

AMADO ANTONIO GUERRERO RINCÓN
CARMELO BRICEÑO LUZ ESTELA POVEDA MALAVER
HÉCTOR JULIO FUENTES DURÁN YESMÍN RAMOS HERNÁNDEZ

ESTE ARTÍCULO SINTETIZA EL *Diagnóstico Prospectivo de Santander (2019-2030)*, elaborado por investigadores de la Universidad Industrial de Santander para la Secretaría de Planeación del Departamento de Santander, y se publica en este *dossier* con el propósito de difundir un esfuerzo intelectual entre los lectores ilustrados del país. El director de este proyecto fue el profesor Amado Guerrero, líder del grupo de investigación sobre desarrollo regional y ordenamiento territorial, y el equipo técnico fue integrado por los profesores Álvaro Acevedo Tarazona y María Teresa Ferreira, así como por Carmelo Briceño, funcionario de la Oficina de Planeación de la UIS, y el siguiente grupo de profesionales: Clara Inés Moreno Cardozo (agronoma y bióloga), Sandy Yair Yáñez Sánchez (ingeniera civil), Héctor Julio Fuentes Durán (economista), Anyela Fuentes Romero y Lina Marcela Larrota (magísteres en Economía), Luz Dary García Cáceres, Luz Estela Poveda Malaver, Yénifer Díaz Forero y Yesmín Ramos Hernández (economistas), y Óscar Fabián García (ingeniero metalúrgico). Actuaron como auxiliares de esta investigación César Leonardo Alfonso Ruiz, Dayanna Sepúlveda Ardila, Deisy Alexandra Gélvez Medina, Laura Maldonado Rodríguez, Luis Armando Gélvez Acevedo, Miguel Darío Cuadros Sánchez, Nayibe García Rodríguez y Sergio Andrés Rojas Ferreira.

En la práctica de la prospectiva se encuentra implícita una idea básica: el futuro es una construcción social, fruto del azar, de la historia, del deseo y del esfuerzo humano, que implica la afirmación de la responsabilidad de quienes participan en las apuestas por la realización de objetivos y de escenarios posibles. Frente al futuro, la incertidumbre y la complejidad son los principales problemas que hay que enfrentar; pero, como instrumento intelectual, la prospectiva aborda estos problemas con unos conceptos y con una metodología que facilita su tarea y permite, con algún grado de eficiencia y certeza, plantear cursos de acción que orienten las acciones hacia un escenario deseado. Intenta entonces la prospectiva reducir la incertidumbre, identificar los sesgos subjetivos de quienes planean el futuro, descubrir los procesos incipientes que pueden afectar el futuro deseado, determinar

las rutas y estrategias que la visión de futuro requiera y establecer los actores que entran en el juego. Se trata de un método de estudio del futuro para reducir los errores humanos y la ausencia de información, los dos responsables de la gran incertidumbre respecto del porvenir. En fin, la prospectiva intenta “planificar y gestionar el desarrollo con base en la previsión y la anticipación”¹.

Por derivación, la prospectiva territorial es “la aplicación de los elementos de la prospectiva (anticipación, participación, trabajo en red, visión y acción) a escala territorial, lo cual significa que los factores de proximidad adquieren mayor importancia”².

1 MIKLOS T. y M. E. TELLO, *Planeación prospectiva*, México, Limusa, 1998.

2 COMISIÓN EUROPEA, *Guía práctica de prospectiva regional en España*, Comunidades Europeas, 2002, pág. 36.



En la práctica de la prospectiva se encuentra implícita una idea básica: el futuro es una construcción social, fruto del azar, de la historia, del deseo y del esfuerzo humano, que implica la afirmación de la responsabilidad de quienes participan en las apuestas por la realización de objetivos y de escenarios posibles.

Se diferencia entonces de la prospectiva que es realizada para sectores económicos determinados, o para empresas particulares, porque la multiplicidad de intereses, expectativas y dimensiones que comprende la prospectiva territorial aumenta la complejidad del análisis. En efecto, “la prospectiva territorial no se propone desplazar los procesos de planificación establecidos, sino añadirles nuevas dimensiones y valores, complementar lo que los actores regionales ya hacen y ofrecer caminos y medios para ensanchar sus horizontes, así como la legitimidad y la eficacia de las estrategias de base regional”³.

El territorio tiene un significado relevante en el diseño de un plan prospectivo, porque trasciende al elemento simple y contenedor de los procesos sociales. Se trata de “un medio catalizador, generador de sinergias y de entornos favorables para el desarrollo, que necesita ser planificado y gestionado en el nivel de las articulaciones,

redes, integraciones, formación de estructuras, alianzas, etc.”⁴ En este artículo sólo nos ocupamos del territorio departamental de Santander, y por eso preguntamos: ¿Hasta dónde podemos llegar?, ¿hasta dónde se puede llevar a Santander? Estas preguntas son un otear expectante del horizonte de una sociedad delimitada por el territorio que han ocupado sus antepasados y que hoy habitan nuestros contemporáneos. Hay futuros inalcanzables, pues a pesar de ser probables, ni con el mayor esfuerzo se harán realidad; pero hay futuros posibles, que son aquellos que gracias al esfuerzo y al direccionamiento estratégico llegarán, conforme a lo que hoy nos proponemos que ocurra. Se debe encontrar, entre esos futuros posibles, el futuro deseable, porque este debe ser solo uno, aquel que realizará los sueños de los que haremos parte. Como se ilustra en la siguiente figura, este proceso prospectivo tiene los siguientes pasos:

EL MODELO DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

FIGURA 1. PASOS DEL PROCESO PROSPECTIVO



PROSPECTIVA ESTRATÉGICA

* Gil Bolívar Fabio, *Prospectiva estratégica I*, UNAD, 2001, Pág. 10

3 James P. GAVIGAN y Fabiana SCAPOLO, *Prospectiva regional: comprobación futura y validación de las estrategias de desarrollo*, The IPTS Report, No. 59, noviembre de 2001.

4 DIRECCIÓN NACIONAL DE PLANEACIÓN, *Orientaciones conceptuales y metodológicas para la formulación de visiones de desarrollo territorial*, Bogotá, abril de 2010, p. 21.

El primer peldaño trata de la comprensión del modelo de desarrollo territorial y sus tendencias. Para lograr este objetivo se parte de la base de un análisis estratégico y con enfoque de desarrollo territorial, teniendo en cuenta tanto el externo (la dinámica de la economía mundial y del proceso de globalización) como el contexto interno (descentralización, configuración regional y ordenamiento territorial), sin perder de vista el modelo de desarrollo territorial actual y sus perspectivas. Como se recomienda hacer el análisis territorial por dimensiones, se procedió escogiendo cinco dimensiones: la ambiental, la económica, la urbana, la social y la político-administrativa.

DIAGNÓSTICO PROSPECTIVO DE SANTANDER

Nuestro punto de partida fueron los planes prospectivos que ya se habían realizado en el país y aquellos que recientemente se hicieron en cuatro de las seis provincias santandereanas. En los primeros se identificaron las variables claves y, como se muestra en la tabla siguiente, se vio que la relevancia del capital social en los planes sectoriales, nacionales, regionales y metropolitanos no tenía el peso que sí adquiere en el nivel departamental, donde la frecuencia de esta variable es la máxima:

TABLA 1. VARIABLES IDENTIFICADAS EN LOS ESTUDIOS PROSPECTIVOS, REVISADOS POR EL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) EN 2002

Nº	VARIABLE CLAVE	N	S	R	D	M	TOTAL
1	Violencia y conflicto armado	5	5	5	3	1	19
2	Baja calidad, pertinencia y cobertura de servicios sociales (educación, salud, servicios básicos)	3	7	4	3	1	18
3	Conocimiento, innovación, investigación, información, ciencia y tecnología)	1	9	2	4	1	17
4	Bajo capital social (participación, desarticulación y fragmentación social)	3	3	2	5	1	14
5	Inserción en la economía internacional	2	5	2	4	1	14
6	Recursos naturales (hidrología, deforestación, contaminación)	1	5	6	2		14
7	Capital humano y empleo	1	5	3	3	1	13
8	Pobreza, miseria y baja calidad de vida	4	3	4	1	1	13
9	Potencialidades y equilibrios regionales		3	3	4		10
10	Infraestructura		6	3	1		10
11	Desintegración político-territorial (ordenamiento territorial y ausencia de regiones)	2	2	5			9
12	Competitividad y productividad		2	3	3		8
13	Mercado de bienes y factores		7		1		8
14	Patrimonio cultural y étnico		3	2	2		7

CONVENCIONES:

N: PLANES NACIONALES; S: PLANES SECTORIALES; R: PLANES REGIONALES; D: PLANES DEPARTAMENTALES;
M: PLANES METROPOLITANOS.

Fuente: DNP, *Análisis de los ejercicios prospectivos y estrategias para la construcción de futuro en Colombia*, Bogotá, Documentos para el desarrollo territorial, N° 58, 2000, p. 31. Los colores oscuros resaltados corresponden a las variables que resultaron relevantes para el análisis prospectivo a nivel departamental, las cuales varían significativamente en importancia y variedad frente a los ejercicios prospectivo de mayor nivel.

El territorio tiene un significado relevante en el diseño de un plan prospectivo, porque trasciende al elemento simple y contenedor de los procesos sociales. Se trata de “un medio catalizador, generador de sinergias y de entornos favorables para el desarrollo, que necesita ser planificado y gestionado.”

Situación inversa sucede con la violencia y el conflicto armado, variable de suma importancia para tres de las cinco categorías de planes prospectivos, excepto para el nivel metropolitano y departamental, pues se registra tres puestos por debajo de otras variables tales como potencialidades y equilibrios regionales, conocimiento e innovación, e inserción en la economía internacional.

En cuanto a los segundos, respecto de la formulación de sus visiones y del planteamiento de proyectos estratégicos se pudo establecer una subregionalización que responde a los intereses y los deseos, a partir de la visión de futuro que plantearon la mayoría de las regiones del Departamento de Santander. Como ejercicio se propone el análisis de cómo se divide territorial y espacialmente este Departamento desde el punto de vista de los planes subregionales, realizando un esquema de las microrregiones identificadas en los planes prospectivos provinciales. Según las cuatro provincias que fueron estudiadas, la regionalización del territorio departamental comprende cerca de 28 microrregiones. En la mayoría de los casos, la subdivisión responde al proyecto de desarrollo y a las potencialidades del territorio, con el ánimo de implementar los proyectos productivos o estratégicos que se delimitaron para hacer realidad las visiones de futuro de cada provincia⁵. Aun así, los criterios de definición de las microrregiones son heterogéneos y corresponden a múltiples factores.

El examen de la imagen espacial del Departamento, construida desde las provincias, es importante porque puede servir como elemento para plantear el problema de la organización territorial a un nivel superior

⁵ La provincia de Soto aún no cuenta con un plan prospectivo, por lo que se procedió a utilizar la delimitación de subcuentas realizada por la CDMB para tales fines, que por sí sola aporta 13 áreas delimitables geográficamente en el Plan de Ordenamiento y Manejo Ambiental, subcuenca río Suratá.

al de los actuales municipios. También lo fue la identificación de los sectores estratégicos para su desarrollo, ya que propusieron fortalecer la agroindustria y el turismo, resaltando tanto los recursos ambientales como el legado cultural, arquitectónico e histórico. En términos generales descalificaron las explotaciones mineras, por cuanto la vocación de la visión se dirigió hacia la conservación del ambiente, el patrimonio cultural y los recursos. La tecnología y la innovación fueron pensadas solo en términos de su aporte a la agroindustria, pero no como los motores del cambio. Si se tratara de establecer una visión para Santander desde los territorios provinciales, habría que decir que Santander es “un departamento concentrado en la producción agroindustrial, agroforestal y ecoturística, sustentable social y ambientalmente, que rescata y potencia sus raíces históricas, ambientales y culturales, y que se concentra en los cultivos competitivos, así como en el aprovechamiento del sector turístico”.

También fue examinado el contexto externo (dinámica de la economía mundial, proceso de globalización) y el interno (descentralización, configuración regional y ordenamiento territorial), para señalar que desde los años setenta del siglo pasado, con la crisis del petróleo, el mundo se vio sometido a una constante oleada de crisis económicas que impactan al país donde se originan y se propagan hacia las demás economías, por la globalización y sus redes de interconexión con los mercados comerciales y financieros, afectando el bienestar social y desencadenando un proceso de desarrollo contradictorio que requiere capacidad de respuesta y salidas de emergencia ante el fuerte movimiento autodestructivo que se genera en una parte de la humanidad.

Fueron constatados los siguientes hechos: el agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la crisis del petróleo de 1976, aunada a la crisis financiera internacional de comienzos de los años ochenta, iniciada cuando México

anunció (1982) que no podía pagar su deuda, seguida por Brasil en la misma situación, extendiéndose de manera generalizada a muchos países. Con la intervención directa del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, así como de algunos gobiernos de Occidente, se logró reducir el impacto de esta crisis, pero dejó a la región latinoamericana dependiente de los entes supranacionales, los que fueron su “salvavidas” en todo este proceso. Este hecho fue el principal argumento para que dichas instituciones se concedieran el derecho a tener la última palabra en las medidas anticrisis y en la reconstrucción de los países afectados, lo que se traduciría en la aplicación de lo que se llamó el “Consenso de Washington”. Fue así como se promovió la disciplina fiscal, el reordenamiento de las prioridades del gasto público, la reforma impositiva, la liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, la liberalización del comercio internacional y la inversión extranjera directa, la privatización de las empresas de los Estados, la desregulación y la garantía de los derechos de propiedad, lo cual significó la aplicación de todas las doctrinas neoliberales que estaban en boga en los medios académicos.

Las interpretaciones de las consecuencias de la aplicación de este modelo para América Latina tienen dos caras: por un lado trajo desempleo, subempleo e inestabilidad laboral, así como una ampliación de la brecha entre ricos y pobres. Pese a ello, se logró controlar la inflación, reducir el déficit fiscal, expandir las exportaciones y atraer la inversión extranjera directa, pero con un lento crecimiento del producto interno bruto o de la productividad, incluso mucho menor al del decenio previo, donde se operaba bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones⁶. Pero nuevas crisis se presentaron en la década de los años noventa: en 1994 la de México (“el efecto tequila”), a partir de 1996 la de los países asiáticos (Tailandia, Malasia, Indonesia, Filipinas, con repercusiones en Taiwán, Hong Kong y

Corea del Sur), que contagió a Rusia y Brasil en 1998, con impactos en la Unión Europea por la cesación de pagos y en Brasil, país que tenía un déficit en su balanza de pagos, lo cual lo hizo bastante vulnerable frente a la volatilidad del mercado exterior. En este nuevo siglo las crisis continuaron, pues la historia de la crisis *subprime* se remonta al año 2001, cuando el sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos comenzó a reducir sistemáticamente la tasa de interés, bajando rápidamente del 6,5% a 1,75%, con el objeto de reactivar la economía mediante el crédito hipotecario y el consumo, lo cual se tradujo en el auge del sector inmobiliario y la expansión de las hipotecas, con la creación de productos financieros que se vendían entre bancos, haciéndose cada vez más grandes y difundiéndose por todo el mundo, hasta cuando estalló esta burbuja especulativa.

Sin embargo, hay que anotar que la crisis llegó a Latinoamérica a través del comercio exterior y de los flujos de capitales, trasladándose al sector real. Durante el periodo de bonanza, en el que se elevó la demanda de materias primas y por tanto los precios internacionales, las economías regionales aumentaron sus ingresos por el mayor valor de sus exportaciones e incremento de las remesas. En general, la región mostró

6 Una síntesis de que ocurrió en este período fue hecha por Chang en su artículo “Patada a la escalera”, donde se lee lo siguiente: “Cuando los países en desarrollo utilizaron políticas comerciales e industriales malas, durante los años de 1960 a 1980, crecieron mucho más rápido que cuando utilizaron políticas buenas (o al menos mejores) durante las dos décadas siguientes. La solución obvia a esta paradoja es aceptar que las políticas supuestamente buenas no son realmente buenas para los países en desarrollo, mientras que las políticas malas son realmente buenas para ellos. Esto resulta confirmado además por el hecho de que esas políticas malas sean también las que los países hoy desarrollados aplicaron cuando eran países en desarrollo” (Ha-Joon CHANG, <http://www.rebellion.org/docs/6790.pdf>).

un buen ritmo de crecimiento económico y una leve disminución de la pobreza. Según el *Estudio Económico de América latina y el Caribe* (2009), los efectos de la crisis se han visto en una marcada reducción del comercio exterior y de los precios de las exportaciones entre el último trimestre de 2008 y el primero de 2009, pero además en una destrucción de riqueza derivada de la considerable reducción de los precios de los activos y de los efectos del deterioro de las expectativas sobre la inversión y el consumo privado. Otro componente afectado fue el consumo privado, afectado por la reducción de las remesas de los emigrantes. En cambio, el consumo público mostró un mayor crecimiento, relacionado con políticas fiscales activas emprendidas por los países para menguar el impacto de las crisis.

El panorama actual se puede sintetizar como un fuerte proceso de globalización de carácter integral o transversal a todos los ámbitos humanos (económico, político, social, cultural, ambiental, etc.)⁷, con proliferación de los tratados comerciales y diversas formas de integración regional, en oposición a la fragmentación de las economías⁸ emergentes y al aumento de las brechas sociales. La revolución informática y de las comunicaciones, especialmente durante las dos últimas

décadas, ha impulsado nuevas tecnologías⁹ que propician la automatización flexible, la descentralización espacial de los procesos productivos y, en fin, el cambio de organización de la producción y acumulación del capital con la instauración del *postfordismo*, situación que ha hecho posible 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 económicas¹⁰, también hay que destacar el papel que adquieren los espacios territoriales subnacionales y *transfronterizos* en los procesos de integración en todo el mundo: ellos permiten articulaciones

7 Algunas de las preguntas que aconseja el DNP (Raúl Trujillo) sobre el panorama del cambio global tienen que ver con las probabilidades de que se produzca una pandemia global, sobre la expansión del uso de energías renovables, de vehículos híbridos (eléctricos y de hidrógeno) guerra comercial entre Estados Unidos y China, subdesarrollo de algunos países europeos, disminución de la demanda de carbón por parte de China, cambios en los patrones de alimentación, calentamiento global –realidad o falsa alarma–, ecoinflación, etc.

8 El análisis del comportamiento de las economías de las grandes potencias y de algunos países emergentes se realizó en el componente de Dimensión Económica de este estudio.

