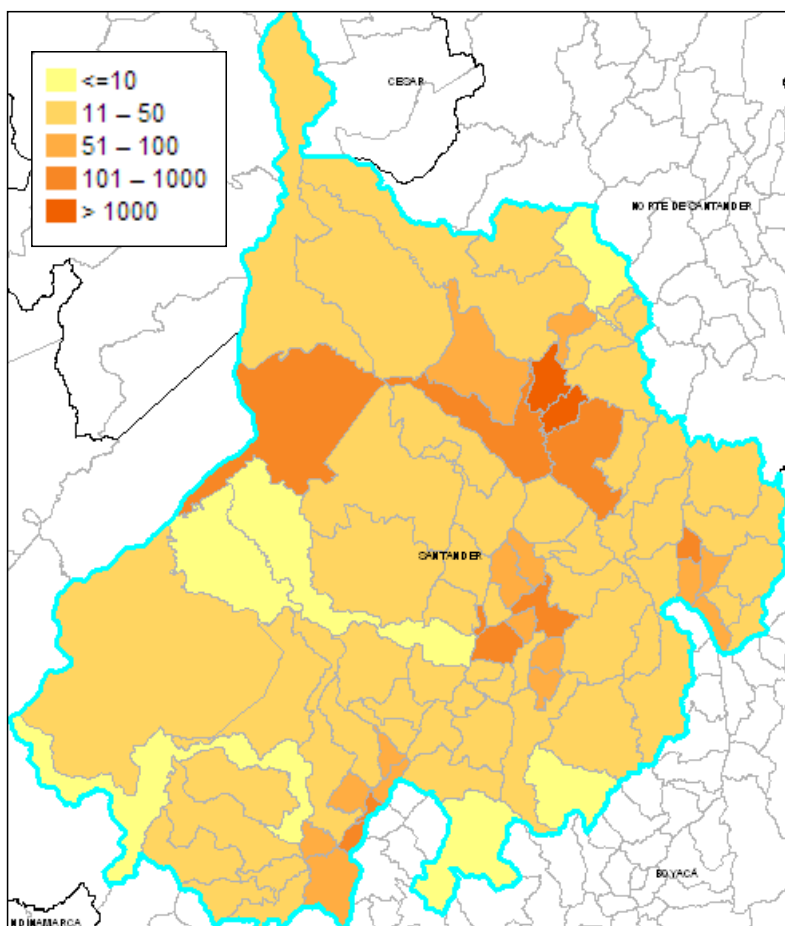
Fuentes: Dane y Planes de ordenamiento territorial en municipios señalados.

El departamento de Santander cuenta con una extensión territorial equivalente a 30.537 km²¹⁴³, como vimos anteriormente la mayor concentración de su población se encuentra en Bucaramanga y su Área metropolitana, no obstante, los

¹⁴³ INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI. Sistema de información geográfica para la planeación y el ordenamiento territorial.

municipios de Barrancabermeja, Barbosa, Socorro y San Gil muestran tendencia hacia la aglomeración poblacional, tal como se evidencia en el Mapa 3.

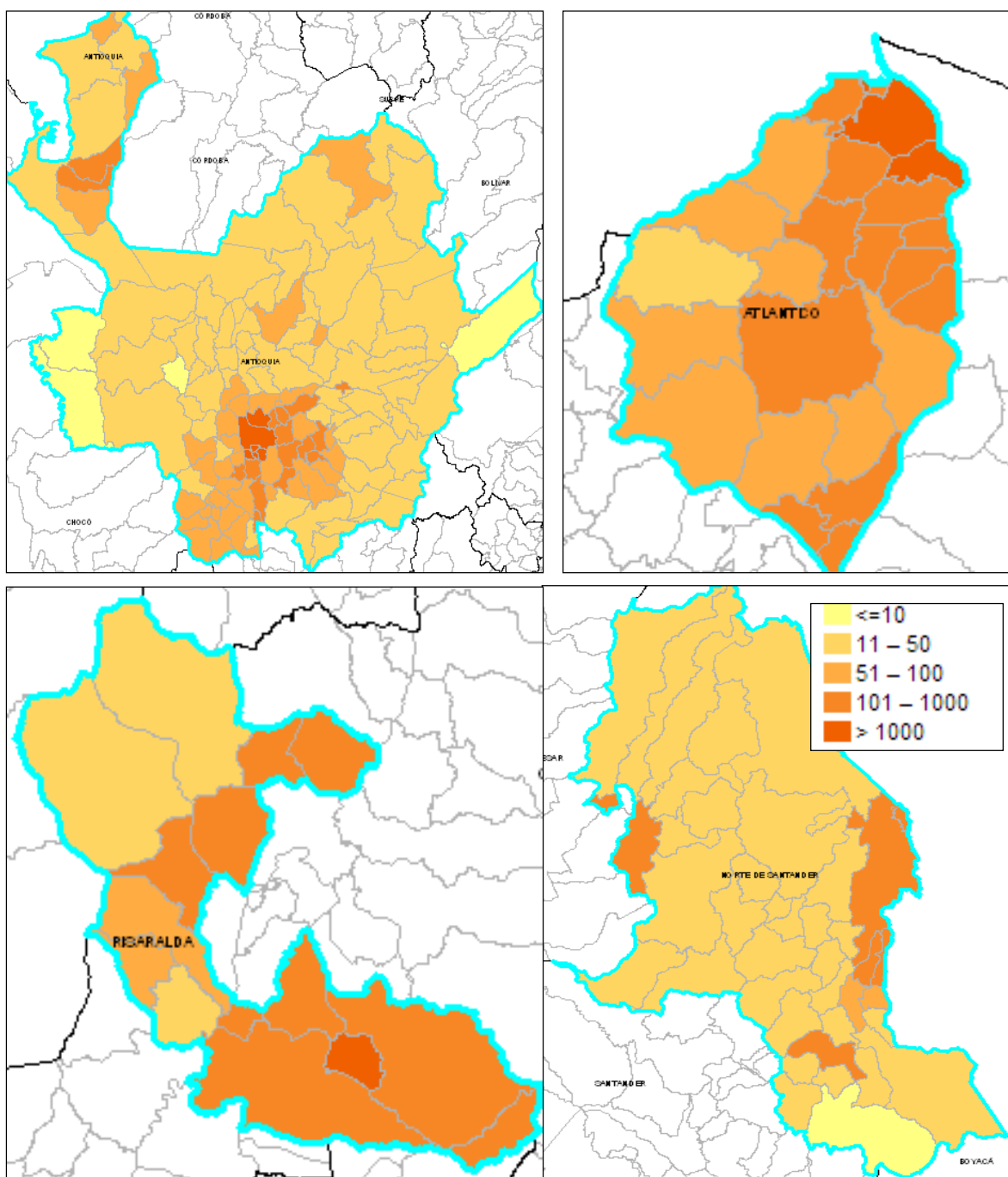
Mapa 4. Densidad de población en Santander



Fuente: IGAC-SIGOT, 2013, Censo DANE. 2005.

La tendencia de la mayor densidad poblacional de las áreas metropolitanas frente a los demás municipios en los departamentos es una constante en las zonas donde existen áreas metropolitanas institucionalizadas, tal como se muestra en el siguiente mapa.

Mapa 5. Densidad en Departamentos con AM



Fuente: IGAC-SIGOT, 2013, Censo DANE, 2005.

Hogares y viviendas

Según el último censo del DANE, el número de hogares de 1985 a 2012 ha crecido en 85%, pasando de 312.775 hogares en 1985 a 579.119 en 2012. Por su

parte el número de viviendas ha pasado de 384.456 en 1993 a 578.768 en 2012. Lo cual otorga una relación de un (1) hogar por vivienda aproximadamente.

Cuadro 8. Hogares y viviendas en Santander y el AMB

	1993			2005			2012		
	Santander	AMB	%	Santander	AMB	%	Santander	AMB	%
Hogares	394.266			507.874			579.119		
Viviendas	384.456			504.341			578.768		

DANE, 2012.

ii. Esperanza de vida al nacer

Se proyecta desde el DANE que la esperanza de vida al nacer en el departamento de Santander para el quinquenio de 2010-2015 asciende a 72,29 años para hombres y 78,53 para mujeres, lo cual representa un promedio de 75,33 años.

Tabla 3 Esperanza de vida al nacer en Santander 2005-2020

Periodo	Esperanza de vida al nacer (años)			Tasa de mortalidad infantil (por mil)	Defunciones		
	Hombres	Mujeres	Total		< 1 años	0-4 años	1-4 años
2005-2010	71,20	77,57	74,30	20,10	3563	3911	348
2010-2015	72,29	78,53	75,33	18,20	3147	3363	216
2015-2020	73,04	79,27	76,07	16,90	2853	2981	128

Fuente: DANE. Series de población 1985-2020.

Frente a la variable esperanza de vida al nacer encontramos que Santander se encuentra al mismo nivel de departamentos como Antioquia, Valle y Atlántico con esperanza de vida al nacer media de 75 años diferenciados de Bogotá que ostenta una media 78 años, ofreciendo una media de 80 años para mujeres y 76 para hombres.

Tabla 4. Esperanza de vida al nacer y Edad media de fecundidad 2010-2015

Departamento	Esperanza de vida al nacer			Edad media de fecundidad
	Hombres	Mujeres	Total	
Santander	72,29	78,53	75,3	26,68
Antioquia	71,9	78,42	75,07	27,88
Bogotá	75,94	80,19	78,01	28,62
Atlántico	72,82	78,31	75,49	28,2
Valle	70,95	79,96	75,33	27,92

Fuente: DANE, 2012. Series de población 1985-2020.

En contraste, la tasa de mortalidad infantil tenderá a disminuir considerablemente, según proyecciones del DANE, las cuales predicen que dicha disminución sea del 23%.

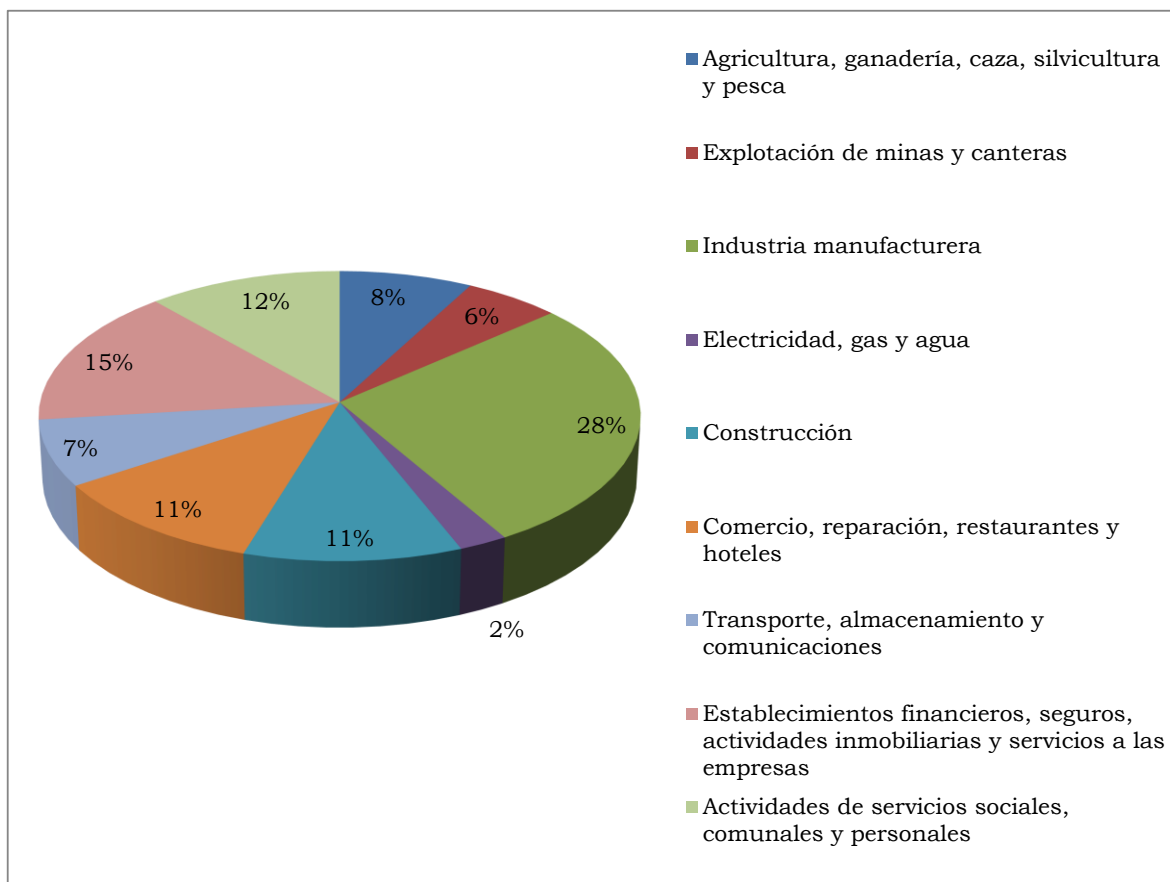
B. Dinámica Económica

i. Santander la cuarta economía de la nación: Producto Interno Bruto

Siguiendo el Informe de Coyuntura Económica Regional (ICER-DANE) para Santander, 2011, durante el periodo 2006 - 2010, el comportamiento del PIB mantuvo una tasa creciente, a excepción de 2009, explicado por el “decrecimiento de sectores como la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca; industria manufacturera; comercio, reparación, restaurantes y hoteles, y transporte, almacenamiento y comunicaciones, las mismas que vuelven a tener un comportamiento positivo en 2010, año en que el departamento alcanza la mayor tasa de crecimiento (7,1%) del periodo de referencia. En este último año, se destaca el crecimiento del sector construcción (17,5%) y agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (10,1%) y el estancamiento de la rama de electricidad, gas y agua (-0,1%)”¹⁴⁴. Asimismo “Las ramas de actividad económica con mayor

participación en el PIB del departamento fueron: resto de la industria (24,5%), construcción de obras de ingeniería civil (6,6%), y actividades inmobiliarias y alquiler de vivienda (5,9%)”¹⁴⁵.

Gráfico 3. Producto por ramas de actividad en Santander 2010



Fuente: DANE. ICER Santander, 2012.

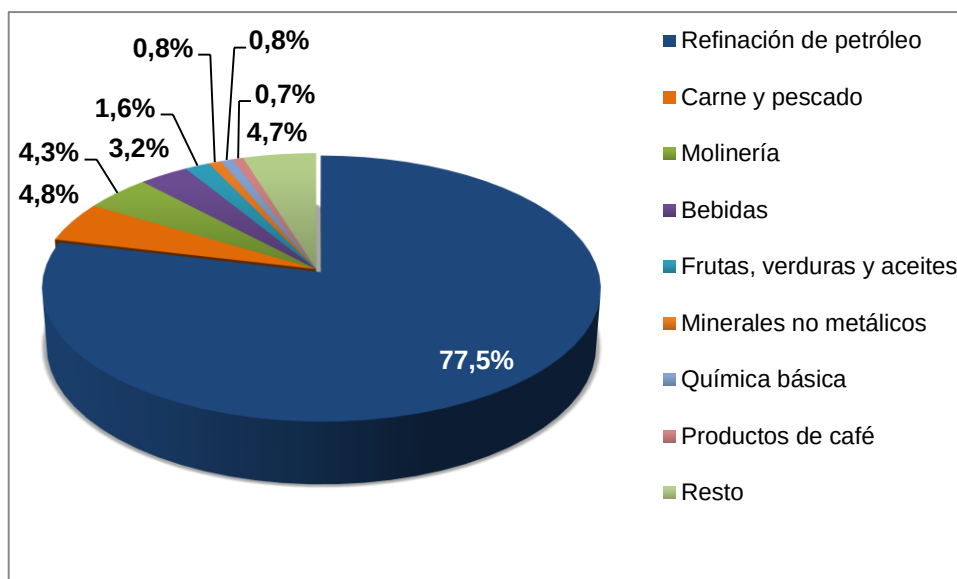
Según información del DANE, con esta actividad el PIB de Santander equivale a 45.204 miles de millones lo cual lo posiciona en el puesto cuarto a nivel nacional que equivale a 615.727 miles de millones, aportando el 7.3% tal como se muestra

¹⁴⁴ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional ICER Santander. 2011. Convenio DANE- Banco de la República. Noviembre de 2012.

¹⁴⁵ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional ICER Santander. 2011. Convenio DANE- Banco de la República. Noviembre de 2012.

en el gráfico 4. El tamaño de la industria manufacturera se atribuye a sectores como la refinación de petróleo que alcanza un tamaño de 79% del PIB total del sector para el año 2010, según información del DANE.

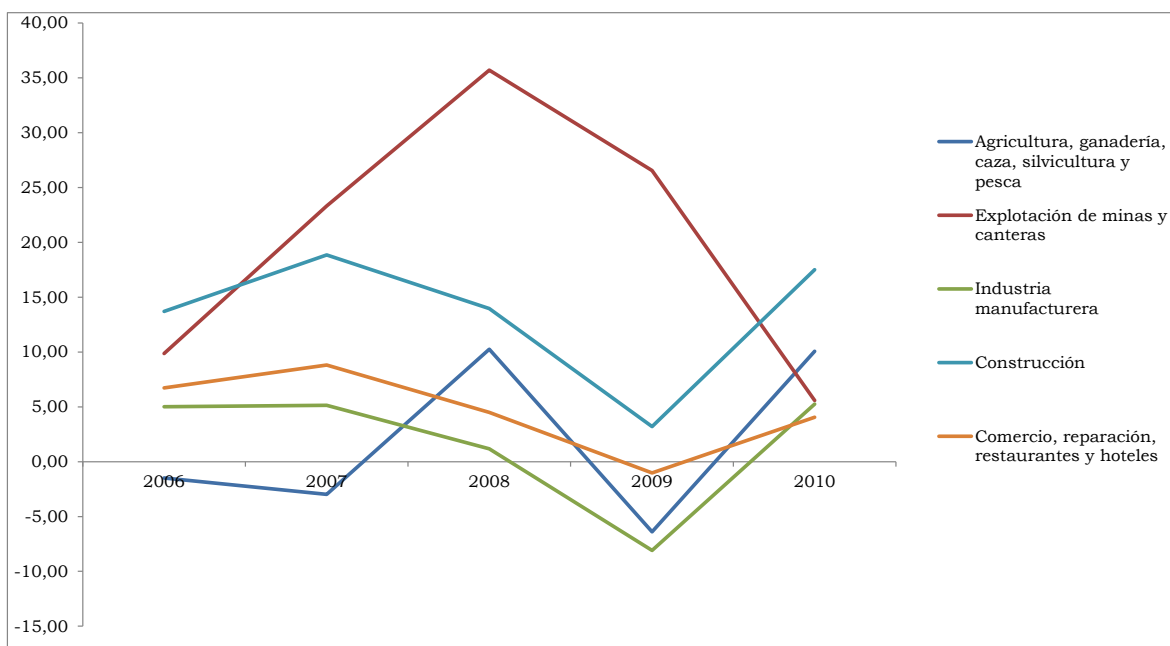
Gráfica 4. Producción industrial de Santander 2010



Fuente: DANE, Encuesta Anual Manufacturera, 2012

Las variaciones más significativas tanto de crecimiento como de decrecimiento de las ramas de actividad económica según la clasificación del DANE se encontraron en sectores como explotación de minas y canteras que creció significativamente entre los años 2007-2009 experimentando en el año 2008 un alza de 35% con respecto al año anterior.

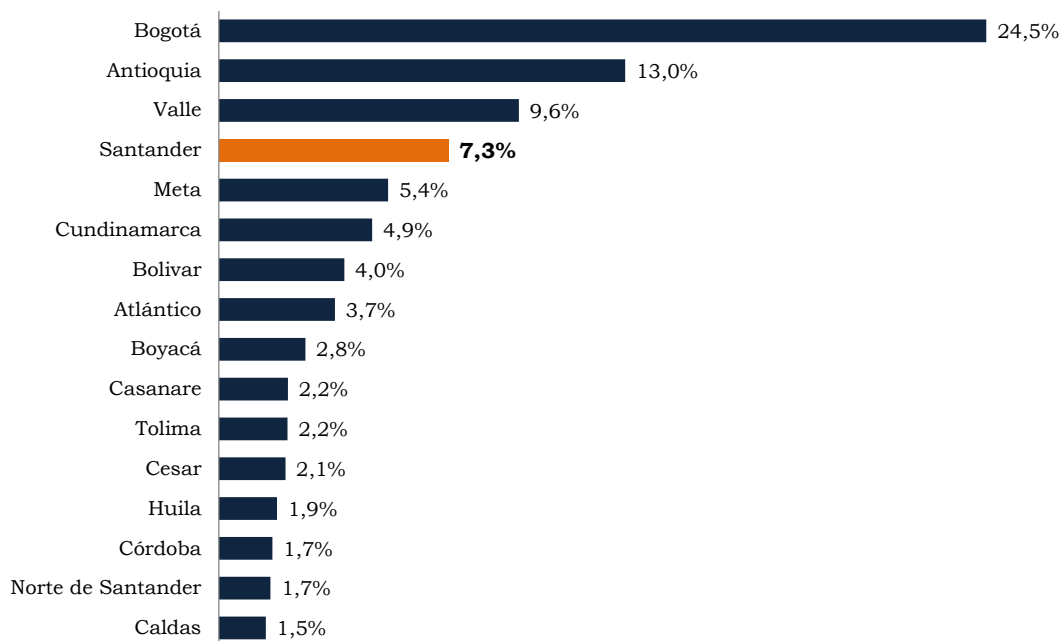
Gráfico 4 Crecimiento de ramas de actividad Santander 2006-2010



Fuente: Dane- Informe de Coyuntura Económica Regional ICER Santander, 2011.

