

DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA

FUNDAMENTOS



DISTRITO METROPOLITANO DE BUCARAMANGA

FUNDAMENTOS

Félix Jaimes Lasprilla -CCB
José Neil González Sandoval-CCB
Anyella Patricia Fuentes Romero -CCB
Amado Antonio Guerrero Rincón -UIS
María Mónica Martínez Martínez -UCC
María del Pilar Jaimes Cuadros -UCC
Mercedes Gaona Torres -UCC
Osilda Ramírez Ramírez -UNAB
Martha Eugenia Duarte Hernández-UNAB
Ernesto Puyana Sanmiguel -UPB



CONTENIDO

1. PRESENTACIÓN	5
2. CONTEXTUALIZACIÓN PROBLEMÁTICA	8
2.1 INSERCIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN.....	10
2.2 LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO.....	12
2.3 DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA LOCAL Y REGIONAL	14
3. CONSOLIDACIÓN DE DINÁMICAS REALES	16
3.1 DINÁMICA POBLACIONAL	16
3.2 DINÁMICA ECONÓMICA	20
3.2.1 Producto Interno Bruto	20
3.2.2 Análisis de la configuración territorial de las empresas	24
3.2.3 Nueva actividad empresarial.....	29
3.2.4 Empleo-Desempleo	31
3.3 SITUACIÓN SOCIAL	35
3.3.1 Educación	35
3.3.2 Salud.....	41
3.3.3 Servicios públicos domiciliarios.....	44
3.3.4 Deporte, recreación y cultura.....	45
4. RAZONES QUE JUSTIFICAN SU CREACIÓN.....	46
4.1 RAZONES HISTÓRICAS	46
4.2 PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO URBANO-REGIONAL.....	50
4.2.1 <i>Transversalización</i> de las vías de comunicación	50
4.2.2 Infraestructura subregional y metropolitana.....	51
4.2.3 <i>Relocalización</i> de la base productiva.....	53
4.2.4 Hacia la configuración de una nueva región.	54
4.3 REORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	58
4.3.1 Habitabilidad – Uso del suelo urbano	61
4.3.2 Movilidad y Conectividad	65

4.3.3	Sostenibilidad.....	69
4.3.4	Servicios públicos y sociales	70
4.3.5.	Reordenamiento y nueva dinámica económica: el desarrollo de la iniciativa de competitividad para Santander.	71
4.4	GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL	73
4.5.	FINANZAS PÚBLICAS	76
4.6	RAZONES DE ORDEN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO	84
4.6.1	<i>Espacialidad</i> administrativa metropolitana.....	86
4.7	PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA CLASE POLÍTICA SOBRE LA PERSPECTIVA DE CREACIÓN DEL DMB	117
4.7.1	Participación y roles en el Distrito Metropolitano	123
5.	EL DISTRITO METROPOLITANO: LA NUEVA ENTIDAD POLÍTICA - ADMINISTRATIVA	125
6.	CONCLUSIONES	127
7.	FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	132

1. PRESENTACIÓN

*“Muchas veces se ha dicho que la formación de un ciudadano
pierde consistencia cuando carece de una valoración
clara y precisa del ámbito en el que vive
o del mundo al cual pertenece.
Esta falta resulta aún más penosa en una época como la actual
en la que la capacidad del ser humano
para apropiarse del espacio se ha intensificado,
cuando los límites de la movilidad se han casi desvanecido
y parece difuminarse también el efecto condicionante
de la distancia”
(Manero, Miguel. 1998: 5)*

La estructura territorial no es una simple partición del territorio nacional, es un conjunto de relaciones complejas que permiten la interacción de las partes entre sí y con el todo como lo requiere un estado moderno en concordancia con los planteamientos de la Constitución Política de 1991.

El reordenamiento territorial debe ser concebido como una política de Estado y como un instrumento de planificación, de gestión y de construcción colectiva, orientado a propiciar estructuras políticas y administrativas adecuadas que faciliten el desarrollo armónico de las regiones y desde la mirada local posibilite lecturas sociales, económicas, políticas y ambientales que interpreten los nuevos requerimientos de una sociedad que se prepara para competir en un mundo globalizado. La finalidad del ordenamiento territorial es promover y fortalecer el Estado Social de Derecho, desarrollando la función social y ecológica del territorio de tal forma que se entrelace la ocupación del espacio con la *espacialidad* social y territorial.

La Cámara de Comercio de Bucaramanga y las universidades Industrial de Santander, Cooperativa de Colombia, Autónoma de Bucaramanga y Pontificia Bolivariana conocedoras de la complejidad y el significado político y social que implica cualquier modificación de una entidad territorial –en este caso de carácter municipal- y ante la posibilidad de crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga firmaron un convenio de cooperación con el propósito de aunar conocimientos, información y esfuerzos académicos y gremiales con respecto a estudios jurídicos, administrativos, técnicos y financieros, para adelantar una investigación sobre la actual organización política y administrativa de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, dentro de la cual se considera la viabilidad de establecer otras alternativas de organización territorial para los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, teniendo en cuenta que la zona de influencia directa del AMB incluye, además, a Lebrija, Rionegro, Los Santos y Tona.

Éste era un reto que debíamos asumir y de cuyo desarrollo puede depender el futuro inmediato de la región pues implica la búsqueda de una mayor eficiencia de las instituciones políticas y administrativas, la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente y la consecución de niveles más elevados de desarrollo regional para hacer más competitivo y vigoroso el entorno en el cual actuamos. Era necesario revisar cuidadosamente la información disponible, debatir los argumentos a favor y en contra y crear una masa crítica que fundamentara cualquier decisión al respecto ante el surgimiento de problemáticas como la falta de sinergia en la planificación institucional, la tendencia a la consolidación de desigualdades en el desarrollo de las políticas públicas de carácter fiscal y la ausencia de un enfoque territorial en la prospectiva económica y social.

El informe técnico que presentamos, junto con un borrador de acto legislativo debidamente sustentado, son resultados del trabajo que desarrolló el equipo interdisciplinario conformado por el ingeniero civil Félix Jaimes Lasprilla, director del departamento de Desarrollo Regional, el ingeniero industrial José Neil González Sandoval y la economista Anyella Patricia Fuentes Romero por parte de la Cámara de Comercio de Bucaramanga; el economista e historiador Amado Antonio Guerrero Rincón, director del grupo de investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, por parte de la Universidad Industrial de Santander; la economista María del Pilar Jaimes Cuadros, directora del Centro de Investigaciones, las administradoras públicas municipal y regional María Mónica Martínez Martínez y Mercedes Gaona Torres, por parte de la Universidad Cooperativa de Colombia; las abogadas Osilda Ramírez Ramírez y Martha Eugenia Duarte Hernández, de la Universidad Autónoma de Bucaramanga y el ingeniero Ernesto Puyana Sanmiguel, por parte de la Universidad Pontificia Bolivariana.

La propuesta de creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga se ha socializado y sustentado en diferentes escenarios académicos y de concertación política a los cuales han sido convocados alcaldes, diputados, congresistas de la República, medios de información y público interesado. La iniciativa le fue presentada al señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez -quién se ha comprometido con su apoyo y ejecución- en el marco de la celebración de los 150 años de creación del Estado Soberano de Santander.

Hoy disponemos de argumentos técnicos y sociales para sustentar la necesidad de crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga y la iniciativa tiene gran aceptación por parte de la clase política de la región y de la sociedad en su conjunto, prueba fehaciente que el equipo humano designado por parte de las instituciones encargadas ha cumplido satisfactoriamente con su tarea. A ellos nuestros agradecimientos y felicitaciones.

Juan Camilo Montoya Bozzi
Director Ejecutivo de la Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Jaime Alberto Camacho Pico.
Rector Universidad Industrial de Santander.

Alfonso Prieto García
Rector Universidad Cooperativa de Colombia.

Alberto Montoya Puyana
Rector Universidad Autónoma de Bucaramanga.

M. Primitivo Sierra Cano
Rector Universidad Pontificia Bolivariana.

2. CONTEXTUALIZACIÓN PROBLEMÁTICA

La creación del Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)¹ en 1982 partió del reconocimiento de una realidad, el proceso de conurbación de varios municipios de la región², en particular Bucaramanga, Floridablanca y Girón, realidad que fue reconocida por Piedecuesta cuando solicitó su adhesión al AMB en 1984³. Durante doce años (1982-1994) el AMB cumplió con la funciones señalados en la Ley, pero fue a partir de la expedición de la ley orgánica 128 de 1994 cuando adquirió especial relevancia al establecerse que su máxima instancia, la Junta Directiva⁴, tenía facultades sobre los “acuerdos metropolitanos”, acuerdos que automáticamente se convertían en hechos metropolitanos para los municipios integrantes del Área. Fue así como bajo su circunscripción quedaron temas de **orden fiscal y administrativo, de planeación, obras públicas y vivienda, recursos naturales, manejo y conservación del ambiente, prestación de servicios públicos y valorización**.

El AMB ha funcionado hasta el momento dentro de este esquema administrativo y ámbito jurisdiccional y aunque hay que reconocer su ingente labor, que permite afirmar que el proceso de crecimiento urbanístico del AMB - en particular el de la ciudad de Bucaramanga- es uno de los más ordenados del país, es evidente que la realidad actual ha rebasado sus competencias y se hace necesario el tránsito hacia una nueva institucionalidad, hacia una nueva forma organizacional y administrativa que satisfaga la demanda de planificación regional⁵ y potencie a la región en el marco de la globalización y la competitividad territorial, argumentos que motivan y justifican la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

¹ La creación de las áreas metropolitanas está fundamentada en la Constitución Política de 1886, artículo 198. El AMB inició sus actividades como entidad administrativa el 21 de julio de 1982.

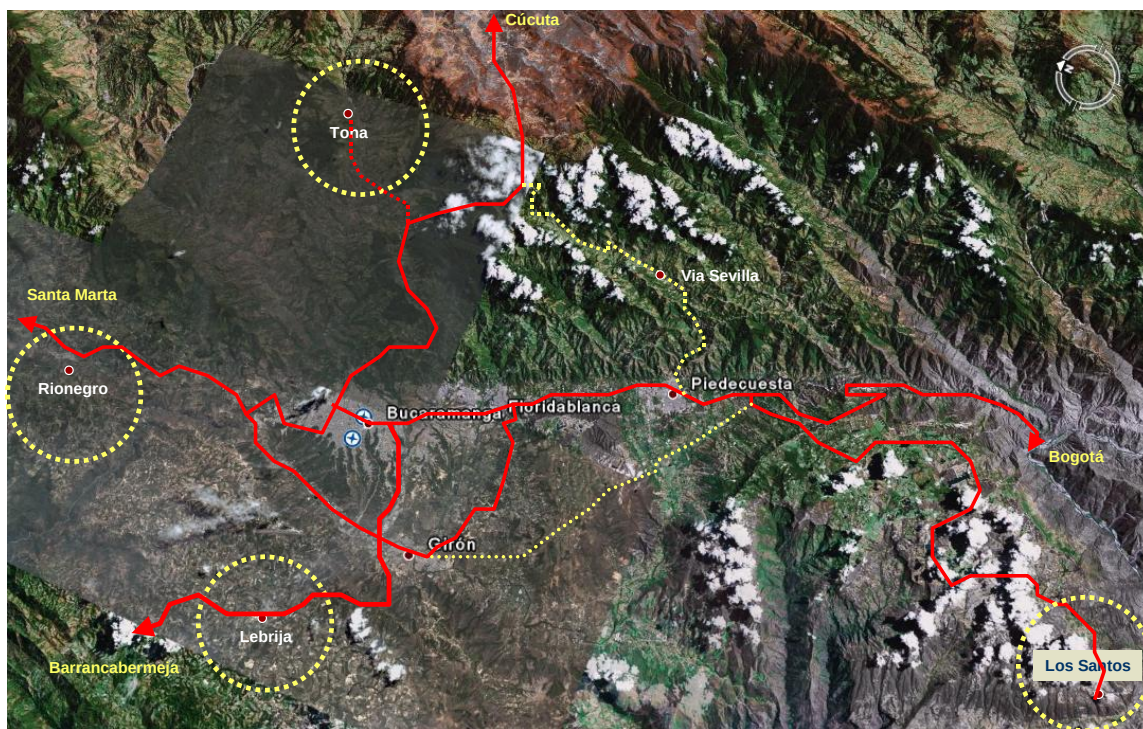
² Procesos similares se registraron en los casos de Bogotá-Soacha, Medellín - Bello - Itagüí - Envigado, Cali-Yumbo y Cúcuta - Villa del Rosario, entre otros.

³ Piedecuesta sería incorporada mediante la Ordenanza 46 de 1984.

⁴ Desde la creación del AMB Bucaramanga fue considerada como el núcleo principal, por lo que la cabeza visible de esta organización correspondió al Alcalde de dicha ciudad, con funciones de Alcalde Metropolitano.

⁵ Para Luis B. Carvajal C “en el análisis de los fenómenos territoriales contemporáneos, es cada vez más generalizada la percepción de que la expansión de las grandes ciudades de carácter metropolitano, ha superado las tradicionales delimitaciones políticas y administrativas de la organización territorial del Estado para transformarse en un asunto de carácter regional”. Cfr su artículo “*Bogotá: ciudad región*”, Economía Colombiana No. 308, págs 71-75. Bogotá, Contraloría General de la República.

Figura 1. El Área Metropolitana de Bucaramanga y su zona de influencia



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga. Elaborado a partir de Google earth, 2007.

Con la expedición de la ley 388 de 1997 se crearon grandes expectativas sobre el proceso de reordenamiento territorial que necesita Colombia, en la medida en que dicha ley concibió el Ordenamiento Territorial desde una perspectiva múltiple: descentralización y autonomía de las entidades territoriales, división política y administrativa, determinación de funciones y competencias, diversidad cultural, preservación del medio ambiente, participación ciudadana y búsqueda del desarrollo económico sostenible⁶.

La no aprobación de la Ley General de Ordenamiento Territorial ha inducido a las regiones y localidades a la búsqueda de alternativas para tratar de solucionar sus propias problemáticas, como se observa en los casos de la Costa Atlántica con la creación de sus distritos, Medellín con la organización del Área Metropolitana, Bogotá que se esfuerza por constituirse en “ciudad-región”, Santander con la reorganización y creación de nuevas provincias consideradas “Núcleos de Desarrollo Provincial”⁷ y como lo pretenden hacer ahora los municipios del AMB para constituirse en Distrito Metropolitano⁸.

⁶ La Constitución Política de Colombia otorgó especial relevancia al Ordenamiento Territorial al definirlo como una política de Estado y como un instrumento para la planificación del desarrollo, la ocupación y la administración del territorio. Cfr *Constitución Política de Colombia*, Título XI, artículos 285-331.

⁷ Al respecto se puede consultar el decreto número 00304 mediante el cual se adoptan los Núcleos de Desarrollo Provincial y se dictan otras disposiciones”, expedido por el gobernador del departamento de Santander el 6 de diciembre de 2005.

⁸ Recientemente se han transformado en Distritos las ciudades de Cúcuta, Turbo, Buenaventura y Tunja. RESTREPO, Juan Camilo. *Hacia los Distritos Metropolitanos*. El Frente, sep 23-26/07, 5 A.

Para tener un referente sobre los procesos de conurbación basta con reflexionar sobre las cinco Áreas Metropolitanas legalmente constituidas y formalmente establecidas (Bucaramanga, Medellín, Barranquilla, Cúcuta y Pereira), donde las instancias de planificación y coordinación metropolitanas quedan supeditadas a la autonomía territorial de cada uno de los municipios involucrados. Es aquí donde debe prevalecer el interés común como principio fundamental de la Constitución Política Colombiana, entendiendo que dicha prevalencia constitucional se prioriza respecto de la autonomía territorial, por cuanto se constituye en imperativo para un estado social democrático y pluralista.

En esta perspectiva hay que anotar que el AMB ya no responde a las exigencias que demanda la planeación y coordinación de las políticas interinstitucionales de los municipios del Área y que los nuevos requerimientos han rebasado sus competencias, situación que se evidencia en muchos aspectos, pero sólo se señalarán aquellos directamente relacionados con la necesidad de transformación del AMB en el Distrito Metropolitano de Bucaramanga (DMB).

2.1 INSERCIÓN DEL TERRITORIO EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

La creación del Distrito Metropolitano se justifica en la búsqueda de una mayor efectividad en la administración de la Zona Metropolitana y en la perspectiva de adecuar las instancias jurídicas, políticas y administrativas a las nuevas demandas de la inserción del territorio en el contexto de la globalización. Se contemplan los siguientes aspectos:

- **Competitividad territorial**, es decir, la capacidad de generar relaciones *sinérgicas* entre factores decisivos como: entorno macroeconómico, infraestructura, capital humano, innovación tecnológica y estrategias organizacionales. En la medida en que uno de los aspectos centrales que tienen las ciudades para “competir” con las otras es el relacionado con los tributos, la necesidad de unificar y armonizar dichos recaudos (Predial e Industria y Comercio) se constituye en un imperativo para garantizar la neutralidad y evitar las distorsiones en la localización de la base productiva, como sucede actualmente. En lo que tiene que ver con las áreas de expansión urbana y el uso del suelo urbano, particularmente el destinado a vivienda de interés social, hay que trascender la visión puramente local para considerar una dimensión subregional que permita aprovechar las potencialidades de cada municipio, evitar la presión por el uso del suelo habitacional y configurar nuevas centralidades.
- **Institucionalidad** tiene que ver con el mejoramiento de la funcionalidad y gobernabilidad del modelo político administrativo, a fin de lograr el desarrollo participativo, equitativo y articulado del territorio. Esta estrategia tiene que ser visible para la sociedad, en particular lo relacionado con la formulación de planes de servicios públicos, infraestructura y servicios de transporte de carácter subregional.

- **Desarrollo sostenible.** Aunque este principio está consagrado en la Constitución Política de 1991 se trata de articular esfuerzos institucionales, empresariales y comunitarios para generar sistemas productivos y sociales fundamentados en el respeto y conservación del medio ambiente y de los ecosistemas estratégicos regionales, pues además de constituirse en factor de competitividad, es responsabilidad de la generación presente con las generaciones futuras.
- **Nueva economía.** Está ligada a la sociedad del conocimiento, a la globalización y a la utilización de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs). Bucaramanga es ciudad pionera en América Latina en el acceso a dichas tecnologías y existen proyectos para potenciar la economía del conocimiento y cerrar la “brecha tecnológica” entre habitantes de un mismo municipio y entre los municipios de tal forma que las TICs sean utilizadas por todos los ciudadanos con el fin de incrementar el rendimiento de los sistemas productivos y permitir la participación de la sociedad civil en la configuración de una sociedad más democrática que contribuya en la definición de los proyectos de futuro. En este contexto una de las manifestaciones más importantes del proceso de globalización ha sido el fortalecimiento de las ciudades y regiones transformándolas en nuevos actores en la competencia internacional por capital, tecnología y mercados. Las ciudades congregan y diseminan flujos de información y decisión económica, cultural y sociopolítica de carácter *transfronterizo* capaces de modificar los objetivos, las formas de operar y las acciones de los Estados a los cuales pertenecen, constituyéndose en zonas de transición entre lo “local” y lo “global”⁹.

Nuevas consideraciones en los ámbitos local y regional explican lo que sucede en el contexto internacional. En el marco de las relaciones económicas internacionales tres procesos se desarrollan al mismo tiempo, aunque sus dinámicas marchan a ritmo diferente:

- Negociaciones multilaterales en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC)
- Procesos de integración que dan lugar a la configuración de bloques regionales: Unión Europea, Tratado de NAFTA (Estados Unidos, México), MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, etc.
- Procesos bilaterales que se traducen en Tratados de Libre Comercio, por ejemplo el que actualmente está en proceso de aprobación por parte del Congreso de los Estados Unidos, entre la primera potencia mundial y Colombia.

Los procesos arriba expuestos y la normativa vigente se constituyen en argumentos de peso para afirmar que el AMB no tiene las herramientas necesarias para responder a las exigencias del momento actual, cuando la región -en particular los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga- tendrá que asumir las consecuencias que se derivan de dichos procesos. Los sectores productivos que hoy son su fortaleza, en

⁹ BORJA, Jordi y CASTELLS Manuel. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid, Santillana, 1997. En especial los capítulos 8 y 9, págs. 283-362.

particular el manufacturero (confecciones y calzado) y avícola, pueden verse seriamente amenazados y ya no serán tan competitivos, o por lo menos no lo serán regionalmente. ¿Cuáles serán entonces los sectores líderes del futuro? Para adelantar esta discusión y construir la nueva visión de futuro se necesita de una nueva institucionalidad, el Distrito Metropolitano¹⁰.

2.2 LA PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

Existente una contradicción entre el espíritu del AMB como entidad administrativa y la autonomía de los municipios consagrada en la Constitución Nacional, situación que, en la práctica, impide la ejecución de los planes y proyectos formulados por la instancia Metropolitana. Esta realidad se evidencia en la casi nula ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial¹¹ y en la dificultad para emprender los proyectos que hacen parte de los llamados “hechos metropolitanos”, como sucede con las perspectivas de solución para el Acueducto Metropolitano, la *relocalización* del área de depósito de residuos sólidos o la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo, entre otras.

Veamos los siguientes aspectos:

- Desarticulación administrativa de los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Dificultades en los procesos de planificación urbana frente al crecimiento demográfico y a los requerimientos de infraestructura y servicios que demanda la nueva economía, unido al crecimiento de las actividades económicas tradicionales.
- Desequilibrio en el desarrollo armónico del territorio e irracionalidad en la concepción del sistema de transporte público, sumados a la deficiente malla vial, la concentración de actividades en el centro de la ciudad, etc., todo lo cual produce caos y genera sobre costos en las tarifas de los servicios públicos.
- Una de las fortalezas tradicionales de la Zona Metropolitana era la de ofrecer altos estándares de calidad de vida, lo que la hacía atractiva para vivir en ella o invertir y desarrollar actividades productivas; esta percepción se pone en tela de juicio ante la carencia de suelo urbano para desarrollar proyectos de vivienda de interés social, el incremento de la población marginada socialmente y la inadecuada atención de las necesidades básicas de buena parte de los ciudadanos que habitan el territorio metropolitano.

¹⁰ La viabilidad jurídica para la configuración del Distrito Metropolitano de Bucaramanga tiene que ver con dos posibilidades: la primera es la **creación, a través de una reforma constitucional -mediante acto legislativo-**, fundamentada en los artículos 374 y 375 de la Constitución Nacional, en la Ley 3a. de 1992 (Funcionalidad comisiones del Congreso) y en la Ley Orgánica 5a. de 1992 (reglamento del Congreso). La segunda es **a través del mecanismo de la Consulta Popular** establecido en el artículo 319, inciso 3 de la Constitución Política, en la Ley Orgánica 128 de 1994 -artículo 28 (Áreas Metropolitanas)-, en el artículo 103 de la Constitución Nacional y en la Ley Estatutaria 134 de 1994, artículo 8 (Mecanismos de participación).

¹¹ A pesar de los esfuerzos del AMB los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio atendieron los requerimientos y proyecciones específicos de cada uno de ellos y no tuvieron en cuenta una visión subregional. Esto se demostró recientemente en el caso de la *relocalización* de los asentamientos poblacionales afectados por el desbordamiento del Río del Oro, a comienzos del 2005.

Si la misión del AMB consiste en programar y coordinar el desarrollo integrado del territorio puesto bajo su jurisdicción para buscar respuestas a las problemáticas del medio ambiente como estrategia de *sostenibilidad*; de los servicios públicos y la vivienda como estrategias de habitabilidad; de las vías, el transporte y el espacio público como estrategias de movilidad; es pertinente entonces formular las siguientes inquietudes: ¿Por qué en el actual proceso de conurbación de los cuatro municipios se está cada vez más lejos de responder de manera efectiva a la misión encomendada al AMB? ¿Por qué promover un desarrollo urbano equilibrado, justo y armónico es cada vez más difícil? ¿Y por qué buscar el desarrollo de la infraestructura vial de nuestra Zona Metropolitana con criterio técnico y visión futurista se ha convertido en utopía?

La respuesta a estas preguntas es una: en aras de la autonomía municipal se presenta un cruce de intereses entre instituciones de diferente índole que intervienen en el mismo territorio, cuyas autoridades desconocen que el papel esencial del Estado es satisfacer de manera eficiente las necesidades básicas del ciudadano metropolitano, un ciudadano que en muchos casos reside en un municipio, labora y estudia en otro y para desarrollar sus actividades diarias circula por uno distinto a los anteriores.

La responsabilidad de garantizar el mantenimiento de la infraestructura vial corresponde a un conjunto de instituciones que intervienen en la zona metropolitana de Bucaramanga. Veamos:

- Las cuatro secretarías municipales de infraestructura responden exclusivamente por las vías del casco urbano de cada municipio, con evidentes limitaciones.
- La Concesionaria Los Comuneros en representación del Instituto Nacional de Concesiones – INCO- mantiene la autopista Piedecuesta – Floridablanca (hasta el puente Reina de la Paz), el Anillo Vial Metropolitano, Girón (hasta el Palenque).
- La Concesión Zona Metropolitana de Bucaramanga –ZMB-, representante del INCO, mantendrá el tramo Palenque – Aeropuerto en Girón y Palenque – Café Madrid en Bucaramanga; además, mantendrá en Bucaramanga: Café Madrid – La Cemento – La Virgen.
- INVIAS mantiene el tramo Palenque – Hotel San Juan de Girón.
- La Secretaría de Infraestructura Departamental mantiene el tramo Floridablanca – Plaza Satélite del Sur que hace parte de la carretera antigua Bucaramanga – Floridablanca.
- El mantenimiento de las vías veredales está a cargo del INVIAS, las Secretarías de Infraestructura Municipal y algunas organizaciones comunales.

Para conservar la red vial que intercomunica el Área Metropolitana de Bucaramanga, superficie en la que residen un poco más de un millón de habitantes, intervienen nueve organizaciones.

En la prestación de algunos de los servicios públicos básicos y el uso del suelo urbano también se presenta este fenómeno, así:

- Acueducto: dos empresas.
- Circulación y Tránsito: cuatro instituciones municipales.
- Recolección y Disposición de Residuos Sólidos: cuatro empresas privadas y tres públicas.
- Planeación y Control Urbano: se han aprobados cinco Planes de Ordenamiento Territorial a cargo de cuatro Secretarías de Planeación Municipal administradas discrecionalmente. Cuatro curadores urbanos en Bucaramanga y Floridablanca interpretan de la misma manera la normatividad existente.
- Cuatro planes diferentes de atención básica responden a las necesidades de la población en lo que tiene que ver con cuantificación de los servicios de salud orientados a los sectores menos favorecidos. En el campo de la educación tres municipios fueron certificados, mientras el cuarto está en proceso de lograrlo.
- Un diagnóstico preliminar en materia de asentamientos urbanos y ordenamiento territorial confirma la *tugurización* del municipio de Girón, el desorden urbanístico de Floridablanca, la escasez de tierra urbanizable en Bucaramanga y la dificultad institucional para ampliar el suelo urbanizable en Piedecuesta.

Desarrollar y mantener la infraestructura vial y de servicios públicos dentro el actual esquema de planificación y toma de decisiones aumenta los costos, dificulta la gestión y demora la ejecución; además, posibilita el surgimiento de intereses particulares en detrimento del interés general. ¿Cómo no aspirar a la racionalidad en la toma de decisiones cuando, por ejemplo, el Sistema Integrado de Transporte Metropolitano estuvo a punto de fracasar ante el surgimiento de intereses particulares y contradictorios?

2.3 DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA LOCAL Y REGIONAL

Las perspectivas de construcción de infraestructura se muestran relativamente favorables, tanto para el Área Metropolitana de Bucaramanga como para la región, panorama que exige una institucionalidad eficiente. En primer lugar se avanza en la consolidación y terminación de cinco proyectos de infraestructura que causaran un impacto significativo en el conjunto de la sociedad y en el ordenamiento territorial:

- Sistema Integrado de Transporte Masivo, Metrolínea.
- Ejecución del Plan 2500 para el desarrollo vial.
- Terminación del Parque Nacional del Chicamocha.
- Terminación de Neomundo.
- Inicio de las obras de la Concesión ZMB.

Se han identificado además diez proyectos a desarrollar en un plazo no superior a cinco años:

- Modernización de la Vía Bucaramanga – Cúcuta, incluyendo las variantes que se decidan.
- Carretera Bucaramanga – Troncal del Magdalena.
- Construcción de terminales satélites metropolitanos.

- Construcción Anillo Vial Externo Metropolitano.
- Modernización del Aeropuerto de Palonegro.
- Programa de Modernización de la Malla Vial Metropolitana conformado por quince proyectos.
- Proyecto de Regulación Embalse de Bucaramanga.
- Centro de Convenciones Metropolitano.
- Plan Integral de manejo de residuos sólidos.
- Programa de renovación urbana.

Frente a estas perspectivas se puede afirmar que la factibilidad y celeridad en la ejecución de los proyectos mencionados dependerá de la organización política y administrativa que se tenga para estructurarlos desde el punto de vista financiero - económico y social; por ello la creación del Distrito Metropolitano surge como una necesidad imperiosa para avanzar en la modernización de la región.

La iniciativa de crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga, conformado por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, surgió ante la necesidad de entender e interpretar las actuales *espacialidades* caracterizadas por la rigidez de la estructura política y administrativa territorial, que ha contribuido al aumento del desequilibrio socioeconómico de una población hoy completamente conurbada, entendida ésta como el conjunto de varios núcleos urbanos inicialmente independientes y contiguos por sus límites que al crecer acaban formando unidad funcional.

La creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga obedece a la urgencia de modernizar la organización política y administrativa de la zona metropolitana de Bucaramanga para desarrollar las funciones de *espacialidad*. Para lograrlo se constituirá una entidad territorial distrital metropolitana que convierta los cuatro municipios en una metrópoli, asuma las ventajas del centro metropolitano (Bucaramanga) y combine las vocaciones, identidades y potencialidades de cada municipio fusionado convirtiéndolos en verdaderos núcleos de equilibrio y en un conglomerado competitivo en los ámbitos local, regional, nacional e internacional.

3. CONSOLIDACIÓN DE DINÁMICAS REALES

El proceso histórico de transformación del Área Metropolitana de Bucaramanga se debe en buena medida a factores de desarrollo e incremento poblacional y a un mayor auge económico, cultural y de beneficio social de los cuatro municipios integrantes, evolución que implica la ejecución de macroproyectos planteados para beneficio de todos los habitantes de la Zona Metropolitana.

Los sectores comercial y de servicios (educativos, de salud, banca financiera, entre otros) con que cuenta el Área Metropolitana de Bucaramanga, han tenido gran incidencia en el desarrollo y crecimiento económico del departamento de Santander y de departamentos vecinos como Boyacá, Norte de Santander, Cesar y Bolívar.

La presencia de centros de investigación y desarrollo tecnológico, la cobertura en salud, educación y servicios públicos domiciliarios, la prestación de servicios especializados, el comercio que tiene cubrimiento regional, las ventajas geográficas y su liderazgo en importantes procesos históricos, le han permitido a esta región desarrollar una vocación orientada principalmente al comercio y los servicios, respaldada por el desarrollo de un sector industrial mediano.

3.1 DINÁMICA POBLACIONAL

Una de las características fundamentales en el tema de la conurbación es la dinámica poblacional, que para el caso del Área Metropolitana presenta un crecimiento concentrado así: para 1973 el 34% del total de la población urbana y rural de los 87 municipios del departamento de Santander habitaba en los cuatro municipios que hoy conforman la Zona Metropolitana; en 1985 la proporción llegó al 39%, en 1993 al 42% y para el año 2005 al 52 % del total de la población departamental¹². El proceso de concentración de la población en el AMB se observa más claramente en el siguiente contexto: 759.651 personas habitaban el AMB, según el censo de 1993, en el 2005 lo hacían 1.014.657 personas, es decir, se registró un aumento poblacional del orden del 25%, en contraste con el crecimiento en el consolidado del Departamento que alcanzó sólo un 5.8%.

Una segunda tendencia que se puede observar es la localización de las personas en las áreas urbanas de los municipios. Mientras en 1973 el 47% de los 1.233.576 habitantes del departamento de Santander estaba ubicado en la zona rural, en el año 2005 sólo el 26% de los 1.916.336 habitantes residía en el sector rural, consecuencia del aumento

¹² En términos territoriales El Área Metropolitana de Bucaramanga ocupa el 5% del territorio del departamento de Santander. En lo que respecta a la participación de cada municipio la proporción es como sigue: el 7% pertenece a Floridablanca, el 11% a Bucaramanga, el 34% a Piedecuesta y el 48% a Girón.

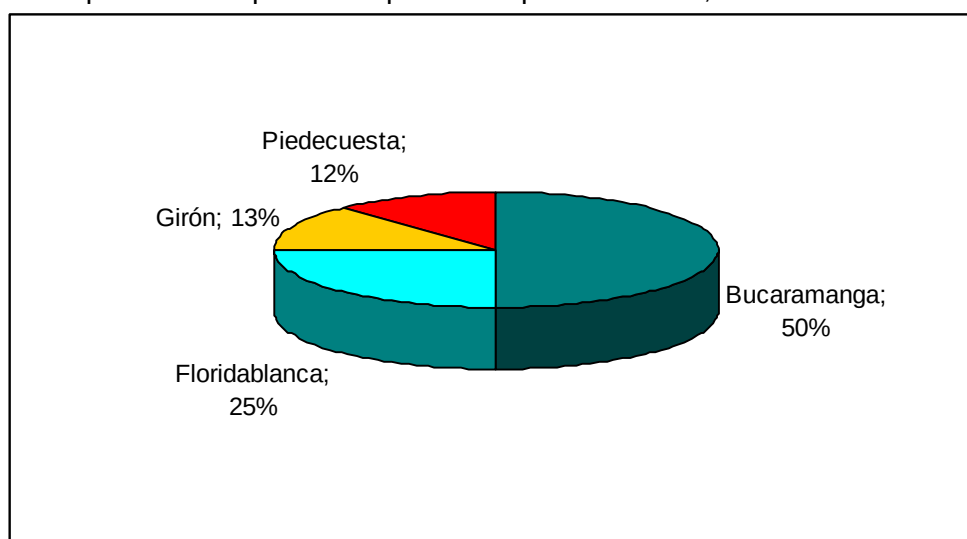
de la población urbana que pasó de representar el 53% al 74% del total en sólo 32 años¹³.

Tabla 1. Evolución de la población de los municipios del AMB

Municipio / Población	1973	1985	1993	2005	Participación en el AMB / 2005
Bucaramanga	324.873	352.326	414.365	509.918	50%
Floridablanca	47.006	143.824	192.856	252.472	25%
Girón	23.145	50.570	79.799	135.531	13%
Piedecuesta	28.108	48.286	72.631	116.736	12%
AMB	423.132	595.006	759.651	1.014.657	100%
Participación AMB con respecto a Santander	34%	39%	42%	52%	

Fuente: Censos poblacionales, Departamento Nacional de Estadísticas, 2007.

Gráfico 1. Participación de la población por municipio en el AMB, 2005



De acuerdo con los datos del último censo la población asentada en cada uno de los municipios del territorio metropolitano –observar cuadro- se reparte de la siguiente manera: el 50% se localiza en Bucaramanga, el 25% en Floridablanca, el 13% en Girón y 12% en Piedecuesta, lo que refleja una concentración de habitantes en la capital del departamento de Santander. En términos de tendencia el crecimiento poblacional durante el último periodo comprendido entre los censos (1993-2005) favorece ampliamente a los municipios de Girón y Piedecuesta que aumentaron su población en un 69,8% y 60,7% respectivamente, mientras Floridablanca y Bucaramanga sólo lo

¹³ Los datos del año 2005 corresponden al censo una vez revisado y compensada la información por omisiones de cobertura, marzo de 2007.

hicieron en un 30,9% y 23% en cada caso. Esta situación puede ser explicada parcialmente por el agotamiento y encarecimiento del suelo urbano en los dos últimos municipios mencionados y por la imposibilidad de realizar programas de vivienda especialmente para los estratos uno y dos.

El comportamiento de la dinámica de localización de la población varió a lo largo del periodo analizado (1973, 1985, 1993 y 2005). El estudio del crecimiento poblacional durante los cuatro censos muestra que Bucaramanga tuvo una tasa de crecimiento promedio del 16% mientras en Floridablanca fue del 90%; se destaca el periodo 1973-1985 cuando se registró un incremento superior al 205%, en contraste con el aumento de sólo el 30,9% que se alcanzó en el periodo 1993-2005. Girón y Piedecuesta mostraron un promedio de crecimiento poblacional del 82% y 61% respectivamente, en ambos casos la tasa de crecimiento superó el 50% en todos los periodos entre los censos.

Del análisis por estratificación se desprende el estudio del comportamiento de la variable vivienda de interés social y el acceso a una serie de políticas públicas y servicios asistenciales en materia de educación, salud y nutrición, entre otros.

En términos socioeconómicos y en lo que tiene que ver con la estratificación de la población el 12,1% del total de las personas que habitan en el AMB se ubica en el estrato 1, el 22% en el estrato 2, el 37,1% en el estrato 3, el 19,4% en el estrato 4, el 2,6% en el estrato 5 y el 1,7% en el estrato 6. En conclusión más del 75% de la población de la Zona Metropolitana pertenece a los estratos 1, 2 y 3, el 20% al estrato 4 y el 5% restante a los estratos 5 y 6.

Para el caso particular de cada municipio se obtuvieron los siguientes resultados: el 11,6% de la población de Bucaramanga se localiza en el estrato 1, el 21,4% en el 2, el 31,8% en el 3, el 30,6% en el 4, el 1,9% en el 5 y el 2,8% en el 6, es decir, el mayor volumen de población de este Municipio corresponde a los estratos 3 y 4. En el caso de Floridablanca las proporciones son las siguientes: 9% en el 1, 43% en el 2, 30,5% en el 3, 11% en el 4, 5% en el 5 y 1,2% en el 6; se observa que la mayor parte de la población está en los estratos 2 y 3. Girón muestra los siguientes resultados: 27,2% en el 1, 22,8% en el 2, 38,1% en el 3, 8,8% en el 4, y 3,1% en el 5, lo que indica que la mayor parte de su población se encuentra en los estratos 1 y 3 (en este Municipio no reside población en el estrato 6).

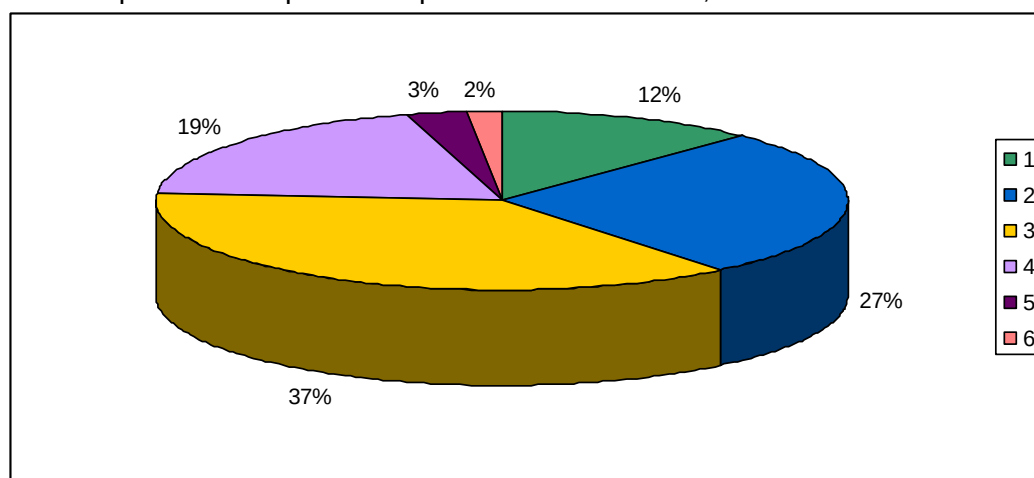
Piedecuesta se comporta de manera atípica pues que casi no tiene población en el estrato 1, la mayoría se localiza en el estrato 3 (3,1% en el 1, 23,1% en el 2 y 73,7% en el 3); tampoco tiene residentes en los estratos superiores, hecho que la convierte en una población bastante homogénea frente a la cual se facilita la focalización de políticas públicas y el establecimiento de un programa de desarrollo específico.

Tabla 2. Estratificación de la población en el AMB, 2005.

Estrato	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		Total AMB	
1	58925	48%	23665	19%	36850	30%	3682	3%	123122	12%
2	108874	40%	108478	39%	30898	11%	26970	10%	275220	27%
3	161980	43%	76930	20%	51656	14%	86084	23%	376650	37%
4	156032	80%	27696	14%	11987	6%			195715	19%
5	9884	37%	12575	47%	4140	16%			26599	3%
6	14223	82%	3128	18%					17351	2%
Total	509918		252472		135531		116736		1014657	100%

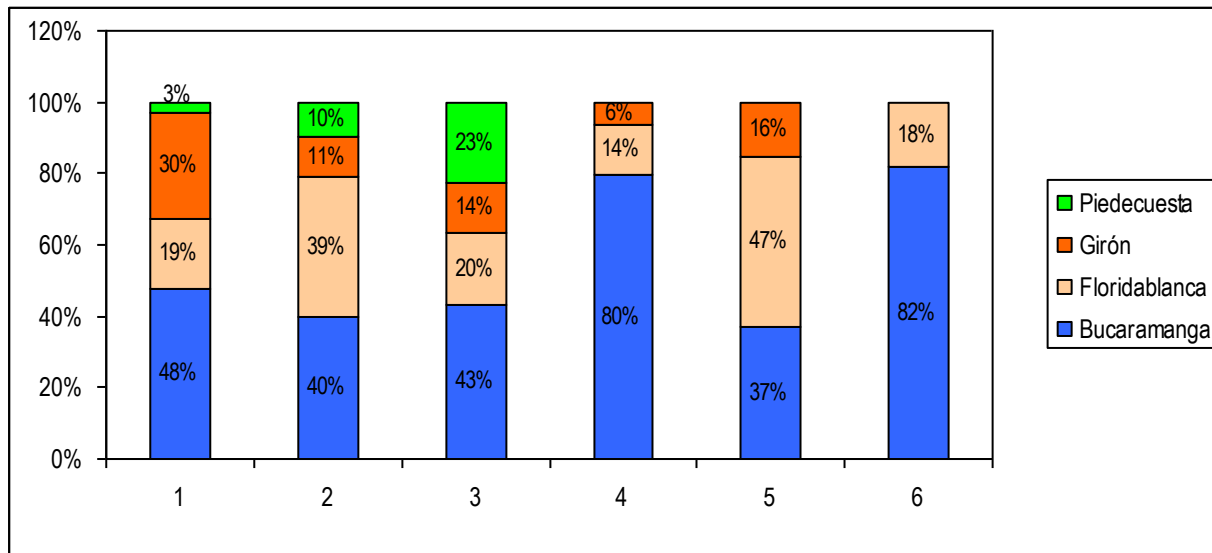
Fuente: Censo Dane, 2005.

Gráfico 2. Participación de la población por estrato en el AMB, 2005



Si se analiza la población de cada municipio (según estrato) en términos de la proporción y participación con respecto al total de cada estrato dentro de la población asentada en el Zona Metropolitana, se observa que Bucaramanga concentra el 47,8% del total de la población del estrato 1, seguida por Girón con el 30%, Floridablanca con el 19,2% y Piedecuesta con el 3%. La población del estrato 2 se ubica en Bucaramanga y Floridablanca en un 39% en cada caso. La distribución en el estrato 3 es la siguiente: Bucaramanga con el 43%, Piedecuesta con un 23%, Floridablanca con el 20% y Girón con el 13,7%. Bucaramanga concentra el 79% de los habitantes del estrato 4, le sigue Floridablanca con 14,2% y Girón con el 6,1%. En el estrato 5 el 47% de la población se ubica en Floridablanca, el 37% en Bucaramanga y el 15% en Girón. El 81% de la población que se ubica en el estrato 6 se concentra en Bucaramanga.

Grafico 3. Localización de la población del AMB por estrato y municipio, 2005.



Esta distribución de la población es particularmente preocupante en Bucaramanga pues allí reside gran parte de la población de los estratos 1 y 2; a pesar de ello, no dispone de suelo urbano para desarrollar programas de vivienda de interés social y parte de sus moradores habita en zonas de alto riesgo. Se concluye que la *espacialidad* y el comportamiento poblacional en la Zona Metropolitana desbordaron el esquema de ordenamiento territorial que define competencias, facultades y autonomías a cada municipio, sin que el AMB y sus municipios llenen las expectativas y demandas de servicios, oportunidades y estándar de vida en equidad e igualdad de condiciones para los ciudadanos de todo el territorio *conurbado*.

3.2 DINÁMICA ECONÓMICA

3.2.1 Producto Interno Bruto

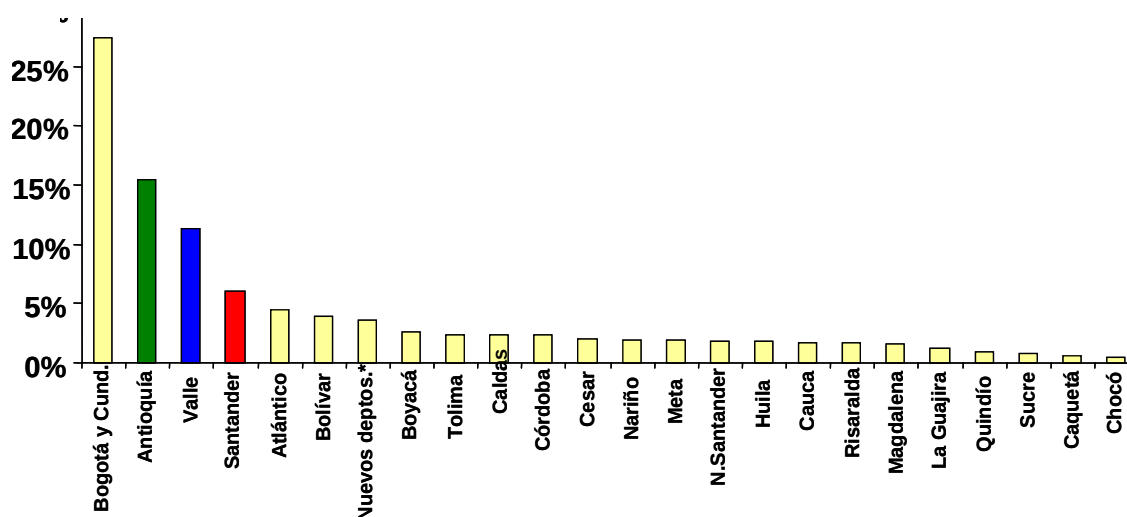
El Producto Interno Bruto (PIB) es el indicador más importante de la economía; permite estimar el comportamiento interno en términos comparativos con otras regiones del país y del mundo, indica si la economía regional crece o no y a qué ritmo lo hace y permite analizar cuáles son los sectores más dinámicos.

En Santander el PIB creció el 5,4% entre el 2003 y 2004; el Departamento superó a regiones como Antioquia con el 4,7% y Valle con el 4,0% y estuvo por debajo de Bolívar, Atlántico, Bogotá y Tolima. Si se toma como referencia el periodo 2001-2005 se puede observar que el PIB creció en Santander el 5,1% en promedio, debido al buen comportamiento que tuvieron sectores como la industria, el comercio y el transporte¹⁴.