9 Para Raúl Trujillo, funcionario del DNP, las tendencias y desafíos hacia el futuro están asociados a las siguientes posibilidades: Tetraedro NBIC (Nanotecnología, Biotecnología, Informática y Cognoscencia), con la Cuarta Revolución de la especie humana; Singularidad Tecnológica: extraordinaria memoria, la mente actúa como un agente activo de las redes digitales, interfaces mente a mente, hipersensibilidad, capacidades extrasensoriales, compartir experiencias sensoriales con otros, extensión de la vida útil de los órganos, nuevos niveles de mente-cuerpo, incremento de capacidades del cuerpo; Tendencias Tecnológicas: celular y Blackberry con acceso a cursos, cursos postsecundarios con plataformas virtuales, aviones supersónicos, ecotecnia (emerge un nuevo orden social y de producción donde hay una relación entre la alta tecnología y el diálogo con la biosfera, granjas verticales, sensores inteligentes, dispositivos que monitorean la salud y cargan los datos en internet, reforma a la salud, piel artificial, serendipia (hallazgos afortunados e inesperados), el celular podrá determinar algunas emociones (como señalar cuando se está enamorado), realidad ampliada con toda clase de dispositivos, tecnología Lifelogging, Smart home (computadores para que la casa sea inteligente), ampliación del ancho de la banda, aparición del computador cuántico en menos de diez años, web inteligente, The next IT/E-Commerce Boom (el mercado global crecerá a 43 billones de dólares), servicios de video conferencias, buscadores de mapas, negocios colaborativos, transformación de la economía.

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 y 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 otras 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 calificados¹¹.

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 región¹².

10 Las preguntas globales tienen que ver con el papel que puedan llegar a desempeñar países como China, India, Estados Unidos, Brasil, Venezuela, México, en términos de su influencia en América Latina. También aquellas relacionadas con los procesos de integración: que México se integre en mayor grado con Estados Unidos que con el resto de Latinoamérica, o que América Latina se integre, siguiendo el modelo de la Unión Europea, y que se implemente un sistema monetario, fiscal y legal común; o aquellas relacionadas con la migración, como que Estados Unidos y la Unión Europea nieguen la entrada a los emigrantes de América Latina; la pérdida de la hegemonía cultural de los Estados Unidos y el reconocimiento en los países en desarrollo de propuestas culturales, lo cual implica el reconocimiento de patrimonios culturales y de la industria cultural como una oportunidad de desarrollo.

11 Sol Marina ACOSTA, *De la economía ambiental al desarrollo sostenible*, 1998.

12 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 un 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. 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); para Boudeville el concepto se basa en espacios económico, 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 dé entre las diferentes regiones que se definan; la región polarizada 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 (véase GUERRERO RINCÓN et. al. "Globalización y desarrollo territorial", en: *Pensando en la Región*, Centro de Estudios Regionales CER-UIS, Bucaramanga 2002.

Por lo tanto, “las regiones son buenas para pensar”, es decir, para plantear problemas interesantes y para acercarse de una manera nueva y fecunda a los que desde hace mucho tiempo preocupan a los teóricos del desarrollo. El reordenamiento territorial y el ejercicio de la prospectiva territorial para pensar la visión de futuro es una prueba de ello.

En los últimos catorce años el Estado colombiano ha elaborado propuestas y generado el debate y la discusión sobre el ordenamiento territorial del país, y se han presentado en el Congreso de la República más de 15 proyectos dirigidos a lograr un acuerdo alrededor de una ley de mínimos para facilitar los acuerdos políticos en materia de or-

denamiento territorial. En la mayoría de los proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se han incorporado propuestas relacionadas con la reglamentación de las entidades territoriales existentes (departamentos, municipios y distritos) y de las previstas en la Constitución de 1991 (regiones, provincias, entidades territoriales indígenas), así como con el marco institucional para apoyar el proceso de ordenamiento territorial del país. El debate en torno a esa Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se ha centrado en la división político-administrativa, antes que en la planificación del país, lo cual exige un consenso nacional sobre el tipo de Estado que se desea.

CUADRO 1. PROYECTOS DE LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DESDE 1992

NO. DE PROYECTO	INICIATIVA
178 de 1992	Humberto de la Calle Lombana, ministro de Gobierno.
089 de 1993	Fabio Villegas Ramírez, ministro de Gobierno.
130 de 1995	Horacio Serpa Uribe, ministro del Interior.
191 de 1995	Horacio Serpa Uribe, ministro del Interior.
023 de 1996	Armando R. Blanco Dugand, senador de la República.
103 de 1996	Juan Camilo Restrepo Salazar, senador de la República.
021 de 1997	Amílkar Acosta, senador de la República.
041 de 2001	Armando Estrada Villa, ministro del Interior.
052 de 2001	Amílkar Acosta, senador de la República.
057 de 2001	Juan Martín Caicedo Ferrer, senador de la República.
072 de 2001	Francisco Rojas Birry, senador de la República.
041 de 2001	Unifica los proyectos de ley radicados en el 2001: 041, 052, 057, 072; aprobado en primer debate (archivado).
016 de 2003, 270 de 2004	Fernando Londoño Hoyos, ministro del Interior. Aprobado en 2º debate (archivado).
024 de 2007	Luis Enrique Salas, representante a la Cámara (archivado).
058 de 2010	Germán Vargas Lleras, ministro del Interior. Radicado.

Fuente: DNP-DDTS

El debate en torno a esa Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial se ha centrado en la división político-administrativa, antes que en la planificación del país, lo cual exige un consenso nacional sobre el tipo de Estado que se desea.

Actualmente, y por intermedio del Ministerio del Interior y de Justicia, está en curso un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. Este proyecto tiene por objeto dictar las normas orgánicas para el ordenamiento del territorio colombiano, enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa, establecer los principios

rectores del ordenamiento, definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial, distribuir competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y establecer las normas generales para la organización territorial. Esta reflexión está asociada a unas preguntas que deben plantearse: ¿Cuál es el papel del sector externo en el contexto del desarrollo regional? ¿Es la especialización productiva la vía más expedita para incrementar las tasas de crecimiento económico, disminuir las brechas sociales y las disparidades regionales? ¿Nos invita la crisis ambiental derivada de la fuerte ola invernal a reflexionar sobre el modelo de ordenamiento territorial actual y la naturaleza de los sistemas productivos implementados?

ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DEL PIB DEL DEPARTAMENTO DE SANTANDER¹³

Al comparar su desempeño con los otros departamentos del país, Santander es considerado como uno ganador o en expansión¹⁴, debido a su mayor tasa de crecimiento del PIB y del ingreso por habitante en el contexto nacional durante los últimos años. Como resultado de su dinámica es el cuarto

departamento con mayor PIB, el mismo lugar que ocupa en el escalafón de competitividad de la CEPAL¹⁵. Según Maldonado, entre los años 1950 y 1975 Santander ocupaba el sexto lugar dentro de los departamentos con mayor PIB¹⁶; en 1990 llegó al quinto puesto y desde 2005 se consolidó en el cuarto lugar. Esta mejora en su posición relativa en el contexto nacional se debe a que el Departamento mantuvo en promedio, entre 1990 y 2005, una tasa de crecimiento del 4,54% frente al promedio nacional de apenas 2,93%. En relación con el PIB por habitante, el cambio es más significativo: en 1950 Santander ocupaba el puesto 14, en 1975 el noveno, en 1990 el quinto y en 2005 alcanzó el cuarto puesto. Entre 1990 y 2005 el Departamento obtuvo una tasa promedio anual de crecimiento del producto por habitante de 3,16%. A pesar de este buen desempeño, en el año 2005 la mayoría de la población del Departamento obtenía ingresos bajos, pues el PIB por habitante, en pesos corrientes de ese año, apenas llegaba a \$8.688.957 pesos, esto es, \$724.000 pesos mensuales por persona.

Durante todo el periodo, el crecimiento económico del Departamento fue impulsado por el crecimiento simultáneo en varios sectores tales como el agropecuario, el gubernamental, la construcción y el transporte. Pero entre 1990 y 2005 el impulso estuvo liderado por la industria manufacturera, que dio cuenta del 30% del crecimiento, y en particular por la industria de refinación de petróleo¹⁷, que aportó cerca del 80% del valor agregado industrial y contribuyó con el 94% del crecimiento del sector. Como la industria del petróleo es un enclave, sus beneficios sólo

13 El estudio general incluyó un análisis del PIB de Colombia en el contexto internacional; análisis de la evolución del PIB de Colombia; composición sectorial del PIB de Colombia; análisis de la estructura económica del departamento de Santander, donde se identificaron y analizaron los principales sectores, subsectores y actividades económicas, así como también otras variables como el comportamiento del sector externo de la economía santandereana; análisis del empleo y el mercado laboral y la dinámica de las finanzas departamentales. Aquí sólo se presentan las tendencias generales del primer aspecto, con el objetivo de establecer tendencias futuras.

14 Alberto MALDONADO COPELLO, Departamento de Santander-Territorio Ganador-CEPAL, 2008.

15 CEPAL, *Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia*, Serie Estudios y Perspectivas, N° 16, Bogotá, agosto de 2007 (citado por Maldonado).

16 INANDES, 1977, citado por Maldonado Copello.

17 En el período 1960-1975 la mitad del crecimiento industrial fue aportada por esta industria.

alcanzan a una proporción muy pequeña de los trabajadores. Para ilustrar el tamaño e importancia de esa industria podemos decir que si se descuenta el aporte de la refinación del petróleo, el tamaño de la economía del Departamento se reduciría en cerca del 17%.

Otro aspecto que se encuentra en el análisis del periodo es que el crecimiento del Departamento no obedece a una vinculación creciente con el comercio internacional, pues su tasa de exportación es muy baja con relación al PIB, siendo mayores las importa-

ciones, de tal manea que se genera un déficit en su balanza comercial. No hay rubros fuertes de exportación, el comportamiento de los sectores exportadores es muy inestable y las magnitudes de bienes exportados son bajas. La conclusión es que el crecimiento del Departamento se sustenta en los mercados interno y nacional. De acuerdo con la información consignada en la siguiente tabla, se puede constatar que durante el periodo 2000-2007 el Departamento mantuvo las mismas tendencias descritas:

TABLA 2. PIB POR DEPARTAMENTOS 2000-2007.

DEPARTAMENTOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	VARIACIÓN % PERIODO	VARIACIÓN % ANUAL PROMEDIO
Bogotá	49.375	50.593	52.684	55.184	58.054	61.959	66.497	71.696	7,8	5,5
Antioquia	27.846	28.287	29.453	30.645	32.639	34.924	37.604	40.761	8,4	5,6
Valle	22.137	22.695	23.506	23.716	24.745	25.474	27.733	29.797	7,4	4,3
Santander	11.467	11.809	12.112	12.484	13.366	14.449	15.292	16.532	8,1	5,4
Cundinamarca	10.160	11.199	10.959	12.352	12.327	12.937	13.735	15.012	9,3	5,7
Atlántico	8.235	8.159	8.384	8.978	9.490	10.071	10.670	11.522	8	4,9
Bolívar	6.522	6.677	6.786	7.925	8.229	8.563	8.922	9.646	8,1	5,8
Boyacá	5.350	5.470	5.517	5.812	5.655	6.114	6.495	7.127	9,7	4,2
Tolima	4.738	4.855	4.786	4.731	5.046	5.104	5.527	5.938	7,4	3,3
Norte Santander	3.361	3.441	3.629	3.667	3.772	3.776	4.075	4.317	5,9	3,6
Total PIB nacional	196.374	200.657	205.591	215.074	225.104	237.982	254.506	273.710	7,5	4,9

Fuente: DANE – Miles de millones de pesos constantes de 2000

Por el tamaño del PIB, el Departamento mantiene el cuarto lugar a nivel nacional, seguido de cerca por el departamento de Cundinamarca y superado en un amplio margen por Bogotá, Antioquia y Valle, pues el departamento más cercano en el volumen del PIB mantiene una superioridad del 80% sobre la cifra santandereana.

Por el tamaño del PIB, el Departamento mantiene el cuarto lugar a nivel nacional, seguido de cerca por el departamento de Cundinamarca y superado en un amplio margen por Bogotá, Antioquia y Valle, pues el departamento más cercano en el volumen del PIB mantiene una superioridad del 80% sobre la cifra santandereana. Igualmente mantiene una tendencia de crecimiento mayor que el promedio nacional, lo cual se refleja en el comportamiento de las dos variables siguientes: en el periodo analizado obtuvo un crecimiento del 8,1%, mientras el nacional se ubicó en el 7,5%, y en el crecimiento anual promedio logró el 5,4% frente al 4,9 del pro-

medio nacional. Respecto al comportamiento reciente del PIB por persona, el Departamento sigue teniendo un buen desempeño comparado con el promedio nacional, tal como se muestra en la tabla siguiente:

TABLA 3.
VARIACIÓN DEL PIB POR PERSONA.
COLOMBIA Y SANTANDER 2000-2007

AÑO	COLOMBIA	%	SANTANDER	%
2000	4.874.951	0,87	6.015.271	2,37
2001	4.917.306	1,17	6.158.084	2
2002	4.974.690	3,31	6.281.388	2,54
2003	5.139.472	3,38	6.440.688	6,53
2004	5.313.129	4,44	6.861.275	7,56
2005	5.548.848	5,67	7.380.165	5,26
2006	5.863.456	6,27	7.768.438	7,53
2007	6.231.163		8.353.506	
Promedio		3,59	6.907.352	4,83

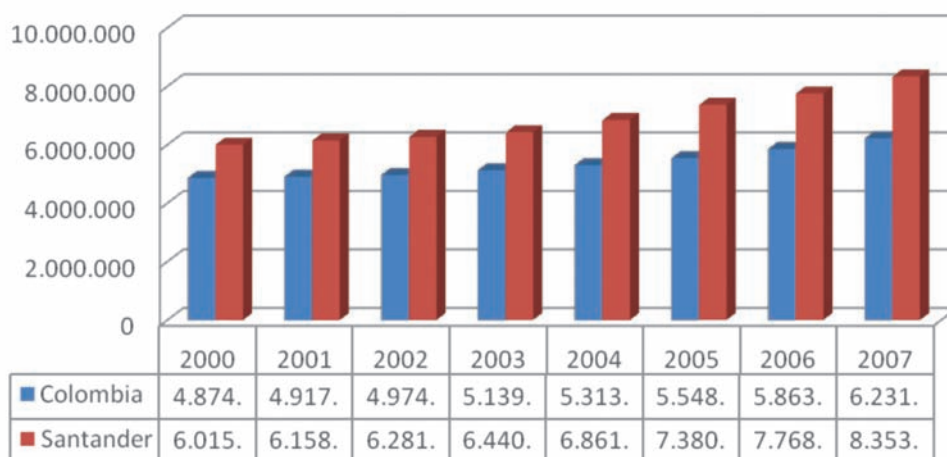
Fuente: DANE

Durante este periodo, el crecimiento promedio anual del PIB por persona para el Departamento fue del 4,83% y el nacional fue del 3,59%. Al terminar el año 2007 el PIB por persona nacional llegaba a \$6.231.163, mientras que en el Departamento

la suma llegaba a \$8.353.506, esto es, mayor en un 34%, mientras que en el año 2000 esa diferencia era del 23%, lo que significa que en siete años la diferencia aumentó en un 11%.

De acuerdo con la información disponible en la Cámara de Comercio de Bucaramanga¹⁸, el Departamento de Santander por su PIB por persona, medido a precios corrientes del año 2007 (sin ajuste por paridad internacional), ocupa el segundo lugar en el grupo de los principales departamentos del país. El primer lugar corresponde a Bogotá con US\$7.586, el segundo a Santander con US\$7.472, el tercero a Antioquia con US\$5.248 y el cuarto al Valle con US\$5.248, mientras que a nivel nacional se llegó a la cifra de US\$4.800. La información establece que Santander ha tenido en los últimos veinte años un crecimiento sostenido y superior al promedio nacional, dinámica que lo ubica como el cuarto departamento por el PIB y PIB por persona, y por tanto puede calificarse como una dinámica positiva, relativamente exitosa, que debería generar un sano optimismo respecto de la capacidad para superar los retos y lograr los propósitos colectivos de obtener mejores niveles de desarrollo.

GRÁFICO 1.
PIB POR PERSONA A PRECIOS CONSTANTES 2000. COLOMBIA, SANTANDER 2000-2007.
(VERTICALMENTE EN PESOS; HORIZONTALMENTE, EN MILES DE PESOS)



Fuente: DANE

18 Cámara de Comercio de Bucaramanga, Reporte No. 67 de abril de 2009. www.camaradirecta.com.

Pero si se tiene como referencia el contexto internacional, se puede ver que los retos del crecimiento económico son enormes. Hay que recordar que los países en desarrollo que han logrado el despegue han registrado tasas de crecimiento del PIB superiores al 7,3%, como Hong Kong, y algunos de ellos con tasas de alrededor del 10%, como el caso de Corea del Sur, antes de la década de 1990, o el reciente de China, con promedios anuales de crecimiento también del 10%. Si se observa el PIB per cápita, hay que recordar que los países desarrollados, como los Estados Unidos, tienen ingresos per cápita hasta 12 veces mayores que el colombiano, y que para alcanzar el nivel que ellos tienen actualmente son necesarios muchos años de crecimiento de la productividad del trabajo, que implican cambios profundos en la estructura económica. En conclusión, el Departamento de Santander ha tenido en los años recientes un buen desempeño económico en el contexto nacional, lo cual hace necesario dilucidar las fuentes de ese dinamismo para potenciar ese desarrollo hacia la consecución de metas más elevadas, teniendo como referencia empírica los índices logrados por países de reciente despegue hacia el desarrollo sostenido.

ESCENARIOS TENDENCIALES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Para producir una visión más amplia del comportamiento de la economía santandereana se realizó el análisis y la proyección del PIB, integrando la tendencia por actividad económica. Haciendo alusión a la idea de que los territorios también compiten en el terreno nacional e internacional, se comparó el crecimiento del mismo con 23 departamentos del país¹⁹. Al iniciar el análisis se hizo una proyección que tuvo en cuenta los siguientes posibles escenarios de crecimiento económico:

Escenario real “Ni un paso atrás”, el cual presenta las proyecciones por actividades económicas del Departamento basadas en el comportamiento histórico de la serie durante el periodo analizado.