Este comportamiento del PIB sitúa al departamento de Santander como la cuarta economía en importancia nacional.

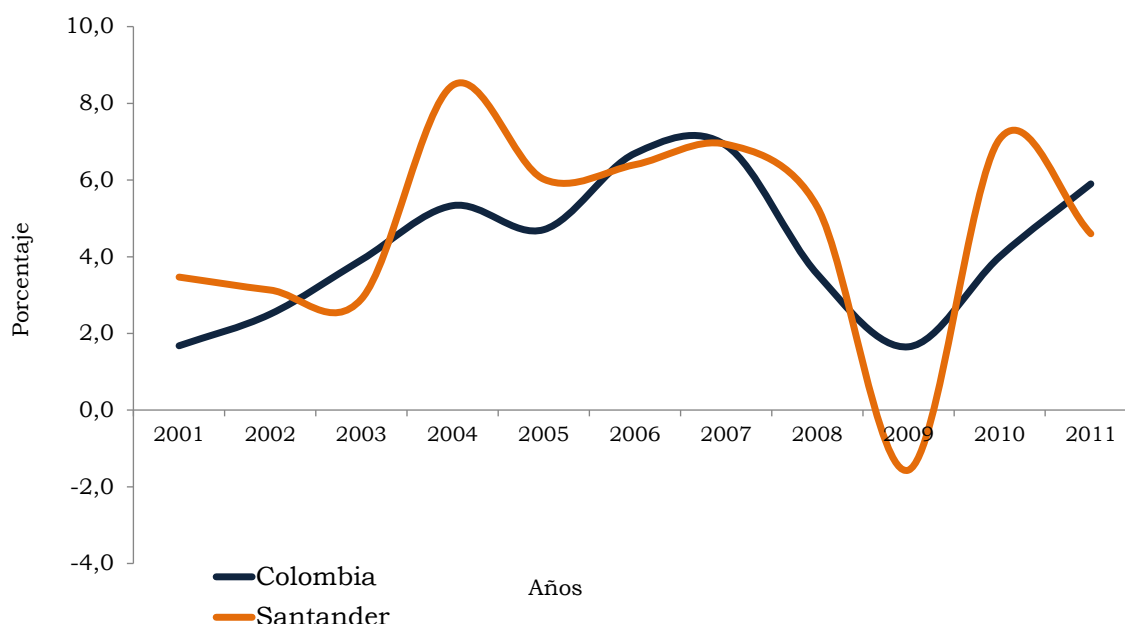
Gráfico 5 Participación del PIB departamental 2011



Fuente: Dane.

El comportamiento económico de los últimos años en el departamento lo ha destacado en el contexto nacional, a saber tal como lo demuestran diferentes estudios que lo ubican como “experiencia exitosa”¹⁴⁶. Frente al crecimiento del PIB del departamento frente al nacional se tiene que evidencia su misma tendencia aunque con caídas y auges más pronunciados en el caso departamental, aún más el año 2011 muestra un comportamiento fuera de la tendencia puesto que mientras el crecimiento de Colombia se daba a una tasa del 5.6%, el de Santander se evidencia en 4,6% 3 puntos porcentuales menos que el año anterior.

Gráfico 6. Crecimiento del producto Colombia y Santander 2001-2011



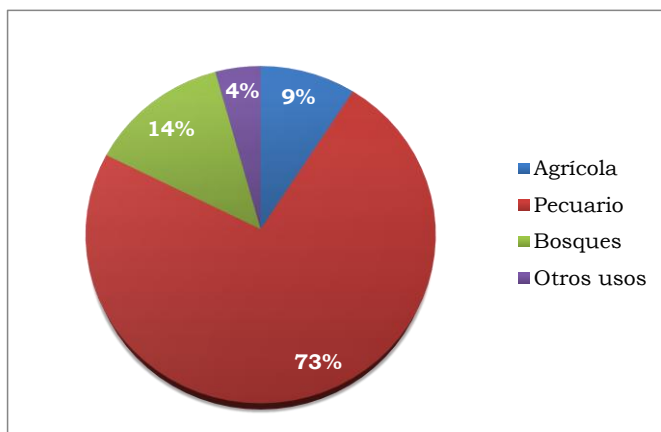
Fuente: DANE.

¹⁴⁶ “Dentro de las experiencias exitosas regionales en Colombia en los últimos tiempos, uno de los casos más destacados es el de Santander. Este departamento, como se mostrará en detalle más adelante, no sólo se convirtió en la cuarta economía del país, sino que ello se ha traducido en una calidad de vida para sus habitantes por encima de la media nacional. En 2007 ocupó el tercer puesto nacional en el PIB por habitante. Sus coberturas en salud y servicios públicos son superiores al promedio nacional. En 2009, tuvo la tasa de desempleo más baja y la tasa de ocupación más alta entre los departamentos del país. Adicionalmente, el departamento presenta una distribución más equitativa del ingreso que el promedio de Colombia” CEPEDA EMILIANI, Laura. ¿Por qué va bien la economía de Santander?. Documentos de trabajo sobre economía regional No., 135, 2010. Centro de Estudios Económicos Regionales CEER, Cartagena. Banco de la República. P., 1.

a. Agricultura

El 8% del PIB pertenece a este sector de la economía, el cual proviene de los usos que se le dan a suelo del departamento. Según la última Encuesta Nacional Agropecuaria (DANE, 2011) el 73% del suelo hábil de Santander es utilizado para la actividad pecuaria y el 9% para la agrícola. A su vez se identificaron “91 mil unidades productoras en el departamento, lo cual lo ubica como el sexto en importancia en el país”¹⁴⁷.

Gráfico 7. Usos del suelo en Santander

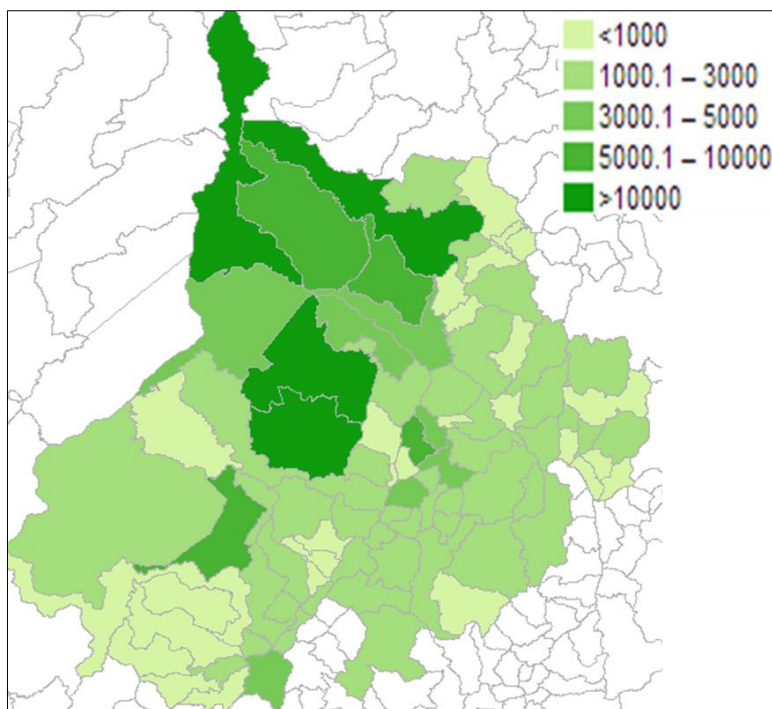


Fuente: DANE, 2011. Encuesta Nacional Agropecuaria

El área sembrada según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC, se encuentra concentrada en las siguientes zonas del departamento, tal como se aprecia en el siguiente mapa:

¹⁴⁷ CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Sector agrícola de Santander 2011. Septiembre de 2012 – Número 101. Recuperado de <http://www.sintramites.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2012/agro2011.pdf> (En marzo de 2013 consulta)

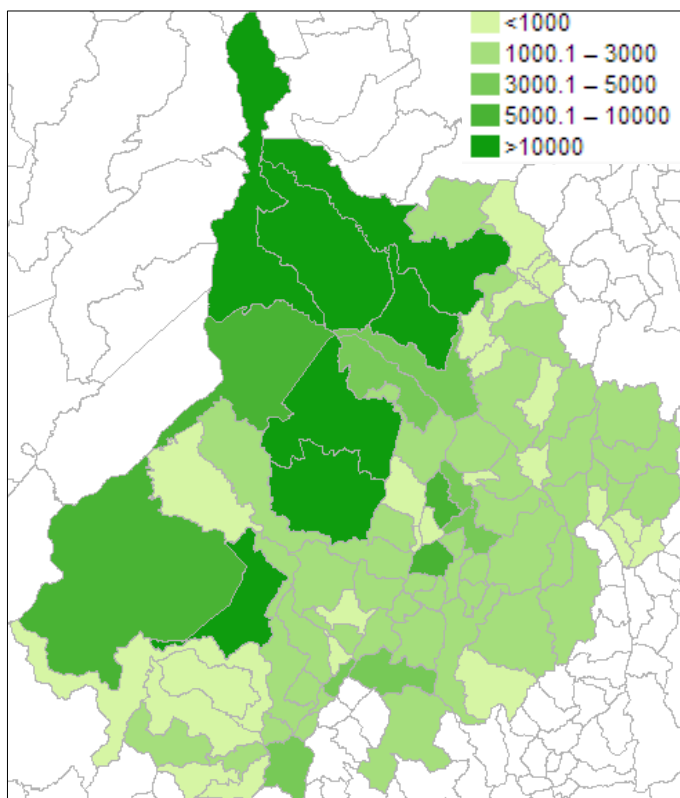
Mapa 6. Área Agrícola Cosechada (Hectáreas)



Fuente: IGAC, 2012. Basado en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2008.

Según el IGAC los municipios del departamento de Santander en los cuales se evidencia mayores hectáreas de área agrícola cosechada (La variable área agrícola cosechada total por municipio, mide el número total de hectáreas cosechadas de los principales productos por municipio) son Puerto Wilches con 43.075 hectáreas, San Vicente de Chucurí con 23.140 hectáreas, Rionegro con 15.907 hectáreas y El Carmen con 13.296 hectáreas cosechadas. Estos evidencian más de 10.000 hectáreas cosechadas tal como se muestra en el mapa 3. Le siguen municipios como Landazuri, Sabana de Torres y Lebrija con 9068, 8092 y 7880 hectáreas respectivamente. Según estas cifras el 51% de los municipios tienen entre 1000 y 3000 hectáreas cosechadas, seguidas por el 28% que cuenta con menos de 1000 hectáreas, el 8% entre 3000 y 5000 hectáreas y solo un 5% entre 5000 y 10000 hectáreas y 5% con mayor de 10.000 que alude a los mencionados anteriormente.

Mapa 7. Área agrícola sembrada (Hectáreas)

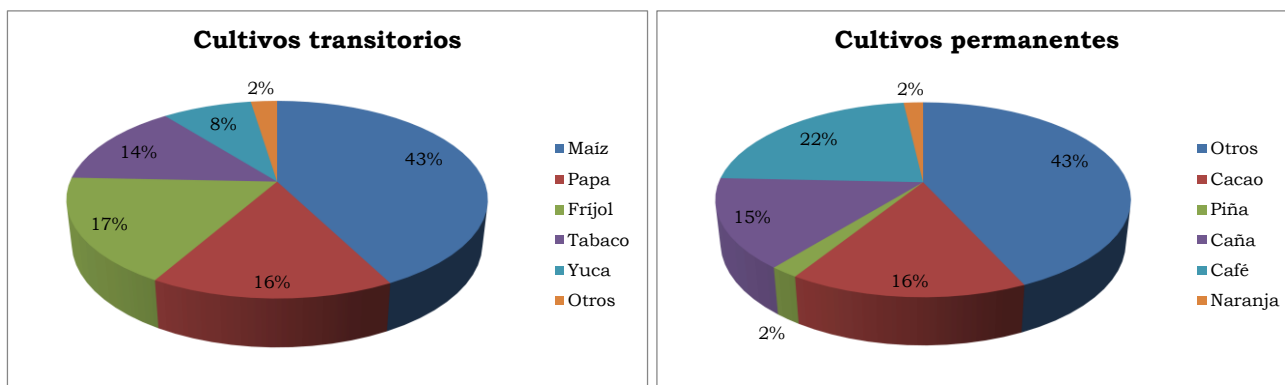


Fuente: IGAC, 2012. Basado en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2008.

En contraste con el área cosechada Puerto Wilches con 49189 hectáreas, San Vicente De Chucuri con 28278 hectáreas, Rionegro con 19336 hectáreas, Sabana De Torres con 18650 hectáreas, El Carmen con 17552 hectáreas, Landazuri con 10773 hectáreas y Lebrija con 10334 hectáreas ocupan los primeros lugares en hectáreas de área sembrada tal como lo muestra el área sombreada del mapa 4.

Es de destacar que la actividad agrícola en Santander se encuentra distribuida en la siembra de cultivos transitorios y permanentes tal como lo evidencian los siguientes gráficos:

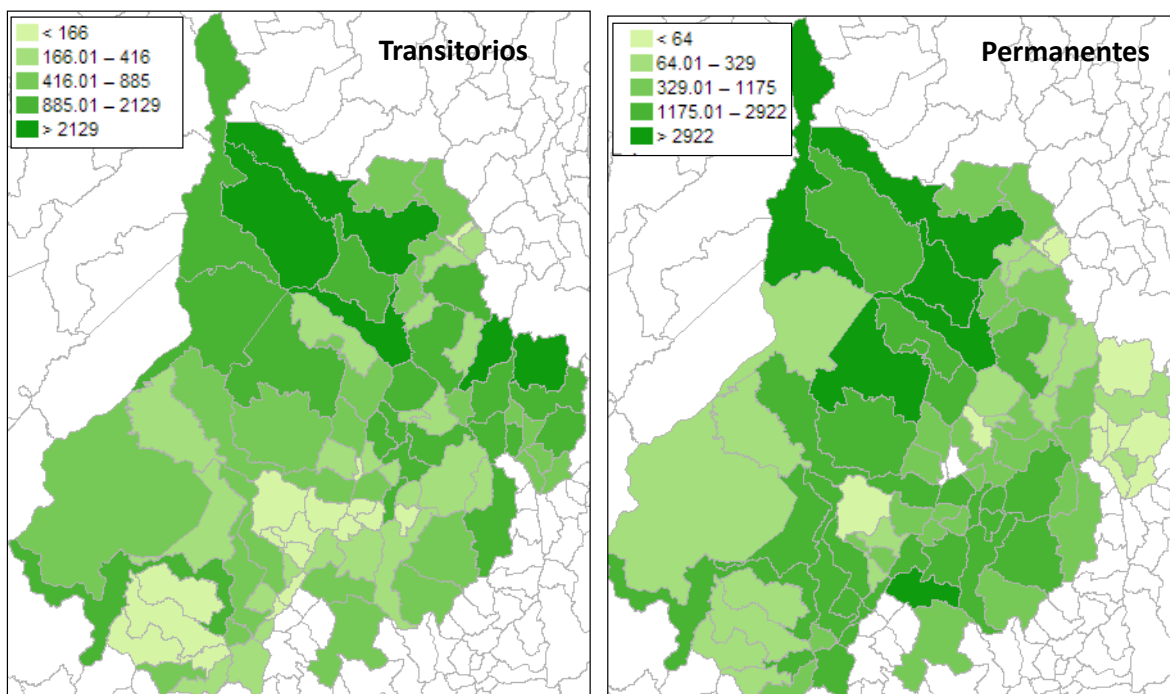
Gráfico 8. Cultivos transitorios y permanentes en Santander 2011



Fuente: Cámara de comercio de Bucaramanga, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -Agronet - Encuesta Nacional Agropecuaria año 2009 -2011.

Geográficamente los cultivos transitorios y permanentes en Santander se encuentran concentrados especialmente en la zona centro y noroccidental del territorio Santandereano tal como se aprecia en el siguiente mapa:

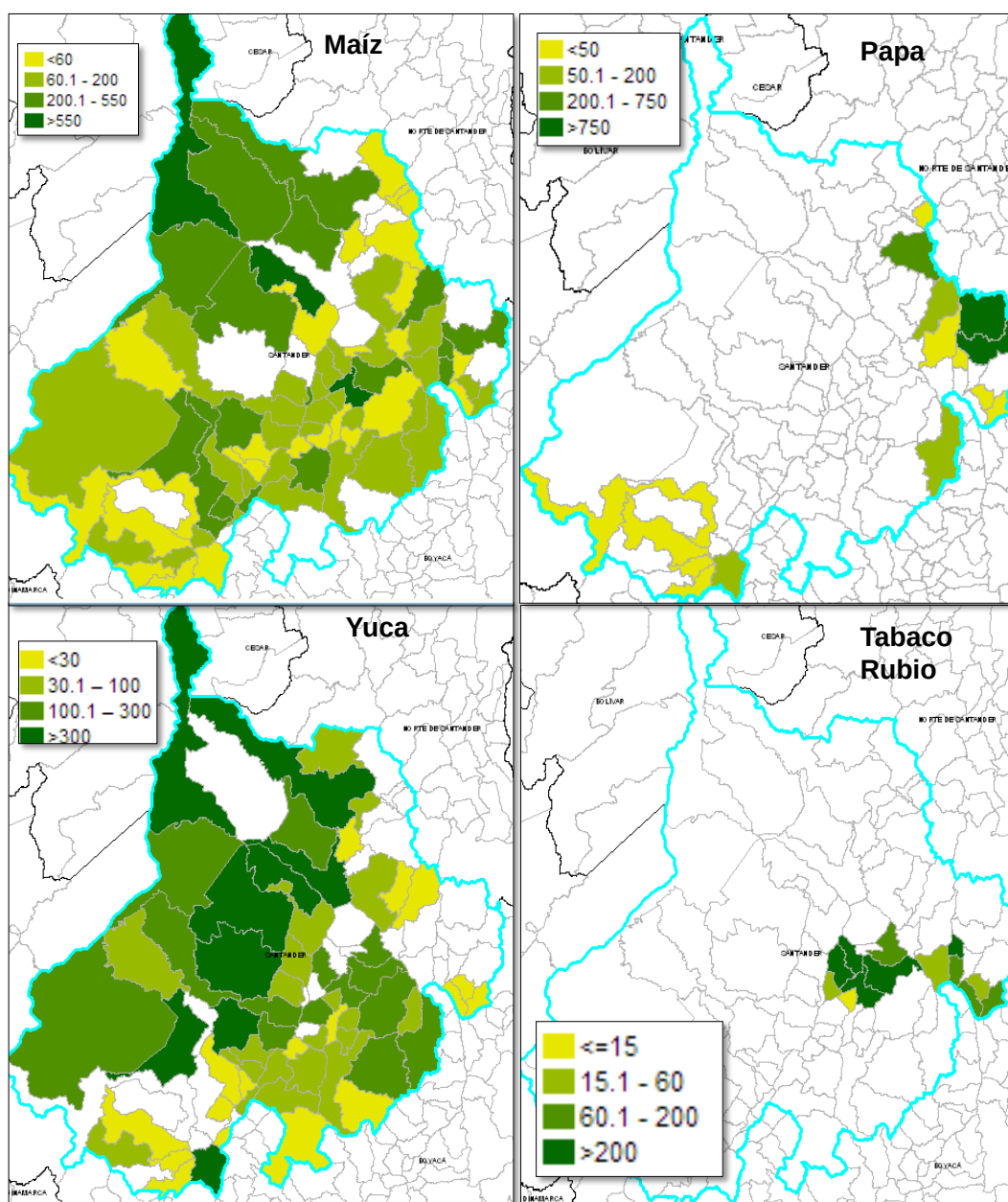
Mapa 8. Ubicación siembra de cultivos transitorios y permanentes



Fuente: IGAC. Basado en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2008 y 2010.

El maíz es propio de la zona de Puerto Wilches y en general de la zona del noroccidente del departamento de Santander, es de destacar que el municipio de San Gil también muestra densidad importante en dicho cultivo. La papa en el municipio de Cerrito y Concepción, en los límites de Santander con Norte de Santander y Boyacá. El Tabaco rubio en municipios como: Barichara, San Gil, Villanueva, Curití y Málaga. La Yuca principalmente en los municipios de Puerto Wilches, Rionegro, San Vicente de Chucurí, Betulia, Girón, El Carmen, Santa Helena del Opón, Landázuri.

