DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO

Área Metropolitana de Bucaramanga

Bucaramanga - Floridablanca - Girón - Piedecuesta

DIRECTRICES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO
Documento resumen

Créditos:

Unión Temporal DOT AMB

Dirección técnica

Oscar Hernando Saboyá Patiño, Arquitecto, Magister en Gestión Urbana y Especialista en Alta Gerencia, Director general del estudio. Gerente de Consultorías y Diseños Ltda.

Gilberto López Díaz - Coordinador técnico de cartografía. Gerente de Soluciones Geomáticas Ltda.

Equipo técnico

Juan Guillermo Palacio Restrepo, Administrador de Proyectos Urbanos

José Neil González Sandoval, Ingeniero Industrial, especialista en Finanzas, Evaluación de Proyectos

Carlos Hernán Rodríguez Burgos, Economista, Ph.D. en Planeación Urbana Estratégica

Amado Antonio Guerrero Rincón, Economista, Magíster en Economía

Anyella Patricia Fuentes Romero, Economista, Magíster en Ciencias Económicas

Alba Rocío Gonzales Galeano, Abogada

Camilo Augusto Bernal Cuestas, Ingeniero Ambiental

Xiomara Gómez Quiroga, Ingeniera Ambiental

Edgar Eduardo Prada Figueroa, Tecnólogo Ambiental

Angélica Cotes Pimiento, Politóloga, Especialista en Negociación y Manejo de Conflictos y en Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Políticas Públicas

Pablo Cesar González García, Sociólogo, Magíster en Sociología Política, Especialista en Derechos Humanos, Paz y Seguridad

Liliana María Correa Sánchez, digitación de cartografía para Soluciones Geomáticas Ltda.

La formulación del las Directrices de Ordenamiento Territorial Metropolitano fue financiada por el Área Metropolitana de Bucaramanga

Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB)

Supervisión y acompañamiento técnico

Alfa Gélvez Figueredo - Directora del AMB
Ricardo Gómez Manrique - Subdirector de Planeación e Infraestructura del AMB
Javier Mantilla Gaitán - Profesional de la subdirección de Planeación e Infraestructura del AMB
Jesus Oswaldo López Rodríguez - Técnico de cartografía digital AMB

Junta Directiva AMB - Diciembre de 2011

Horacio Serpa Uribe - Gobernador de Santander
Héctor Moreno Galvis- Alcalde de Bucaramanga
Jaime Flórez Villamizar - Alcalde del Municipio de Floridablanca
Luis Alberto Quintero González - Alcalde del Municipio de Girón
Jorge Armando Navas Granados - Alcalde del Municipio de Piedecuesta
Carlos Enrique Virviescas Pinzón - Representante Concejo de Bucaramanga
Luis Humberto Gómez González - Representante Concejos de Floridablanca, Girón y Piedecuesta

Junta Directiva AMB - 2012 - 2015

Richard Alfonso Aguilar Villa - Gobernador de Santander
Luis Francisco Bohórquez Pedraza- Alcalde de Bucaramanga
Néstor Fernando Díaz Barrera - Alcalde del Municipio de Floridablanca
Héctor Josué Quintero Jaimes - Alcalde del Municipio de Girón
Ángel de Jesús Becerra Ayala - Alcalde del Municipio de Piedecuesta
Representante Concejo de Bucaramanga
Representante Concejos de Floridablanca, Girón y Piedecuesta

© Área Metropolitana de Bucaramanga
500 ejemplares

Luis Fernando Botero Mendoza, Diseño y diagramación

César Mauricio Olaya Corzo y
Luis Fernando Botero Mendoza, Fotografía

Impresión: División de Publicaciones UIS

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin autorización escrita del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Impreso en Colombia - Printed in Colombia

Presentación

El área metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta) y la región metropolitana (Lebrija, Río negro, Tona, Barrancabermeja entre otros), son el centro económico, social y político del nororiente colombiano, así como el polo articulador principal del Magdalena Medio y la región energética con la nación. La preeminencia del área metropolitana de Bucaramanga se explica por su historia, ubicación, clima, industria infraestructura, productividad y equipamiento social y educativo, y por ser la sede el gobierno regional.

Durante las últimas décadas, el área metropolitana de Bucaramanga, ha registrado un crecimiento en su actividad económica (cuarta economía en el país) con generación de empleo y atracción de población que ha generado un crecimiento indiscriminado, anárquico y descapitalizado. Esto es debido a la baja sinergia de la gestión entre municipios que forman parte del entorno del metropolitano y el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB), dando como resultado una la falta de políticas y proyectos estratégicos que articulen un desarrollo armónico y no una simple expansión urbana.

El futuro del desarrollo del área metropolitana de Bucaramanga actualmente está siendo impactado por tres factores: agua, transporte y globalización. Al revisar el factor agua, las cuencas regionales se encuentran en desbalance hidrológico y como consecuencia existe un déficit creciente de agua para áreas localizadas en suelos de expansión urbana. La ocupación indebida de las cuencas hidrográficas del triángulo metropolitano, en especial del municipio de Girón, es otro problema que necesita soluciones en el corto, mediano y largo plazo.

En lo que se refiere al factor transporte, existe un retraso en infraestructura vial local y nacional. Obras como el viaducto de la novena, la Circunvalar de Mensulí o el anillo vial externo, no han sido ejecutadas y por ende no han logrado dar soporte al sistema de transporte masivo Metrolínea; por último la Globalización: el área metropolitana de Bucaramanga ha sabido aprovechar su ubicación privilegiada en el nororiente colombiano para atraer inversión.

Hoy en día las ciudades de compiten por escasos recursos mediante la clara difusión de sus ventajas comparativas. Las tres zonas francas existentes en el área metropolitana de Bucaramanga, los centros de investigación y los equipamientos en salud y educación son evidencias de cómo el territorio metropolitano promueve y fortalece sus ventajas comparativas.

El desarrollo actual del Plan Prospectivo de Santander y la revisión de las directrices de ordenamiento territorial metropolitano (DOTM) junto con los planes de ordenamiento territorial (POT) municipales son el espacio propicio para incluir las novedades en los tres factores mencionados anteriormente y así mantener al día la planeación del área metropolitana de Bucaramanga.