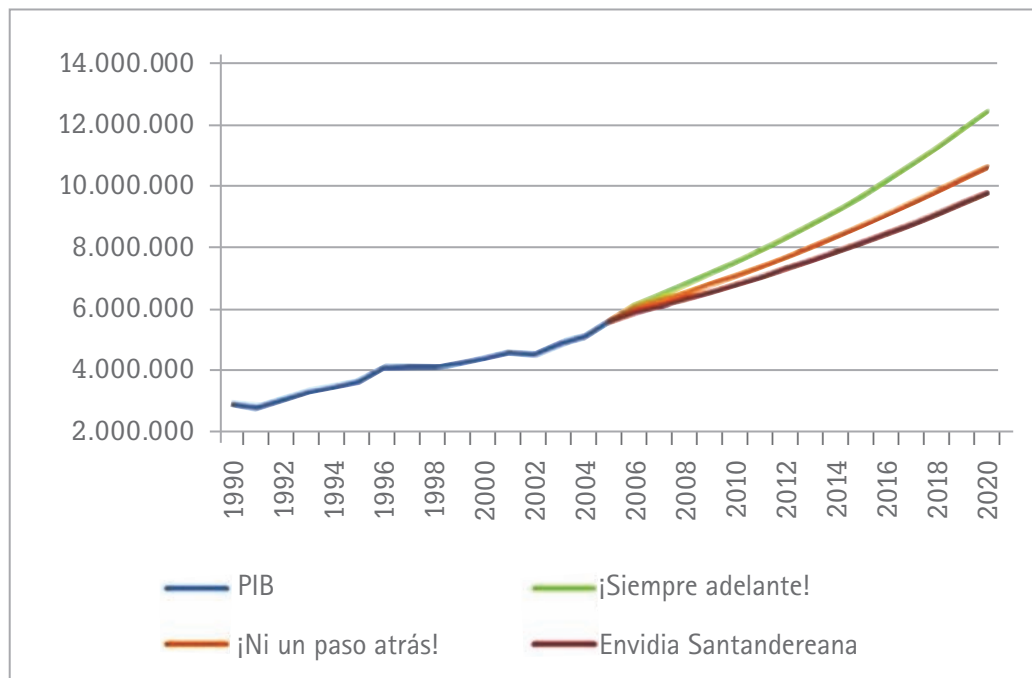
Escenario optimista “Siempre adelante”, obtenido mediante la aplicación de las tasas más altas de crecimiento por actividad económica de los 24 departamentos estudiados. Si Santander estaba entre los cinco primeros departamentos, se tomó el promedio de los departamentos por encima de Santander; pero si Santander hacía parte de los diez mejores se tomaba el promedio de los cinco primeros departamentos; y si Santander estaba por fuera de los diez mejores departamentos, se tomó el promedio de los 24 departamentos analizados.

Escenario pesimista “Envidia Santandereana”, resultado de la integración de las tasas de crecimiento más bajas de los 24 departamentos por actividades económicas. Si Santander estaba entre los cinco primeros departamentos por actividad económica, se tomó el promedio de los departamentos que no están dentro del grupo de los cinco; si Santander estaba entre los primeros 10 se tomó el promedio de todos los departamentos por actividad; y si Santander está por fuera de los 10 mejores departamentos se tomó el promedio de los peores 10.

En la siguiente gráfica se pueden observar los resultados de las proyecciones tendenciales por escenarios para el período 1990-2020. Es clara la tendencia creciente que ha presentado el PIB de Santander en el periodo 1990-2005; a partir del año 2006 se realizaron las proyecciones por actividades económicas, donde la sumatoria del PIB de cada actividad da como resultado el PIB total del departamento de Santander.

¹⁹ Los datos para la medición fueron tomados de las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Cuentas nacionales y departamentales*, periodo 1990-2005, con base en precios del año 1994.

GRÁFICO 2.
PROYECCIÓN DEL PIB DE SANTANDER EN TRES ESCENARIOS DE CRECIMIENTO 1990-2020.



Fuente: Cálculos propios con datos del DANE, cifras en pesos base 1994.

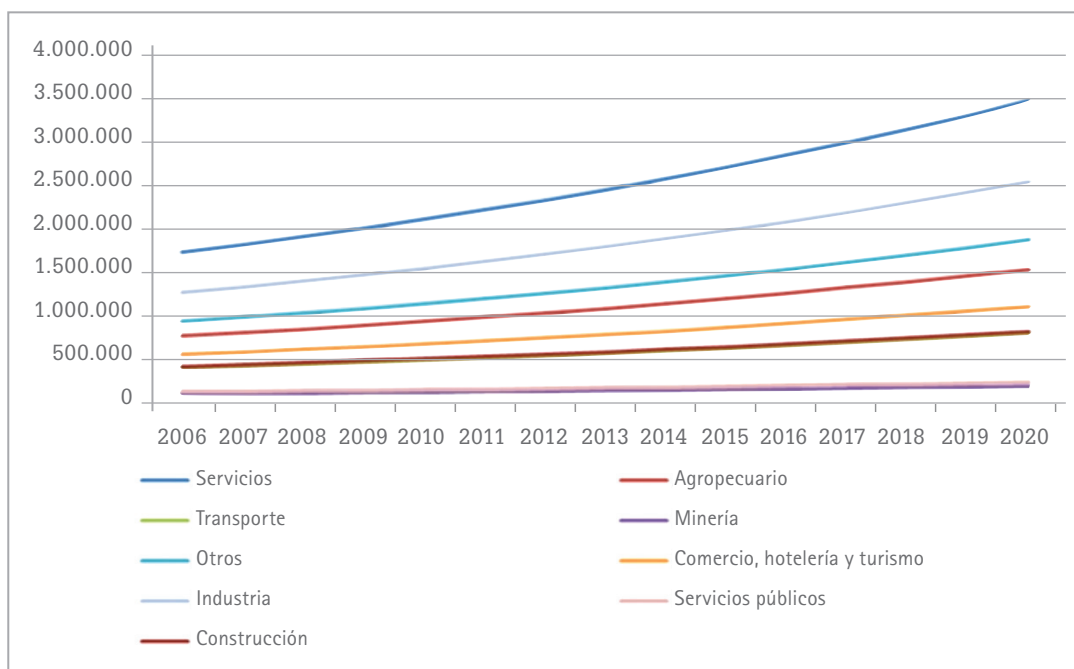
Analizando los primeros años del periodo 1990-2020 se observó que el PIB del Departamento pasó de 2.879.284 millones en 1990 a uno de 4.375.053 millones en el año 2000, con un crecimiento considerable del 52%. Para el segundo decenio, entre el año 2000 y el 2010, con la propensión del escenario optimista “Siempre adelante” se espera que el PIB para el año 2010 sea de 7.530.790 millones, 3.155.737 millones superior al del año 2000, con un crecimiento total del 72%, y el PIB estimado para el año 2020 sea de 12.450.681 millones con un crecimiento total del 65%. Evaluando el escenario real “Ni un paso atrás”, el PIB de 2010 debe ser 62% superior al del año 2000; igualmente se proyecta que el PIB del año 2020 sea de 10.635.855 millones con un crecimiento total de 50% en comparación con el año 2010. La diferencia entre este escenario y el optimista es de 10% para el PIB de 2010, comparado con el año 2000, y de 15% para el PIB del año 2020 en comparación con el PIB del año 2010. En el peor de los casos, con el escenario pesimista

“Envidia Santandereana” se proyecta un PIB de 6.797.062 millones para el año 2010, 55% superior al del año 2000; en cuanto al año 2020, se estima que Santander llegará a un PIB de 9.765.160 millones, 43% superior al del año 2010. La diferencia con el escenario optimista es de 17% en cuanto al crecimiento total para el periodo 2000 a 2010 y de 22% para el periodo entre 2010 y 2020.

Se destaca entonces que la economía santandereana, en cuanto a la dinámica de su PIB, se va estar moviendo dentro de un rango determinado por el escenario pesimista y el escenario optimista con una tasa promedio de crecimiento anual de 3,68% como límite inferior y de 5,15% como límite superior para los años proyectados 2006 a 2020, bajo un contexto nacional y un histórico departamental. Por otra parte, al realizar un seguimiento a fondo del crecimiento del Producto Interno Bruto de Santander se realiza el análisis a nivel de las actividades económicas para el periodo correspondiente al 2006-2020 suministrado en la siguiente grafica:

GRÁFICA 3.

PROYECCIONES DEL PIB DE SANTANDER POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS 2006-2020



Fuente: Cálculos propios con datos del DANE, cifras en pesos base 1994.

Teniendo en cuenta los escenarios optimista-pesimista se encuentra que, en el periodo estudiado, el sector de servicios crecería entre un 3,60% y un 5,10%; el sector industria entre 1,50% y un 6,50%; el sector agropecuario entre un 1,50% y un 8,20%; el sector de la construcción entre 4,60% y 10,30%, y el comercio en un rango entre 1,30% y un 4,50%. Es interesante observar que, desde la perspectiva sectorial, es claro que en el Departamento de Santander no existe un único sector que explique su progreso y que pueda ser considerado el motor del desarrollo hacia el cual se debieran canalizar la mayor parte de los recursos disponibles, privados y estatales. Por el contrario, las estrategias para el apoyo y fortalecimiento económico deben ser aquellas de mayor alcance o transversales en el sentido que impacten el mayor número posible de sectores económicos y que promueva las asociaciones de empresas dentro de los mismos. Sin embargo, considerando que algunos sectores

como servicios, los bancarios y recientemente el comercio, a través de las grandes cadenas y el transporte masivo, tienen dinámicas propias y centros de decisión nacional y hasta internacional, una estrategia de intervención debería apoyar con mayor decisión sectores como la industria, el agropecuario y la minería, siempre y cuando se hayan identificado las potencialidades del territorio y las políticas más eficientes para generar un fomento productivo.

REVISIÓN DE LAS METAS DEL PLAN VISIÓN COLOMBIA 2019

A) PROYECCIÓN DEL PIB COLOMBIA 2019

Para revisar el estado en que se encuentra, a la fecha, la proyección del PIB (millones de pesos de 1994) se realizó el siguiente ejercicio: se revisó la proyección del PIB (millones de pesos de 1994) para

Colombia y se procedió al ejercicio aritmético de proyectar el PIB con los parámetros definidos en el plan Visión Colombia 2019, esto es, para los años 2006-2008 se proyectó un incremento del 4,5%, para el periodo 2009-2012 el 5% y para el 2013 en adelante con el 6%. De acuerdo con este ejercicio, efectivamente para el año 2019 el PIB se habrá duplicado, más exactamente, habrá crecido 2,09 veces. Con esta proyección se ajustaron los cálculos, cambiando los porcentajes de crecimiento proyectados para los años comprendidos entre el periodo 2005 y 2009, por los datos reportados por el DANE para el periodo, obteniendo los siguientes resultados: para el periodo 2005-2008, se tenía previsto un crecimiento promedio del 4,56%, y se obtuvo un crecimiento promedio del 5,44%. Como se sabe, en el año 2009 el incremento solo fue de un 0,36%, y se estima un crecimiento del 4,5% para el 2010. Pero, a pesar de estos datos, si el país alcanzara el porcentaje de crecimiento proyectado para el año 2011 y siguientes, se podría alcanzar la meta de duplicar el PIB en el año 2019.

B) PROYECCIÓN DEL PIB SANTANDER 2019

Para revisar el estado de la proyección del PIB de Santander se realizaron dos ejercicios independientes y con metodologías diferentes. El primero es un ejercicio semejante al anterior, es decir, en la primera parte se proyectó el PIB de acuerdo con los parámetros de la Visión 2019 y se confirma que hacia el año 2019 el PIB se duplicará (exactamente 2,09 veces). De acuerdo con estos parámetros, para el periodo 2005-2008 se esperaba un crecimiento promedio del 5,76% y se obtiene 6,35%, pero no se cuenta con información sobre el crecimiento real para los años 2008 y 2009. Con los datos disponibles se encuentra que el PIB para Santander se haría 2,21 veces mayor en el año 2019, pero el problema de esta cifra es que todavía no incluye el año de crecimiento bajo correspondiente al 2009.

HACIA LA SENDA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

La teoría económica ha llegado a algunas conclusiones respecto de las condiciones requeridas para conseguir un crecimiento económico sostenido:

–La tasa de crecimiento del PIB debe ser mayor que la tasa de crecimiento poblacional, lo cual se traduce en mejoramiento de los índices de calidad de vida de la población, mayores niveles educativos, reducción de las tasas de natalidad, incrementos en la productividad del trabajo, mayores niveles salariales, beneficios para las empresas, incremento en el progreso técnico y avances tecnológicos.

–Beneficios empresariales crecientes a largo plazo, aunque con oscilaciones en el corto plazo por periodos de crisis.

–Mantenimiento en el largo plazo de la relación capital-producto.

Como se ha mostrado, en Santander el comportamiento histórico del PIB y del PIB por persona ha tenido un *crecimiento económico sobresaliente*. Hay que recordar que en 1950 ocupó el sexto puesto entre los departamentos con mayor PIB y el lugar 14 en el PIB por persona. En 1990 ocupó el quinto puesto tanto en el PIB como en el PIB por persona. En el año 2005 se consolidó en el cuarto lugar en el PIB y el PIB por persona. En el año 2007 ocupó el segundo puesto en el PIB por persona (US\$ 7.472), apenas precedido por Bogotá (US\$ 7.586).

En cuanto a la dimensión social, a nivel agregado el Departamento de Santander mostró altas tasas de cobertura en educación preescolar, primaria, secundaria y media (del 97,2% en el 2005 al 98,9% en el 2009), mientras que en la educación superior fueron del 30,7% en el 2002 y 44,4% en el 2009, superiores a las tasas nacionales del 24,4% y 35,5%, respectivamente. Por otra parte, en Santander han disminuido las ne-

cesidades básicas insatisfechas (del 31,7% al 21,9% entre 1993 y 2005, mientras que la tasa nacional se redujo del 35,8% al 25,8%). También la pobreza por ingresos se redujo del 54,5% al 49,9% (a nivel nacional, del 50,3% al 49,2%) y la pobreza por gastos del 47,8% al 41,1% (a nivel nacional se redujo del 43% al 41%). El déficit de vivienda se redujo en 16%, mientras en Colombia aumentó en 3,1%. En el año 2005 existía en el país un déficit de vivienda del 57%, mientras que en Santander era apenas del 32,7%. En salud, la cobertura para el año 2006, era del 88%.

En lo relacionado con beneficios y tendencias, tenemos que en el año 2009 las 100 empresas con mayores ventas tenían activos por más de \$11,5 billones y sus ventas ascendían a los \$8,7 billones, con cerca de 25.000 empleados. La mayor empresa, ECO-PETROL, obtuvo en el año 2009 una utilidad neta de \$5,25 billones. Un ejercicio aritmético de simples proyecciones indica que a partir del PIB por persona obtenido por Santander en el año 2007, bajo el supuesto crecimiento constante del 3,9% anual, hacia el año 2030 se podría obtener un ingreso del orden de los US\$ 18.000, ubicando al Departamento en el nivel en que actualmente se encuentran los países considerados de ingresos altos. Si se aplica la “regla del 70” (dividir este número por la tasa media de crecimiento del PIB), se tendría que Santander podría duplicar su producción en 13 años con su

media de crecimiento del 5,4%, obtenida en el periodo 2000-2007.

LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE DESARROLLO RURAL: “LA ARTICULACIÓN URBANO-RURAL”

Aunque durante muchos años el papel del Estado y su función en la promoción del desarrollo han sido objetos de discusiones largas y complejas, actualmente se admite (tanto por conservadores como por progresistas) que la intervención del Estado en la economía es necesaria y deseable, en la medida en que su accionar conduzca a lograr la interacción armónica entre lo público y lo privado, y a generar las condiciones para la superación de los desequilibrios derivados de un mundo globalizado en donde el mercado es el que asigna las cargas y los beneficios sociales. La planificación económica y social en Colombia es un tema que le concierne en principio al propio Estado, en la medida en que este debe ser garante efectivo de los principios, derechos y deberes de los individuos plasmados en la Constitución, y ser generador de condiciones que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida y del bienestar de la sociedad en general. Igualmente, debe propiciar la realización de un ejercicio democrático, transparente e incluyente. Por consiguiente,

Actualmente se admite (tanto por conservadores como por progresistas) que la intervención del Estado en la economía es necesaria y deseable, en la medida en que su accionar conduzca a lograr la interacción armónica entre lo público y lo privado, y a generar las condiciones para la superación de los desequilibrios derivados de un mundo globalizado en donde el mercado es el que asigna las cargas y los beneficios sociales.

El fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan conlleva a participar en el diseño y funcionamiento de las instituciones públicas. Los instrumentos de participación democrática se extienden a todos los ámbitos de la vida individual, familiar, social y comunitaria (Sentencia C-393-02). La protección del interés social y la utilidad pública prima sobre el ejercicio del derecho de propiedad privada (Sentencia C-127-04. Citado en *Boletín de Política Pública Hoy*, N.6. DNP-Sinergia. julio de 2010).

De manera que el mayor desafío recae sobre la necesidad de intervenciones públicas más eficaces que logren superar las brechas sociales, las inequidades y desigualdades que aún persisten en la sociedad colombiana, ya que a pesar del “proceso de modernización”²⁰ vivido en el país, no se ha logrado integrar armónicamente las relaciones urbano-rurales, especialmente cuando tradicionalmente el desarrollo ha estado cimentado en la disponibilidad de recursos naturales y en el predominio de la explotación agropecuaria.

El desarrollo del sector urbano se ha hecho, en todas las regiones, a costa de la disminución de la importancia y la pérdida y/o deterioro de los recursos del sector rural. Es así como se han generado procesos de desertificación, aridez, intensificación indiscriminada del uso de agroquímicos, tecnologías y sistemas de producción que no solo deterioran el suelo, sino que agotan el agua, los bosques y la biodiversidad en general²¹.

20 Aunque el comienzo de la modernización en los países de América Latina en particular, y del Tercer Mundo en general, se presentó antes, el contexto de su conceptualización contemporánea aparece con los objetivos de desarrollo del naciente organismo de las Naciones Unidas a raíz de la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Como el modelo deseable era el de los países que habían experimentado la Revolución Industrial, el concepto de modernización se subordinó al de desarrollo, suponiendo la meta de la industrialización capitalista. La modernización implicaba una postura pragmática del capitalismo industrial, en la cual la antigua ética política secular de la modernidad (que pretendió la emancipación de la sociedad) fue sustituida por los valores de acumulación de capital y consumo de los bienes de la industrialización, con aspiraciones de beneficio común. (Francisco LEAL BUITRAGO, *El Estado colombiano: ¿Crisis de modernización o modernización incompleta?*, 1990).

Pensar en el desarrollo del país referido solamente a los centros urbanos sería algo muy limitado, más aún, cuando en los últimos años han venido emergiendo nuevas estrategias para la superación de la pobreza con base en la revalorización del mundo rural, como un entorno físico y geográfico con una dimensión histórica con enfoque territorial²². Esto significa que lo rural deja de ser concebido únicamente en términos de la actividad productiva primaria, es decir, como proveedor de alimentos y bienes y servicios ambientales, para ser considerado como el espacio donde interactúan diferentes actores (campesinos, empresarios, inversionistas privados) y donde se configuran nuevas actividades económicas (mineras, energéticas y agroindustriales) que determinan el rumbo o dirección del desarrollo. En últimas es en el modo de uso y ocupación racional o irracional del territorio y en las relaciones equitativas o inequitativas entre los distintos actores que intervienen en el mismo, donde se definen los modelos que conducen al bien estar o mal estar de la sociedad en su conjunto.

Frente a la crisis generada por el modelo actual, que ha sobrepasado la capacidad de los ecosistemas para sustentar la población y ha acentuado las desigualdades y

21 PÉREZ CORREA Edelmira y FARAH QUIJANO María Adelaida. “Los modelos de desarrollo y las funciones del medio rural en Colombia”. En: *Cuadernos de Desarrollo Rural*, No 49, páginas 9 a 19. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. Colombia, 2002.