¹⁴ Los porcentajes fueron calculados a partir de información suministrada por el Departamento Nacional de Estadística, DANE, 2007.

En el año 2004 Santander participó con el 6,1% del total del PIB Nacional, cifra que estuvo por encima de economías como las de Cundinamarca, Atlántico y Bolívar, pero fue inferior a Bogotá, Antioquia y Valle. Para el año 2005 aumentó su participación al 6,4%, porcentaje que lo situó como el departamento que ganó mayor participación en el país, ubicándolo nuevamente como la cuarta economía más importante de Colombia pues creció a una tasa de 9,5% frente al año anterior, la variación más alta registrada desde comienzos de la apertura económica en 1990 (superó a Bogotá y a los departamentos de Antioquia, Valle y Atlántico).¹⁵ (Ver gráfico)

Gráfico 4. Participación del PIB de Santander en la economía Nacional



Fuente: CEC, Datos DANE, Cuentas Nacionales, 2005.

En términos de la participación sectorial en el PIB para el 2005 Santander presentó el siguiente comportamiento: el sector servicios tuvo una participación del 30%, sobresalen los servicios de hoteles y restaurantes que mostraron un crecimiento del 2,9%, le siguieron los servicios de salud con el 2,6% y los servicios a las empresas con el 1,9%.

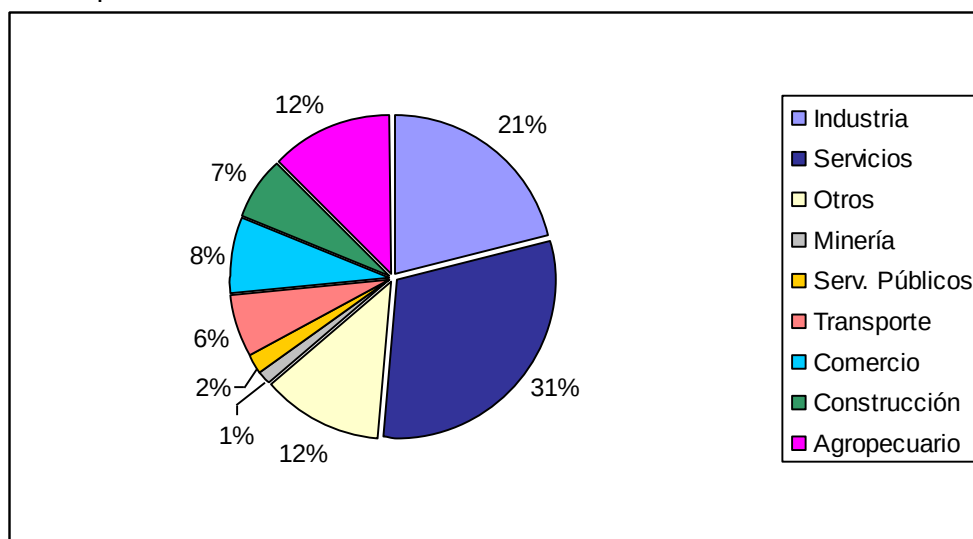
El segundo sector, en orden de importancia, fue la industria con una participación de 21% y un crecimiento de 19,2%. El PIB industrial está dividido en dos grandes subsectores, el primero llamado alimentos y bebidas participó con el 17,1% del total de

¹⁵ En la medida en que las perspectivas de crecimiento de la economía del país se consolidan al crecer en un 7,48%, las del Departamento también lo hacen pues los análisis señalan que está creciendo a un ritmo superior al promedio Nacional. En el primer semestre de 2007 el sector de la construcción creció el 15,98%, el sector agropecuario y la industria manufacturera el 13,30%, el comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles el 11,22%, el transporte, almacenamiento y comunicaciones el 11,2% y los sectores financiero, de seguros, inmuebles y servicios a las empresas el 10,16%. En el segundo trimestre el sector financiero creció en un 15,68%, la industria en un 12,10%, el transporte en un 12,05%, el comercio, servicios de reparación, restaurantes y hoteles en un 10,84%, la construcción, que había jalonado el PIB durante el primer trimestre (21%), se desplazó al quinto lugar en expansión con un 6,19% y los sectores agropecuario, silvicultura, caza y pesca en un 2,83%. Los servicios sociales, comunales y personales tuvieron un alza de 1,85% y la electricidad, gas de ciudad y agua de 1,78%. “Economía creció 7,48% en primer semestre” – Resumen de Colprensa- VL, sep 22/07 1 A y 6 A.

la industria y el segundo denominado resto de la industria (incluye refinación de petróleo y actividades como metalmecánica, confecciones y calzado, entre otras) representó en el 2005 el 82,3% del total de la industria con un crecimiento anual del 23%. La refinación tiene la mayor proporción del PIB industrial con una participación en el valor agregado de la industria del 84,4%, razón por el cual la economía departamental es muy sensible a cualquier cambio en el volumen de producción y valor agregado. Se concluye que gran parte del crecimiento del PIB industrial de Santander y por lo tanto del PIB total, tuvo como causa principal el aumento en la demanda de combustibles en el país¹⁶.

El tercer sector en orden de importancia, según su nivel de participación, fue el agropecuario con un crecimiento del 12%. Resalta la positiva dinámica en la actividad de animales vivos con un aumento de 4,6%, correspondiente en su mayoría al rubro de ganado bovino que registra un elevado nivel de exportaciones, especialmente al mercado venezolano. (Ver gráfico)

Gráfico 5. Participación sectorial en el PIB, 2005.



Fuente. Cámara de Comercio de Bucaramanga, elaborado a partir de los datos del DANE, 2007.

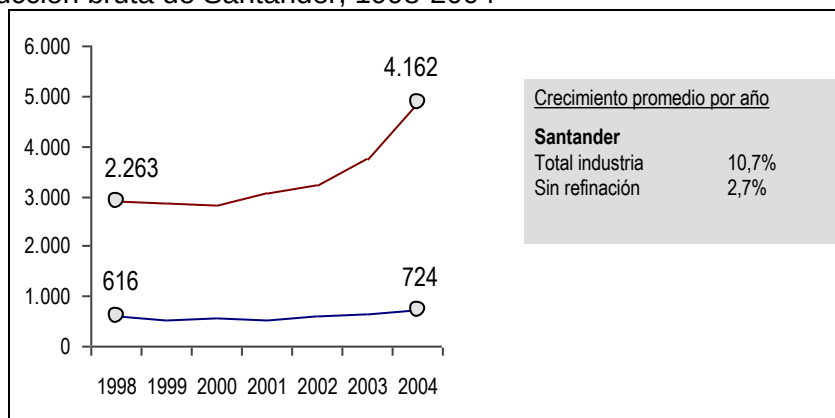
La producción bruta industrial en Santander ha tenido un incremento continuo desde 1998; en este comportamiento juega papel importante la refinación de petróleo, actividad que absorbió en el 2004 el 78% de la producción industrial de Santander, según cifras de la Encuesta Anual Manufacturera. El crecimiento total promedio de la industria desde 1998 hasta el 2004 fue del 11% (sin tener en cuenta la refinación de petróleo) con una variación anual de sólo el 3,9% y un crecimiento promedio del 2,7%.

En cuanto al promedio de producción por establecimiento, en Santander el valor de la industria (sin refinación) es de aproximadamente la mitad del volumen que muestran las empresas de Antioquia y Valle, resultado que evidencia el gran peso de esta actividad

¹⁶ Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2007.

económica. Santander es la cuarta economía del país y si se omite este subsector se ubica en el noveno lugar. Sin embargo, si se observa la tendencia durante un periodo diferente, por ejemplo para los años comprendidos entre el 2000 y el 2005, este comportamiento cambió pues como muestra la gráfica 7 el sector industrial con refinación creció a un promedio del 10% y sin ella al 8,1%.

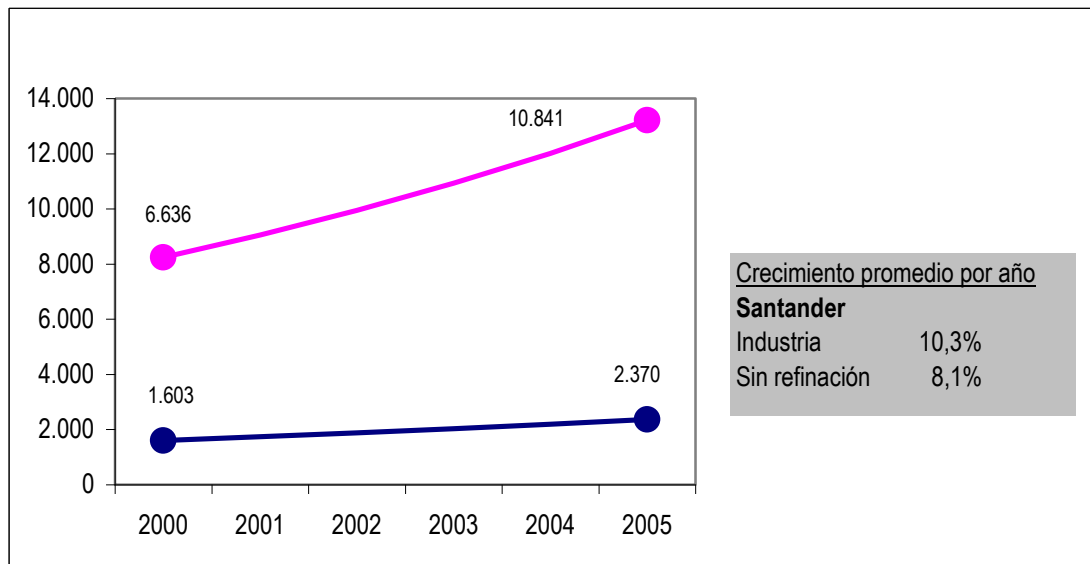
Gráfico 6. Producción bruta de Santander, 1998-2004



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga, elaborado a partir de la Encuesta Anual manufacturera, DANE, 2004.

De acuerdo con los últimos resultados entregados por el DANE Santander se confirma como el cuarto departamento industrial de Colombia para el año 2005, con una participación de 10% sobre la producción nacional. La actividad de refinación de petróleo realizada por el complejo industrial de ECOPETROL sigue teniendo un gran impacto sobre el total de la producción industrial de Santander, hecho que se demuestra por su participación del 78,1%. Al calcular el peso de la industria de Santander dentro del país (en términos de producción omitiendo la refinación de petróleo) la región pasaría del cuarto al octavo lugar en el escalafón por departamentos, disminuyendo su participación del 10% en el PIB industrial nacional a sólo el 2,5%.

Grafico 7. Crecimiento de la producción bruta industrial 2000-2005



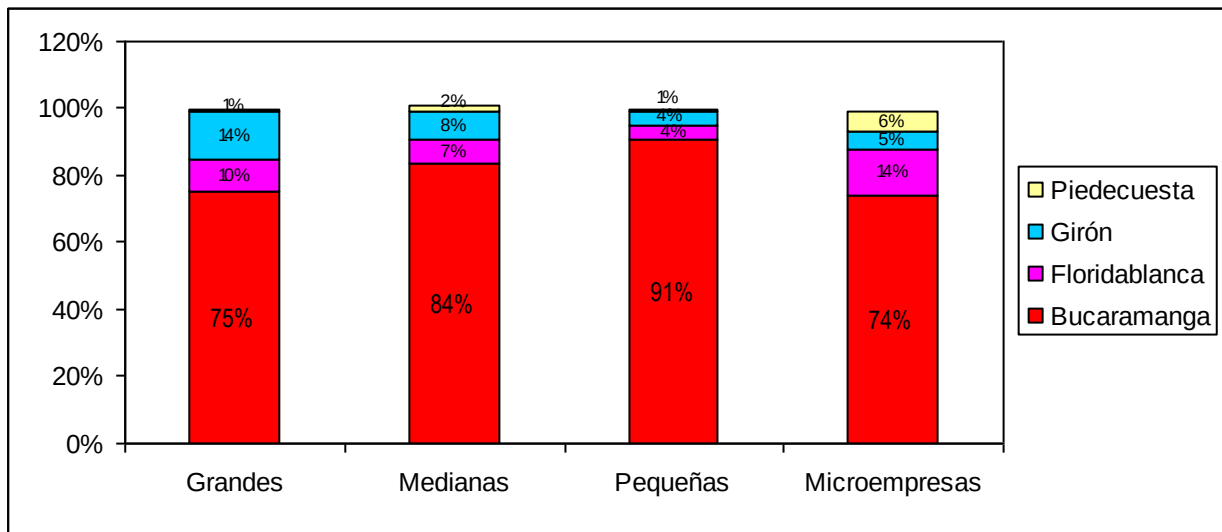
Fuente: elaborado a partir de la Encuesta Anual Manufacturera, DANE, 2007.

3.2.2 Análisis de la configuración territorial de las empresas

En lo que tiene que ver con la distribución de la base empresarial entre los municipios de la zona metropolitana en el 2007 (observar tabla) hay en total 34.733 empresas: 94% son microempresas, 4,8% pequeñas, 1,1% medianas y 0,24% grandes empresas. Según la actividad económica el 49% de las empresas se ubica en el sector comercio, el 15% en la industria manufacturera, el 9% en actividades inmobiliarias, servicios y alquileres y el 8% en hoteles y restaurantes, entre las actividades más importantes.

La configuración territorial de las empresas en la Zona Metropolitana es la siguiente: en Bucaramanga se ubican, en orden de importancia, 91% de las pequeñas unidades empresariales, 74% de las microempresas, 84% de las medianas y 75% de las grandes empresas, lo que indica una gran concentración de la actividad empresarial en la capital santandereana. También se destaca Girón que alberga el 14% de las grandes empresas y el 8% de las medianas empresas, debido a que la zona industrial de Chimitá se encuentra en sus alrededores. Floridablanca se distingue por la participación de las microempresas que alcanza el 14%, superando a Girón y Piedecuesta. Este último Municipio presenta una baja actividad empresarial.

Gráfico 8. Localización y distribución de las empresas registradas en el AMB



Fuente: Registro mercantil, Cámara de Comercio de Bucaramanga, abril 2007.

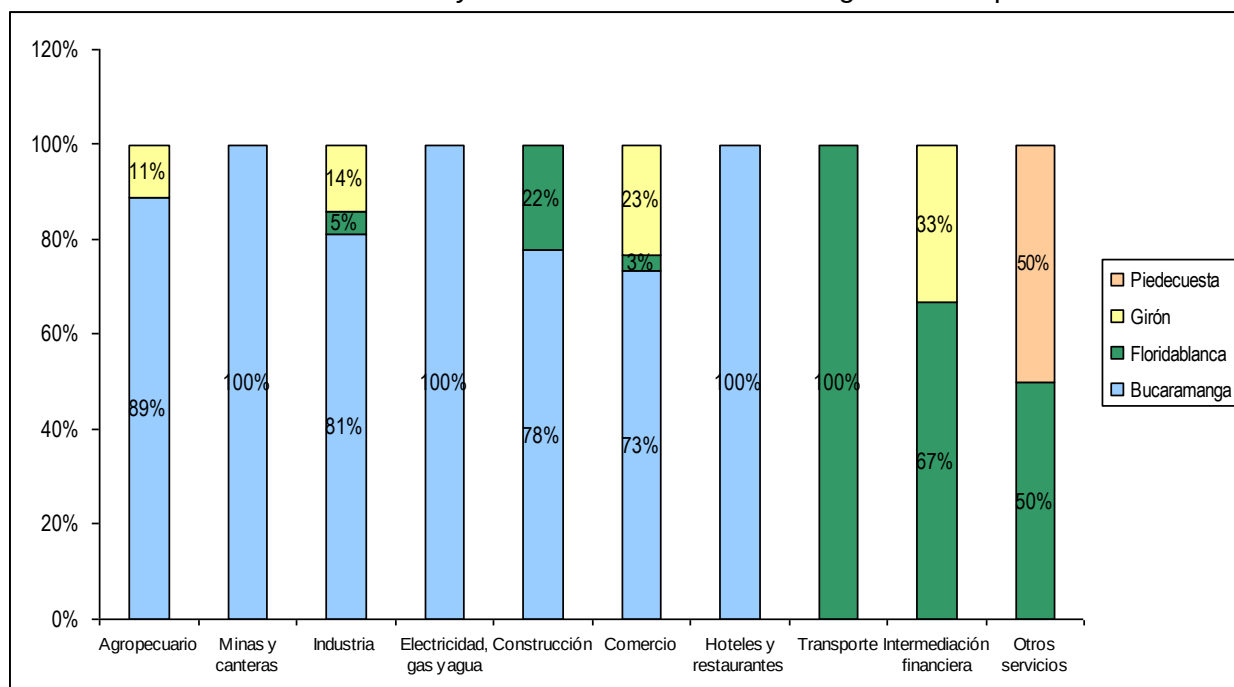
Dentro del análisis de la dinámica sectorial el comercio se distingue con el mayor número de empresas dentro del territorio metropolitano; Bucaramanga acoge el 73% de las grandes unidades empresariales de este sector, el 86% de las medianas, el 91% de las pequeñas y el 73% de las microempresas. En segundo término está Girón donde se ubican el 23% de las grandes empresas, el 11% de las medianas, el 4% de las pequeñas y el 6% de las microempresas.

La industria manufacturera es otro sector importante que presenta una notable concentración en una sola entidad territorial (Bucaramanga) que reúne el 89% de las grandes empresas, el 78% de las medianas, el 88% de las pequeñas y el 70% de las microempresas; le sigue Girón que participa con el 14% de las grandes empresas, el 13% de las medianas, el 8% de las pequeñas y el 7% de las microempresas del sector. Este análisis muestra que el 64% de la actividad económica de la Zona Metropolitana se concentra en dos sectores (Comercio e Industria Manufacturera) y que un poco más del 90% de las empresas de estos sectores funcionan en dos entidades territoriales del AMB (Bucaramanga y Girón).

El estudio comparativo de las grandes empresas (teniendo en cuenta los sectores) muestra que el comercio participa con el 36% en este apartado; dentro de dicho porcentaje el 73% de las empresas funciona en Bucaramanga, el 23% en Girón y el restante 4% en los otros dos municipios. Le sigue la industria manufacturera con el 25%; en este conjunto el 89% se agrupa en Bucaramanga y el 14% en Girón. Luego están los sectores agropecuario y de la construcción con una participación del 11% cada uno -en Bucaramanga se concentra el 89% de las empresas del sector agropecuario y en Girón el 11%- . Bucaramanga reúne el 78% de las empresas del sector de la construcción y Floridablanca el 22%, básicamente por su vocación habitacional.

Además de las conclusiones anteriormente expuestas el análisis comparativo de la distribución geográfica de las grandes empresas por sectores nos permite afirmar que, por ejemplo, en Floridablanca se encuentra la única gran empresa del sector transporte y el 67% de las empresas de intermediación financiera. Destaca que el 100% de las empresas que suministran servicios de electricidad, gas y agua se encuentra Bucaramanga, así como toda la estructura de hotelería y restaurantes.

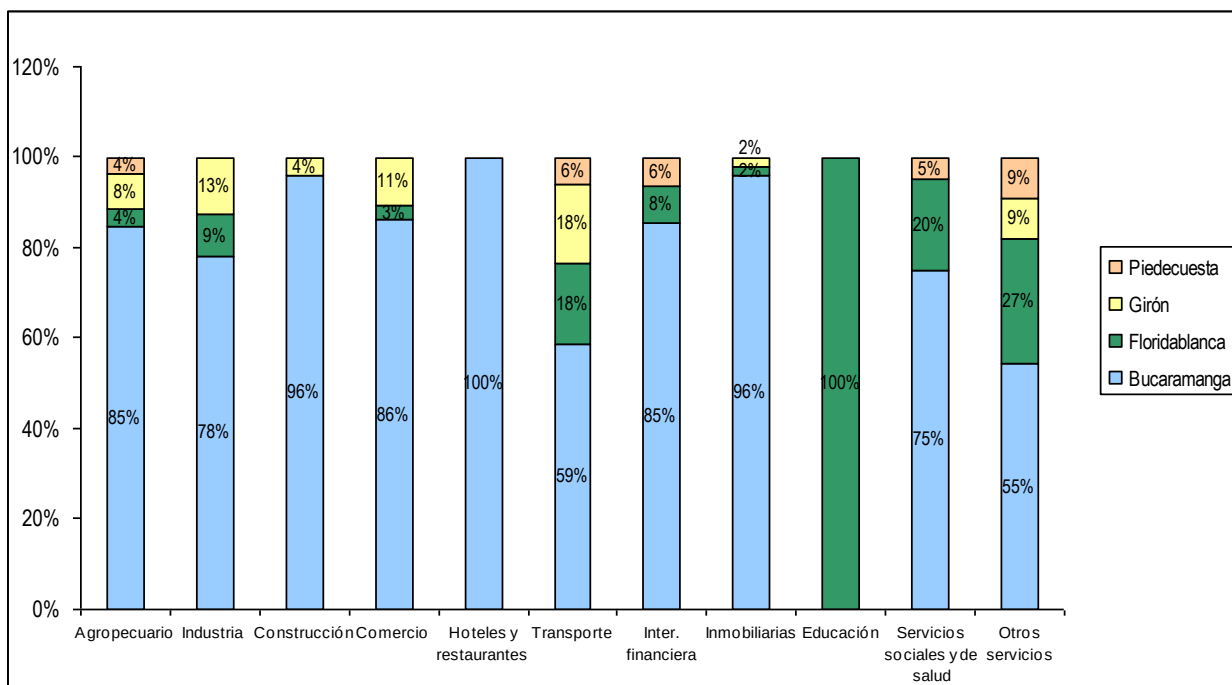
Grafico 9. Concentración territorial y distribución sectorial de las grandes empresas en el AMB.



Fuente: Elaborado a partir de los datos de Registro Mercantil, Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2007.

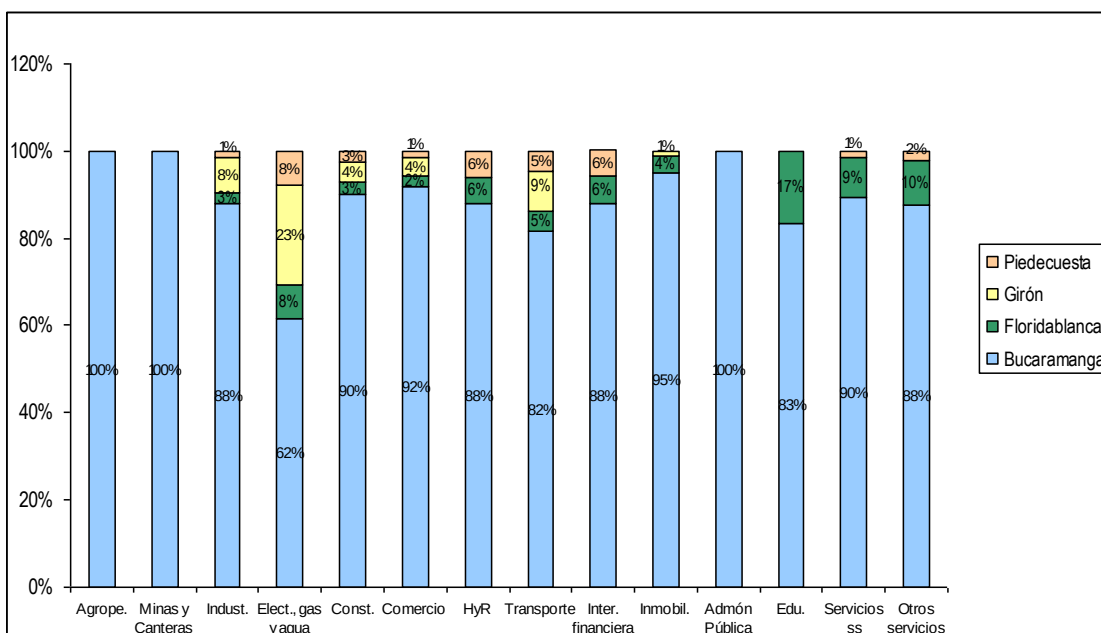
El panorama de las medianas empresas es similar y la actividad empresarial se diversifica así: el sector comercio participa con el 33% (86% en Bucaramanga y 11% en Girón) y le sigue la industria manufacturera con una participación del 16% (78% en Bucaramanga y 13% en Girón). Otro sector importante es el que corresponde a la actividad inmobiliaria, empresarial y de alquiler que participa con el 13% (96% en Bucaramanga y 4% en Floridablanca y Girón); también es importante rescatar la participación del sector de intermediación financiera con el 12% (Bucaramanga alberga el 85% de las empresas del sector, Floridablanca el 8% y Girón el 6%).

Grafico 10. Concentración territorial y distribución sectorial de las medianas empresas en el AMB.



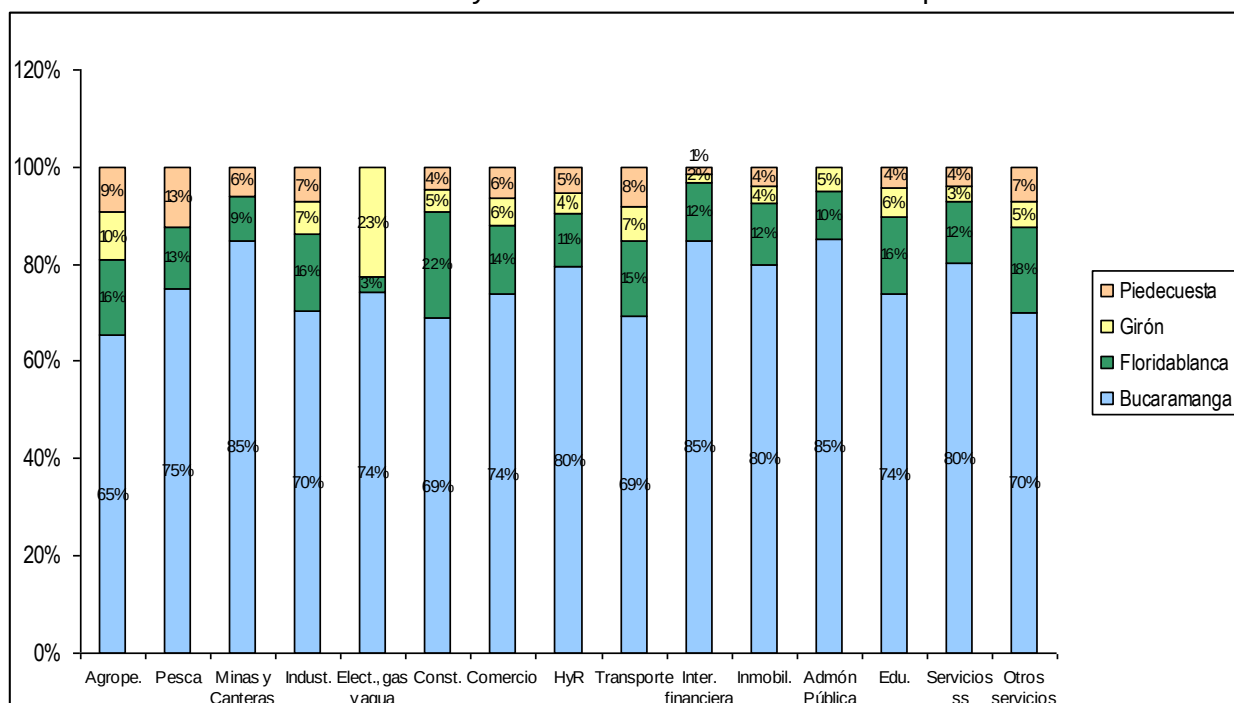
Entre las pequeñas empresas de la economía del AMB el 36% hace parte del sector comercio, asentadas en su mayoría en Bucaramanga (91%) y Girón (4%). Le siguen las industrias manufacturera e inmobiliaria empresarial y de alquiler con el 16% cada una, la primera se concentra en su mayoría en Bucaramanga (88%) y Girón (8%) y la segunda en Bucaramanga (95%) y Floridablanca (4%).

Grafico 11. Concentración territorial y distribución sectorial de las pequeñas empresas en el AMB.



Finalmente, las microempresas de la Zona Metropolitana se distribuyen así: 50% en el sector comercio con una acentuada concentración en Bucaramanga (73%), Floridablanca (14%) y Girón (6%). Le sigue en participación la industria manufacturera con el 15% (Bucaramanga alberga el 70% de las empresas del sector, Floridablanca el 16%, Girón el 7% y Piedecuesta el 7%). Menor participación corresponde al sector hoteles y restaurantes y a actividades como las inmobiliaria empresarial y de alquiler con una participación del 8% en cada caso (En Bucaramanga se encuentra el 80% de estas empresas y en Floridablanca el 11%).

Gráfico 12. Concentración territorial y distribución sectorial de microempresas en AMB.



Se puede afirmar, en conclusión, que el 98% de la base empresarial en los municipios de la Zona Metropolitana se fundamenta en la pequeña y micro empresa. El 75% funciona en Bucaramanga, predominan el comercio y la industria manufacturera y la mayor cantidad de empresas del Departamento se concentra en la Zona Metropolitana, de manera especial en Bucaramanga. Frente a esta dinámica se observa una aplicación diferencial y discrecional de las políticas públicas y ausencia de coordinación institucional en cada entidad territorial.

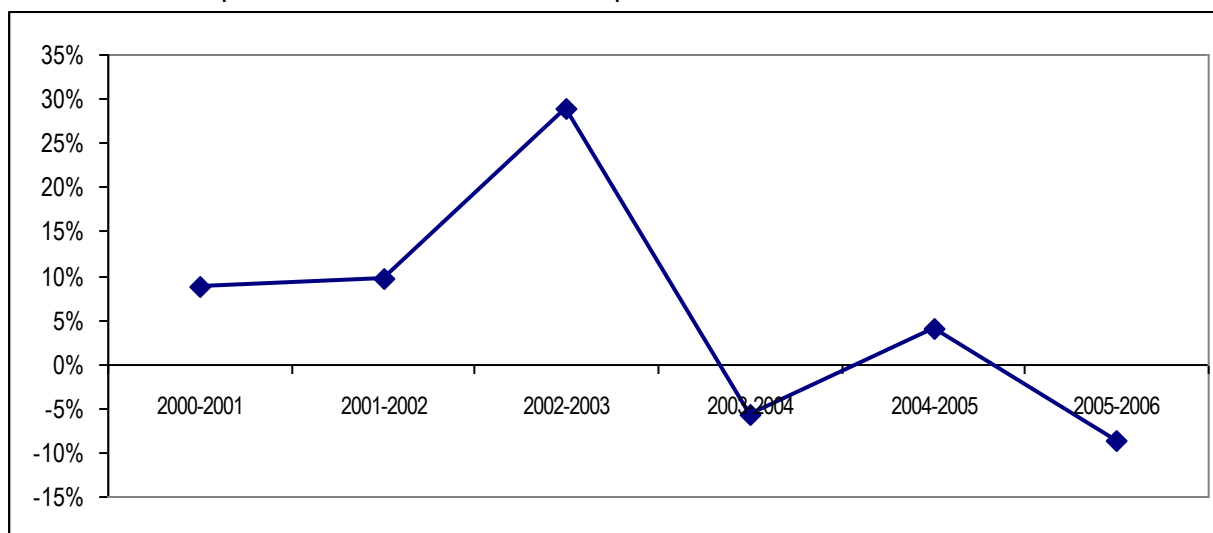
Después del análisis expuesto se hace evidente la urgencia de modernizar los parques industriales, conformar zonas francas, crear estímulos tributarios (predial unificado, industria y comercio) y reorganizar el esquema empresarial a partir de *clusters* en respuesta a los planteamientos de la “Iniciativa de la Competitividad Regional”, a la revisión y aplicación de los Planes de Ordenamiento Territorial y a la necesidad de crear un entorno de negocios favorable.

Como resultado de estas transformaciones se dará una *relocalización* de la base productiva en diferentes municipios de la zona metropolitana de Bucaramanga, situación que afectará favorable o desfavorablemente la dinámica económica de cada uno de los municipios en materia de empleo o de ingresos por recursos, según sea el caso. Surge entonces la exigencia de orientar el desarrollo económico de la región metropolitana como un todo, con una visión de única ciudad distrital, con una organización administrativa que permita consolidar las vocaciones económicas de cada unidad territorial para lograr una mayor competitividad, guiándose por criterios de modernidad y equidad.

3.2 3 Nueva actividad empresarial

El comportamiento de la actividad empresarial, en cuanto tiene que ver con las nuevas empresas constituidas durante el periodo 2000-2006, muestra una tendencia irregular. El número de empresas creadas aumentó en promedio en un 9%; registró el máximo crecimiento (29%) en el periodo 2002-2003 y el punto más bajo entre 2005-2006 con el -9%. La explotación de minas y canteras fue el sector de mayor crecimiento en promedio con el 65%, administración pública alcanzó el 46% y suministro de electricidad, agua y gas el 22%. (Ver tabla y gráfico).

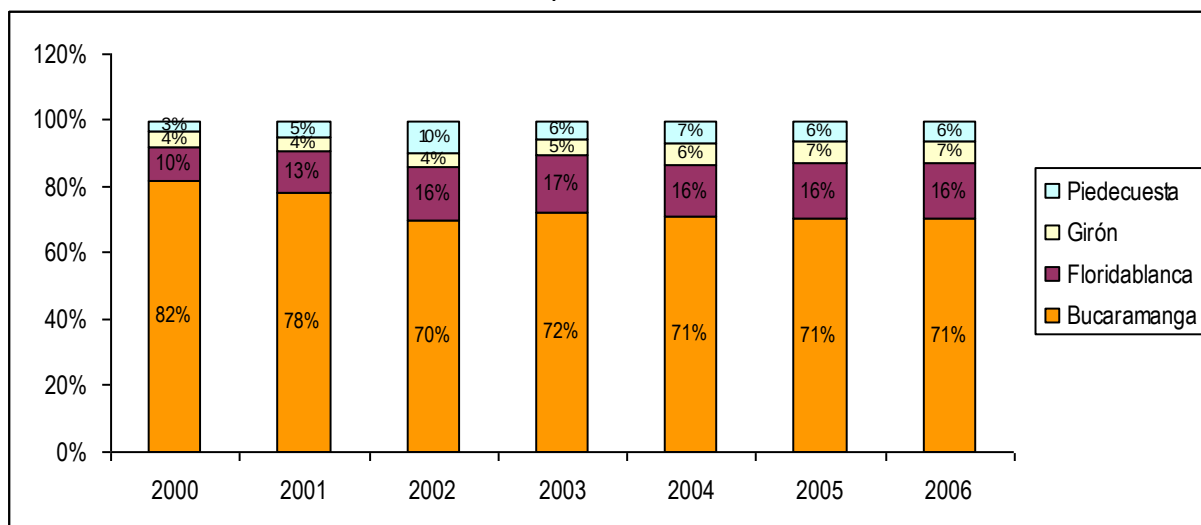
Gráfico 13. Comportamiento de las nuevas empresas inscritas 2000-2006.



Fuente: elaborado a partir de la base de registro mercantil, Cámara de Comercio de Bucaramanga, abril 2007

El análisis de la localización de las nuevas empresas constituidas en la Zona Metropolitana permite inferir que durante el periodo examinado el mayor número de empresas creadas se ubicó en Bucaramanga, con el 82% en el año 2000 y el 71% en el 2006, seguida por Floridablanca con participaciones que oscilan entre el 10% en el 2000 y 16% en el 2006. Los demás municipios, Girón y Piedecuesta, no alcanzan una participación significativa, en todos los casos estuvieron entre el 3% y el 7%. (Ver gráfico).

Gráfico 14. Localización de las nuevas empresas constituidas 2000-2006



Fuente: elaborado a partir del Registro Mercantil, CCB, abril, 2007

Los sectores donde permanentemente se constituye la nueva base empresarial de la Zona Metropolitana son el comercio, que contribuyó en promedio con el 49% de las nuevas empresas creadas entre el 2000 y el 2006 (el 73% se ubica en Bucaramanga y el 15% en Floridablanca) y la industria manufacturera con una participación promedio del 13% (Bucaramanga 69% y el 17% Floridablanca).

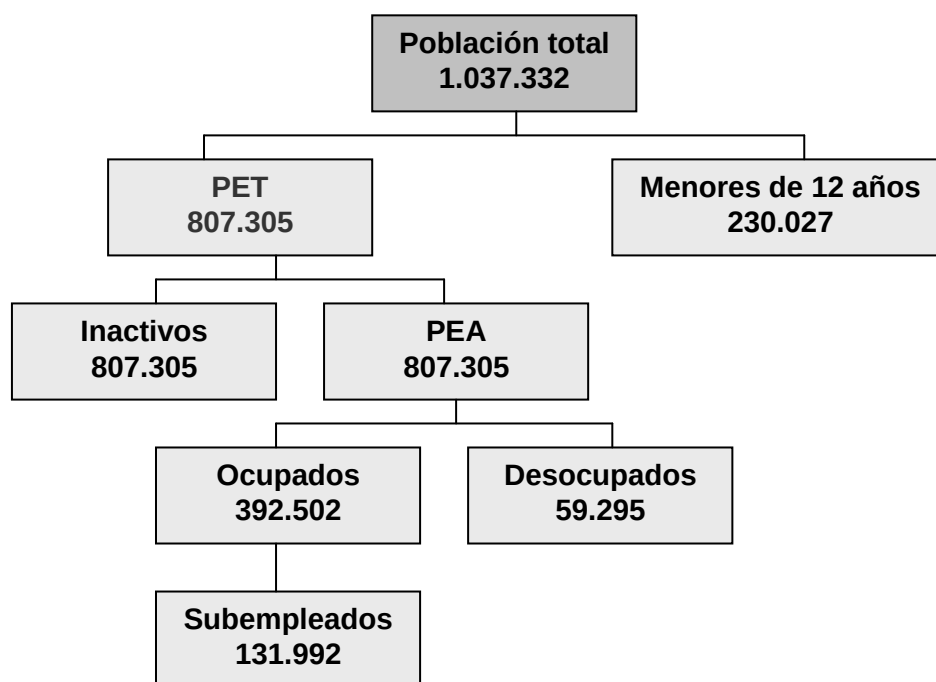
Bucaramanga presenta una alta concentración de la nueva actividad empresarial de la Zona Metropolitana agrupada en dos sectores: comercio e industria, lo cual significa que:

- Bucaramanga genera y concentra la mayor cantidad de empleo en la Zona Metropolitana, es decir, dentro del actual esquema de conurbación una sola entidad territorial ofrece alternativas de solución a gran parte del problema del empleo y por ende a la generación de ingresos para los habitantes del Área Metropolitana.
- La Zona Metropolitana se ha venido especializando en un sector que no genera valor agregado (comercio), sector que no profundiza ni amplía el capital y que absorbe la mayor cantidad de mano de obra no calificada.
- En el AMB existe una estructura industrial débil que no ha logrado: i) incorporar procesos de reinversión de capital y avances en la modernización tecnológica y empresarial; ii) generar empleo calificado con el consecuente desplazamiento del capital humano que se forma en la región hacia otras zonas del país; iii) asumir posiciones de liderazgo en el concierto nacional e internacional.
- Entre las principales características del mercado laboral, especialmente en Bucaramanga, están la informalidad en el empleo y el desplazamiento de informales de Floridablanca, Piedecuesta y Girón hacia la zona urbana de la capital metropolitana.

3.2.4 Empleo-Desempleo

Según cifras del DANE la tasa de desempleo en el Área Metropolitana de Bucaramanga era del 12% en el año 2005, con una clara tendencia a la baja, pues para el tercer trimestre de 2006 se notaba una disminución del 1,6% frente al mismo trimestre del año anterior, como resultado del dinamismo en el sector de la construcción¹⁷. En el mes de julio del 2007 descendió al 9,2%, convirtiéndose en la ciudad con la tasa de desempleo más baja del país; sin embargo, en el mes de agosto la tasa de desempleo volvió a subir al 10,2%.

Gráfico 15. Estructura de la fuerza laboral



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga, Estructura fuerza de trabajo AMB, III trimestre del 2006.

Al observar la composición de la población del AMB un hecho explica la disminución en la tasa de desempleo: los inactivos (estudiantes y personas dedicadas a los oficios del hogar) muestran un crecimiento constante desde comienzos de la década, con un aumento del 39,9% y el 41,2% en cada caso frente al III trimestre de 2005. Se concluye que la baja en los niveles de desempleo obedece a que un menor número de personas salió a buscar empleo, hecho que se corrobora con una reducción de la población económicamente activa –PEA-y de la tasa de ocupación del 8,6% con respecto al año anterior.

¹⁷Fue el sector que más empleo generó (demanda de mano de obra no calificada). Entre enero y septiembre de 2006 el número de metros cuadrados aprobados para construcción aumentó en un 88%, según datos de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y de CAMACOL. Los resultados del 2007 se deben al buen comportamiento de la industria y del sector de la construcción y a la alta contratación de población joven. En el AMB 405.000 personas tienen empleo, 33,3% están trabajando en el sector comercio y 19,4% en la industria. Bucaramanga tiene 84.000 desempleados. CÁRDENAS, Juan Manuel. *Bucaramanga vivirá un "boom" de primer empleo*. VL, sep 16/07/ 3 E y sep 29/07 1 A y 5 A.

La población ocupada (según sector económico) aumentó sólo en el sector de servicios comunales (5,1%). El comercio cayó al 19,9%, la industria al 21,9%, el transporte al 9,7%, los servicios inmobiliarios al 8,9%, la construcción al 8,5% y los servicios financieros al 54,3%.

La informalidad en el empleo¹⁸ es una de las principales características del mercado laboral en AMB, especialmente en Bucaramanga. Este tema debe ser tratado en la agenda local del AMB, pues se presenta un desplazamiento de informales provenientes de Floridablanca, Piedecuesta y Girón hacia la zona urbana de la capital Metropolitana.

La inflación ubica al Área Metropolitana en el año 2007 como el segundo centro urbano con mayor variación en el IPC. Del análisis por grupos se deduce que los sectores de alimentos con el 6,55%, educación con el 5,37% y transporte con el 9,15% sobrepasaron la meta de inflación fijada por el Banco de la República (entre el 4% y el 5%).

¹⁸ Los trabajadores informales, que constituyen el 54% en América Latina y el 58% en Colombia, pertenecen a dos clases: los independientes (microempresarios, profesionales, artesanos, obreros de la construcción, taxistas y vendedores callejeros) y los asalariados (empleados domésticos, familiares que trabajan sin sueldo, empleados de microempresas, o aún de empresas grandes que realizan acuerdos formales). Esta fuerza de trabajo empleada por cuenta propia es concebida actualmente como una barrera que detiene el crecimiento económico e impide el bienestar social; se considera que corroe la integridad y genera mecanismos de exclusión y está asociada con malas condiciones de trabajo, baja productividad, incumplimiento de la normatividad jurídica y exclusión de los servicios sociales que otorga el Estado. Cfr PINTO DE DE HART, Martha Elena. *"Informalidad"*, VL, sep 230/07 15 A.

Tabla 3. Clasificación de las empresas registradas por actividad y tamaño en los municipios del AMB

Actividad	Grande					Mediana					Pequeña					Micro				
	B	F	G	P	T	B	F	G	P	T	B	F	G	P	T	B	F	G	P	T
A Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	8	0	1	0	9	22	1	2	1	26	76	0	0	0	76	190	46	28	27	291
B Pesca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	1	8
C Explotación de minas y canteras	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	8	0	0	0	8	28	3	0	2	33
D Industria manufacturera	17	1	3	0	21	50	6	8	0	64	240	7	22	4	273	3.470	787	323	354	4.934
E Suministro de electricidad, gas y agua	7	0	0	0	7	0	0	0	0	0	8	1	3	1	13	23	1	7	0	31
F Construcción	7	2	0	0	9	23	0	1	0	24	101	3	5	3	112	569	182	39	37	827
G Comercio	22	1	7	0	30	112	4	14	0	130	563	15	25	9	612	11.935	2.291	905	1.050	16.181
H Hoteles y restaurantes	1	0	0	0	1	6	0	0	0	6	29	2	0	2	33	2.107	287	109	144	2.647
I Transporte, almacenamiento y comunicaciones	0	1	0	0	1	10	3	3	1	17	71	4	8	4	87	1.220	268	126	143	1.757
J Intermediación financiera	0	2	1	0	3	41	4	0	3	48	74	9	1	0	84	537	76	12	9	634
K Act. inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0	0	0	0	0	48	1	1	0	50	248	10	3	0	261	2.202	344	99	111	2.756
L Administración pública y defensa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	2	17	2	1	0	20
M Educación	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	5	1	0	0	6	209	45	17	12	283
N Servicios sociales y de salud	0	0	0	0	0	15	4	0	1	20	60	6	0	1	67	509	79	22	24	634
O Otros serv. comunitarios, sociales y personales	0	1	0	1	2	6	3	1	1	11	43	5	0	1	49	1.072	273	79	109	1.533
Totales	63	8	12	1	84	333	27	30	7	397	1.528	63	67	25	1.683	24.094	4.685	1.767	2.023	32.569

B: Bucaramanga, F: Floridablanca, G: Girón, P: Piedecuesta, T: Total

Fuente: Cámara de comercio, abril 2007.

Tamaño	Rango de Activos	
Microempresa	Menor de	216.850.000
Pequeña empresa	Desde	216.850.001
	Hasta	2.168.500.000
Mediana Empresa	Desde	2.168.500.001
	Hasta	13.011.000.000
Gran empresa	Mas de	13.011.000.001

Tabla 4. Empresas inscritas en el AMB 2001-2006

Actividad	2000				2001				2002				2003				2004				2005				2006			
	B	F	G	P	B	F	G	P	B	F	G	P	B	F	G	P	B	F	G	P	B	F	G	P	B	F	G	P
A	37	7	9	6	34	12	4	2	39	12	3	5	56	7	7	4	44	5	7	9	47	14	5	5	46	13	10	8
B	3	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	3	0	0	1	0	1	0	0
C	3	2	0	0	2	0	0	0	7	1	0	0	2	2	1	0	2	0	0	0	3	0	0	1	9	1	0	0
D	484	82	43	30	536	111	34	58	544	137	49	69	750	200	99	74	736	198	97	93	670	186	81	82	593	164	64	78
E	2	1	1	0	5	1	4	0	6	0	6	0	4	0	0	0	5	0	2	0	5	0	0	0	3	1	0	0
F	88	23	8	5	70	17	7	7	71	30	6	7	137	32	10	13	121	43	8	10	114	40	13	9	112	53	11	9
G	2.135	229	102	72	2.201	339	131	130	2.103	530	121	378	2.829	769	180	222	2.421	554	227	264	2.766	656	307	255	2.437	531	222	239
H	425	32	18	11	405	35	6	18	389	55	15	55	631	87	24	42	634	85	33	38	620	106	28	36	555	99	38	30
I	179	27	9	10	245	36	21	13	275	40	20	19	361	44	26	31	383	106	45	34	388	84	36	32	398	102	58	46
J	95	11	7	3	77	14	1	5	86	13	2	2	97	20	2	3	105	11	5	2	99	17	5	1	128	18	1	0
K	514	85	22	23	544	87	24	20	476	88	20	28	463	84	21	31	521	102	35	35	415	74	20	21	424	96	32	24
L	2	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	5	1	0	0	3	0	0	0	7	0	1	0	7	0	2	0
M	32	8	4	2	52	12	5	6	37	16	2	3	46	11	13	2	43	6	9	0	33	9	6	2	29	12	2	2
N	83	12	2	4	98	17	4	4	130	13	5	8	130	20	3	9	92	15	5	5	88	10	4	4	94	24	5	7
O	192	17	8	12	170	29	11	8	186	57	16	34	282	84	14	26	249	67	17	26	299	99	27	31	232	61	25	22
Total	4.274	536	233	178	4.439	710	252	272	4.351	993	265	608	5.793	1.361	400	457	5.361	1.192	490	516	5.557	1.295	533	480	5.067	1.176	470	465

Actividades: A: Agricultura, ganadería, caza y silvicultura, B: Pesca, C: Explotación de minas y canteras, D: Industria manufacturera, E: Suministro de electricidad, gas y agua, F: Construcción, G: Comercio, H: Hoteles y restaurantes, I: Transporte, almacenamiento y comunicaciones, J: Intermediación financiera, K: Act. inmobiliarias, empresariales y de alquiler, L: Administración pública y defensa, M: Educación, N: Servicios sociales y de salud, O: Otros serv. comunitarios, sociales y personales.