El objetivo de la revisión de las DOTM es la de revitalizar los instrumentos de ordenamiento territorial proponiendo medidas para una mayor efectividad en la coordinación metropolitana. El presente documento que esboza los planteamientos para la actualización de las DOTM, comprende cinco (5) secciones a través de las cuales se realiza todo un recorrido, iniciando por las generalidades del territorio metropolitano y su dinámica en el contexto nacional y regional, para luego a manera de cronología presentar las acciones que a través del tiempo han sido gestionadas para llegar al objetivo de un ordenamiento territorial eficiente denominado síntesis de los antecedentes de ordenamiento territorial.

Se realiza a continuación una exposición de la evaluación de la situación actual a través del análisis de mapas de primera y segunda generación en el marco de un diagnóstico propositivo, para dar soporte a la formulación de directrices metropolitanas en la que se determinan los retos y principios metropolitanos que no son más que las condiciones que se deben ajustar para

poder llegar al objetivo planteado para el 2025 partiendo de nuestra situación actual brindando las herramientas para conseguirlo y llevar a cabo el Modelo de Ocupación, consolidando así las directrices generales que se deben incorporar en los POT de los municipios del área metropolitana. Finalmente, desde el punto de vista de la gestión metropolitana se proponen los instrumentos de soporte para la materialización y consecución de los objetivos del Área Metropolitana de Bucaramanga.

Las directrices presentadas en este documento, son resultado de un ejercicio cuidadoso de planeación, que busca apoyar el proceso de ordenamiento territorial de los municipios integrantes del AMB y de ese modo aportar al bienestar de los habitantes de nuestra ciudad metropolitana.

ALFA GÉLVEZ FIGUEREDO

Directora

Área Metropolitana de Bucaramanga

Contenido

Introducción.....9

1. GENERALIDADES DEL TERRITORIO METROPOLITANO 11

1.1. El territorio en el contexto nacional ...12

1.2. El territorio en el contexto regional ..12

1.3. Perspectivas del desarrollo urbano - regional 17

1.3.1 Reordenamiento territorial.....17

1.3.2 Nueva dinámica económica: el desarrollo de la iniciativa de competitividad para Santander 21

2. SÍNTESIS DE LOS ANTECEDENTES DE LOS PROCESOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA 25

3. DIAGNÓSTICO PROPOSITIVO.....31

3.1. Mapas de primera generación.....32

3.1.1 Clasificación del suelo.....32

3.1.2 Valoración de pendientes 36

3.1.3 Clasificación del suelo y pendientes .39

3.1.4 Homologación de tratamientos. 41

3.1.5 Homologación de usos urbanos 45

3.1.6 Homologación de usos rurales 49

3.1.7 Proyectos metropolitanos 51

3.2. Mapas de segunda generación.....55

3.2.1 Homologación de suelos de protección 55

3.2.2 Prestación de servicios públicos. 58

3.2.3 Microzonificación sísmica 64

3.2.4 Riesgo por inundación 72

3.2.5 Riesgo por deslizamiento 74

3.2.6 Clasificación agrológica.....78

3.2.7 Densidades poblacionales 82

3.2.8 Estructura ecológica principal.....85

3.2.9 Áreas Potencialmente Urbanizables - APU, Unidades de Planificación Rural - UPR 89

3.3 Conclusiones del diagnóstico propositivo 91

4. FORMULACIÓN DE DIRECTRICES METROPOLITANAS.....93

4.1. Justificación de la revisión de directrices de ordenamiento metropolitano.....94

4.1.1 Justificación por eje temático.....94

4.1.2 Conclusiones a nivel de competencias del ordenamiento territorial.....103

4.2 Marco estratégico de las Directrices de Ordenamiento Metropolitano.....104

4.3. Elementos de las Directrices de Ordenamiento Territorial Metropolitano ..104

4.4. Directrices de los elementos del ordenamiento territorial metropolitano ...105

4.4.1 Objetivos del ordenamiento metropolitano 105

4.4.2 Retos metropolitanos 106

4.4.3 Visión de futuro para la región metropolitana 107

4.4.4 Principios rectores 108

4.4.5 Estrategias e iniciativas territoriales .111

4.4.6 Políticas de Soporte. 116

4.5. Validación del modelo de ocupación metropolitano 120

4.5.1 Descentralización del territorio 121

4.5.2 Directrices de la estructura urbana metropolitana 129

4.6 Directrices de los hechos metropolitanos. 174

4.7 Planes, programas y proyectos asociados a los hechos metropolitanos 177

5. GESTIÓN METROPOLITANA 183

5.1. Mesa de integración regional Santander – área metropolitana 185

5.2. Intranet 185

5.3. Sistema de información geográfica SIG 186

5.4. Sistema de gestión documental – SGD 186

5.5. Sistema de indicadores de gestión – IG 186

6. CARTOGRAFÍA 187

Glosario 203

Introducción

Hace menos de un siglo Bucaramanga era una pequeño pueblo con unos pocos barrios. En ese entonces los municipios de lo que hoy es el área metropolitana, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, aun eran ínfimos grupos de viviendas alrededor de iglesias. Pero nadie imaginaria que esas agrupaciones de viviendas se convertiría a finales del siglo XX en un complejo urbano de unas connotaciones de competitividad y pujanza que ha servido de ejemplo a nivel nacional e internacional, y que hoy en día se establece como la Región con mayor proyección del país. El crecimiento de estas ciudades obligó a ir modificando la organización hasta llegar a la conurbación de ellos. Los medios de transporte también cambiaron. De caballos y burros, se pasaron a carrozas, automóviles y buses. Hoy en día se cuenta con una extensión de vías para bicicletas, motos, automóviles y buses articulados. De una villa a una urbe.

El crecimiento del área metropolitana se debe a que Colombia pasó de ser un país agrario de población dispersa a ciudades densas. En ese entonces la población se distribuía de 100 habitantes, 74 estaban en el campo y 26 a la ciudad, ahora la situación es inversa. El área metropolitana debe atender salud, educación, vivienda y alimentación, para lo que se requiere de la articulación de variables complejas como los son el sistema ambiental, espacio público, finanzas, suelos, etc.