22 Lo cual significa incorporar explícitamente la dinámica de los grupos sociales asentados en ecosistemas (de cuyos atributos se desprende una estructura económica), las instituciones fundadas en la tradición y la cultura, redes sociales y procesos de intercambios, una nueva visión de integración urbano-rural y la dimensión ambiental de recursos naturales al concepto amplio e integral de lo rural. (SEPÚLVEDA, *Enfoque territorial del Desarrollo Rural*, 2003).

las brechas entre lo urbano y lo rural, el papel que juega la agricultura campesina es significativo. Muchos autores ha coincidido en afirmar que la economía campesina es eficiente y es conveniente; de acuerdo con Toledo, los estudios ecológicos pusieron en evidencia la irracionalidad e inviabilidad de los sistemas productivos modernos, a la vez que se revalorizaron los sistemas de producción tradicionales o campesinos desde la agroecología, de manera que se rompió la hegemonía impuesta por occidente, dando lugar a nuevas formas de entender el modo de apropiación de la naturaleza por parte de las sociedades modernas.

El desafío actual sigue siendo el estímulo a las sociedades rurales y sus economías, como forma no solo de lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida, sino de la búsqueda del bienestar de la sociedad en general mediante el fomento de la equidad, el acceso a la tierra y el uso del territorio, de acuerdo con su racionalidad y eficiencia. De modo que no se puede hablar de un modelo de desarrollo único, sino del desarrollo rural visto bajo un nuevo paradigma, donde el punto de partida sean las comunidades rurales y la articulación equitativa urbano-rural, lo cual permite el reconocimiento de las particularidades y heterogeneidades de la población rural, su identidad, sus modos de producción, sus recursos, intereses, antecedentes históricos, prácticas culturales y sus ambientes naturales. La agricultura campesina tiene mucho que aportar al bienestar social, en la medida en que crece la importancia por parte de la sociedad del cuidado y conservación de los recursos naturales, el disfrute y goce de un medio ambiente saludable, el comercio justo y equitativo y el consumo de alimentos sanos. Por lo tanto, se requiere un mayor esfuerzo por parte del Estado que conduzca al mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores y al acceso equitativo a los bienes sociales, de manera que incentive la permanencia de los pobladores rurales, sus prácticas culturales y

su economía campesina, de forma que compense y reconozca el valioso aporte que hace el campesino al bienestar de la sociedad en su conjunto.

SANTANDER RURAL

LA DINÁMICA POBLACIONAL

En el Departamento de Santander la población rural representa actualmente el 26% de la población total²³, pues cerca de 52 municipios (aproximadamente el 60%) están habitados por personas que viven en su mayoría en las áreas rurales. Aunque la provincia de Soto, con un índice de 12%, se ha caracterizado históricamente por albergar mayor proporción de personas asentadas en el área metropolitana de Bucaramanga (AMB), los demás municipios de la provincia presentan altas tasas de ruralidad, similares a las presentadas por la provincia de Vélez y García Rovira, que mantienen en promedio un índice de ruralidad de 63,7% y 57,7%, respectivamente. Igual sucede con la provincia de Mares, que presenta un índice de ruralidad bajo (26,1%), no obstante que varios de sus municipios superan el 70% de ruralidad. La provincia Comunera presenta un índice de 55,4% y la de Guanentá uno de 50,6%.

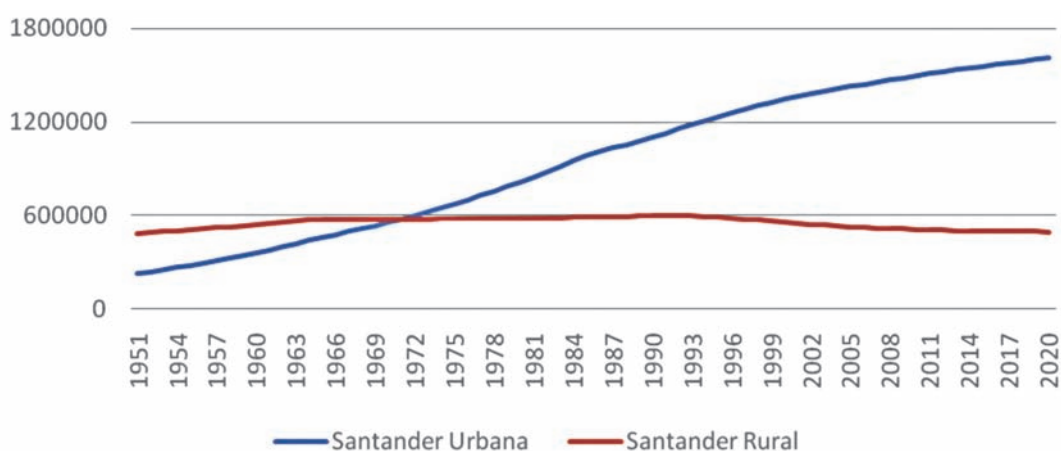
La población rural departamental en los últimos 20 años pasó de 601.418 personas a 517.894, lo cual significa que en términos absolutos se ha mantenido, pero con relación al comportamiento de la población del Departamento ha disminuido considerablemente. El perfil poblacional muestra que se presenta un mayor envejecimiento de la población rural y una emigración de jóvenes y mujeres del campo. Del total de la población que actualmente vive en el campo,

23 Según proyecciones del DANE para el año 2010, la población total del Departamento era de 2.008.914 habitantes, de los cuales 515.242 corresponden a población rural.

el 29% de la población corresponde a niños menores de 14 años y el 8% son personas integrantes de la tercera edad, mientras que el 62,7% de la población se enmarca dentro del rango de edad de la población en edad de trabajar (es decir, excluyendo a los niños y los

ancianos). El comportamiento de la estructura poblacional rural conserva la tendencia de la población total del Departamento, aunque se acentúa aún más la tendencia hacia el envejecimiento de la población rural y la permanencia de mayor población masculina.

GRÁFICA 4.
POBLACIÓN URBANA Y RURAL DE SANTANDER 1951-2020.



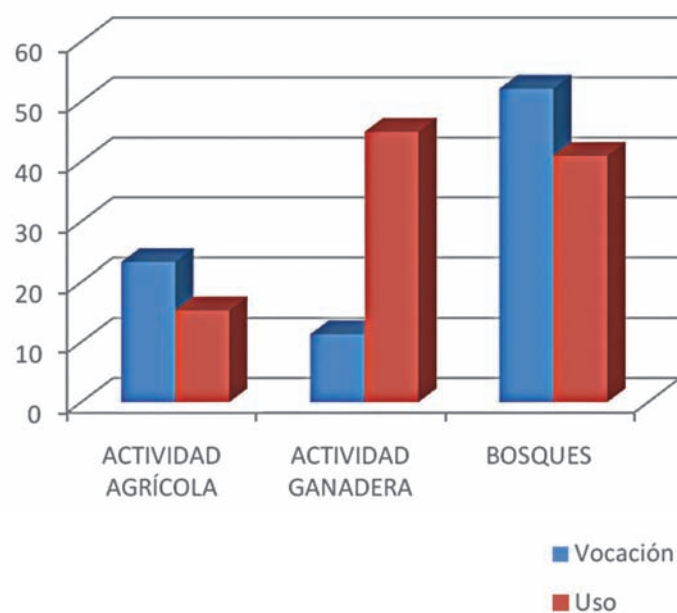
Fuente: DANE. Cálculos Equipo Técnico Visión Prospectiva

LA DINÁMICA AMBIENTAL

De acuerdo con los estudios realizados por los POT sobre uso potencial y uso actual del suelo, en Santander el 42,88% del área presenta conflictos de uso de suelos, que corresponden a usos inadecuados, muy inadecuados y subutilizados. Los suelos sin conflicto o en uso *adecuado* corresponden al 48,27% del área del Departamento. Para el área restante, 8,17% no dispone de información y el 0,28% es de uso urbano. En el siguiente gráfico se observa la relación entre la vocación y uso del suelo en Santander, específicamente en las actividades agrícola, pecuaria y bosques. El área de vocación agrícola y bosques se encuentra subutilizada, mientras que el área de la actividad ganadera está creciendo considerablemente con relación a su vocación.

Al realizar el análisis tendencial sobre la evolución de la serie de usos del suelo rural para los años 2000-2009, con base

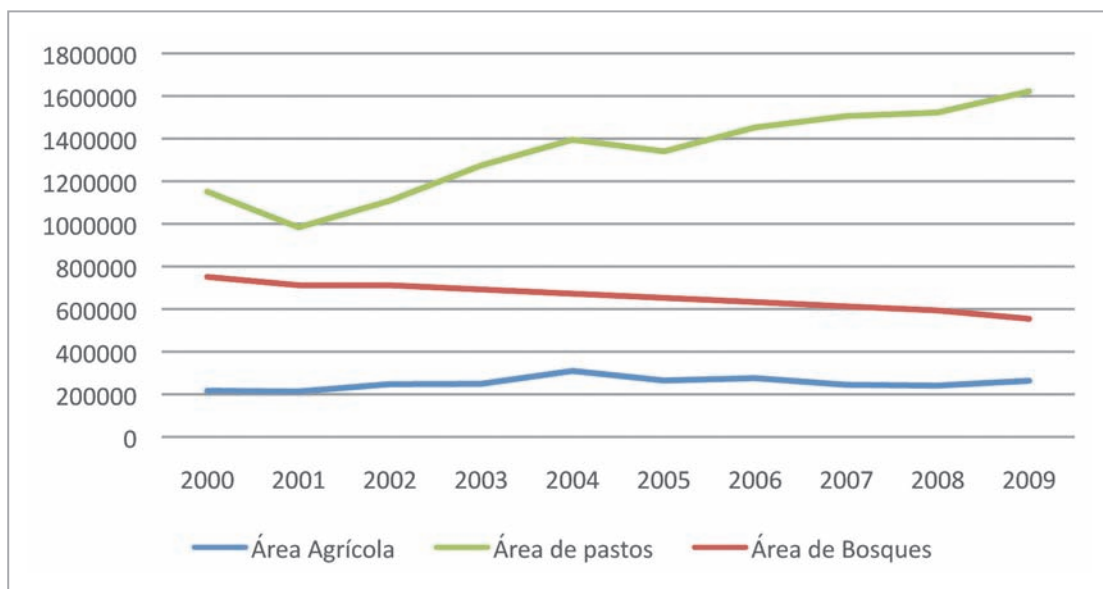
GRÁFICO 5.
CONFLICTO DEL USO DEL SUELO EN SANTANDER



Fuente: Equipo Visión Prospectiva.

Cálculos estimados con información de los POT consolidados, IGAC y CONIF.

GRÁFICO 6.
EVOLUCIÓN DEL USO DEL SUELO RURAL (EN HECTÁREAS) EN SANTANDER, 2000-2009



en el cruce de la información disponible, se confirma el conflicto de uso. Se observa que el área destinada para uso agrícola (cultivos anuales, transitorios y permanentes) se ha mantenido a través del tiempo, ubicándose en el año 2009 en 263.560 hectáreas. Por otra parte, mientras al área en uso pecuario

se integran en los últimos años diez años alrededor de 500.000 hectáreas, en ese mismo periodo se pierden alrededor de 200.000 hectáreas correspondientes a bosques. De manera que el crecimiento del área de pastos se ha producido ya sea en detrimento del área de bosques o en el del área agrícola. Esto exige un análisis más profundo que permita mirar la relocalización de las actividades. La tendencia muestra que si las cosas se mantienen como hasta hoy, en 10 años más la pérdida de bosques será catastrófica para el equilibrio ambiental y para la población campesina; además, las áreas agrícolas sufrirán tales pérdidas que se pondrá en grave peligro la seguridad alimentaria del conjunto de la población, perdiéndose la posibilidad de mantener una relación equilibrada entre lo rural y lo urbano, garantía de paz y bienestar en el Departamento.

TABLA 4.
DISTRIBUCIÓN USO DEL SUELO RURAL (EN HECTÁREAS) EN SANTANDER 2000-2009

AÑO	ÁREA AGRÍCOLA	ÁREA PASTOS	ÁREA DE BOSQUES	INVENTARIO BOVINO
2000	216.252	1.150.839	750.995	1.120.798
2001	212.954	983.471	711.858	1.009.831
2002	247.668	1.108.652	711.631	1.079.712
2003	249.197	1.274.116	691.949	1.308.266
2004	309.695	1.394.644	672.267	1.358.239
2005	264.851	1.340.000	652.585	1.375.916
2006	275.754	1.452.382	632.902	1.414.470
2007	244.428	1.505.639	612.435	1.545.995
2008	240.917	1.522.325	593.538	1.482.587
2009	263.560	1.622.006	554.174	1.665.481

Fuente: Cálculos estimados, Corporación Héritage con base en CONIF 2003 y Evaluaciones Agropecuarias.

Análisis multitemporal de cobertura de bosque CAS. ENA, CCI, Agronet.

LA GANADERÍA

En los últimos años el Departamento de Santander ha incrementando su participación en el inventario bovino nacional, pasando del 4,64% en el año 2000 al 6,08% en 2009. El Departamento de Santander se caracteriza por tener una ganadería

extensiva: actualmente la carga por hectárea actual es de 0,87 animales. La meta de la Visión Colombia 2019 es reconvertir áreas que actualmente están en uso pecuario por uso para bosque, y llegar a una carga por hectárea de 1,5 bovinos. Considerando las expectativas de crecimiento del hato ganadero en el Departamento, alrededor del 2,4% anual, y acorde con los propósitos del Plan de Desarrollo Departamental²⁴, para lograr esta meta a 2019 habría que reconvertir alrededor de 405.000 hectáreas.

24 Incrementar el inventario bovino del Departamento en 150.000 cabezas de ganado (10%) del inventario actual. Plan Desarrollo Departamental 2008-2011.

LA DINÁMICA AGRÍCOLA

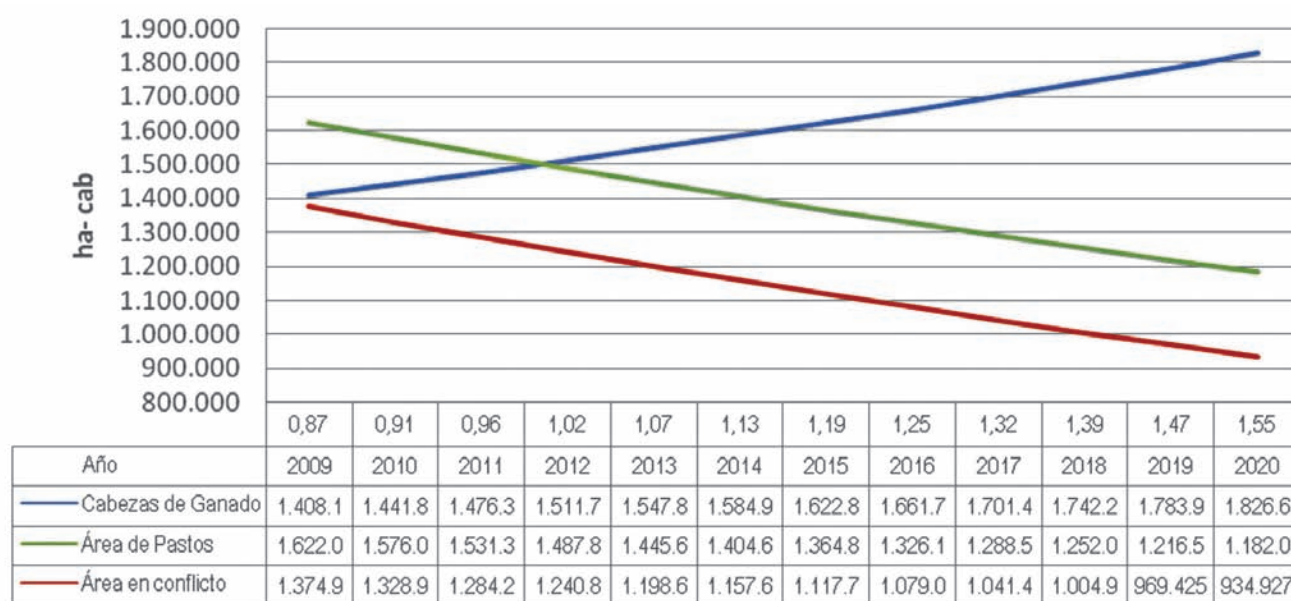
La evolución de la producción en Santander muestra que el total del área agrícola (cultivos anuales, transitorios y permanentes) se mantuvo estable. Sin embargo, los cultivos permanentes han venido creciendo significativamente en su participación (sobresale el cultivo de la palma africana, el caucho, el cacao y caña panelera). Los cultivos transitorios han perdido su participación dentro del área total sembrada, mientras que los cultivos anuales se han mantenido. Los productos tradicionales –maíz tradicional, yuca, plátano y fique– y los llamados en nuestro país “de pancoger” han perdido participación en el área sembrada.

TABLA 5.
CAPACIDAD DE CARGA (CABEZAS/HA)

INDICADOR	2005		2010		2019	
	Colombia	Santander	Colombia	Santander	Colombia	Santander
Capacidad de carga	0,59	0,87	1	0,91	1,5	1,47

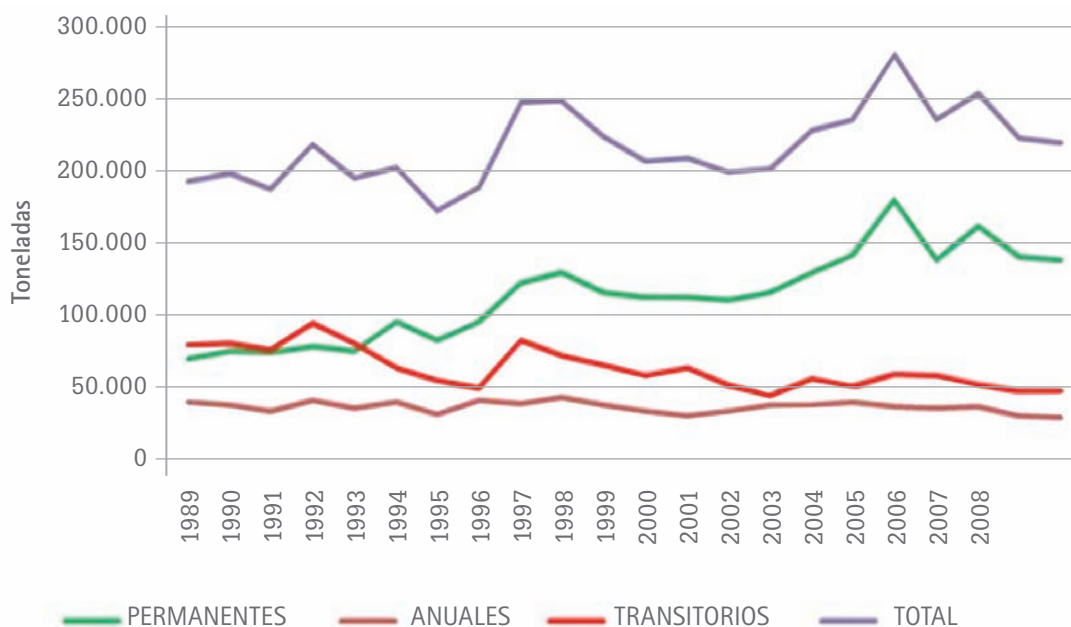
Cálculos Equipo Visión Prospectiva con base en información de CCI y EVA.