Municipios: B: Bucaramanga, F: Floridablanca, G: Girón, P: Piedecuesta,

T: Total

Fuente: Registro Mercantil, Cámara de Comercio de Bucaramanga, abril 2007.

3.3 SITUACIÓN SOCIAL

Dicen los teóricos sociales que educación, salud, deporte, recreación y cultura son los cimientos sobre los que se edifica el bienestar físico y espiritual de un pueblo, de ahí que sea imperativo buscar un ordenamiento territorial que armonice los principios universales para que el Ser pueda encontrarse consigo mismo, identificarse con la naturaleza, con su espacio de convivencia social, donde se imponga el equilibrio en el ejercicio de la administración pública con la debida planeación, organización, dirección y control para conseguir el aprovechamiento de los recursos físicos, humanos, financieros, tecnológicos y científicos en favor de una mejor calidad de vida para el ciudadano.

La decisión de brindar satisfacción única y general a necesidades básicas como servicios públicos domiciliarios (energía eléctrica, gas, agua potable, alcantarillado, aseo, telefonía) y otras como educación, salud, recreación y transporte es apremiante y requiere de un modelo administrativo moderno y acorde con el rol de las obligaciones del Estado Social de Derecho.

En esta tendencia de administración de lo público es necesario precisar la dinámica social que viven los habitantes de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga para ajustarla a la oferta y la demanda en servicios públicos, identificar la población vulnerable y actualizar la estratificación socioeconómica.

3.3.1 Educación

Como lo señala el informe sobre la estructura y situación actual de la educación en Santander y los municipios de Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca y Girón “la educación, como derecho consagrado en la Constitución Política colombiana, exige un compromiso del Estado y de toda la sociedad para garantizar su pleno desarrollo. Como parte de este compromiso y en el marco de la descentralización política y administrativa del país, es competencia de la nación formular las políticas, los objetivos de desarrollo del sector y las metas educativas. Por su parte, las entidades territoriales certificadas tienen dentro de sus responsabilidades dirigir, planificar y prestar el servicio educativo en condiciones de equidad, eficiencia y calidad”¹⁹.

Aunque en la región se ha venido avanzando sostenidamente en la ampliación de la cobertura, como resultado de las transformaciones introducidas por la ley 715 de 2001²⁰, quedan aspectos pendientes sobre tópicos específicos como calidad²¹,

¹⁹ “Informe de Santander, Bucaramanga, Barrancabermeja, Floridablanca y Girón”, Empresarios por la Educación, Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2007.

²⁰ “(...) en la que se asignaron recursos con destinación específica, dentro de los que vale la pena destacar los recursos para alimentación escolar, se definieron competencias administrativas para cada uno de los tipos de entidades territoriales (certificadas y no certificadas), así como para los rectores de las instituciones educativas, lo que fomentó una mayor descentralización y una adecuada organización de la oferta educativa, como consecuencia de una mayor responsabilidad local. De otra parte, se cambió la

parcialidad, pertinencia, acceso al sistema educativo de población en situación de discapacidad o vulnerabilidad, disminución de los niveles de *repitencia* y deserción, además de otras problemáticas como *extraedad*, dotación de materiales educativos y virtuales, apoyos complementarios (subsidijs de transporte y alimentación), disminución de costos, etc.

Los municipios del AMB (Bucaramanga, Floridablanca y Girón) fueron certificados y tienen a su cargo el sector educativo, mientras Piedecuesta no fue certificado y el manejo del sector corresponde a la Gobernación de Santander. Las matrículas evolucionaron en los municipios certificados, durante los últimos años, de la siguiente manera²²:

Tabla 5. Número de estudiantes matriculados por municipio, 2005

Municipio/Año	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%	2006	%
Bucaramanga	117.484	62.4	122.761	61.7	127.018	60.8	126.754	60.7	126.147 ²³	60.9
Floridablanca	48.582	25.8	52.277	26.2	54.457	26.1	53.299	25.5	52.918	25.6
Girón	22.137	11.8	23.910	12.1	27.149	13.1	28.692	13.7	27.749	13.5
Total	188.203	100	198.948	100	208.624	100	208.745	100	206.814	100

Fuente: elaborado a partir del Informe para Santander, Bucaramanga... op. cit

Un porcentaje superior al 60% del total de estudiantes matriculados en los tres municipios certificados de la Zona Metropolitana estudia en Bucaramanga; se observa una disminución durante el periodo 2002-2006 que se caracterizó por las constantes variaciones. En Floridablanca se matricula una cuarta parte del total de estudiantes, también con tendencia a la baja desde el año 2003. En Girón la participación pasó del 11,8% al 13,5% al final del periodo, convirtiéndose en el Municipio que ganó mayor participación dentro del conjunto, debido a que las matrículas aumentaron en Bucaramanga en un 6,9% en el 2006 frente al 2002, en Floridablanca lo hicieron en un 8,9% y en Girón en un 20,2%.

En cuanto hace referencia a la naturaleza de la matrícula (oficial, subsidiada y no oficial) sobresale la de carácter oficial en los tres municipios. En Bucaramanga durante varios años los guarismos estuvieron por encima del 70% del total; en Floridablanca representaron el 65,7% en el 2002 y el 68,7% en el 2006, registrándose un leve aumento; en de Girón pasó de representar un 82,4% en el 2002 a un 68,7% en el 2006. (ver gráficos 16, 17 y 18).

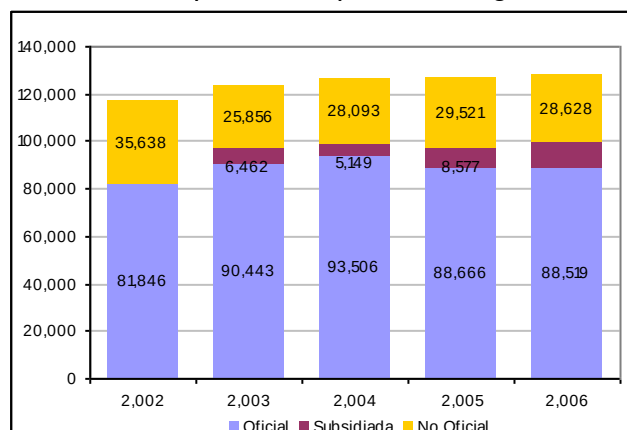
forma de asignar los recursos y se fortalecieron los sistemas de información, base para la toma de decisiones, tanto del nivel nacional, como del territorial". Cfr. Informe... op cit.

²¹ A la búsqueda de mayores niveles de calidad se ha sumado la iniciativa de "Empresarios por la Educación", una fundación sin ánimo de lucro liderada por empresarios, creada con el objetivo de "lograr un impacto decisivo en el mejoramiento de la cobertura, la calidad y eficiencia de la educación" El capítulo Santander ha estructurado una serie de proyectos alrededor de las siguientes líneas programáticas: Ampliación y fortalecimiento de los espacios de participación empresarial nacional y regional, Proyectos de intervención escolar en calidad, gestión y pertinencia, Debate calificado y Movilización empresarial. Cfr. *Presentación Empresarios por la educación*, Cámara de Comercio de Bucaramanga, septiembre de 2007.

²² La información y las gráficas han sido tomados de "Informe (...) Op. cit.

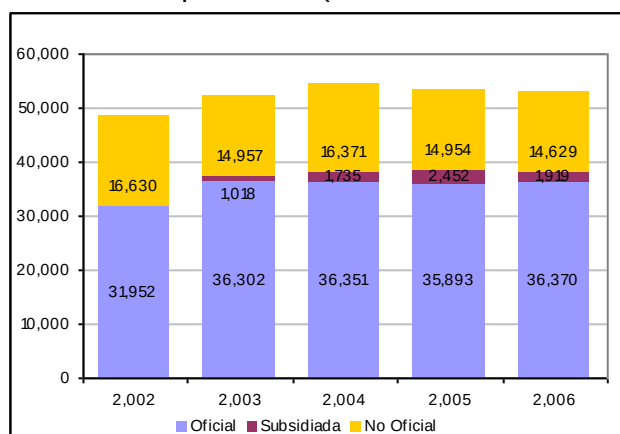
²³ El informe no presenta el dato exacto de la población subsidiada pero, para efectos de este trabajo se calculan 9.000 estudiantes, continuando con la tendencia que traía de años atrás.

Gráfico 16. Evolución de la matrícula por sector (Bucaramanga, 2002 – 2006)



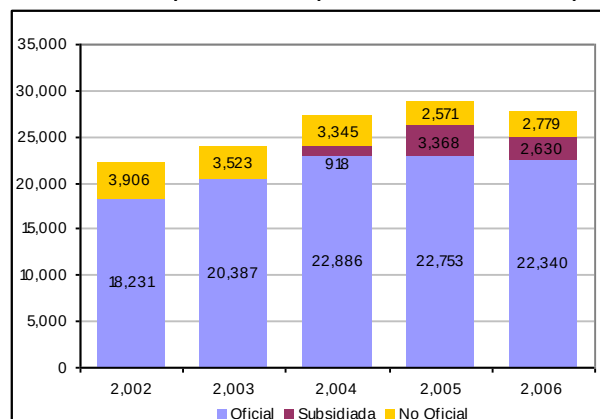
Fuente: DANE C-600; MEN R-166

Gráfico 17. Evolución de la matrícula por sector (Floridablanca, 2002 – 2006)



Fuente: DANE C-600; MEN R-166

Gráfico 18. Evolución de la matrícula por sector (Girón, 2002 – 2006)

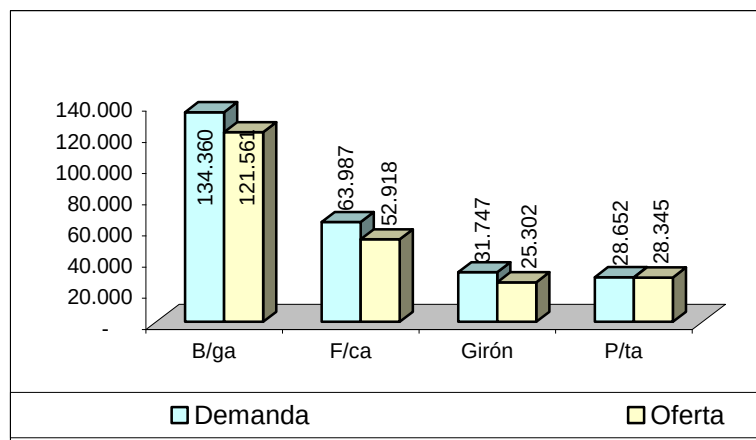


Fuente: DANE C-600; MEN R-166

Según datos de las Secretarías de Educación de Bucaramanga, Floridablanca y Girón y de la Secretaría de Educación Departamental, la Zona Metropolitana contaba en el año

2005 con una población en edad escolar de 258.746 niños distribuida así: 134.360 en Bucaramanga²⁴, 63.987 en Floridablanca, 31.747 en Girón y 28.652 en Piedecuesta²⁵.

Gráfico 19. Oferta vs. Demanda educativa, 2005.



Fuente: Secretarías de Educación Municipal y Departamental, publicación marzo 2006.

De la población que oscila entre 6 y 17 años de edad fueron atendidos 228.126 niños y jóvenes y quedaron por fuera de las aulas 30.620 menores distribuidos en los cuatro municipios. Sin embargo, el análisis de cobertura desde cada entidad territorial puede conducir a conclusiones equivocadas porque la realidad muestra que los ciudadanos de los cuatro municipios buscan dar solución a la necesidad de educación básica y media a partir de sus posibilidades económicas; al momento de elegir institución educativa los estratos 5 y 6 de Bucaramanga, Floridablanca y Girón dirigen su mirada a colegios privados de reconocido prestigio sin importar el municipio en el que estén ubicados. Esta selección favorece, en primera instancia, a Floridablanca con colegios como Quinta del Puente, Gimnasio Cantillana, New Cambridge y Saucará, entre otros, y en segunda instancia a Bucaramanga donde se encuentran colegios como San Pedro Claver, La Presentación o La Salle.

En el otro extremo están los estratos 1 y 2 que buscan su oportunidad educativa bajo la premisa del menor costo y optan por el colegio o escuela pública más cercano a su sitio de residencia y en ciertas ocasiones por el municipio que oferte mayores subsidios. Por último están las familias que se ven obligadas a priorizar vivienda y alimentación como básicos elementales; estas familias dejan a sus hijos sin estudio y prefieren someterlos a un ingreso temprano al mercado laboral o a la mendicidad.

²⁴ De acuerdo con la información reportada por los directivos docentes para el año 2007 en Bucaramanga se encuentran matriculados 87.890 niños, (6,9%) en Preescolar, 38.623 (44%) en Básica Primaria, 31.254 (36%) en Secundaria y 11.965 (13,6%) en Media (Básica Secundaria). Cfr. “*Censo de Infraestructura Educativa del municipio de Bucaramanga*”. Estudio elaborado a partir del Sistema Interactivo de Consulta de la Infraestructura Educativa de Bucaramanga – SICIED- realizado durante los meses de abril-junio de 2007 por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la Fundación Empresarios por la Educación -ExE-, capítulo Santander, con la colaboración de la Secretaría de Educación Municipal y que fue presentado en septiembre de 2007.

²⁵ Datos suministrados por las Secretarías de Educación de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y el departamento de Santander. Información consolidada a diciembre de 2005.

En conclusión el tema de la educación se vive desde una dinámica social metropolitana pero es atendido bajo una dinámica administrativa municipal que se torna “ficticia” al momento de presentar resultados de gestión y cobertura en cada entidad territorial. Durante el 2005 la inversión en educación para el AMB fue de \$160.895 millones: Bucaramanga aportó el 62%, Floridablanca el 22%, Girón el 15% y Piedecuesta el 1%.

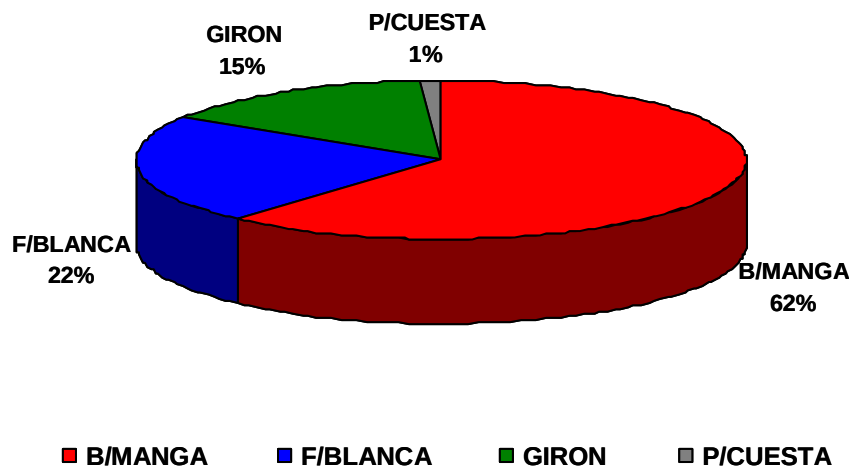
El análisis de las cifras de inversión en educación por estudiante muestra que Floridablanca invierte \$1.035.028, Bucaramanga \$1.011.289, Girón \$932.461 y Piedecuesta \$66.213 (sin pago a docentes). Aunque Bucaramanga invierte menos por cada estudiante con respecto a Floridablanca el sistema de matrícula y costos académicos es más barato en las instituciones educativas de la capital santandereana, lo que hace que un porcentaje importante de la población en edad escolar de los demás municipios que conforman el AMB se desplace hasta Bucaramanga para obtener cupo en una institución pública, situación que cambiaría al momento de constituirse el AMB en Distrito Metropolitano.

Tabla 6. Inversión por estudiante, 2005

Municipio	Inversión por habitante	Inversión por estudiante
Bucaramanga	194.937	1.011.289
Girón	178.890	932.461
Floridablanca	142.849	1.035.028
Piedecuesta	13.645	66.213

Fuente: Cámara de comercio de Bucaramanga, 2007

Gráfico 20. Participación de los municipios en el total de la Inversión Pública en Educación en la Zona Metropolitana, 2005

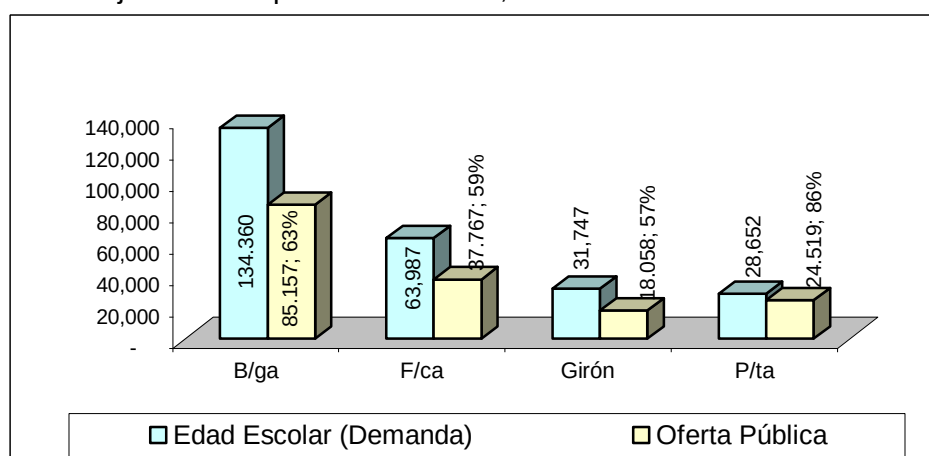


Las circunstancias de Piedecuesta son diferentes pues no fue certificado para manejar autónomamente los recursos de educación; dichos recursos son administrados por el Departamento, motivo por el cual aunque presupuestamente recibió en el 2005 \$3.641

millones por concepto de proyectos de inversión en el sector educación, alcanzó una oferta pública del 86% y una cobertura total del 99%.

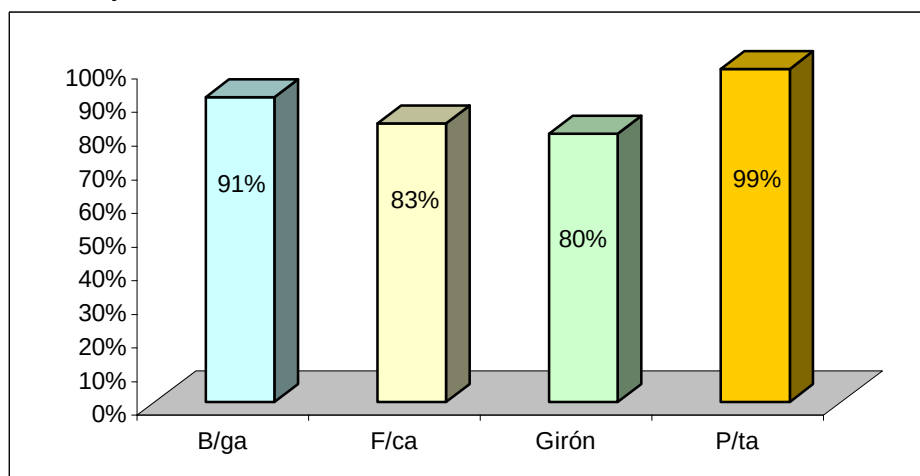
Se concluye que la demanda educativa es de carácter metropolitano y está determinada por las variables precio y calidad, sin tener en cuenta cuál de los cuatro municipios es el ofertante. La oferta está supeditada a los recursos girados por la Nación por medio del Sistema General de Participaciones, determinado por las variables población atendida, tipología (urbano-rural, NBI) y densidad poblacional por km2, es decir, la conurbación que presenta la zona metropolitana de Bucaramanga orienta la demanda hacia cualquiera de los cuatro municipios, (en la práctica es casi imposible tener cifras reales sobre la necesidad educativa de cada entidad territorial) como consecuencia, se presenta disparidad en la atención por parte de cada municipio ya que su accionar en este sector depende de los recursos transferidos por la Nación²⁶.

Gráfico 21. Porcentaje de oferta pública educativa, 2005



Fuente: Secretarías de Educación Municipales y Departamental, Publicación marzo 2006.

Gráfico 22. Porcentaje de cobertura educativa, 2005



Fuente: Secretarías de Educación Municipales y Departamental, Publicación marzo 2006.

²⁶ La demanda de servicios educativos desde preescolar hasta media es atendida por más de 700 instituciones entre públicas y privadas.

A la anterior situación se suma la inadecuada localización de la infraestructura educativa; en Bucaramanga “el 41% (56) de los predios que sirven como sedes a los establecimiento educativos está localizado en zonas de alto riesgo y el 35% (47 sedes) presenta en su entorno unidades económicas que generan riesgo a la población matriculada, por ejemplo: expendios de licor y estaciones de servicio, entre otros”, razones que refuerzan la urgencia de desarrollar un Plan Maestro de Infraestructura²⁷.

La realidad es menos grave en los restantes municipios de la Zona Metropolitana, a pesar de ello no deja de preocupar la posibilidad de una tragedia, la necesidad de planificar mejor la localización de dicha infraestructura y de ubicar en espacios diferentes algunas sedes. Es indispensable superar el enfoque puramente municipal en el manejo del sector educativo y analizarlo en forma general como sucederá cuando se constituya el Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

Finalmente más de 10 universidades, tanto del orden nacional como departamental, ofrecen programas de educación superior; muchas de ellas con domicilio principal en Bucaramanga y sedes en Floridablanca y Piedecuesta brindan sus servicios a la comunidad de la zona metropolitana sin distingo entre uno y otro municipio, expresando abiertamente un comportamiento territorial metropolitano.

3.3.2 Salud

La oferta y demanda en salud dentro de los cuatro municipios no es muy diferente a la de sector educativo. El fenómeno de conurbación obliga al ciudadano a adoptar un sentido de *espacialidad* metropolitana cuando demanda servicios de salud, mirada que tienen también los oferentes privados, motivo por el cual es difícil precisar cuál y cuánta es la demanda en salud por municipio, porque un porcentaje importante de personas reside en uno de los cuatro municipios pero busca atención de salud en otro vecino. Con la oferta ocurre lo mismo: EPS e IPS están ubicadas en un municipio pero atienden y ofertan sus servicios médicos al total de integrantes del AMB, sin hacer diferenciación de una entidad territorial a otra; esta situación se presenta con mayor frecuencia en el régimen contributivo.

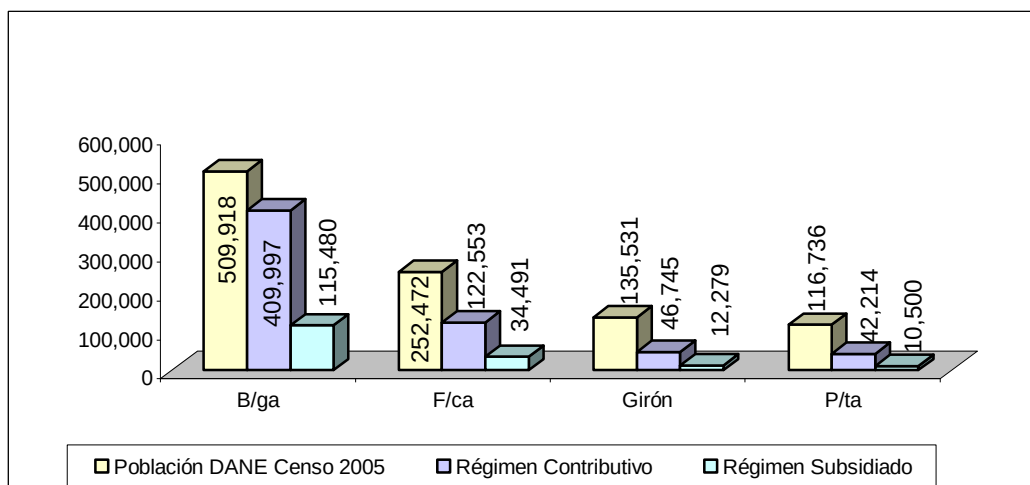
En el régimen subsidiado la condición varía y el ciudadano con necesidades básicas insatisfechas busca como primera opción el Sisbén (nivel 1 o 2) en el municipio en que reside; agotada esta posibilidad recurre a diferentes mecanismos para obtener Sisbén de bajo nivel en cualquiera de los otros tres municipios del área; es aquí donde se presenta la dificultad para identificar la población real a beneficiar y atender en cada entidad territorial, ratificándose una vez más la urgencia de un nuevo ordenamiento

²⁷ Sistema Interactivo de Consulta de la Infraestructura Educativa de Bucaramanga – SICIED- Principales resultados, Bucaramanga, Cámara de Comercio de Bucaramanga, Fundación Empresarios por la Educación -ExE-, capítulo Santander, con la colaboración de la Secretaría de Educación Municipal desarrolló, en los meses de abril a junio de 2007, el proyecto denominado “Censo de Infraestructura Educativa del municipio de Bucaramanga”. La cobertura del Censo fue la siguiente: Instituciones Educativas: 48 (126 sedes), docentes: 2816, alumnos: 87.000.

político administrativo y territorial que permita atender una población que en su cotidianidad ya se percibe como perteneciente a una sola urbe.

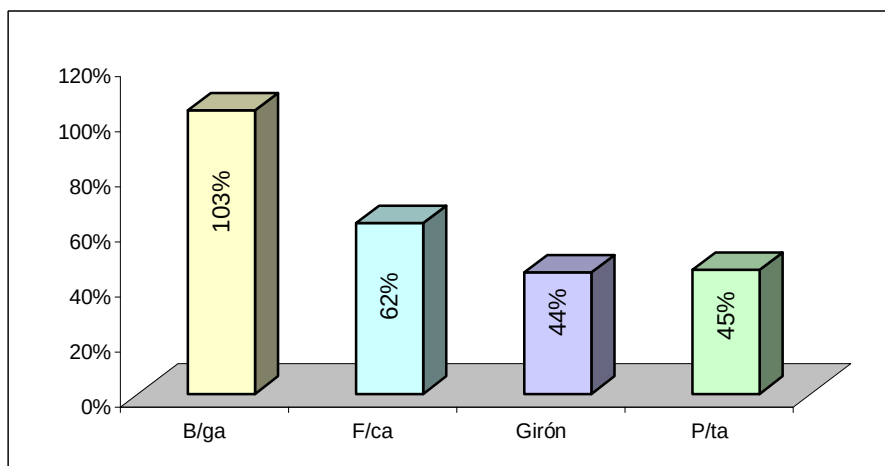
Las cifras que cada municipio presentó en salud en el 2005 confirman las apreciaciones planteadas. En Bucaramanga el 80,4% de la población pertenece al régimen contributivo y el 22,6% al régimen subsidiado, para una cobertura del 103%. En Floridablanca las proporciones son 48,5% y 13,7% en cada régimen, respectivamente, para una cobertura del 62,2%; permanece sin atención el 37,8% (95.428 personas). En Girón las proporciones son del 34,5% y 9,1% para una cobertura del 43,6%; 76.507 personas no reciben atención, el 56,4% del total. En Piedecuesta el 36,2% y 9% en cada régimen, no recibe atención el 54,8% (64.022 personas). La Zona Metropolitana alcanza una cobertura en salud del 78,3%, el 21,72% (220.398 personas) no recibe atención y se calcula que aproximadamente 15.000 personas residentes en los otros municipios del AMB reciben atención de salud en la ciudad de Bucaramanga.

Gráfico 23. Cobertura de salud en el AMB, 2005



Fuente: Secretarías de Salud Municipales y Departamental, Publicación diciembre 2005.

Gráfica 24. Cobertura en el área de salud por municipio, 2005

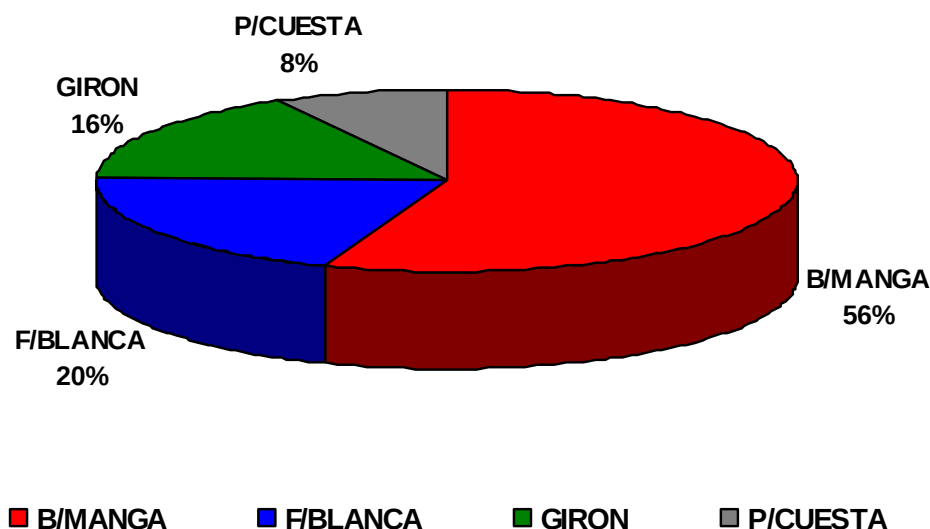


Fuente: Secretarías de Salud Municipales y Departamental, Publicación diciembre 2005.

Las dos gráficas anteriores muestran que Bucaramanga puede alcanzar resultados por encima del 100% en su cobertura de salud, sin embargo, persiste un porcentaje de población sin atender en el Municipio; esta situación se presenta porque la demanda es metropolitana pero la oferta es municipal y al momento de consolidar la información Bucaramanga sale favorecida. La Clínica Carlos Ardila Lülle es ejemplo de esta realidad; atiende usuarios residentes en los cuatro municipios aunque está ubicada en Floridablanca. Lo mismo sucede con las más de 16 EPS, 12 ARS, 6 hospitales, al menos 30 IPS y 71 centros y 27 puestos de salud que tienen puntos de atención en cualquiera de los cuatro municipios y ofrecen el servicio sin tener en cuenta la territorialidad de cada uno.

El total de la inversión en Salud en la Zona Metropolitana durante el 2005 fue de \$61.322 millones. A Bucaramanga le correspondió el 56%, a Floridablanca el 20%, a Girón el 16% y a Piedecuesta el 8%. Un análisis por habitante muestra que Girón invirtió \$73.809, Bucaramanga \$67.121, Floridablanca \$48.522 y Piedecuesta \$42.755. La mayoría de los municipios depende de las transferencias de la Nación para financiar este servicio.

Gráfico 25. Participación de los municipios en el total de la Inversión pública en Salud en la Zona Metropolitana, 2005.



Las cifras reflejan que algunos municipios prestan un deficiente servicio de salud. Con la creación del DMB se obtendrían los siguientes resultados: mayor eficiencia en el manejo de las transferencias de la Nación, una efectiva distribución de los recursos para subsidiar la demanda y beneficios más significativos para los municipios pequeños.

3.3.3 Servicios públicos domiciliarios

Pese a que la oferta de servicios públicos en el AMB es amplia, al mirarla municipio por municipio no corresponde a la demanda metropolitana, observándose en algunos casos una mayor oferta y en otros déficit de instituciones prestadoras de dichos servicios. La capacidad instalada es suficiente -según datos presentados anteriormente- y las instituciones existentes satisfacen a simple vista la demanda potencial y efectiva requerida, no obstante, un uso y distribución planificados del servicio, acordes con las necesidades metropolitanas, aumentaría equitativamente la calidad y cobertura y beneficiaría a los habitantes de los cuatro municipios.

La oferta metropolitana de servicios públicos domiciliarios está a cargo de siete empresas de aseo, tres de acueducto, tres de alcantarillado, dos comercializadoras de energía eléctrica, dos empresas de telefonía conmutada y dos de gas natural; existen más de 10 casas de mercado sin incluir la central de abastos y el Centro Metropolitano de Mercadeo. Aquí es importante hacer precisión en los siguientes servicios:

La recolección de residuos sólidos tiene una *espacialidad* muy local con un único sitio de disposición final (Metroaseo en Floridablanca, Piedecuestana de Servicios en Piedecuesta, EMAB en Bucaramanga, Cara Limpia en Girón). Cada una tiene un radio de acción local pero todas terminan su ruta en el relleno sanitario de El Carrasco ubicado en límites de Bucaramanga y Girón.

En cuanto al servicio de acueducto la empresa del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, propiedad del Municipio, ejerce una posición dominante en Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Piedecuesta es atendida por su propia empresa y funciona una empresa privada de cobertura limitada.

La empresa Electrificadora de Santander está presente en casi todo el Departamento.

El gas y la telefonía fija conmutada son manejados por dos operadores en toda el Área Metropolitana.

Las plazas de mercado tienen connotación barrial y sectorial, con un criterio metropolitano para el caso de la Central de Abastos (ubicada en Girón) y el Centro Metropolitano de Mercadeo (ubicado en Bucaramanga).

La oferta de servicios públicos en el Área Metropolitana es amplia pero al mirarla municipio por municipio no corresponde a la demanda metropolitana; en algunos casos se presenta sobre oferta de instituciones y en otros déficit. La capacidad instalada es suficiente -según datos presentados anteriormente- y las instituciones existentes satisfacen a simple vista la demanda potencial y efectiva requerida, no obstante, un uso y distribución planificados del servicio, acordes con las necesidades metropolitanas, aumentaría equitativamente la calidad y cobertura y beneficiaría a los habitantes de los cuatro municipios.

3.3.4 Deporte, recreación y cultura

En los temas de deporte, recreación y cultura es importante señalar dos tendencias: la primera apunta a la concentración de la oferta de servicios culturales a cargo de entidades del sector privado; en cada municipio esta oferta supera el 50% del total; la segunda es la localización de las entidades y escenarios culturales, mayoritariamente en la ciudad de Bucaramanga debido al elevado número de personas que alberga.

4. RAZONES QUE JUSTIFICAN SU CREACIÓN

“Un desarrollo humano se concentra y sustenta, en la satisfacción de necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología; de los procesos globales con los comportamientos locales; de lo personal con lo social; de la planificación con la autonomía; y de la sociedad civil con el Estado”.

MANFRED MAX A. NEEF

4.1 RAZONES HISTÓRICAS

El proceso de conquista y colonización de la región del nororiente colombiano implicó el tránsito de unas formas organizativas a otras - al igual que en el resto del país y de América Hispánica-, en la medida en que se dejaron de lado aquellas que habían sido propias de las sociedades indígenas para dar paso a las que lentamente se fueron configurando como consecuencia de la implementación del Derecho Indiano²⁸. El control territorial se ejerció fundamentalmente a partir de la fundación de las ciudades, pues ello implicaba el establecimiento de “formas de organización sociopolítica y de las instituciones jurídicas del caso, básicamente el Cabildo, para ejercer dominio jurisdiccional y administración de justicia en el territorio conquistado”²⁹. La fundación de una ciudad era entendida entonces como el establecimiento del derecho fundamental del cual emanaban todas las disposiciones legítimas del Cabildo³⁰.

Desde este punto de vista hay que señalar que la historia política y administrativa del actual territorio santandereano es la historia de una continua fragmentación y escisión jurisdiccional, que sólo encuentra estabilidad, en lo local, con el proceso de municipalización aprobado en la Constitución de 1886, y en lo regional, con la demarcación territorial aprobada en 1910 que dio lugar a la creación de los departamentos de Santander y Norte de Santander. Veamos como se registró este proceso.

²⁸ Para los efectos del tema que se está analizando es importante confrontar las Leyes Nuevas de 1542 y el Estatuto Urbano expedido en 1573, más conocido como Ordenanzas de Poblamiento.

²⁹ Este apartado está basado fundamentalmente en el capítulo 1 del libro Santander Nuestro Departamento. GUERRERO RINCÓN, Amado, et. al. Santander Nuestro Departamento. Bucaramanga, UIS – CORPES CENTRO-ORIENTE, Gobernación de Santander, 1999.

³⁰ El Cabildo, como cuerpo político, era portador de la base jurídica que permitía defender o expandir la jurisdicción actuando en representación de la comunidad. Como institución corporativa asumía la defensa de los derechos de los representados y daba curso a las aspiraciones de los grupos sociales que existían en su interior. Como núcleo de administración y poder colonial conciliaba los intereses metropolitanos dentro de la sociedad colonial y era expresión de los intereses de grupos de personas. GUERRERO RINCÓN, Amado A. Conflicto y poder político en la sociedad colonial. Girón, siglo XVIII. En Cultura política, movimientos sociales y violencia en la historia de Colombia. Memorias del VIII Congreso de Historia de Colombia, Bucaramanga, UIS, 1993. 22.

Durante los primeros 100 años de dominio español la administración del territorio estuvo marcada por el proceso fundacional de ciudades: Vélez en 1539, Pamplona en 1549, San Faustino de los Ríos en 1566, Ocaña en 1572, Salazar de las Palmas en 1583 y San Juan de Girón en 1636. Un segundo momento de este proceso estuvo signado por el surgimiento de las villas con la erección de San Gil como villa en 1689. La fundación de una nueva ciudad o villa se realizaba a expensas de la limitación jurisdiccional de la otra, es decir, la nueva ciudad requería de un territorio para darle forma a su existencia real como ente jurídico-político³¹.

Con la fundación de Vélez todo el territorio nororiental quedó bajo el control jurisdiccional del Cabildo de dicha ciudad, pero con la fundación de Pamplona fue necesario establecer límites precisos entre las dos ciudades³² y ellos quedaron definidos a partir de accidentes geográficos como ríos, mesas y contornos culturales de ocupación, pues a Vélez le correspondió la margen izquierda del río del Oro y a Pamplona la derecha³³. Una nueva escisión se presentó en 1636 cuando se consolidó la fundación de la ciudad de Girón, fundación que daría lugar a un litigio por la definición de los límites territoriales que duró hasta 1670 cuando el Presidente del Reino, Don Diego de Villalba y Toledo, dictó sentencia definitiva al respecto e impuso a los cabildos de Vélez y Pamplona el silencio perpetuo y ordenó escindir de la ciudad de Vélez el territorio de la provincia de los Yariguíes para asignarlo a la nueva ciudad de Girón³⁴.

³¹ Sólo se abordará el análisis de aquellas ciudades y villas fundadas en lo que actualmente hace parte del territorio de Santander y en particular lo que hace referencia al escenario político-administrativo del futuro DMB.

³² Vélez tenía bajo su jurisdicción la ribera izquierda del río Magdalena, comprendida entre la desembocadura de los ríos Carare y Lebrija y como frontera oriental los contornos étnicos de las “provincias” de los indios Guane, Yariguíes, Opones, Carare y Maldonado hacía el norte en línea directa y paralela al río Suárez hasta el río Chicamocha pasando el Sogamoso hasta la Mesa de los Santos. Pamplona, por su parte, controlaba la parte del territorio de Santander localizada sobre la margen derecha del río del Oro. MARTÍNEZ GARNICA, La Provincia de Vélez: Orígenes de sus poblamientos urbanos, Bucaramanga, Escuela de Historia, UIS, 1997, pág. 84).

³³ Es de anotar que la ciudad de *Tunja* también ejercía jurisdicción sobre una porción del territorio santandereano, pues al no consolidarse la fundación de la ciudad de Málaga las provincias étnicas que habitaban la provincia de García Rovira y por ende su territorio, quedaron bajo el dominio de dicha ciudad hasta 1549, cuando le fue asignado a la nueva ciudad de Pamplona. La quebrada que desde entonces recibió el nombre de El Término, en cercanías a Tequia, pasó a constituirse en línea divisoria entre ambas ciudades. De Tunja dependían los territorios de los actuales municipios de Macaravita, Capitanejo, Enciso, San Miguel y la Concepción. A Pamplona le fue asignado el territorio que inicialmente le había correspondido al Cabildo de Málaga. Se respetaba de este modo la antigua frontera étnica entre Laches y Citareros. GUTIÉRREZ RAMOS, Jairo y MARTÍNEZ GARNICA, Armando. La Provincia de García Rovira: Orígenes de sus poblamientos urbanos. Bucaramanga, UIS, 1996.

³⁴ El límite de la ciudad de Girón quedó *establecido así*: por la parte de Vélez la ciudad iba hasta el río Sogamoso y paso que llaman Sube y río arriba hasta el Pescadero, con las vertientes de la Mesa de Jérica hasta la quebrada del Manco y de allí faldeando montes y vertientes que caen al Pie de la Cuesta, Mataredonda y Bucarica. Por la parte de Pamplona, hasta la quebrada de Tona y su paso real y río Suratá abajo, incluyéndose el sitio de la Loma y exceptuándose lo que se determinase, por Resguardo de los indios de Bucaramanga. GUERRERO RINCÓN, Amado Antonio. Poder Político Local. Cabildo de Girón, siglo XVIII. Bucaramanga CER-UIS - SIC, 2001, pág. 45.

Vélez en el primer caso, y del Cabildo de San Gil, en el segundo³⁶, pues el reconocimiento de tales términos implicaba que construyeran su propio “entorno político-administrativo dado que tal categoría les permitía constituir Cabildo, crear jurisdicción, distribuir recursos y administrar justicia y por ende tener un mayor reconocimiento social”³⁷.

Durante el siglo XIX la inestabilidad política que se generó con la creación de la nueva República se tradujo en nuevos procesos de ordenamiento territorial que obviamente implicaban reformas políticas y administrativas. Inicialmente el 15 de agosto de 1810 los Cabildos de Socorro, San Gil y Vélez se constituyeron como “Estado libre e independiente del Socorro; luego, en 1824, las provincias de Socorro, Pamplona y Tunja conformarían el departamento de Boyacá³⁸, teniendo cada provincia su propio Cabildo; en 1832 se estableció el modelo provincial como unidad básica del ordenamiento territorial, en 1857 se consolidó el proceso de *federalización* del país y en virtud de tal hecho se creó el Estado Soberano de Santander.

En lo que hace referencia al espacio territorial objeto de interés para el DMB, hay que señalar que durante el periodo colonial éste estuvo bajo el control político administrativo del Cabildo de Girón, ciudad que generó el proceso de poblamiento regional, pues en las márgenes de los ríos Lebrija y Sogamoso se establecieron los puertos de Botijas y San José del Pedral, e inclusive en 1754 se solicitó la erección de un Curato en el puerto de Botijas o los Cañaverales, donde se fundó la primera Viceparroquia de la región en 1760, la que luego sería convertida en Parroquia en 1772; en 1774 se erigió la parroquia de Piedecuesta, en 1778 la de Bucaramanga³⁹, en 1805 la de Rionegro y en 1809 la de Floridablanca, aunque a ésta sólo le otorgaron el título de Parroquia en 1817⁴⁰.

Con esta breve sinopsis histórica sólo se quería destacar que la organización territorial ha variado a lo largo del tiempo, adaptándose a las realidades sociales y políticas de cada momento y que la creación del DMB tiene un antecedente en la jurisdicción política y administrativa que tuvo el Cabildo de Girón durante más de 150 años, y que hoy frente a

villa de Socorro por la quebrada de Orozco - río Suárez - río Mochuelo - quebradas de Páramo y Moraria. GUERRERO RINCÓN Amado y MARTÍNEZ GARNICA Armando. La Provincia de Guanentá: Orígenes de sus poblamientos urbanos, Bucaramanga, UIS, 1996, y La Provincia de los Comuneros. Orígenes de sus poblamientos urbanos, Bucaramanga, UIS, 1996.

³⁶ CORTÉS YEPES, Mónica. El conflicto jurisdiccional entre San Gil y Socorro. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 1993.

³⁷ Este proceso de poblamiento estuvo acompañado por la erección de pueblos de indios con sus respectivas tierras de resguardo durante el siglo XVII y de fundación de parroquias eclesiásticas en el siglo XVIII, pero dichos pueblos y erecciones parroquiales no tuvieron jurisdicción territorial y estaban bajo la dirección de funcionarios como el Corregidor de Indios y de Alcaldes Pédaneos.

³⁸ En el Congreso Constituyente de la Gran Colombia, celebrado en Villa del Rosario de Cúcuta en 1821, se ordenó que el territorio de la República fuera dividido en departamentos y éstos, a su vez, en provincias, cantones y parroquias.

³⁹ Bucaramanga había sido erigido como Pueblo de Indios en 1622, el cual sería suprimido en 1778 y los indios que aún habitaban el Resguardo fueron trasladados al pueblo de indios de Guane.

⁴⁰ Aunque también se dieron esfuerzos por fundar otros centros urbanos como el de San Faustino de los Ríos en 1566 y el de Villa Rica de los Cañaverales cuya fundación se efectuó en 1639 en el tramo del río Lebrija comprendido entre Botijas y su desembarcadero en el Magdalena, a tres leguas del mencionado puerto de Botijas, que tendría por nombre, estos procesos no se consolidaron finalmente.

las necesidades del siglo XXI, justifica la necesidad de repensar la organización territorial subregional con la creación del DMB.

4.2 PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO URBANO-REGIONAL

Con la construcción de la carretera Troncal del Norte que unió al centro del país con la costa atlántica, y recientemente con la concreción del eje articulador y longitudinal que posibilitó el incremento de flujos de bienes y servicios entre Colombia, Venezuela y el Caribe, además de la perspectiva latente de recuperar la navegabilidad del río Magdalena y de establecer un puerto *multimodal* en la ciudad de Barrancabermeja-Puerto Wilches, se generalizó la visión de que Santander y el Área Metropolitana de Bucaramanga gozaban de una posición geoestratégica especial en el contexto nacional, pues buena parte de la dinámica comercial tenía que atravesar el territorio santandereano.