Mapa 9. Área cosechada principales cultivos transitorios

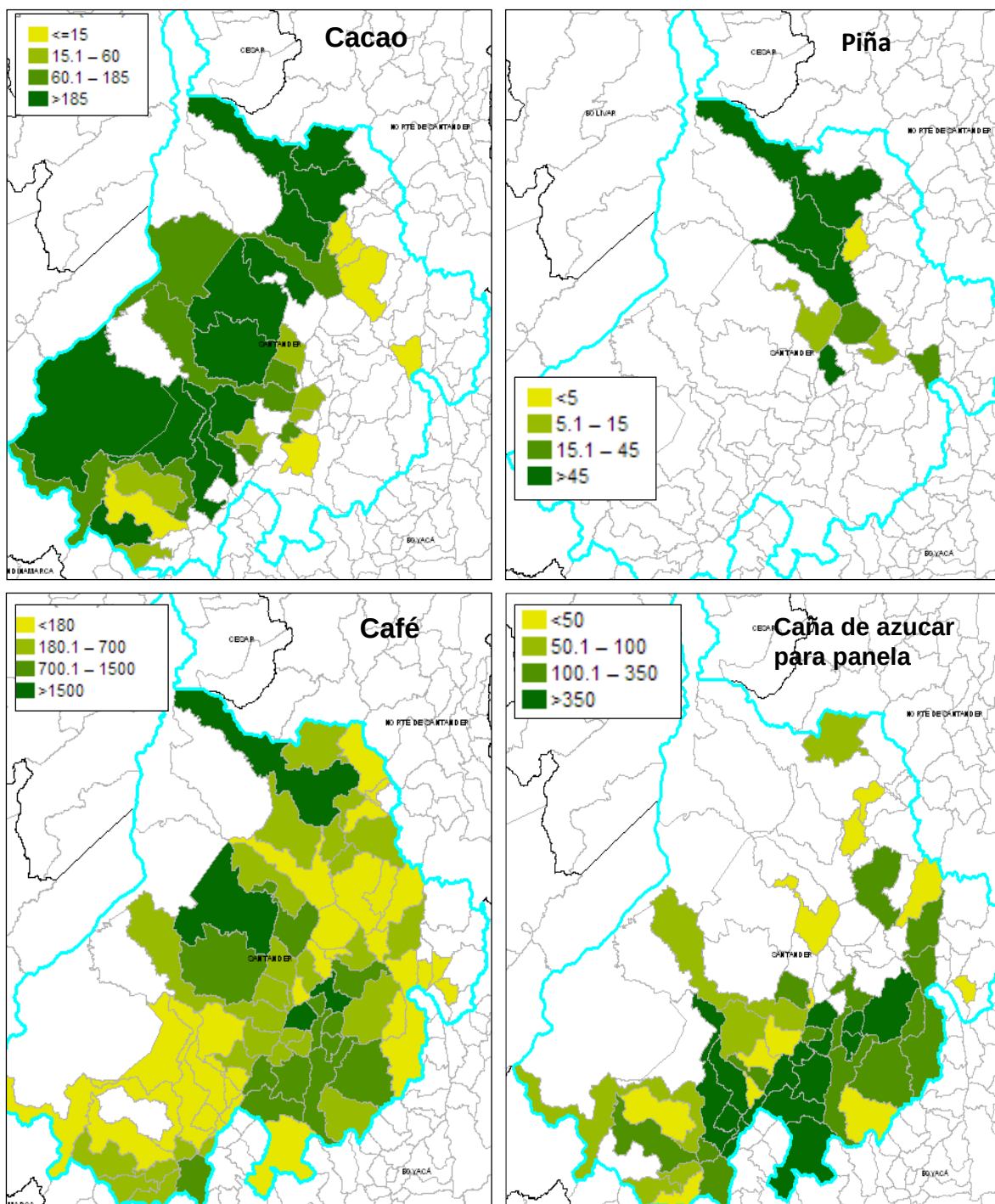


Fuente: IGAC. Basado en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2008 y 2010.

En cuanto a los cultivos permanentes como el café se tienen especialmente ubicados en la zona andina y montañosa del territorio santandereano, mientras que la caña de azúcar únicamente se produce al sur occidente del departamento y la piña en la región nororiente, en la provincia de Soto Norte. Por su parte el cacao

es uno de los cultivos permanentes que más se extiende sobre el territorio santandereano con tendencia especialmente hacia el occidente.

Mapa 10. Área cosechada principales cultivos permanentes (Hectáreas)



Fuente: IGAC. Basado en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2008 y 2010.

Contrastando la información anterior con caracterizaciones pasadas sobre el estado de la agricultura en Santander y las cosechas de frutales, encontramos dada la información disponible que la oferta por provincias se puede señalar de la siguiente manera:

“En la provincia de Soto se encuentran plantados los principales cultivos comerciales de frutales del departamento; en Lebrija, Girón y Rionegro se encuentra el 99.9% de la piña; el 90% de la lima ácida Tahití, el 95% de la guanábana, el 55% de la mandarina común, el 98% de la pitaya, el 58% de la vid y el 75% del maracuyá...en los municipios de Piedecuesta, Floridablanca, Charta y Matanza se encuentra el 90% de los cultivos de mora y el 80% de los de tomate de árbol.”¹⁴⁸

Por el contrario, en la provincia García Rovira la producción de frutas: “...es utilizada para el autoconsumo, la mayoría de familias tiene pocos árboles de varias especies. Los únicos cultivos que se explotan comercialmente son el melón y la curuba en el municipio de Guaca.”¹⁴⁹

En la provincia Comunera:

“El cultivo de cítricos ha ido en aumento..., tiene mandarina Arrayana tecnificada, lima Tahití en Palmas del Socorro y El Socorro; naranja en Oiba y mandarina en Confines y Suaita. La provincia tiene un buen potencial para la siembra de cítricos tecnificados, debido a que los cultivos existentes presentan una productividad aceptable, además es factible implantar sistemas de riego tomando las aguas del río Suárez”¹⁵⁰.

En la provincia Guanentá:

¹⁴⁸ MINISTERIO DE AGRÍCOLTURA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. Recuperado de:

http://www.asohofrucol.com.co/archivos/biblioteca/biblioteca_114_Plan%20Nal%20frut-santander.pdf

¹⁴⁹ MINISTERIO DE AGRÍCOLTURA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 11.

¹⁵⁰ MINISTERIO DE AGRÍCOLTURA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 11.

“...presenta Lima Tahití tecnificada en Pinchote y San Gil; en los municipios de Onzaga y Mogotes se cultiva mora con alguna importancia, en Villanueva y Barichara desde hace cuatro años se establecieron cultivos de piña Perolera y uva Isabela tecnificada”¹⁵¹.

En la provincia de Mares:

“Los municipios productores de frutas de la provincia son San Vicente y El Carmen de Chucurí, que cubren 80% del aguacate criollo del departamento, también producen el 30% de la mandarina común; Zapatoca tiene un área plantada de 80 hectáreas de granadilla con una producción interesante para el departamento”¹⁵².

La provincia de Vélez:

“... predomina la siembra de guayaba común con el 90% de los cultivos del departamento; se cultiva también tomate de árbol tecnificado en La Belleza y Florián; aguacate y banano en Landázuri. Algunos municipios tienen siembras de cítricos tradicionales sin manejo apropiado. Cimitarra, Landázuri y Puerto Parra se caracterizan por contar con tierras semionduladas y planas, susceptibles de ser tecnificadas, y ciénagas que pueden surtir grandes cantidades de agua para riego.”¹⁵³

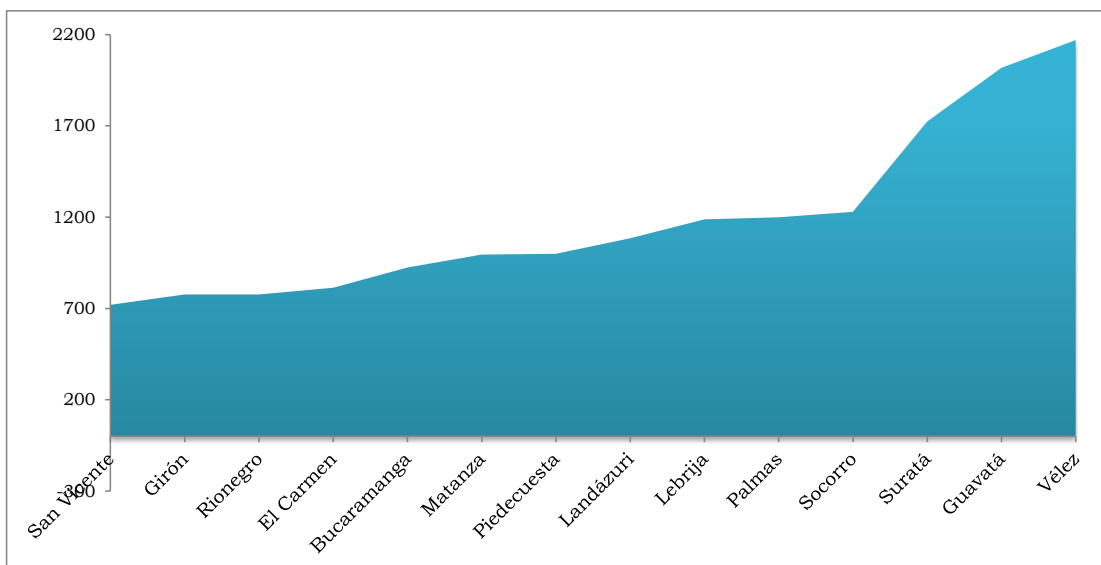
Asimismo la siembra depende también de la altura sobre el nivel del mar, por lo cual tenemos que las áreas propicias para siembra de frutas se pueden apreciar en el siguiente gráfico que muestra su altura:

¹⁵¹ MINISTERIO DE AGRÍCOLA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 11.

¹⁵² MINISTERIO DE AGRÍCOLA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 12.

¹⁵³ MINISTERIO DE AGRÍCOLA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 13.

Gráfico 9. Altura sobre el nivel del mar en regiones frutícolas



Fuente: Ministerio de Agricultura- Gobernación de Santander, 2006

Santander es destacada a nivel nacional por su variedad de pisos térmicos, tal como se puede apreciar en el mapa, condición que le permite producir la variedad de cultivos que hemos presentado.

Se han identificado cuatro zonas “biofísicas homogéneas”¹⁵⁴ de acuerdo con su posición geomorfológica, humedad y drenaje, como productoras de frutales.

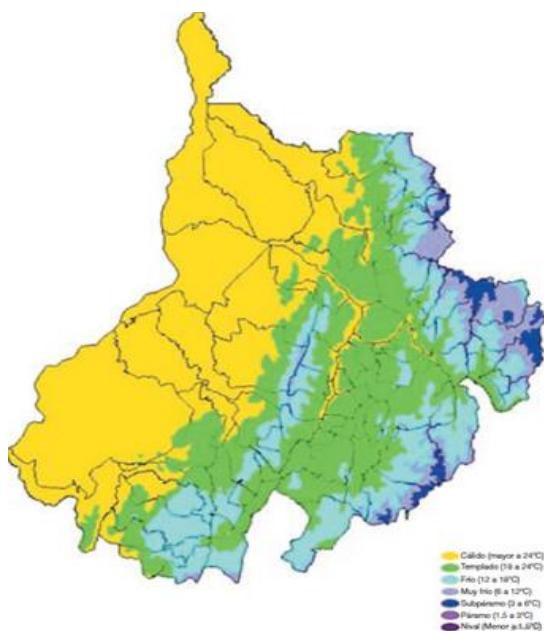
- 1. Zona semiárida subhúmeda con suelos bien drenados:** “Son áreas aptas para agricultura comercial con cultivos de frutales como limón pajarito, papaya, melón, mango y maracuyá con requerimientos de riego suplementario. Tiene una extensión de 21.375 hectáreas, en la que se ubican parte de los municipios de Sabana de Torres, Puerto Wilches y Bajo Rionegro. No se observan sistemas de producción de frutales bien

¹⁵⁴ MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 21.

definidos, sólo árboles esporádicos de limón pajarito, mango hilacha y mango chancleta”¹⁵⁵.

2. Zona húmeda y perhúmeda con suelos bien drenados: Estas áreas son aptas para cultivos de frutales, pero condicionados a la utilización de buenas prácticas de conservación de suelos, buen sistema agronómico y

Mapa 11. Pisos térmicos en Santander



excelentes estrategias para el manejo de la problemática fitosanitaria. La zona tiene una extensión de 476.375 hectáreas, en la que se ubican parte de los municipios de Bolívar, Cimitarra, El Peñón, Landázuri, Vélez, La Paz, Santa Helena, Simacota, El Carmen, San Vicente, Betulia, Girón, Lebrija, Rionegro y El Playón. Los sistemas agrícolas de frutales más comunes son: aguacate, cítricos y banano bocadillo.

3. Zona de provincia húmeda con suelos bien drenados: Son áreas aptas para cultivos de frutales de carácter

permanente y semipermanente. Tiene una extensión de 685.860 hectáreas, aquí se ubica el 60% de los municipios del departamento. Los sistemas de producción de frutales prevaecientes son: mandarina, naranja, lima ácida Tahití, tangelo, guayaba, piña, aguacate, guanábana, melón, maracuyá, uva Isabela, pitaya y lulo¹⁵⁶.

¹⁵⁵ MINISTERIO DE AGRÍCOLTURA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006. P., 22.

¹⁵⁶ Ibíd. P., 22.

4. Zona de provincia húmeda - perhúmeda con suelos bien drenados:

“Son áreas propias para cultivos permanentes de caducifolios, manzana, pera, durazno, mora, lulo, tomate de árbol, curuba, granadilla y uchuva. La zona tiene una extensión de 45.806 hectáreas donde se ubica el 38% de los municipios del departamento, Los sistemas de producción de frutales de mayor prevalencia son: mora, tomate de árbol, lulo, granadilla y curuba, en orden de importancia”¹⁵⁷.

Si contrastamos la producción agrícola del departamento con la demanda encontramos basándonos en el estudio Santander prospectiva que

“Los municipios que presentan una tasa de suficiencia agroalimentaria por debajo de uno y por lo tanto se encuentran en difíciles condiciones para abastecer a su población son los del AMB, Barrancabermeja, Sabana de Torres, Suratá, California, Charta, San Andrés, Málaga, Enciso, Coromoro, Charalá, Gámbita, Bolívar, El Peñón, Sucre, La Belleza, Florián”¹⁵⁸.

La mayor parte de los municipios reseñados están hacia el sur del departamento de Santander, además del AMB y Barrancabermeja que son los centros poblados del departamento y municipios de Soto Norte como Suratá.

b. Ganadería

Como vimos el 73% de suelo hábil del departameto es utilizado para actividades pecuarias. Sobre esta actividad el Dane muestra que la región andina-norte, conformada por los departamentos de Santander, Norte de Santander y Antioquia, posee el 26% de las cabezas de ganado para el año 2011 en Colombia.

¹⁵⁷ Ibíd. P., 23.

¹⁵⁸ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Visión Prospectiva de Santander 2030. p., 80.

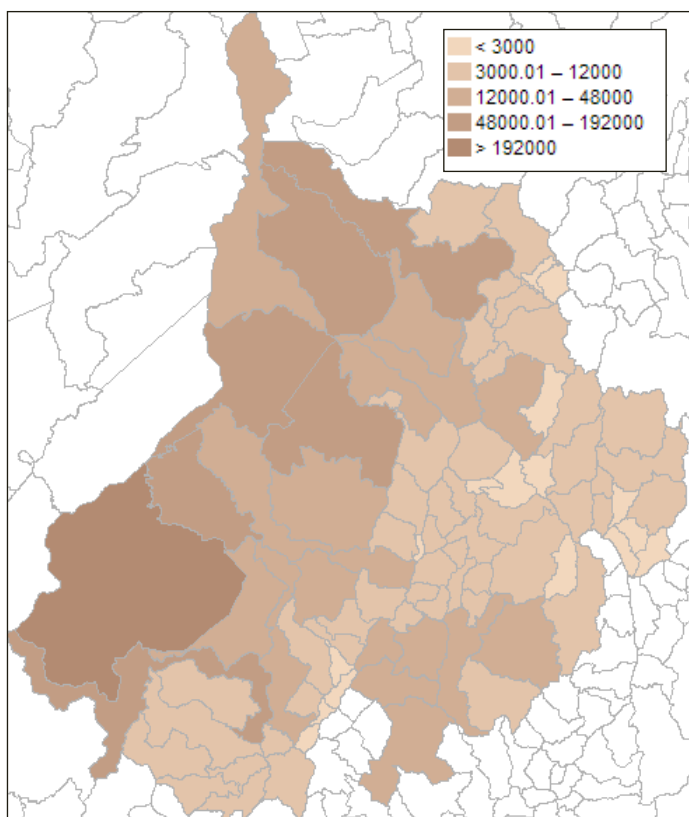
Tabla 5. Sacrificio de ganado vacuno Región Norte¹. 2011.

Región	Total		Sexo (cabezas)		Destino (cabezas)	
	Cabezas	Peso en canal (kilos)	Machos	Hembras	Consumo interno	Exportaciones
Nacional	3.900.419	820.984.678	2.310.617	1.507.848	3.889.693	10.726
Andina Norte	1.025.614	208.460.962	578.852	396.497	1.025.614	0

¹ Corresponde a los departamentos de Santander, Norte de Santander y Antioquia
Fuente: DANE.

Según información del Ministerio de Agricultura, en Santander se ubica la actividad ganadera medida en cabezas de ganado bovino especialmente en la zona occidental, Cimitarra, Puerto Parra, Barrancabermeja, San Vicente de Chucurí, Sabana de Torres y Rionegro,

Mapa 12. Ubicación cabezas de ganado bovino en Santander.



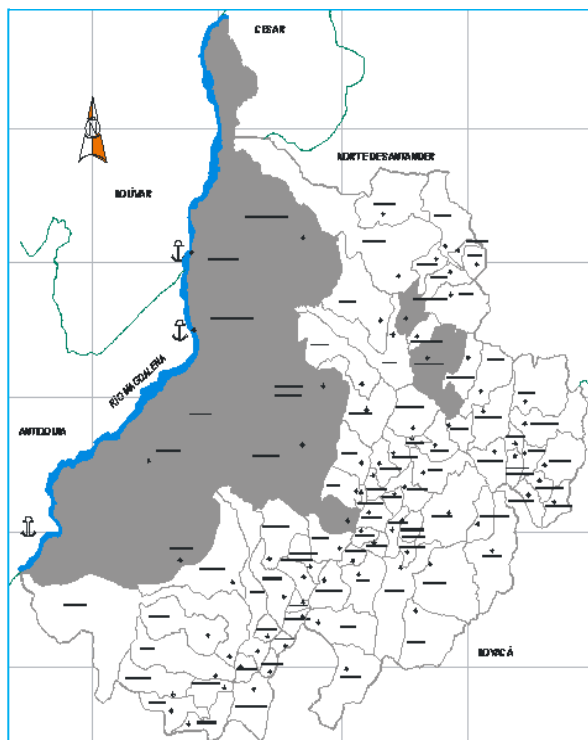
Fuente: IGAC. Basado en información del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el año 2006.

c. Hidrocarburos

En Colombia, el petróleo es uno de los principales productos de exportación agregando el 27% total de las exportaciones y el principal contribuyente a las finanzas del Estado.¹⁵⁹ La producción de petróleo en Colombia se encuentra ubicada principalmente en los departamentos de Casanare, Meta, Arauca, Tolima y Santander. En Santander la producción de crudo y sus derivados se concentra principalmente en Barrancabermeja y el territorio del Magdalena medio.

La historia petrolera colombiana comenzó en Santander, específicamente en 1921 en Barrancabermeja, esta población ribereña se transformó, en poco tiempo, en un activo puerto petrolero¹⁶⁰. La refinería de Barrancabermeja es aún el principal abastecedor de los combustibles y demás derivados del petróleo que se consumen en el país. Se alimenta de una carga diaria de 232.000 barriles de crudo que llegan hasta el puerto fluvial por medio de oleoductos y poliductos cada vez más extensos. Le sigue en importancia la refinería de Cartagena, en el departamento de Bolívar, con una carga diaria de 80.100 barriles¹⁶¹.