GRÁFICO 7.
CAPACIDAD DE CARGA DEL DEPARTAMENTO (CABEZAS/HA)



Fuente: Cálculos Prospectiva, con información de EVA, CCI Agronet, MADR.

GRAFICO 8.
EVOLUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA EN SANTANDER, 1989-2008



Fuente: Equipo Visión Prospectiva, con base en datos de Evaluaciones Agropecuarias SADER.

Esta pérdida de la participación de los cultivos anuales y transitorios dentro del área agrícola se ve reflejada en la tasa de retorno energético de la producción alimentaria y en la tasa de suficiencia alimentaria, con todas las implicaciones que tiene en términos de la soberanía alimentaria del departamento.

SOBERANÍA ALIMENTARIA

La importancia de la comida como bien esencial y, por consiguiente, de la agricultura y de los productos agropecuarios en la alimentación de los seres humanos es innegable:

La preocupación por el problema del hambre y la alimentación no es nueva en la historia. Ya en el siglo XIX fue objeto de estudio y desde hace varias décadas concita la atención en el campo de las políticas y de la comunidad internacional. A partir de la Conferencia Internacional sobre Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, 1996), dicha preocupación ha ido adquiriendo cada vez más

relevancia. Pese a ello, y a la luz de los antecedentes de distintas fuentes, todavía hoy las deudas pendientes en América Latina y el Caribe son enormes (MARTÍNEZ Rodrigo. *Hambre y Desigualdad en los países Andinos*, CEPAL, 2005:7).

Concepto acuñado en el Foro de Roma (2002), la soberanía alimentaria se acerca más a la comprensión de la defensa de la producción nacional para atender a las necesidades nutricionales y culturales de su población²⁵, con lo cual es importante

25 “La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pesqueras, alimentarias y de tierra que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a producir los alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.” *Declaración política del Foro de las ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria*, Roma, 8-12 de junio de 2002.

resaltar que para una nación es crucial tener la capacidad para cultivar los alimentos suficientes para alimentar a su sociedad, ya que esto la libra de estar expuesta a la presión de los precios internacionales y a su vez la hace menos vulnerable. La autosuficiencia alimentaria es un objetivo que hace surgir la cuestión fundamental de la autonomía, discusión compleja pero en la que hay acuerdo general sobre dos factores contradictorios: por un lado, la producción local de los bienes básicos que pueden ser producidos de manera más eficiente en otro lugar es un lujo que pocas sociedades pueden sostener, *si y solo si* los recursos humanos y naturales no dedicados a la producción de estos bienes comerciables pueden encontrar empleo productivo dondequiera; por otra parte, una mayor producción local de alimentos básicos contribuye a elevar los estándares nutricionales y mejorar los índices de salud. En el contexto de las sociedades actuales, en el que la desigualdad y las fuerzas discriminatorias contra los pobres rurales son la norma, un mayor grado de autonomía en la provisión de la base material para un estándar adecuado de vida parece ser una parte importante de cualquier programa de desarrollo rural regional, pues contribuirá a crear más empleos productivos y a un mayor interés en mejorar la administración de los recursos naturales.

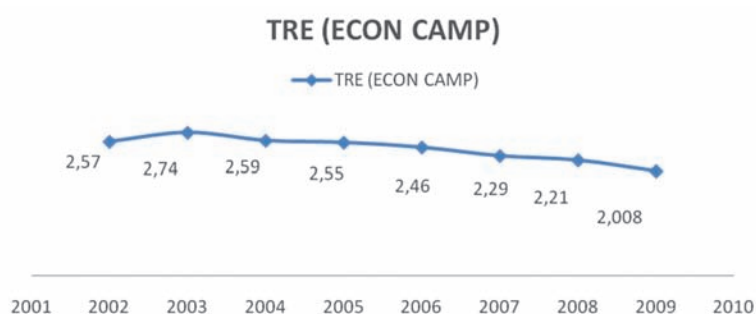
LA TASA DE RETORNO ENERGÉTICO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

Se expresa en la relación entre el requerimiento vital²⁶ de la población rural departamental y la producción primaria medida en kilocalorías. Permite determinar la capacidad de la producción agrícola para satisfacer el requerimiento alimenticio de la

²⁶ El requerimiento vital es el número de kilocalorías que necesita consumir un ser humano para mantener la vida y su actividad habitual. La media reportada por Bienestar Familiar en promedio por persona es 2562 kcal.

población rural y generar excedentes, donde la tasa de retorno energética para Santander, para el año 2002 era de 2,57; de modo que la producción agrícola generaba unos excedentes energéticos de 1,57. Actualmente, esta tasa se sitúa en 2,05, con unos excedentes energéticos de 1,05; es decir que en 7 años, el Departamento perdió 0,5 puntos en la generación de excedentes energéticos alimentarios. Teniendo en cuenta que la población rural en Santander ha crecido levemente, esto se explica por la disminución en la producción de alimentos en el Departamento.

GRÁFICO 9.
TASAS DE RETORNO ENERGÉTICO EN SANTANDER (TRE)
2002-2009



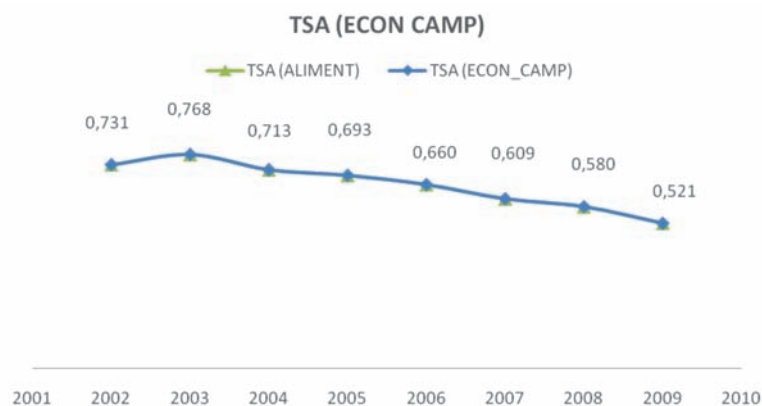
Fuente: Corporación Héritage, con base en datos de SADER.

TASA DE SUFICIENCIA AGROALIMENTICIA

Permite analizar la capacidad de la producción alimenticia del departamento para atender a los requerimientos nutricionales de la población total. Pone en evidencia la situación del Departamento con relación a su autonomía alimentaria, en este caso, la capacidad de abastecimiento de la región para satisfacer el requerimiento vital de sus pobladores. En el Gráfico 10 se observa el comportamiento de la tasa de suficiencia agroalimenticia durante el periodo 2002-2009. Si la tasa de ubica en 1 quiere decir que el departamento es capaz de producir lo que su población requiere en términos energéticos. En el 2002 el Departamento alcanzaba

una tasa de 0,73; en el 2003 obtuvo la más alta tasa del periodo de estudio al ubicarse en 0,76 y ya en el año 2009 descendió a 0,52. Este comportamiento indica que actualmente la producción primaria en el Departamento abastece tan solo el 50% del requerimiento vital de su población, lo cual indicaría que el Departamento estaría importando la mitad de los alimentos, o en el peor de los casos existiría población que estaría en condiciones difíciles para acceder a la alimentación necesaria.

GRÁFICO 10.
TASA DE SUFICIENCIA AGROALIMENTICIA SANTANDER (TSA)
2002-2009



Fuente: Corporación Héritage, con base en datos de SADER.

Es evidente que el deterioro del sector primario trae consecuencias no sólo sobre la población rural, sino que pone en riesgo la soberanía alimentaria del Departamento. La dependencia de Santander de las importaciones de alimentos es creciente, evidente en el área metropolitana. que representa alrededor del 53% de la población y donde cerca del 57% de los productos primarios que actualmente se comercializan no tienen origen en la zona rural del Departamento²⁷.

²⁷ Según datos de Centro Abastos, 2008.

EL DESARROLLO URBANO FUNCIONAL

Comprender la “organización” espacial implica analizar los elementos, las dinámicas y los procesos que ocurren en el espacio y lo que pasará en el futuro. Preguntarse por el destino y por el futuro siempre ha hecho parte fundamental de las preocupaciones de la humanidad, en diferentes tiempos y lugares. El futuro puede ser definido desde el pensamiento prospectivo como la realización de un proceso histórico y social dado, asegurando al tiempo que esta realización se da en buena medida por la acción u omisión humana, en tanto este no existe ni está determinado, sino que es una potencia o una potencialidad que se realiza por el esfuerzo de la sociedad. Desde esta perspectiva el futuro del territorio, entendido como el resultado de una construcción social, se convierte en una zona virgen para el accionar del hombre tanto en su esfuerzo por estudiarlo como en su afán por transformarlo, siendo la adopción de este pensamiento una herramienta que añade nuevos valores y dimensiones a la planificación tradicional, en la medida que las políticas de desarrollo habituales parecen no haber incorporado suficientemente la dimensión territorial, aunque la afectan mediante medidas sectoriales no articuladas en términos de cadenas y complejos²⁸.

En Santander, hoy, los problemas de agua, infraestructura y de servicios bási-

²⁸ Actualmente los mercados plantean condiciones de calidad de los productos que requieren un manejo ambiental sostenible y competitivo a la vez. Ello exige –entre otras cosas– ordenar las actividades en el territorio con criterios adecuados. Ejemplo: avicultura y agricultura. En las zonas donde se produce maíz, se facilita la elaboración de raciones para la avicultura, y por ello el ciclo completo a escala regional. Este tipo de interacción económica debería expresarse en las normas de Ordenamiento del Territorio, como componente de los Planes Nacional, Regional y Local.

cos a la población, entre otros, constituyen un punto de partida inevitable, imprescindible, en cuya solución lo local es primordial. Pensar en el futuro del territorio²⁹ es fundamental, por cuanto el territorio puede ser entendido como sujeto activo del desarrollo local y de su articulación con el mercado nacional y mundial a partir de la identificación de sus ventajas comparativas, especialmente las naturales, y de los factores productivos (DNP, 2009). Este artículo se enmarca dentro de este planteamiento, intentando poner de relieve la importancia del territorio en la construcción de visión de futuro de Santander. La apuesta inicial es entender que el departamento de Santander es un sistema de territorios cuyo desarrollo debería ser visualizado como “áreas funcionales” que se constituyan en protagonistas destacadas del proceso de integración del Departamento, en la medida en que cada subregión pueda aportar el máximo posible a la mejor calidad de vida de la población y del desarrollo regional, recibiendo a cambio el apoyo real de los distintos niveles sectoriales y gubernamentales.

El Departamento de Santander no puede considerarse como una entidad territorial homogénea en su configuración geográfica, económica, ambiental, espacial ni funcional. Incluso las costumbres culturales en su territorio no son las mismas: es un departamento de múltiples diversidades, un territorio con particularidades y disparidades regionales en lo que concierne a su sistema urbano funcional. Se puede definir el sistema

29 La prospectiva territorial se basa en la concertación de una imagen objetivo que se materializa en alternativas de uso y ocupación del territorio: aproximadas a las expectativas sociales, funcionalmente eficientes, ambientalmente sostenibles y coordinadas con las políticas estratégicas de desarrollo orientadas en los planes de desarrollo. Véase Fabienne GOUX-BAUDIMENT, “Medida y máximo aprovechamiento del impacto de la prospectiva regional”, *The IPTS Report*, N° 59, noviembre 2001.

El Departamento de Santander está conformado administrativamente por 87 municipios, y subdividido en seis provincias cuyas cabeceras provinciales están distribuidas espacialmente de una forma aleatoria.

urbano funcional como el conjunto de asentamientos urbanos que componen el departamento de Santander y que se diferencian entre sí por su localización, tamaño poblacional y las funciones que logran cumplir en la organización del territorio³⁰. El Departamento de Santander está conformado administrativamente por 87 municipios, y subdividido en seis provincias cuyas cabeceras provinciales están distribuidas espacialmente de una forma aleatoria. Históricamente las regiones funcionales del Departamento han sido homologadas con las cabeceras municipales y la relación de estas con los municipios pertenecientes a sus provincias.

El estudio del sistema urbano funcional del Departamento parte básicamente del análisis de la estructura del sistema, para identificar cuáles son los subcentros o regiones funcionales existentes³¹, según las

30 La característica de sistema se estructura a partir de los flujos de bienes y servicios que se generan entre las distintas partes del sistema, generando una situación espacial de interdependencia e interrelaciones entre los municipios, según jerarquía, rango y funciones, dados los atributos particulares de cada municipio.

31 Las subregiones funcionales pueden catalogarse como espacios organizados por un núcleo urbano central. La centralidad de un núcleo urbano puede ser definida como la proporción de todos los servicios allí ofertados, tanto para sus propios residentes como para los procedentes de otras áreas y que es en últimas lo que permite que un individuo decida ir allí a cambio de ir a otro lugar.

funciones y la jerarquía de los municipios en el sistema³². La evidencia funcional para Santander muestra un sistema urbano de comportamiento alométrico³³ en el crecimiento poblacional y funcionalmente concentrado, según las funciones prestadas por los municipios³⁴, presentando el comportamiento básico de un sistema monocéntrico jerarquizado, dada la existencia de centros intermedios entre los centros locales y la metrópoli³⁵. Así mismo, la estructura Departamental a partir de la organización topológica (localización de los elementos en el territorio) y de las relaciones entre los elementos (atributos o características), presenta una estructura discontinua o inarmónica, basada en distancias demográficas y funcionales de considerable

magnitud, entre el centro mayor y los inmediatamente inferiores, y entre estos y los restantes municipios.

La estructura y el comportamiento del sistema urbano funcional de Santander permiten realizar la categorización y jerarquización de los centros urbanos o los municipios, clasificándolos como central, intermedio, pequeño y local de servicio rural³⁶, y así mismo permite identificar los centros funcionales como se muestra en la Figura 2.

FIGURA 2.
CENTROS FUNCIONALES SEGÚN
JERARQUÍA, FUNCIONES Y VÍAS.

CENTRO FUNCIONAL DE SAN GIL

Galán	2.992
Barichara	7.651
Cabrera	1.924
Charalá	11.422
Coromoro	7.376
Curití	11.464
Encino	2.711
Jordán	1.164
Mogotes	10.952
Ocamonte	4.984
Onzaga	5.707
Páramo	3.671
Pinchote	4.420
San Gil	43.519
San Joaquín	2.948
Valle de San José	5.315
Villanueva	6.978
	135.198

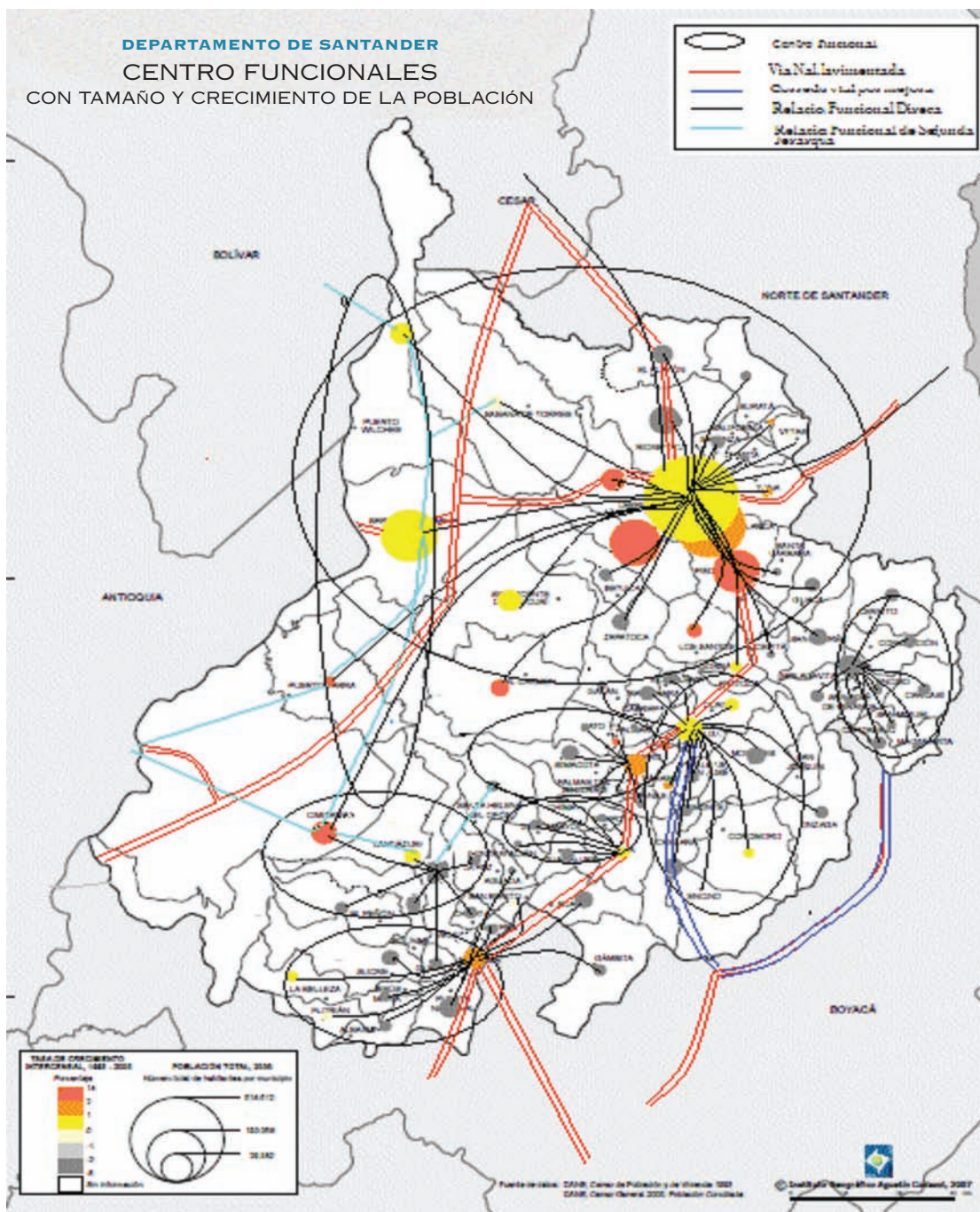
32 La jerarquía de los municipios por funciones urbanas hace referencia a los servicios, facilidades, infraestructura, actividades institucionales o económicas que ofrecen los municipios y están localizadas en asentamientos con algún tamaño mínimo de población, para que puedan ser ofrecidos económica y eficientemente en el sistema urbano funcional. Para el caso de Santander, el análisis tomó en cuenta no solo las principales funciones que prestan los centros urbanos en el sistema urbano funcional del Departamento, sino también la cobertura de servicios básicos domiciliarios existentes y la posición por sostenibilidad fiscal de los municipios.