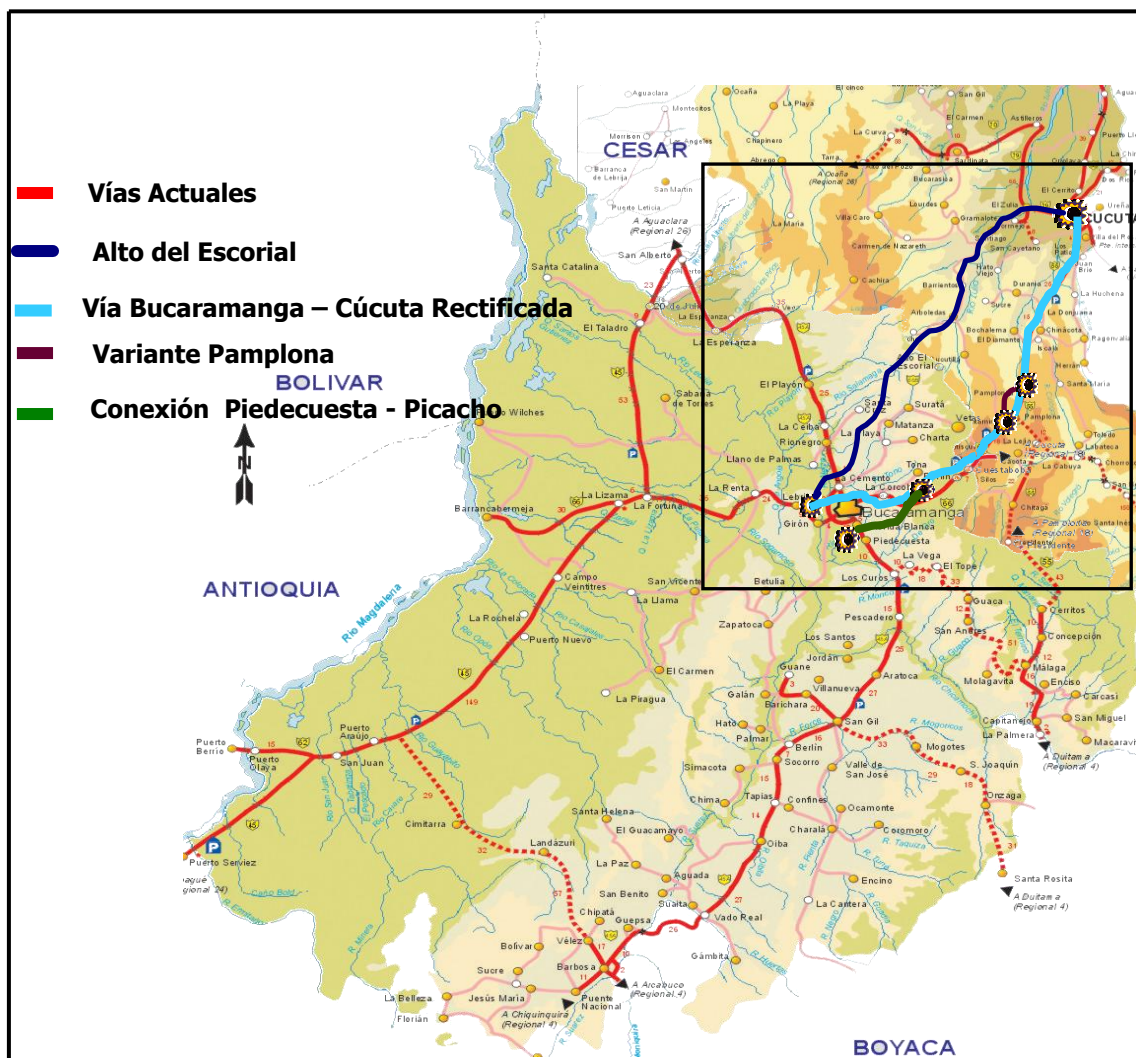
Si bien esta perspectiva estaba bien fundamentada y de hecho potenció la existencia de una economía de servicios (transporte, comercio, sector financiero, educación, salud) y convirtió al Área Metropolitana de Bucaramanga en el centro dinámico más importante de la región, donde no sólo se concentró el poder político regional, sino también la población y la base económica, hay que anotar que ésta no parece ser la perspectiva para la Zona Metropolitana en el futuro cercano, pues algunas de las dinámicas que se presentan actualmente así lo señalan. En especial se pueden mencionar las siguientes:

4.2.1 Transversalización de las vías de comunicación que conducen a los puertos marítimos, a la Costa Atlántica –puerto en Urabá- a la Costa Pacífica y las que comunican a Colombia con sus países vecinos, tales como la carretera que unirá a Caracas con Bogotá y el occidente del país, aprovechando los llanos de Colombia y Venezuela; la carretera que comunica a Bogotá con la Troncal del Magdalena a través de la Troncal del Carare (Barbosa-Vélez-Cimitarra-Puerto Araujo)⁴¹; la culminación de la vía Cúcuta-Troncal de la Paz, por Ocaña, y la construcción y puesta en funcionamiento del puente de Yondó sobre el río Magdalena⁴² que unirá a Antioquia y Santander por un nuevo eje vial, además de la vía que unirá a Pamplona con los Llanos Orientales, etc., hacen prever que buena parte del flujo vehicular de carga pesada y liviana ya no tendrá necesidad de utilizar ciertos sectores de las carreteras santandereanas y es de esperar el fortalecimiento de los centros poblados localizados en el área de influencia directa de las nuevas vías y por lo tanto se vea parcialmente afectada aquella posición geoestratégica de la que gozaba la Zona Metropolitana.

⁴¹ En el Plan 2500 del Gobierno Nacional están contempladas las inversiones para terminar esta carretera en el trayecto Cimitarra – Puerto Araujo, además de arreglar las vías de diferentes municipios de Santander que conectan directamente con la Troncal del Magdalena Medio (TMM), tales como la de San Vicente -sector TMM-Llana Caliente-Albania-, Puerto Parra-TMM y Puerto Wilches-TMM.

⁴² Implica construir una vía nacional que conecte a este puente, con una inversión estimada en \$15.113 millones.

Figura 3. Comunicación vial Bucaramanga-Cúcuta



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga.

4.2.2 Infraestructura subregional y metropolitana. Más allá de las perspectivas inmediatas que se constituyen en tendencias inerciales que van modificando la estructuración del espacio económico y social de la región, se encuentran otras que tienen que ver con la conectividad y movilidad regional. Veamos algunas de ellas:

- **Comunicación vial Bucaramanga – Cúcuta.** Pese a que aún se discuten algunas alternativas, entre ellas la de la doble calzada, la opción de una nueva vía por el alto del Escorial o la alternativa por Piedecuesta –vereda de Sevilla significaría una reducción de costo y tiempo y un acercamiento a los mercados de la República de Venezuela⁴³. La variante por Sevilla reduciría la extensión del

⁴³ Los costos estimados de esta obra están alrededor de los \$800.000 millones.

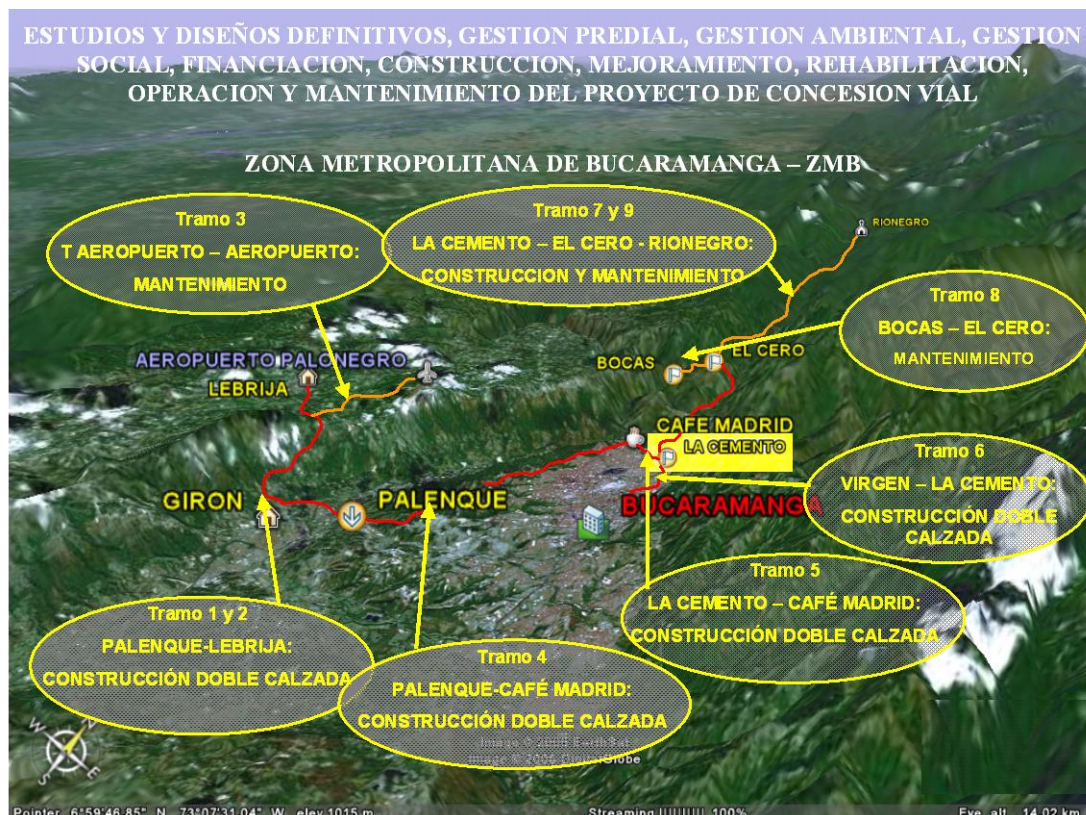
recorrido y permitiría que el tráfico pesado en tránsito hacia otras ciudades y regiones no tenga necesidad de circular por las áreas urbanas de los municipios del territorio metropolitano y haría posible una conexión más rápida con la Troncal Central del Norte por Pamplona. (Ver figura 3)

- **Comunicación vial Bucaramanga – Troncal del Magdalena.** Se ha planteado la construcción de una vía de doble calzada que conecte a Bucaramanga con Barrancabermeja en un término no mayor a 15 años, siempre y cuando los ingresos por peaje suban más de lo esperado en este periodo. Existe otra posibilidad y es la construcción de una nueva troncal por el valle del Conchal, río Lebrija, con una extensión de 50 kilómetros, dado que la construcción de Hidrosogamoso inhabilitaría por inundación aproximadamente 30 kilómetros de la vía actual a Barrancabermeja, entre La Renta y el puente de Sogamoso⁴⁴.
- **La Concesión Zona Metropolitana de Bucaramanga** que incluye la rehabilitación, ampliación (doble calzada) y mantenimiento de los siguientes tramos viales: en la vía Lebrija-puente El Palenque hasta la T-aeropuerto; la T-aeropuerto-Lebrija; en la vía a Rionegro-puente El Palenque-Café Madrid, Café Madrid-La Cemento, La Virgen - la Cemento, Cemento - Kilómetro cero. En cuanto hace referencia a la rehabilitación y mantenimiento están los siguientes trayectos: en la vía a Lebrija, la T-aeropuerto-Aeropuerto y en la vía a Rionegro, Kilómetro cero-Bocas, Kilómetro cero- Rionegro; según lo acordado por el concesionario “Autopistas Santander” las obras deberán ser entregadas en el año 2012 y administradas hasta el 2022.⁴⁵ (Ver figura 4)
- **Arreglo parcial de las vías** Curos-Málaga, Zapatoca-Girón y Puente Tona-Matanza incluidas en el Plan 2500 del Gobierno Nacional, que incrementarán la conectividad subregional y los flujos poblacionales de bienes y servicios.
- **Plan Maestro** para la ampliación del aeropuerto de Palonegro.

⁴⁴ JAIMES LASPRILLA, Félix. *La conexión Bucaramanga-Troncal, por el valle del río Lebrija*, VL, sep 6/07, 11 A. Los costos estimados de esta vía son del orden de los \$60.000 millones.

⁴⁵ ROJAS DIAZ, Sonia Isabel. *Con recaudos de los peajes de Lebrija y Rionegro en ocho meses comenzarán a ejecutarse las obras*, VL, sep 22/07 4 A. Las inversiones estimadas ascienden a \$141.484 millones.

Figura 4: La concesión ZMB



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga, elaborado a partir de Google earth, 2007

4.2.3 Relocalización de la base productiva. Los sectores productivos de la economía santandereana están en proceso de reconfigurar su localización así: en el Magdalena Medio la ganadería, la agroindustria de la palma africana, el caucho y la modernización de ECOPETROL se muestran como los sectores más dinámicos y que han generado propuestas como la construcción de la planta de biodiesel en Barrancabermeja, la construcción de la hidroeléctrica del río Sogamoso, el puerto multimodal sobre el río Magdalena, un aeropuerto de carga en Barrancabermeja, recuperar la navegabilidad del río Magdalena, el establecimiento de una zona franca en la región y el conjunto de proyectos de carácter social y productivo que está ejecutando la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Esta dinámica permitirá consolidar un nuevo eje de desarrollo y atraer un mayor flujo poblacional hacia esta subregión de Santander. Algo similar puede ocurrir con el establecimiento de la planta de alcohol carburante en la hoya del río Suárez, el cultivo de la caña a escala industrial y la puesta en marcha de la cadena productiva de la guayaba⁴⁶, proyectos que dinamizarán la economía de la

⁴⁶ En octubre de 2007 se firmó el acta de compromiso para impulsar la Cadena de Competitividad de la Guayaba en la provincia de Vélez.

provincia de Vélez. La construcción del Parque Nacional del Chicamocha⁴⁷ y el desarrollo del proyecto turístico “Santander, tierra de aventura”⁴⁸, estimularán las economías y asentamientos poblacionales de las provincias de Guanentá y Comuneros.

4.2.4 Hacia la configuración de una nueva región

Las transformaciones imperantes hoy obligan a las sociedades a cuestionar las bases sobre las cuales habían apoyado su organización política, económica, social y cultural, lo que conduce al establecimiento de nuevos procesos de conversión del espacio y pautas de desarrollo que imponen formas diferentes de organización del territorio, superando antiguas definiciones de región⁴⁹. A partir de los años ochenta del siglo

⁴⁷ El Parque Nacional del Chicamocha, situado en el kilómetro 54 de la vía Bucaramanga – San Gil, sitio Caucaýa o Ventanas, con una inversión superior a los \$10.300 millones por parte de la Gobernación de Santander y algunas entidades privadas, potenciará el turismo regional, nacional e internacional; incluye un museo de indígenas Guanes, teatro, 8 locales comerciales y 7 locales temáticos, restaurante, cafetería y hotel de cinco estrellas. Cuando se construya el teleférico que transportará los pasajeros por medio de unos cables de 450 metros de largo al otro lado del cañón del Chicamocha y cuyo costo puede superar los \$31.000 millones, podrá atraer 397.529 personas, sólo en el primer año, según el estudio de mercado elaborado por Christoff Rűf, consultor de Ecosing Europa, en el Área Metropolitana de Bucaramanga y los departamentos de Santander, Norte de Santander, César y Boyacá. Cfr Periódico 15, UNAB, 15 de diciembre de 2006, 3.

⁴⁸ Ésta ha sido la estrategia de marca diseñada para promover el turismo en la región, vender a Santander como destino turístico y promocionar el turismo de aventura, pues se cuenta con recursos potenciales como los ríos Fonce, Chicamocha o Suárez y las programaciones culturales de los municipios de las Provincias de Guanentá, Comunera y Soto Norte. Para promocionarlo viajarán dos empresas promotoras de Turismo de Santander al evento Travel Mart que se realizará en Cartagena, en el cual participarán mas de 300 expositores de América Latina, 500 compradores internacionales y se establecerán contactos con participantes en la feria y con los empresarios de Santander. Además, en la Feria Internacional de Turismo de Venezuela, FITVEN, que se realizará en Puerto Ordaz Estado de Bolívar, en la primera semana de octubre, el stand de Colombia estará dedicado a Santander. Cfr ROJAS DÍAZ, Sonia Isabel. *Ferias internacionales: nuevo objetivo del turismo en la región*. VL, sep 8/07, 5 A.

⁴⁹ Algunas de las definiciones que se tejen en torno a la región provienen de diferentes disciplinas: la antropología social ha insistido en la importancia de la apropiación social del espacio; las regiones son eso, porque son percibidas y vividas como tales; la geografía económica, por su parte, ha aportado la noción de región como algo más que sus recursos naturales; la configuración del espacio, el clima y otras variables de ese mismo orden condicionan el carácter de las regiones, pero lo más importante es la forma en la que esos paisajes son modificados por sus habitantes e integrados a las actividades productivas. En este sentido las regiones no son categorías *a priori*, sino verdaderos productos históricos, es decir, espacios construidos; para un planificador regional el término sólo es aplicable a áreas mayores que una ciudad dentro de un ámbito nacional; para un economista neoclásico una región equivaldría a una área de mercado. Sobre la región se encuentran definiciones con enfoques clásicos como las de los siguientes autores: Friedman concibe la región como un conjunto de interrelaciones sociales y económicas entre los núcleos urbano centrales y áreas rurales periféricas; clasifica las regiones y áreas internas con base en indicadores socioeconómicos que determinan las relaciones entre ellas dentro de una economía espacial mayor (Friedman, 1966, 58). Rondinelli y Jones configuran las regiones como sistemas de producción e interacción económica; Coraggio hace referencia a porciones del territorio como lugar o escenario en donde se ubican procesos y relaciones sociales, así como elementos y procesos naturales, los cuales, al estar indisolublemente articulados, conforman lo que se denomina un complejo social-natural (Coraggio, 1979, 3); para Boudeville el concepto se basa en espacios económico,

pasado la región ha sido redescubierta como fuente importante para los procesos de reconversión de los escenarios mundiales. Destacan las definiciones de Scott y Storper cuando señalan que existen razones suficientes para concebir a la región como un nivel esencial de coordinación económica, como una base fundamental de la vida económica y social, o como un motor indispensable del capitalismo contemporáneo (Storper, 1997,3; Scott, 1988). Este proceso ha coincidido con las nuevas geografías de organización de la producción y con novedosos dispositivos de regulación política, económica y social, por lo cual se le han atribuido características distintivas y especiales como regiones flexibles (Sabel, 1988), regiones de aprendizaje (Floridablanca, 1995) o regiones inteligentes (Cooke y Morgan, 1994).

En este contexto los aportes de Bossier sobre la región son importantes, teniendo en cuenta las características que hoy interesan a la definición de la misma, al plantear la existencia de tres tipos de región (pivotal, asociativa y virtual). Las regiones pivotaes se caracterizan por ser territorios organizados, complejos e identificables a la escala de la división política, administrativa e histórica; en la mayoría de los casos son las menores unidades políticas y administrativas, estructuralmente complejas, poseen cultura e identidad y tienen flexibilidad. Las regiones asociativas son de mayor amplitud y se forman a partir de la unión voluntaria de regiones pivotaes con unidades territoriales adyacentes. Por último las regiones virtuales son el resultado de acuerdos cooperativos tácticos (formales o no) entre dos o más regiones pivotaes o bien asociativas (no necesariamente contiguas o ni siquiera del mismo país) para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo⁵⁰.

Estos conceptos superan los criterios regionales basados en la continuidad, la homogeneidad, la polarización y la pertenencia administrativa como principios de definición y delimitación de regiones. Las nociones más prometedoras de región se encuentran en los enfoques culturales e históricos y en las perspectivas sociológicas y ambientales. Lo anterior ha dado lugar a nuevas interpretaciones de la región que parten de la idea de que se trata de un conjunto económico y social que se desarrolla en un espacio dado y que existe en la medida en que presenta una estructura

hace referencia a la región homogénea, programada y polarizada; la primera se conoce como una unidad territorial definida mediante un factor único de diferenciación, ya sea social, físico, climatológico o político. La diferenciación o dispersión de los elementos en su interior será menor que la que se da entre las diferentes regiones que se definan; la región polarizada se enfatiza hacia unidades territoriales definidas a partir de la interdependencia funcional y de la densidad de flujos entre sus elementos, sin que puedan establecerse para la misma límites precisos; su característica es la interacción entre núcleos centrales y áreas satélites; por último la región programada es aquella que se define en función de criterios y objetivos específicos de política económica para alcanzar el máximo de eficiencia en la implementación de programas y estrategias (Boudeville, 1967: 4). Cfr GUERRERO RINCÓN, Amado et. al. "Globalización y desarrollo territorial". En: Pensando en la Región, Centro de Estudios Regionales CER-UIS, 2002

⁵⁰ BOISIER, Sergio. En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político. Santiago de Chile: ILPES, 1995.

coherente y original, canalizada por actores locales o regionales específicos, que la diferencian de otras⁵¹.

Por lo tanto “las regiones son buenas para pensar”, es decir, para plantear problemas en forma sugerente y para acercarnos de una manera nueva y fecunda a los problemas que desde hace mucho tiempo preocupan a los teóricos del desarrollo. Entonces, se puede decir que el auge de los estudios regionales se debe a que es en ese nivel donde puede percibirse con mayor provecho la intersección de los procesos de carácter global con las especificidades, irreductibles en apariencia, del acontecer local. Cualquiera sea la concepción que se tenga de región, lo cierto es que los problemas regionales deben ser admitidos y estudiados desde una perspectiva global, además de ser concebidos como un concepto dinámico que permite conciliar el análisis teórico con el empírico-histórico.

Si éstas son las tendencias que se avizoran para un futuro cercano, los municipios que conforman la Zona Metropolitana deben modernizar institucionalmente su estructura política y administrativa y construir una visión de mediano y largo plazo acorde con estas tendencias.

Las discusiones alrededor de la “Iniciativa de Competitividad Regional” han permitido aclarar suficientemente que en el actual contexto de globalización son las regiones las que compiten abiertamente en el posicionamiento de sus productos en los mercados mundiales. Por ello, a partir de la puesta en funcionamiento de la “Comisión Regional de Competitividad”, del “Observatorio de Competitividad de Santander”, de los comités “Universidad-Empresa-Estado” y “Marketing Territorial”, además de la realización del estudio de Competitividad de Santander para el año 2005⁵² y la publicación del Escalafón de Competitividad Departamental para el año 2004, realizado por la CEPAL, se ha diseñado una estrategia hacia la que convergen los sectores público, privado y el del conocimiento, para que Santander alcance mayores niveles de competitividad y por ende de desarrollo económico y social.

Sin duda la competitividad está directamente asociada con la consecución de mayores índices de productividad por parte de las empresas, aunque el logro de estos mayores índices no basta por sí solo pues hay que transformar las formas de organización de la producción mediante la adopción de los “clusters” que se muestren más dinámicos para producir economías de aglomeración, promover las fortalezas de la región, masificar el uso de las tecnologías de información y comunicación⁵³, “mejorar el

⁵¹ BERVEJILLO, Federico. Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial. ILPES/CEPAL/NACIONES UNIDAS. Documento LC/IP/G.99--96/34. Bogotá, noviembre 30 de 1996.

⁵² Realizado por el Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes, 2006.

⁵³ Bajo el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones el Gobierno Nacional decidió adelantar el PLAN DE TIC's, el cual saldrá a la luz a comienzos del 2008 “con el propósito de desarrollar estrategias que apalanquen la competitividad y articulen todos los esfuerzos existentes para que conjuntamente entre el sector público y el privado, social y academia se construyan proyectos que potencien el desarrollo económico y permitan superar la brecha de desigualdad”, pues se parte de la base de que el acceso y uso de estas tecnologías permiten incrementar la productividad de las empresas, aumentar la calidad de

ambiente de negocios y la infraestructura pertinente”⁵⁴, atraer inversión, formar un recurso humano altamente calificado, mejorar la infraestructura, lograr acuerdos sólidos entre los gobiernos y la sociedad civil, consolidar un modelo de gobierno altamente participativo y establecer una planeación de largo plazo, con objetivos claros y precisos de corta y mediana ejecución, etc.; y todas estas tareas deben ser acometidas por el conjunto de la sociedad.

Ante estas perspectivas Santander debe buscar una mayor competitividad para trascender sus límites departamentales. Las conclusiones que surgen de los estudios sobre el tema apuntan al bajo nivel de internacionalización de la economía regional⁵⁵, motivo por el cual los mercados naturales de nuestros productos han sido los de carácter regional y nacional, a pesar del potencial que representa la posición geográfica de frontera y el hecho que Venezuela es el segundo socio comercial de Colombia y un gran importador de bienes y servicios.

Si Santander fortalece el proceso de construcción de región en conjunto con los departamentos vecinos de Boyacá, Arauca, Norte de Santander y Cesar y estrecha las relaciones económicas y socioculturales con Venezuela, la creación del DMB se constituye en una gran alternativa, pues el Distrito se posicionaría como el “centro prestador de servicios especializados del nororiente colombiano en salud y educación, ciudadela deportiva, administrativa, financiera, tecnológica, histórica y cultural, con excelente cobertura de servicios públicos domiciliarios ... con la mayor parte de las actividades industrial y manufacturera del Departamento...”, desarrollando así la visión impuesta para el Núcleo de Desarrollo Provincial Metropolitano⁵⁶.

vida de las personas, fomentar la participación ciudadana, crear y transferir conocimiento, aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia del Gobierno, simplificar los trámites, atraer inversionistas y disminuir los costos de conectividad. Cfr PINTO DE DE HART, Martha Elena. *El Plan de las TICs*. VL, sep 23/07 15 A.

⁵⁴ Para desarrollar parte de este trabajo se plantea la necesidad de establecer la Agencia de Promoción de Inversiones de Santander, “pues tres regiones (de Colombia) tienen ya su agencia. Cfr PINTO DE HART, Martha Elena. *Irlanda recomienda*. VL, sep 2/07, 15 A.

⁵⁵ Aunque Santander sigue manteniendo el cuarto lugar en el escalafón de competitividad departamental, según el estudio de la CEPAL, en cuanto hace referencia al ítem de internacionalización ocupa el puesto 13. De hecho, Santander sólo participó con el 1,5% de las exportaciones no tradicionales del país en el año 2006, siendo además los productos de mayor exportación el café con un 30,7%, el oro con un 26,5% y prendas de vestir con un 7,35%. Cfr. RAMÍREZ, Juan Carlos, OSORIO, Horacio y PARRA PEÑA, Rafael. Escalafón de competitividad de los departamentos en Colombia. Estudios y perspectivas, número 17, CEPAL, Bogotá, febrero de 2007 y Cámara de Comercio de Bucaramanga. Boletín “Santander exporta, nro. 15, 2007.

⁵⁶ Este núcleo quedó conformado por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, Los Santos, Santa Bárbara y Rionegro e que incorpora plenamente lo que sería el nuevo DMB con su área de influencia directa, con la inclusión del municipio de Los Santos. Los Núcleos de Desarrollo Provincial fueron concebidos como “instrumentos de planificación y gestión dirigidos hacia la consolidación de un modelo de desarrollo sobre la base de sostenibilidad ambiental, que busca promover el desarrollo económico y social integral, haciendo mas productivos y competitivos los territorios mediante un proceso que permita la construcción de una identidad regional, apoyada en las ventajas competitivas, el conocimiento, la capacidad de aprendizaje colectivo, el potencial endógeno y el capital social; fortaleciendo con ello la descentralización y *desconcentración* del territorio que contribuya al desarrollo regional y rural, reconociendo la heterogeneidad local y promoviendo dinámicas territoriales

4.3 REORDENAMIENTO TERRITORIAL

En materia de Ordenamiento Territorial la Constitución Política de 1991 recogió el balance de las discusiones académicas que se habían celebrado desde la década de los años 70 y ante la complejidad de esta problemática ordenó el establecimiento de una Comisión Especial para que abordara su estudio y realizará una propuesta de reordenamiento, teniendo como base las entidades territoriales consagradas en dicha Constitución, a saber: municipios, departamentos, distritos, provincias, regiones y las entidades indígenas (ETIS)⁵⁷. La propuesta debía partir de la base de un contexto de profundización de la descentralización política y administrativa del país que implicaba la transferencia de recursos en escala ascendente durante cierto periodo y la *desconcentración* de competencias y responsabilidades del ámbito nacional a los municipios, departamentos y demás entidades territoriales.

La Comisión interpretó en principio el ordenamiento territorial como un conjunto de acciones concertadas para orientar la transformación, ocupación y utilización de los espacios geográficos buscando el desarrollo socioeconómico de la población y el desarrollo sostenible del territorio. Así entonces el ordenamiento territorial se asumía como una “política de Estado y un instrumento de planificación que busca como objetivo máximo el desarrollo territorial, entendiéndose éste como una apropiada organización y proyección espacial de las distintas dimensiones, social, económica, ambiental y cultural, de tal forma que garantice un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente” (IGAC, 1994).

Estas directrices quedaron consignadas en la ley 388 de 1997 mediante la cual se estableció que cada municipio colombiano debía realizar procesos de Ordenamiento Territorial durante los próximos nueve años, con el fin de eliminar las disfuncionalidades espaciales y estructurales del territorio urbano y rural, considerando parámetros biofísicos, sociales, culturales, económicos, políticos y administrativos para generar estructuras funcionales y modernas, articuladas a los intereses colectivos de los actores sociales. Dentro de estas nuevas estructuras se debía tener en cuenta que los objetivos y aspiraciones económicas, sociales, ecológicas, culturales y/o político-administrativos cambian con la construcción y evolución histórica cultural y que se formulan para poner fin a la carencia de normativa y desarrollos legales que soportan la gestión de las entidades territoriales en los aspectos urbanos⁵⁸ y para superar el enfoque sectorial de manejo y conservación de los recursos naturales que en forma aislada se venía dando en el país.

que trascienden los límites político-administrativos”. Cfr Decreto número 00304 del 6 diciembre de 2005 de la Gobernación de Santander “por el cual se adoptan los Núcleos de Desarrollo Provincial”.

⁵⁷ Entidades establecidas con cinco propósitos: gobernarse por autoridades propias, ejercer competencias, administrar recursos, establecer tributos y participar en las rentas nacionales.

⁵⁸ Antecedente importante lo constituyó la aprobación de la Ley 671 de 1978 Orgánica de Desarrollo Urbano, que cumplió el papel de ser la base de planeación municipal durante varios años y la ley 9 de 1989 que dotó a las administraciones locales de herramientas para organizar el espacio urbano y facilitar el acceso de los diferentes grupos poblacionales a los servicios e infraestructura.

El desarrollo urbano debía concebirse como un enfoque integral que reconoce los procesos socioculturales y políticos que explican la producción y transformación del espacio urbano, sin ignorar su interdependencia con los aspectos rurales y regionales, dentro de un contexto de participación comunitaria, máxime cuando la Constitución Política de Colombia de 1991 hizo un especial énfasis en los derechos urbanos de la población, con el fin de lograr un ciudadano más participativo, en armonía con sus semejantes como parte de un entorno más democrático.

En el capítulo referente a los Derechos Fundamentales la Constitución es explícita sobre el derecho a una vivienda digna, a un entorno saludable y sano ambientalmente y a la recreación. Estos derechos, indispensables en un país con un fuerte proceso de urbanización, hacen pensar en la conciencia política y el apoyo a un sistema urbano más justo y en las competencias entre las diferentes unidades territoriales que serán ejercidas de acuerdo con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad⁵⁹.

El Gobierno Departamental, mediante Ordenanza N°. 015 del 2000, expidió los lineamientos y directrices a considerar para realizar el proceso de ordenamiento territorial en los municipios del departamento de Santander; el AMB hizo lo mismo con respecto a los “hechos metropolitanos”. Con esta normativa y la que se expidió como resultado de la reglamentación de la ley 388⁶⁰, los municipios se dieron a la tarea de elaborar sus Planes de Ordenamiento Territorial aprobados por los respectivos Concejos Municipales.

Ante la ausencia de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial para el país⁶¹ y ante las dificultades creadas por la expedición de reglamentaciones que presentan

⁵⁹ ANDRADE, Ángela y AMAYA, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. Revista SIG-PAFC. Año 3 - Número 10-11. Santafé de Bogotá, septiembre de 1996.

⁶⁰ Algunos de sus decretos reglamentarios son: el 879/98 que define alcances, métodos, contenidos y presentación de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, el 1052/98 sobre Licencias y Sanciones Urbanísticas, el 151/98 sobre Transferencia de Derechos de Construcción en Zonas de Conservación, el 540/98 sobre Índices de Construcción y edificación, el 1420/98 sobre Avalúos, el 1504/98 sobre el Espacio Público, el 1599/98 sobre Plusvalía, el 932 de 2002 por el cual se reglamenta la ley en los aspectos relacionados con la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial. Otros instrumentos legales en los cuales se apoya el proceso de Ordenamiento territorial son la ley 136 de 1994, que dicta normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, la ley 152 de 1994, que organiza el plan de desarrollo, establece los principios generales de la planeación, autonomía, ordenación de competencias, coordinación, prioridad del gasto público social y el desarrollo armónico de las regiones; la ley orgánica de febrero 23 de 1994 sobre las áreas metropolitanas, la ley 99 de 1993 que crea normas de conservación de los recursos naturales; la Ley 9 de 1989 sobre reforma urbana, que aporta los mecanismos para la elaboración de los planes y reglamentos de usos del suelo en el ámbito municipal, el Decreto 1222 de 1986 ó Código de Régimen Departamental que proporciona las bases para la planeación y el ejercicio de las funciones de los departamentos y la coordinación de funciones nacionales; la ley 76 de 1985 que creó las regiones de planificación para buscar el desarrollo territorial equilibrado con gestión económica, además de la normatividad sobre las áreas metropolitanas y las emanadas de la autoridad ambiental.

⁶¹ Al Congreso de la República se han presentado más de 10 proyectos al respecto, con criterios tan dispares como los consagrados en el Proyecto 041 de julio de 2001, por iniciativa del Gobierno, que proponía suprimir 10 departamentos y 650 de los 1.100 municipios, estableciendo como variables que sólo quedarían aquellos departamentos que tuvieran más de 600.000 habitantes e ingresos propios

contradicciones entre leyes y decretos que por su naturaleza deberían ser complementarios y debido a la inexistencia de unidad de criterio y compatibilidad de competencias, el proceso de ordenamiento territorial quedó a la deriva con nefastas consecuencias para los municipios y Áreas Metropolitanas, máxime cuando los aspectos de integración subregional y regional no tuvieron mayor desarrollo en dichos planes, situación que se torna en una limitante a la hora de impulsar planes más amplios para combinar municipios, bien sea a manera de asociaciones, Áreas Metropolitanas, Provincias o áreas de desarrollo territorial, lo que hubiera sido más realista y económico.

Hoy, varios años después de aprobados dichos planes hay que decir que su ejecución es aún incipiente y que resulta inaplazable la revisión de los mismos, no sólo por el conjunto de iniciativas de construcción de infraestructura en la región, sino también por la modificación de algunas políticas generales del Gobierno y por la necesidad de adaptar una nueva visión a la ciudad, acorde con las iniciativas de alcanzar una mayor competitividad para la economía de la región.

Desde el punto de vista jurídico actual dicha revisión sólo puede hacerse a partir de la perspectiva municipal, tal y como viene aconteciendo. Con la creación del DMB esta revisión permitiría estructurar un solo plan y darle un mayor equilibrio funcional al territorio, pues compete a las entidades territoriales integrar los diversos y a veces antagónicos y conflictivos intereses sociales y económicos e implementar la política pública de ordenamiento territorial para alcanzar una mayor cohesión social y un desarrollo socioeconómico equilibrado y acorde con las potencialidades de los intereses regionales⁶².

La organización y administración territorial es de fundamental importancia para articular los poderes públicos en función del territorio, aumentar la capacidad de gestión, asegurar una mayor gobernabilidad, apoyar a los actores del poder político, propiciar el empleo eficiente de los recursos estatales e impulsar planes de desarrollo de largo plazo para optimizar y potencializar el desarrollo local y regional. Dado que el ordenamiento territorial trata del manejo político administrativo de los conjuntos humanos que ocupan espacios geográficos concretos⁶³, donde las comunidades ejercen funciones sociales ligadas a la economía, la cultura y el medio ambiente el “ordenamiento territorial constituye, sin duda, un juego de poder del Estado”... por lo

superiores a los \$24.000 millones y en el caso de los municipios seguirían conservando la condición de tales los que tuvieran una población superior a 14.000 habitantes e ingresos propios superiores a \$2.500 millones. Esta discusión estaba acompañada, además, por la propuesta de creación de Regiones, las Áreas de Desarrollo Territorial y la *contractualización* del Plan Nacional de Desarrollo y más recientemente por la reforma del Sistema General de Transferencias de la Nación a los municipios. Cfr CASTRO CASTRO, Jaime. *El ordenamiento político-administrativo de las entidades territoriales en Colombia*.

⁶² MONTES LIRA, Pedro Felipe. El ordenamiento territorial como opción de políticas urbanas y regionales en América Latina y el Caribe. CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

⁶³ En Colombia estos espacios sociogeográficos se definen como veredas, corregimientos, municipios, áreas metropolitanas, distritos y departamentos, para conformar el ámbito unitario de la Nación y hacen de Colombia una República unitaria, pero con descentralización y con autonomía de sus entidades territoriales.

que “resulta necesario crear verdaderos centros de poder a nivel local y regional”⁶⁴ pero del Estado hacen parte el poder regional y local.

En el caso específico que nos ocupa los municipios que conformarían el DMB están enfrentados a las siguientes problemáticas relacionadas con el proceso Ordenamiento Territorial:

4.3.1 Habitabilidad – Uso del suelo urbano

La ley 388 de 1997 estableció en su artículo 30 que los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio en suelo urbano⁶⁵, rural y de expansión urbana. Al interior de las clases descritas anteriormente se podía establecer la categoría suburbana y de protección, y dentro de los usos del suelo urbano, además, los de uso residencial o habitacional, comercial, industrial y mixtos.

Aunque aspectos como la dotación de servicios públicos (acueducto, alcantarillado y electricidad) y comunitarios, proyecciones de crecimiento de la población, vocación productiva e identificación de las áreas urbanas que requieren procesos de renovación se tuvieron en cuenta en los planes de ordenamiento territorial de los municipios del AMB⁶⁶, es evidente que algunas de las variables que se consideraron en su momento se han modificado en el curso de los últimos años, en especial las que tienen que ver con la población. El Censo del DANE del 2005 aportó precisiones al respecto y el conflicto político interno originó oleadas de desplazamiento forzado de continentes de población que pasaron a engrosar el número de habitantes de las ciudades sumado a la ocurrencia de desastres naturales como el desbordamiento del río de Oro que crearon necesidades inmediatas a las cuales era necesario responder⁶⁷.

Como resultado de la no ejecución de los POT y su concepción municipal surgieron problemáticas relacionadas con aspectos que afectan el desarrollo del sector de la

⁶⁴ CASTRO CASTRO, Jaime. *El ordenamiento político-administrativo de las entidades territoriales en Colombia*.

⁶⁵ La clasificación del suelo urbano sólo podrá ser utilizada para las áreas urbanas que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado.

⁶⁶ Además de los anteriores aspectos, según Sergio Marín Valencia Presidente de la Junta Directiva de Camacol, para adelantar el proceso de planificación y gestión de Bucaramanga se requiere: regreso de la Oficina de Planeación como Secretaría de la Alcaldía, cambio que se hizo en el 2000; actualizar la cartografía digital de Bucaramanga y abarcar los sectores que no cubre el IGAC, precisar el mapa de la microzonificación sísmica y crear el catastro de redes del AMB. VALENCIA S. Ana María. *Constructores y candidatos a la Alcaldía, frente a frente*, VL, sep 15/07/5B.

⁶⁷ De cerca de 3.325 familias damnificadas por la ola invernal ocurrida en febrero de 2005 (alrededor de 30.000 personas afectadas) a 202 familias se les entregó vivienda de interés social construida como parte del complejo habitacional Villas de San Ignacio (lote Ingesser al norte de Bucaramanga) el 10 de enero de 2007, 31 meses después de ocurrida la tragedia. Una de las mayores dificultades para la relocalización de la población fue la falta de suelos de expansión urbana y de suelos para vivienda de interés social. VL, sep 11/07, 1 A

construcción, uno de los que más ha jalonado y sigue jalonando la economía de los municipios de la Zona Metropolitana⁶⁸:

- a) Ampliación de los perímetros urbanos.
- b) Ampliación de las zonas de expansión urbana.
- c) Programas de renovación urbana.
- d) Programas de vivienda de interés social.
- e) Asentamientos humanos subnormales⁶⁹.
- f) *Relocalización* de población asentada en zonas de alto riesgo.
- g) Déficit del espacio público urbano.

La ley 388 de 1997 estableció que la ampliación del perímetro urbano en ningún caso podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios, en razón de ello toda consideración a este respecto requiere de la concertación de programas de acción e inversión con las instituciones y empresas encargadas de prestar los mencionados servicios, por lo que se requiere la implementación de planes parciales.

Las zonas de expansión urbana que se fijaron en su momento están a la espera de procesos de desarrollo urbanístico; tal es el caso de Floridablanca que deberá expandirse en dirección norte-sur sobre el valle de Mensulí y oriente-occidente sobre el valle del Río Frío⁷⁰. Quizás el caso más preocupante es el de Bucaramanga que no tiene áreas de expansión urbana; las que fueron declaradas como tales en el Plan de Ordenamiento Territorial -localizadas hacía el norte- fueron descartadas en el 2002 tras el estudio de micro zonificación sísmica que se realizó en dicho año⁷¹.

El propósito de la renovación urbana es recuperar las zonas construidas sujetas a procesos de degradación, en la medida en que no se han efectuado los planes parciales que quedaron consignados en los POTs, ni tampoco los estudios de plusvalía, etc. Los procesos de renovación urbana no han encontrado mayores desarrollos institucionales; en Bucaramanga hay un estudio preliminar sobre la zona centro realizado por la Universidad Javeriana⁷² y una iniciativa que adelanta la Cámara de

⁶⁸ En el año 2006 la construcción fue el sector que generó más empleo (demanda de mano de obra no calificada); entre enero y septiembre de ese año el número de metros cuadrados aprobados para construcción aumentó en un 88%, según datos de la Cámara de Comercio de Bucaramanga y CAMACOL. CÁRDENAS, Juan Manuel. *Bucaramanga vivirá un "boom" de primer empleo*. VL, sep 16/07/ 3 E

⁶⁹ Cfr "Diagnóstico de asentamientos humanos subnormales existentes en el AMB" elaborado por la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga – CDMB- en septiembre de 1998, en el cual se tuvieron en cuenta: 49 asentamientos en Bucaramanga, 7 en Floridablanca, 16 en Girón y 7 en Piedecuesta.

⁷⁰ Cfr Plan de Ordenamiento Territorial de Floridablanca, CER-UIS, 2002.

⁷¹ Según lo afirmó el Director Ejecutivo de la Lonja de Propiedad Raíz de Santander y confirmó el Director Ejecutivo de CAMACOL Santander, Sergio Luna-Julio Cesar Ardila, Cfr CÁRDENAS, Juan Manuel. *La VIS va para arriba*. VL, ago 26/07, 1 E, 3 E.

⁷² Actualmente el profesor Diego Silva, miembro del Grupo de Investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial de la Universidad Industrial de Santander y el Colectivo Interdisciplinario de Temas Urbanos (CITU), está desarrollando un proyecto de caracterización de este sector denominado "El

estratos uno y dos respectivamente. Una visión subregional de esta problemática ofrecería mecanismos de solución más idóneos, si se considera la vocación que pueden tener los suelos de municipios como Lebrija para desarrollar este tipo de vivienda, o la política que proyecta adelantar el Gobierno Nacional para estimular la construcción de vivienda de interés social mediante la construcción de edificios con estas características⁷⁴. Como parte de los procesos de renovación urbana se desarrollarían este tipo de proyectos.

Además de ofrecer soluciones integrales a estas problemáticas es necesario actualizar la distribución espacial de los usos básicos comercial, residencial, institucional e industrial⁷⁵ del suelo urbano en cada municipio, en función de las nuevas tendencias y del proyecto de constitución del DMB. Se trata de ofrecer soluciones de vivienda a buena parte de la población asentada en este territorio y de dinamizar un sector que amenaza con desacelerar su crecimiento; “la construcción, que había jalonado el PIB en el primer trimestre en un 21%, descendió al quinto lugar en expansión con un 6,19%”⁷⁶ y para el año 2008 hay expectativas de un menor crecimiento⁷⁷.

Este proceso de reordenamiento territorial ha tenido y seguirá teniendo el apoyo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con la “formulación de la política y lineamientos para temas estratégicos”⁷⁸ que tienen como objetivo “desarrollar las acciones pertinentes para formular la política de desarrollo territorial y promover, facilitar y direccionar acciones de ordenamiento integral que favorezcan el desarrollo urbano regional con alta calidad, el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y la “formulación de las bases, estrategia y acciones para orientar

⁷⁴ Para sortear la escasez de tierra las administraciones municipales y los constructores podrán apostar a levantar torres de edificios con cuatro o más pisos en lotes donde hoy se sostienen viejas casonas en barrios céntricos, cerca de la actividad económica, de los sistemas de transporte y los lugares de recreación. Así lo anunció el Gobierno Nacional al presentar su nueva política de VIS en altura con la cual espera motivar a los constructores a emprender este tipo de proyectos. La propuesta fue discutida en el Congreso de Fedelonjas en Cartagena y el Gobierno, mediante resolución 1480 del 22 de agosto de 2007 aprobó otorgar un mayor puntaje (20%) a los proyectos que entren a participar en la oferta de VIS y que cumplan con el requisito de desarrollarse en altura, según lo especificó el Ministro Juan Lozano Ramírez. Esta medida comienza a regir a partir del 2 de enero del 2008. El Gobierno espera entregar 820.000 soluciones de vivienda antes de concluir su mandato. Este año ya entregó 215.000 unidades. CÁRDENAS, Juan Manuel. *La VIS va para arriba*. VL, ago 26/07, 1 E, 3 E.

⁷⁵ “Usos y Tipificación del Suelo”, IGAC 1996.

⁷⁶ “Economía creció 7,48% en primer semestre” – Resumen de Colprensa- VL, sep 22/07/1 A y 6 A.

⁷⁷ CÁRDENAS, Juan Manuel. *El año entrante traerá desafíos a la construcción*. VL, sep 14/07/1 A.

⁷⁸ Política que fue ejecutada a través del Plan Sectorial 2002-2006 con el desarrollo de las siguientes actividades: formulación de la política de desarrollo territorial, monitoreo del desarrollo territorial en el marco regional, a partir de los departamentos, balance de la situación de desarrollo en las regiones de Colombia y evaluación del estado de los procesos de planificación territorial; construcción de una visión de desarrollo sostenible para las regiones, identificación de regiones funcionales y lineamientos para emprender acciones de desarrollo, planificación y asistencia técnica, diseño de una estrategia de participación conjunta con regiones, promoción para la creación de nuevos procesos de integración regional (ciudad Región de Urabá), impulso a procesos de integración regional existentes (*Región Metropolitana de Bucaramanga*), propuesta de estructura y sostenibilidad de la Unidad de Gestión Regional del Caribe y consolidación de documentos base para la formulación de la política de Desarrollo Territorial.

procesos de renovación urbana, fundamentales para equilibrar los procesos de crecimiento urbano sostenible. Su objetivo está dirigido a la recuperación de centros de ciudades en deterioro”⁷⁹, entre ellos el de Bucaramanga.

El documento CONPES 3305, en la parte de Lineamientos para Optimizar la Política de Desarrollo Urbano (capítulo iii), describe una propuesta para “mejorar la gestión del desarrollo urbano en Colombia a partir de la definición de un modelo de ciudad a ser integrado en las políticas e inversiones de la Nación y 7 estrategias que pretenden contribuir a desarrollar este modelo” que resume los alcances esperados al crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga como forma organizacional administrativa que posibilite el desarrollo regional planificado, pues hace referencia a: impulso a la renovación y *redensificación* urbana, mejorar las condiciones de los asentamientos precarios, promover mecanismos de generación de empleo, mejoramiento y sostenibilidad del Espacio Público, mejorar la movilidad de las ciudades, prevención y mitigación de riesgos ambientales urbanos, mejorar la calidad de las áreas de expansión urbana y ajuste institucional y normativo. Las estrategias recogen los alcances que el distrito generaría junto con los espacios que se darían a partir de los escenarios proyectados como consecuencia de los procesos de participación de la población que constituiría el Distrito.