Como área metropolitana los componentes son Bucaramanga, capital del departamento de Santander, está ubicada sobre la cordillera Oriental. Su población asciende a los 716.512 habitantes. Ubicada a 400 km de Bogotá, la capital del país, por su parte Floridablanca, con 254.683 habitantes y con una extensión aproximada de 97 kilómetros cuadrados, se levanta hacia el sur de anterior y ocupa el centro de nuestra área. Girón con 150.531 habitantes distribuidos en un área de 475,4 km^2 ocupa la mayor extensión de todo nuestro territorio, y finalmente se encuentra Piedecuesta a 17 km de Bucaramanga. Su extensión territorial es de 344 kilómetros cuadrados; tiene una variada geografía que nos ofrece un sin número de valles, mesetas, montañas y colinas, accidentes territoriales que nos presentan gran variedad de climas.

El espacio en las ciudades no es infinito. Incluso, extenderlas demasiado puede hacerlas muy costosas e invivibles. Construir los sistemas estructurante no es construir por construir. En las ciudades europeas entre el 20 y el 50 por ciento de las inversiones en infraestructura se destinan a la armonización de dicha infraestructura con la estructura de la ciudad. No solo se construye, se respetan y embellecen los paisajes. El objetivo es ajustar el desarrollo de nuestro territorio a las condiciones propias de nuestro país, pero siempre con un sentimiento de proyección en el futuro el cual nos lleve a hacer un territorio ambientalmente sostenible, socialmente sustentable y económicamente viable.



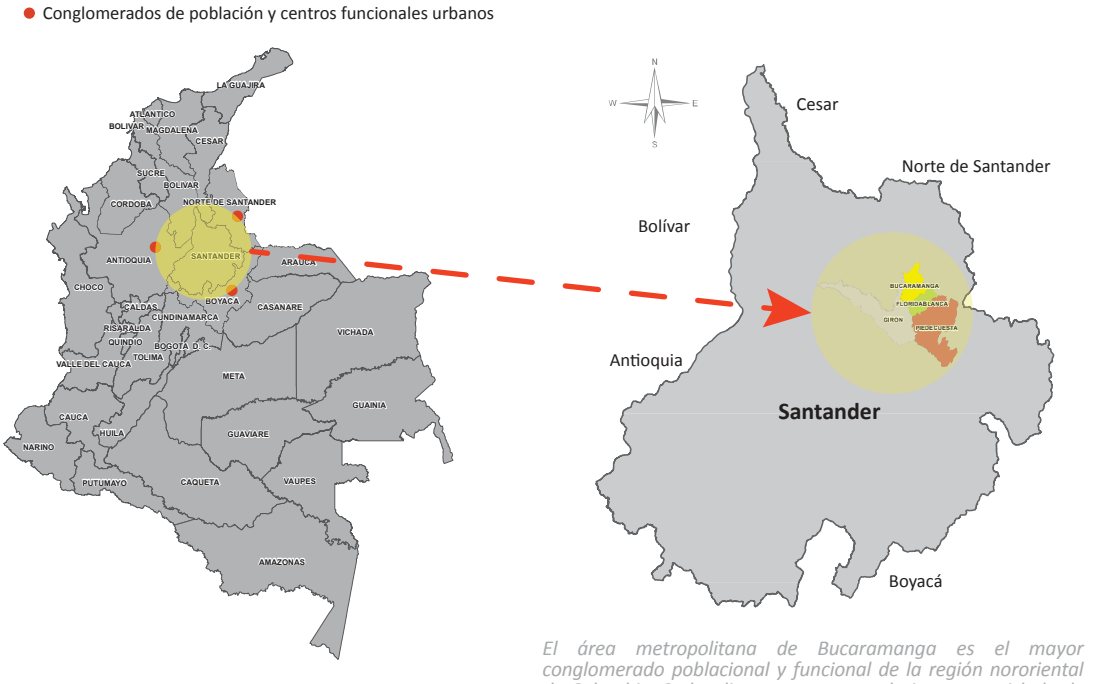
1. GENERALIDADES DEL TERRITORIO METROPOLITANO



1.1. El territorio en el contexto nacional

El área metropolitana de Bucaramanga está localizada en el costado occidental de la Cordillera Oriental a los 7°08' de latitud norte con respecto al meridiano de Bogotá y 73°08' de longitud al oeste de Greenwich. (Golfo de Maracaibo), y en el eje Bogotá – Mar Caribe, (circuitos económicos internacionales) y genera la potencialidad de convertirse en centro articulador de la integración colombo - venezolana a través de la prestación de servicios especializados.

Figura 1. El área metropolitana de Bucaramanga en el contexto nacional



El área metropolitana de Bucaramanga es el mayor conglomerado poblacional y funcional de la región nororiental de Colombia. Se localiza en una zona relativamente aislada de otros grandes centros de población le ha permitido convertirse en un centro prestador de servicios.