33 Según la ley de Zipf, este comportamiento supone que hay asentamientos que crecen de forma más rápida que otros, y que las distancias demográficas entre los asentamientos son fuertes; así mismo, el crecimiento alométrico evidencia una primacía urbana de los principales centros, desmesurada y polarizante.

34 El 53,3% de la población está concentrada en su principal urbe, el Área Metropolitana de Bucaramanga, que absorbe el desarrollo de la mayor parte de las actividades económicas urbanas.

35 Este comportamiento es sinónimo de relaciones predominantes de dependencia (subordinación a la metrópoli) y de forma indirecta (a través de los diversos escalones).

36 ESCOBAR HOLGUÍN Rodrigo, *Compilación eje territorial Plan Maestro Valle del Cauca al 2015: Constelación de ciudades*, Documento del Departamento Administrativo de Planeación Departamental, Cali, junio del 2003.



CENTRO FUNCIONAL DE MÁLAGA

Capitanejo	6.152
Carcasí	5.200
Cerrito	6.319
Concepción	5.908
Enciso	3.989
Macaravita	2.753
Málaga	18.706
Molagavita	5.764
San José de Miranda	4.855
San Miguel	2.683
Total	62.329

CENTRO FUNCIONAL DEL SOCORRO

Confines	2.753
Hato	2.401
Palmar	2.883
Palmas del Socorro	2.443
Simacota	8.910
Socorro	29.076
Total	48.466

CENTRO FUNCIONAL DE BARRANCABERMEJA

Barrancabermeja	190.058
Puerto Wilches	31.503
El Carmen de Chucurí	18.098
Sabana de Torres	19.772
Puerto Parra	6.514
San Vicente de Chucurí	33.267
	299.212

CENTRO FUNCIONAL DE BUCARAMANGA

Bucaramanga	516.512
Zapatoca	9.449
California	1.793
Charta	3.142
El Playón	13.148
Floridablanca	254.683
Girón	135.791
Lebríja	30.980
Los Santos	10.977
Matanza	5.840
Piedecuesta	117.364
Rionegro	29.382
Betulia	5.350
Santa Bárbara	2.311
Suratá	3.327
Tona	6.690
Vetas	2.349
Cepitá	2.022
Aratocha	8.395
San Andrés	9.783
Guaca	6.916
	1.176.204

CENTRO FUNCIONAL DE VÉLEZ

Bolívar	13.996
Chipata	5.151
Cimitarra	34.293
El Peñón	5.600
Guavata	4.402
Landazuri	15.192
La Paz	5.611
Vélez	19.755
	104.000

CENTRO FUNCIONAL DE BARBOSA

Sucre	9.256
San Benito	3.907
Barbosa	26.046
Puente Nacional	14.538
La Belleza	8.462
Jesús María	3.455
Guepsa	4.285
Florian	6.378
Albania	4.473
Aguada	2.117
Suaita	10.975
Gambita	5.168
	99.060

CENTRO FUNCIONAL DE OIBA

Chima	3.338
Contratación	4.021
Oiba	9.787
El Guacamayo	2.303
Guadalupe	5.596
Guapota	2.271
Santa Helena	4.473
	31.789

Fuente: Elaboración propia.

ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

La ciudad capital, o para este caso el AMB, es considerada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi como una metrópoli regional. Está conformada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Sumadas las poblaciones de sus cuatro municipios se alcanza el 53% de la población total del Departamento³⁷, siendo el mayor centro de importancia en términos

de población en Santander. Esa metrópoli es el lugar central por excelencia, de primera categoría, por ser la de mayor tamaño poblacional y la que ejerce mayor número de funciones. Absorbe el 65,4% de las viviendas urbanas, el 56,17%, 57,14% y 57,9% de las unidades en servicios, comercio e industria del Departamento, respectivamente; cabe

³⁷ Según proyecciones para 2009, con base en el censo DANE 2005.

destacar que en ella se encuentra el 58,8% de las entidades bancarias y el 62% de los centros de conciliación del Departamento. Al concentrar el sector terciario, aparece como un centro especializado de servicios, y en segundo lugar, un centro de comercio. Su radio de acción tiene un alcance departamental y regional³⁸. El AMB tiene influencia a nivel del Departamento en los municipios de Sabana de Torres, Puerto Wilches, Rionegro, Lebrija, Barrancabermeja, San Vicente de Chucurí, Zapatoca, Betulia, El Carmen de Chucurí, Cimitarra, El Playón, Suratá, Matanza, California, Vetas, Charta, Tona, Santa Bárbara, Guaca, Aratocha, Cepitá, San Andrés y Los Santos. Su influencia regional llega a municipios tales como Simití, Santa Rosa del Sur, San Pablo y Cantagallo (del vecino departamento de Bolívar); Ocaña, Cáchira, La Esperanza y El Carmen (Norte de Santander) y Aguachica (Cesar).

BARRANCABERMEJA

Es el segundo centro de importancia en términos de población y de las funciones que presta (industrial y de servicios). Ocupa el tercer lugar en tamaño poblacional, después de Bucaramanga y Floridablanca. Además de las funciones urbanas que presta, Barrancabermeja tiene influencia sobre una buena parte de los municipios del valle santandereano (Simacota bajo, Santa Helena del Opón, El Carmen bajo, y Cimitarra), influencia compartida con el AMB en municipios como Puerto Parra, Puerto Wilches y Sabana de Torres, alcanzando incluso relación directa con municipios del vecino departamento de Antioquia (Yondó y Puerto Berrío). Todos ellos se benefician del comercio de Barran-

cabermeja, ya que se comercian allí bienes y servicios como ganado y servicios secundarios. Sin embargo, Barrancabermeja no ha logrado consolidarse como un importante centro funcional, en la medida que los municipios de su área de influencia mantienen flujos más fuertes con el AMB e incluso con Puerto Berrío. Este municipio cuenta con un gran recurso petroquímico, que explotado adecuadamente podría producir suficiente empleo en nuevas actividades secundarias y de servicios con un alcance nacional. Barrancabermeja está conectada con la capital departamental por la Transversal Oriente-Occidente, vía que la vincula con Bucaramanga y con la salida a Venezuela, y en el sentido Norte-Sur con acceso a la Troncal del Magdalena Medio.

PEQUEÑOS CENTROS

Estos municipios ocupan la tercera categoría al ser cabeceras provinciales y ofrecer cierto número de funciones importantes a sus áreas de influencia (en especial funciones de apoyo al sector agropecuario).

Vélez: Ocupa el puesto 15 en el rango poblacional y el puesto 20 en la prestación de funciones y servicios; su papel histórico le permite gran importancia a nivel provincial y además es un centro de servicios militares y culturales. Una de sus mayores deficiencias es su inadecuado acceso vial y la deficiencia en algunos servicios básicos.

Barbosa: Es un puerto terrestre, centro de conexión entre Santander, Boyacá y Bogotá; sirve como centro de abastecimiento a los municipios circunvecinos, centro vacacional y centro de transferencia.

Socorro: Un centro histórico, religioso y educativo, abastecedor de servicios de salud, seguridad y comercio, pero con problemas de abastecimiento de agua.

San Gil: Centro turístico y municipio recreacional por excelencia, aunque afectado de desorganización por parte de

38 Aunque es importante recalcar que se conecta directamente vía aérea con algunos destinos internacionales.

las entidades encargadas de esta rama de la economía, además de algunos problemas de comunicación vial. San Gil y Socorro podrían terminar integrados en un área metropolitana, por lo que su singularidad se podría perder gradualmente en el Departamento.

Málaga: Es un centro de apoyo a la actividad agropecuaria y terminal de transporte. Puede convertirse en un gran centro agropecuario, si las autoridades departamentales de fomento promueven programas que estimulen el desarrollo agrícola para consumo doméstico y externo. Por lo menos la producción local debería satisfacer la demanda de los municipios cercanos y de otros mercados próximos en departamentos vecinos. La activación de distritos de riego y el mejoramiento de los servicios públicos son demandas prioritarias de estos municipios para acceder competitivamente a la economía del Departamento y áreas circundantes.

Oiba: Si bien podría catalogarse como un pequeño centro de relevo, este municipio cumple un importante papel en el intercambio y comercialización de bienes agrícolas y el suministro de abarrotes para los municipios de su influencia; el papel de Oiba está facilitado básicamente por su ubicación sobre la troncal central, lo cual le permite prestar servicios de transferencia.

CENTROS LOCALES Y DE SERVICIO RURAL

A esta cuarta categoría pertenecen el resto de municipios con mínimas funciones, con poca especialización y que prestan funciones básicas a su área circundante. Su actividad económica tradicional radica en la agricultura, que produce pocos excedentes comerciables. Presentan gran disminución en su dinámica poblacional.

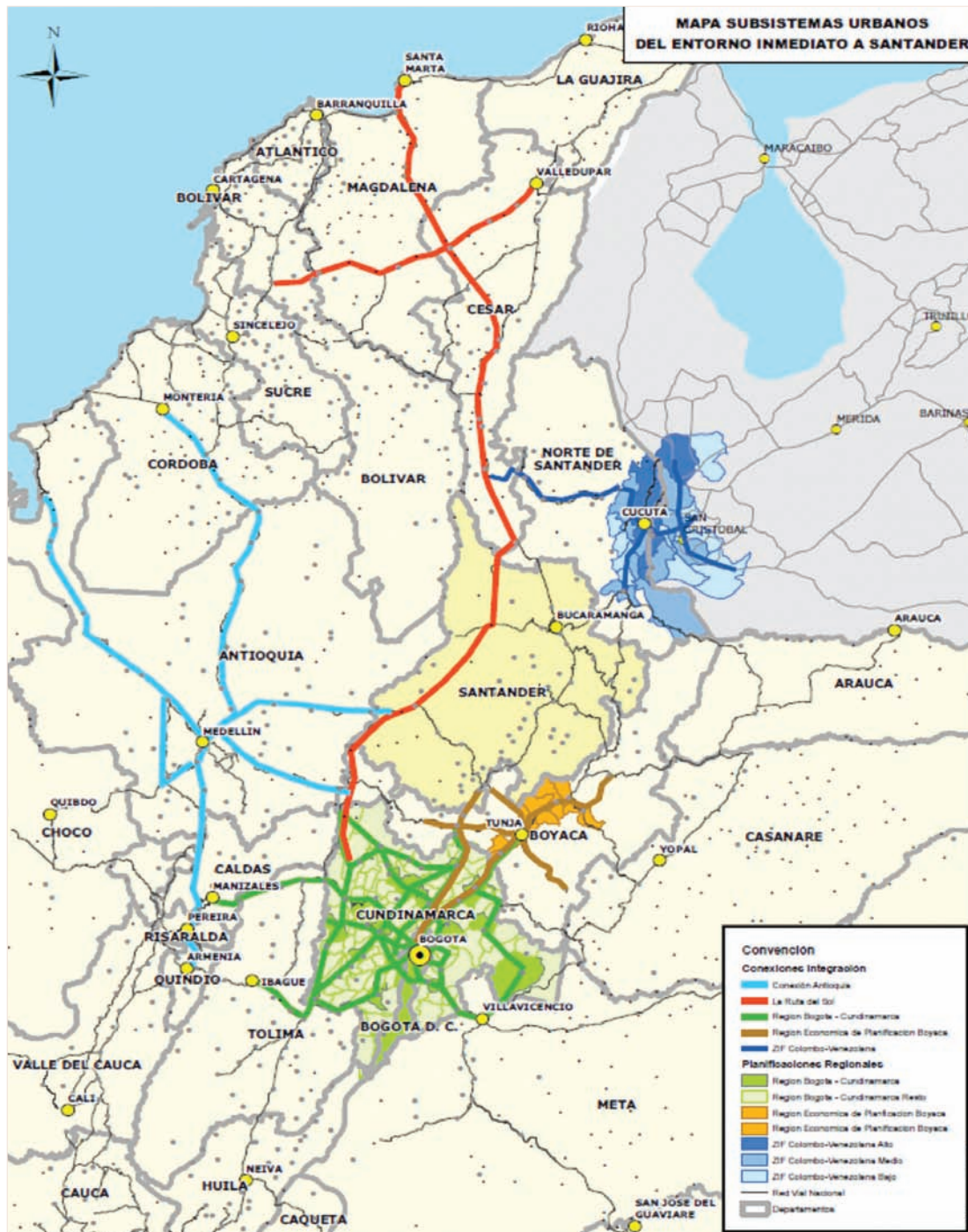
Puerto Wilches, Sabana de Torres y Cimitarra, aunque por las funciones prestadas están en la categoría cuarta, son casos excepcionales por las posibilidades de

presentar una activa dinámica económica y poblacional. Forman parte del valle del Magdalena Medio santandereano; el primero ocupa la octava posición jerárquica en el Departamento por tamaño poblacional, es significativo en agroindustria y como centro de relevo, al ser corredor con el sur de Bolívar y dadas sus potencialidades de interconexión de transporte. En el caso del segundo municipio ocupa el puesto catorce en tamaño poblacional; sobresale en la actualidad por las posibilidades de construir allí un aeropuerto de carga de talla internacional, así como por sus magníficas potencialidades de cercanía e interconexión vial con uno de los principales macroproyectos de la nación (la Ruta del Sol), así como por su importancia en la producción de caucho. Es posible, por último, esperar un buen desarrollo del municipio de Cimitarra y que se pueda convertir en un centro agrícola importante con la ejecución del proyecto de la trasversal del Carare, que daría salida a gran parte del Departamento a la troncal del Magdalena Medio y facilitaría de igual manera el comercio y suministro de alimentos con el centro del país; es el séptimo municipio en importancia poblacional del Departamento.

De **Rionegro y Lebrija** se podría esperar que fueran municipios que provean espacio para vivienda de interés social en el Área Metropolitana. Igualmente, como municipios dormitorio ocupan los puestos 12 y 9 en importancia poblacional en Santander (así mismo es importante tener en cuenta las dinámicas poblacionales que se están dando en Puente Sogamoso a raíz de la construcción de Hidrosogamoso y en California con el proyecto Angostura de la compañía canadiense Greystar).

En general el sistema urbano funcional del Departamento, permite observar un modelo de ocupación del territorio disfuncional, polarizado e inarmónico; se observa en el nivel de urbanización que la población se encuentra localizada, en su gran mayoría, en únicamente 5 municipios que

FIGURA 3. SUBSISTEMAS DEL ENTORNO SANTANDEREANO



Fuente: Elaboración propia.

contienen el 62% de la población del Departamento, mientras que 73 municipios solo tienen el 23% de ella. Esos cinco municipios corresponden a los cuatro del Área Metropolitana de Bucaramanga, mas Barranquermeja. De hecho, las tasas de crecimiento intercensal señalan que, además de los ante-

riores, sólo 25 municipios tuvieron tasas de crecimiento positivas: los localizados a orillas de la Troncal Central como eje estructurador del territorio (San Gil, Socorro, Barbosa), y Cimitarra especialmente, es decir que se está ante un proceso de despoblamiento de buena parte del territorio departamental.

TABLA 6. VÍAS DE SANTANDER

MODO VIAL- SISTEMA DE CARRETERAS DE SANTANDER									
RED VIAL	A CARGO DE	LONGITUD		TIPO DE SUPERFICIE					
		(km)	(%)	Pavimentado		Afirmado		Tierra	
				(km)	(%)	(km)	(%)	(km)	(%)
Primaria	Nación (Invías e Inco)	1.262	11,6	915	73	347	27	0	0
Secundaria	Dep. de Santander	2.803	25,8	477	17	782,5	26	1.597	57
Terciaria	Nación (Invías y/o F.N.C.V.)	1.976	18,3	5	0	0	0	1.968	100
	Municipios y otros	4.810	44,3	-	0	0	0	5	100
TOTAL CARRETERAS		10.851	100	1.397	13	1.130	10	8.375	77

Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de Santander 2008.

SANTANDER EN EL CONTEXTO NACIONAL

En los comienzos del presente siglo el sistema urbano funcional colombiano muestra claros signos de incomunicación y fraccionamiento, marcado por una estable polarización en la que Bogotá es el centro más importante del país, seguido por las ciudades del triángulo de oro y por una periferia en el resto del territorio nacional. Se puede observar que Santander es parte del subsistema urbano conformado por el corredor Barrancabermeja-Bucaramanga-Cúcuta, pero presenta insuficiente comunicación funcional con los demás subsistemas nacionales.

Una mirada a los subsistemas urbanos del entorno inmediato de Santander (Figura 3) muestra cinco grandes proyectos de articulación funcional: la ciudad región Bogotá-Cundinamarca, la región económica de planificación de Boyacá, la ruta del Sol, la conexión con Antioquia y la integración binacional del Norte de Santander con Venezuela. Si bien Santander ve como beneficiarios algunos de sus municipios, el AMB, principal centro poblado, no es tenido en cuenta directamente por ninguno de ellos y puede quedar aislada de estas articulaciones funcionales, lo que pone de manifiesto la falta de integración con otras regiones del país.

LA CONECTIVIDAD VIAL

El Departamento de Santander presenta actualmente una escasa conectividad, es decir, mantiene insuficiente comunicación con sus departamentos vecinos y con el interior del país a través de la red vial. La estructura vial y el estado de las carreteras del Departamento son deplorables y se han visto totalmente afectadas por las lluvias del año 2010³⁹. Cuenta con tres troncales en sentido norte-sur (Troncal del Magdalena Medio, Troncal Central⁴⁰ y Troncal Central Norte) y con la transversal oriente-occidente (Barrancabermeja-Bucaramanga-Cúcuta), todas ellas a cargo de la nación. Tiene aproxi-

39 La ola invernal del año 2010 dejó 159 vías destruidas en el Departamento, de las cuales se registran averías serias en la Troncal Central del Norte, en la vía Cimitarra-Landázuri y en las conexiones de Bucaramanga con Barrancabermeja, Málaga, Cúcuta y California, lo que dejó en gran parte incomunicado al Departamento de Santander.

40 Esta troncal es conocida en algunos artículos con el nombre de Troncal Oriental; es de resaltar que presenta problemas geológicos en algunos tramos entre las poblaciones de Socorro y Barbosa, al igual que entre Barbosa y Moniquirá.

madamente cerca de 10.850 km de carreteras, distribuidos en 1.262 km (11,63%) de red primaria a cargo del INVÍAS e INCO, 2.802 km (25,8 %) de red secundaria a cargo del Departamento, 1.976 km (18,2%) de red terciaria a cargo de INVÍAS y 4.810 km (44,3%) de red terciaria a cargo de los municipios, empresas privadas y de economía mixta. Adicionalmente el Departamento también tiene a su cargo la troncal San Gil-Charalá-Duitama.