Mapa 13. Territorio de hidrocarburos en Santander



¹⁵⁹ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Disponible en <http://www.minminas.gov.co/minminas/sectores.nsf/hidrocarburos?OpenFrameSet>

¹⁶⁰ La reversión al Estado Colombiano de la Concesión de Mares, el 25 de agosto de 1951, dio origen a la Empresa Colombiana de Petróleos. Revista Historia credencial Banco de la República, disponible también en sitio web: aprendenlinea.udea.edu.co

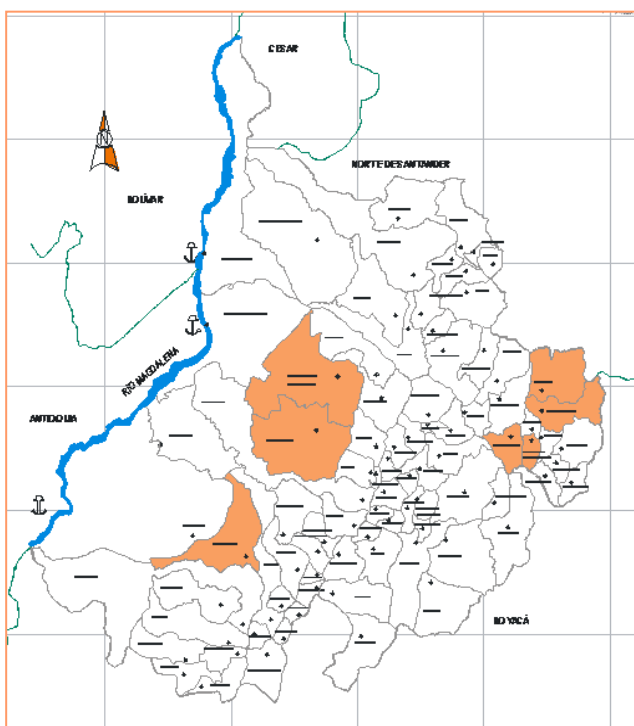
¹⁶¹ Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna para la productividad y la competitividad en Santander. Bogotá

Según datos del Ministerio de Minas y Energía para el 2007, Santander aportó el 4.82% de la producción nacional de petróleo con 9.337.988 barriles. La industria de refinación de petróleo y una variada estructura productiva le han permitido a Santander consolidarse como la cuarta economía regional del país¹⁶².

d. Minería

Según información del Ministerio de Minas y Energía, las principales zonas productoras de carbón en Colombia son La Guajira y el Cesar, aportando el 90% de la producción nacional, sin embargo, existen reservas de importancia en Norte de Santander, Santander, altiplano Cundiboyacense, Córdoba, Antioquia y Valle del Cauca. En Santander los principales yacimientos de carbón que se han identificado se encuentran en el páramo del Almorzadero (provincia de García

Mapa 14. Zonas de Carbón en Santander



Rovira), en el municipio de Landázuri y en la zona de San Luis, en inmediaciones de los municipios de El Carmen y de San Vicente de Chucurí.

Por su parte, la producción de Metales preciosos en Colombia se concentra principalmente en los departamentos de Antioquia, Chocó y Caldas. En Santander se cuenta con una importante reserva aurífera ubicada en los municipios de Veta y California (al nororiente del departamento), los cuales son objeto de importante

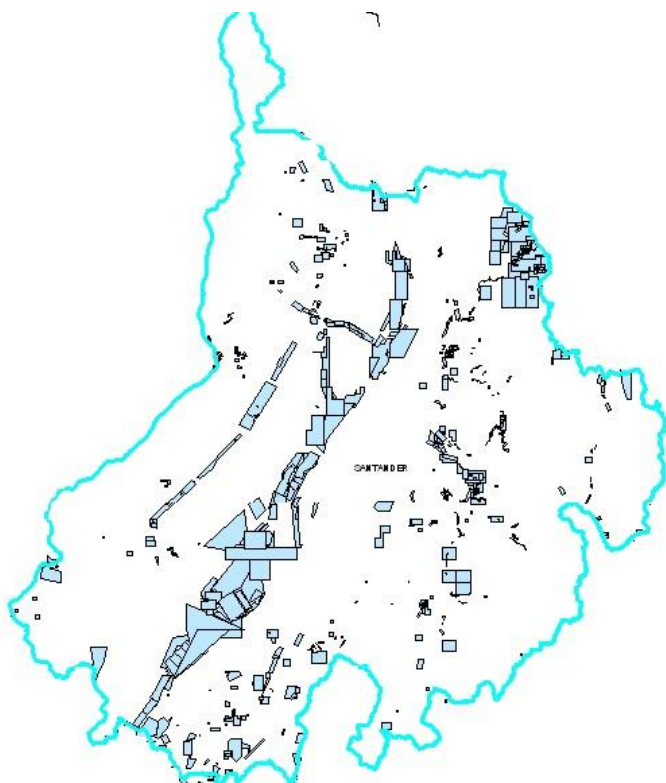
¹⁶² Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna para la productividad y la competitividad en Santander. Bogotá

proyectos de exploración y extracción nacional. A nivel departamental la minería aporta el 1.61% del valor agregado departamental por sectores¹⁶³.

En Colombia, la producción de Carbón se encuentra concentrada principalmente en los departamentos de Cesar y Guajira, en total son 11 departamentos con cualidades de explotación minera, en los cuales Santander ocupa el puesto 8, produciendo 115.576,60 toneladas del producto para el año 2010..

Según información de Ingeominas para el año 2012 se encontraban registrados 9.464 títulos de propiedad minera para la explotación en Santander, ubicados en las zonas que muestra el mapa 12.

Mapa 15. Títulos mineros vigentes en Santander 2012



Fuente: IGAC e Instituto Colombiano de Geología y Minería – Ingeominas, 2012

¹⁶³Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna para la productividad y la competitividad en Santander. Junio, 2007. Pág., 19.

En la producción de metales preciosos Santander ocupa el puesto 12 a nivel nacional de 21 departamento productores, es noveno en la extracción de oro, ocupa el puesto 11 en plata, con la producción evidenciada en los municipios de California y Vetás, denominados *distritos mineros* por el Ministerio de Minas y energía quien lo cataloga como el “principal encadenamiento productivo minero del oro”¹⁶⁴.

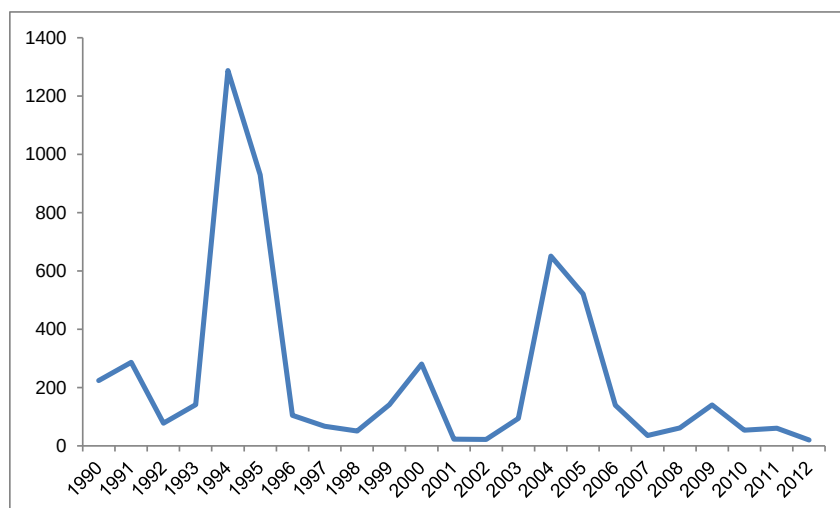
Tabla 6. Producción de metales preciosos 2012

Depto.	Producción total en kilogramos 2012	
	Oro	Plata
Antioquia	21.590	7.999
Chocó	17.079	3.576
Caldas	1281	1.846
Bolívar	3322	678
Tolima	207	46,2
Cauca	2320	12
Nariño	1.824	18
Atlántico	9,19	0
Magdalena	0,29	0
Valle	493	100,9
Santander	20,3	57,9
Risaralda	121,3	10,1
Córdoba	546	168,4
Huila	214	312,6
Quindío	35	2,1
Putumayo	42,68	0,01
Vaupés	0,11	0

Fuente: Ingeominas, Servicio Geológico Colombiano, datos actualizados a III trimestre.

¹⁶⁴ MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Información para Santander, subsector minas. 30 de enero de 2010.

Gráfica 5. Producción de oro (Kilogramos) en Santander 1990-2012



Fuente: Ingeominas, Servicio Geológico Colombiano, datos actualizados a III trimestre.

e. Turismo

La región centro–oriente “cuenta con el 40% del total nacional de los atractivos turísticos; dispone de 750.000 hectáreas de parques naturales y 15 de los 35 centros históricos declarados en el país”¹⁶⁵. Entre los principales servicios o productos del sector turismo se encuentran:

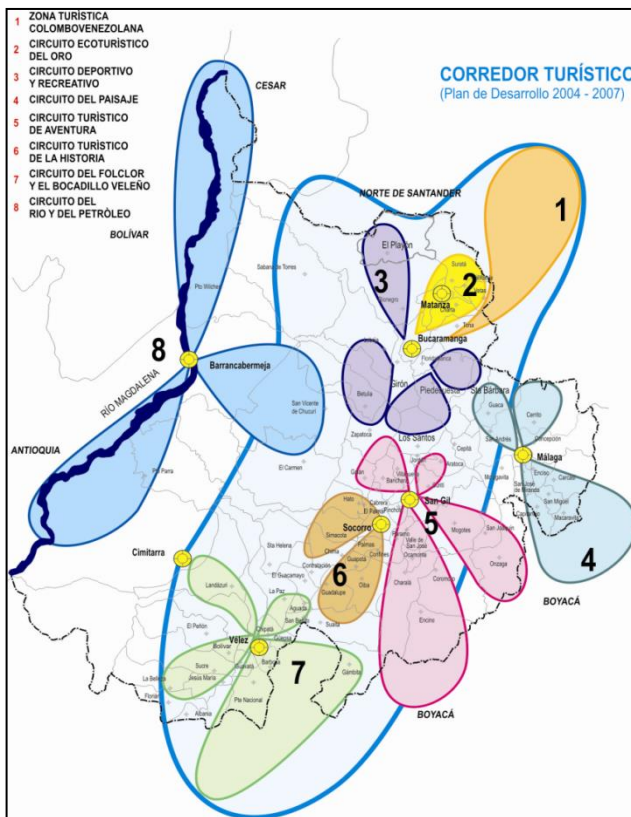
i. **Turismo de aventura:** Según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en Colombia “Los lugares donde hoy se realizan actividades de turismo de aventura son: San Gil y Provincia de Guanentá en Santander, para las actividades de rafting, parapente espeleología, canotaje, kayak, bungee jumping, rappel y torrentismo...”¹⁶⁶.

¹⁶⁵ CAMARGO CASTILLO, Leydy Milena. Propuesta para la creación de un cluster turístico en la provincia de Guanentá como estrategia de desarrollo local. Tesis de grado para optar por el título de Economista. Universidad Industrial de Santander. 2006. P., 29.

¹⁶⁶ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Política de turismo de naturaleza. Documento preliminar. Bogotá, septiembre de 2012. P., 19.

Exploración de Cavernas (Espeleología): en el municipio de Páramo, llamada, la cueva del indio, a la cual se ingresa volando, a través de un cable de tensión, por un espacio de 90 metros. Entre las principales cuevas se encuentran en Santander se destacan: La cueva del indio, en el municipio del Páramo; La cueva

Mapa 16. Corredor turístico de Santander- Plan de desarrollo 2004-2007



del yeso en Curití; la cueva de la vaca en Curití; La cueva doña Pola en Villanueva; La cueva de los guácharos en Mogotes y la Cueva la Antigua, en San Gil.

Canyoning: en San Gil, se practica también el “canyoning (atravesar la vertiente del agua en contra de la corriente).

Canotaje y Kayaquismo: Santander cuenta con un potencial hidrográfico de ríos con características y condiciones propias que incentivan la práctica del canotaje y el kayaquismo. Este

deporte extremo se realiza principalmente a través del Río Fonce y el Río Chicamocha.

Canning: Es una variante del alpinismo y se diferencia de éste en que se practica sobre cascadas o cañadas, con algunos niveles de caídas de aguas. Se puede practicar en la cascada El Cáliz y otras cascadas menores ubicadas en la vía a Charalá¹⁶⁷.

Rappel y andinismo: Éste deporte se practica en Curití y en la zona de Pescadero y el municipio de Pinchote principalmente.

¹⁶⁷ Ibíd.

Senderismo: los diversos paisajes del departamento son propicios para emprender extensas o cortas caminatas por los caminos y senderos que trazaron nuestros antepasados, conocidos como caminos reales, rutas camineras o rutas de Lenguerke, las cuales son abundantes.

Parapente: la mesa de Ruitoque en Floridablanca se practica el parapentismo, volando sobre los 800 pies de altura.

Canopy: “en la Mesa de Ruitoque, a sólo 5 kilómetros del municipio de Floridablanca... en un bosque centenario, conformado con especies propias de la zona, se distribuyeron seis líneas con distancias que van entre 10 y 240 metros de largo y 12 y 14 metros de altura, diseñadas para agarrar velocidades de 20 y hasta 40 kilómetros por hora”¹⁶⁸.

Paintball: Deporte de singular emoción al disparar armas semiautomáticas con cápsulas de pintura. Se percibe la tensión de un juego excitante, para descargar toda la adrenalina y liberar el estrés. Se trata de una práctica para poner a prueba su condición logística. Ubicación de campos: Parque El Gallineral y Finca la Capellanía.

ii. **Turismo Histórico:** construcciones destacadas con más de 300 años de antigüedad son: Casa de Bolívar, San Juan de Girón¹⁶⁹, Municipio de Barichara (patrimonio histórico y cultural de Colombia), Municipio del Socorro por su patrimonio arquitectónico y un legado histórico, junto con la provincia comunera hace parte de la “Ruta Comunera de América”¹⁷⁰.

¹⁶⁸ DIARIO LA REPÚBLICA. Canopy: la experiencia de volar sobre los árboles. La República 2008-04-25

¹⁶⁹ Declarado monumento nacional mediante Decreto 264 de 1963.

¹⁷⁰ Declarada en el 2007 mediante Acto administrativo por la Gobernación de Santander.

iii. **Turismo Religioso:** además de su iglesias¹⁷¹, Santander posee lugares especiales, según creencias populares e históricas se les ha atribuido poderes curativos, tal es el caso del Santuario de Nuestra Señora de la Salud en el municipio de Páramo.

iv. **Turismo Cultural:** Según información del Ministerio de Cultura para 2008¹⁷², Santander cuenta con 50 bienes muebles declarados Bien de Interés Cultura (BIC), equivalentes al 4% nacional, los cuales constituyen patrimonio material de Colombia. De estos bienes el 93% corresponden al grupo de bienes de patrimonio Arquitectónico y el 6% restante corresponde a patrimonio Urbano, éstos últimos hacen referencia a: Sector antiguo del municipio de Barichara, el Sector Antiguo de la Ciudad de San Gil, y el Sector Antiguo de la Ciudad del Socorro. Asimismo el 90% de los Bienes de interés culturales han sido declarados monumento nacional.

Otros atractivos culturales que expone Santander son sus festivales anuales representativos a nivel nacional y reconocidos a nivel internacional, tales festivales son: Festival Internacional de Piano, Festival de Cuenteros Abrapalabra, Feria del Libro, Festival de la Guabina y el tiple, Festival de la música y de los acordeones y Festival Internacional de Cine en Barichara.

v. **Turismo natural:** entre la variedad de fauna se destaca el avistamiento de aves como actividad de atracción turística:

“...los principales departamentos los cuales, se encuentra mayor potencial para el desarrollo del producto turístico de avistamiento de aves; y que en la actualidad llegan turistas por este tipo de turismo son: Caldas, Risaralda,

¹⁷¹ Iglesia de Páramo, Catedral de la Sagrada Familia, Iglesia de San Laureano, Santo Cristo de Guavatá, uno de sus epicentros de mayor veneración. Se le atribuyen cientos de milagros desde hace más de 300 años, El templo de Carcasí, construido a mediados del año 1600, sus paredes son la mayor parte de tierra pizada, Nuestra Señora de los Remedios, en san José de Miranda, Iglesia Parroquial de Santa Lucía, Barichara, Iglesia de Matanza

¹⁷² Lista de Bienes declarados Bien de Interés Cultural de carácter nacional. Grupo de Investigación y Documentación, Dirección de patrimonio. Ministerio de Cultura. Mayo 21 de 2008.

Quindío, Huila, Tolima, Cundinamarca, Boyacá, Antioquia, Valle Del Cauca, Magdalena, Atlántico, Santander, Nariño”¹⁷³

ii. Empleo: Población Económicamente Activa, ocupados, desocupados, informalidad

Según información de la GEIH¹⁷⁴ y publicación del ICER-Santander 2011 la Tasa global de participación (TGP) en Bucaramanga, registró “una disminución de 1,2 puntos porcentuales frente al año 2010; mientras que “las tasas de ocupación, desempleo y subempleo subjetivo tuvieron comportamientos similares a la TGP, al mostrar variaciones porcentuales negativas entre 2010 y 2011 de 0,1 pp, 1,4 pp y 2,9 puntos porcentuales respectivamente”¹⁷⁵.

¹⁷³ MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Política de turismo de naturaleza. Documento preliminar. Bogotá, septiembre de 2012. P., 17.

¹⁷⁴ Departamento Administrativo de Estadística DANE. Gran Encuesta Integrada de Hogares.

¹⁷⁵ Departamento Administrativo de Estadística DANE. ICER- Santander 2011.

Cuadro 9 Bucaramanga. Indicadores laborales. 2010 - 2011

Concepto	2010	2011
Porcentaje		
% población en edad de trabajar	81,2	81,5
Tasa global de participación	71,2	70,0
Tasa de ocupación	63,4	63,3
Tasa de desempleo	11,0	9,6
T.D. Abierto	10,5	9,2
T.D. Oculto	0,5	0,4
Tasa de subempleo subjetivo	37,3	34,8
Insuficiencia de horas	10,4	12,1
Empleo inadecuado por competencias	24,0	19,7
Empleo inadecuado por ingresos	33,5	29,4
Tasa de subempleo objetivo	13,5	12,8
Insuficiencia de horas	4,4	5,1
Empleo inadecuado por competencias	9,2	7,3
Empleo inadecuado por ingresos	11,7	10,3
En miles		
Población total	1.014	1.024
Población en edad de trabajar	823	835
Población económicamente activa	586	584
Ocupados	522	528
Desocupados	65	56
Abiertos	62	54
Ocultos	3	2
Inactivos	237	250
Subempleados subjetivos	221	203
Insuficiencia de horas	61	71
Empleo inadecuado por competencias	141	115
Empleo inadecuado por ingresos	197	172

Fuente: DANE.

Fuente: DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional ICER, 2011

Este comportamiento difiere del evidenciado en los indicadores de población, los cuales registraron una tendencia creciente: la población total y la población en edad de trabajar mostraron incrementos de 10 y 12 mil personas respectivamente; no obstante, la población económicamente es menor que la registrada en 2010 en 2 mil personas. La población de Bucaramanga ascendió en 2011 a 1.024 miles de personas, de las cuales 81,5% se encuentran en edad de trabajar (835 mil personas). De otro lado, la tasa global de participación fue de 70,0% (584 mil personas).

“Si bien el número de ocupados en cada rama de actividad económica aumentó entre 2007 y 2011, en términos relativos, la industria manufacturera disminuyó su participación en la ocupación en 3,3 pp, al contar en 2007 con 22,2% de ocupados (93 mil personas) pasó a 18,9% en 2011 (100 mil). En

este sentido, los sectores más dinámicos fueron: actividades inmobiliarias que aumentó su participación en 1,4 pp; y transporte, almacenamiento y comunicaciones en 0,7 p.p.¹⁷⁶.

Tabla 7. Ocupación en Bucaramanga, según rama de actividad. 2007 - 2011

Rama de actividad	Cantidad (miles)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Total	421	453	499	522	528
Industria manufacturera	93	98	96	99	100
Construcción	24	24	28	29	32
Comercio, restaurantes y hoteles	130	139	155	164	167
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	40	43	52	54	54
Intermediación financiera	7	7	9	8	8
Actividades inmobiliarias	29	37	45	41	44
Servicios, comunales, sociales y personales	87	91	100	109	108
Otras ramas ¹	9	13	14	17	15
No informa	0	1	0	0	0

¹ Agricultura, ganadería, pesca, caza y silvicultura; explotación de minas y canteras; y suministro de electricidad, gas y agua.

Fuente: DANE.

Fuente: Dane. Informe de Coyuntura Económica Regional ICER, 2011

Por su parte, la población inactiva en Bucaramanga, conformada por estudiantes, oficios del hogar y otros, presentó una tendencia a disminuir desde el año 2007 hasta 2010, en 2011 registró un comportamiento diferenciado, al ascender en 13 mil personas (equivalente a 250 mil inactivos), explicado especialmente por el aumento en oficios del hogar y otros, puesto que el rubro de estudiante se mantuvo constante con respecto al año anterior¹⁷⁷.