Si se revisan detalladamente los lineamientos expuestos en el documento CONPES se encuentran más argumentos sólidos para entender la necesidad de crear el Distrito Metropolitano; se retoma por ejemplo: ...“Consolidación de regiones funcionales: se identificará, jerarquizará y apoyará a las regiones funcionales con fines de desarrollo sostenible, planificación y asistencia técnica dirigida, en armonía con los planes de ordenamiento territorial y se divulgarán masivamente las experiencias ligadas a modelos regionales exitosos”.

Todos estos elementos motivan la propuesta de Creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga en función de desarrollar soluciones integrales a los problemas de habitabilidad que ponen en serio riesgo la visión que se tiene de la capital santandereana como “un buen vivero” y de mejorar la calidad de vida de buena parte de la población que habita en el territorio metropolitano.

4.3.2. Movilidad y Conectividad

En lo atinente a los temas de movilidad y conectividad el AMB, mediante Acuerdos Metropolitanos, ha implementado proyectos de desarrollo vial, tecnológico y científico de gran importancia para la región soportados en la capacidad instalada con que cuenta cada municipio, no obstante, la coordinación entre los cuatro municipios se hace difícil porque los intereses de cada entidad territorial se ponen por encima de las necesidades colectivas⁸⁰.

⁷⁹ MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Políticas y Lineamientos http://www.minambiente.gov.co/viceministerios/vivienda_desarrollo_territorial/desa_territ/politicas.htm .2006

⁸⁰ Como ejemplo se cita lo sucedido con el macroproyecto Sistema Integrado de Transporte Masivo Metrolínea que requería para su ejecución la aprobación expresa de cada uno de los cuatro municipios,

Movilidad y conectividad serán aspectos que modificarán hábitos y costumbres de los habitantes del futuro DMB. La puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM – Metrolínea) (ver figura 6), que atenderá un 66% del mercado del transporte⁸¹ y cuyas vías estarán lista a finales del 2008, exigirá un cambio en el transporte y la cultura ciudadana y brindará la oportunidad de modernizar la ciudad.

Este proyecto y el impacto que se genere con el remodelamiento, ampliación y adecuación de las vías que fueron objeto de la Concesión ZMB, justificarían por sí solos la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, pero además, en el curso de los próximos años se estarán ejecutando entre otros los siguientes:

a) La construcción del Anillo Vial Externo Metropolitano que facilitará la conexión del tráfico pesado entre Piedecuesta (Tres Esquinas) y Girón sin tener que circular por la ciudad de Bucaramanga.⁸² (Ver figura 7)

b) Programa Modernización Malla Vial Metropolitana. Además de la ejecución del Sistema Integrado de Transporte Metropolitano⁸³ que empezará a funcionar en los primeros meses del año 2009, es necesario afirmar que la movilidad y conectividad de los municipios del Área requieren de la ejecución de al menos 15 proyectos⁸⁴. Estos son:

- En Bucaramanga:

- Intercambiador Siete Bocas.
- Intercambiador Conexión Neomundo.
- Intercambiador Mesón de los Búcaros.
- Conexión carrera 9ª.
- Paso elevado diagonal 15-calle 56.
- Paso elevado carrera 27-calle 56.
- Paso elevado carrera 27-calle 36.
- Paso elevado carrera 29-intersección glorieta Chicamocha.
- Ampliación carrera 22, desde la calle 5 hasta la diagonal 15.
- Intersección Conucos-carrera 33-Puerta del Sol.
- Conexión avenida Quebrada Seca-Zona Industrial.

aprobación que se fue dando en forma lenta y que demandó ingentes esfuerzos institucionales para que Floridablanca se incorporara finalmente al proyecto.

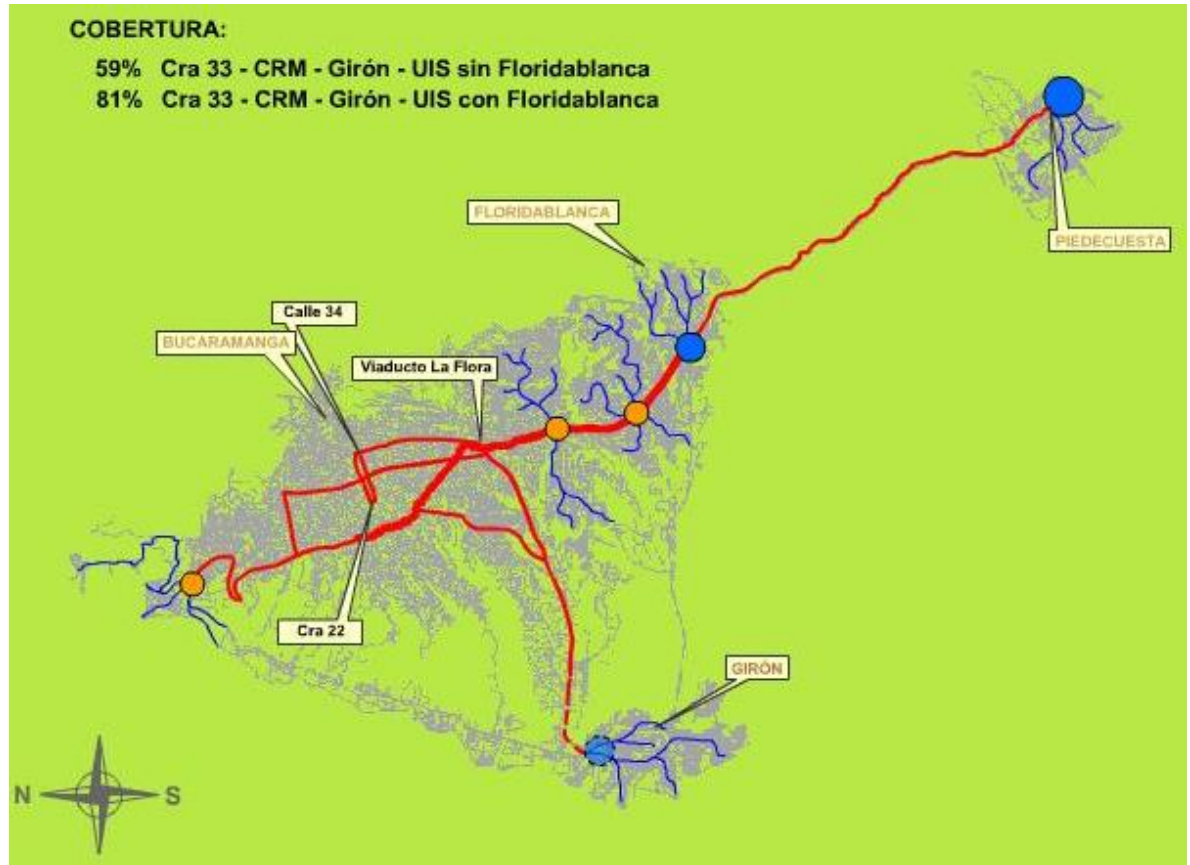
⁸¹ Así lo aseguró el gerente de Metrolínea, Félix Francisco Rueda, quién señaló que la construcción de puentes peatonales y estaciones centrales en la ciudad tendrá un costo aproximado de \$60.000 millones de pesos. VL, sep 3/07, 1 A, 11 A y 12 A.

⁸² Las inversiones proyectadas son de \$60.000 millones.

⁸³ El valor de la obra es de \$227.000 millones.

⁸⁴ Los costos estimados ascienden a los \$187.000 millones.

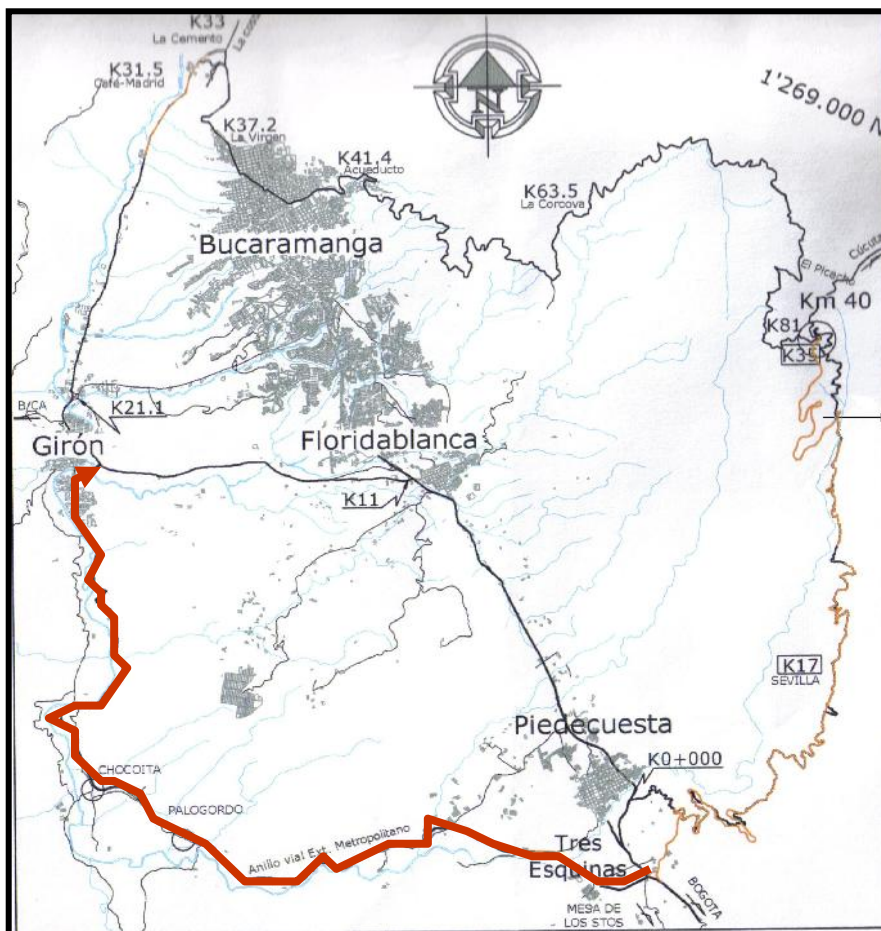
Figura 6: Plano Metrolínea STIM



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

- **En Floridablanca:**
Intercambiador San Bernardo-Zapamanga.
- **En Floridablanca-Piedecuesta:**
Tercer carril Provenza-Piedecuesta.
- **En Piedecuesta:**
Intercambiador Tres Esquinas.
Transversal Oriental Bucarica-Piedecuesta.

Figura 7. Anillo Vial Externo Metropolitano.



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

c) Construcción de Terminales Satélites de Transporte. El desarrollo de los nuevos ejes viales obliga a repensar la problemática de la Terminal de Transportes, pues es necesario complementarla con terminales satélites. Se plantea realizar al menos tres: en el Café Madrid, Floridablanca, “Papi quiero piña” y en un sitio cercano al Acueducto de Bucaramanga.⁸⁵ (Ver figura 8)

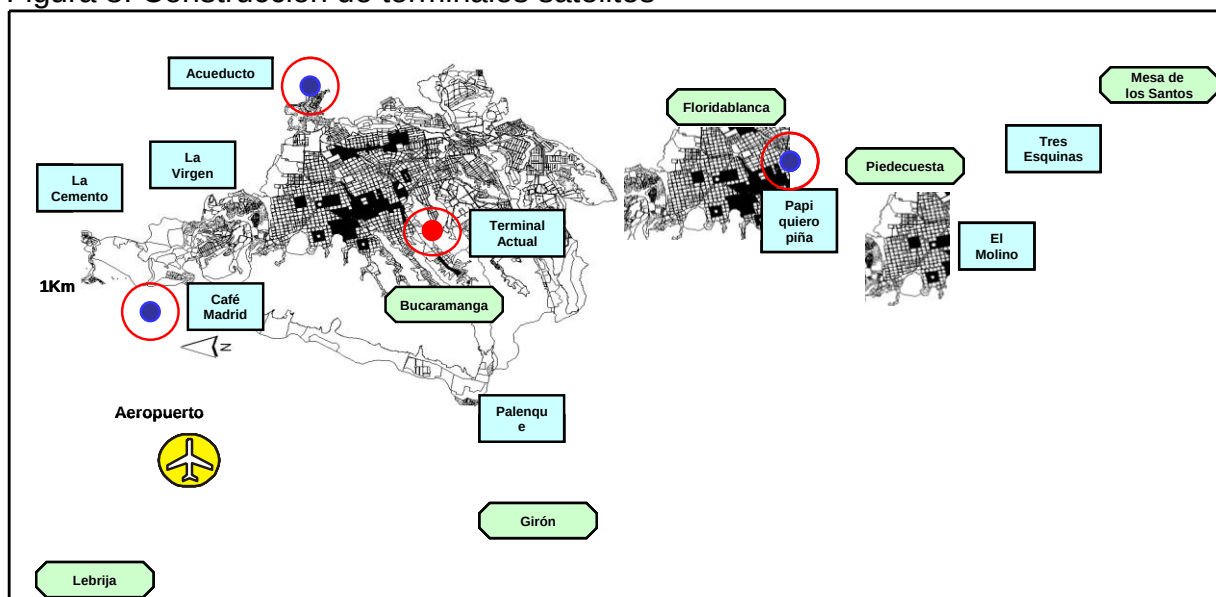
En cuanto a **Conectividad** se refiere una de las fortalezas de Bucaramanga es la existencia de un ambiente virtual en toda la ciudad, lo que está convirtiéndose en factor de atracción para el establecimiento de empresas como Contac Center Atento (Multinacional de las Telecomunicaciones) y para la realización de eventos⁸⁶. El reto es

⁸⁵ Los costos calculados son de \$5.000 millones.

⁸⁶ Bucaramanga fue seleccionada para realizar el *Octavo Congreso Latinoamericano para pymes*, enfocado específicamente a la productividad y aplicación de las nuevas tecnologías en los procesos de desarrollo de las pymes, como proyecto piloto, “debido a su denominación como Ciudad Tecnópolis de los Andes y porque además se ha caracterizado por estar siempre a la vanguardia de los avances tecnológicos”, según los organizadores del evento. ROJAS DÍAZ, Sonia Isabel. *Microempresarios: a capacitarse en nuevas tecnologías*. VL, sep 4/07, 5 A.

consolidar proyectos como el Parquesoft o el Parte Tecnológico y masificar el uso de las tecnologías de información y comunicación entre la comunidad educativa, empresarial y la sociedad civil y extender las ventajas de que hoy goza la ciudad capital al resto de municipios conurbados.

Figura 8. Construcción de terminales satélites



Fuente: Cámara de Comercio de Bucaramanga

4.3.3 Sostenibilidad

La sostenibilidad del territorio y de los procesos productivos es quizás una de las metas más ambiciosas de todo proceso de Ordenamiento Territorial, por ello además del Proyecto Hidroeléctrica del Río Sogamoso, del cual se ha hablado anteriormente, hay que mencionar los siguientes proyectos:

a) Construcción del Proyecto de Regulación Embalse de Bucaramanga. Localizado a 20 minutos de la ciudad, en el sitio conocido como Puente Tona sobre la vía que de Bucaramanga conduce a Matanza, este embalse garantizará a Bucaramanga, Floridablanca y Girón el abastecimiento de agua por un periodo de 25 años, hasta el 2032, según el gerente del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga⁸⁷.

⁸⁷ Según el proyecto original captará las aguas del río Tona. La presa tendrá una altura de 103 m y la longitud del embalse será de 1.8 km de largo. El espejo de agua será de 52 hectáreas, con un gran potencial para el turismo ecológico. Su capacidad será de 17.6 millones de metros cúbicos y la ronda de protección será de 320 hectáreas. El costo total ascenderá a \$164.000 millones, de los cuales la Nación aportará \$40.000 millones. El tiempo de construcción será de 48 meses y entrará en funcionamiento a partir del 2012. Cfr GALVIS HERNÁNDEZ, Gustavo. *Agua para Bucaramanga*, VL, sep 11/07, 11 A; y FIGUEROA GALVIS, Germán Augusto. *La licitación se adjudicará en audiencia pública el 24 de octubre*, VL, sep 8/07, 13 A.

b) Plan Integral Metropolitano de Manejo de Residuos Sólidos y Líquidos. Complementado con un eficiente control en la fuente emisora y reciclaje en la misma contribuirá a la solución esta problemática. Este Plan requiere la ejecución de los siguientes proyectos: Programa de control de vertimientos de residuos industriales; Programa de reconversión del botadero de basura El Carrasco – PMA de la EMAB⁸⁸; Plan de reestructuración de alcantarillado de aguas lluvias y negras, Programa de asesorías para la reconversión ambiental; Programa de ubicación, manejo y control de escombreras; Estudio de Viabilidad para el cambio de sistemas de tratamiento de aguas sobre las quebradas de la Escarpa Occidental.

4.3.4 Servicios públicos y sociales

En este tópico es necesario mencionar los siguientes proyectos, unos en ejecución y otros pensados para el corto plazo:

Parque Interactivo de Ciencia y Tecnología. Tendrá como objetivo “Conseguir que los niños, jóvenes y adultos se sensibilicen y se relacionen con los adelantos científicos y tecnológicos, desarrollando educación a través de sistemas lúdicos recreativos, a fin de lograr la apropiación de conocimientos y el desarrollo de la creatividad para aumentar el potencial humano”. Este proyecto es una muestra de lo que se puede lograr cuando hay articulación entre los sectores público y privado en torno a proyectos estratégicos como éste de acercar al departamento de Santander “a la sociedad del conocimiento”⁸⁹.

Centro de Convenciones Metropolitano. Actualmente se debaten diferentes opciones para su localización. En Bucaramanga: NEOMUNDO, Hotel Chicamocha, El Pilar y CENFER⁹⁰; en Floridablanca la Licorera de Santander. Se pretende conseguir que el DMB sea competitivo en la organización de eventos nacionales e internacionales.

Constitución de la empresa Triple A. Una empresa que maneje lo relacionado con los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en forma eficiente mediante acciones integrales proyectadas a largo plazo, de tal manera que se facilite la revisión de los

⁸⁸ Según el POT de Girón El Carrasco ocasiona problemas ecológicos de contaminación de los recursos hídricos, debido en gran parte a las aguas residuales vertidas directamente a estos ecosistemas, situación que afecta la salud y el bienestar de los gironeses y en general su calidad de vida y la de su entorno ambiental.

⁸⁹ El Parque interactivo de Ciencia y Tecnología, inaugurado a finales del 2006, aspira a ser el “mas grande de Suramérica, con 20.000 metros cuadrados. La Gobernación de Santander ha invertido más de \$3.000 millones, de los \$14.000 millones que se requerían. Además de las salas funcionará allí Tecnoparque, proyecto del SENA para jóvenes empresarios. Su portafolio de servicios superará los de Maloka de Bogotá y Eureka de Medellín”. Cfr Periódico 15, 15 de diciembre de 2006, pág 3. Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga.

⁹⁰ En caso de ejecutarse en CENFER el proyecto contempla la ampliación de los actuales pabellones, la construcción de un centro de convenciones para 2.000 personas y el levantamiento de 10 salones para eventos múltiples. Según la presentación que el presidente de la Junta Directiva, Alfredo Acebedo Silva realizó en el marco de la celebración de los 150 años de fundación del Estado Soberano de Santander. La inversión estimada es de \$5.000 millones.

Planes de Ordenamiento Territorial y las acciones de renovación urbana y ampliación del perímetro urbano.

4.3.5. Reordenamiento y nueva dinámica económica: el desarrollo de la iniciativa de competitividad para Santander

El reordenamiento y la nueva dinámica económica en la que debe entrar la región, específicamente en lo que tiene que ver con la ejecución de proyectos asociados con la “Iniciativa de Competitividad para Santander”, implica crear condiciones favorables para el desarrollo empresarial y social de la región. Es urgente mejorar la infraestructura vial y de transporte para facilitar la conectividad regional y movilidad local, generalizar la creación de plataformas tecnológicas adecuadas, desarrollar espacios que potencien parques tecnológicos o industriales, zonas francas, etc., e implementar una serie de estrategias, entre las cuales se pueden mencionar:

- Creación de condiciones financieras y tributarias favorables en el entorno local para atraer inversión y estimular la *asociatividad* y el capital de riesgo a partir del manejo de beneficios tributarios (Predial, Industria y Comercio) para las nuevas empresas que se instalen en el DMB y generen empleo.
- Identificación y estructuración de cadenas productivas y organización de “clusters” que contribuyan a especializar y *espacializar* la economía del DMB y fortalezcan los mecanismos de integración y complementariedad.
- Disminuir el nivel de informalidad de la economía e incrementar la capacidad de gestión y de acceso al crédito de las Famiempresas y Microempresas.
- Masificación de las tecnologías de información y comunicación en los ámbitos educativo, empresarial y familiar y desarrollo de proyectos de envergadura como el ParqueSoft.
- Seguridad pública y privada.
- Transparencia y eficiencia de las políticas públicas.
- Posicionamiento de la “Marca Territorial de Santander” y establecimiento de una agencia de promoción de la inversión extranjera para Santander⁹¹.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto (en un proceso similar al que sucedió en el contexto departamental) se generará un proceso de *relocalización* de los sectores productivos en la zona metropolitana de Bucaramanga, resultado de la aplicación de la normatividad contemplada en los Planes de Ordenamiento Territorial⁹² y en respuesta a

⁹¹ También se había propuesto la creación del Centro Regional de Inversión de Información y Tecnología encargado de la promoción de proyectos y/o empresas regionales, utilizando la red de centros de Inversión de la ONUDI a fin de permitir una mayor integración de las empresas de la región con el mercado internacional de bienes y servicios (CORPLAN).

⁹² El POT de Bucaramanga adoptó los usos clasificados en el Código Internacional Industrial Uniforme, que establece entre otras normas las condiciones dentro de las cuales deben operar este tipo de factorías, razón por la cual se deben trasladar los establecimientos comerciales, industriales y rotacionales como joyeros, calzado, confecciones, bares y discotecas, entre otros, y para el efecto se fijó como fecha límite el 31 de diciembre de 2007. Actualmente cursa en el Concejo de Bucaramanga la propuesta de aplazar la aplicación de esta norma por dos años más, pues además de que el

los esfuerzos del sector empresarial para hacerse más competitivo y enfrentar los retos de la globalización y la entrada en vigencia de los acuerdos de libre comercio, especialmente con los Estados Unidos⁹³. Uno de los sectores que podría entrar en este proceso es el de la avicultura, bien en función de cercanía con las zonas de producción de materias primas (Llanos orientales o Córdoba), o de los bajos costos de importación de las mismas debido a la reevaluación del peso frente al dólar, perspectiva que lo llevaría a orientar el establecimiento de infraestructura en lugares aledaños a los puertos del país⁹⁴.

Otros sectores como el de metalmecánica⁹⁵ y calzado⁹⁶ deberán también *relocalizarse* en función de las nuevas vías de comunicación (Anillo Vial Metropolitano), accesibilidad (dificultades creadas por la entrada en funcionamiento del Sistema de Transporte

desbordamiento del río de Oro, ocurrido en febrero de 2005, afectó 65 hectáreas de la zona industrial de Chimitá, los empresarios no se han preparado para realizar dicho proceso de *relocalización*. VALENCIA S. Ana María. “Hoy deciden si aplazan el traslado de los empresarios a la zona industrial”. VL, sep 29/07 11 B.

⁹³ Colombia ha firmado sólo dos Tratados de Libre Comercio (el G3, Colombia-México, el CAN-MERCOSUR) y la política económica y comercial a seguir, según el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es emular a los otros países de la región que tienen firmados múltiples Tratados de Libre Comercio, así: Chile 14, México 12, Costa Rica 6, Guatemala 5, El Salvador 5, Nicaragua 4 y Honduras 4. La meta es que en el 2010 Colombia tenga firmados 9 Tratados de Libre Comercio y acceso a 54 países con más de 1.000 millones de consumidores. “Gracias a estos acuerdos podremos llegar a la cifra de US\$28.000 millones al final de este año y hacer crecer las exportaciones por encima de los US\$40.000 millones en el 2010”, aseguró el Ministro Luis Guillermo Plata. Además del TLC con Estados Unidos, el TLC con Cuba se firmó a finales del 2006, el TLC con Chile en enero de 2007, el TLC con Centroamérica el 9 de agosto de 2007, el TLC con Canadá está en proceso de negociación de manera conjunta con el Perú, al igual que el TLC con AEL/EFTA (Asociación Europea de Libre Comercio, conformado por Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) y las conversaciones para el TLC CAN- Unión Europea que iniciaron el 7 de septiembre, culminarán en marzo de 2008. MACHADO, José Oscar. “A la conquista de mercados. Colombia pretende tener 9 Tratados de Libre Comercio en 2010” VL.

⁹⁴ Según datos de FENAVI la producción de huevo en Colombia se comporta de la siguiente manera: región central 32%, Santanderes 24%, Valle 24%, Antioquia 12%, eje cafetero 4% y Costa Atlántica 4%. US\$ 1.400 millones es el valor estimado de la producción anual avícola. El sector emplea 240.000 personas de 300 municipios colombianos. Colombia importa anualmente 2.5 millones de toneladas de maíz, de las cuales la industria avícola santandereana procesa 900 y es un sector cuyas proyecciones de crecimiento para el año 2007 se acercan al 10% Cfr VL, sep 1/07, 5 A.

⁹⁵ En la zona industrial de Chimitá, Girón, funciona actualmente un conglomerado de empresas que ofrece servicios complementarios al sector transporte (hay unos 300 negocios) y se consigue el 90% de los productos y servicios que se requieren. Cfr. *Zona industrial de Chimitá, Girón*, VL, sep 15/07/5B.

⁹⁶ En la actualidad se encuentran 2.500 talleres inscritos en la Cámara de Comercio, el 40% de las empresas que hay en la ciudad dedicadas a la producción de calzado y cada taller generan unos 30 empleos. Si se contara todo el empleo informal se podría estar hablando de unos 120.000 empleos. Recientemente tres agremiaciones de productores y proveedores (Acicam, Asoincal's y Aspecol) lanzaron la campaña “Mi calzado colombiano hecho con calidad”, con la cual esperan contrarrestar el impacto de las importaciones chinas y tienen proyectado impulsar una zona franca de calzado localizada en un lote de 39 hectáreas en la zona industrial de Chimitá, que tendrá un costo de \$200.000 millones – según proyecciones de la firma consultora Araujo Ibarra-, con espacio para 25.000 trabajadores y que se construirá en un término de 5 años con el objetivo de apostarle a la competitividad, a las exportaciones y a la reducción de costos en aproximadamente un 35%. Cfr CÁRDENAS, Juan Manuel. “Con calidad calzado local peleará el mercado”, VL, sep 1/07, 1 A y 6 A y “Santander está en mora de definir sus zonas francas”, VL, Sep 2/07, 1E, 3E.

Masivo⁹⁷) o búsqueda de economías de aglomeración. De hecho Piedecuesta ya modificó su Plan de Ordenamiento Territorial y estableció a Guatiguará⁹⁸ como una zona industrial. Desde el punto de vista institucional se prevé la necesidad de construir un Parque Industrial y el establecimiento de zonas francas en el AMB⁹⁹.

Una vez analizadas las anteriores consideraciones se concluye que es necesario abordar de manera unitaria, integral u holística el proceso de Ordenamiento Territorial de los 4 municipios del AMB bajo la figura del DMB, para efectos de darle mayor competitividad y funcionalidad al territorio regional.

4.4 GLOBALIZACIÓN Y COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

La globalización debe entenderse como un proceso que ha permitido el acercamiento entre sociedades de diferentes latitudes a raíz de las transformaciones tecnológicas y comunicacionales, configurando una comunidad mundial dentro de la cual la *transnacionalización* del capital se apropió del escenario mundial reorganizando espacialmente la producción.

Es necesario reflexionar sobre el quehacer, es decir, sobre la plataforma o el conjunto de cambios que las sociedades y las regiones deben implementar para participar exitosamente en dicho proceso, o al menos para prepararse de la mejor forma posible en el propósito de disminuir los efectos nocivos que se pueden derivar de los desequilibrios sociales, ambientales y regionales¹⁰⁰ que genera el fenómeno, máxime cuando la agudización de la competencia internacional entre capitales, en medio de una desregulación y flexibilización de los mercados ha auspiciado una nueva división

⁹⁷ Según el gerente de Metrolínea, Félix Francisco Rueda, el 66% del mercado del transporte será atendido por Metrolínea cuando el sistema integrado comience a operar a finales del 2008, tan pronto la red vial de la ciudad esté lista. Cfr VL, sep 3/07, 1 A, 11 A y 12 A.

⁹⁸ Uno de los primeros proyectos que se establecerán en dicha área será el de la construcción de la Planta Procesadora de Cacao de Santander con un costo de \$1.900 millones que convertirá el grano en chocolate. Este proyecto estará en manos del SENA y de la UIS. Cfr VL, sep 7/07.

⁹⁹ En Colombia hay 11 zonas francas, en República Dominicana 50, en Costa Rica 35; la estrategia de zonas francas ha sido utilizada por países como Japón, Corea, Taiwán e Irlanda. La Directora Ejecutiva de la Comisión Regional de Competitividad, Martha Pinto de DeHart, presentó la propuesta de constitución de zonas francas en Santander y las perspectivas señalan que éstas podrían quedar en el Parque Industrial de Guatiguará, Zona industrial del Chimitá (sector calzado) o en las inmediaciones de Barrancabermeja. Cfr CÁRDENAS, Juan Manuel. “Santander está en mora de definir sus zonas francas”, VL, Sep 2/07, 1E, 3E.

¹⁰⁰ La globalización se ha convertido en un proceso contradictorio, desigual, heterogéneo, discontinuo y asincrónico, de naturaleza estructural de largo plazo, que se desarrolla bajo el papel catalizador de los países industrializados y se reproduce en las diferentes esferas de acción, expresión, reflexión y comportamiento de las sociedades internacionales: la económica, la política y la cultural. Estas relaciones exigen que tanto el Estado, en su función de catalizador del interés colectivo, como los diferentes actores sociales, unan sus esfuerzos para definir y materializar una estrategia proactiva con el fin de gozar de las ventajas que ofrece la globalización y lograr una inserción sólida y perdurable en el escenario internacional - global GARAY, Luis J. Globalización y crisis. Universidad Nacional – Tercer Mundo, Bogotá, 1999, pág. 10. También, Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad? Colombia: COLCIENCIAS –Tercer Mundo, Bogotá 1999.

internacional del trabajo¹⁰¹, una progresiva integración de los mercados financieros internacionales, una acelerada regionalización del espacio económico mundial, una generalización de alianzas y asociaciones entre capitales y corporaciones transnacionales y, consecuentemente, mayores exigencias para la coordinación de las políticas macro entre las mayores economías del mundo capitalista¹⁰².

La revolución informática y de las comunicaciones, especialmente durante las dos últimas décadas, ha impulsado nuevas tecnologías propicias a la automatización flexible, a la descentralización espacial de los procesos productivos y, en fin, al cambio de organización de la producción y acumulación del capital con la instauración del *postfordismo*, situación que ha posibilitado el que la globalización haya trascendido la internacionalización del capital y tomado la fisonomía de una socialización global cada vez más intensa.

Pero si eso acontece en el conjunto de relaciones económicas, también hay que destacar el papel que adquieren los espacios territoriales subnacionales y *transfronterizos* en los procesos de integración en todo el mundo; éstos permiten articulaciones positivas que pueden generar conjuntos de empresas pequeñas y medianas, vinculadas estrechamente entre sí en procesos de especialización y cualificación de los factores de competitividad a partir de una inserción en los mercados mundiales a través de su vinculación con grandes firmas transnacionales.

La dinámica de la globalización ha hecho que se debiliten los procesos de crecimiento y desarrollo económico en ciertas regiones, que se conserven en algunas, y, quizás lo más importante, que se desencadenen procesos de reconfiguración regional, dependiendo de la definición, reestructuración y búsqueda de nuevas vocaciones productivas y de la dotación de servicios físicos y de recursos humanos calificados¹⁰³.

Todo esto ha exigido que las regiones tengan que comprender sus dinámicas, reconozcan sus fortalezas y oportunidades, evalúen sus debilidades y deficiencias y mejoren los horizontes de gobernabilidad con el fin de alcanzar mayores niveles de articulación regional (también al interior de las mismas) y de inserción en el mercado mundial¹⁰⁴. Puede anotarse entonces que un efecto particularmente importante de la globalización es la configuración de grandes bloques económicos y el fortalecimiento de las ciudades y regiones transformadas en nuevos actores dentro la competencia internacional por capital, tecnología y mercados, lo que hace que los territorios

¹⁰¹ El rápido crecimiento de redes integradas de producción global organizadas y controladas por grandes corporaciones, que caracteriza el paso de una economía internacional a una globalizada, generan una división internacional del trabajo distinta, basada -entre otros factores- en una nueva organización espacial y articulación de la producción y de los mercados.

¹⁰² DABAT, A. Globalización mundial y alternativas de desarrollo. En: Nueva Sociedad. No. 132, 1994, pág. 46-48.

¹⁰³ ACOSTA, Sil Marina. De la economía ambiental al desarrollo sostenible, 1998.

¹⁰⁴ Los procesos de globalización están reproduciendo articulaciones en torno a núcleos de acumulación y crecimiento *microrregionales* que pueden ser regiones, ciudades o metrópolis...en una economía intensamente *transnacionalizada* las principales áreas metropolitanas son los escenarios que conectan entre sí a las economías de diversas sociedades. LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio (comp). Globalización. Incertidumbres y posibilidades. IEPRI-Tercer Mundo. Santafé de Bogotá, 1999, págs. IX-X.

organizados jueguen ahora un papel completamente diferente al entrar de lleno en la competencia y búsqueda de la competitividad¹⁰⁵.

El nuevo paradigma tecnológico y productivo ha generado una redistribución de las fuerzas productivas, un nuevo modelo selectivo de incorporación/exclusión de áreas y una dura competencia entre regiones y ciudades por la atracción de inversiones, generando una competitividad interregional en el marco de una economía altamente globalizada.

Es este contexto se desarrolla el proceso de modernización de la estructura política y administrativa del Área Metropolitana de Bucaramanga y de los municipios que la conforman. Es un referente necesario para facilitar la ejecución de la agenda de competitividad territorial y de inserción de la economía regional en los mercados internacionales y el marco dentro del que se inscribe la necesidad de crear del Distrito Metropolitano de Bucaramanga. El papel de cada una de las regiones o territorios dentro del escenario globalizador no es el de esperar que el Estado solucione las limitantes y problemas del desarrollo para luego dar paso a las políticas de competencia y participación en los mercados internacionales. Se hace urgente adecuar estas regiones o territorios para aprovechar las oportunidades que a su vez genera la globalización y dar cabida a la solución de los problemas sociales que anquilosan el desarrollo económico.

Es lógico esperar que los efectos de la globalización sean disímiles en cada una de las regiones de los países en vía de desarrollo, debido a las diferentes estructuras políticas y económicas que las sustentan. De la capacidad de reacción que estas estructuras políticas y económicas regionales posean depende el grado de asimilación y desempeño competitivo de las mismas ante los mercados mundiales.

La región ha tomado mayor conciencia de esta problemática y de la necesidad de prepararse de una manera adecuada para el futuro inmediato, tal y como lo indican los siguientes hechos:

- La expedición por parte de la Gobernación de Santander del decreto número 00304 de diciembre 6 de 2005, mediante el cual se configuraron ocho Núcleos de Desarrollo Provincial: Guanentá, García Rovira, Comunero, Mares, Vélez, Carare-Opón, Soto Norte y Área Metropolitana, que permitirán especializar y aprovechar las potencialidades de desarrollo de cada una de estas regiones.
- La conformación de un bloque político regional de Senadores y Representantes de Santander, liderado por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, que permitirá visionar y coadyuvar en la búsqueda de inversiones nacionales para los proyectos estratégicos que requiere la región.
- El espíritu de colaboración y cooperación que se está gestando entre los sectores público, privado y academia -sector del conocimiento-, unido a los requerimientos empresariales y gremiales consolidan la articulación Universidad, Sociedad y Conocimiento - Sector productivo. Para el efecto se han establecido

¹⁰⁵ BERVEJILLO, Federico. Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial. ILPES/CEPAL/NACIONES UNIDAS. Documento LC/IP/G.99--96/34. Bogotá, noviembre 30 de 1996.

alianzas estratégicas y sinergias entre la Cámara de Comercio de Bucaramanga, DANE, Banco de la República y las Universidades Industrial de Santander, Autónoma de Bucaramanga, Pontificia Universidad Bolivariana, Santo Tomás de Aquino y Cooperativa de Colombia, con el apoyo de los gremios, empresarios, clase política regional y sociedad civil, para impulsar y gestionar iniciativas como el Observatorio de la Competitividad Regional, la Agencia de Desarrollo Local y sus proyectos estratégicos.

Se requiere de una institucionalidad fuerte y de una lógica de planificación mayor y de largo plazo para desarrollar la agenda de competitividad de la región. La modernización de la gestión pública municipal debe orientarse a la promoción del desarrollo económico y social integral de la región metropolitana como distrito cohesionado territorialmente, con una organización administrativa que le permita consolidar sus vocaciones económicas, fortalecer sus identidades culturales y estructurar un esquema jurídico-político flexible y adaptado a las nuevas dinámicas del desarrollo regional, pues con la globalización las regiones deben proyectarse como una unidad con identidad reconocida, como una totalidad diferenciada capaz de generar un proyecto altamente organizado de sus factores productivos, sociales y culturales para obtener mayor competitividad, productividad y por que no, cierta autonomía político-administrativa.

4.5. FINANZAS PÚBLICAS

El análisis de las Finanzas Públicas Municipales es fundamental para hacer seguimiento y evaluación a la eficiencia fiscal y administrativa de las entidades territoriales y permite conocer y entender la influencia de las decisiones de política macroeconómica en la dinámica de los cuatro municipios de la Zona Metropolitana. Este análisis está soportado en el estudio de los ingresos, los egresos y la inversión pública y permite identificar los beneficios frente a la posibilidad real de crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga.

En la tabla 5 se presenta el consolidado de los ingresos y egresos de los municipios del Área durante la vigencia 2006. Los ingresos recibidos por las cuatro alcaldías ascendieron a la suma de \$512.559 millones; Bucaramanga recibió el 61%, Floridablanca el 19%, Girón el 14% y Piedecuesta el 6%. Se comprometieron durante la vigencia en total pagos por \$499.037 millones, equivalente a una ejecución real del 97,4%.

Tabla 5. Total Consolidado de Ingresos y Egresos - Municipios AMB

Municipios Area Metropolitana de Bucaramanga - Año 2006					
	B/MANGA	F/BLANCA	GIRON	P/CUESTA	AMB
Ingresos					
Ingresos Operacionales	92.142	25.330	13.933	11.981	143.386
Sistema General de Participaciones	130.269	49.139	34.288	7.854	221.550
Participaciones y Transferencias	14.470	4.580	10.831	2.323	32.204
Crédito	6.874	7.500	0	2.499	16.873
Otras Fuentes	49.271	2.130	6.078	6.107	63.586
Reservas Presupuestales	18.781	9.591	4.447	2.141	34.960
Total Ingresos	311.807	98.270	69.577	32.905	512.559
Egresos					
Funcionamiento	47.519	14.580	7.385	7.093	76.577
Inversión Pública	214.462	72.858	65.237	18.263	370.820
Servicio de la Deuda	3.166	849	856	0	4.871
Otras Aplicaciones	8.789	572	0	7.898	17.259
Reservas Presupuestales	17.993	4.858	4.889	1.770	29.510
Total Egresos	291.929	93.717	78.367	35.024	499.037
Ingresos - Egresos	19.878	4.553	-8.790	-2.119	13.522

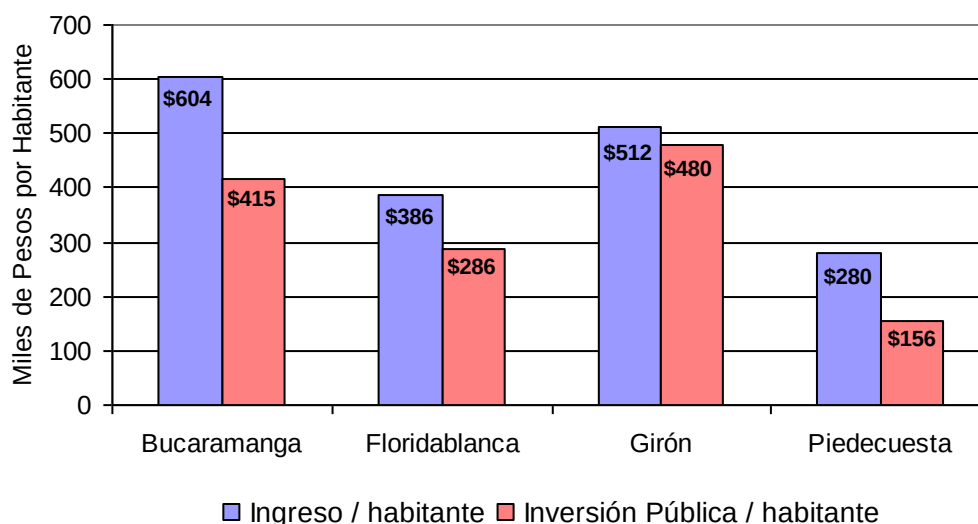
Fuente: Secretarías de Hacienda Municipal, Clasificación Cámara de Comercio de Bucaramanga.

Al comparar la sumatoria de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, es decir los Operacionales¹⁰⁶ de los cuatro municipios (\$143.386 millones) con el consolidado de sus Gastos de Funcionamiento (\$76.577 millones), se aprecia que por cada \$100 que se recibieron por estos ingresos se gastaron \$53 en funcionamiento, de lo que se deduce que el consolidado del Área Metropolitana de Bucaramanga es auto-sostenible en su operación. Al convertirse en distrito (categoría especial) este gasto estaría limitado al 50% de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, liberando recursos propios para mejorar la inversión.

Una evaluación del ingreso público per-cápita en el año 2006 muestra que en Bucaramanga éste fue de \$604.000 por habitante y que superó a los demás municipios. Girón obtuvo \$512.000, Floridablanca, \$386.000 y Piedecuesta \$280.000 por habitante, respectivamente. De la comparación se puede concluir que hay una diferencia representativa que da medida de la falta de equidad manifiesta en la distribución del ingreso municipal y por tanto del beneficio social que se logra con la inversión pública local. La inversión pública beneficia en mayor medida a Bucaramanga al invertir \$415.000 por habitante; le sigue Girón con \$480.000, Floridablanca con \$286.000 y Piedecuesta con \$156.000 por habitante en cada caso.

¹⁰⁶ Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación son los generados por las actividades propias del municipio, no tienen restricción de uso y son los únicos que pueden cubrir los Gastos de Funcionamiento.

Gráfico 26. Ingreso e Inversión Pública por habitante - Año 2006



De los \$512.559 millones de ingresos totales que recibieron en el año 2006 los cuatro municipios, el Sistema General de Participaciones¹⁰⁷ representó la mayor cuantía con el 43%; le siguieron los Ingresos Operacionales con el 28%, Otras Fuentes con el 12%, las Reservas Presupuestales con el 7%, las Participaciones y Transferencias con el 6% y el Crédito con el 3%.

El Ingreso Operacional per-cápita refleja la capacidad operativa de un municipio. Durante el año 2006 este rubro alcanzó en Bucaramanga la suma de \$178.000 por habitante, en Girón de \$103.000, en Piedecuesta de \$102.000 y en Floridablanca de \$99.000. Estas cifras reflejan la diferencia representativa que existe en la distribución del ingreso y las disparidades existentes en una misma *especialidad*.

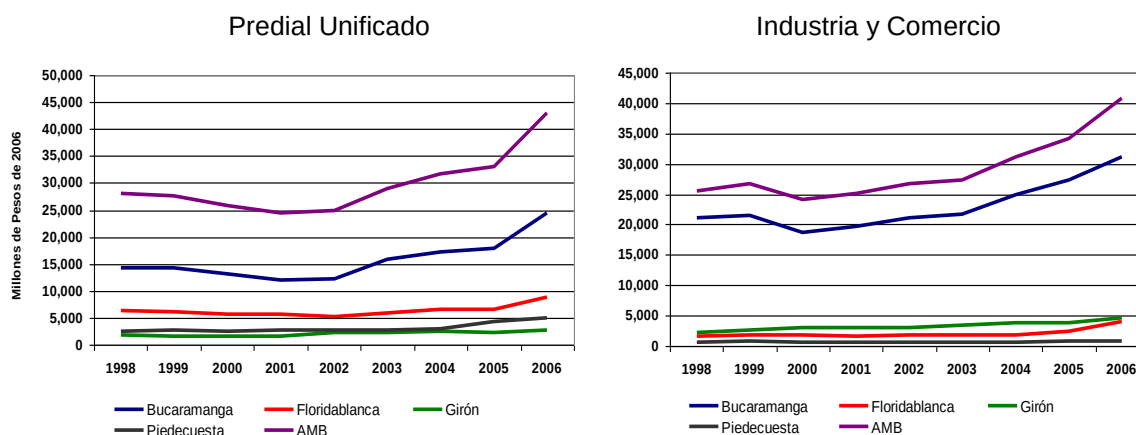
La dinámica de los ingresos tributarios¹⁰⁸ muestra las diferencias existentes en la recolección de este ingreso, que en promedio representa más del 78% de la operación y constituye la principal fuente de *autosostenibilidad* de las entidades territoriales. Durante el periodo 1998 – 2006 el Impuesto Predial Unificado en Bucaramanga tuvo un incremento a partir del año 2002, producto del aumento en las tarifas y del auge en la construcción, convirtiéndose esta entidad territorial en la que define la senda del crecimiento total del Área Metropolitana. Por el contrario en Floridablanca, Girón y Piedecuesta el recaudo se ha mantenido estable, sólo con un repunte del 33% y 28%, respectivamente, durante el año 2006 en los municipios de Floridablanca y Girón, debido a la actualización catastral y al incremento en la construcción de vivienda. (Ver gráfico 20)

¹⁰⁷ Son los recursos que transfiere la Nación directamente a cada municipio y tienen como destinación exclusiva la Inversión Pública. Las Otras Fuentes corresponden a recursos obtenidos por la Venta de Activos, Utilidades en Sociedades e Inversiones y Recursos del Balance y por último las Participaciones y Transferencias son recursos que recibe el municipio por parte de entidades nacionales, del Departamento y de aportes de cofinanciación.

¹⁰⁸ Compuestos por los impuestos de Industria Comercio, Predial Unificado, Sobretasa a la Gasolina y otros como Pesas y Medidas, Nomenclatura Urbana, Avisos y Tableros y Espectáculos Públicos, entre otros.

La dinámica del Impuesto de Industria y Comercio es similar a la del Predial Unificado. En este caso también Bucaramanga define la senda de crecimiento en la Zona Metropolitana y es el municipio de mayor recaudo. En los otros tres municipios no se aprecia crecimiento significativo, sólo en Floridablanca el recaudo por este concepto creció el 63% en el último año analizado, producto de una mayor formalización en el sector comercial.