El 76,3% de las vías de la red departamental de Santander corresponden a vías de un carril, el 23,3% a vías de dos carriles y el restante porcentaje a vías de tres o más carriles; así mismo, el ancho común de las calzadas es de entre 4 y 5 metros, apreciándose un nivel de servicio bajo en las especificaciones de esta red vial. En cuanto a la superficie de la capa de rodadura, el afirmado es el material más utilizado, mientras que el asfalto es utilizado en aquellas vías próximas a las vías primarias o las que más importancia a nivel económico tienen; el material rígido se utiliza principalmente en la entrada de los cascos urbanos. En resumen, tan solo el 19,6% de la red vial departamental se encuentra pavimentado y el 80,4% no pavimentado, evidenciándose así el estado crítico de las vías del Departamento, lo que dificulta accesos y estanca el intercambio económico y cultural de los municipios que cuentan con este tipo de vías. Las estrategias frente al tema vial han tenido como prioridad mantener, conservar y mejorar lo existente⁴¹, y el uso de concesiones para asegurar la ejecución por parte del sector privado de obras viales.

Si bien el nodo ferroviario de Santander es uno de los más activos del país, este medio de transporte es aún incipiente. De la red ferroviaria nacional se tiene a cargo de INVÍAS el tramo Puerto Wilches (el cruce)-Bucaramanga, con una longitud de

116 km, y el tramo Lenguazaque-Barbosa, con una longitud de 117 km. En términos reales estos tramos han sido prácticamente desmantelados y son inexistentes. Dentro de la línea concesionada a nivel nacional está la concesión del Atlántico, con una extensión de 1.493 km. Esta concesión rehabilitó gran parte de la red ferroviaria desde Santa Marta hasta La Dorada; por falta de demanda, las compañías Glencore y Drummond le compraron a Fenoco la concesión, quedando a cargo exclusivamente de la operación de la línea y construcción de una segunda línea, en el tramo de Chiriguaná a Santa Marta, con una longitud de 245 kilómetros; los restantes kilómetros fueron desafectados y hacen parte del Sistema Ferroviario Central, el cual se encuentra en licitación. De estos restantes kilómetros en licitación, hacen parte de Santander el final del tramo Chiriguaná-San Rafael y el tramo San Rafael de Lebrija-Grecia, con 189 km. Este tramo cumple con la operación de pasajeros actualmente. En tal línea, en Colombia en el año 2008 los pasajeros movilizados fueron 250.798, presentando un incremento del 27,7% con respecto al año 2007; el tramo de mayor número de pasajeros movilizados corresponde a Barranca-García Cadena, con 89.055, seguido por Barranca-Grecia, con 71.148 pasajeros, mientras que en el tramo Puerto Berrío-Cabañas no se presentó movilización de pasajeros en el 2008⁴².

LA CONCESIÓN DEL CARARE

Se trata de un proyecto para concesionar que plantea la construcción del Ferrocarril del Carare. Comprendería la construcción nueva del tramo La Vizcaína-Duitama (362 km) y la recuperación de los tramos existentes de Lenguazaque-Barbosa (110 km) y Belencito-Duitama (15 km). La lí-

41 Plan 2500; plan vial departamental y cerca de 4 concesiones en el departamento.

42 *Diagnóstico del Transporte 2009*. Cifras correspondientes a 2008 y años anteriores. Mintransporte 2009.

nea férrea constará de dos ramales, uno proveniente de Cundinamarca (existente) y otro de Boyacá, que se unirán en Barbosa (Santander); de allí el tren seguirá su ruta hasta el sector de La Vizcaína, desde donde se podrá conectar con el río Magdalena y con el Ferrocarril del Atlántico, lo que brindará la posibilidad de llegar a los puertos del mar Caribe. La función básica del tren será transportar el carbón que producen Cundinamarca, Boyacá y Santander hasta el río Magdalena. En lo relativo a la viabilidad del proyecto, el gobierno nacional lo ha propuesto como uno de los aportes de Santander a las locomotoras del presidente Santos.

CONECTIVIDAD FLUVIAL

El borde occidental del Departamento de Santander cuenta con 270 km de los 4.258 km del río Magdalena, siendo sus principales puertos fluviales Puerto Galán, en Barrancabermeja, y Puerto Wilches. El movimiento por el río Magdalena representa el 42,7% del total del movimiento de carga en el modo fluvial del país. Los hidrocarburos (ACPM, gasolina y otros derivados) constituyen, en volumen, la principal carga

transportada en el río Magdalena; esta sale de Barrancabermeja en forma de combustible, con destino a la planta de refinación en Cartagena; los demás productos, destinos, y convoyes son aleatorios. Del total de la carga movilizada por el río Magdalena, solo el 19,5% equivale a carga general, de la cual el 33,5% corresponde a movimiento de maquinaria, el mayor dentro del grupo. En cuanto al ganado, este se transporta entre los diferentes puertos del río de un sitio a otro con fines de pastoreo y venta de carne, sin conocerse puertos de origen o destino que se destaquen por su volumen; el río más representativo en carga de ganado en el país es el río Magdalena, con un promedio de 14.914 cabezas anuales (5.966 toneladas).

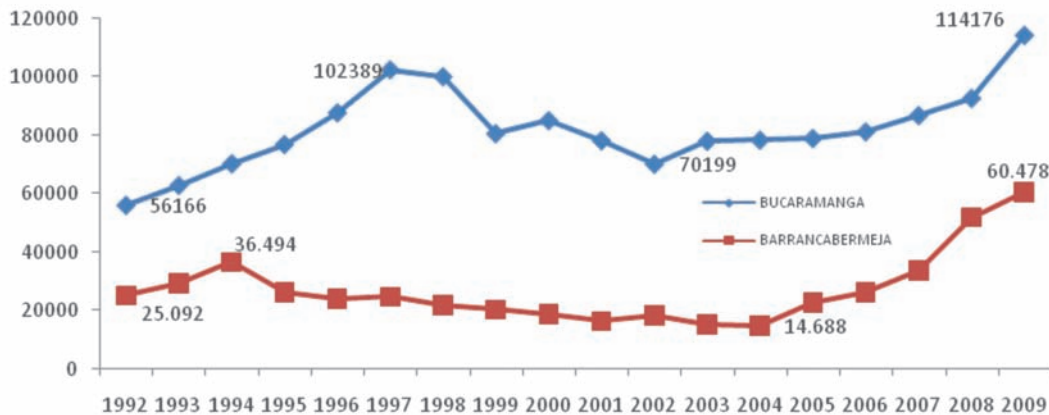
La flota de transporte de hidrocarburos puede navegar entre Barrancabermeja y la costa Atlántica durante más del 85% del año, pero se ve sometida a restricciones de calado en la estación de aguas bajas, en el sector entre La Gloria y Barrancabermeja. En general, el río no presenta problema por anchura del canal. Durante la mayor parte de año se navega con relativa facilidad; entre finales de diciembre y mediados de abril, se pueden presentar dificultades de navegación para los convoyes, referidas principalmente a

TABLA 7. NAVEGABILIDAD

DISPONIBILIDAD DE NAVEGACIÓN POR EL RÍO MAGDALENA			
SECTOR	DISPONIBILIDAD DE CALADO RÍO MAGDALENA AÑO 2004		
	CALADO		
	9 m	1,8 m	1,4 m
	# días	# días	# días
Barranquilla (22 km)	365		
Canal del Dique (115 km)		365	
Calamar- La Gloria (360 km)		365	
La Gloria-Barrancabermeja (181 km)		365	
Barrancabermeja-Puerto Berrío (100 km)			365

Fuente: Tomado y adaptado de Cormagdalena.

GRÁFICO 11.
MOVIMIENTO ANUAL DE PASAJEROS SEGÚN RUTAS HACIA SANTANDER



Fuente: Elaboración propia con datos de la Aerocivil.

las condiciones hidrológicas y geomorfológicas del río.

Para la navegación aguas arriba de Barrancabermeja, hasta Puerto Berrío y Puerto Inmarco, se usan embarcaciones de menores dimensiones y remolcadores de menor potencia que los de los sectores bajos del río. La flota fluvial actual podría navegar hasta Puerto Salgar en períodos de aguas medias altas y altas, si existiera una demanda considerable y sostenida.

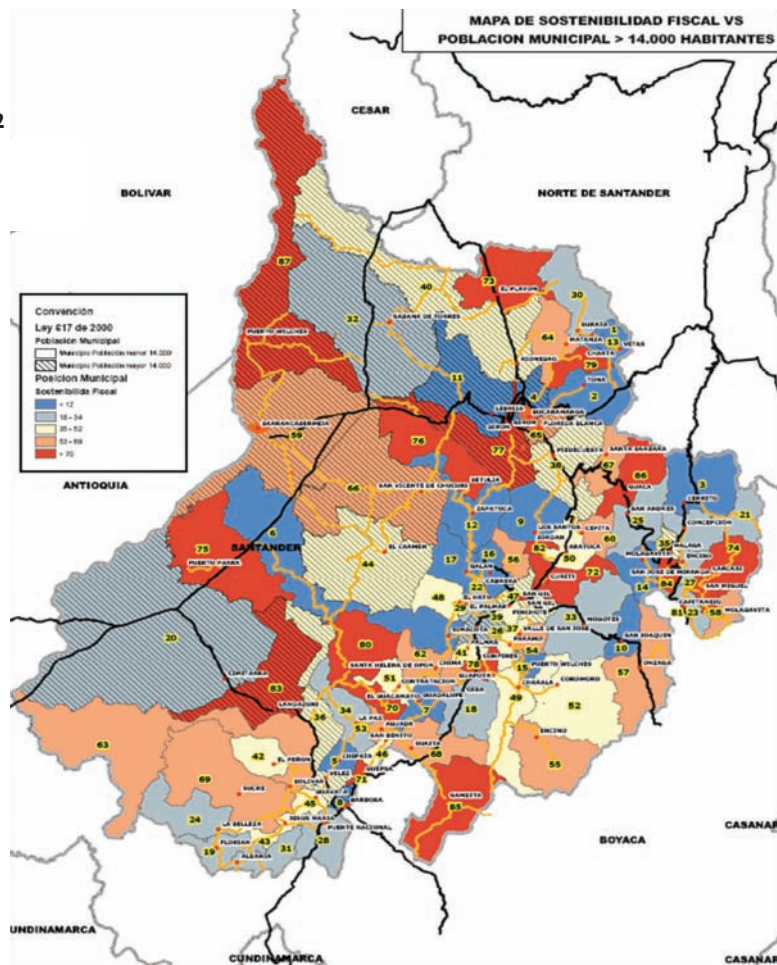
CONECTIVIDAD AÉREA

Santander posee 14 puertos aéreos, entre aeropuertos y aeródromos, siendo el más importante el aeropuerto internacional de Palonegro (nivel B) ubicado en Lebrija; la siguen los de Barrancabermeja, Málaga, Rio-negro, Sabana de Torres y San Gil, respectivamente. Según la Aerocivil, la afluencia de viajeros, para el caso de Santander, ha tenido desde 1992 un crecimiento un poco accidentado. Según los datos de vuelos regulares hacia los aeropuertos de Palonegro y de los Yariguíes (Barrancabermeja), la afluencia de viajeros fue en 1992 de 56.166 y 25.092, respectivamente, lo que suma 81.258 pasajeros, que del total nacional no era más del 1,25%.

En el año 2009 el total de viajeros para los dos aeropuertos fue de 174.654, lo que es el 2,79% en la participación del movimiento de pasajeros regulares en Colombia, con un aumento de un 1,44%. En relación con el aeropuerto de Palonegro se observa una variación de 80,7% en los pasajeros movilizados por esta terminal aérea durante lo corrido del 2010 en comparación con el mismo periodo para el 2009. Por rutas nacionales de carga, el trayecto Bogotá-Bucaramanga-Bogotá aparece en el puesto 17 a nivel nacional, con una participación porcentual del 0,98% y un decrecimiento acumulado promedio durante los años 2007, 2008 y 2009 cercano al 18%.

En síntesis, aunque el espacio santandereano tiene buenas oportunidades de comunicación en el contexto nacional, tiene un gran potencial de acceso al principal río del país, acceso a buena infraestructura vial de orden nacional, potencialidades para un aeropuerto internacional, cuenta con nodo férreo activo y potencial geográfico para la ubicación de un puerto multimodal, esto no soluciona la problemática de su posible falta de integración con las principales iniciativas del país. Evidentemente Santander tiene grandes retos hacia el futuro en esta materia: el proyecto estratégico del Puerto Multimodal.

FIGURA 4.
ANÁLISIS DE VIABILIDAD MUNICIPAL



Fuente: Elaborado equipo Visión Prospectiva Santander 2019-2030.

dal en el Magdalena Medio, integrado con el proyecto del Tren del Carare, la construcción de un aeropuerto internacional, la integración con la frontera venezolana por el alto del Escorial, y con los Llanos-Arauca, a través de una nueva carretera, la carretera Cueros-Málaga; la doble calzada Bucaramanga-Barrancabermeja y la vía San Gil-Charalá-Duitama.

Es de resaltar que solo 25 de los 87 municipios del Departamento generan una tasa de crecimiento poblacional intercensal positiva, mientras que la mayor cantidad de municipios presentan una tasa negativa.

SANTANDER Y EL REORDENAMIENTO TERRITORIAL

En el caso santandereano las evidencias del sistema urbano funcional y del modelo de ordenamiento territorial ponen de relieve que el crecimiento poblacional municipal está polarizado en la zona de influencia del AMB, en el Magdalena Medio santandereano y en los municipios que están sobre el eje de la Troncal Central y son líderes de cada centro funcional. Es de resaltar que solo 25 de los 87 municipios del Departamento generan una tasa de crecimiento poblacional intercensal positiva, mientras que la mayor cantidad de municipios presentan una tasa negativa; lo anterior, sumado a la sostenibilidad fiscal municipal y a que solo 18 de los municipios del Departamento cumplen con el requisito poblacional demandado por la Ley 617 de 2000 (población mayor de 14.000 habitantes para conformar un municipio), pone de relieve el debate sobre la viabilidad de funcionamiento de un gran número de entes territoriales dentro de Santander y la necesidad de reordenar el Departamento (Figura 4).

Las explicaciones de este fenómeno tienen que ver con la concentración de la inversión pública, de servicios y de oportunidades de empleo en las grandes ciudades; con la crisis del sector rural (cerca de 83 municipios tienen como base de su economía el sector agropecuario), el mal estado de las vías secundarias y terciarias que dificultan la comunicación y el transporte de la producción hacia los mercados; con la concentración de la propiedad rural y el conflicto político interno que ha originado grandes desplazamientos hacia los centros urbanos, así como con los altos niveles de pobreza que soportan estos municipios. Frente al anterior panorama, es relevante conocer la situación actual y las tendencias de la organización territorial, a fin de conformar alianzas estratégicas y procesos de integración subregional y regional que permitan a los territorios competir

e integrarse a los escenarios de desarrollo nacional e internacional. Así que la discusión sobre la división político administrativa del Estado y de la región está en plena vigencia y su solución implica hacer el balance entre las aspiraciones de los municipios y las de los entes territoriales, en consonancia con el conjunto de los altos intereses regionales y nacionales. Bajo esta premisa es posible reorientar los territorios a la creación de condiciones básicas para la localización o relocalización de actividades productivas, orientando y concertando procesos de desarrollo urbano-rural que las hagan aptas para el mejor vivir de sus habitantes, en la medida que el sistema político y territorial, planeado sosteniblemente, debe estar basado en la construcción del territorio, desde comunidades, que se van organizando a escala urbana, subregional, regional, nacional y global, repartiendo la autoridad y las decisiones en sus ámbitos de acuerdo a su pertinencia y dando gran relevancia a la democracia participativa.

TENDENCIAS DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

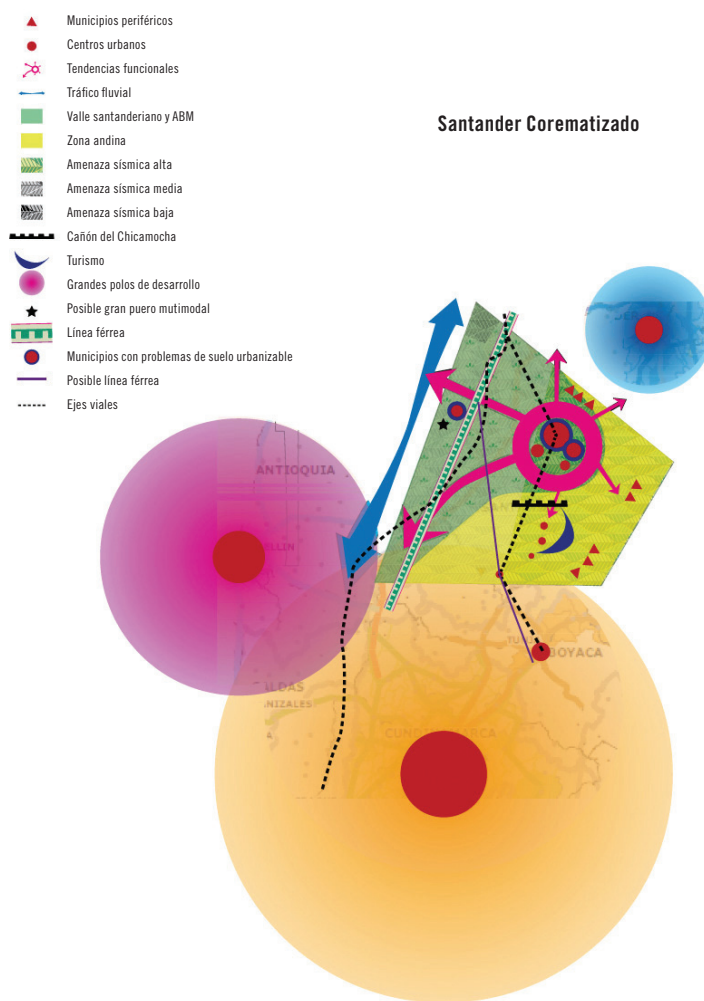
La modelización gráfica es la conceptualización del espacio que se expresa a través de los llamados “coremas”. Este es una hipótesis sintetizadora de la realidad, un mecanismo que permite identificar de todas las relaciones que se dan en el territorio, aquellas que son más significativas y que estructuran el espacio. Para el caso de Santander la hipótesis gira alrededor de un territorio que presenta como característica propia la existencia de por lo menos dos realidades territoriales:

a) La primera de ellas hace referencia a una realidad andina estructurada por los procesos de colonización anteriores al siglo XX, y que tiene como estructura espacial dinamizadora los caminos de herradura que sirvieron para el comercio y la troncal Central (posteriormente), a lo largo de la cual

se desarrollan los principales centros urbanos aglomeradores de actividad económica y población. Este territorio está caracterizado por una amenaza sísmica alta y la presencia de una conformación geológica hostil. Aun así, esta zona es la que concentra el mayor número de municipios del Departamento (no así de población) y que presenta potencialidades en servicios turísticos, ambientales y la potencialidad de economías campesinas.