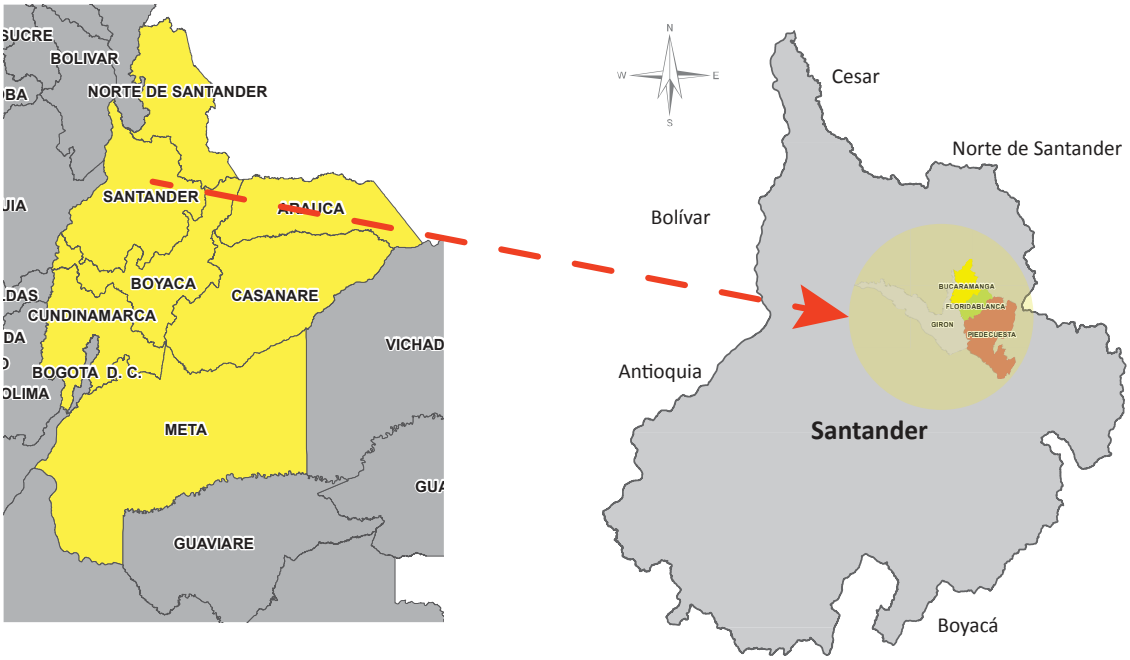
1.2. El territorio en el contexto regional

Su área de influencia incluye todo el departamento de Santander, sur del Cesar y Bolívar, el oriente Antioqueño, el Magdalena medio y regiones de Boyacá, Norte de Santander y hasta los llanos orientales. La dimensión ambiental, es un ingrediente fundamental en la demanda de recursos como suelo, agua, bosques, así mismo, generador de conflictos respecto a la oferta y demanda ambiental con los municipios de la región geográfica inmediata.

En razón a esa influencia en el departamento de Santander y otros departamentos, se constituyó la RCO[1] conformada por los departamentos: Norte de Santander, Santander, Arauca, Casanare, Meta, Cundinamarca y Boyacá. Esta región se conforma para impulsar proyectos tales como; la pavimentación de la vía Duitama - Charalá - San Gil, El ferrocarril del Carare como apoyo en el transporte de carbón.

1 Región Administrativa y de Planificación, Articulo 30 de la ley 1454 del 28 de Junio de 2011, son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), las entidades conformadas por dos o más departamentos con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad en los términos previstos en el artículo 306 de la constitución política y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Figura 2. El área metropolitana de Bucaramanga, área de influencia región centro oriental



El departamento está orientado, en el corto plazo a realizar acciones encaminadas al desarrollo regional sobre el principal corredor vial de Bucaramanga - Bogotá y el oriente, situación que debe repetirse de manera sinérgica sobre la región del Magdalena medio con los departamentos de Antioquia, Bolívar y Cesar. Lo anterior es acorde con los estudios avanzados en especial el plan estratégico metropolitano que establece que las relaciones del área metropolitana de Bucaramanga con su región contigua, denominada área de influencia directa, son más de complemento funcional que de competencia. La estrategia competitiva del área metropolitana de Bucaramanga es abordada desde el Sistema Dinámico de Planeación por la línea estratégica del mismo nombre[2]. Sin embargo, es necesario aclarar que las condiciones para que la competitividad se logre no están dadas únicamente por los postulados de esta línea, que a continuación se describe, sino que por el contrario, son complementados con otros aportes en materia de educación, medio ambiente, gestión y participación que resulta un objetivo enfocado de la siguiente manera:

"Construir en el Área Metropolitana de Bucaramanga un escenario de generación de riqueza colectiva bajo principios de equidad social y sostenibilidad ambiental, basado en la aplicación de la ciencia y la tecnología para el desarrollo de los sectores estratégicos, con el compromiso social de los agentes del desarrollo, en especial de los empresarios, los trabajadores y el gobierno."[3]

En este objetivo se evidencia la similitud con la visión enunciada por el Plan de Desarrollo Metropolitano, Acuerdo Metropolitano 008 de 2000[4], al mencionar la ciencia y la tecnología como medio para lograr el desarrollo de los sectores estratégicos. Es necesario también señalar, que en este sentido el propósito de la línea de la competitividad para el área metropolitana de Bucaramanga va más allá de la ciencia y la tecnología en sí misma, y se enfoca a lograr prosperidad compartida por los habitantes del área metropolitana de Bucaramanga.

2 La línea estratégica Ciudad Competitiva. Sistema Dinámico de Planeación para el AMB, año 2003.

3 Objetivo de la estrategia Económica y Competitiva del Sistema Dinámico de Planeación para el AMB, año 2003.

4 "Constituir al Área Metropolitana de Bucaramanga como una Tecnópolis y los municipios que la constituyen como polos industriales o de servicios especializados para conformar un territorio con visión del futuro y abierto al mundo, del bienestar y del conocimiento para un desarrollo tecno económico endógeno, ambientalmente sustentable, físicamente agradable y moderno, institucional y socialmente cohesionado, que le permita a sus habitantes convivir con equidad para lograr un desarrollo individual y colectivo sostenible".

Las demandas regionales son la plataforma fundamental para orientar la ocupación, uso y aprovechamiento del suelo en el área metropolitana de Bucaramanga, teniendo como premisas la zonificación ambiental y el favorecimiento de usos sostenibles. Así por ejemplo, la demanda, los problemas y soluciones del nivel ambiental, de servicios especializados y de infraestructura, que sobrepasan el ámbito metropolitano requieren un manejo regional e incluso nacional que integra a los municipios que la circundan.

Las mencionadas demandas corresponden a proyectos tales como: el embalse de Tona, para cobertura de acueducto, seguridad alimentaria en los municipios vecinos, Infraestructura para el transporte aéreo en Lebrija y de carga en el Magdalena Medio, transporte terrestre con la articulación al sistema vial nacional a la Ruta del Sol, el embalse de Hidrosogamoso, como demanda energética de la región.