Gráfico 27. Evolución del recaudo total de los tributos Predial Unificado e Industria y Comercio – Año 2006



En el año 2006 el recaudo de los ingresos tributarios presenta unas características particulares en cada municipio que dependen básicamente de la especialización de cada uno, beneficiándose en mayor medida aquellos cuya vocación comercial e industrial es más fuerte. Los ingresos tributarios de Girón y Bucaramanga dependen en mayor medida del Impuesto de Industria y Comercio dada su vocación comercial e industrial, representan el 44% y 42% de los tributos en cada caso. Los ingresos tributarios de Piedecuesta y Floridablanca dependen mayoritariamente del Impuesto Predial Unificado –IPU–, dada su condición residencial; este impuesto representa el 56% y 46% de los tributos, respectivamente. (Ver gráfico)

La dependencia de ciertos impuestos y de manera especial la necesidad de los municipios de ser *autosostenibles* financieramente trae como consecuencia que se aprueben diferentes estructuras tarifarias para liquidar los impuestos de Industria y Comercio e IPU, lo que genera condiciones diferenciales de competitividad entre los municipios y conlleva a la falta de equidad hacia los contribuyentes que habitan un territorio conurbado. Los que siguen son algunos ejemplos de la diferenciación en las tarifas del impuesto de Industria y Comercio: a) Para actividades Industriales como la fabricación de productos alimenticios Bucaramanga muestra la tarifa más baja con el \$2,5 por mil de las Ventas Netas, seguido por Floridablanca y Girón con un \$4 por mil y Piedecuesta con el \$5 por mil; b) Para las confecciones Bucaramanga también cuenta con la tarifa más baja con el \$2 por mil; le siguen Girón con el \$3,5 por mil, Floridablanca con el \$4 por mil y Piedecuesta con el \$5 por mil. Esta situación se repite en las demás actividades de los sectores industrial, comercial, servicios y financiero.

Gráfico 28. Composición de los Ingresos Tributarios – Año 2006

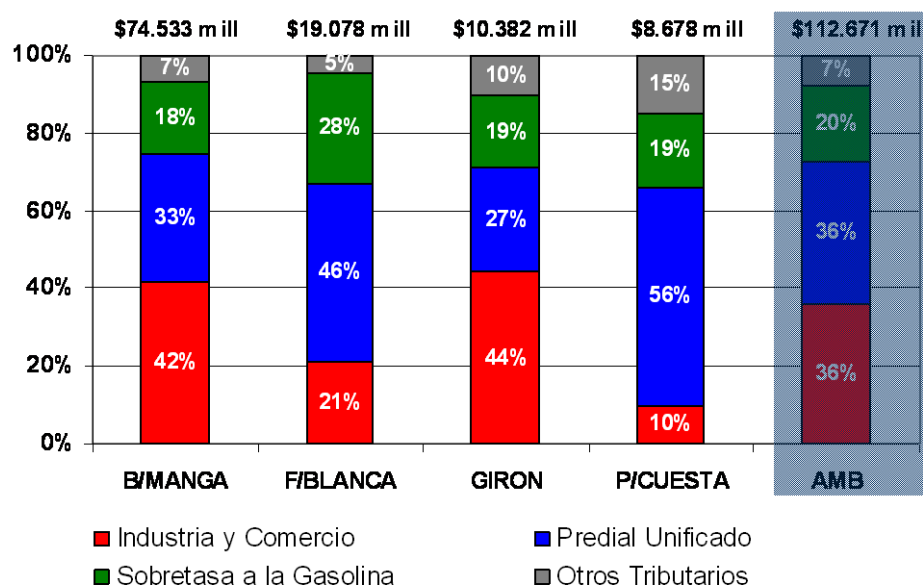
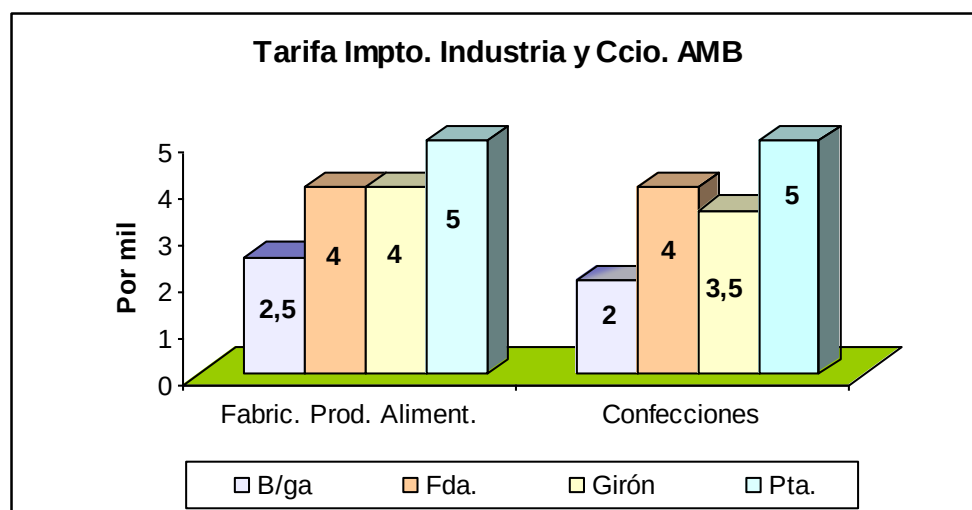


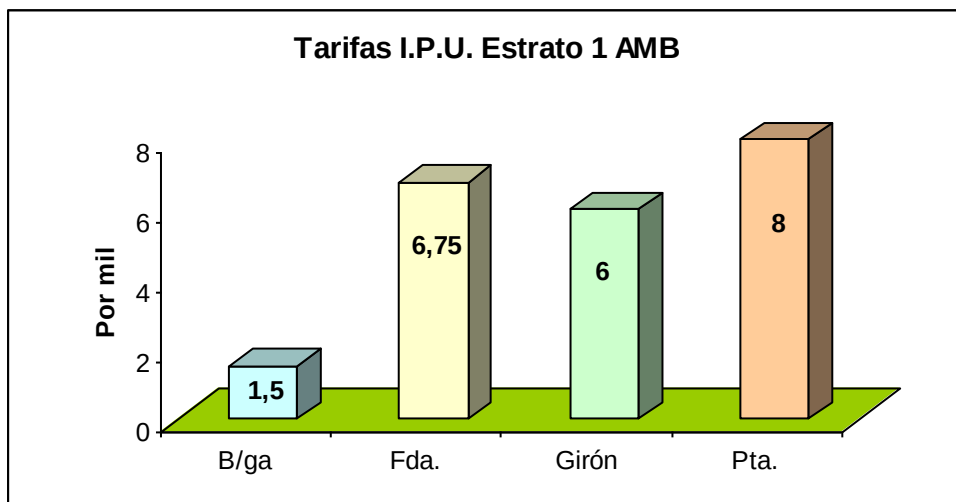
Gráfico 29. Tarifas Impuesto Industria y Comercio



El análisis del Impuesto de Industria y Comercio refleja un desequilibrio entre el recaudo del municipio de Bucaramanga (80%) y el total de su población que llega sólo al 50% del consolidado del AMB, resultado de la mayor capacidad adquisitiva de ciertos sectores sociales de la capital santandereana que concentra un número considerable de establecimientos industriales y comerciales. Esta situación provoca el desplazamiento del consumo desde los demás municipios hacia Bucaramanga, sin que ello signifique la redistribución social de estos recursos hacia la población que contribuye a generarlos.

Las tarifas del Impuesto Predial son más costosas en Floridablanca, Piedecuesta y Girón que en Bucaramanga, en razón a que su vocación residencial genera dependencia financiera de este impuesto. Por ejemplo, mientras los habitantes del estrato 1 en Bucaramanga pagan una tarifa del 1,5 por mil del avalúo catastral, los de Girón pagan el 6 por mil, los de Floridablanca el 6,75 por mil y los de Piedecuesta el 8 y 10 por mil. Esta dinámica se aprecia en todos los estratos y destinos del Predial Unificado.

Gráfico 30. Tarifas Impuesto Predial Unificado

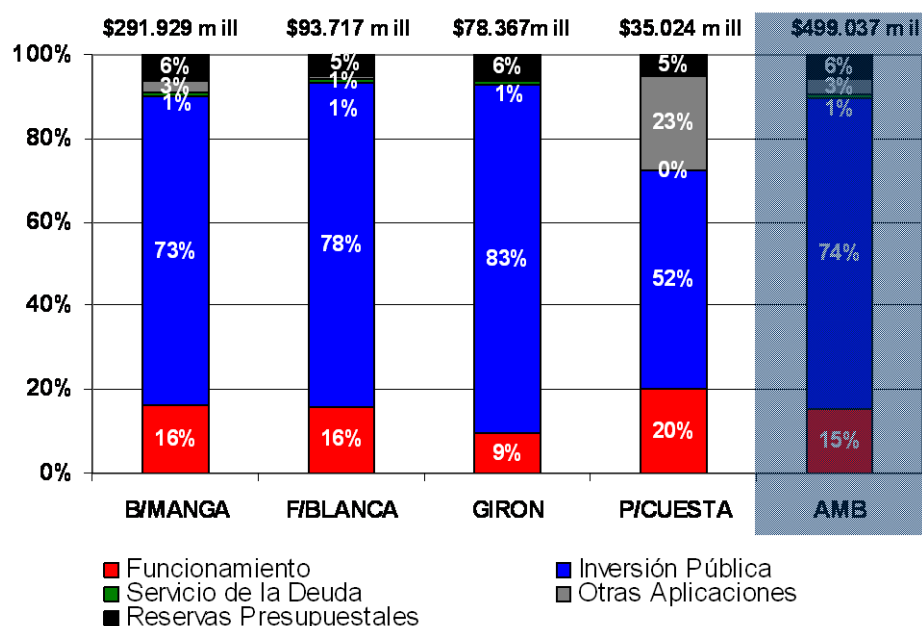


A diferencia de los dos impuestos mencionados anteriormente las tarifas de la Sobretasa a la Gasolina son similares en todos los municipios del Área. De igual forma que los impuestos anteriores éste beneficia también en mayor proporción a Bucaramanga que recibe con el 61% del total recaudado; le sigue Floridablanca con el 24%, Girón con el 9% y Piedecuesta con el 7%. El consumo no se restringe a los ciudadanos de un municipio en particular por lo que no es proporcional a los habitantes de cada uno, por el contrario se concentra en aquellos municipios en los que circula un número mayor de automotores.

De los \$499.037 millones que comprometió el gasto público en el consolidado del Área durante el año 2006 el 58% correspondió a Bucaramanga, el 19% a Floridablanca, el 16% a Girón y el 7% a Piedecuesta. Cerca del 15% de estos recursos se destinó para funcionamiento y el 74% para inversión pública.

En el año 2006 los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga estaban clasificados en primera categoría, según lo dispuesto en la ley 617 de 2000, lo que les permitió gastar hasta el 65% de sus Ingresos Corrientes de Libre Destinación en funcionamiento. Con la creación del Distrito Metropolitano (categoría especial) el límite de gasto en funcionamiento sería del 50%, lo que liberaría mayores recursos propios para priorizar en inversión pública y mejorar el nivel de endeudamiento.

Gráfico 31. Composición de los Egresos Totales – Año 2006



La inversión pública durante el año 2006 muestra las siguientes características:

En Bucaramanga los recursos del Sistema General de Participaciones – SGP- beneficiaron en mayor proporción a los sectores de Educación y Salud. Dentro del total de recursos invertidos en cada uno de estos sectores el SGP financió, en el sector Educación el 96% y en Salud el 52%.

Los Recursos Propios se orientaron en mayor proporción durante el año 2006 hacia los sectores Infraestructura y Social Organizacional. Del total de recursos invertidos en cada uno de estos sectores con Recursos Propios se financió en Social Organizacional el 84% y en Infraestructura el 47%. Los recursos de Crédito permitieron una mayor inversión orientada a los sectores Infraestructura con un 45% y Social Organizacional con un 5%, durante el mismo periodo.

En Floridablanca los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP- beneficiaron en mayor medida al el sector de la Educación. Del total de recursos invertidos el SGP financió el 99% de este sector. Los Recursos Propios favorecieron prioritariamente los sectores Social Organizacional e Infraestructura. Del total de recursos invertidos en cada uno de estos sectores Recursos Propios financió el 54% en Social Organizacional y el 21% en Infraestructura. Los recursos de Crédito permitieron una mayor inversión orientada al sector de Infraestructura pues dentro del total invertido en dicho sector el Crédito financió un 62%.

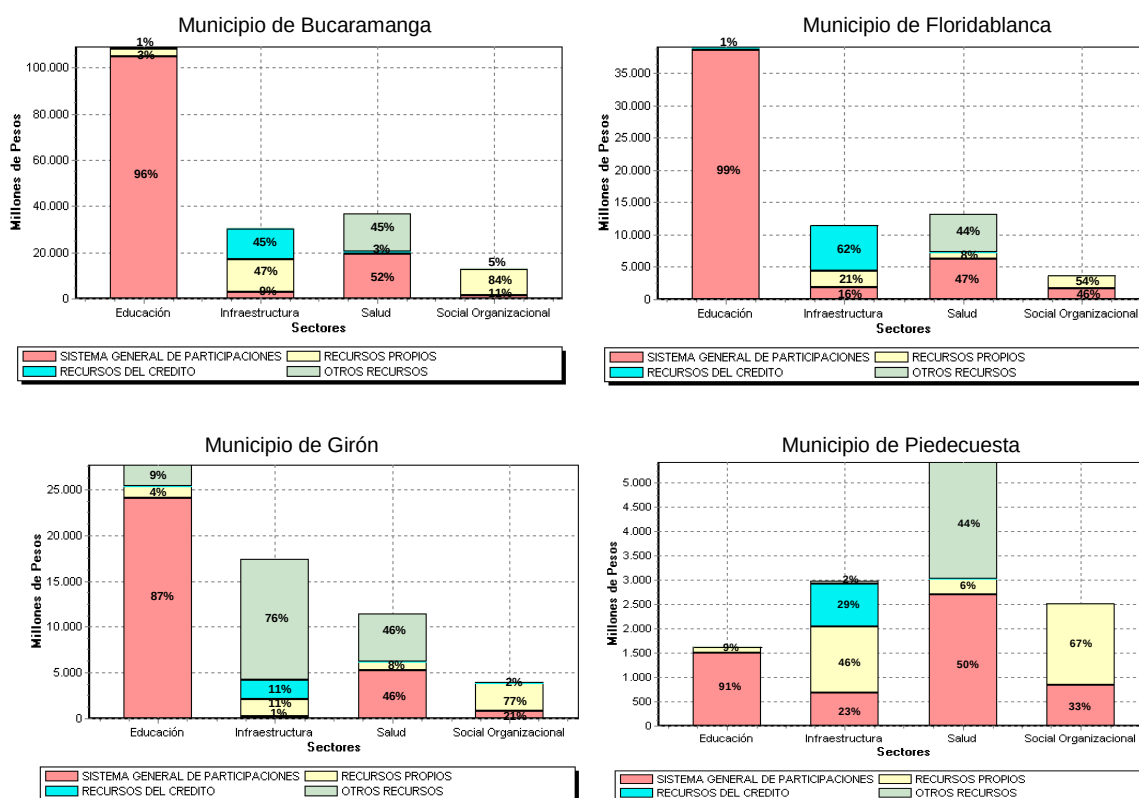
En Girón los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP- se orientaron de manera preferencial hacia los sectores de Educación y Salud. Dentro del total invertido

en estos sectores el SGP financió en el sector Educación el 87% y en Salud el 46%. Los Recursos Propios se enfocaron preferencialmente durante el año 2006 a los sectores Social Organizacional e Infraestructura. Del total de recursos invertidos en cada uno de estos sectores Recursos Propios financió el 77% en Social Organizacional y el 11% en Infraestructura.

Los recursos de Crédito permitieron una mayor inversión encaminada al sector de Infraestructura. El 11% de los dineros destinados a Infraestructura se financió con recursos de Crédito. El rubro Otros Recursos se destinó en mayor proporción durante el año 2006 a los sectores Infraestructura y Salud. Dentro del total de recursos invertidos en estos sectores Otros Recursos financió el 75% en Infraestructura y el 46% en Salud.

Finalmente en Piedecuesta durante el mismo periodo los recursos del Sistema General de Participaciones –SGP– favorecieron preferencialmente los sectores de Educación (91%) y Salud (50%). Los Recursos Propios se orientaron de manera prioritaria hacia los sectores Social Organizacional (67%) e Infraestructura (46%). Los recursos de Crédito favorecieron una mayor inversión dirigida al sector de Infraestructura en proporción del 29%.

Gráfico 32. Financiación de la Inversión Pública por Sector



En síntesis los ingresos de todos los municipios dependen en gran medida de las Transferencias de la Nación; en la salud esta dependencia es del 50% y en educación del 99% aproximadamente; los Recursos Propios destinados para estos sectores son casi nulos. Con la creación del DMB se tendrían mejores niveles de eficiencia fiscal y administrativa lo que se traduciría en mayores beneficios gracias a recursos obtenidos a través del Sistema General de Participación, Endeudamiento y Recursos Propios.

Durante los últimos años la inversión con Recursos de Crédito se ha limitado a la capacidad de endeudamiento de las entidades territoriales; dentro del conjunto la fuente más importante para garantizar este tipo de financiación es la Sobretasa a la Gasolina. Esta situación mejoraría con la creación del Distrito Metropolitano, dado que el nivel del gasto por funcionamiento descendería y se generaría un mayor Ahorro Operacional aumentando la capacidad de pago.

La creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga permitiría una mayor eficiencia fiscal y aumentaría las posibilidades de lograr mayores ingresos y equidad en la inversión.

4.6 RAZONES DE ORDEN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO

En el marco normativo colombiano la Constitución Política y la Ley han desarrollado instrumentos de políticas públicas como el *ordenamiento territorial*, la *autonomía de los entes territoriales* y la *descentralización*, gracias a los cuales se han adelantado procesos de planeación participativa, aunque los mismos han generado disparidad en el desarrollo y crecimiento de las zonas *conurbadas* donde cada municipio atiende las demandas sociales y *direcciona* los planes de desarrollo con una enfoque local, en virtud de la autonomía establecida en la misma Constitución Política.

¿Cómo superar o sobreponerse a las limitaciones de la planificación regional originadas por la autonomía de los entes territoriales? Aunque la Constitución Política deja en manos del Congreso de la República la responsabilidad de expedir la ley orgánica del ordenamiento territorial, define las alternativas organizacionales (en lo administrativo y en lo territorial) de que disponen los municipios. Por ejemplo, el artículo 319 establece la posibilidad de constituir Áreas Metropolitanas¹⁰⁹ pero la realidad actual de las Áreas Metropolitanas existentes en Colombia evidencia que “la coordinación y ejecución de obras metropolitanas” quedan supeditadas a la voluntad de las administraciones municipales (plenamente autónomas), con graves consecuencias para alcanzar un desarrollo equilibrado en las regiones.

Se supone entonces que el camino para estos espacios conurbados, donde la figura del Área Metropolitana ya no satisface las necesidades y expectativas actuales, es el tránsito hacia una categoría territorial más grande, con mayores alcances y que

¹⁰⁹ “... cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de 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 integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos y ejecutar obras de interés metropolitano”

interprete los requerimientos demográficos, organizacionales, económicos, administrativos, financieros, sociales y políticos del momento.

Esta forma geopolítica fue contemplada también en la Constitución Política cuando en el mismo artículo 319 facultó a las Áreas Metropolitanas para convertirse en Distritos conforme a la ley; en el caso del Área Metropolitana de Bucaramanga se fusionarían los cuatro entes territoriales en uno solo de categoría especial, en atención a su desarrollo económico, crecimiento demográfico y a la consolidación de su territorio urbanizado, para atender de manera integral las exigencias ciudadanas en todos los aspectos inherentes a la satisfacción de sus necesidades básicas.

Como es de esperar la superposición de diferentes instancias administrativas actuando sobre un mismo territorio dificulta la planificación del mismo y aumenta los costos de carácter administrativo; además, la gestión de proyectos y procesos se resuelve muchas veces de manera bastante irracional.

El reconocimiento del distrito como entidad territorial precisa que su organización muestre los elementos básicos para su existencia, a saber: un territorio, habitantes, autoridades y recursos fiscales, que sea gobernada por sus propias autoridades y con sus propios recursos, además de los que recibe de la Nación, a cargo del Sistema General de Participaciones.

Para efectos generales y desde el punto de vista político-administrativo se puede hacer el siguiente paralelo para precisar las diferencias entre Área y Distrito Metropolitano. Veamos:

Cuadro 1. Diferencias político-administrativas entre Área y Distrito Metropolitano.

ÁREA METROPOLITANA	DISTRITO
Es una entidad administrativa con régimen jurídico propio (art. 319 C.P. – L.O. 128 de 1994).	Es una entidad territorial que posee régimen político, fiscal y administrativo autónomo de rango constitucional (título XI C.P).
Programa y coordina el desarrollo de los municipios de su jurisdicción.	Integra y articula el desarrollo económico con planificación territorial.
Coordina la prestación de algunos servicios públicos municipales.	Planea, ejecuta y controla la prestación de todos los servicios públicos.
Ejecuta sólo algunas obras de interés metropolitano.	Planea, ejecuta y controla todas las obras distritales.
El órgano de dirección y administración está integrado por la Junta Metropolitana, el Alcalde Metropolitano y el Gerente.	El órgano de dirección y administración está integrado por el Concejo Distrital, el Alcalde Distrital, los Alcaldes locales y las Juntas Administradoras Locales.
Los Alcaldes y Concejos de los municipios integrantes definen sus atribuciones financieras.	El Alcalde Mayor y el Concejo Distrital definen sus atribuciones financieras.
Los municipios conservan su gestión individual, mediatizada por el alto Gobierno y presupuestos dependientes.	Es gobernado por sus propias autoridades, con sus propios recursos y bajo el Sistema General de Participaciones.
En las decisiones e inversiones de interés metropolitano prevalece la autonomía de cada entidad territorial.	Las localidades dependen de la Administración Central del Distrito para una gestión integral en decisiones e inversiones.
Los planes de desarrollo y esquemas de	Existe un único plan de desarrollo y de

ÁREA METROPOLITANA	DISTRITO
ordenamiento territorial se trabajan por separado.	ordenamiento territorial.
Baja participación ciudadana sin incidencia real en las decisiones y sin recursos para el funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales.	Amplia participación ciudadana de todas las localidades con poder de decisión, donde los recursos de las JAL provienen de las partidas globales del Distrito.

Fuente: Comité Técnico del proyecto de Creación del Distrito Metropolitano. Convenio Interinstitucional Cámara de Comercio, Universidades Industrial de Santander, Cooperativa de Colombia, Autónoma de Bucaramanga y Pontificia Bolivariana, marzo 2007.

En términos específicos las diferencias entre la estructura política y administrativa del AMB y la que tendría el DMB serían las siguientes:

Cuadro 2. Diferencias en entre el AMB y el Distrito desde el punto de vista institucional

Modelo Área Metropolitana	Modelo Distrito
4 municipios	1 Distrito
4 alcaldes	Un Alcalde Distrital y varios alcaldes locales
4 concejos municipales	1 Concejo Distrital y varias Juntas Administradoras Locales
70 concejales	21 concejales y ediles locales
2 (4) Contralorías municipales	1 Contraloría Distrital
4 Personerías municipales	1 Personería Distrital
Sin Auditoría municipal	1 Auditoría Distrital
70 concejales	21 concejales
Categoría de los municipios Bucaramanga: Especial Floridablanca: Primera Girón: Segunda Piedecuesta: Segunda	Categoría del Distrito: Especial

La creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga posibilitará la planificación y ejecución de un Plan de Desarrollo que articule los recursos potenciales de las localidades, con un estatuto especial para su régimen político, fiscal, administrativo y de participación ciudadana que permitirá integrar las cadenas productivas e inversiones públicas para promover equilibradamente y mejorar el desarrollo socioeconómico de los habitantes de su territorio, con una gestión pública autónoma, transparente y prospectiva.

Esta nueva organización territorial distrital fortalecerá el poder de decisión, de participación y negociación de las municipalidades, optimizará la prestación de los servicios e inversiones públicas con alianzas estratégicas y colaboración ciudadana y potenciará la producción y comercialización de las cadenas productivas de la micro y la pequeña industria existente en la región (confecciones, calzado, manufacturas de cuero y similares, alimentos, joyería, servicios y productos agropecuarios, comercio, ciencia y tecnología). Además, asegurará la generación de empleo productivo y la especialización de la vocación económica regional ante las exigencias de un mercado globalizado, convirtiéndose en ejemplo de organización planificada con aprovechamiento de las ventajas competitivas para mejor calidad de vida de sus

ciudadanos hasta convertirse en el principal polo de desarrollo del nororiente colombiano.

Entre los alcances del DMB se deben enumerar: el desarrollo comercial, social, cultural y ambiental; la reorientación y sectorización del desarrollo urbanístico y económico, así como de la pequeña y mediana industria; la equidad en las políticas sociales, el mejoramiento en el manejo y prestación de servicios (transporte, aseo, educación, salud, etc.) y la optimización del recurso humano para la gestión pública.

4.6.1 Espacialidad administrativa metropolitana

Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta son entidades territoriales, según lo establece la Constitución Política Colombiana en su artículo 286; por su parte el artículo 287 especifica que “las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la Ley...”

El funcionamiento de estas entidades territoriales está reglado por la Ley 136 de 1994 (Régimen Municipal Colombiano), mientras lo atinente a su estructura administrativa y al ejercicio de sus funciones públicas lo determinan la Ley 489 de 1998 (Organización y Funcionamiento de las Entidades del Orden Nacional) y la Ley 909 del 2004 (Normas que Regulan el Empleo Público, la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública).

Aún cuando la Constitución Política establece que todos los entes territoriales son autónomos y que el Alcalde (en su condición de máxima autoridad y representante legal) tiene atribuciones para dirigir la acción administrativa del municipio, esta potestad no lo exime del cumplimiento de los parámetros procedimentales para ejercerla.

El presente análisis de las *espacialidades* y responsabilidades administrativas de las entidades territoriales que hacen parte del Área Metropolitana de Bucaramanga contempla las administraciones centrales, las entidades descentralizadas y los organismos que ejercen control sobre cada una de ellas.

Categorización. La ley 136 de 1994 establece que cada municipio deberá ser clasificado, según sus ingresos y el número de habitantes, en una categoría que va desde la mínima (sexta) hasta la máxima (especial)¹¹⁰. Esta categorización está

¹¹⁰ Esta ley fue reformada por la ley 617 de 2000 que modificó las dos variables (habitantes e Ingresos Corrientes) y aumentó los topes para cada categoría, los cuales quedaron así: Categoría Especial: todos aquellos distritos o municipios con población superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes, cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. Primera Categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales. Segunda Categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales sean superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales. Tercera Categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales sean superiores a treinta mil

fundamentada en la necesidad de definirle a cada ente territorial (municipal y distrital) límites para el gasto de funcionamiento y de inversión con recursos propios y el porcentaje de participación en los recursos nacionales transferidos vía Sistema General de Participación (ley 715 de 2001).

La categorización sirve para que cada municipio determine el monto máximo de recursos propios que puede comprometer para cubrir los Gastos de Funcionamiento en el pago de personal adscrito. De acuerdo con la categoría y los parámetros establecidos, cada ente territorial define y presenta ante la respectiva corporación municipal o distrital el proyecto de Acuerdo para fijar la escala salarial de los niveles administrativos.

La disparidad de condiciones socioeconómicas y ambientales existente en los diferentes municipios y distritos colombianos hace que se requiera la intervención y apoyo de los gobiernos central y departamental. La categorización se convierte en un instrumento indicativo para priorizar este apoyo, es decir, si se identifica que un municipio pertenece a la categoría sexta, éste deberá ser considerado prioritariamente a la hora de aplicar recursos internacionales, nacionales y departamentales, por encima de un municipio de categoría especial.

La categorización de los distritos y municipios es una herramienta fundamental para garantizar eficiencia en la administración y para priorizar la atención a la población; Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta fueron clasificados en Primera categoría debido a dos razones fundamentales: en primer lugar porque cumplen con cualquiera de las dos variables (habitantes- ingresos) que establece la ley 617 del 2000 en su art. 2.; el otro argumento es que al integrar estos cuatro municipios el Área Metropolitana no se pueden categorizar por debajo de la Primera.

La Gerencia Pública. En el nuevo marco normativo se incorpora el modelo de Gerencia Pública como mecanismo para vincular y evaluar, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado en atención a perfiles y competencias gerenciales; una de sus responsabilidades es definir cuáles son o debieran ser las competencias y acciones que deben cumplir las personas que trabajen en la organización como funcionarios públicos y que son ofrecidas de la mejor forma a sus clientes ciudadanos.

(30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales. Cuarta Categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales. Quinta Categoría: todos aquellos distritos o municipios con población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Sexta Categoría: todos aquellos distritos o municipios con población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes con Ingresos Corrientes de Libre Destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Es necesario que quienes dirijan este tipo de instituciones implementen la planeación estratégica como herramienta para definir los procesos que le permitirán a cada entidad territorial establecer los procedimientos y operaciones indispensables para alcanzar los objetivos, definir las competencias y el conjunto de saberes que los miembros de la organización deben reunir para así prever su futuro.

En la ejecución del sistema del empleo público la gerencia debe bajar costos, *horizontalizar* estructuras, establecer la *tercerización* de actividades no misionales, definir la especialización en la prestación del servicio público y mejorar constantemente los procesos con la mirada puesta en la demanda del cliente, suprimir puestos en razón de los avances tecnológicos y concretar los mejores servicios y los que diferencien a ese municipio de los demás.

Esto repercute en las organizaciones públicas ya que deben estar preparadas para encontrarse con un cliente ciudadano cada vez más exigente, que espera recibir productos y servicios con el mismo nivel de calidad, rapidez y transparencia que en el sector privado, que no está dispuesto a pagar los “costos excesivos” del gasto público y que cada día exige más a cambio del pago de sus impuestos.

La implementación del modelo de Gerencia Pública llevará a la administración pública a replantear sus estructuras organizativas y la forma en que organiza el trabajo; a definir nuevas estructuras y una gestión horizontal que favorezca el desarrollo de procesos al servicio del cliente externo e interno, -trabajo orientado a resultados- puestos de trabajo flexibles y equipos capacitados que puedan cambiar de perfil tan rápido como las necesidades del ciudadano o el contexto lo demanden.

La administración pública como prestadora de servicios. La reconversión de la administración en una entidad prestadora de servicios, donde el sujeto receptor de estos servicios, generalmente el ciudadano, es considerado como cliente, obliga, en primer lugar, a incorporar y definir los conceptos de servicio y cliente y, en segundo término, a determinar la estrategia organizativa que se deriva de ello y que ha de permitir la transformación de la Administración en una organización eficiente en la prestación de los mismos.

Las competencias que deben desarrollar los organismos públicos y quienes trabajan en ellos se agrupan bajo los principios de Flexibilidad, Transparencia, Orientación a Resultados, Orientación al Cliente Ciudadano y compromiso con la entidad.

- Orientación a resultados: es la preocupación por trabajar adecuadamente o compitiendo contra estándares de excelencia. Los estándares pueden ser el propio desempeño individual en el pasado (esfuerzo por superarlo), un objetivo mensurable (orientación a resultados), el desempeño de los demás (competitividad), el establecimiento de metas desafiantes o lograr aquello que nadie antes consiguió (innovación).
- Orientación al cliente: (orientación a ayudar y servir al ciudadano) implica el deseo de ayudar o servir a los demás satisfaciendo sus necesidades. Significa focalizar los

esfuerzos en el descubrimiento y satisfacción de las necesidades de los clientes (ciudadanos).

- **Flexibilidad:** es la habilidad de adaptarse y trabajar en situaciones variadas y con personas y grupos diversos. Supone entender y valorar posturas distintas o puntos de vista encontrados, adaptando el enfoque propio a medida que la situación lo requiera y cambiar, aceptando fácilmente las transformaciones en la organización o los cambios en las responsabilidades de su puesto.
- **Compromiso con la Organización:** es la habilidad individual y voluntaria de alinear el propio comportamiento con las necesidades, prioridades y metas organizacionales, actuando de forma tal que promueva dichas metas y cumpla con la misión de la organización.
- **Transparencia:** integridad y ética profesional son las competencias más generales, cuyo desarrollo a nivel organizacional e individual permite a la administración pública cumplir y gestionar su misión de prestadora de servicios al ciudadano con la flexibilidad necesaria para enfrentar desafíos y escenarios cambiantes. Sólo si hay capacidad para ver con claridad las amenazas y se está atento a las señales, se las puede transformar en oportunidades de crecer como organización y como individuos.

Este nuevo enfoque de servicio al cliente y orientación a resultados abandona el foco puesto en los procedimientos normativos y centra su objetivo en el suministro de un bien o servicio. Concibe al ciudadano como un cliente que espera un servicio eficiente, proponiéndose en los nuevos lineamientos del servicio público como meta la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y la definición de la actividad de la administración pública centrada en resultados. Por ello se hace necesario un nuevo modelo de gestión que permita el cumplimiento de esta nueva misión, pasando de un modelo jerárquico basado en normas, a uno horizontal y flexible donde se requiere que las organizaciones sean más elásticas, horizontales y dinámicas, administradas “por procesos” y donde se desarrollen las competencias de trabajo en equipos polifuncionales.

Estructura del empleo público. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de la ley 909 del 2004. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado¹¹¹. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la Función Pública.

Desarrollan la Función Pública quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria en los organismos y entidades de la administración pública; hacen parte de la Función Pública los empleos públicos de carrera, los de libre nombramiento y remoción, los de período fijo y los temporales.

¹¹¹ Artículo 19, ley 909 del 2004.

En la definición de su estructura se identifican, de acuerdo con características, como:

- Ordenación de la jornada laboral: los empleos son de tiempo completo, como regla general; los empleos de medio tiempo o tiempo parcial son aquellos que se realizan excepcionalmente, previa consulta de las necesidades de la entidad.
- Carácter temporal o transitorio: cuando se cumplen funciones que no son permanentes, se desarrollan programas o proyectos de duración determinada, cuando se requiere suplir la necesidad de personal por exceso de carga de trabajo determinada por hechos excepcionales o cuando se requiere desarrollar labores de consultoría o asesoría con duración no superior a 12 meses.
- Cuadros funcionales: agrupación de empleos semejantes en funciones y responsabilidades que requieren conocimientos y/o competencias comunes.

El diseño de cada empleo debe contener:

- a) Descripción del contenido funcional del empleo, de tal manera que permita identificar con claridad las responsabilidades exigibles a quien sea su titular.
- b) Perfil de las competencias que se requieren para ocupar el empleo, incluyendo los requisitos de estudio y experiencia, así como también las demás condiciones para el acceso al servicio. Los elementos del perfil han de ser coherentes con las exigencias funcionales del contenido del empleo.

Niveles administrativos. En el nuevo modelo de Gerencia Pública, creado mediante ley 909 del 2004 y bajo la orientación de los postulados determinados en la Carta Iberoamericana de la Función Pública¹¹², se definen instrumentos para vincular y evaluar, bajo el principio del mérito, a los directivos del Estado en atención a sus perfiles y competencias gerenciales, principalmente en la evaluación de su gestión y la organización de los cargos que cumplen funciones similares en las entidades a las cuales se aplica la ley, por medio de la definición de los cuadros funcionales.

En este nuevo enfoque administrativo cada organismo público debe encontrar la mejor manera de hacer esa contribución especial, única, que da sentido a su existencia institucional y cuyo propósito debe diferenciarlo de otros e identificar el número de cargos requeridos en su estructura organizacional para el cumplimiento de sus

¹¹² La Carta Iberoamericana de la Función Pública contiene un modelo de gestión del empleo público y de las personas que forman parte de la misma, que se adapta adecuadamente a las necesidades de fortalecimiento de las administraciones públicas en los países de la comunidad iberoamericana. Sin perjuicio de las diferencias existentes entre los distintos entornos institucionales este modelo constituye un referente válido para orientar los desafíos de profesionalización de la Función Pública en los países de la región. Algunas experiencias recientes de modernización de la Función Pública se han inspirado ya, con éxito, en la Carta para diseñar las reformas o para reforzar las iniciativas anteriores convergentes con los principios de la misma. La Carta tiene vocación de extenderse a todo el empleo público y no parece recomendable reservar la implantación de la Carta a sólo algunos sectores del empleo público, dejando otros fuera. El modelo de la Carta incorpora una lógica sistémica que aconseja su implantación, preferentemente, mediante reformas de alcance global e integrado, siempre que ello sea posible en las condiciones restrictivas que más adelante se señalen.

funciones como entidad territorial. Se define en la estructura del empleo que aquellos que se integran en cuadros funcionales son semejantes en funciones y responsabilidades, así como en los conocimientos y competencias comunes que requieren para el desempeño de las labores esenciales definidas en su manual, buscando alcanzar el objetivo de garantizar la eficiencia de la administración pública. Se definen niveles jerárquicos establecidos en la Ley del Empleo Público, la Carrera Administrativa y la Gerencia Pública como: Directivo, Asesor, Profesional, Técnico y Asistencial.

- **Nivel directivo.** Cargos cuya competencia laboral se encuentra demarcada en el propósito de realizar las funciones y cumplir los compromisos organizacionales con eficacia y calidad; dirigir las decisiones y acciones a la satisfacción de las necesidades e intereses de los usuarios internos y externos de conformidad con las responsabilidades públicas asignadas a la entidad; hacer uso responsable y claro de los recursos públicos, eliminando cualquier discrecionalidad indebida en su utilización; garantizar el acceso a la información gubernamental y alinear el propio comportamiento con las necesidades, prioridades y metas organizacionales”.
- **Nivel asesor.** El propósito general de los cargos pertenecientes a este nivel administrativo es aplicar el conocimiento profesional en la resolución de problemas y transferirlo a su entorno laboral; conocer e interpretar la organización, su funcionamiento y sus relaciones políticas y administrativas; establecer y mantener relaciones cordiales y recíprocas con redes o grupos de personas internas y externas a la organización que faciliten la consecución de los objetivos institucionales; anticiparse a los problemas iniciando acciones para superar los obstáculos y alcanzar metas concretas.
- **Nivel profesional.** Adquirir y desarrollar permanentemente conocimientos, destrezas y habilidades con el fin de mantener altos estándares de eficacia organizacional; aplicar el conocimiento profesional en la resolución de problemas y transferirlo a su entorno laboral; trabajar con otros de manera conjunta y participativa integrando esfuerzos para la consecución de metas institucionales; generar y desarrollar nuevas ideas, conceptos, métodos y soluciones; en caso de tener personal a cargo asumir el rol de orientador o guía de un grupo o equipo de trabajo utilizando la autoridad con arreglo a las normas y promoviendo la efectividad en la consecución de objetivos y metas institucionales, eligiendo entre una o varias alternativas para solucionar un problema y tomar las decisiones concretas y consecuentes con la elección realizada.
- **Nivel técnico.** Comprende cargos en cuyo desempeño los funcionarios aplican los conocimientos técnicos del área y los mantienen actualizados; el empleado de este nivel desarrolla la competencia de trabajar en equipo para conseguir metas comunes, presentar ideas y métodos novedosos y concretarlos en acciones.
- **Nivel asistencial.** Reúne el grupo de cargos cuya competencia laboral le permite manejar con respeto la información personal e institucional de que dispone,

enfrentarse con flexibilidad y versatilidad a situaciones nuevas para aceptar cambios de manera positiva y constructiva. Los funcionarios que desarrollan cargos de este nivel se adaptan fácilmente a las políticas constitucionales y a los cambios en la autoridad competente; mantienen relaciones de trabajo amistosas y positivas basadas en una comunicación abierta y fluida y en el respeto por los demás y cooperan con el fin de alcanzar los objetivos institucionales.

La naturaleza de la función realizada determina el nivel de cada cargo encontrado en la estructura organizacional de los organismos que hacen parte de la Función Pública, como se define en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Jerarquización del empleo público

NIVEL JERÁRQUICO	NATURALEZA DE LAS FUNCIONES
DIRECTIVO	Dirección General. Formulación de Políticas Institucionales. Adopción de planes, programas y proyectos.
ASESOR	Asistir, aconsejar y asesorar directamente a los empleados públicos de la alta dirección territorial.
PROFESIONAL	Aplicación de conocimientos propios de una carrera universitaria. Coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.
TÉCNICO	Desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas misionales y de apoyo relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.
ASISTENCIAL	Actividades de apoyo y complementarias de las tareas propias de los niveles superiores. Actividades manuales o tareas de simple ejecución.

Teniendo en cuenta los aspectos normativos y procedimentales señalados anteriormente para las entidades que hacen parte del sector público, se presenta a continuación el estudio que tomará como referencia el análisis por nivel de los cargos que integran la estructura administrativa de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, de las entidades del sector descentralizado y de los organismos de Control que cumplen funciones de vigilancia en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Administración Central

Nivel Directivo. Se encuentra en cada una de las entidades territoriales del sector central. Estos cargos están contemplados dentro de la estructura administrativa en número que varía de acuerdo con cada entidad territorial.

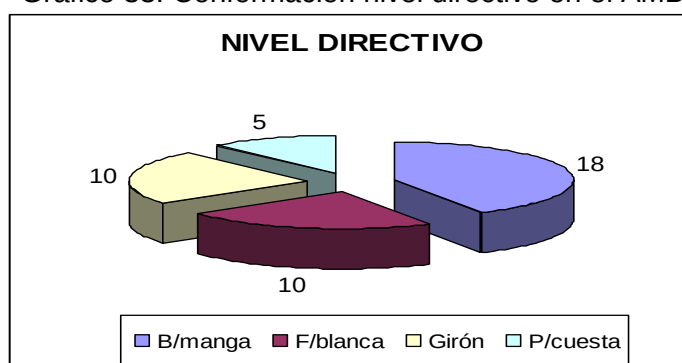
En el siguiente cuadro informativo se relacionan los cargos encontrados en cada uno de los 4 municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga, aprobados en su planta administrativa por la respectiva corporación.

Tabla 6. Cargos directivos municipios integrantes del AMB

Nivel directivo	Número de cargos encontrado en cada entidad			
	B/manga	F/blanca	Girón	P/ta
Alcalde	1	1	1	1
Director Departamento Administrativo del Espacio Público	1			
Secretaría General o Administrativa	1	1	1	
Secretaría Desarrollo Social y Económico	1	1	1	1
Secretaría Educación	1	1	1	
Secretaría de Gobierno	1	1	1	1
Secretaría de Hacienda	1	1	1	1
Secretaría de Salud y Ambiente	1	1	1	
Secretaría de Obras Públicas e Infraestructura	1	1	1	
Subsecretaría Administrativa	1			
Subsecretaría Desarrollo Social	1			
Subsecretaría Educación	1	1		
Subsecretaría de Gobierno	1			
Subsecretaría de Hacienda	1			
Subsecretaría de Infraestructura	1			
Subsecretaría de Salud y Medio Ambiente	1			
Jefe de Oficina de Control Interno	1			
Jefe de Oficina de Control Interno Disciplinario	1			
Dirección Técnica de Medio ambiente y Desarrollo rural		1		
Secretaría de Planeación			1	1
Secretaría de Tránsito			1	
Total	18	10	10	5

Fuente: Administraciones Municipales (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 33. Conformación nivel directivo en el AMB



Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Los municipios que integran el Área Metropolitana muestran diferencias en el número de funcionarios de nivel directivo que atienden las funciones constitucionales y legales propias de su ente territorial, de acuerdo con su categoría.

Dentro de la estructura administrativa de los municipios del AMB un secretario de despacho (perteneciente al nivel directivo) atiende los temas de salud y educación y

responde por el cumplimiento de las políticas nacionales, sectoriales y locales formuladas en cada sector, excepción hecha de Piedecuesta donde tras un ajuste fiscal que se realizó en el 2001 se llevó a cabo una reestructuración administrativa mediante la cual se le asignó el manejo de la educación y la salud al funcionario directivo de la oficina de Desarrollo Social. Piedecuesta no reúne, hasta el momento, los requerimientos exigidos por la Ley (a través del Ministerio de Educación Nacional) para manejar las políticas y administrar los recursos de la educación, en razón de ello es el único Municipio del Área Metropolitana que gestiona las políticas y recursos del sector bajo las directrices de la Secretaría Departamental.

Las políticas, programas y metas que deben cumplir las entidades territoriales del Área Metropolitana son definidos desde el nivel central, aunque dentro de la estructura administrativa de cada una de ellas hay un funcionario responsable del cumplimiento de las políticas formuladas mediante la normatividad existente. Los manuales de funciones son semejantes en cada municipio, a excepción de Piedecuesta que no tiene autonomía en el manejo de la educación.

Los programas y planes que cumplen los sectores de la salud y la educación son definidos para una población que se identifica como perteneciente a territorios diferentes pero que mantiene las mismas características poblacionales, con las mismas necesidades y prioridades y que se moviliza sin problemas por cualquiera de los municipios integrantes del Área Metropolitana.

En cada uno de los entes relacionados un secretario de despacho ejecuta los planes y programas formulados por las alcaldías para atender tanto a la población vulnerable como los asuntos de desarrollo económico. Este funcionario es el Secretario de Desarrollo Económico y Social.

Las administraciones municipales reúnen en igualdad de condiciones socioeconómicas a los grupos poblacionales identificados como pobres y vulnerables para hacerlos beneficiarios de las políticas sociales y de atención. En cada uno de los municipios se encuentra identificada la población objeto de los programas sociales: mujeres cabeza de familia, población mayor, desplazados, desempleados y población infantil, sin embargo, existe una diferencia notoria en la estructura administrativa del municipio de Bucaramanga que cuenta con un número mayor de funcionarios para prestar estos servicios.

Cada municipio tiene dentro de su planta de personal un funcionario de nivel directivo encargado de formular y aplicar las políticas de administración del gobierno y la hacienda pública. Los recaudos por concepto de los impuestos Predial e Industria y Comercio son la principal fuente de ingresos propios con que cuentan las entidades territoriales que hacen parte del Área Metropolitana. Aunque la Ley define un marco normativo para su implementación ofrece autonomía a los municipios para definir las tarifas de cada tributo. Todas las entidades territoriales realizan convenios administrativos con diferentes entidades del sector bancario para ofrecer a sus clientes ciudadanos facilidad y comodidad en el pago de las contribuciones definidas en cada caso. La administración de la gestión de los recursos y las políticas fiscales es una

función equivalente en los manuales de funciones de cada municipio; el propósito de estos cargos es el diseño y ejecución de las políticas fiscales, presupuestales, económicas y financieras que rigen el ente territorial.

La planeación urbana y rural es atendida en Bucaramanga y Floridablanca desde la perspectiva de una oficina asesora en el tema del desarrollo local y urbanístico. Piedecuesta y Girón mantienen en su estructura la administración de los recursos ambientales y de planeación y nombran un funcionario con carácter de Secretario de Despacho para atender los asuntos pertinentes al desarrollo urbano.

Las políticas referentes a la protección del Medio Ambiente se contemplan desde ópticas diferentes; en Bucaramanga se definen y defienden a través de la Secretaría de Salud y Medio Ambiente y en Floridablanca a través de la Dirección Técnica de Medio ambiente y Desarrollo Rural; Piedecuesta y Girón las desarrollan por intermedio de la Secretaría de Planeación. Este tema en particular debe ser abordado desde una visión metropolitana y regional ya que los problemas que afectan el Medio Ambiente involucran a la totalidad de la población del Área Metropolitana y se inscriben dentro del marco del territorio departamental, con las directrices dadas por parte de la Corporación Autónoma de la Meseta de Bucaramanga y el departamento de Santander.

La Secretaría General o Administrativa ejerce funciones de organización interna y control de la gestión administrativa. Bucaramanga, Floridablanca y Girón mantienen en su planta de personal un funcionario de nivel directivo encargado de desarrollar las políticas administrativas y de fortalecimiento institucional; el municipio de Piedecuesta, como se explicó anteriormente, está sujeto de la Ley de ajuste fiscal del año 2001 en virtud del cual estas funciones son ejercidas por el Secretario General y de Gobierno.