Geográficamente esta zona del Departamento está delimitada por accidentes naturales como el cañón del Chicamocha. Las dinámicas funcionales de los municipios

FIGURA 5.
COREMA DEL MODELO DE OCUPACIÓN EN SANTANDER



Fuente: Elaboración propia.

de esta zona se debaten entre Bogotá y Bucaramanga⁴³, mientras que la mayor parte de los municipios son prácticamente marginales (son municipios expulsores de población), teniendo relaciones directas con las cabeceras provinciales. Así mismo se refleja la existencia de un gran número de municipios santandereanos en la periferia y alejados de las dinámicas funcionales actuales, concentrados en la zona andina del departamento, mientras que las tendencias dinámicas vivas se concentran en la zona del valle Santandereano.

b) La segunda realidad hace referencia al valle santandereano, subregión que cobra pertinencia y se desarrolla gracias a la actividad petroquímica y agroindustrial que comienza a desarrollarse en el siglo XX en el Departamento. Esta zona presenta una importante integración funcional entre Barrancabermeja y Bucaramanga como centros poblados de mayor jerarquía y es objeto de los principales desarrollos viales de la actualidad, tiene potenciales logísticos para conexión intermodal y es objeto de grandes desarrollos de infraestructura (Hidrosgomoso, Ruta del Sol, etc.). Las tendencias actuales hacen pensar que esta zona del Departamento será objeto total del desarrollo futuro de la región y donde se concentre gran parte de la población. Las perspectivas de ocupación del territorio pueden así enmarcarse en distintos escenarios a partir del reconocimiento de las realidades territoriales. Estos escenarios están delimitados por características estructurales que pueden ser permeadas por el accionar humano. Estas características se pueden analizar básicamente en tres grandes líneas de análisis territorial:

43 En la medida en que para algunos municipios del sur del Departamento es más cerca, barato y eficiente, tener vínculos comerciales con Bogotá que con Bucaramanga, dada su cercanía espacial y el tamaño del mercado de la capital de Colombia.

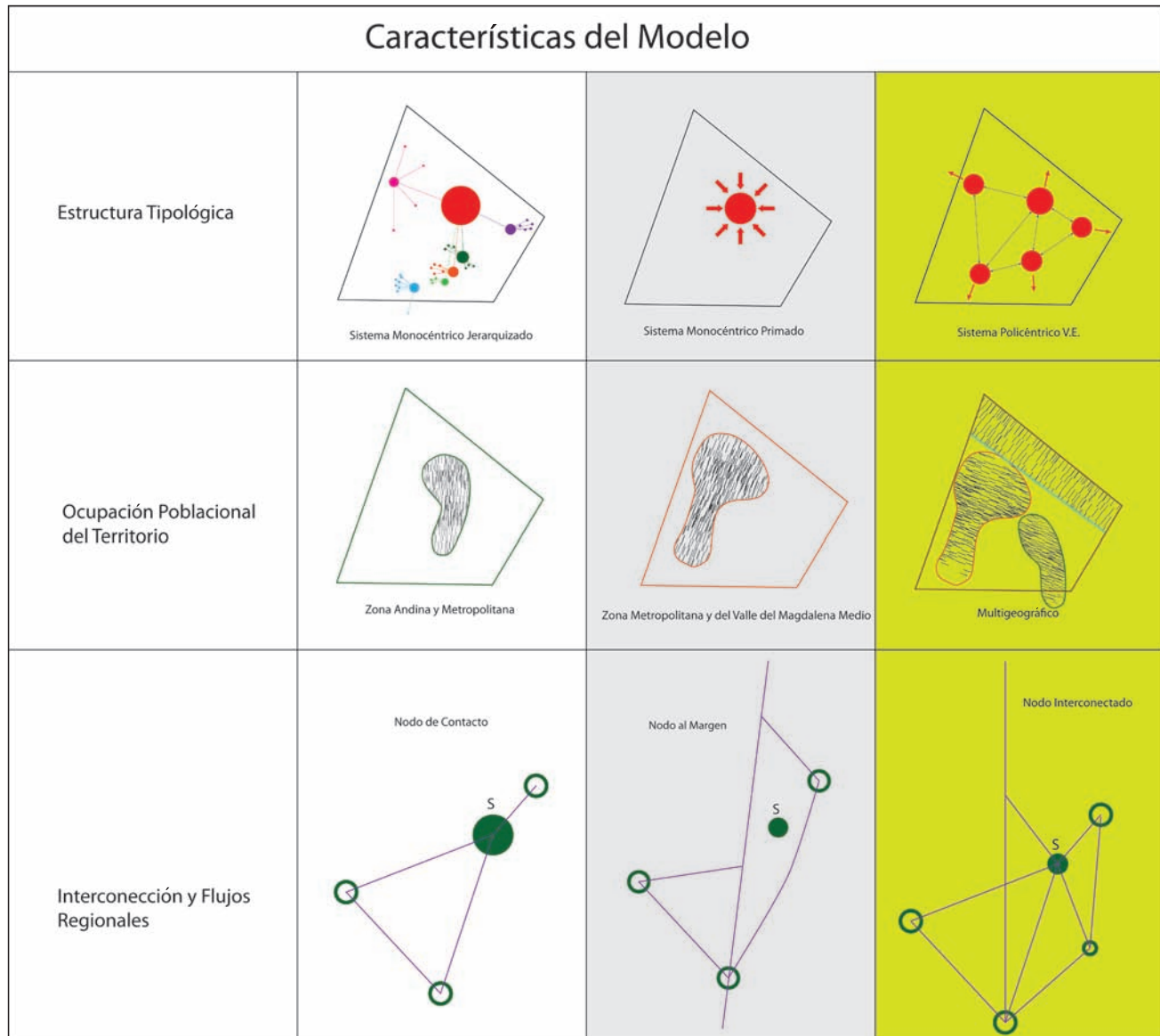
las estructuras tipológicas, la ocupación poblacional del territorio y las interconexiones o flujos regionales.

SANTANDER DEL PRESENTE Y SUS CAMINOS AL FUTURO

El análisis espacial de Santander muestra un sistema monocéntrico jerarquizado, donde pequeños municipios como San Gil, Barbosa y Socorro sirven de puente a los municipios más pequeños como Charta, Ocamonte, etc., para la comunicación con el polo de desarrollo más próximo (bien sea Bogotá en el sur o Bucaramanga en el norte y en el valle santandereano), y con una estructura discontinua o inarmónica; en tal sentido se cuenta con el AMB como polo concentrado y polarizado de población y funciones; así mismo, se evidencia una realidad andina estructurada a lo largo de la Troncal Central del Departamento (Barbosa-Bucaramanga); como segunda realidad se evidencia una realidad tendencial con asentamientos y ocupación tendencial del valle del Magdalena santandereano. A esta realidad se puede sumar el territorio del AMB, dadas las homogeneidades en coberturas y las expectativas de desarrollo socioeconómico y territorial. Teóricamente es deseable alcanzar o perseguir un territorio con una estructura armónica con distancias físicas, funcionales y demográficas equilibradas. Así mismo, persiguiendo que el sistema sea policéntrico, en el cual exista más de una metrópoli o metrópolis complementarias, que en conjunto concentran una buena parte de la energía del sistema. Por tanto, en ellos alternan relaciones de integración intermetropolitanas y de dependencia (interurbanas hacia las metrópolis), directas e indirectas, combinándose flujos unidireccionales con otros recíprocos.

En tal sentido, se pueden plantear tres escenarios probables para el caso de Santander:

FIGURA 6. ESCENARIOS DE OCUPACIÓN.



Fuente: Elaboración propia.

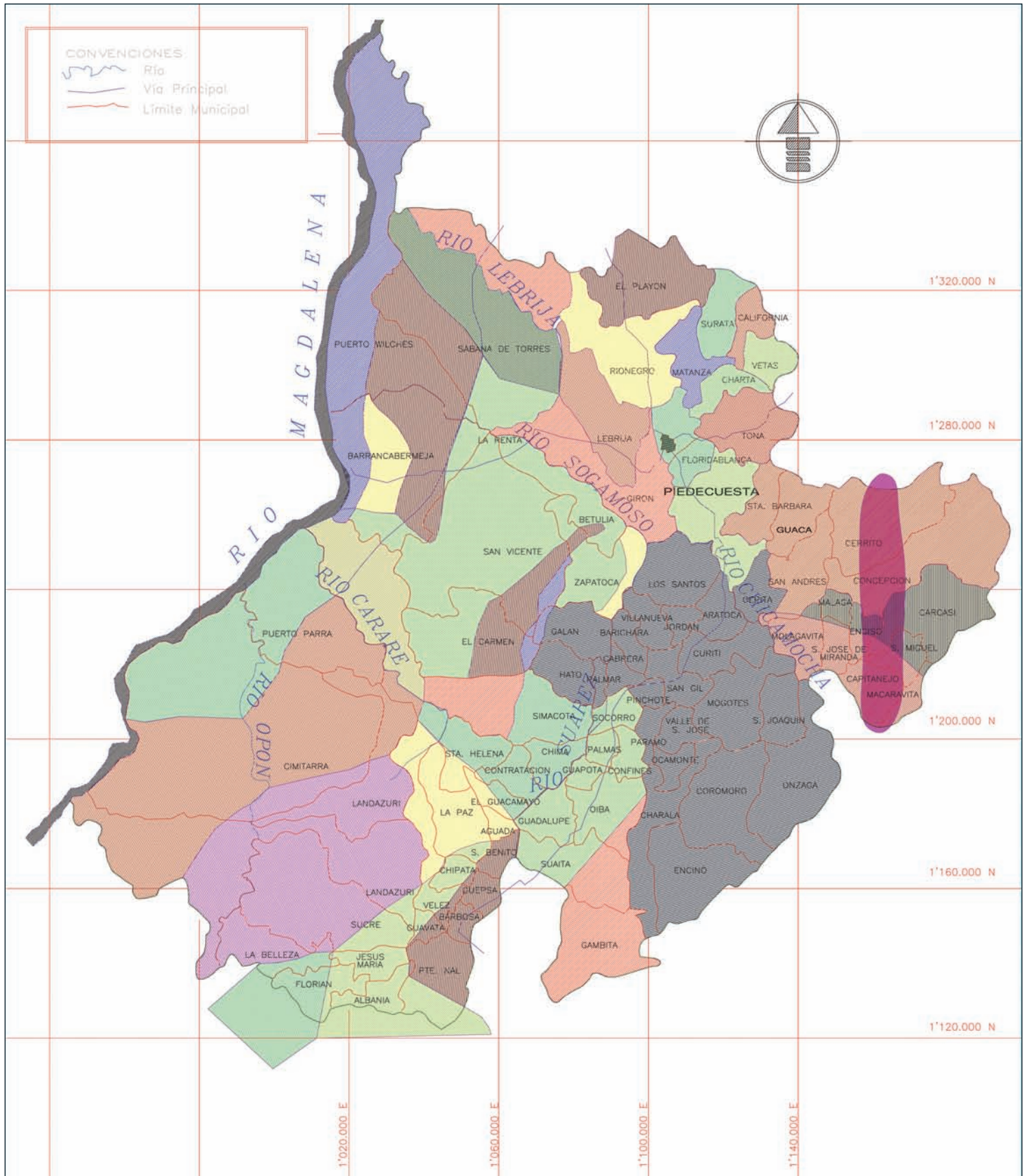
Escenario actual: Estructura tipológicas de Sistema Monocéntrico Jerarquizado⁴⁴; ocupación poblacional en el AMB y la zona andina e interconexiones funcionales como punto de contacto.

Escenario 1: Estructura tipológicas de modelo monocéntrico primado⁴⁵; ocupación poblacional concentrada en el AMB y en el valle Santandereano, e interconexiones y flujos regionales al margen.

44 En los que, por la existencia de centros intermedios entre los centros locales y la metrópoli, las relaciones predominantes son de dependencia (subordinación a la metrópoli) e indirectas (a través de los diversos escalones).

45 Aquellos en que una gran ciudad concentra un elevado porcentaje de la población y la economía del sistema. En ellos predominan las relaciones directas y las de dependencia, por cuanto no existen o están poco desarrollados los niveles urbanos intermedios.

FIGURA 7.
MICRORREGIONES DESDE LAS VISIONES PROVINCIALES



Fuente: Elaboración propia.

REORDENAMIENTO TERRITORIAL SEGÚN VISIONES PROVINCIALES

Escenario 2: Estructura tipológica policéntrica con vínculos externos; ocupación poblacional multigeográfica e interconexión como nodo interconectado.

La realización de tales escenarios depende de la visión que se tenga del territorio, de cómo se imagina un futuro probable y de qué desea la población construir socialmente. En tal medida la prospectiva territorial es un enfoque oportuno que permite un acercamiento a la identificación de esos futuros deseados. En el caso santandereano y con el auspicio de la Gobernación departamental, se han adelantado diferentes procesos de concertación de imagen de futuro del territorio en las provincias del Departamento⁴⁶. Como resultado de estos procesos de concertación se logró filtrar una primera aproximación de propuesta de subregionalización del Departamento según diversos parámetros no homogéneos (ambientales, económicos, sociales, etc.), pero que tienen como punto primordial ser la representación espacial de lo que la población de cada provincia entiende y desea de su territorio.

Como resultado del anterior análisis se encuentra una subregionalización para el Departamento que pasa de 87 municipios a cerca de 35 microrregiones. Si bien esto no es una propuesta formal, sí es una consideración estratégica del territorio desde las provincias y un ejercicio que evidencia las posibilidades de reordenar el territorio de forma concertada. En tal sentido es relevante referenciar que las diferentes visiones de la provincia proponen el fortalecimiento de una agroindustria que potencia otras fortalezas del territorio, desvirtuando de manera general la explotación minera y de recursos minerales, por cuanto la vocación del territorio se

dirige a la conservación ambiental e histórica del patrimonio, de los recursos de las subregiones y de la intención de no abandonar las raíces campesinas, por la misma consideración de que la conservación de los valores ambientales, culturales y sociales conforman su modo y proyecto de vida a todos los niveles, debiéndose tener en cuenta en cualquier planteamiento general sobre el departamento, como visión de futuro⁴⁷.

RETOS Y OBJETIVOS

Uno de los principales objetivos a conseguir será disminuir las disparidades regionales, cerrando la brecha en el desarrollo económico y social entre el área metropolitana y los distintos municipios del departamento de Santander. En consecuencia, se evidencia la necesidad de planificar y ordenar el territorio teniendo en cuenta las realidades territoriales de los municipios del Departamento (diferenciando mínimamente dos realidades territoriales: por un lado la región andina del Departamento, y por otro el AMB más los municipios del valle del Magdalena santandereano), y así mismo la relación funcional del Departamento con otras entidades territoriales, para insertarnos funcionalmente y de forma competitiva en

⁴⁶ Actualmente, de las 6 provincias del Departamento, 4 de ellas cuentan con procesos de prospectiva territorial, faltando aun las provincias de Soto y de Guanentá.

⁴⁷ En general, y para plantear una visión para Santander desde sus territorios, se tendría como insumo lo siguiente: “Un departamento concentrado en la producción agroindustrial, agroforestal y ecoturística sustentable social y ambientalmente, que rescate y potencie sus raíces históricas, ambientales, culturales y que se concentre en los cultivos competitivos, así como en el aprovechamiento de un sector turístico fuerte. Con la infraestructura apta, con base en la innovación y la tecnología, que beneficie a la población con educación, salud, trabajo y vivienda de calidad, habiendo superado los flagelos de la extrema pobreza, el hambre y la exclusión social. Que se viva en un ambiente de paz y cordialidad”.

el mercado interno y externo, respetando los ecosistemas como ejes estructuradores del modelo de ocupación del territorio y para lograr la sostenibilidad en la producción de alimentos, en la protección del agua⁴⁸ y en el aprovechamiento de los recursos naturales del Departamento.

En el marco de la construcción de la visión de futuro para Santander 2019-2030, quedan planteadas como preguntas:

–¿Será posible implementar un modelo de ordenamiento territorial que disminuya los desequilibrios regionales y los conflictos por uso del suelo, y que incremente la funcionalidad territorial y la racionalidad político-administrativa?

–¿Se puede establecer para Santander un escenario apuesta que reconozca la diversidad territorial (zona andina, zona valle), la existencia de una economía campesina

48 Hay al menos 14 municipios con vulnerabilidad por escasez de agua, con buena cobertura de acueducto y alcantarillado, pero sin oferta adecuada del recurso hídrico.

y una agricultura comercial, que disminuya en el escenario “Santander Visión 2030” los graves desequilibrios territoriales y las brechas sociales?

Este es un gran debate que debe asumir la sociedad santandereana, pues tiene que ver con la construcción de nuevas identidades territoriales.

LAS TENDENCIAS POSITIVAS Y LAS PREOCUPANTES

Por el lado positivo los indicadores señalan claramente que Santander ha venido avanzando en la dimensión económica (tasas de crecimiento del PIB, del PIB per cápita, aumento de las exportaciones, disminución de la tasa de desempleo, con un leve aumento de la producción en la participación en el PIB nacional). En la dimensión urbano-funcional se destacan también las coberturas alcanzadas en los servicios públicos y el desarrollo de macroproyectos de infraestructura.

Pero preocupan el nivel de conflicto entre los usos del suelo actual y el poten-



cial, en donde se destacan la deforestación, las prácticas de ganadería extensiva, los grandes macroproyectos mineros y la escasa correlación entre sistemas productivos y aptitud del suelo. Los altos niveles de contaminación de los ríos, y por ende la baja calidad de las aguas para consumo humano y uso en los sistemas de producción. El desequilibrio del desarrollo territorial: concentración de la población en pocas áreas y despoblamiento de un buen número de municipios, en los cuales se concentra, además, los más bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida, y las más altas tasas de necesidades básicas insatisfechas y los mayores niveles de pobreza. La baja eficiencia político-institucional a nivel municipal, la inexistencia de niveles intermedios de planificación y de centros de poder, y la irracionalidad en los límites territoriales de muchos municipios, todo lo cual dificulta la configuración, coordinación y ejecución de macroproyectos estratégicos y el logro de mayores niveles de desarrollo. La ausencia de una visión de ciudad para el largo plazo y la necesidad de un nuevo modelo de ordenamiento territorial

RETOS Y OPORTUNIDADES DE FUTURO

Disminuir el nivel de conflicto entre el uso actual y el uso potencial del suelo, para evitar el agotamiento y alteración de los recursos naturales. Elevar la calidad del agua y los servicios ambientales. Lograr un mayor equilibrio en el desarrollo territorial. Construir un modelo urbano funcional, equitativo, armónico y sostenible. Modernizar la economía. Construir un paquete de indicadores, un sistema de vigía y un plan maestro de información que contribuya a la concepción de una planeación de largo plazo, permitiendo superar las dificultades actuales con un ejercicio de responsabilidades institucionales y del sector privado.

Implementar los planes de ordenamiento territorial en toda su integridad en un lapso de veinte años. Construir un modelo de desarrollo altitudinal. Aprovechar bien los recursos: agua, minería y energía. Desarrollo de la vocación turística. Reordenamiento territorial y funcional. Innovación, ciencia y tecnología. ❖