El área metropolitana de Bucaramanga se complementa con los centros poblados del nivel local, con otros centros regionales y la región en aspectos ambientales, de oferta, demanda y comercio de alimentos y servicios; así mismo, existe una fuerte relación de Integración con el núcleo urbano de Barrancabermeja, en cierta forma se puede afirmar que comparten ventajas y dificultades en aspectos de competitividad, Identidad y atracción respecto a los entes territoriales de su entorno.

Con base en lo anterior el departamento de Santander desde el punto de vista territorial, ha identificado cuatro grandes corredores, sobre los cuales el área metropolitana de Bucaramanga juega un papel preponderante, como principal núcleo urbano de Santander:[5]

El corredor de la internacionalización, relacionado con el mercado externo y la globalización, a partir de la vinculación de la cuenca del Maracaibo con el Pacífico, mediante los proyectos viales de integración que inciden en el área metropolitana de Bucaramanga.

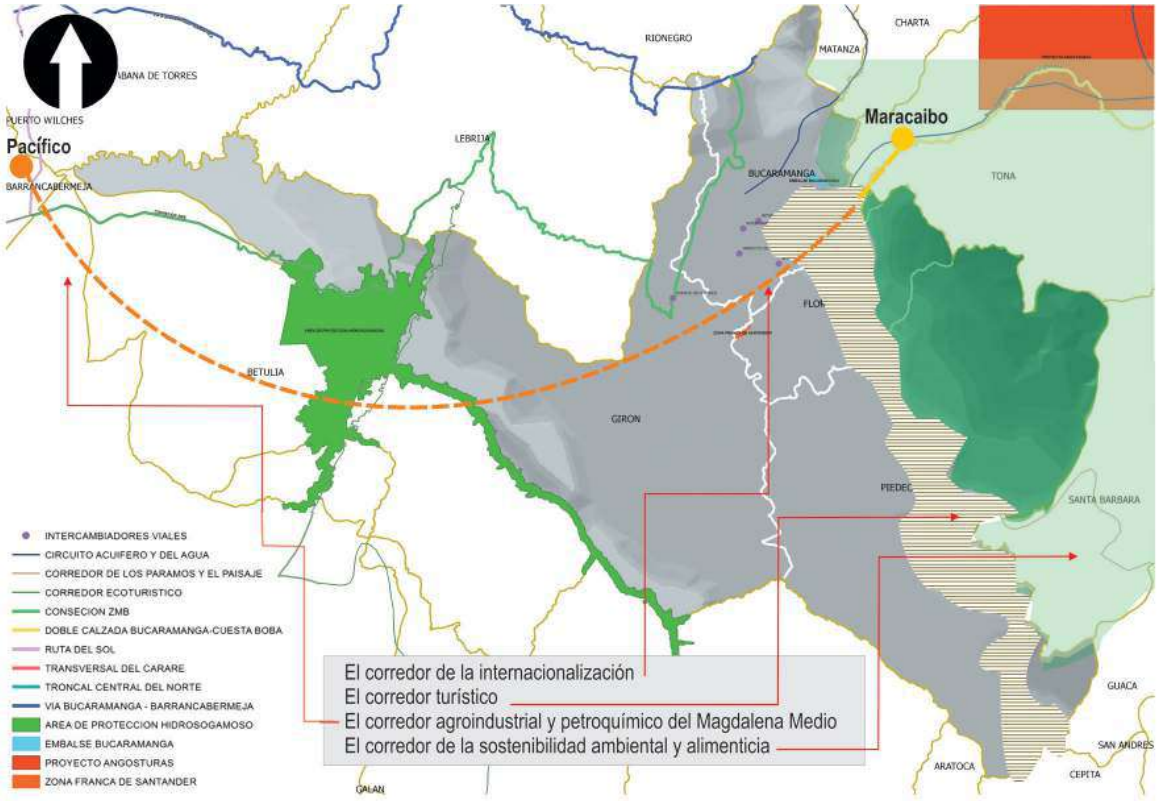
El corredor turístico, con Girón, sectores de Floridablanca junto el cañón del Chicamocha y los municipios como San Gil, Socorro y los Santos, son una importante oferta turística nacional e internacional, fundamentada en la orografía para turismo de aventura, con atracciones de patrimonio histórico, urbanístico y ambiental.

El corredor agroindustrial y petroquímico del Magdalena medio con Barrancabermeja, su principal polo de desarrollo.

El corredor de la sostenibilidad ambiental y alimenticia, (la zona oriental del área metropolitana de Bucaramanga y Piedecuesta, con funciones de intercambio de productos agrícolas).

5 Lineamientos de Ordenamiento Departamental – Santander - año 2000.

Figura 3. Corredores estratégicos de influencia departamental



Fuente. Lineamientos Departamentales de Ordenamiento Territorial Año 2000

De los anteriores cuatro corredores el Corredor Transversal de Negocios Internacionales y de la Competitividad es el que más tiene una preponderante dinámica por que obliga a tener un centro o nodo el cual describe el departamento de la siguiente forma:

- Nodo de Bucaramanga y área metropolitana[6]:

El área metropolitana de Bucaramanga, está conformada por 4 de los municipios de la provincia de Soto: Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Se caracteriza por ser el espacio que en una extensión equivalente a solo el 4,15% del total territorial, concentra el 47,5 % del total de la población del Departamento,

El área de influencia directa del área metropolitana de Bucaramanga, llega adicionalmente hasta los municipios localizados en la cuenca superior del Río Lebrija: Playón, Lebrija, Suratá, Charta, Tona, Vetas, California y Matanza, cuya centralidad y dinámica económica y social está en directa relación con Bucaramanga y demás municipios que conforman el área.

En este nodo existe una dinámica económica importante en torno a la avicultura, la explotación frutícola, la producción de café, hortalizas, tabaco, yuca, piscicultura y la ganadería, con desarrollos de procesos agroindustriales importantes con posibilidades de incursionar en el desarrollo de proveedores, buscando consolidar cadenas productivas a partir de la modernización de la oferta existente.