Bucaramanga es el único municipio del Área Metropolitana que tiene en su estructura administrativa una dependencia de nivel directivo encargada del desarrollo y cumplimiento de las directrices en el tema de administración, recuperación y protección del espacio público. En los demás municipios esta temática está a cargo de las Secretarías de Gobierno.

Los parámetros administrativos de Control Interno y Disciplinario son abordados desde el nivel directivo únicamente en Bucaramanga que contempla dentro de su planta de personal los cargos mencionados. En Floridablanca estos temas están adscritos al nivel asesor, en Girón y Piedecuesta el Control Interno pertenece al nivel asesor y las funciones de Control Disciplinario están a cargo, en primera instancia, del nivel directivo.

En el cuadro de mando de los cargos del nivel directivo presentado se observa que las políticas públicas de orden nacional y territorial relacionadas con la administración del tránsito y transporte son atendidas en Bucaramanga y Floridablanca a través de instituciones descentralizadas (este tema se abordará a continuación). En Girón estas problemáticas están a cargo de un funcionario de nivel directivo en calidad de Secretario de Tránsito y Transporte. En el caso de Piedecuesta las políticas del área se formulan desde la Oficina Técnica de Tránsito y Transporte adscrita a la Secretaría

General y de Gobierno. El cumplimiento de estas disposiciones obedece a lineamientos de carácter normativo, definidos en la ley 87 de 1993, que establece normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. El control disciplinario se enmarca en la ley 734 del 2002 que define el Código Único Disciplinario. Estos controles son aplicados en todas entidades del orden público independientemente de la conformación de la entidad territorial.

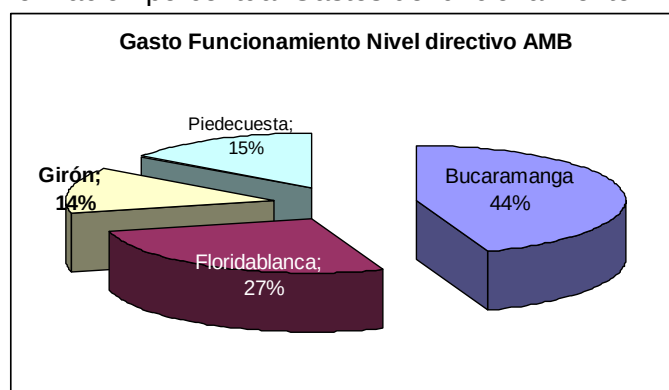
- **Gasto de funcionamiento nivel directivo.** En cada una de las entidades que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga encontramos que los Gastos de Funcionamiento tiene las siguientes características en el nivel directivo:

Tabla 7. Gastos de Funcionamiento nivel directivo en el AMB

Definición del Cargo	Total cargos AMB	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		Totales por cargo
		No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	
Alcalde	4	1	7.422.499	1	7.422.499	1	5.111.038	1	7.422.499	27.382.535
Director Departamento Administrativo	1	1	5.359.996		-		-		-	5.359.996
Secretario de Despacho	27	7	5.359.996	7	2.452.000	9	2.006.000	4	2.655.000	105.357.972
Director oficina Técnica	1		-	1	3.392.000		-		-	3.392.000
Subsecretario de despacho	8	7	2.418.956	1	3.392.000		-		-	20.322.692
Jefe Oficina Control Interno	1	1	2.231.708		-		-		-	2.231.708
Jefe Oficina Control disciplinario	1	1	2.231.708		-		-		-	2.231.708
Total por entidad territorial	43	75.700.575		45.372.499		23.165.038		26.042.499		170.282.611

Fuente: nómina Gastos de Personal en los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

Gráfico 34. Conformación porcentual Gastos de funcionamiento nivel directivo AMB



Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Los cuatro municipios que conforman el AMB pagaron por concepto de Gastos de Funcionamiento a los funcionarios de nivel directivo \$170.282.611. A Bucaramanga corresponde el 44%, a Floridablanca el 27%, a Girón el 14% y a Piedecuesta el 15%.

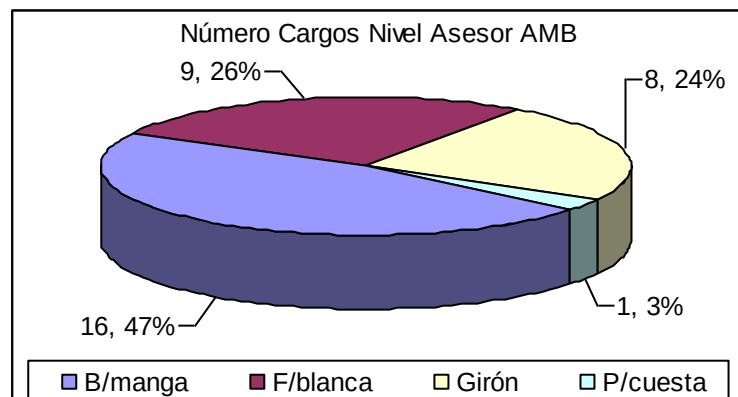
Nivel Asesor. En la estructura administrativa los cargos pertenecientes a este nivel reúnen características propias y significativas en cada una de las entidades que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga; a continuación se relacionan los cargos encontrados en las distintas entidades territoriales.

Tabla 8. Cargos nivel asesor municipios integrantes del AMB

Nivel Asesor Denominación del cargo	N°. de cargos en cada entidad			
	B/manga	F/blanca	Girón	P/cuesta
Asesores del despacho	11			
Asesor oficina de Planeación	1	1		
Asesor Oficina Jurídica	1	1	1	
Asesores de acuerdo con su requerimiento	3	4		
Asesor de contratación		1		
Asesor Control Interno		1	1	1
Asesor Control Interno Disciplinario		1		
Asesor Administrativo			2	
Asesor unidad ejecutora			1	
Asesor de Deportes			1	
Asesor de Cultura y Turismo			1	
Asesor de Vivienda			1	
Total cargos nivel asesor. Municipios Área Metropolitana de Bucaramanga	16	9	8	1

Fuente: Administraciones Municipales (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

Gráfico 35. Conformación porcentual nivel asesor AMB



Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

En el Área Metropolitana de Bucaramanga 34 cargos hacen parte del nivel asesor; 47% en Bucaramanga (16 cargos) y 26% en Floridablanca (9 cargos); Girón mantiene 8 cargos en su planta administrativa (24%) mientras Piedecuesta incluye un solo cargo (3%).

De acuerdo con la información facilitada por las diferentes entidades territoriales se percibe que la mayoría de los funcionarios adscritos al nivel asesor desarrollan

funciones específicas en cada municipio y son profesionales cuya competencia laboral les permite orientar al directivo en los asuntos relacionados con su área de desempeño.

Los asuntos puestos bajo el cuidado de funcionarios del nivel asesor son relativamente cercanos en el desempeño, entre otros, los que corresponden a los asesores de Control Interno y Disciplinario, determinados por las leyes 87 y 734, respectivamente, para cada una de las entidades que hacen parte del sector público. En la estructura de Bucaramanga aparecen en el nivel directivo; en Floridablanca, Girón y Piedecuesta el cargo de Asesor de Control Interno hace parte de la planta de personal más no así el de Control Disciplinario.

En el caso particular de Bucaramanga el despacho del Alcalde cuenta con un número considerable de profesionales como apoyo al cumplimiento de sus funciones; en la capital santandereana y en Floridablanca 3 y 4 profesionales, respectivamente, atienden asuntos relacionados con la función pública, de acuerdo con los requerimientos de la entidad.

Girón tiene profesionales en calidad de asesores para temas como deporte, cultura y vivienda, asuntos públicos que son asumidos por las demás entidades con personal de los niveles directivo central o descentralizado.

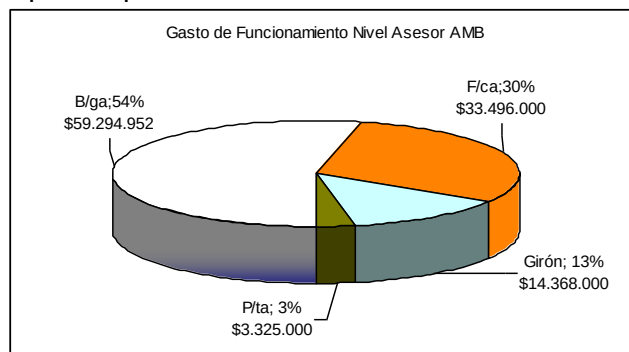
- **Gasto de funcionamiento nivel asesor.** El pago de nómina de los cargos del nivel asesor que integran las estructuras administrativas de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta se realiza de la siguiente manera:

Tabla 9. Gastos de Funcionamiento nivel asesor en el AMB

Definición del Cargo Nivel Asesor	Total cargos AMB	B/manga		F/blanca		Girón		P/ta		Totales por cargo
		No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	
DESPACHO ALCALDE GRADO 26	3	3	5.359.996							16.079.988
DESPACHO ALCALDE GRADO 24	8	8	3.187.031							25.496.248
OFICINA DE PLANEACION	1	1	5.359.996							5.359.996
ASESOR JURIDICO	1	1	5.359.996							5.359.996
DE ACUERDO AL REQUERIMIENTO	3	3	2.332.908							6.998.724
DESPACHO ALCALDE GRADO 2	8			6	2.452.000	2	2.006.000			30.722.000
DESPACHO ALCALDE GRADO 1	7			2	3.392.000	5	1.670.000			15.132.000
DESPACHO ALCALDE GRADO 1	2					1	2.006.000	1	3.325.000	5.331.000
Total por entidad territorial	33	59.292.952		33.496.000		12.368.000		3.325.000		110.483.952

Fuente: nómina Gastos de Personal de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 36. Participación porcentual Gastos de Funcionamiento nivel asesor AMB



Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

En las estructuras orgánicas de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta 33 cargos pertenecen a este nivel. Bucaramanga tiene 16 cargos (54%) cuya ejecución presupuestal asciende a \$59.294.952. Floridablanca y Girón tienen 8 cargos cada uno, aunque el valor asignado para el gasto es diferente; la nómina de asesores de Floridablanca vale \$33.496.000, el 30% de la nómina de nivel asesor en el AMB; en Girón el gasto de la nómina de estos mismos 8 cargos cuesta \$14.368.000, contraste que revela la diferencia en las asignaciones salariales del municipio de Girón con respecto a los demás miembros del Área Metropolitana. En Piedecuesta sólo hay un cargo del nivel asesor que corresponde al 3% del total del AMB.

Nivel Profesional. Agrupa aquellos empleos cuya naturaleza demanda la ejecución y aplicación de conocimientos propios de cualquier carrera profesional, diferente a la técnica profesional y tecnológica, reconocida por la Ley y que según su complejidad y competencias exigidas pueden corresponder a funciones de coordinación, supervisión y control de áreas internas encargadas de ejecutar los planes, programas y proyectos institucionales.

En Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta aparecen cargos cuyas características los ubican en el nivel profesional. Se relacionan a continuación:

Tabla 10. Cargos nivel profesional municipios integrantes del AMB

Nivel Profesional	Número de cargos encontrado en cada entidad			
	B/manga	F/blanca	Girón	P/cuesta
Oficina del despacho, profesional especializado	17	2	1	
Tesorero General	1	1	1	
Líder de Programa	1			
Líder de Proyecto	1			
Almacenista General	1			
Comisario de Familia	4	2	1	1
Inspector de Policía Urbana	16	4	1	1
Profesional universitario, despacho Alcalde		4	9	1

Nivel Profesional	Número de cargos encontrado en cada entidad			
Denominación del Cargo	B/manga	F/blanca	Girón	P/cuesta
Jefe de Departamento despacho del Alcalde			1	
Secretario Privado		1		
Donde lo requiera el cargo, profesional especializado	55	50		1
Profesional universitario donde lo ubique el cargo				6
Total	96	64	14	10

Fuente: Administraciones Municipales (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Poder Legislativo, expidió el 17 de marzo del 2005 el Decreto Reglamentario N°. 785 por medio del cual se establece el Sistema de Nomenclatura y Clasificación y de Funciones y Requisitos Generales de los Empleos de las Entidades Territoriales que se regulan por las disposiciones de la ley 909 del 2004 que en su artículo 18 dispone la nomenclatura y la clasificación para los cargos que deben integrar el nivel profesional.

La carga laboral cubierta por la planta de personal adscrita al nivel profesional corresponde a las funciones propias de las entidades territoriales, desarrollada a través de planes y programas formulados para cubrir las necesidades de la población. En todas las entidades territoriales se observa que el despacho municipal cuenta con el apoyo de profesionales en diferentes áreas del conocimiento que colaboran con el mandatario correspondiente en el cumplimiento de las funciones que le han asignado la Constitución y la Ley.

El Alcalde define directamente las directrices que deben cumplir estos profesionales pues el cumplimiento de las tareas propias de su despacho requiere de competencias y estudios especializados que complementen su educación profesional, dentro del propósito de ejecutar eficientemente los planes y programas liderados en cada periodo de gobierno.

En la planta de personal de todos los municipios se nombran profesionales asignados a la planta global de la estructura administrativa con el fin de aplicar el principio de flexibilidad definido en la ley 909 del 2004, por medio del cual se garantiza la optimización del recurso humano y sus conocimientos en el desarrollo de proyectos específicos y prioritarios para cada Gobierno.

En este nivel se ubican también los cargos de Líder de Programa y de Proyectos, desempeñados por profesionales con conocimientos específicos; el propósito y funciones esenciales de cada área imponen la necesidad de demostrar liderazgo como herramienta para desempeñar el cargo, firmeza y flexibilidad en el manejo del personal y ejercer la función encomendada. Únicamente en la planta administrativa de Bucaramanga se encuentran estos cargos debido a la capacidad financiera y administrativa del Municipio y al hecho de considerar estas tareas como vitales para el desarrollo de los programas y proyectos propuestos. Los profesionales adscritos a este

nivel tienen la capacidad de asumir nuevos retos como servidores públicos y de colocar al servicio del cliente ciudadano su talento profesional para cumplir con las funciones esenciales y específicas que les asigne su jefe inmediato.

Las funciones de protección al menor y la familia, orden público, seguridad, moralidad y convivencia ciudadana, así como las relacionadas con asuntos policivos están bajo la responsabilidad de funcionarios del nivel profesional con cargos de Comisarios de Familia e Inspectores de Policía. Las tareas que cumplen dichos funcionarios están señaladas en los Códigos del Menor y de Policía y su aplicación es de carácter local. El desarrollo de estas actividades hace necesario contar con profesionales bajo cuya responsabilidad estén los procesos de conciliación, el tema de la familia y las contravenciones civiles. En la estructura administrativa de los 4 municipios del Área Metropolitana expertos en Ciencias Políticas y Derecho cumplen estas funciones. Es evidente la necesidad de contar con personal idóneo y capacitado que afronte los conflictos del resorte de cada cargo, desarrolle programas de prevención de la violencia familiar y ciudadana y ayude a mejorar las condiciones de vida de sus conciudadanos.

Bucaramanga, Floridablanca y Girón cuentan con un profesional para el cargo denominado Tesorero General, responsable de llevar a la práctica las políticas financieras, fiscales y presupuestales que formula el Secretario de Hacienda; un profesional especializado desarrolla los procesos y procedimientos del área y cumple con la función de administrar los recursos financieros y pagar las obligaciones que contrae cada entidad territorial.

Sólo en Bucaramanga y Girón aparece el cargo de Almacenista General mientras en los demás municipios las tareas del área son asumidas por otros profesionales dentro de la estructura administrativa. La necesidad de este cargo se define desde el nivel central y su campo de aplicación puede llegar a ser metropolitano teniendo en cuenta el proyecto de conversión de los 4 municipios en una sola entidad denominada Distrito Metropolitano.

Con el cargo de Secretario Privado en Floridablanca la situación es similar, este profesional desarrolla funciones esenciales de apoyo a la oficina del Alcalde aunque actualmente lo hace sólo de manera nominal. En Bucaramanga, Girón y Piedecuesta el cargo depende del despacho municipal y su razón de ser es la necesidad que tiene cada Alcalde de contar con un funcionario de perfil profesional que lo acompañe y apoye en el cumplimiento de sus labores. Al crearse una sola entidad territorial el trabajo que desarrolla este funcionario sería asumido por un Jefe Administrativo.

Gastos de funcionamiento nivel profesional

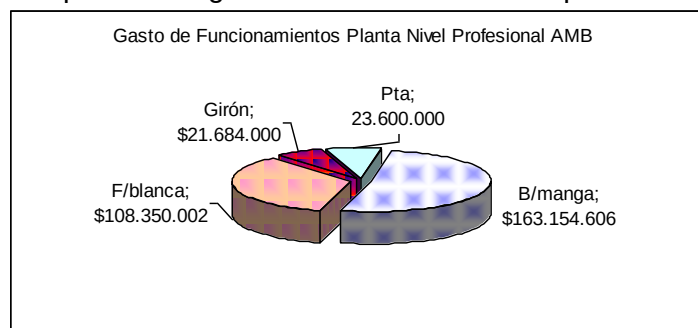
A continuación se relacionan los cargos adscritos a este nivel en cada una de las plantas administrativas de los municipios que integran el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Tabla 11. Gastos de Funcionamiento nivel profesional en el AMB

Definición del Cargo	Total cargos AMB	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		Totales por cargo
		No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	No. de cargos	Asignación salarial	
Tesorero General	3	1	3.635.707	1	5.000.000	1	1.933.000			10.568.707
Líder de Programa	1	1	3.635.707							3.635.707
Líder de Proyecto	1	1	2.665.531							2.665.531
Almacenista General	2	1	2.390.273			1	1.189.000			3.579.273
Comisario de Familia	8	4	1.856.446	2	1.590.000	1	1.336.000	1	2.500.000	14.441.784
Inspector de Policía Urbana	22	16	1.274.812	4	1.590.000	1	1.336.000	1	2.300.000	30.392.992
Prof. Univ. despacho Alcalde	1							1	2.300.000	2.300.000
Jefe Dpto. despacho alcalde	1					1	1.933.000			1.933.000
Secretario privado	1			1	2.756.000					2.756.000
Prof. Esp. grado 31	5	5	2.665.531							13.327.655
Prof. Esp. grado 30	3	3	2.661.171							7.983.513
Prof. Esp. grado 28	7	7	2.208.614							15.460.298
Prof. Esp. grado 27	6	6	1.912.219							11.473.314
Prof. Esp. grado 26	1	1	1.856.446							1.856.446
Prof. Esp. grado 25	46	46	1.474.003							67.804.138
Prof. Esp. grado 23	4	4	1.274.812							5.099.248
Prof. Esp. grado 7	6			6	2.756.000					16.536.000
Prof. Esp. grado 5	2							2	2.500.000	5.000.000
Prof. Esp. grado 4	2			2	1.908.000					3.816.000
Prof. Esp. grado 3	5			4	1.590.000	1	1.933.000			8.293.000
Prof. Univ. grado 7	5							5	2.300.000	11.500.000
Prof. Univ. grado 4	6			6	1.908.000					11.448.000
Prof. Univ. grado 3	3			3	1.590.000					4.770.000
Prof. Univ. grado 2	35			26	1.484.000	9	1.336.000			50.608.000
Prof. Univ. grado 1	9			9	1.272.000					11.448.000
Total por Municipio	185		163.154.606		108.350.002		21.684.000		23.600.000	318.696.606

Fuente: nómina gastos de personal de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

Gráfico 37. Participación porcentual gasto funcionamiento nivel profesional AMB



Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

En el Área Metropolitana de Bucaramanga 185 cargos están clasificados por su naturaleza en el nivel profesional, 96 de ellos (52%) corresponden a Bucaramanga y representan un costo de \$163.154.606, a Floridablanca le corresponden 64 (34%) que tienen un costo en nómina de \$108.350.002, a Girón 14 (7%) con un costo de \$21.684.000 y a Piedecuesta 10 (7%) en el nivel administrativo que mensualmente le cuestan \$23.600.000.

Nivel Técnico. Comprende empleos cuyas funciones exigen el desarrollo de procesos y procedimientos en labores técnicas, misionales y de apoyo, así como las relacionadas con la aplicación de la ciencia y la tecnología.

En la estructura administrativa de los municipios que integran el Área Metropolitana aparecen las siguientes denominaciones en el nivel técnico.

Tabla 12. Cargos nivel técnico municipios integrantes del AMB

Nivel Técnico	Número de cargos encontrado en cada entidad			
Denominación del Cargo	B/manga	F/blanca	Girón	P/cuesta
Técnico Operativo para el despacho del Alcalde	7	1		
Técnico en el área de Salud	23			
Técnico de Policía Rural	3			
Técnico Operativo donde lo ubique el cargo	13	4	9	
Técnico Administrativo	1			
Inspector de Tránsito y Transporte			1	1
Total	47	5	10	1

Fuente: Administraciones Municipales (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Los cargos que se encuentran en este nivel apoyan el cumplimiento de las actividades propias de los funcionarios que hacen parte del nivel directivo. Son fundamentales en cada organización pues su fin es clarificar y definir procesos y procedimientos para la ejecución de los planes y programas que llevan a cabo las entidades territoriales. El número de cargos que requiere cada organización se define de conformidad con el personal imprescindible para que cumplir con las actividades que ejecuta el Área Metropolitana de Bucaramanga; los cargos que aparecen enseguida pertenecen a la estructura de los municipios del AMB:

- **Gastos de funcionamiento nivel técnico**

A continuación se relacionan los cargos de este nivel en cada una de las plantas administrativas de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta

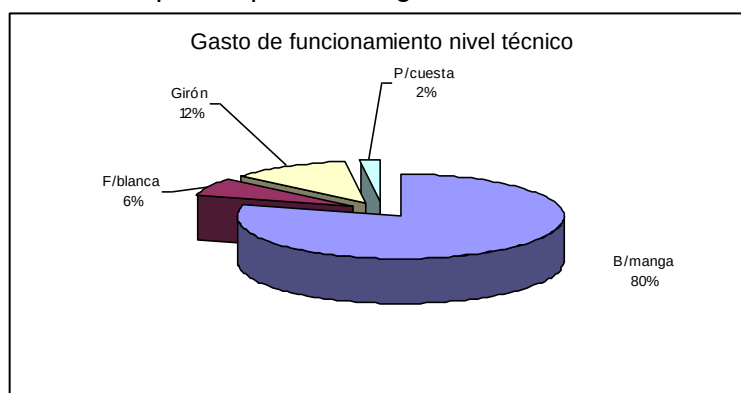
Tabla 13. Gastos nivel técnico municipios integrantes del AMB

Definición del cargo	Total cargos AMB	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		Totales por cargo
		Nº. C	A. S	Nº. C	A.S	Nº. C	A.S	Nº. C	A.S	
Técnico Área Salud	23	23	1292341							29.723.843
Técnico Operativo grado 27	2	2	1537836							3.075.672
Técnico Operativo Grado 25	5	5	1263658							6.318.290
Inspector de Policía Rural	3	3	1263658							3.790.974
Técnico grado 24	10	10	1182389							11.823.890
Técnico grado 23	3	3	1059688							3.179.064
Técnico Administrativo	1	1	925832							925.832
Técnico grado 2	5			5	954.000					4.770.000
Inspector de Tránsito	1					1	1.189.000			1.189.000
Técnico grado 1	4					3	741.000	1	1.537.837	3.760.837
Técnico grado 2	2					2	1.000.000			2.000.000
Técnico grado 3	3					3	1.104.000			3.312.000
Total por entidad territorial	62		58.837.565		4.770.000		8.724.000		1.537.837	73.869.402

Nº. C= Nº. de cargos; A.S= Asignación Salarial

Fuente: nómina Gastos de Personal de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 38. Participación porcentual gasto funcionamiento nivel técnico



Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Los municipios del AMB cuentan dentro de sus plantas administrativas con funcionarios que cumplen labores propias del nivel técnico. En Bucaramanga se encuentra el 80% de los cargos adscritos a este nivel con un gasto de funcionamiento equivalente a \$58.837.565; Floridablanca tiene 5 cargos de esta naturaleza que representan el 6% del total de cargos en el AMB con un costo en nómina de \$4.770.000,00; en Girón el

porcentaje es del 12% y el costo de \$8.724.000 y en Piedecuesta un solo cargo hace parte de este nivel.

Nivel Asistencial. Los funcionarios de este segmento manejan información personal e institucional, enfrentan con versatilidad y flexibilidad situaciones nuevas, se adaptan fácilmente a las políticas constitucionales y manejan los cambios en la autoridad competente de manera positiva y constructiva; mantienen relaciones de trabajo amistosas basadas en la comunicación abierta y fluida y en el respeto por los demás y cooperan con el fin de alcanzar los objetivos institucionales.

El nivel asistencial aparece en los cuatro municipios que integran el Área Metropolitana (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta). Ver cuadro a continuación.

Tabla 14. Cargos nivel asistencial municipios integrantes del AMB

Nivel Asistencial	Número de cargos encontrado en cada entidad			
	B/manga	F/blanca	Girón	P/cuesta
Secretario Ejecutivo del despacho del Alcalde	1	2	1	1
Auxiliar Administrativo donde lo ubique el cargo	102	4	16	11
Auxiliares de la salud	2		5	
Auxiliar de Servicios Generales	2			1
Conductor	1		1	1
Secretario despacho del Alcalde		3		
Secretario donde se ubique el cargo		17		1
Auxiliar Administrativo despacho del Alcalde			2	
Supervisor			1	
Secretario Ejecutivo donde se ubique el cargo			10	
Coordinador donde se ubique el cargo			6	1
Inspector			1	
Agentes de tránsito			1	
Auxiliar de Información en Salud			2	
Total cargos nivel asistencial municipios AMB	108	26	46	16

Fuente: Administraciones Municipales (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

El nivel asistencial en Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta ocupa un lugar importante en las planta administrativas de cada municipio, ya que por sus características propicia acciones esenciales para desarrollar las competencias de la administración pública. Este nivel es de carácter misional y es fundamental para que los directivos de la organización puedan ejecutar las tareas inherentes a cada una de las dependencias o sectores de la entidad territorial.

- **Gastos de funcionamiento nivel asistencial.**

La tabla que aparece a continuación muestra el número, denominación y costo en el presupuesto de los cargos de nivel asistencial que tienen Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

Tabla 15. Gastos Funcionamiento nivel asistencial AMB

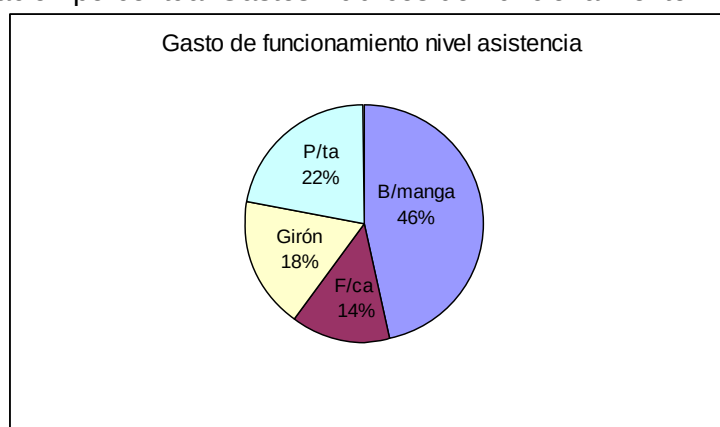
Definición del cargo	Total cargos AMB	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		Totales por cargo
		Nº. C	A.S	Nº. C	A.S	Nº. C	AS	Nº. C.	A.S	
Secretario Ejecutivo del despacho	5	1	1.474.003	2	700.000	1	780.000	1	1.220.170	4.874.173
Auxiliar Administrativo grado 28	2	2	1.474.003							2.948.006
Auxiliar Administrativo grado 27	1	1	1.367.237							1.367.237
Conductor	4	1	1.282.793	1	848.000	1	586.000	1	1.220.170	3.936.963
Auxiliar área de la salud	4	2	1.048.532			2	838.000			3.773.064
Auxiliar área de la salud grado 2	3					3	569.000			
Auxiliar de Servicios Generales	9	2	997.729	4	583.000			3	1.188.720	7.893.618
Auxiliar Administrativo grado 23	3	3	884.401							2.653.203
Auxiliar Administrativo grado 22	53	53	676.165							35.836.745
Auxiliar Administrativo grado 21	42	42	611.461							25.681.362
Secretario	27			20	689.000			7	1.220.170	22.321.190
Auxiliar Administrativo grado 2	4			4	614.800					2.459.200
Coordinador	2			2	583.000					1.166.000
Auxiliar Administrativo grado 12	2					2	1.189.000			
Auxiliar Administrativo grado 11	17					1	1.025.000	16	1.220.170	
Auxiliar Administrativo grado 10	3					2	1.000.000	1	1.450.073	
Auxiliar Administrativo grado 7	1					1	756.000			
Auxiliar Administrativo grado 6	5					5	741.000			
Auxiliar Administrativo grado 5	2					2	590.000			
Auxiliar Administrativo grado 1	12					12	517.000			
Inspector	1					1	741.000			
Agente de tránsito	1					1	584.000			
Secretario	10					10	569.000			

Definición del cargo	Total cargos AMB	Bucaramanga		Floridablanca		Girón		Piedecuesta		Totales por cargo
		Nº. C	A.S	Nº. C	A.S	Nº. C	AS	Nº. C.	A.S	
Ejecutivo										
Auxiliar de Información en salud	2					2	1.000.000			
Total por entidad territorial	159		75.335.871		21.985.200		29.305.000		35.520.483	114.910.761

Nº.C= Número de cargos; A.S= Asignación salarial

Fuente: nómina Gastos de Personal en Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 39. Participación porcentual Gastos Públicos de Funcionamiento nivel asistencial AMB



Fuente: Nominas Entidades territoriales AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Un total de 159 cargos hacen parte del nivel asistencial en los municipios del Área Metropolitana con un costo de \$114.910.761 distribuidos como sigue: Bucaramanga tiene 108 cargos bajo diferente denominaciones que le cuestan mensualmente \$75.335.871 (46%); Girón 46 (18%) con valor mensual de \$29.305.000; Floridablanca 26 (14%) con un valor en nómina de \$21.985.200 y Piedecuesta 16 (22%).

Análisis estructura administrativa central en los municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga

Tabla 16. Relación costo control por habitante. Estructura administrativa central AMB

Municipio	Nº. Habitantes	Asignación alcalde	Nº. Secretarías	Valor planta global	Promedio por habitante	Porcentaje
BUCARAMANGA	577.347	7.424.499	8	433.690.806	751,18	27%
FLORIDABLANCA	258.509	7.424.499	7	238.014.499	920,72	32%
GIRÓN	120.804	5.111.038	9	101.051.038	836,49	30%
PIEDECUESTA	105.331	7.424.499	4	33.362.697	316,74	11%
TOTAL	1.061.991			806.119.040	2.825,13	100%

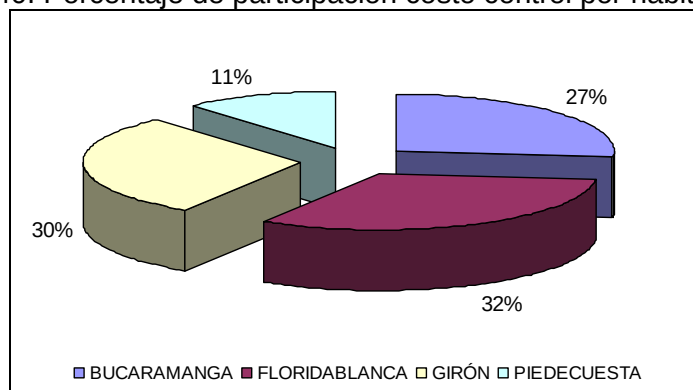
Fuente. Alcaldías AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

El cálculo del costo control por habitante se obtuvo al dividir el valor de la planta global por el número de habitantes. Realizado el cálculo se observa que la Alcaldía que genera mayores costos al municipio es la Alcaldía de Floridablanca, seguida por las de Girón, Bucaramanga y Piedecuesta.

Un análisis de la situación de los municipios que integran el AMB muestra que en la Alcaldía de Bucaramanga funcionan ocho secretarías, siete en Floridablanca, nueve en Girón y cuatro en Piedecuesta, en este último caso el número reducido de secretarías es producto del ajuste administrativo a las políticas fiscales del Gobierno Central al que se vio sometido el Municipio. La diferencia en el número de secretarías obedece a la composición particular de cada organigrama. Las secretarías comunes en los cuatro municipios son: Gobierno, Hacienda, Salud y Planeación.

Los alcaldes de Bucaramanga, Floridablanca y Piedecuesta devengan el mismo salario mensual, la única excepción es Girón cuyo Alcalde recibe un salario mensual menor al de los demás.

Gráfico 40. Porcentaje de participación costo control por habitante AMB



Fuente. Alcaldías AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Tabla 17. Clasificación niveles plantas de personal alcaldías AMB

NIVEL	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRÓN	PIEDECUESTA	TOTAL
	ALCALDÍA	ALCALDÍA	ALCALDÍA	ALCALDÍA	
DIRECTIVO	18	11	10	5	44
ASESOR	16	8	8	3	35
PROFESIONAL	96	63	14	7	180
TÉCNICO	47	5	12	2	66
ASISTENCIAL	108	33	46	16	203
TOTALES	285	120	90	33	528

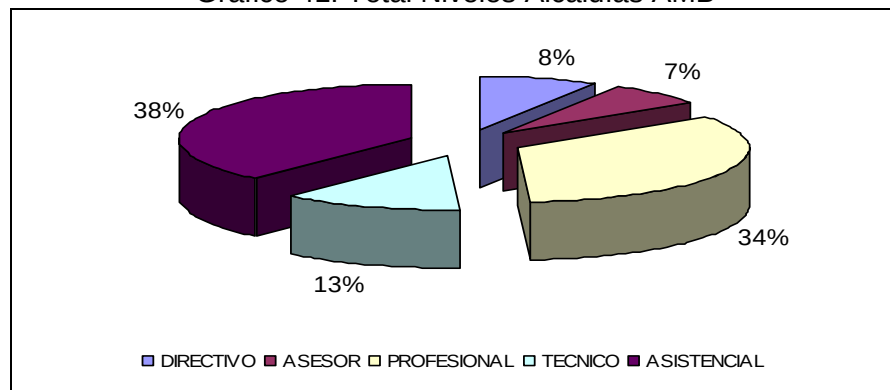
Fuente: Alcaldías AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Tabla 18. Total Niveles Alcaldías AMB

NIVEL	TOTAL	PORCENTAJE
DIRECTIVO	44	8%
ASESOR	35	7%
PROFESIONAL	180	34%
TÉCNICO	66	13%
ASISTENCIAL	203	38%
TOTALES	528	100%

Fuente. Alcaldías AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 41. Total Niveles Alcaldías AMB



Fuente: Alcaldías AMB.

De acuerdo con los niveles establecidos para las plantas de personal de las alcaldías municipales del AMB el nivel asistencial (38%) es el que tiene mayor participación, le siguen el nivel profesional (34%), el nivel técnico (13%), el nivel directivo (8%) y el nivel asesor (7%).

✦ **Entes descentralizados**

La Constitución de 1991 define a Colombia como un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (*Artículo 1° de la C.P.*).

Este postulado, así como la Carta Política en su conjunto, ha tenido profundas implicaciones en la organización de la Rama Ejecutiva del Poder Público, pues no sólo prevé que el Estado Colombiano reduzca su intervención en los diferentes ámbitos territoriales, sino que, en materia de prestación de servicios públicos, obliga al mismo a entrar a competir en igualdad de condiciones con las entidades privadas.

Para dar cabal cumplimiento a la Constitución la estructura de la Rama Ejecutiva se dividió en dos: la descentralizada, mediante el cual se pretende dar personería jurídica y

autonomía fiscal y administrativa a las entidades territoriales y a las que prestan servicios públicos y el centro, cuyo fin es garantizar que, sin perjuicio del proceso de descentralización, Colombia mantenga su carácter de República unitaria. En esta medida el centro se encarga de controlar el orden público en todo el territorio y de dictar las medidas macroeconómicas bajo las cuales deben regirse las entidades descentralizadas.

La descentralización administrativa se encuentra definida en el art. 7 de la ley 489 de 1998 en la cual se establecen las disposiciones y normas que enmarcan la distribución de las competencias en los diversos niveles de la administración, cuyo objetivo es la buena prestación de los servicios que le correspondan por mandato constitucional y legal¹¹³.

Estructura administrativa sector descentralizado municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga. Los entes descentralizados son una forma jurídica que organiza la Administración Pública para su desarrollo administrativo; a cada uno de estos entes públicos se le dota con personal jurídico, se le determina un patrimonio propio, y, se le hace responsable de una actividad específica de interés público.

Mediante esta forma de organización administrativa se atienden fundamentalmente los servicios públicos determinados en la Constitución y la Ley para cada una de las entidades territoriales.

Dentro de las características que enmarcan la estructura administrativa de los entes descentralizados están:

- Se confía la realización de algunas actividades administras a órganos que guardan relación con la administración central.
- No están sujetos a la administración central.
- Los empleados gozan de autonomía orgánica.
- Se organiza la administración pública mediante la creación de entes públicos.

¹¹³ ARTICULO 7o. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA. En el ejercicio de las facultades de esta Ley y en general en el desarrollo y reglamentación de la misma, el Gobierno será especialmente cuidadoso en el cumplimiento de los principios constitucionales y legales sobre la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales. En consecuencia procurará desarrollar disposiciones y normas que profundicen en la distribución de competencias entre los diversos niveles de la administración, siguiendo en lo posible el criterio de que la prestación de los servicios corresponda a los municipios, el control sobre dicha prestación a los departamentos y la definición de planes, políticas y estrategias a la Nación. Igualmente al interior de las entidades nacionales descentralizadas el Gobierno velará porque se establezcan disposiciones de delegación y desconcentración de funciones, de modo tal que sin perjuicio del necesario control administrativo los funcionarios regionales de tales entidades posean y ejerzan efectivas facultades de ejecución presupuestal, ordenación del gasto, contratación y nominación, así como de formulación de los anteproyectos de presupuesto anual de la respectiva entidad para la región sobre la cual ejercen su función. <Jurisprudencia - Vigencia> Corte Constitucional: - Aparte subrayado declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE, excepto el aparte tachado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-702-99 de 20 de septiembre de 1999, siendo ponente el Magistrado Fabio Morón Díaz.

- La dirección de cada ente descentralizado está a cargo de una Junta Directiva.

La importancia de los entes descentralizados consiste en agilizar las actividades propias de su creación, de no serlo, generarían problemas mayores a la administración central. Las plantas administrativas y la definición de la estructura del empleo público en las entidades que hacen parte del sector descentralizado se rigen por el marco normativo definido anteriormente para el nivel central de las entidades territoriales.

En la exploración realizada por los autores del presente estudio en los 4 municipios que conforman el Área Metropolitana se encontró que en la actualidad sólo Bucaramanga y Floridablanca practican la descentralización de funciones específicas.

A continuación se relacionan los servicios prestados por los entes gubernamentales a través de sus entidades descentralizadas.

Políticas de vivienda: El desarrollo de las políticas de vivienda e interés social y el ordenamiento territorial, en los términos previstos en la Ley y de conformidad con los planes de desarrollo de orden nacional y departamental se ejecutan, en el municipio de Bucaramanga, a través del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del municipio de Bucaramanga – INSVISBU -; en Floridablanca se llevan a cabo a través del Banco Inmobiliario de Floridablanca.

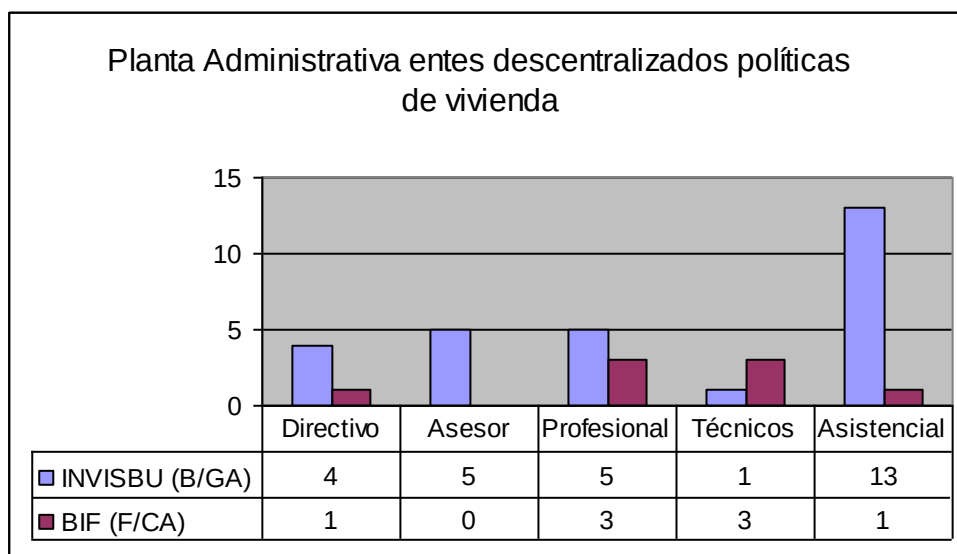
En Bucaramanga y Floridablanca la planta de personal del ente descentralizado que conoce los asuntos de vivienda y ordenamiento territorial tiene las siguientes características:

Tabla 19. Total planta administrativa entes descentralizados –Políticas de Vivienda y Ordenamiento territorial BGA- FDA.

Nivel	Nº. Cargos	
	B/manga	F/ca
Directivo	4	1
Asesor	5	0
Profesional	5	3
Técnicos	1	3
Asistencial	13	1
Total	28	8

Fuente. INVISBU y BIF, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 42. Planta administrativa entes descentralizados políticas de vivienda Bucaramanga y Floridablanca



Fuente: INVISBU y BIF, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

La ejecución de las políticas, planes y programas de desarrollo en los municipios de Girón y Piedecuesta está a cargo de las Secretarías de Planeación Municipal.

El tema de vivienda para el núcleo familiar es considerado como un derecho consagrado en el art. 51 de la C.P.¹¹⁴ y es obligación de las entidades territoriales desarrollar acciones para dar solución a estas necesidades de la población.

✦ Corporaciones municipales y organismos de control

Estructura administrativa de los concejos municipales y de los entes de control en los municipios del Área Metropolitana (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta)

Concejos Municipales AMB. Floridablanca, Girón y Piedecuesta tienen un total de diecisiete (17) Concejales, Bucaramanga cuenta con diecinueve (19). Cada Concejo Municipal sesiona de manera ordinaria ciento cincuenta veces (150) y treinta (30) de forma extraordinaria. El valor estipulado para cada sesión es de \$247.483, correspondiente a un día de salario del Alcalde, según disposiciones del Gobierno Central.

En todos los Concejos Municipales del AMB el Secretario General se encarga de administrar y dirigir la planta de personal, dentro de la cual se nombran funcionarios

¹¹⁴ **Artículo 51 C.P.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

(según escala) de acuerdo con el número de habitantes. En Bucaramanga la planta de personal está constituida por catorce (14) funcionarios, en Floridablanca por seis (6) y en Girón y Piedecuesta por tres (3).

Si se toma el total de colaboradores vinculados con las plantas de personal en los municipios del AMB y se divide por el total de la población, se observa que la de Piedecuesta es la más costosa, seguida por Bucaramanga, Floridablanca y Girón.

Tabla 20. Relación costo control por habitante. Concejos AMB

ENTIDAD	B/MANGA	F/BLANCA	GIRÓN	P/CUESTA	TOTAL
Concejo	22.113.278	9.639.472	3.679.000	5.676.000	41.107.750
Población	577347	258509	120804	105331	1061991
Costo/ Habitante	38	37	30	54	39

Fuente: Alcaldías AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

Los secretarios generales de los Concejos Municipales pertenecen al nivel directivo y su salario mensual es alto como corresponde al nivel en el que se desempeñan. De acuerdo con las características de nómina que maneja cada municipio el Secretario General del Concejo de Bucaramanga es quien devenga el salario más elevado, seguido por los secretarios de Floridablanca, Piedecuesta y Girón. Esta apreciación se realiza para demostrar que los salarios establecidos en cada uno de estos concejos municipales no concuerdan con el grado de importancia que tiene cada organismo.

Tabla 21. Clasificación niveles planta de personal concejos municipales AMB

NIVEL	TOTAL	PORCENTAJE
DIRECTIVO	4	15%
ASESOR	2	8%
PROFESIONAL	3	12%
TÉCNICO	0	0%
ASISTENCIAL	17	65%
TOTALES	26	100%

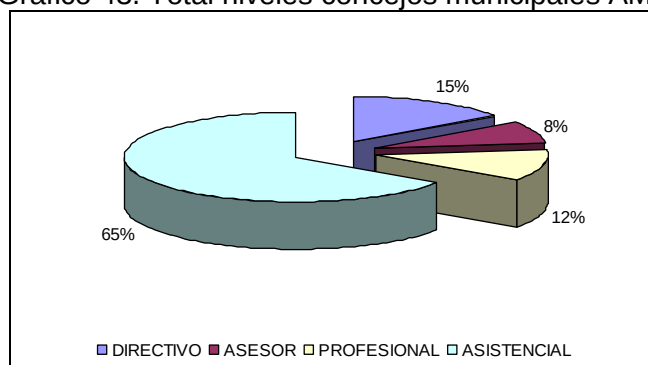
Fuente. Concejos Municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006.

Tabla 22. Total niveles concejos municipales AMB

NIVELES	B/MANGA	F/BLANCA	GIRÓN	P/CUESTA	TOTAL
	CONCEJO	CONCEJO	CONCEJO	CONCEJO	
DIRECTIVO	1	1	1	1	4
ASESOR	2	0	0	0	2
PROFESIONAL	1	2	0	0	3
TÉCNICO	0	0	0	0	0
ASISTENCIAL	10	3	2	2	17
TOTALES	14	6	3	3	26

Fuente: Concejos municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Gráfico 43. Total niveles concejos municipales AMB



Fuente. Concejos Municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

De acuerdo con los niveles establecidos en los concejos municipales del AMB para conformar la planta de personal, el nivel asistencial con un 65%, es el que tiene mayor participación, le sigue el directivo con un 15%, el profesional con un 12% y el asesor con un 8%. Los funcionarios pertenecientes a los niveles profesional y asistencial de Bucaramanga y Piedecuesta devengan salarios superiores comparados con los de Floridablanca y Girón.

Personerías municipales. Los personeros municipales se encuentran ubicados en el nivel directivo y reciben el mismo salario que el alcalde del respectivo municipio.

La de Bucaramanga es la única Personería Municipal que cuenta con cinco comités; tiene una Secretaría General que cumple las mismas funciones del Personero General y cuando éste lo dispone lo asesora, se encuentra en el mismo nivel directivo y devenga el mismo salario que los personeros delegados.

Bucaramanga cuenta con cinco personeros delegados que manejan temas específicos como: policivo y judicial, penal, defensoría del menor y la familia, derechos humanos y bienes fiscales; Floridablanca nombra un Personero Delegado encargado de todas las funciones que se requieran; Girón y Piedecuesta no tienen personeros delegados. El municipio que tiene la mayor planta de personal es Bucaramanga con veintitrés, le sigue Floridablanca con trece y Girón y Piedecuesta con tres colaboradores.