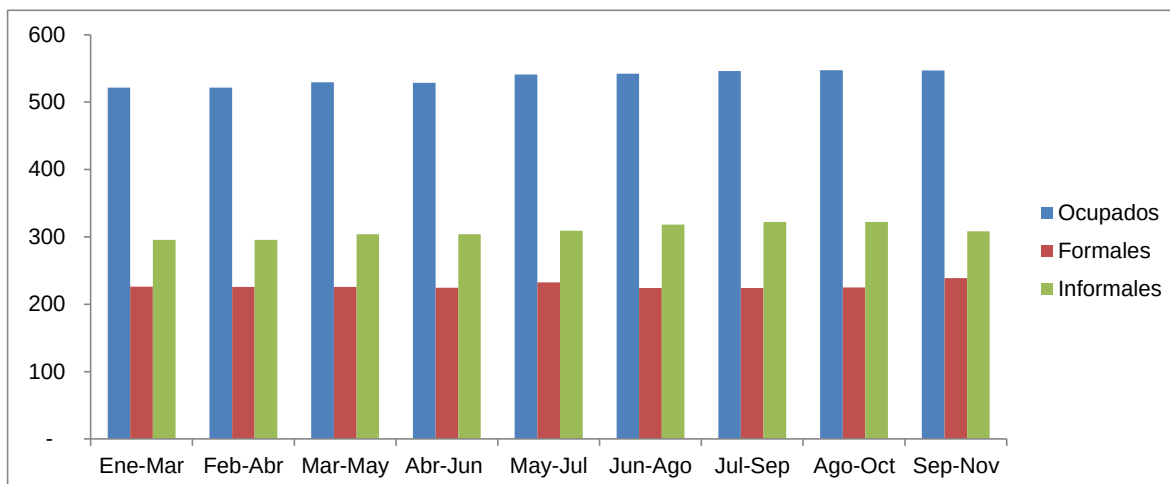
Por posición ocupacional, del total de 528 mil personas ocupadas en Bucaramanga, la actividad por cuenta propia y el empleo particular fueron las que registraron mayor participación, con una población de 240 y 191 mil personas, respectivamente, las cuales en conjunto agregaron 81,9% de los ocupados de la ciudad.

¹⁷⁶Departamento Administrativo de Estadística DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional-CER DANE SANTANDER, 2011.

¹⁷⁷Departamento Administrativo de Estadística DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional-CER DANE SANTANDER, 2011.

Esta información acompañada por su parte con el indicador de informalidad laboral muestra que en el Área Metropolitana de Bucaramanga prevalece este tipo de ocupación frente la formal, tal como se demuestra la gráfica, siguiendo la información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares para trece áreas metropolitanas de forma trimestral para el último año:

Gráfica 6 Informalidad en el AMB 2012



Fuente: GEIH-DANE, 2012.

a. Situación empresarial

Si revisamos los datos proporcionado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga para el año 2012 (consulta 2013) encontramos que en el Área Metropolitana de Bucaramanga se encuentran concentradas el 84% de las empresas del departamento de Santander.

Tabla 8. Empresas inscritas en Cámara de Comercio de Bucaramanga. 2012.

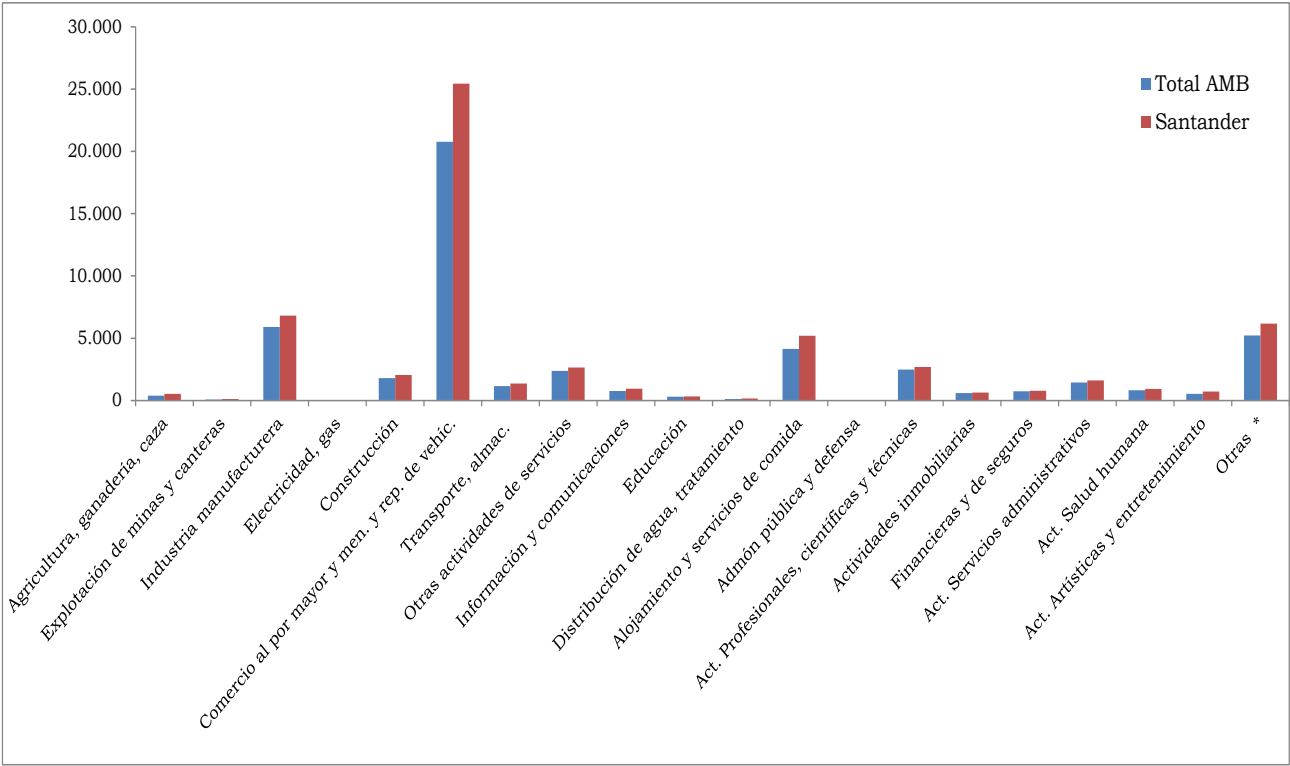
Actividad	Santander	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta	Resto
Agricultura, ganadería, caza	534	268	63	33	32	138
Explotación de minas y canteras	128	67	14	4	5	38
Industria manufacturera	6.808	3.960	991	471	486	900
Electricidad, gas	46	28	7	6	1	4
Construcción	2.057	1.182	373	106	131	265
Comercio al por mayor y menor y reparación de vehículos	25.421	13.900	3.564	1.722	1.579	4.656
Transporte, almac.	1.362	767	173	107	102	213
Otras actividades de servicios	2.659	1.544	475	177	196	267
Información y comunicaciones	948	494	163	42	61	188
Educación	338	215	46	27	26	24
Distribución de agua, tratamiento	165	80	23	19	7	36
Alojamiento y servicios de comida	5.207	2.934	611	283	308	1.071
Admón pública y defensa	27	19	3	1	1	3
Act. Profesionales, científicas y técnicas	2.683	1.913	370	99	99	202
Actividades inmobiliarias	641	457	84	16	33	51
Financieras y de seguros	777	585	111	24	17	40
Act. Servicios administrativos	1.614	1.024	213	100	113	164
Act. Salud humana	929	641	123	20	34	111
Act. Artísticas y entretenimiento	715	295	133	51	55	181
Otras *	6.170	3.648	865	328	384	945
Total empresas inscritas Cámara de Comercio	59.229	34.021	8.405	3.636	3.670	9.497

*Pendientes de actualización por Cámara de Comercio

Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga- Compite 360. Consulta Marzo de 2013.

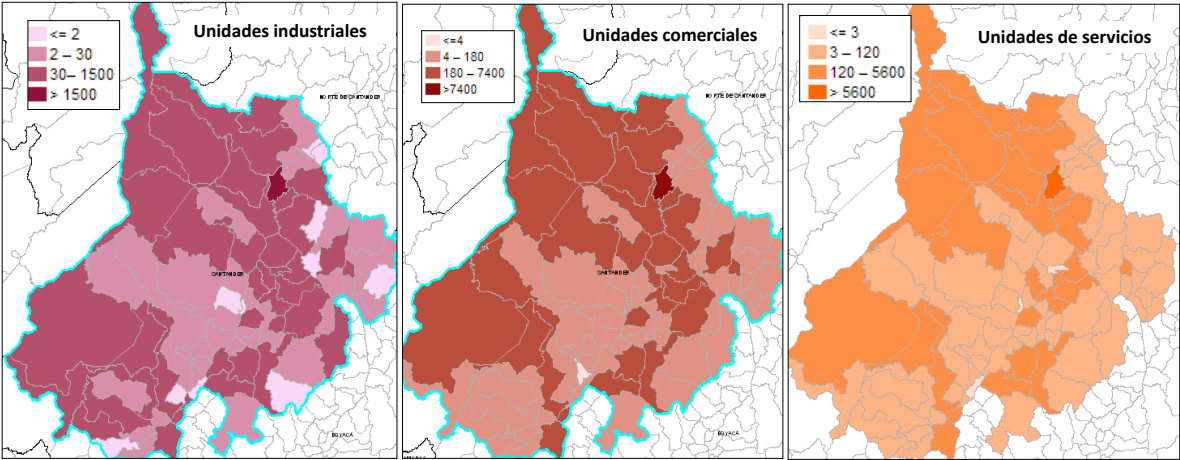
En la siguiente gráfica y en el siguiente mapa, se pueden apreciar que esta actividad empresarial concentrada en Bucaramanga, en número de empresas cobra predominancia aquellas actividades de comercio.

Tabla 9. Empresas en Santander y el AMB. 2012.



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga- Compite 360.

Mapa 17. Ubicación de las unidades comerciales, industriales y de servicios en Santander



Fuente: IGAC-SIGOT.

De las 59.229 empresas inscritas, el 42% se dedican a actividades de Comercio tales como: Comercio al por mayor exceptuando el comercio de vehículos

automotores y motocicletas (11%), Comercio al por menor exceptuando el comercio de vehículos automotores y motocicletas (79%), y Comercio, mantenimiento y reparación de vehículos automotores y motocicletas, sus partes, piezas y accesorios (9%).

La segunda actividad en importancia en el departamento según número de empresas inscritas corresponde a la Industria manufacturera equivalente al 11% del total de empresas inscritas. En este ámbito el AMB aporta el 86% del total de empresas dedicadas a las manufacturas. Otro indicador de magnitud importante se encuentra en los sectores de educación, Actividades profesionales y científicas así como también las Actividades inmobiliarias que se encuentran respectivamente el 93%, y el 92% concentrada en el AMB.

b. Facilidad para hacer negocios

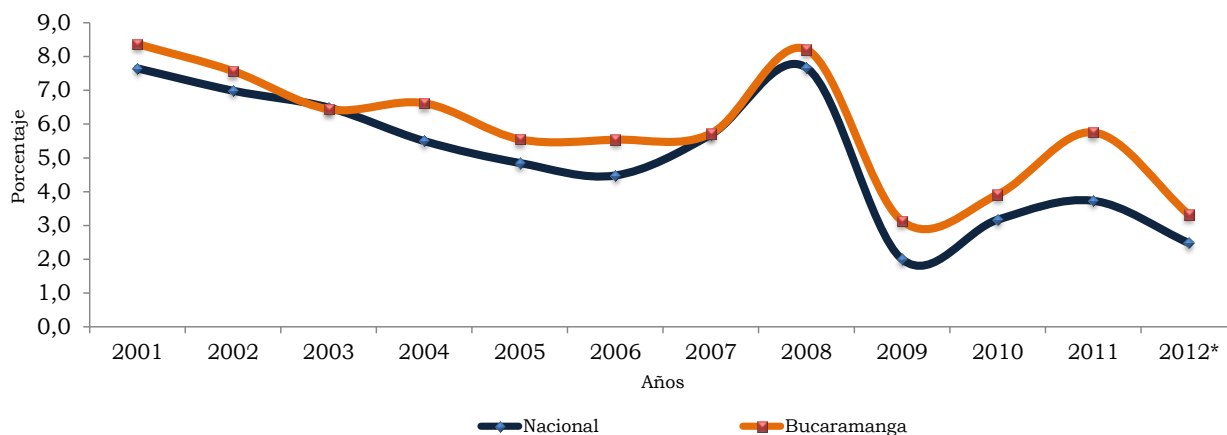
Según los cinco indicadores establecidos en el informe del “Doing Business en Colombia 2013, entre los indicadores que determinan la facilidad de hacer negocios se encuentra que la ciudad ocupa el lugar 15 en facilidad para la *apertura de un negocio*, el lugar 19 en *Manejo de permisos para la construcción*, el lugar 17 en registro de propiedades, el lugar 8 en *pago de impuestos* y el lugar 7 en *cumplimiento de contratos*. Según los resultados del estudio del Banco Mundial, en Colombia aunque la regulación empresarial se maneja de manera centralizada o a nivel nacional, existen diferencias de su aplicación en las ciudades y los departamentos. Estas diferencias se deben a prácticas regulatorias realizadas por las administraciones descentralizadas que muchas veces incentivan u obstaculizan la dinámica empresarial agregando tiempo, costos y operaciones al empresario al momento de crear una unidad económica formal.

c. Nivel de precios

Bucaramanga ha demostrado un comportamiento diferenciado al resto de las ciudades capitales en Colombia. Según las mediciones del Dane, se encuentra que esta ciudad evidencia la tasa de inflación más alta para el 2012, puesto que

ocupó también en el 2011. El gráfico 7 nos muestra que esta tendencia se confirma también por su evolución en la década, puesto que la mayor parte del tiempo referido estuvo por encima del promedio nacional.

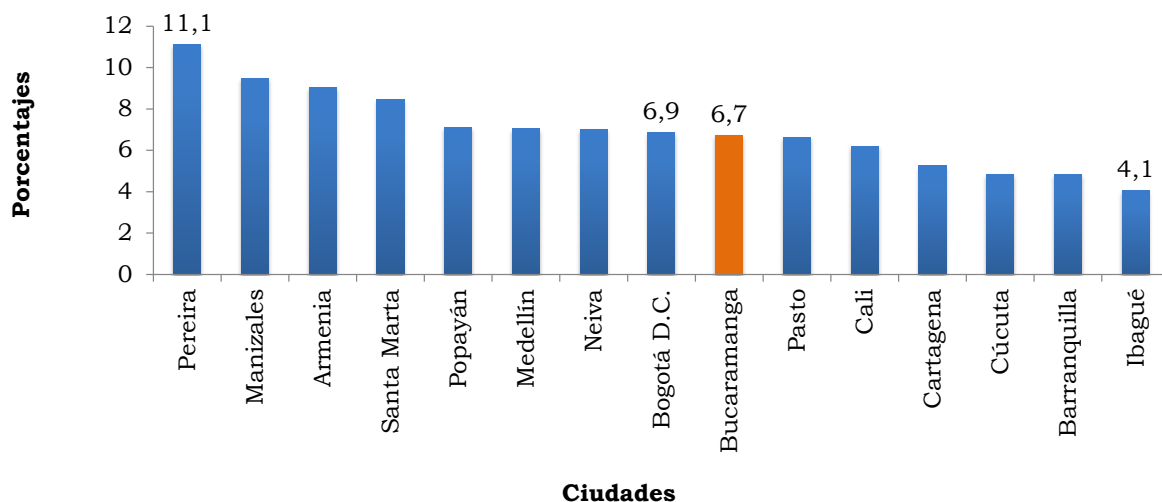
Gráfica 7. IPC Colombia y Santander 2001-2012



Fuente: DANE.

Dicha tendencia también se evidencia en los precios de los insumos para la construcción de vivienda. Bucaramanga para 2011 evidenció un Índice de Costos de la Construcción de Vivienda ICCV de 6,7% a nivel de ciudades como Bogotá y Neiva.

Gráfico 10 ICCV 2011



Fuente: DANE.

De acuerdo al Censo de edificaciones en el AMB, el área total promedio censada registró una variación positiva de 27,8% con respecto a 2010, para un total de 1.820.637 m² construidos. Las áreas en proceso, paralizadas y culminadas de la ciudad tuvieron variación positiva de 34,7%, 3,2% y 3,4%, respectivamente. Siguiendo la información del ICER-DANE durante el año 2011 se dinamizó la edificación en el AMB debido a un incremento de los metros cuadrados construidos así como las unidades de edificaciones construidas equivalentes a 3,5% y 3,4%¹⁷⁸, respectivamente.

Siguiendo el Censo de edificaciones DANE, del total de obras culminadas, los principales destinos fueron: apartamentos, casas y comercio, con participaciones de 63,9%, 28,5% y 3,2%, respectivamente. A su vez, del total de obras nuevas, los principales destinos fueron: apartamentos con la mayor participación (79,7%), seguido de casas (14,3%) y comercio (3,1%). Se destaca la participación del comercio en el periodo de referencia, puesto que en 2010 este destino ocupó el segundo lugar en obras nuevas, mientras que en 2011 se ubicó en el tercero¹⁷⁹.

¹⁷⁸Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, Santander, 2011. Publicación 2012. Pág., 48.

¹⁷⁹Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional, Santander, 2011. Publicación 2012. Pág., 48.

Tabla 10. AMB Estructura general del censo de edificaciones, según estado de obra, por destinos 2010 - 2011

Destinos	Obras culminadas		Obras nuevas	
	Unidades	Metraje	Unidades	Metraje
2010				
Total	6.591	719.527	7.980	1.067.766
Apartamento	4.576	471.418	4.493	462.434
Oficina	115	15.507	411	57.889
Comercio	262	49.464	1.036	179.636
Casa	1.554	139.138	1.948	140.711
Bodega	37	18.294	37	23.095
Educación	14	10.952	22	23.559
Hotel	5	2.100	8	7.586
Hospital	3	1.890	5	167.082
Administrativo público	2	101	5	1.534
Otros	23	10.663	15	4.240
2011				
Total	6.821	743.757	9.182	1.057.593
Apartamento	4.356	427.716	7.318	741.509
Oficina	211	20.341	128	8.241
Comercio	220	59.292	285	26.367
Casa	1.943	159.886	1.315	141.026
Bodega	45	21.932	91	63.107
Educación	17	19.134	13	36.182
Hotel	7	10.512	5	15.232
Hospital	3	8.015	1	90
Administrativo público	6	6.120	3	6.535
Otros	13	10.809	23	19.304

Fuente: ICER Santander, 2011, DANE, 2012.

Este comportamiento se puede apreciar también si se aprecian los indicadores del Censo de edificaciones DANE, correspondientes a construcción según estrato socioeconómico, el cual evidencia lo siguiente:

“La construcción efectiva medida por estratos socioeconómicos indicó que la mayor cantidad de unidades de obras nuevas y culminadas del AMB se ubicó en los estratos 3 y 4. Para las culminadas, la mayor participación fue para el estrato 3 (36,0%), seguido del 4 (26,1%) y 5 (14,4%). Según obras nuevas, la participación fue: 4 (38,4%), 3 (35,0%)

y 5 y 2 (8,6%)”¹⁸⁰.

Lo cual es indicador del dinamismo y de la continua consolidación de los estratos 3 y 4 en el AMB, lo cual hace a Bucaramanga un sitio atractivo como exponente de la equidad social dada su “primacía de la clase media”¹⁸¹ tal como se evidenciará a continuación en las dinámicas sociales.

C. Dinámica Social

a. Pobreza y equidad

El Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es uno de los más utilizados para medir las condiciones de vida de la población.

“El NBI es un indicador compuesto que comprende indicadores ordinales sobre las condiciones de vida de los hogares (materiales de la vivienda, acceso a servicios públicos, hacinamiento crítico, dependencia económica y asistencia escolar) e identifica como hogares con necesidades básicas insatisfechas aquellos que tengan carencia en al menos uno de los indicadores. Un hogar se considera en condición de miseria si presenta más de una de estas características”¹⁸²

El DANE se encarga de calcularlo. Según la información actualizada a junio de 2012, se encuentra que Floridablanca con un índice total de 9,43% ostenta el NBI más bajo del AMB, seguido por Bucaramanga con 11,55%. No obstante, esta tendencia no se cumple si discriminamos tal índice según la parte urbana y rural.

¹⁸⁰ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DANE. ICER Santander 2011.

¹⁸¹ PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD. Bucaramanga 2012: estado de avance de los objetivos de desarrollo del Milenio. P., 48. Disponible en sitio Web

http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_bucaramanga.pdf (Recuperado el día 10 de marzo de 2013).

¹⁸² ANGULO SALAZAR, Roberto Carlos y DÍAZ CUERVO, Yadira, PARDO PINZÓN, Renata. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Disponible e sitio web de DNP: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3zmCFrWUVF4%3D&tabid=1231>

En cuanto al NBI rural Bucaramanga ostenta índices cercanos a los evidenciados por las zonas rurales de Girón y Piedecuesta.