La explotación minera, localizada en los municipios de Vetas, Suratá y California, es otro de los renglones importantes a tener en cuenta dentro de la dinámica económica de esta parte del territorio. Además del relativo desarrollo de un turismo de tipo comercial y de negocios de pequeña escala.

6 Lineamientos de Ordenamiento Territorial Departamental año 2003

En este nodo se encuentra concentrada la mayor parte de la infraestructura educativa y científico - tecnológica existente, de gran importancia para apalancar el desarrollo y posicionamiento del sector de generación de conocimiento como nuevo sector económico.

La condiciones actuales que ofrece el área metropolitana de Bucaramanga junto a las perspectivas de ejecución de los proyectos viales "Bucaramanga - Alto Escorial Cúcuta" y "Bucaramanga - Troncal del Magdalena medio", permiten visualizar a mediano plazo una condición de mayor cercanía del área metropolitana tanto a Venezuela como al Magdalena Medio y por ende a Barrancabermeja, donde se cuenta con el mayor centro de refinación y petroquímica del nivel nacional, así como al interior y occidente del país, potencializándose la posibilidad de consolidar el 'Corredor Transversal de Negocios Internacionales y de la Competitividad'.

Esta perspectiva de conexión de los dos océanos, genera condiciones especiales para Santander y en particular para el área metropolitana, pudiendo significar el regreso total o parcial de Bucaramanga al circuito comercial Marabino, hecho favorecido aún más si se piensa en la posibilidad de construir un puerto en la costa occidental del lago de Maracaibo, en razón a que se acortarían considerablemente las distancias y se disminuirían los costos al permitir a los barcos adentrarse en el continente[7].

De lo anterior se concluye que la dinámica del área metropolitana de Bucaramanga se puede establecer como una propuesta de anillos regionales los cuales se deben soportar en instrumentos jurídicos de fuerza, es así como ley 1454 del 28 de Junio de 2011, o denominada ley Orgánica de Ordenamiento permite establecer esquemas asociativos territoriales tales como las Regiones Administrativas y de Planeación - RAP, las Regiones de Planificación y Gestión - RPG, las asociaciones de departamentos, las provincias administrativas y de planificación y las asociación de municipios. por medio de estas se puede llegar a establecer una zonificación de anillos regionales que inciden en el área metropolitana de Bucaramanga, con la posibilidad de conformar cualquiera de los anteriores esquemas asociativos.

Estos anillos identificados se determinan con base en criterios de similitud socioeconómica y geográfica y no de agrupamientos sociodemográfico. Así las políticas y estrategias departamentales y metropolitanas (hasta donde lo permita su competencia) diseñadas a partir de esta regionalización pueden coordinar dentro con los diferentes niveles de gobierno para los recursos requeridos y de esta manera potencializar o consolidar cada anillo.

- **El anillo urbano metropolitano.** Está enmarcado por los suelos urbanos desarrollados y las áreas denominadas Triangulo Metropolitano que al interior de este se dan suelos de expansión y suburbanos principalmente. La característica principal de este anillo es el bajo desarrollo de las áreas de expansión en razón a la insuficiente infraestructura de servicios públicos básicos y la densificación de la meseta de Bucaramanga.

- **El anillo turístico y agrícola.** Comprende zonas de producción agrícola en especial sectores de Piedecuesta y Lebrija, como despensas alimenticias cercanas al triángulo metropolitano.

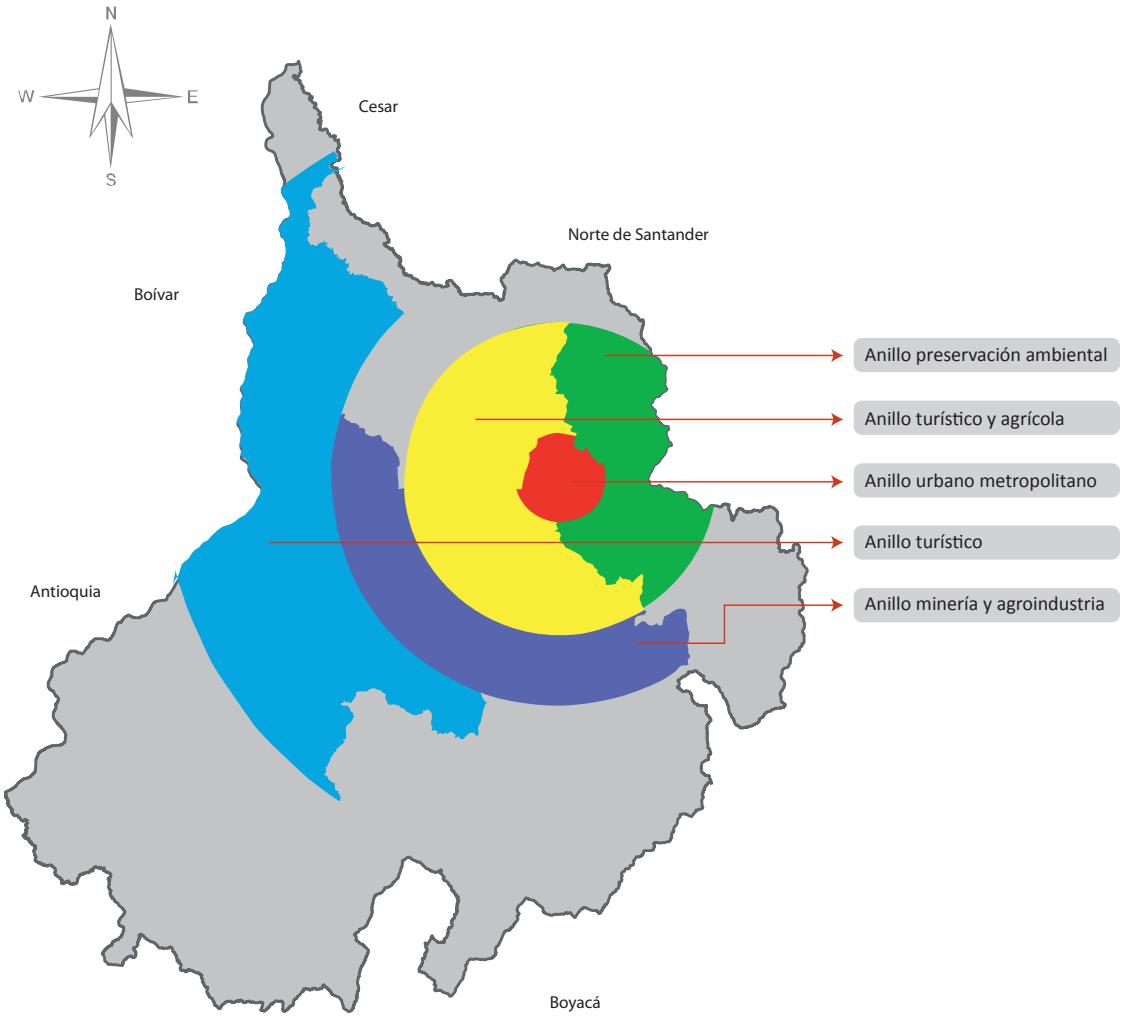
- **El anillo de preservación ambiental.** Se localiza principalmente en el sector oriental del triángulo metropolitano, Macizo de Santander, como principal despensa y área productora de agua para los municipios del área metropolitana.