Tabla 23. Total niveles Personerías AMB.

NIVEL	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRÓN	PIEDECUESTA
	PERSONERÍA	PERSONERÍA	PERSONERÍA	PERSONERÍA
DIRECTIVO	10	8	3	2
ASESOR	1	0	0	0
PROFESIONAL	8	3	0	1
TÉCNICO	1	0	0	0
ASISTENCIAL	3	2	0	0
TOTALES	23	13	3	3

Fuente: personerías municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

De acuerdo con la relación costo por habitante de la planta de personal el municipio que muestra el costo más elevado es Floridablanca, seguido por Piedecuesta, Bucaramanga y Girón.

Tabla 24. Relación costo control por habitante. Personerías AMB

ENTIDAD	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	GIRÓN	PIEDECUESTA	TOTAL
Personería	45.375.105	27.694.499	7.311.000	10.770.000	91.150.604
Población	577347	258509	120804	105331	1061991
Costo/habitante	79	107	61	102	86

Fuente: personerías municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Contralorías municipales. Los contralores municipales se encuentran ubicados en el nivel directivo y devengan el mismo salario que el Alcalde del respectivo municipio. Las dos contralorías cuentan con oficinas de asesores en la parte de Control Interno, Jurídico y Planeación.

Mientras en La Contraloría de Bucaramanga aparecen varios cargos bajo la denominación Asesor de Participación Ciudadana, Floridablanca tiene una sola oficina encargada del tema que no pertenece al nivel asesor.

Bucaramanga tiene un Director Financiero y un Director de Gestión Fiscal encargados de manejar y vigilar áreas como: inversión, presupuesto, tesorería, contabilidad y sanciones e investigaciones. En este Municipio la inversión es más elevada por el hecho de ser Bucaramanga capital del departamento y porque maneja una proporción mayor de recursos.

La planta de personal de la Contraloría de Bucaramanga es superior en número de cargos y en costo a la de Floridablanca. Una comparación de salarios muestra que en La Contraloría de Bucaramanga los sueldos son más elevados; caso excepcional es el del nivel profesional que en Bucaramanga es casi cuatro veces mayor que en su similar de Floridablanca.

Tabla 25 Total niveles contralorías AMB

NIVEL	BUCARAMANGA CONTRALORÍA	FLORIDABLANCA CONTRALORÍA
DIRECTIVO	3	2
ASESOR	4	3
PROFESIONAL	26	7
TÉCNICO	2	1
ASISTENCIAL	11	5
TOTALES	46	18

Fuente: contralorías municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Tabla 26 Relación costo control por habitante. Contralorías AMB

ENTIDAD	BUCARAMANGA	FLORIDABLANCA	TOTAL
Contraloría	69.579.608	29.389.207	91.150.604
Población	577347	258509	1061991
Costo/habitante	121	114	86

Fuente: contralorías municipales del AMB, Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, 2006

Al observar con detenimiento la estructura administrativa en los distintos entes territoriales se concluye que su **espacialidad** es metropolitana toda vez que en razón a la autonomía que les otorgó a los municipios la Constitución Política de Colombia pueden definir su organización burocrática, según su propio criterio; en los cuatro municipios del AMB existen dependencias iguales con las mismas funciones pero que atienden los requerimientos de la población de diferente manera y con resultados distintos en cada caso; puede afirmarse que existe duplicidad de entidades, con costos onerosos de funcionamiento per cápita y un pronunciado desequilibrio en la atención recibida por el ciudadano que depende del ente territorial en el que habite.

4.7 PERCEPCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA CLASE POLÍTICA SOBRE LA PERSPECTIVA DE CREACIÓN DEL DMB

Para conocer la forma en que los habitantes del AMB perciben el proyecto de creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga entrevistamos 258 personas en los 4 municipios (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta), pertenecientes a diferentes sectores. Esta herramienta permitió indagar sobre 4 aspectos importantes: nivel de conocimiento sobre la iniciativa, disposición para apoyarla o no, percepción sobre las ventajas y desventajas que traerá la creación del Distrito y su propia prospectiva en el escenario del nuevo ente territorial.

Una vez procesados los resultados los hallazgos son los siguientes:

De los 258 entrevistados 83 fueron mujeres y 175 hombres; la composición de esta población muestra se hizo por roles y no por género aunque se encontró que en los temas relacionados con la política pública (concejos municipales, Congreso de la República, servidores públicos) predomina el género masculino; ésta es la razón por la cual en la muestra el número de hombres pesa más con respecto al total.

Al clasificar las edades por rangos es evidente el predominio del segmento que va de los 31 a 45 años (129 personas) al que pertenece el 50%. En el segundo grupo se incluyen edades que oscilan entre 46 y 60 años, con un 24% del total, los tres grupos restantes alcanzan el 26% y por último a quienes tienen entre 18 y 30 años corresponde un 18%.

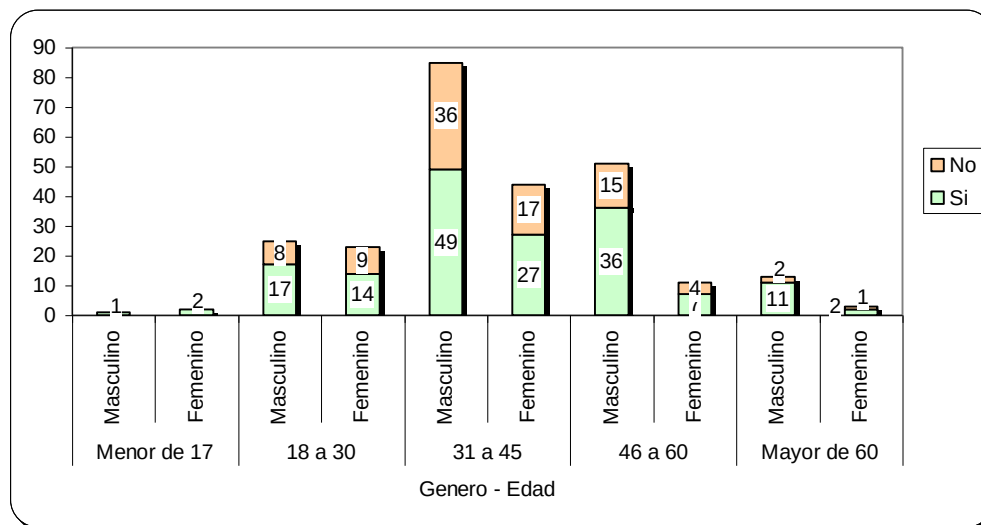
Los resultados de esta distribución concuerdan con los obtenidos al consultar, por ejemplo, congresistas, diputados, gobernadores y alcaldes que deben tener (según la Constitución Política y la Ley) un mínimo de 30 años de edad para acceder a estos cargos; los dirigentes comunales y demás cargos de elección popular tienen también como edad mínima 18 años. Otra razón importante es que sectores como el empresarial y el académico son espacios donde los trabajadores y directivos consolidan su actividad en el rango de edad superior a los 30 años, es decir, la muestra sí es representativa de la población objeto de estudio. (Ver tabla edad y género)

Tabla 27. Edad y género de la población entrevistada AMB

EDAD	GÉNERO	Total
Menor de 17	Masculino	1
	Femenino	2
Total Menor 17		3
18 a 30	Masculino	25
	Femenino	23
Total 18 a 30		48
31 a 45	Masculino	85
	Femenino	44
Total 31 a 45		129
46 a 60	Masculino	51
	Femenino	11
Total 46 a 60		62
Mayores de 60	Masculino	13
	Femenino	3
61 en adelante		16
Total		258

Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

Gráfico 44. Comportamiento del grupo muestra por edad y género



Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

Entre los sectores seleccionados para participar en la muestra destaca el de los concejales de los cuatro municipios; un 84% respondió nuestros cuestionamientos lo que corresponde a 57 de los 68 en ejercicio, así: en Bucaramanga de 19 concejales se obtuvo respuesta por parte de 10; en Floridablanca se entrevistaron los 17 elegidos; en Girón, 14 de 15 y en Piedecuesta 16 de 17.

El sector de los congresistas fue consultado en un 62% con datos de 8 Congresistas (entre Senadores y Representantes a la Cámara por Santander).

El grupo de habitantes del Área Metropolitana es otro sector relevante porque permitió establecer la percepción y concepción de la gente del común, consultada en los siguientes puntos: Almacenes Éxito y Mercadefam de Bucaramanga, Centro Comercial Cañaveral y centro antiguo de Floridablanca, parque principal y malecón de Girón, plaza de mercado y parque principal de Piedecuesta. En total se realizaron 81 entrevistas que corresponden al 31% del total de la muestra.

Tabla 28. Sectores entrevistados en el AMB

Sector al que pertenece	Nº. Entrevistas
Congreso	8
Concejo B/manga	10
Concejo F/blanca	17
Concejo Girón	14
Concejo P/cuesta	16
Servidor Público	22
Empresarial	9
Ciudadano B/manga	37
Ciudadano F/blanca	19
Ciudadano Girón	9
Ciudadano P/cuesta	16
J.A.C. B/manga	18
Iglesia	9
ONG	2
Alcalde	2
Academia	23
J.A.C. F/blanca	9
J.A.C. Girón	12
J.A.C. P/cuesta	6
Total Entrevistas	258

Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

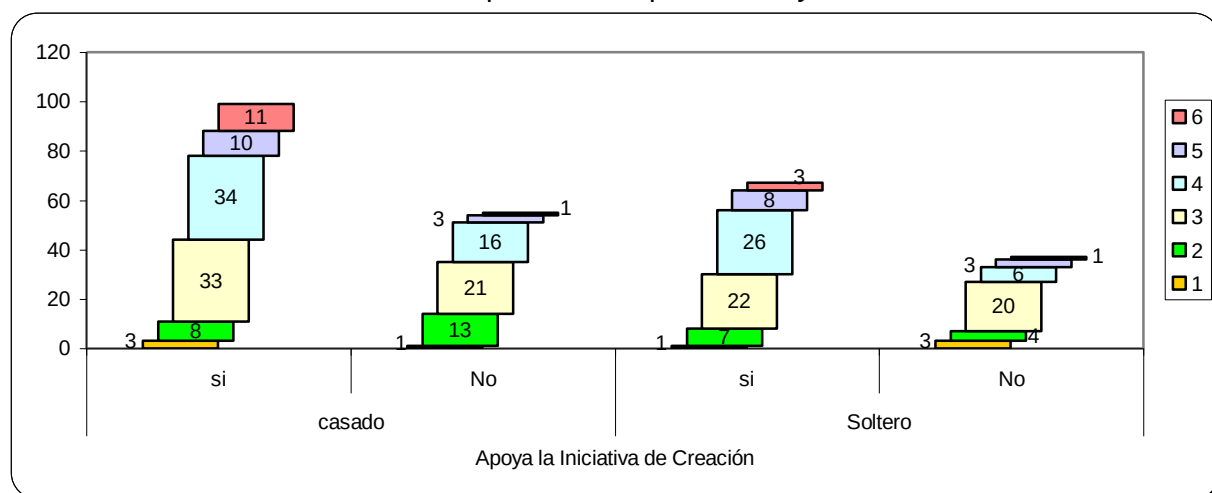
En las variables estrato y estado civil se comprueba que en el AMB predomina la clase media (estratos 3 y 4) en un 69% para un total de 178 personas, en contraposición con los extremos (pobreza – riqueza) representados en los estratos 1 – 2 y 5 - 6 respectivamente, que se dividen el 15% correspondiente a 40 entrevistas. Como se consultó la población que cumple un rol específico no primó el desempleo (factor fundamental para la existencia de pobreza), aunque tampoco descolló el estrato 6 (reservado específicamente para los cargos de elección popular de orden nacional o ejecutivo). En lo que hace referencia al estado civil los casados sobresalen frente a los solteros (154 casados y 104 solteros); esta constante se mantiene en 5 estratos y sólo en el estrato 1 hay paridad solteros-casados (4 en cada caso). (Ver tabla estratos y estado civil).

Tabla 29. Estratos y estados civiles

Estratos	Estado Civil		Total Estrato
	Soltero	Casado	
1	4	4	8
2	11	21	32
3	42	54	96
4	32	50	82
5	11	13	24
6	4	12	16
Total Estado Civil	104	154	258

Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

Gráfico 45. Comportamiento por estrato y estado civil

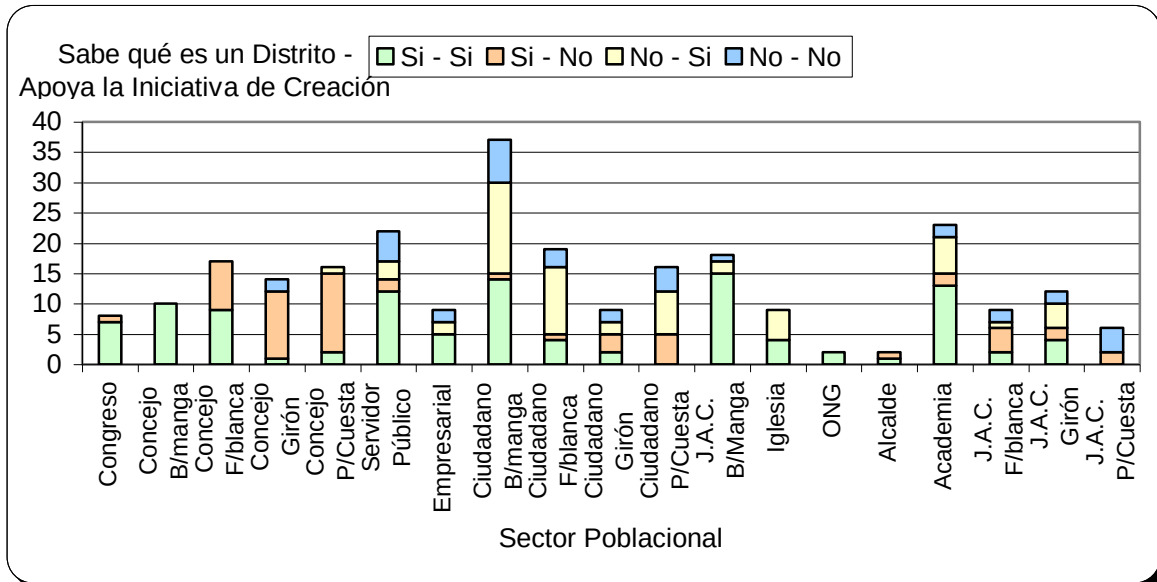


Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

El análisis de los resultados anteriormente expuestos es positivo en la medida en que hace visible un predominio de quienes saben lo que es el Distrito Metropolitano y lo apoyan, sumado al respaldo que están dispuestos a ofrecerle los que no conocen a fondo la iniciativa. Las cifras permiten apreciar que los 8 congresistas encuestados saben lo que significa un distrito metropolitano y 7 de ellos defienden y respaldan esta aspiración. Se observa que en la Iglesia Católica, si bien sólo la mitad de los 9 sacerdotes consultados conoce el asunto, todos aprueban la iniciativa de crear el Distrito Metropolitano de Bucaramanga; por su parte los concejales de Bucaramanga conocen a fondo el tema y en un 100% están de acuerdo con el proyecto.

Mención especial merece la postura asumida por los concejales y miembros de las juntas de acción comunal de Piedecuesta y Girón, quienes en su gran mayoría se niegan a respaldar la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga a pesar de conocer a fondo el tema.

Gráfico 46. Sectores entrevistados y su postura frente al proyecto de Distrito



Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

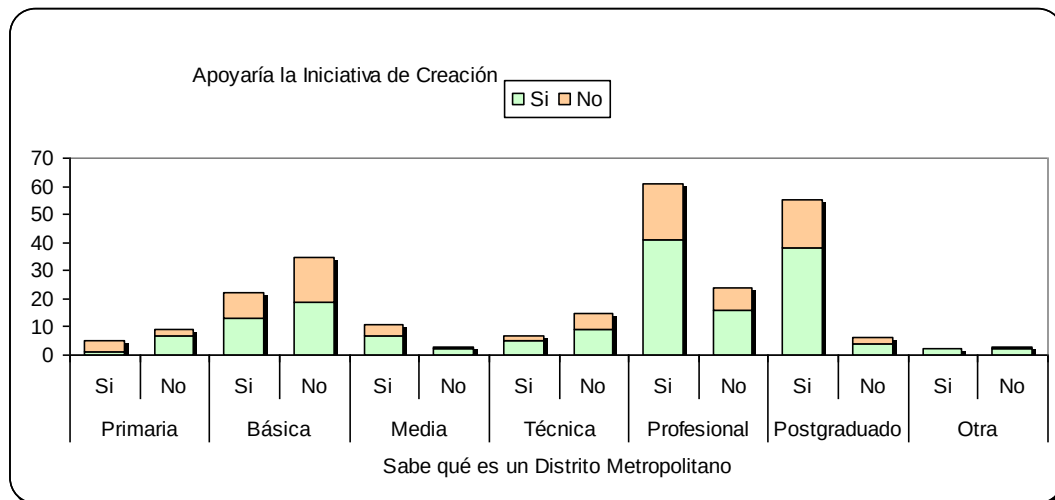
Al revisar la información que tiene que ver con el nivel educativo de la población consultada se observa que los porcentajes más altos corresponden a la educación superior (pregrado y posgrado) con 146 personas -56% del total-, le siguen los segmentos de secundaria, técnica, media y primaria. La comparación del apoyo al proyecto en el renglón nivel educativo no muestra con claridad el predominio de ninguno de los mencionados, aunque a mayor nivel de escolaridad se observa también mayor grado de comprensión sobre el tema.

Tabla 30. Nivel de estudio

Nivel Estudio	Nº. Entrevistas
Primaria	14
Secundaria	57
Media	14
Técnica	22
Profesional	85
Posgrado	61
Otra	5
Total	258

Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

Gráfico 47. Conocimiento y aceptación del proyecto por nivel educativo



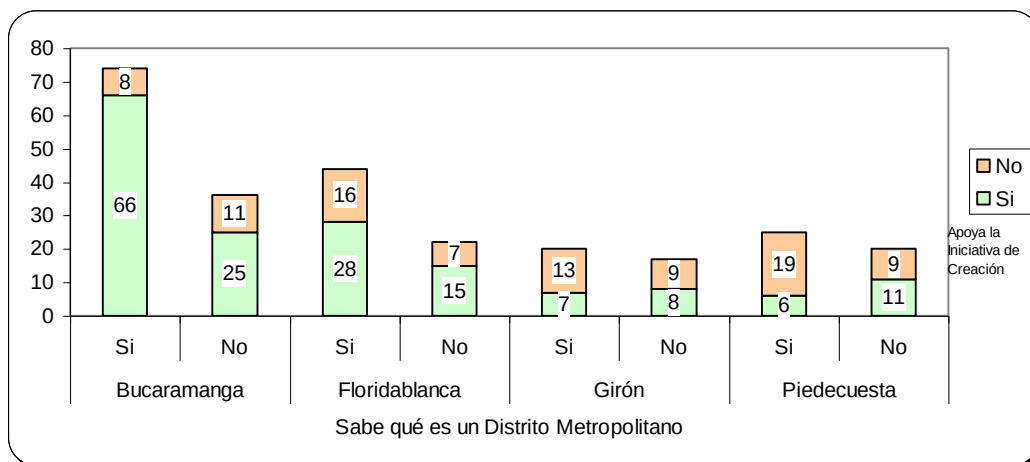
Fuente:

Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

La ciudadanía del AMB se comporta en su conjunto de forma homogénea frente al proyecto y aún los que no conocen la propuesta o francamente la desconocen manifiestan su intención de respaldo a la misma.

Se puede afirmar que el comportamiento de los 258 indagados, a quienes se les consultó si saben qué es un distrito y si apoyan la idea de crear el DMB, muestra ciertas tendencias así: 95 personas no conocen el proyecto y 163 si; 92 personas respondieron que no apoyan la iniciativa y 166 mostraron su intención de hacerlo, esto significa que el 65% del total de la población muestra está de acuerdo con la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, focalizándose esta población en Bucaramanga y en los sectores políticos de alta representatividad.

Gráfico 48. Conocimiento y aceptación de la iniciativa de creación del Distrito, por municipio

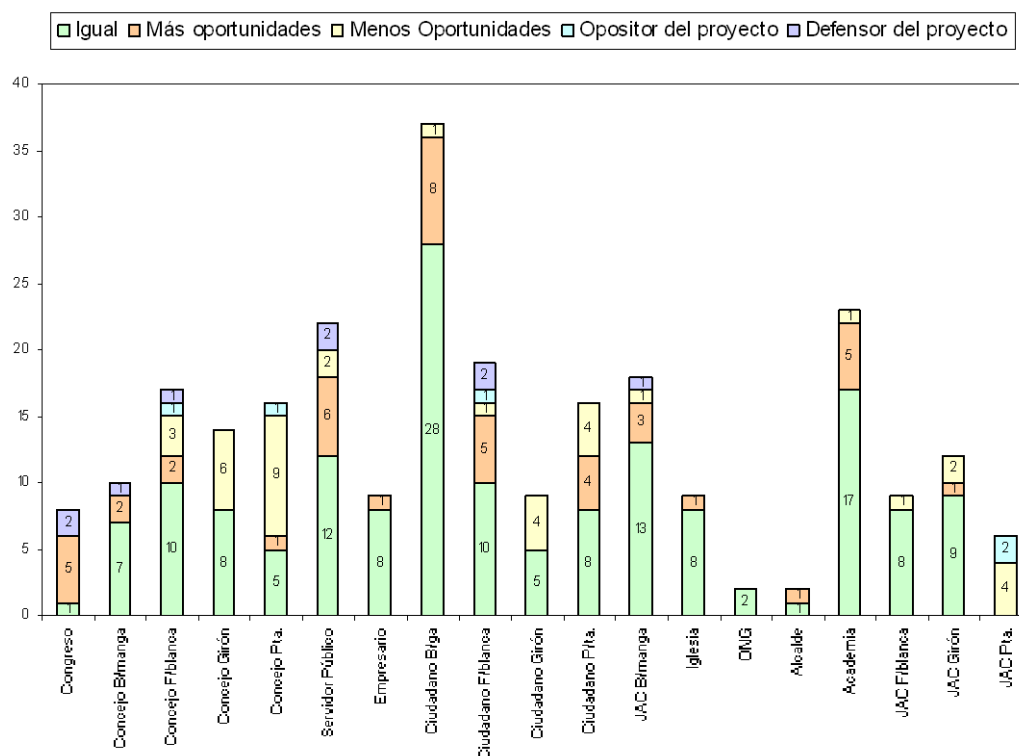


Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

4.7.1 Participación y roles en el Distrito Metropolitano

Una tendencia marcada en lo que respecta a la prospectiva de los ciudadanos ante la creación de la nueva entidad territorial muestra que los encuestados consideran que no se darían cambios significativos en su vida; sin embargo, resalta el que un porcentaje alto de la muestra se ve con mejores oportunidades a partir de la conformación del Distrito frente a quienes consideran que sus condiciones de vida disminuirían. Un grupo reducido (5 entrevistados) se manifestó dispuesto a dar el debate para evitar que se fusionen en uno solo los cuatro municipios del AMB, mientras 9 personas se declararon defensoras del mismo.

Gráfico 49. Prospectivas de los ciudadanos ante la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga



Fuente: Línea de Investigación en Gestión Pública, UCC, noviembre 2006

Con base en el sondeo efectuado se pudo concluir que el sector que mejor conoce el proyecto de creación de un nuevo orden territorial para el AMB es el político (especialmente los parlamentarios); por consiguiente, puede deducirse que el camino más expedito para que la propuesta salga adelante es mediante la presentación de un Acto Legislativo para reformar la Constitución Política, teniendo en cuenta que el 88% de los congresistas santandereanos tiene claro el concepto de distrito y apoya la iniciativa, contra un 12%, que aunque tiene claro qué significa no respalda la intención.

Los ciudadanos indagados (representativos de todos los sectores poblacionales ubicados en el AMB) no conocen en profundidad lo que es un distrito como entidad

territorial y su percepción sobre cuánto los afectaría (de manera positiva o negativa) este nuevo orden jurídico espacial, evidencia que no saben de que manera transformaría sus vidas. Entre quienes manifestaron que se sienten afectados se observa una tendencia a pensar de manera positiva, frente a un porcentaje inferior correspondiente a quienes se sienten agredidos por el proyecto porque perciben que sus condiciones y oportunidades disminuirían.

El porcentaje de aceptación o no de los habitantes del AMB a la iniciativa deja ver que la campaña de divulgación debe centrarse en Piedecuesta y Girón, por cuanto en estos dos municipios se concentra la mayor proporción de desconocimiento y rechazo al proyecto. Mientras en Bucaramanga el 67% de los encuestados sabe qué es un distrito (83% del total de la población encuestada lo defiende), en Floridablanca el 65% está dispuesto a ofrecerle su apoyo; caso contrario ocurre con Piedecuesta donde el 56% sabe qué es y sólo el 38% lo apoya; en Girón el apoyo es del 41%. Sólo Bucaramanga supera el 80% de aceptación y sólo en Floridablanca consigue más del 50% de respaldo; en los otros dos municipios está por debajo del 50%. En el consolidado del AMB este respaldo alcanza una media del 64% en la muestra poblacional.

5. EL DISTRITO METROPOLITANO: LA NUEVA ENTIDAD POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA¹¹⁵

El Distrito tendrá *la caracterización de distrito especial* con el régimen político, fiscal y administrativo propio del caso, establecido en la Constitución Política y en las leyes especiales que los reglamentan. Su denominación es *Metropolitano* en razón a la concepción histórica de la urbe y a su perspectiva futura como metrópoli de proyección regional¹¹⁶.

El Distrito *conservará la denominación de Bucaramanga* por ser éste el nombre del municipio núcleo del territorio conformado, además por la importancia que le otorga su condición de capital del Departamento y por el reconocimiento territorial metropolitano en el ámbito nacional.

El Distrito Metropolitano de Bucaramanga (DMB) tendría una superficie de 1.417 kilómetros cuadrados y se conformará a partir del territorio de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

El municipio de Bucaramanga se encuentra a una altura de 959 msnm, tiene una extensión territorial de 154 Km² y se caracteriza por ser una ciudad comercial, ofertante de servicios en las áreas de salud, financiera y educación, con un desarrollo importante en las industrias de calzado, confección, alimentos y joyería. La estructura geomorfológica imposibilita el crecimiento urbanístico dentro de los límites de su propio territorio. **El municipio de Floridablanca**, ubicado al sur de Bucaramanga a 925 msnm y con una extensión de 101 Km², se caracteriza por su desarrollo habitacional, con limitada actividad industrial y comercial. **El municipio de San Juan de Girón** se encuentra al sur occidente de Bucaramanga, a 777 msnm con una extensión de 681 Km²; se caracteriza por ser un territorio turístico, industrial y urbano. **El municipio de Piedecuesta** tiene una extensión de 481 Km², está localizado al sur de Floridablanca y a una altura de 1.005 msnm; se caracteriza por ser una zona suburbana con reservas hídricas, potencial urbanístico y turístico; predominan las actividades agrícola, piscícola y avícola; el desarrollo de las actividades comercial e industrial es poco relevante.

¹¹⁵ Según el Artículo 286 de la Constitución Política de Colombia las Instituciones político-administrativas son los Departamentos, Distritos, Municipios, los Territorios Indígenas. Los artículos 306 y 307 de la misma Constitución establecen la posibilidad de crear Regiones y el artículo 321 el de organizar Provincias.

¹¹⁶ Esta región, ubicada al noroeste colombiano, es un punto estratégico en las actividades de transporte, distribución y comercialización entre el centro del país y la Costa Atlántica; igualmente, por su cercanía a Venezuela es puente para la actividad comercial y turística con el vecino país.

Figura 9. Área del Distrito Metropolitano de Bucaramanga



Los límites del Distrito Metropolitano de Bucaramanga serán los siguientes: por el Norte con los municipios de Rionegro, Matanza y Charta; por el Oriente con Tona y Santa Bárbara; por el Sur con Cepitá, Aratoca y Los Santos y por el Occidente con Zapatoca, Betulia, Sabana de Torres y Lebrija.

Figura 10. Límites del Distrito Metropolitano de Bucaramanga



La creación del DMB está en plena concordancia con los principios constitucionales fundamentales en lo que tiene que ver con la unidad del Estado, la descentralización, la autonomía de las entidades territoriales, la democracia participativa y pluralista y la prevalencia del interés general y con los principios constitucionales referidos a las entidades territoriales, es decir, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El DMB es, entonces, una de las instituciones político-administrativas planteadas por la Constitución Nacional en desarrollo de la descentralización territorial.

A continuación se da respuesta a ciertas inquietudes que han surgido frente a la dinámica del proceso de creación del DMB y a la forma en que se estructurará el mismo:

¿Qué estructura normativa se requiere para fundamentar la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga? Aplicando el principio de jerarquización del ordenamiento jurídico, se establece el siguiente orden:

Norma / objeto	Órgano competente
Acto Legislativo de creación del Distrito	Congreso de la República
Ley ordinaria de carácter especial para darle desarrollo al Acto Legislativo ó Decreto con fuerza de ley	Congreso de la República ó el Gobierno Nacional por precisas facultades extraordinarias otorgadas en el Acto Legislativo
Acuerdo Distrital para reglamentar la estructura, organización y funcionamiento de los organismos del Distrito Metropolitano de Bucaramanga y demás disposiciones sobre el particular	Concejo Distrital

¿Cómo funcionará el Distrito Metropolitano de Bucaramanga? El Gobierno y la administración del Distrito Metropolitano de Bucaramanga estarán a cargo de:

1. El Concejo Distrital
2. El Alcalde Mayor
3. Las Juntas Administradoras Locales
4. Los Alcaldes y demás autoridades locales
5. Las entidades que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, cree y organice.

¿Con cuántos concejales contará el Distrito Metropolitano de Bucaramanga? Con 21, en razón al número de habitantes que tendría el Distrito Metropolitano, por analogía con fundamento en la normativa aplicable a los municipios (Artículo 22 de la ley 136 de 1994). Según el último Censo Poblacional (2005) el AMB tiene 1.014.657 habitantes.

¿Cuántas localidades tendrá el Distrito Metropolitano de Bucaramanga? La ley de carácter especial que desarrolle el Acto Legislativo de creación del Distrito dividirá el territorio metropolitano en localidades, definidas como divisiones administrativas con

homogeneidad relativa desde el punto de vista geográfico, cultural, social y económico y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones.

¿Con cuántos ediles contará cada localidad del Distrito Metropolitano de Bucaramanga? En cada una de las localidades habrá una Junta Administradora, elegida popularmente, que estará integrada por no menos de siete (7) ni más de nueve (9) ediles, según lo determine el Concejo Distrital para atender la población respectiva, por analogía, con fundamento en la normativa aplicable al Distrito Capital, que establece un número mínimo (*Artículo 323, inciso 2º. de la C.P.*) y a los municipios, con respecto al número máximo de miembros de las Juntas Administradoras Locales. (*Artículo 119 de la ley 136 de 1994*).

¿Quién determina la estructura orgánica del Distrito Metropolitano de Bucaramanga? El Concejo Distrital a iniciativa del Alcalde Distrital.

¿Cuántos alcaldes locales tendrá el Distrito Metropolitano de Bucaramanga?
¿Quién los designará? El número de alcaldes locales corresponderá al número de localidades en que se divida el Distrito. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora Local.

6. CONCLUSIONES

Con este documento técnico se fundamenta la propuesta de creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga, entidad territorial que poco a poco se ha ido abriendo camino de manera natural y legítima y que garantizará a quienes habitan este espacio y comparten identidades económicas, físicas, sociales, políticas, culturales y ambientales igualdad de oportunidades, derechos y responsabilidades que si no son atendidos globalmente continuarán generando desequilibrio en el desarrollo de la comarca.

Esta iniciativa, inspirada en la Constitución Política, propone la creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga como una forma de integración que permita conformar la gran ciudad de la nueva era, una urbe organizada bajo un patrón único, en la que sus habitantes tendrán mayor posibilidad de participación en las decisiones oficiales, sin el riesgo de los fenómenos adversos que se observan hoy como resultado de la multiplicidad de intereses en juego, la incapacidad para el desempeño administrativo y otros tantos aspectos negativos.

El DMB hará posible la conformación de la urbe que la región necesita para afrontar los retos de la globalización, una entidad territorial que se convertirá en eje del desarrollo integral de la región nororiental de Colombia, con visión de ciudad región capaz de propiciar el desarrollo tecnológico que requiere, de cohesionar a la gente en la conquista de nuevas metas de crecimiento y de consolidar una identidad que la distinga nacional e internacionalmente. Se trata de una propuesta coherente con la realidad del momento, cuyo contenido de ahorro en recursos económicos es, por sí solo, lo suficientemente importante como para justificar su creación.

Es importante resaltar, finalmente, que esta propuesta ha surgido del trabajo mancomunado de la academia y los gremios, sumado a la opinión favorable de sectores vivos de la sociedad metropolitana que esperan por parte de sus representantes en el Parlamento Colombiano un apoyo decidido para que el proyecto sea presentado, socializado y defendido hasta su aprobación.

El análisis de la *espacialidad* referida a cada una de los sectores que integran los cuatro municipios del AMB (administrativo, social y económico) establece que todos, desde diferentes puntos de vista, tienen una *concepción metropolitana* y dado que las problemáticas y necesidades son iguales es indispensable que la respuesta a estas carencias sea de carácter metropolitano con un accionar local, desde el que las políticas públicas y la planificación del desarrollo involucren con una sola mirada los más de un millón de habitantes que tiene el territorio del AMB.

El estudio de las estructuras administrativas en el AMB concluye que su *espacialidad* es metropolitana toda vez que por la autonomía entregada a los municipios en la Constitución Política de Colombia éstos pueden definir la organización burocrática

según su propio criterio, razón por la cual en los cuatro municipios del AMB existen dependencias que cumplen las mismas funciones pero atienden los requerimientos de la población de diferente manera y con resultados distintos en cada caso, con onerosos costos de funcionamiento per-cápita y un pronunciado desequilibrio en la atención recibida por el ciudadano dependiendo del ente territorial al que pertenezca.

La oferta y demanda de servicios de salud y educación revelan el carácter metropolitano de la *espacialidad* a la que nos referimos, diferenciada hasta cierto punto en las esferas de lo público y lo privado. En ambos casos van más allá de un municipio, incluso superan lo metropolitano y alcanzan los límites departamentales y nacionales, ejemplo de ello es la Clínica Carlos Ardila Lülle de Floridablanca que trasciende el entorno municipal y metropolitano y extiende su radio de acción hasta los ámbitos nacional e internacional. Los ciudadanos escogen el sitio en el que desean ser atendidos teniendo cuenta las variables calidad y precio sin detenerse a analizar el espacio jurisdiccional.

En lo que respecta a la educación la oferta de estudios superiores sobrepasó la barrera municipal desde hace varios años, cubre toda el Área Metropolitana y avanza gradualmente hacia una *espacialidad* regional; lo mismo ocurre con la educación particular formal (niveles preescolar, básico y media) donde la variable calidad prima sobre la variable distancia o municipio de ubicación. No sucede lo mismo en el sector público que recibe subsidios y en el que las decisiones de matrícula dependen de las políticas que formula cada administración local; pese a ello el estudio resalta que el ciudadano adopta un criterio metropolitano cuando las ventajas comparativas (costo-beneficio) le son favorables en cualquiera de los municipios del Área Metropolitana, aún en uno distinto al de su residencia.

La percepción del ciudadano sobre la *espacialidad* económica y el empleo permite concluir que estos temas se conciben con criterio metropolitano. Los empresarios han consolidado un pensamiento global que les permite contemplar nuevas alternativas territoriales y los trabajadores (empleados, subempleados o independientes) entienden el Área Metropolitana como un espacio colectivo de oportunidades comunes. Por último, los desempleados residentes en estos cuatro municipios tienen como segunda opción en la búsqueda de trabajo, además del lugar en el que viven, cualquiera de los otros tres municipios (o los tres). Para un ente territorial (como organismo público) los temas económico y del empleo se mantienen dentro de una percepción local a la hora de formular planes para atender los asuntos relacionados con el trabajo y la producción, sin embargo, el diagnóstico se hace siempre en el contexto metropolitano.

La iniciativa de creación del Distrito Metropolitano de Bucaramanga no es percibida con claridad en ciertos sectores de la población que desconocen lo que significa un distrito y el impacto que tiene sobre quienes habitan ese territorio específico, motivo por el cual es urgente adelantar una campaña para dar a conocer las fortalezas de la propuesta, especialmente dirigida a los sectores que esta investigación determinó como los de menor conocimiento. El proyecto de creación del DMB cuenta con el apoyo del sector político y de la mayor parte de la población muestra que considera no se verá afectada en el desarrollo de su proyecto de vida con el surgimiento de la nueva entidad territorial.

En síntesis la creación del DMB permitirá superar la desarticulación administrativa de los municipios del Área Metropolitana, mejorar sistemáticamente la planeación urbana, desconcentrar las actividades administrativas y económicas y elevar el nivel de vida de los habitantes al lograr una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos y el desarrollo de vivienda de interés social. Esta nueva forma de organización territorial hará más competitiva la ciudad con el desarrollo de proyectos de conectividad, definición de políticas para atraer inversión y *relocalización* de la base productiva de acuerdo con la potencialidad de los recursos naturales y humanos de la zona y además, la disminución de costos en la estructura administrativa posibilitará la liberación de recursos para incrementar la inversión social y el desarrollo de proyectos de infraestructura.

7. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de Colombia, 1886.
Constitución Política de Colombia, 1991.
Ley 3a. de 1992 (Funcionalidad Comisiones del Congreso).
Ley Estatutaria 134 de 1994.
Ley Orgánica 128 de 1994,
Ley Orgánica 5a. de 1992 (Reglamento del Congreso).
DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, Censos poblacionales, Bogotá, DANE, 2007.
_____. Censo 2005, Bogotá, DANE.
_____. Datos Cuentas Nacionales, DANE, 2005.
_____. Encuesta Anual Manufacturera, DANE, 2004.
_____. Encuesta Anual Manufacturera, DANE, 2007.
_____. C-600; MEN R-166
Secretarías de Educación de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y el departamento de Santander. Educación, información consolidada a diciembre de 20??????.
Secretarías de Salud Municipal y Departamental, Publicación diciembre 2005.
Secretarías de Hacienda de los municipios.
CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA, Registro mercantil, 2007.
_____. Estructura fuerza de trabajo AMB, tercer trimestre del 2006.
_____. Análisis de la Finanzas Públicas del Área Metropolitana de Bucaramanga, 1998-2006.
ALCALDÍA DE BUCARAMANGA, Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Bucaramanga.
ANDRADE, Ángela y AMAYA, Manuel José. El Ordenamiento Territorial: Política y Plan. Revista SIG-PAFC. Año 3 - Número 10-11. Santafé de Bogotá, septiembre de 1996.
BERVEJILLO, Federico. Territorios en la globalización, cambio global y estrategias de desarrollo territorial. ILPES/CEPAL/NACIONES UNIDAS. Documento LC/IP/G.99--96/34. Bogotá, noviembre 30 de 1996.
BOISIER, Sergio. En busca del esquivo desarrollo regional. Entre la caja negra y el proyecto político. Santiago de Chile: ILPES, 1995.
BORJA, Jordi y CASTELLS Manuel. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, Santillana, 1997.
CÁMARA DE COMERCIO DE BUCARAMANGA. *"Censo de Infraestructura Educativa del municipio de Bucaramanga"*. Estudio elaborado a partir del Sistema interactivo de Consulta de la Infraestructura Educativa de Bucaramanga – SICIED- realizado durante los meses de abril-junio de 2007 por la Cámara de Comercio de Bucaramanga, la Fundación Empresarios por la Educación -ExE-, capítulo Santander, con la colaboración de la Secretaría de Educación Municipal y presentado en septiembre de 2007.
_____. Boletín "Santander exporta, N°. 15, 2007.
_____. Santander, entorno de negocios competitivo. Estudio realizado por el Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes, Bucaramanga, 2006.
_____. *Presentación Empresarios por la educación*, Cámara de Comercio de Bucaramanga, septiembre de 2007.
CÁRDENAS, Juan Manuel. *"Con calidad calzado local peleará el mercado"*, VL, sep 1/07, 1 A y 6 A.
_____. *"Empresa belga a cargo de Planta de Biodiesel"*, VL, sep 6/07, 6 A.

- _____. “Santander está en mora de definir sus zonas francas”, VL, Sep 2/07, 1E, 3E.
- _____. “Santander está en mora de definir sus zonas francas”, VL, Sep 2/07, 1E, 3E.
- _____. “Bucaramanga vivirá un “boom” de primer empleo”. VL, sep 16/07/ 3 E
- _____. *El año entrante traerá desafíos a la construcción*. VL, sep 14/07/1 A.
- _____. *La VIS va para arriba*. VL, ago 26/07, 1 E, 3 E.
- CARVAJAL C, Luis B. “*Bogotá: ciudad región*”, Economía Colombiana N°. 308, Bogotá, Contraloría General de la República.
- CASTRO CASTRO, Jaime. *El ordenamiento político-administrativo de las entidades territoriales en Colombia*.
- COLPRENSA “*Economía creció 7.48% en primer semestre*” – Resumen, VL, sep 22/07 1 A y 6 A.
- CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL PARA LA DEFENSA DE LA MESETA DE BUCARAMANGA. “*Diagnóstico de asentamientos humanos subnormales existentes en el AMB*”, elaborado por la CDMB en septiembre de 1998.
- CORTÉS YEPES, Mónica. *El conflicto jurisdiccional entre San Gil y Socorro*. Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, 1993.
- COSTA, Sil Marina. *De la economía ambiental al desarrollo sostenible*, 1998.
- DABAT, A. Globalización mundial y alternativas de desarrollo. *En: Nueva Sociedad*. N°. 132, 1994.
- FIGUEROA GALVIS, Germán Augusto. *La licitación se adjudicará en audiencia pública el 24 de octubre*, VL, sep 8/07, 13 A.
- GALVIS HERNÁNDEZ, Gustavo. *Agua para Bucaramanga*, VL, sep 11/07, 11 A.
- GARAY, Luis J. Globalización y crisis. ¿Hegemonía o corresponsabilidad? Colombia: COLCIENCIAS –Tercer Mundo, Bogotá 1999.
- GARAY, Luis J. Globalización y crisis. Universidad Nacional – Tercer Mundo, Bogotá, 1999.
- GOBERNACIÓN DE SANTANDER. *Decreto número 00304* mediante el cual se adoptan los Núcleos de Desarrollo Provincial y se dictan otras disposiciones”, Bucaramanga, 6 de diciembre de 2005.
- GUERRERO RINCÓN Amado y MARTÍNEZ GARNICA Armando. *La Provincia de Guanentá: Orígenes de sus poblamientos urbanos*, Bucaramanga, UIS, 1996,
- GUERRERO RINCÓN Amado y MARTÍNEZ GARNICA Armando. *La Provincia de los Comuneros. Orígenes de sus poblamientos urbanos*, Bucaramanga, UIS, 1996.
- GUERRERO RINCÓN, Amado A. Conflicto y poder político en la sociedad colonial. Girón, siglo XVIII. *En Cultura política, movimientos sociales y violencia en la historia de Colombia. Memorias del VIII Congreso de Historia de Colombia*, Bucaramanga, UIS, 1993.
- GUERRERO RINCÓN, Amado Antonio (dir). *Plan de Ordenamiento Territorial de Floridablanca*, CER-UIS, 2002.
- GUERRERO RINCÓN, Amado Antonio (dir). *Plan de Ordenamiento Territorial de Girón* CER-UIS, 2002.
- GUERRERO RINCÓN, Amado Antonio. *Poder Político Local. Cabildo de Girón, siglo XVIII*. Bucaramanga CER-UIS - SIC, 2001.
- GUERRERO RINCÓN, Amado et. al. “*Globalización y desarrollo territorial*”. *En: Pensando en la Región*, Centro de Estudios Regionales CER-UIS, 2002.
- GUERRERO RINCÓN, Amado, et. al. *Santander Nuestro Departamento*. Bucaramanga, UIS – CORPES CENTRO-ORIENTE, Gobernación de Santander, 1999.
- GUTIÉRREZ RAMOS, Jairo y MARTÍNEZ GARNICA, Armando. *La Provincia de García Rovira: Orígenes de sus poblamientos urbanos*. Bucaramanga, UIS, 1996.
- IGAC. “*Usos y Tipificación del Suelo*”, IGAC 1996.
- JAIMES LASPRILLA, Félix. “*La conexión Bucaramanga-Troncal, por el valle del río Lebrija*”, VL, sep 6/07, 11 A.

LÓPEZ DE LA ROCHE, Fabio (comp). Globalización. Incertidumbres y posibilidades. IEPRI-Tercer Mundo. Santafé de Bogotá, 1999.

MACHADO, José Óscar. *"A la conquista de mercados. Colombia pretende tener 9 Tratados de Libre Comercio en 2010"* VL.

MARTÍNEZ GARNICA, La Provincia de Vélez: Orígenes de sus poblamientos urbanos, Bucaramanga, Escuela de Historia, UIS, 1997.

MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Mónica y JAIMES, Óscar. Ciudad región. Un camino al desarrollo, Universidad Cooperativa de Colombia, 2005.

MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. Políticas y Lineamientos
http://www.minambiente.gov.co/viceministerios/vivienda_desarrollo_territorial/desa_territ/politicas.htm .2006

MUÑOZ MARÍN, Édgar. *El Comité Cebuista del Oriente*, VL, sep 6/07, 5 A.

PINTO DE DE HART, Martha Elena. *"Informalidad"*, VL, sep 23/07 15 A.

_____. *El Plan de las TICs*. VL, sep 23/07 15 A.

_____. *Irlanda recomienda*. VL, sep 2/07, 15 A.

RAMÍREZ, Juan Carlos, OSORIO, Horacio y PARRA PEÑA, Rafael. Escalafón de competitividad de los departamentos en Colombia. Estudios y perspectivas, número 17, CEPAL, Bogotá, febrero de 2007.

RESTREPO, Juan Camilo. *Hacia los Distritos Metropolitanos*. El Frente, sep 23-26/07, 5 A.

ROJAS DÍAZ, Sonia Isabel. *Microempresarios: a capacitarse en nuevas tecnologías*. VL, sep 4/07, 5 A.

_____. *Ferias internacionales: nuevo objetivo del turismo en la región*. VL, sep 8/07, 5 A.

_____. *Con recaudos de los peajes de Lebrija y Rionegro en ocho meses comenzarán a ejecutarse las obras*, VL, sep 22/07 4 A.

VALENCIA S. Ana María. *Constructores y candidatos a la Alcaldía, frente a frente*, VL, sep 15/07/5B.

_____. *"Hoy deciden si aplazan el traslado de los empresarios a la zona industrial"*. VL, sep 29/07 11 B.

VANGUARDIA LIBERAL. *"Ganaderos deben ponerse las pilas en Competitividad"*, VL, sep 22/07 5 A.

VANGUARDIA LIBERAL. *Zona industrial de Chimitá, Girón*, VL, sep 15/07/5B.

VL, sep 1/07, 5 A.

VL, sep 11/07, 1 A

VL, sep 3/07, 1 A, 11 A y 12 A.

VL, sep 7/07/4 A.

VL, sep 29/07 1 A y 5 A.

Periódico 15, Bucaramanga, Universidad Autónoma de Bucaramanga, 15 de diciembre de 2006, pág 3.