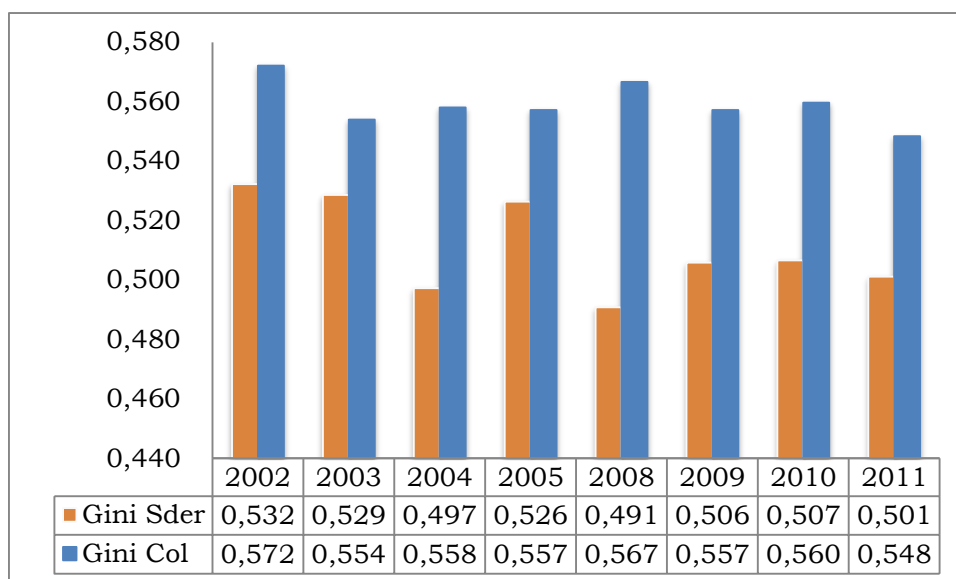
Por su parte, las cabeceras municipales privilegian a Piedecuesta y Floridablanca, mostrando que aproximadamente el 8% de los hogares de cada uno de estos municipios posee necesidades básicas insatisfechas. En contraste, la cabecera del municipio de Girón ostenta el NBI más alto (12,57%), seguido por Bucaramanga con 11,2%. A pesar de la gravedad de esta situación, ninguno de los municipios del AMB en su parte urbana supera el NBI departamental de cabeceras que asciende a 13,54%, ni tampoco el nacional de 19,66%.

Cuadro 10. Necesidades Básicas Insatisfechas AMB, Santander y Colombia. 2012.

Municipios, Dpto y Nación	Personas en NBI					
	Cabecera		Resto		Total	
	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)	Prop (%)	cve (%)
Bucaramanga	11,20	3,93	35,55	5,26	11,55	3,76
Floridablanca	8,87	12,41	22,35	6,99	9,43	11,22
Girón	12,57	9,34	35,47	6,44	15,37	6,95
Piedecuesta	8,38	11,15	36,95	4,74	14,36	5,74
Total Santander	13,54	2,45	45,37	0,62	21,93	1,16
Total Nacional	19,66	0,40	53,51	0,15	27,78	0,22

Fuente: Dane. Junio de 2012.

Gráfica 8. Índice de Gini Colombia y Santander 2011

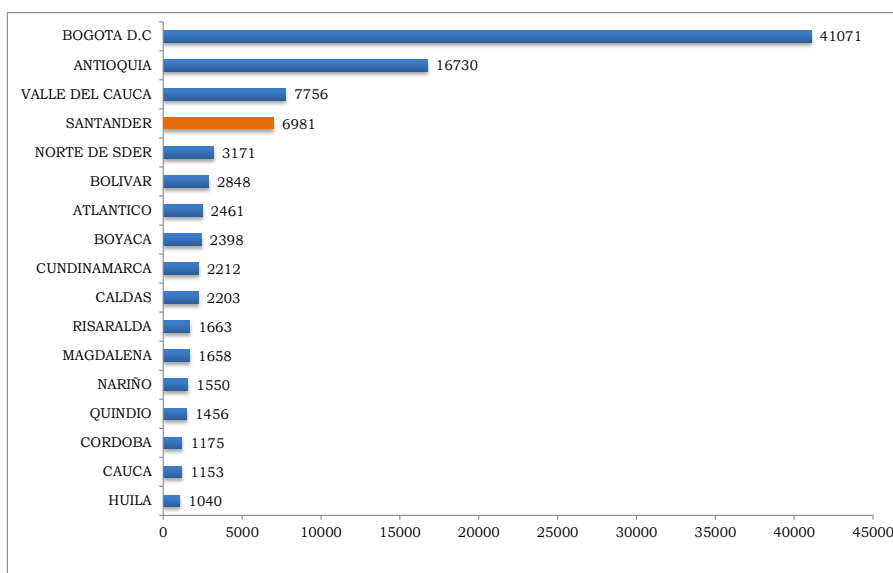


Fuente: DANE.

b. Educación

Según información del Ministerio de Educación Nacional (2012) el país para el segundo semestre de 2011, contaba con un total de 102.580 docentes universitarios. Santander ocupa el cuarto lugar en número de docentes con un número que asciende a 6981 para el segundo semestre de 2011.

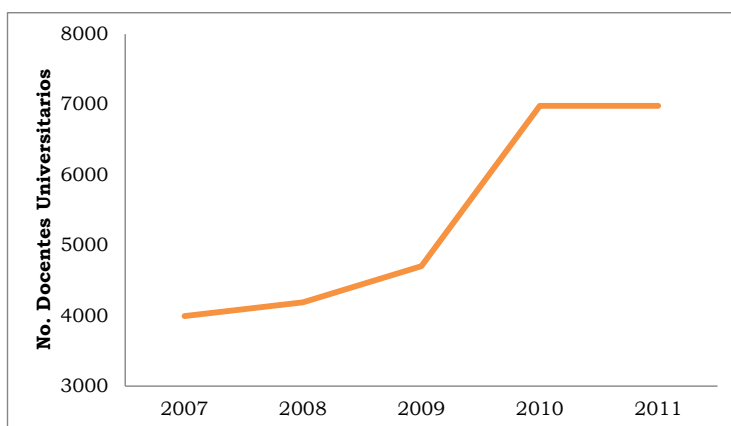
Gráfica 9 Docentes Universitarios en Colombia. 2011



Fuente: Ministerio de Educación Nacional - SNIES. 2012.

Cantidad que para Santander ha venido en paulatino ascenso, si observamos las cifras que proporciona el Ministerio desde el 2007, encontramos que mientras en el año 2007 aportaba el 5% de los docentes universitarios del país, para el 2011, dicha proporción aumentó al 7%.

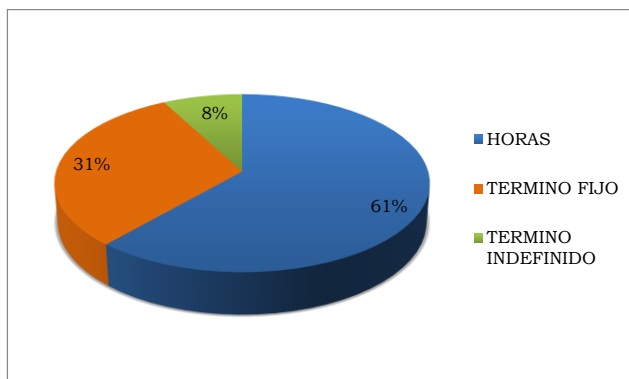
Gráfica 10. Docentes universitarios en Santander. 2007-2011.



Fuente: Ministerio de Educación Nacional – SNIES. 2012.

Estos docentes se encuentran distribuidos según modalidad de contratación de la siguiente manera: 61% se encuentran vinculados como hora-cátedra, 31% término fijo y 30% como término indefinido (Ver gráfica). En contraste con la media nacional que muestra el 55% hora- cátedra, el 15% término fijo y el 30% indefinido¹⁸³.

Gráfica 11. Docentes universitarios según modalidad de contratación

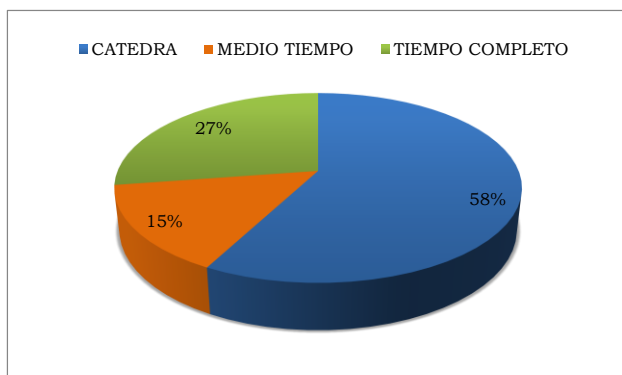


Fuente: Ministerio de Educación (2012) Cálculos propios.

¹⁸³ Ministerio de Educación Nacional - SNIES. 2012.

En contraste, por tiempo de dedicación encontramos para el departamento que el 58% imparte únicamente horas cátedras a la semana en las universidades, el 15% dedica medio tiempo y un 27% tiempo completo.

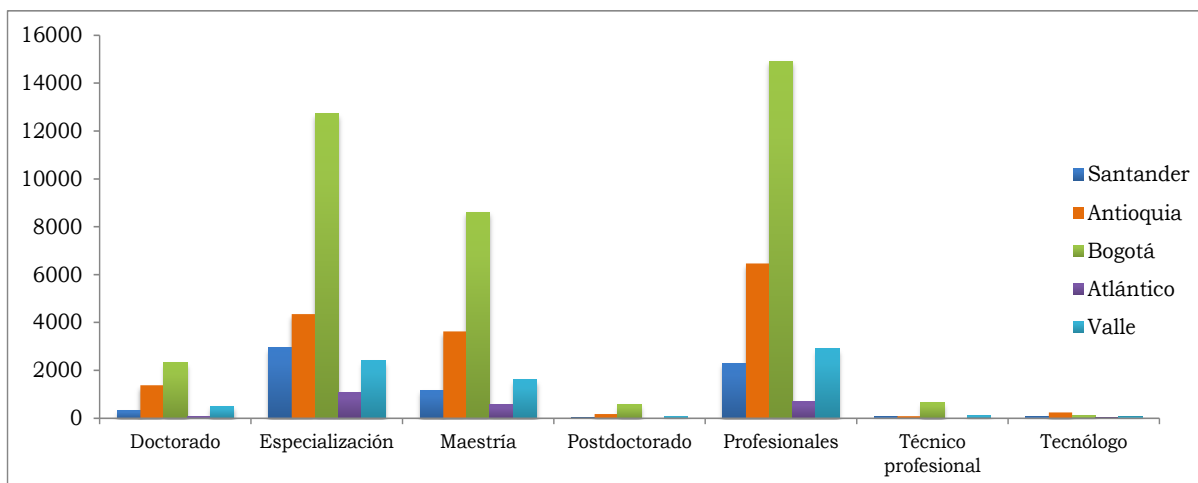
Gráfica 12. Tiempo de dedicación



Fuente: Ministerio de Educación (2012) Cálculos propios.

Según nivel de estudios encontramos que Santander cuenta con 328 docentes con Doctorado, 2941 con especialización, 1164 con maestría, 15 postdoctores, 2286 docentes con título profesional, 51 técnicos profesionales y 54 tecnólogos. En cuanto a graduados con especialización Santander ocupa el tercer puesto después de Bogotá y Antioquia.

Gráfica 13. Docentes según nivel de estudios



Fuente: Ministerio de Educación (2012) Cálculos propios.

Tabla 11. Docentes por nivel de formación

Nivel de formación	Santander	Antioquia	Bogotá	Atlántico	Valle
Doctorado	328	1381	2310	70	496
Especialización	2941	4353	12712	1083	2406
Maestría	1164	3628	8613	555	1604
Postdoctorado	15	180	589	0	71
Profesionales	2286	6464	14902	693	2916
Técnico profes	51	89	657	4	112
Tecnólogo	54	241	105	19	48

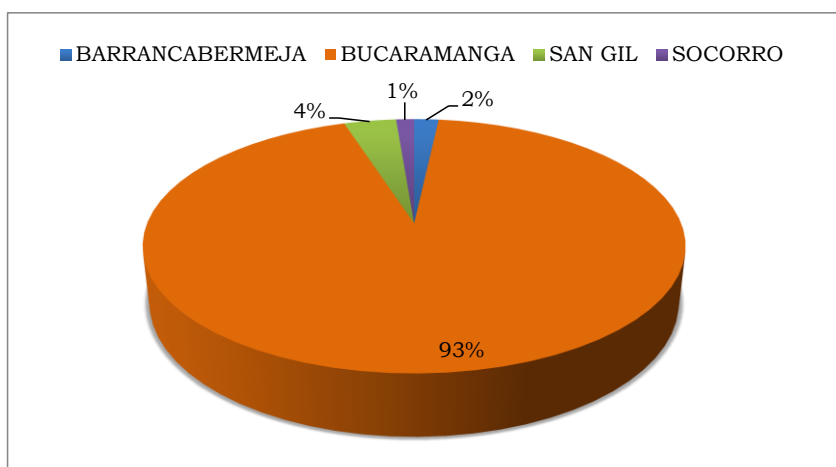
Fuente: Ministerio de Educación- SNIES (2012) Cálculos propios.

Si realizamos el cálculo en términos de tamaño de población de cada departamento encontramos que en Santander hay un docente doctor por cada 6000 habitantes, un magíster por cada 1736, un especialista por cada 687 habitantes y uno profesional por cada 884. La razón de posdoctorado en el departamento se aproxima a 134.707 personas por cada uno.

Estos cálculos dejan bien posicionado a Santander frente a los departamentos comparados en la tabla 4, en cuanto a docentes especialistas puesto que existe uno por cada 687 habitantes, mientras que en Atlántico uno por cada 2164 habitantes, en el Valle del Cauca uno por cada 1840 habitantes y en Antioquia uno por cada 1411, en este ámbito de especialista solo es superado por Bogotá que cuenta con una razón de uno por 587 habitantes. Así mismo, ocupa el segundo lugar después del Valle en cuanto a docentes magísteres, con una razón de uno por 1736, superada solo por éste último departamento que cuenta con uno por cada 1604 habitantes.

Ahora bien en el departamento de Santander desde una perspectiva geográfica es contundente la concentración de docentes y por tanto, de Instituciones de Educación Superior IES en Bucaramanga y su Área Metropolitana, según información del Ministerio para el segundo semestre de 2011 el AMB contaba con un total de 6513 docentes de IES, equivalentes al 93% de todos los que ejercen en el departamento, la proporción restante se encuentra en los municipios de Barrancabermeja con 121 IES (2%), San Gil con 258 (4%) y Socorro con 89 (1%).

Gráfica 14. Ubicación de las IES en Santander



Fuente: Ministerio de Educación- SNIES (2012) Cálculos propios.

Dicho 93% se divide en las siguientes Instituciones de Educación Superior, tal como se muestra en la tabla 5. Ahora bien, comparando estas cifras de docentes con las de estudiantes de cada IES, tenemos que Santander tiene una proporción favorable de docentes por estudiante, con un promedio de doce estudiantes por cada docente.

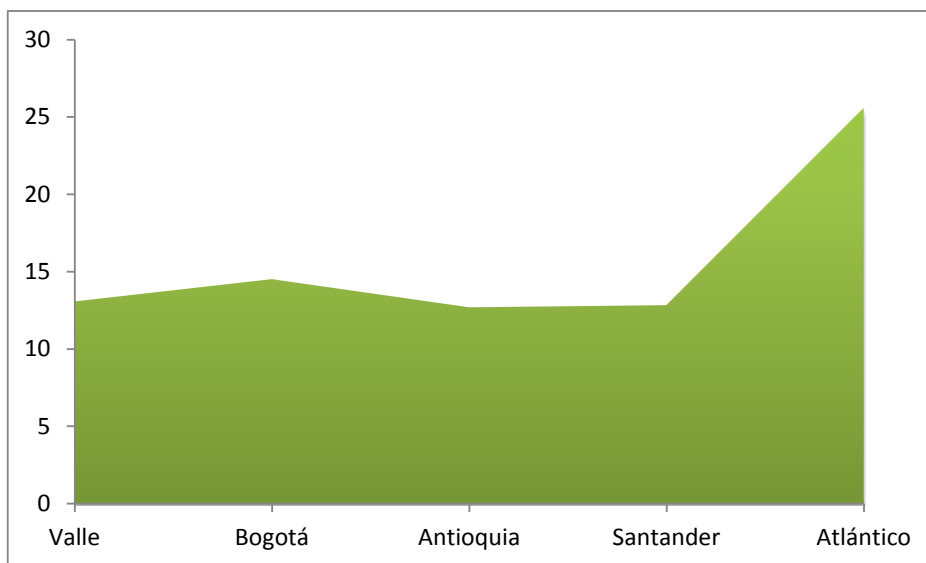
Tabla 12. Docentes estudiantes matriculados a segundo semestre de 2011 en Santander

IES	Municipio	Docentes	Estudiantes matriculados	Estudiantes por docentes
CORP. INTER. EDUCACION SUPERIOR-CORPOCIDES	Bucaramanga	35	123	3,51
CORP. EDUCATIVA -ITAE-	Bucaramanga	51	637	12,49
UNIDADES TECNOLOGICAS DE SDER	Bucaramanga	600	2106	3,51
CORP. ESC. TECNOLOGICA DEL ORIENTE	Bucaramanga	25	155	6,20
TECNOLOGICA FITEC	Bucaramanga	*	1808	
CORP. UNIV. DE INVEST. Y DESARR UDI	Bucaramanga	227	4422	19,48
U. AUTONOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-	Bucaramanga	766	9371	12,23
U. COOPERATIVA DE COLOMBIA	Bucaramanga	438	4629	10,57
UNIVERSIDAD DE SANTANDER	Bucaramanga	1.423	24679	17,34
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	Bucaramanga	1.631	20892	12,81
UNIVERSIDAD MANUELA BELTRAN-UMB-	Bucaramanga	102	691	6,77
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	Piedecuesta	466	4911	10,54
UNIVERSIDAD SANTO TOMAS	B/manga y Floridablanca	749	6536	8,73
UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA	Barrancabermeja	121	1171	9,68
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ	Barrancabermeja	*	2849	*
FUNDACION UNIVERSITARIA DE SAN GIL - UNISANGIL -	San Gil	258	3671	14,23
UNIVERSIDAD LIBRE	Socorro	89	1057	11,88
TOTAL		6.981	89708	12,85

Fuente: Ministerio de Educación- SNIES (2012) Cálculos propios.

Santander en compañía de Antioquia ocupa el primer lugar en la relación estudiantes por docentes que muestra el gráfico 7, debido a que los dos departamento ostentan un promedio de 12 estudiantes por cada docente, seguido del departamento del Valle con 13, Bogotá con 14 y Atlántico con 26.

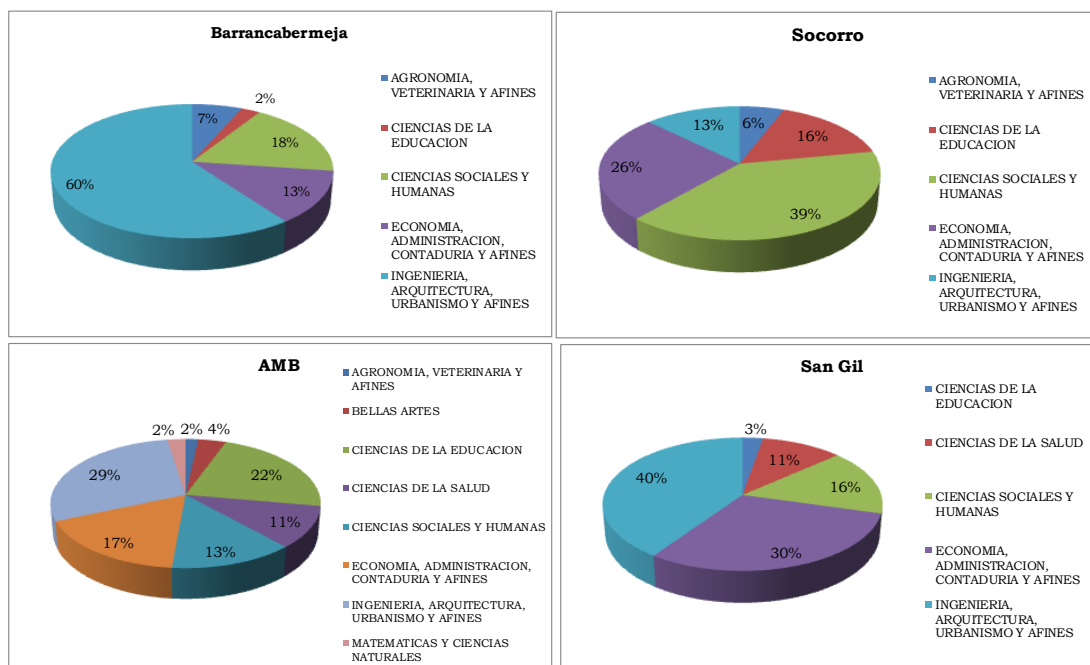
Gráfico 11. Estudiantes por docentes principales territorios universitarios



Fuente: Ministerio de Educación- SNIES (2012) Cálculos propios.

En cuanto a la formación del alumnado por áreas del conocimiento encontramos que de los cuatro lugares del departamento en donde se encuentra la oferta educativa, es el AMB el único que ofrece formación en ciencias básicas como matemáticas, ciencias naturales y físicas. Mientras que los estudiantes de Barrancabermeja se especializan en Agronomía y Veterinaria, en el Socorro en Ciencias Humanas; en San Gil en Ciencias de la Educación, en el AMB se encuentra distribuida la demanda entre áreas del conocimiento como Agronomía, Ciencias de la educación, Economía y Administración, Ciencias Sociales y Ciencias de la Salud, lo cual la consolida como territorio de formación diversa, no solo para las necesidades del territorio metropolitano sino del departamento y del país.