- **El anillo turístico.** Consolidando el eje estratégico del Departamento, este anillo comprende el sector de Pescadero y el Cañón del Chicamocha, articulándose al corredor turístico de San Gil y Barichara.

- **El anillo de minería y agroindustria.** Como último anillo de influencia metropolitana, el minero agroindustrial comprende zonas del magdalena medio santandereano y el centro minero energético de Ecopetrol en Barrancabermeja.

7 Arenas Emilio, Investigador. Plan Prospectivo de ciencia y tecnología de Santander 1997-2010. Componente "El proceso Histórico de ocupación del territorio y formación de culturas en Santander".

Figura 4. Anillos regionales



1.3. Perspectivas del desarrollo urbano - regional

El desarrollo urbano regional del área m etropolitana de Bucaramanga recae sobre en los siguientes ejes:

- Reordenamiento territorial
- Impulso en la infraestructura vial
- Nueva dinámica económica
- Relocalización de la base productiva
- Hacia la configuración de una nueva región

1.3.1 Reordenamiento territorial

En materia de ordenamiento territorial la Constitución Política ordenó el establecimiento de una Comisión Especial para que abordara estudios y realizara una propuesta de reordenamiento, teniendo como base las entidades territoriales consagradas en dicha Constitución, a saber: municipios, departamentos, distritos, provincias, regiones y las entidades indígenas (ETIS)[8].

La propuesta debía partir de la base de un contexto de profundización de la descentralización política y administrativa del país que implicaba la transferencia de recursos en escala ascendente

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

durante cierto periodo y la desconcentración de competencias y responsabilidades del ámbito nacional a los municipios, departamentos y demás entidades territoriales.

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

Estas directrices quedaron consignadas en la ley 388 de 1997 mediante la cual se estableció que cada municipio colombiano debía realizar procesos de ordenamiento territorial durante los siguientes nueve años, con el fin de eliminar las disfuncionalidades espaciales y estructurales del territorio urbano y rural, considerando parámetros biofísicos, sociales, culturales, económicos, políticos y administrativos para generar estructuras funcionales y modernas, articuladas a los intereses colectivos de los actores sociales. Dentro de estas nuevas estructuras se debía tener en cuenta que los objetivos y aspiraciones económicas, sociales, ecológicas, culturales y/o político - administrativos cambian con la construcción y evolución histórica cultural y que se formulan para poner fin a la carencia de normativa y desarrollos legales que soportan la gestión de las entidades territoriales en los aspectos urbanos[9] y para superar el enfoque sectorial de manejo y conservación de los recursos naturales que en forma aislada se venía dando en el país.

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

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

Con la construcción de la carretera Troncal del Norte, la concreción del eje articulador y longitudinal que posibilitó el incremento de flujos de bienes y servicios entre Colombia, Venezuela y el Caribe, la perspectiva de recuperar la navegabilidad del Río Magdalena y de establecer una puerto multimodal en la ciudad de Barrancabermeja - Puerto Wilches, se generalizó la visión de que Santander y el área metropolitana de Bucaramanga gozaban de una posición geoestratégica especial.

Si bien esta perspectiva estaba bien fundamentada y de hecho potenció la existencia de una economía de servicios (transporte, comercio, sector financiero, educación, salud) y convirtió al área metropolitana de Bucaramanga en el centro dinámico más importante de la región, donde no sólo se concentró el poder político regional, sino también la población y la base económica.