Gráfico 12. Matriculados por área del conocimiento en Santander



Fuente: Ministerio de Educación- SNIES (2012) Cálculos propios.

c. Salud

Según la información del Ministerio de Salud y Protección Social¹⁸⁴ al año 2011 se encontraban afiliados en el país el 90.87% (equivalente a 41.839.696 habitantes) al Sistema de Seguridad Social en Salud, en los regímenes subsidiado y contributivo. Para el departamento de Santander esta cifra se muestra en 91,82%.

Para el 2011 se tiene que en Colombia el 46,9% pertenece al régimen contributivo y el 53,1% al régimen subsidiado el 43.1%, en Santander la situación régimen contributivo ostenta un 52,9% de afiliados frente a 47,1% del régimen subsidiado. La población por fuera del sistema asciende en el país al 9,1% equivalente a 4.204.905 y en Santander al 8,2% equivalente a 165.253 personas.

¹⁸⁴ MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Coberturas régimen contributivo y régimen subsidiado. Dirección de Aseguramiento en Salud, Riesgos Profesionales y Pensiones. 31 de diciembre de 2011. Recuperado de Sitio Web el día 12 de marzo de 2013.

La cobertura territorial del aseguramiento en salud en el departamento muestra comportamientos atípicos alejados de la media anterior. Municipios como Palmar y Pinchote evidencian la situación más grave. En el primero se observa que únicamente el 36% de la población (equivalente a 1155 personas) se encuentra asegurado en salud, de los cuales el 96% lo hacen mediante afiliación al régimen de subsidios, el 63% de la población restante se encuentran por fuera del sistema (para 2011 tal cifra equivale a 1984 personas);

En Pinchote por su parte el 49,85% de la población se encuentra afiliada al SGSSS, de los cuales el 93% pertenece al subsidiado y el restante 7% al contributivo. El municipio de Albania con una cobertura de aseguramiento del 53,2% de su población, evidencia 50 afiliados al régimen contributivo y 2556 al subsidiado y el 46% restante por fuera del sistema (2227 personas). Municipios como Betulia y Gambita también evidencian bajas tasas de cobertura con 66,8% y 61,03% respectivamente.

El 44% de los municipios del departamento tienen una cobertura de salud menor al 80%, aún más el 79% de los municipios dependen de régimen subsidiado para la prestación del servicio, esto es más del 80% de su cobertura la mantiene dicho régimen. Únicamente en los municipios de Bucaramanga, Barbosa, Barrancabermeja, Cerrito, Concepción, Galán, Jordán, Málaga, Sabana de Torres y San Gil se evidencia un 100% de población afiliada al sistema. De estos únicamente Bucaramanga y San Gil muestran baja dependencia al régimen subsidiado puesto que el 26% y el 28% de los afiliados respectivamente son beneficiarios de este subsistema de financiación pública.

Esta información nos muestra el grave problema de diseño institucional que ha traído el modelo de aseguramiento para las zonas rurales del país, puesto que tal como se aprecia en Santander, únicamente Bucaramanga cuenta con altas tasas de cobertura de afiliación y baja tasa de dependencia al régimen subsidiado, además que como vimos es la única ciudad de Santander que cuenta con la infraestructura de prestación de servicios en todos los niveles.

Esta cifra es desfavorable para el sistema de salud puesto que menos de la mitad de los afiliados están contribuyendo directamente a la financiación del sistema lo cual exige que el presupuesto público tanto nacional como departamental y local realice más esfuerzos para la sustentabilidad del mismo.

Cuadro 11. Afiliados al Régimen Contributivo de Salud 2006-2011

AÑO	COLOMBIA	Crecimiento	SANTANDER	Crecimiento
2006	16.352.751	-	798.715	-
2007	17.093.538	4,5%	821.400	2,8%
2008	17.762.604	3,9%	875.278	6,6%
2009	18.062.855	1,7%	901.866	3,0%
2010	18.116.769	0,3%	902.593	0,1%
2011	19.620.393		981.202	

Fuente: DNP. Sistema de Seguimiento a las metas del Gobierno (SIGOB)

Capacidad instalada

Según la información del Observatorio de calidad de la Atención en Salud adscrito al Ministerio de Protección social existían para el año 2011¹⁸⁵, 418 Instituciones Prestadoras de Salud IPS en Santander, de las cuales 232 (55%) se encuentran ubicadas en Bucaramanga, seguida de Floridablanca con 56 (13%) y 52 (12%) en Barrancabermeja. En estas se incluyen IPS de primer, segundo y tercer nivel de complejidad, además de clínicas odontológicas y de estética.

Siguiendo la información que proporciona el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC), existen en el país para el año 2010 un total de 46.440 organizaciones encargadas de la prestación del servicio (incluidas las sedes asociadas a cada IPS, sin ánimo de lucro, mixtos y profesionales independientes)¹⁸⁶ de las cuales el 28% se encuentran en Bogotá. Santander

¹⁸⁵ MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Observatorio de calidad de la atención en salud. Indicadores de Calidad por IPS. Última actualización 15 de septiembre de 2011.

¹⁸⁶ Ministerio de Protección Social- Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad. SOGC (2010). En cuanto a capacidad instalada para proveer la asistencia sanitaria en Colombia encontramos que existen una totalidad, para el año de 2010 de 9029 Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), de las

ocupa el cuarto lugar el número de prestadores de asistencia sanitaria aunque posee menos de la mitad de las que se encuentran en departamentos como Antioquia y Valle.

Ahora bien para el año 2010 Santander contaba con 3.689 camas y Colombia con alrededor de 67.583, lo cual equivale a 0,18 camas por cada 100 habitantes, lo cual es un resultado alarmante acerca de la capacidad instalada para la atención (hospitalaria y de emergencia) y la recuperación en salud.

Tabla 13. Camas asistencia sanitaria 2010

CAPACIDAD INSTALADA	SANTANDER	COLOMBIA
CAMAS PEDRIATICAS	582	10410
CAMAS ADULTOS	1988	33108
CAMAS OBSTETRICIA	503	8529
CAMAS CUIDADO INTERMEDIO NEONATAL	93	2292
CAMAS CUIDADO INTENSIVO NEONATAL	96	1633
CAMAS CUIDADO INTERMEDIO PEDIATRICO	8	372
CAMAS CUIDADO INTENSIVO PEDIATRICO	49	629
CAMAS CUIDADO INTERMEDIO ADULTOS	35	1969
CAMAS CUIDADO INTENSIVO ADULTO	160	3208
CAMAS QUEMADOS ADULTOS	10	82
CAMAS QUEMADOS PEDIATRICO	4	88
CAMAS PSIQUIATRIA	70	3895
CAMAS AGUDO MENTAL	16	331
CAMAS INTERMEDIO MENTAL	6	241
CAMAS FARMACO DEPENDENCIA	69	796
TOTAL CAMAS	3689	67583

Fuente: Ministerio de Protección Social- Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad-SOGC (2010).

Tabla 14. Otros de capacidad hospitalaria: Salas quirófano, Salas parto, Ambulancias básicas y Ambulancias especializadas

Capacidad Hospitalaria	Santander	Colombia
SALAS QUIROFANO	165	2685
SALAS PARTOS	128	1637

cuales el 15,9% funcionan bajo la figura de sin ánimo de lucro, el 83,9% corresponde a entidades con ánimo de lucro y un ínfimo 0,2% pertenece a un régimen mixto.

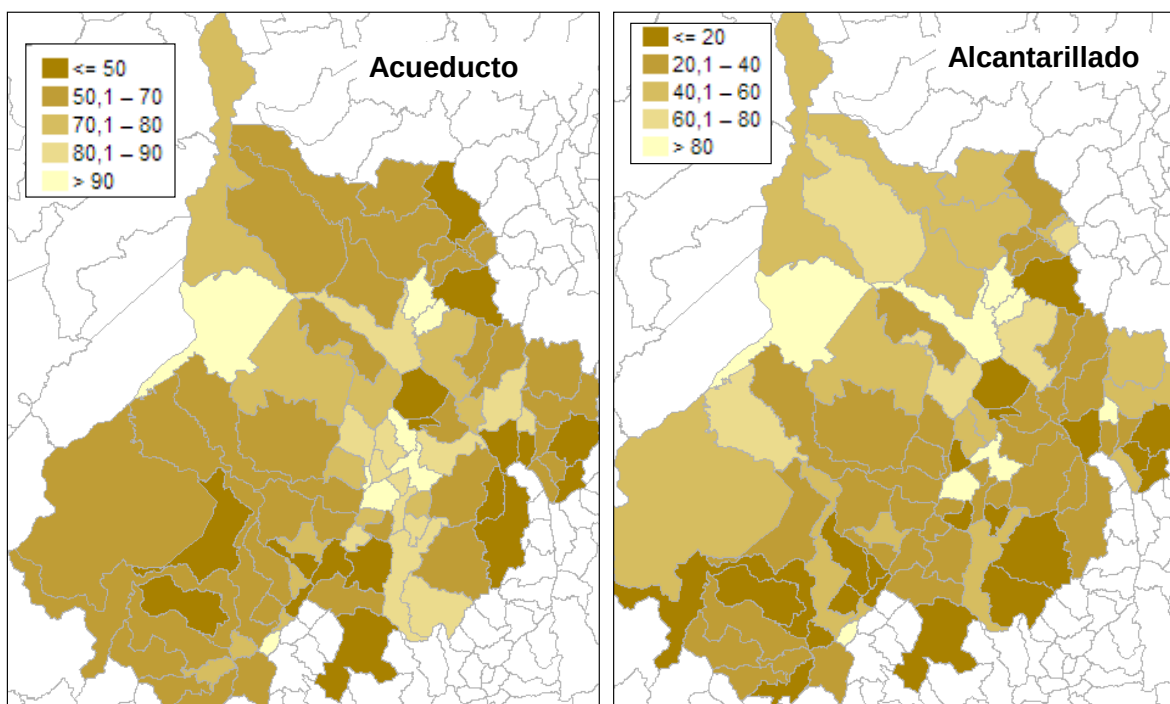
AMBULANCIAS BASICAS	159	2380
AMBULANCIAS MEDICALIZADAS	16	725

Fuente: Ministerio de Protección Social- Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad-SOGC (2010).

d. Servicios públicos domiciliarios

En materia de servicios públicos como el alcantarillado encontramos que los municipios de Tona, Los Santos, Molagavita, Carcasí, Macaravita, Coromoro, Ocamonte, Confinés, Encino, Gámbita, Aguada, La Paz, San Benito, Chipatá, Bolívar, El Peñón, Guavatá y Albania cuentan con una cobertura menor al 20%. El área metropolitana de Bucaramanga y los municipios de Barrancabermeja, San Gil y Socorro cuentan con las más altas tasas de cobertura de este servicio.

Mapa 18. Cobertura de Acueducto y Alcantarillado en Santander

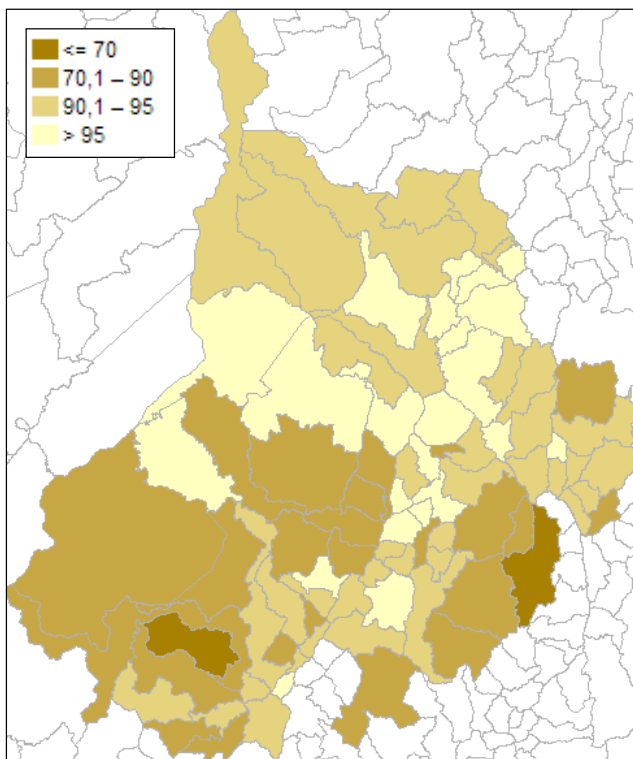


Fuente: IGAC. Basado en el Censo Nacional del DANE, 2005.

En lo que tiene que ver con el servicio de energía eléctrica los municipios de Onzanga y El Peñón ostentan las menores tasa de cobertura las cuales descienden tal como lo muestra el mapa 19 des 70%. Al igual que en el tema de

acueducto y alcantarillado el AMB y Barracabermeja muestra coberturas favorables cercanas a la plena tasa de 100%.

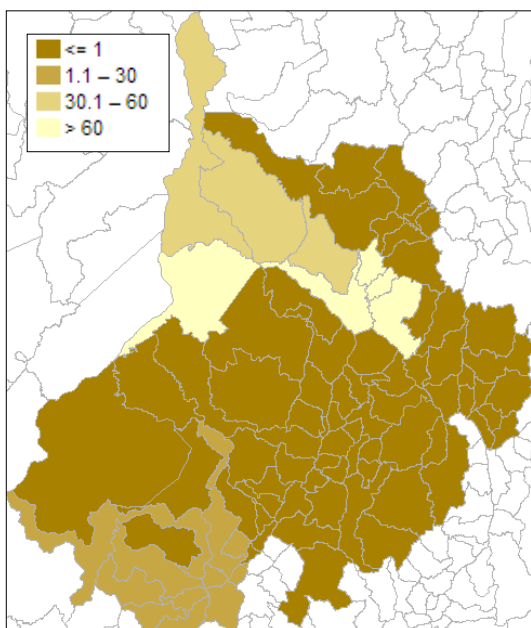
Mapa 19. Cobertura energía eléctrica en Santander



Fuente: IGAC. Basado en el Censo Nacional del DANE, 2005.

De manera atípica a los servicios públicos mostrados anteriormente, en lo que corresponde al tema de Gas Natural se evidencia según lo indagado por el Censo Nacional que la mayor parte de los municipios de Santander no cuentan con estos servicios, por lo cual se deduce que para realizar las labores de procesamiento diario de los alimentos y otras actividades relacionadas recurren a bienes sustitutos. Solo el AMB y Barrancabermeja cuentan con coberturas mayores al 60% tal como lo muestra el mapa 20.

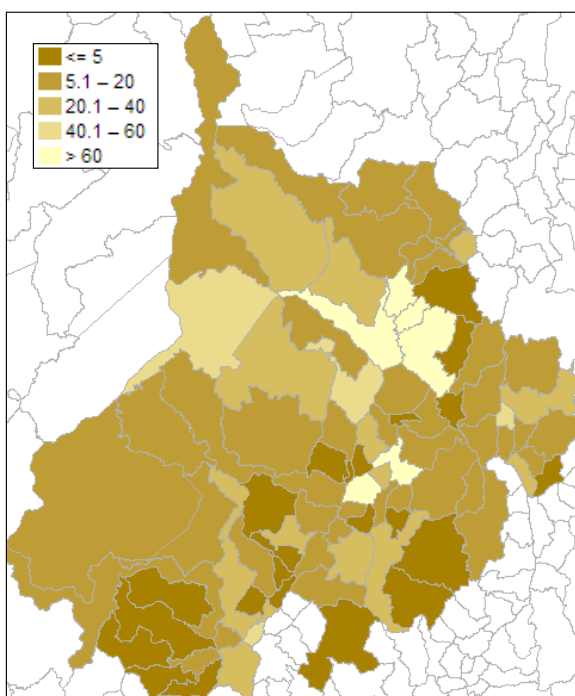
Mapa 20. Cobertura de Gas Natural en Santander



Fuente: IGAC. Basado en el Censo Nacional del DANE, 2005.

En lo relacionado con el servicio de telefonía fija únicamente los municipios del AMB junto con el municipio de Socorro y San Gil evidencian coberturas mayores a tasas del 60%.

Mapa 21. Cobertura de telefonía en Santander



Fuente: IGAC. Basado en el Censo Nacional del DANE, 2005.

e. Transporte

Vías de transporte de Santander

*Vías como ventaja comparativa*¹⁸⁷: La ubicación geográfica de Santander la convierte en paso obligado de ejes viales del país, actuales y futuros, no obstante, su compleja geografía esto se demuestra en que la zona montañosa del departamento cubre el 85%¹⁸⁸ del territorio, lo cual obstaculiza la construcción de vías de comunicación.

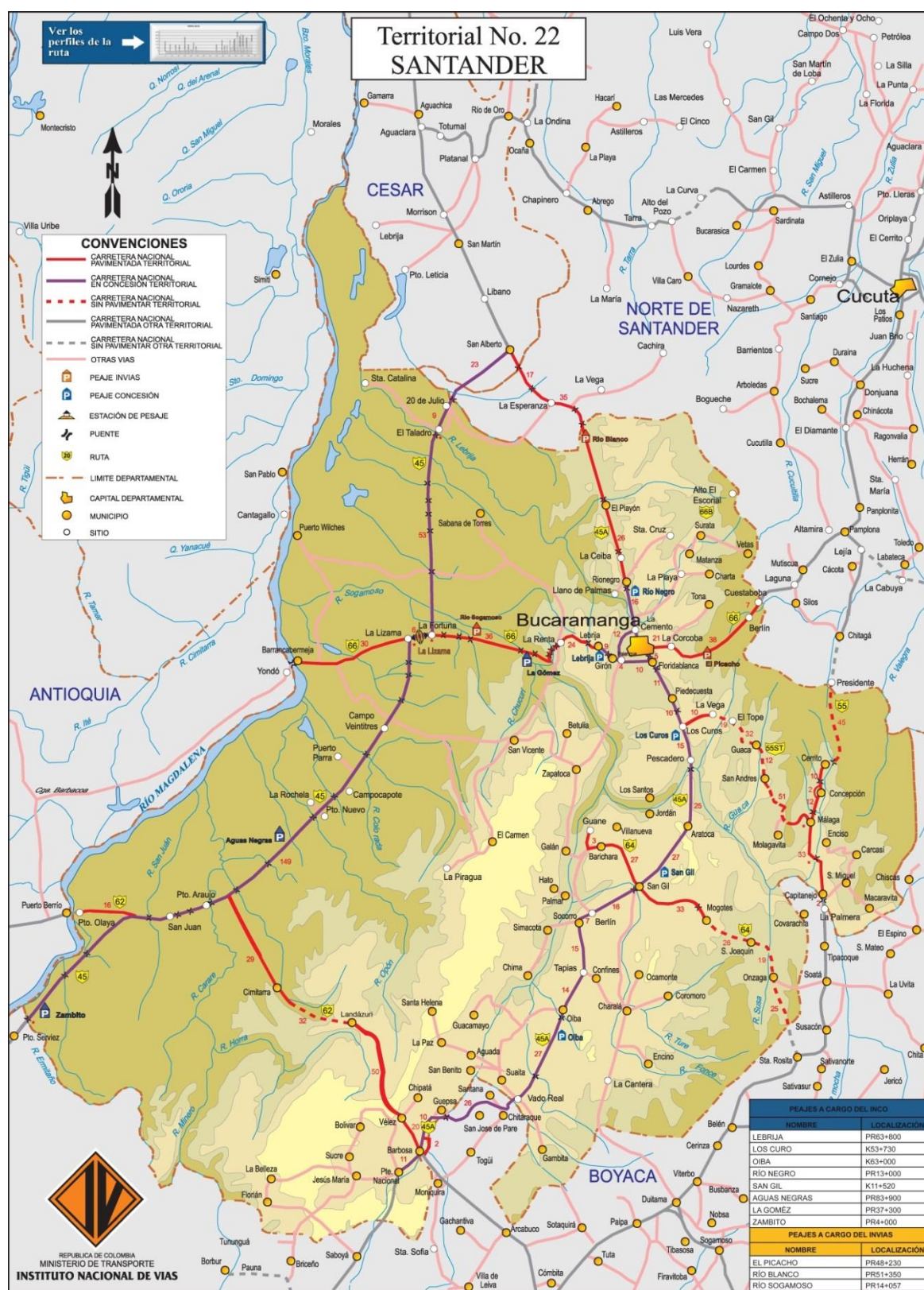
- i. Troncal del Magdalena o ruta del sol
- ii. Troncal Central
- iii. Troncal Central del Norte: con una Longitud Total de 1.650 Km y un Valor Total: \$ 2,5 Billones¹⁸⁹ esta vía pretende unir los departamentos de Boyacá y Norte de Santander y potenciar las salidas hacia Venezuela.
- iv. Transversal del Carare
- v. Transversal Tribugá - Arauca

¹⁸⁷ Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna para la productividad y la competitividad en Santander. Bogotá, Junio de 2007.

¹⁸⁸ ARIZA BARAJAS, Juan Carlos. Seguimiento al plan vial departamental de Santander 2009-2018-Primera fase año 2009. Tesis de grado para optar por el título de ingeniero civil. Universidad Industrial de Santander. 2012. P., 21.

¹⁸⁹ INSTITUTO NACIONAL DE VÍAS. Corredores arteriales complementarios para la competitividad. Disponible en Sitio Web www.invias.gov.co Consultado en marzo de 2013.

Mapa 22. Infraestructura vial en Santander



Fuente: Instituto Nacional de Vías, 2012

Tabla 15. Ubicación de los proyectos del plan vial 2009-2018 de Santander

Corredores viales	Proyectos Fase I	Proyectos Fase II
Aurífero y del agua	Bucaramanga-Matanza	Mejoramiento y pavimentación de la vía Matanza-Suratá
Agroforestal y energético	Gambita – Paipa; Suaita- San José de Suaita; Troncal del Magdalena Yarima- El Carmen	Mejoramiento y pavimentación de la vía Barrancabermeja (Intra)- Aeropuerto.
Eco turístico	Socorro-Simacota; San Vicente- La Renta.	Mejoramiento y pavimentación de la vía Girón – Zapatoca; de la Troncal Central – Guapota; Mejoramiento y pavimentación de la vía Hato – Palmar; Construcción de puente San Ignacio.
De la Palma	Barrancabermeja- Puerto Wilches	Barrancabermeja- Puerto Wilches; Rehabilitación puente la represa vía Barranca-Wilches
Del Folklore y el Bocadillo	Puente Nacional-Jesús María; Velez-Chipatá; Palo Blanco-Bolivar	Mejoramiento y pavimentación de la vía Puente Nacional – Guavata
De los páramos y el paisaje		Mejoramiento y pavimentación de la vía Enciso-Carcasi

Fuente: ARIZA...ibíd., p., 35.

Transporte urbano en el AMB

A partir del año 2011 el AMB entra en la dinámica nacional de instauración de Sistemas de Transportes Masivos para los principales centros urbanos, en esta órbita el sistema adaptado en el AMB denominado Metrolínea muestra a febrero de 2013 “una cifra promedio de pasajeros movilizados diarios que oscila entre los 150mil y 157 mil usuarios”¹⁹⁰, cubriendo rutas en la totalidad de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta con “34 rutas entre troncales, pre-troncales y alimentadoras, 237 vehículos más”¹⁹¹.

¹⁹⁰ METROLÍNEA. Boletín de prensa Febrero de 2013. Disponible en sitio web de la empresa: <http://www.metrolinea.gov.co/userfiles/boletin%20de%20prensa%20febrero%2018.pdf> (Recuperado el 26 de abril de 2013).

¹⁹¹ METROLÍNEA. Boletín de prensa Febrero de 2013.

D. Dinámica Medio Ambiental

i. Contaminación del recurso hídrico

De acuerdo con el estudio prospectivo Santander 2030 el principal problema ambiental en Santander se encuentra en la contaminación del recurso hídrico, citando la mencionada investigación, se tiene que ésta se debe a:

“...la ausencia de sistemas de tratamiento de aguas residuales...por el vertimiento de aguas residuales de origen industrial y de los lixiviados que se producen en los rellenos sanitarios o en los botaderos abiertos de basura; por los vertimientos de origen agrícola y pecuario (residuos de fertilizantes y en general de productos agroquímicos, aguas residuales del beneficio del café y el fique, lavado de porquerizas, etc.); por los sedimentos producidos por la erosión y por el desarrollo de actividades mineras; etc., todo lo cual afecta la calidad del agua para el consumo humano, no sólo en las comunidades rurales, sino también en los asentamientos urbanos y el desarrollo de la actividad piscícola...”¹⁹².

En contraste, los ríos siguiendo los estudios del IGAC es uno de los temas de importancia medio ambiental es el de las vertientes con que cuenta el departamento de Santander por su influencia en el mantenimiento del equilibrio ambiental de la región:

“La hidrografía del departamento está ligada al río Magdalena, que aunque no atraviesa el área de estudio, recibe casi la totalidad de los drenajes de las cuencas y subcuencas de Santander. Entre sus afluentes principales, en orden de importancia se encuentran los ríos Sogamoso, Lebrija, Carare y Opón. En términos generales, la red hidrográfica se extiende de oriente a occidente sobre el flanco occidental de la cordillera Oriental. Dentro de la planicie del río Magdalena se presenta una gran cantidad de ciénagas, importantes para el equilibrio hídrico de la región (IGAC 2003).”¹⁹³

¹⁹² UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Visión Prospectiva de Santander 2030. P., 24, 25

¹⁹³ GONZÁLEZ ARENAS, José Julián. Patrones de poblamiento y su relación con los usos de la tierra y el cambio ambiental: análisis general en el departamento de Santander. Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. 2011.

En cuanto a la contaminación de los ríos que abastecen el AMB, se tiene el estudio periódico que realiza la CDMB en el cual calcula el índice de calidad del agua. El más reciente evidencia que las fuentes del líquido en el Área Metropolitana de Bucaramanga compuestas principalmente por los ríos Suratá, de Oro y Lebrija y sus afluentes según de los 48 puntos de muestreo “el 12,5% presentaron una calificación de “pésima”, un 25% de inadecuada, un 35.4% “dudosa”, un 27.1% “buena” y un 0% “óptima””¹⁹⁴.

Entre los agravantes de esta situación se tienen:

“La tala indiscriminada de bosques o deforestación, con la conversión de bosques en pastos para atender el crecimiento de la actividad ganadera de carácter extensivo, o para ampliar la frontera agrícola; además de acentuar los conflictos entre uso actual y potencial del mismo suelo, es causante de graves alteraciones sobre el ciclo hidrológico (precipitación, reserva, escorrentía, evaporación, transpiración, condensación). Los impactos ambientales no se han dejado esperar: de acuerdo con el análisis de la información los datos han aumentado los índices de aridez en varias regiones del departamento, las lluvias han disminuido en promedio -13.26 mm durante los últimos veinte años; el brillo solar ha disminuido en un promedio de -92 horas por año y se prevé que para el 2020 la disminución sea de -236, horas año; y en las dos últimas décadas se ha incrementado la temperatura en promedio en 0.3076 grados centígrados”¹⁹⁵

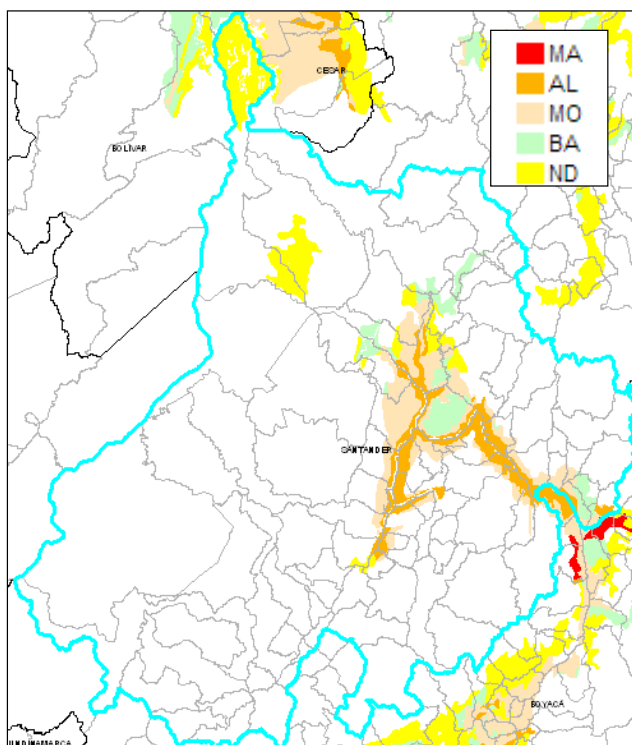
Otro problema ambiental que afecta a Santander y especialmente a las inmediaciones de AMB es la desertificación, este fenómeno alude a “degradación física y/o química de los suelos, por procesos o agentes naturales como el agua (líquida y sólida) el viento y la gravedad; y agentes biológicos y antrópicos por diferentes actividades humanas, Ejemplos de degradación de suelos y tierras son los procesos de erosión, remoción en masa, éstos últimos más comúnmente conocidos como movimientos en masa o deslizamientos, sedimentación, salinización, la compactación, el hidromorfismo”¹⁹⁶

¹⁹⁴ CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Informe de la Red de Monitoreo de Calidad de Agua primer semestre de 2011. Punto 5.6.

¹⁹⁵ UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Visión Prospectiva de Santander 2030. P., 25

¹⁹⁶ VARGAS CUERVO, Germán y GÓMEZ, Carlos. La desertificación en Colombia y el cambio global. *Cuadernos de Geografía*, No, 12, 121-134., 2003.

Mapa 23. Tendencias hacia la desertificación en Santander



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, IGAC, 2010.

El mapa 26 nos muestra que la zona del cañón del Chicamocha muestra desertificación de los suelos, tal como los municipios de Los Santos, Cepitá, Aratoca, Curití, San Gil, Barichara, San José de Miranda, que va desde indicadores de baja desertificación hasta de Alta desertificación, este fenómeno se extiende a los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA PEÑA, Mario. División Político administrativa de Colombia, Revista Credencial Historia. (Bogotá - Colombia). Edición 145. Enero de 2002.
- ALCALDÍA DE BARICHARA. Plan de desarrollo de Barichara 2012-2015.
- ALCALDÍA DE CHARTA. Plan de Desarrollo de Charta. P., 31.
- ALCALDÍA DE CUCUTÁ. Plan de Desarrollo de Cúcuta.
- ALCALDÍA DE SAN GIL. Plan de desarrollo.
- ALCALDÍA DE TONA. Plan de Desarrollo municipio de Tona.
- AMAYA PARRA, Alfonso y otros. Causas y efectos de la separación del Gran Santander. Observatorio de Políticas Públicas de Bucaramanga DEMÓQUIRA. Bucaramanga, 2006.
- ANGULO SALAZAR, Roberto Carlos y DÍAZ CUERVO, Yadira, PARDO PINZÓN, Renata. Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Colombia) 1997-2010. Disponible e sitio web de DNP: <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=3zmCFrWUVF4%3D&tabid=1231>
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. La gobernabilidad, ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial. Siglo XXI de España editores. Madrid, 1993.
- ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA. Directrices de ordenamiento territorial metropolitano. 2011.
- ARIZA BARAJAS, Juan Carlos. Seguimiento al plan vial departamental de Santander 2009-2018-Primera fase año 2009. Tesis de grado para optar por el título de ingeniero civil. Universidad Industrial de Santander. 2012. P., 21.
- ARIZA BARAJAS, Juan Carlos. Seguimiento al plan vial departamental de Santander 2009-2018-Primera fase año 2009. Tesis de grado para optar por el título de ingeniero civil. Universidad Industrial de Santander. 2011.
- ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE SANTANDER. ORDENANZA N° 013 DEL 23 DE ABRIL DE 2012. Plan de Desarrollo de Santander. 2012-2015.
- BANCO MUNDIAL. Doing Business Colombia 2008. Página 21.

- BIRD, Richar y SLACK, Enid. Aspectos fiscales de la gobernabilidad metropolitana. En Gobernar las metrópolis, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.
- CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. Sector agrícola de Santander 2011. Septiembre de 2012 – Número 101. Recuperado de <http://www.sintramites.com/temas/documentos%20pdf/informes%20de%20actualidad/2012/agro2011.pdf>
- CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA; UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER, UNIVERSIDAD COOPERATIVA DE COLOMBIA, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA. Distrito Metropolitano de Bucaramanga: fundamentos. 2005.
- CAMARGO CASTILLO, Leydy Milena. Propuesta para la creación de un cluster turístico en la provincia de Guanentá como estrategia de desarrollo local. Tesis de grado para optar por el título de Economista. Universidad Industrial de Santander. 2006. P., 29.
- CEPEDA EMILIANI, Laura. ¿Por qué va bien la economía de Santander?. Documentos de trabajo sobre economía regional No., 135, 2010. Centro de Estudios Económicos Regionales CEER, Cartagena. Banco de la República.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. Indicadores de gasto social. 2010. Sitio Web.
- CORPORACIÓN DE DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Plan de Acción 2012-2015.
- CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Informe de la Red de Monitoreo de Calidad de Agua primer semestre de 2011. Punto 5.6.
- CORPORACIÓN PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Informe de la Red de Monitoreo de Calidad de Agua primer semestre de 2011. Punto 5.6.

CORPORACIÓN REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. Estado del arte del área metropolitana de Bucaramanga. Una mirada a la sostenibilidad.

DECRETO 304 DE 2005. Por el cual se adoptan los núcleos de desarrollo provincial y se dictan otras disposiciones. Gobernación de Santander. Diciembre 6 de 2005.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE. Informe de Coyuntura Económica Regional ICER Santander. 2011. Convenio DANE- Banco de la República. Noviembre de 2012.

DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER. Plan de Desarrollo Palante. 2012 2015

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN NACIONAL. Sistema de Seguimiento a las metas del Gobierno (SIGOB)

Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna para la productividad y la competitividad en Santander. Bogotá

Departamento Nacional de Planeación. Agenda Interna para la productividad y la competitividad en Santander. Bogotá, Junio de 2007.

DIARIO LA REPÚBLICA. Canopy: la experiencia de volar sobre los árboles. La República 2008-04-25

DÍAZ, Viviana Carolina y SILVA FRANCO, Angélica. Bases para el desarrollo de una política ecoturística en Santander. Universidad Industrial de Santander. Tesis de grado. 2007. P., 109.

ESPITIA, Jorge. La descentralización fiscal y el crecimiento económico: evidencia para Colombia. Revista ESPE, No. 46-I Edición Especial. 2004.

ESTUPIÑAN Achury, Liliana. El modelo territorial colombiano. Universidad Libre, Revista Diálogo de Saberes. No 25, Bogotá, Junio- Diciembre de 2006.

FRACASSO, Liliana y CABANZO, Francisco. Lineamientos de Ordenamiento territorial. Marco conceptual y metodológico, en Lineamientos del ordenamiento territorial del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Fundación cultural javeriana de Artes Gráficas, Bogotá, 2001

- GONZÁLEZ ARENAS, José Julián. Patrones de poblamiento y su relación con los usos de la tierra y el cambio ambiental: análisis general en el departamento de Santander. Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. 2011.
- GONZÁLEZ ARENAS, José Julián. Patrones de poblamiento y su relación con los usos de la tierra y el cambio ambiental: análisis general en el departamento de Santander. Tesis de grado para optar por el título de Magíster en Medio Ambiente y Desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. 2011.
- HERRERA ANGEL, Marta. Las divisiones político-administrativas del virreinato de la nueva Granada a finales del período colonial. Rev. Historia crítica, Nº. 22, 2001
- IREGUI, Ana María y otros. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Consultado en sitio web <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra175.pdf> el 16 de febrero de 2013.
- JARAMILLO URIBE, Jaime. Nación y región en los orígenes del estado nacional en Colombia, EN Ensayos de Historia Social, , tercer Mundo, T. II, 2 Vol. 1989.
- KLINK, J. Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernanza. En Gobernar las metrópolis, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.
- LEFEVRE, Christian. Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. En Gobernar las metrópolis, eds. E. Rojas, J.R. Cuadraro-Roura y J.M. Fernández Güell. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. 2005.
- MARTÍNEZ GARNICA, Armando. La Independencia en Pamplona y El Socorro. En <http://www.uis.edu.co/webUIS/es/mediosComunicacion/revistaSantander/revista5/indepPamplonaSocorro.pdf>. Consultado el 14 de marzo de 2013.
- MARTÍNEZ GARNICA, Armando. Sesquicentenario de la creación del Estado federal de Santander. Disponible en

<http://www.uis.edu.co/webUIS/es/mediosComunicacion/revistaSantander/revista2/sesquicentenario.pdf> consultado el 14 de marzo de 2013.

MASIRIS, Ángel. Ordenación del territorio en América Latina. Scripta Nova, revista electrónica en geografía y ciencias sociales. Universidad de Barcelona, Vol VI. Num. 125. 2002.

METROLÍNEA. Boletín de prensa Febrero de 2013. Disponible en sitio web: <http://www.metrolinea.gov.co/userfiles/boletin%20de%20prensa%20febrero%2018.pdf> (Recuperado el 26 de abril de 2013).

MINISTERIO DE AGRÍCOLTURA Y DESARROLLO RURAL y GOBERNACIÓN DE SANTANDER. Plan frutícola nacional. Desarrollo de la Fruticultura en Santander. Noviembre de 2006.

MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO. Política de turismo de naturaleza. Documento preliminar. Bogotá, septiembre de 2012. P., 19.

MINISTERIO DE CULTURA. Lista de Bienes declarados Bien de Interés Cultural de carácter nacional. Grupo de Investigación y Documentación, Dirección de patrimonio. Ministerio de Cultura. Mayo 21 de 2008.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL – SNIES. 2012.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Observatorio de calidad de la atención en salud. Indicadores trazadores de calidad del Sistema. Información disponible en http://201.234.78.38/ocs/cifras_indicadores.aspx

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Observatorio de calidad de la atención en salud. Indicadores de Calidad por IPS. Última actualización 15 de septiembre de 2011.

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL. Observatorio de calidad de la atención en salud. Indicadores trazadores de calidad del Sistema. Información disponible en http://201.234.78.38/ocs/cifras_indicadores.aspx

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena. Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6294&catID=278> el día 20 de marzo de 2013.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena. Recuperado de

<http://www.minambiente.gov.co/contenido/contenido.aspx?conID=6294&catID=278> el día 20 de marzo de 2013.

MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA. Información para Santander, subsector minas. 30 de enero de 2010.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL- Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad-SOGC. 2010. Disponible en sitio web:<http://www.minproteccionsocial.gov.co/salud/Paginas/SistemaObligatorioodeGarant%C3%ADadeCalidad-SOGC.aspx>

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Coberturas régimen contributivo y régimen subsidiado. Recuperado de Sitio Web

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Coberturas régimen contributivo y régimen subsidiado. Dirección de Aseguramiento en Salud, Riesgos Profesionales y Pensiones. 31 de diciembre de 2011. Recuperado de Sitio Web el día 12 de marzo de 2013.

NOTICIAS CARACOL. Firmatón en Barrancabermeja para crear nuevo departamento del Magdalena medio. Noticia Caracol Radio, disponible en sitio web: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/firmaton-en-barrancabermeja-para-crear-el-nuevo-departamento-del-magdalena-medio/20090109/nota/743717.aspx>

PALACIOS, Marco y Otro. Colombia: País fragmentado sociedad dividida. Su historia. Ed. Norma, 2002.

PIREZ, Pedro. Buenos Aires: Ciudad Metropolitana y gobernabilidad. Estudios Demográficos y Urbanos, 9, 3, (60) 423.247. 2005. Citado por Pirez Pedro en Gobernanza Metropolitana, centralización jurisdiccional y relaciones políticas, texto consultado en la página web http://www.posgradofadu.com.ar/archivos/biblio_doc/VI.Gobernanza_metropolitana.pdf el 14 de marzo de 2013.

- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD.
Bucaramanga 2012: estado de avance de los objetivos de desarrollo del Milenio. Disponible en sitio Web http://www.pnud.org.co/2012/odm2012/odm_bucaramanga.pdf (Recuperado el día 10 de marzo de 2013).
- RODRÍGUEZ NAVAS, Jaime Enrique. *Ingobernabilidad de las áreas metropolitanas, un problema de etiología normativa*. Universidad Santo Tomás, Seccional Bucaramanga. Informe final de Investigación, 2012.
- SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL DEL CONSEJO DE ESTADO, Concepto No. 1.361 del seis (6) de Septiembre de 2001, Demandante, Ministro del Interior Armando Estrada Villa.
- SECRETARÍA DE PLANEACIÓN DEPARTAMENTAL & UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Santander 2019-2030. Síntesis ejecutiva del diagnóstico para la formulación de la visión prospectiva de Santander 2019-2030. 2011.
- SHARPE, L.J., ed. The Future of Metropolitan Government. En The Government of World Cities: The Future of the Metro Model. Chichester: John Wiley & Sons Ltd., citado por Bird Richar y slack Enid. 2005.
- SOCIEDAD GEOGRÁFICA DE COLOMBIA -SOGEOCOL. División político Administrativa de Colombia. Recuperado de Sitio web http://www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_evolucion/division/division.html FEBRERO DE 2013.
- UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER. Visión Prospectiva de Santander 2030. p., 80.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Constituciones de Colombia. Repositorio institucional. Recuperado de sitio web: http://www.bdigital.unal.edu.co/224/7/346_-_22_Capi_21.pdf
- VAN DER HEIJDEN, Kees. Escenarios. El arte de prevenir el futuro. Edit. Panorama. México, 1998.
- VANGUARDIA LIBERAL. El Magdalena Medio, ¿un nuevo departamento? Noticia Vanguardia Liberal. Disponible en Sitio Web:

<http://www.vanguardia.com/historico/15100-el-magdalena-medio-iun-nuevo-departamento> Departamento de Magdalena Medio divide opiniones Noticia Vanguardia Liberal. 1 de septiembre de 2009 Disponible en Sitio Web:

VARGAS CUERVO, Germán y GÓMEZ, Carlos. La desertificación en Colombia y el cambio global. Cuadernos de Geografía, No, 12, 121-134., 2003.v

WORLD URBANIZATION PROSPECTS. The 2009 Revision. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, citado por DNP en el documento Misión para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia. Agosto de 2012.

ZAGREVELSKI, Gustavo. El derecho dúctil. Ley derechos justicia. Editorial Trotta, 5ª Ed. 2003.