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

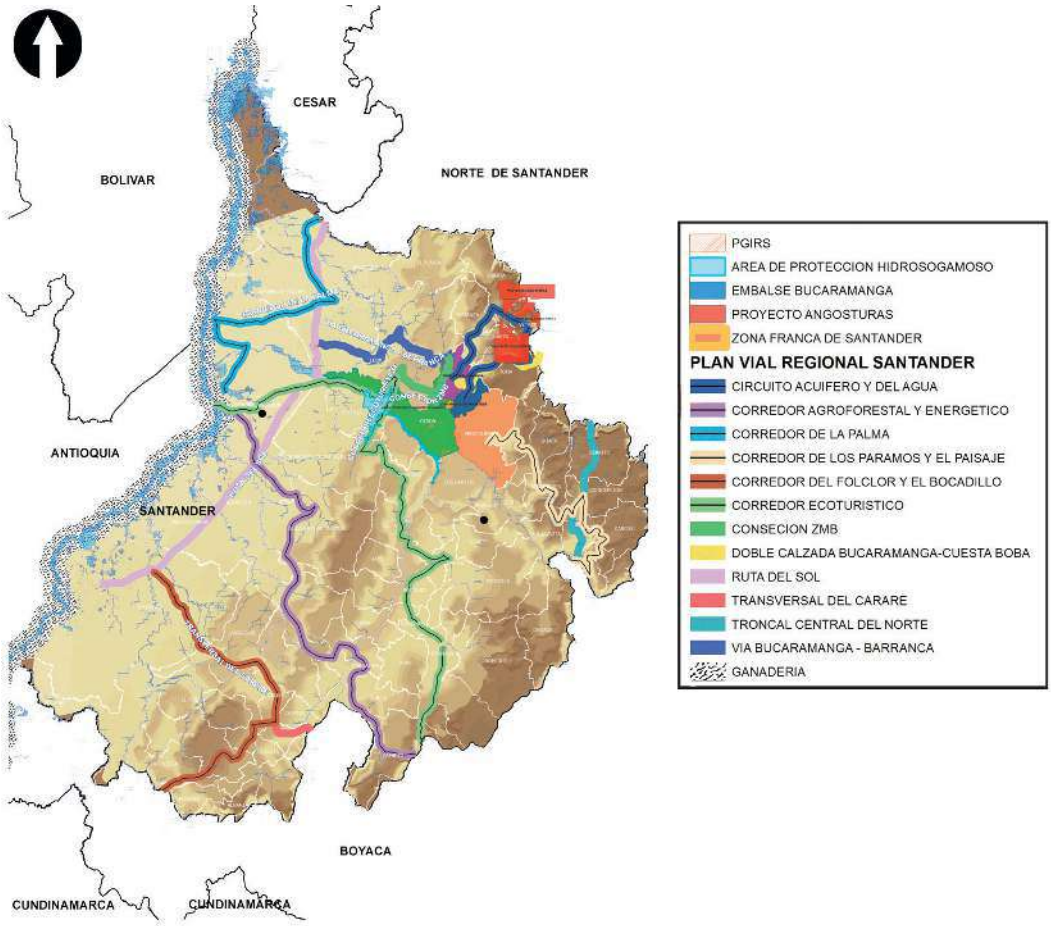
1.3.1.1 Impulso en la infraestructura vial

Para este aspecto, se evidencia un impulso a nivel nacional de la infraestructura vial que se enmarca de la siguiente manera:

- Transversalización de las vías de comunicación

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

Figura 5. Transversalización de las vías



■ Infraestructura subregional y metropolitana

Se encuentran otras que estructuras que tienen que ver con la conectividad y movilidad regional. A continuación se muestra algunas de ellas:

- Comunicación vial Bucaramanga – Cúcuta (Tres alternativas complementarias: doble calzada por el recorrido actual, variante Sevilla- kilómetro 37, recorrido por el Alto del Escorial.

- Comunicación vial Bucaramanga – Troncal del Magdalena - (dos alternativas complementarias: doble calzada por el recorrido actual, con las correcciones de recorrido como resultado del proyecto de Hidrosogamoso de ISAGEN, Supervía o la alternativa modo férreo de un Tren de Cercanías).

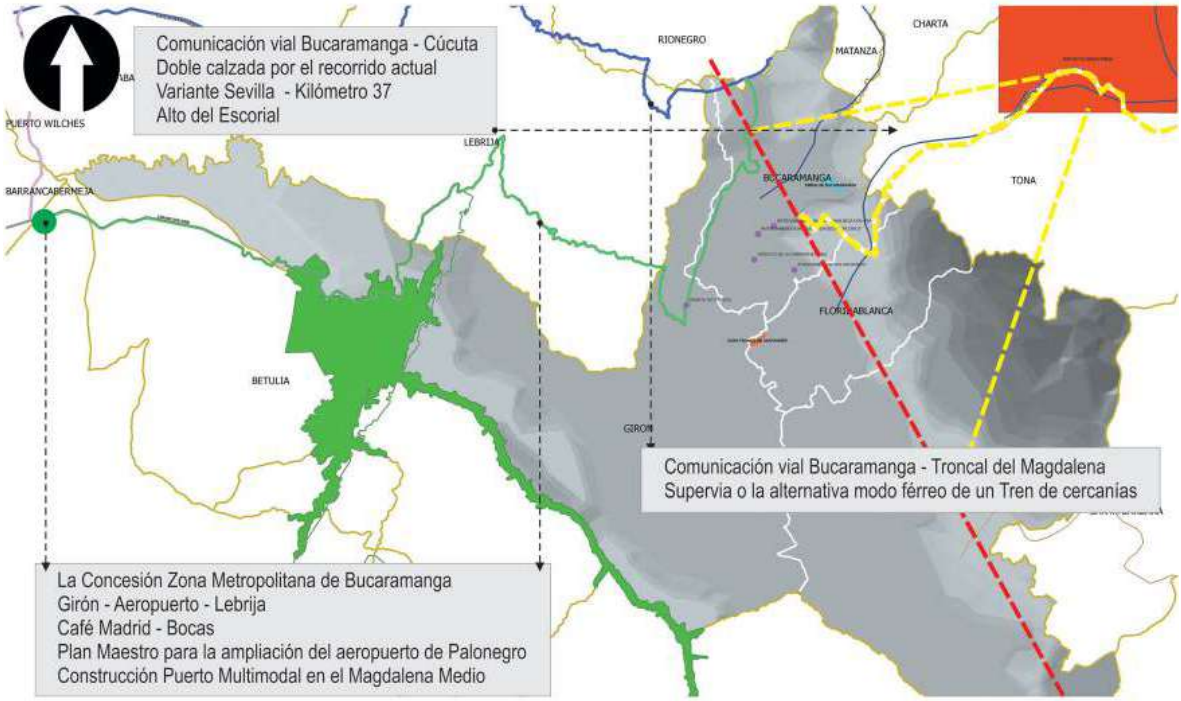
- La Concesión Zona Metropolitana de Bucaramanga (Dobles calzadas, Girón – Aeropuerto - Lebrija, Café Madrid - Bocas

- Arreglo parcial de las vías

- Plan maestro para la ampliación del Aeropuerto de Palonegro

- Construcción puerto multimodal en el Magdalena medio - Barrancabermeja)

Figura 6. Infraestructura subregional y metropolitana



■ Movilidad y conectividad metropolitana

Movilidad y conectividad serán aspectos que modificarán hábitos y costumbres de los habitantes del futuro La puesta en marcha del Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM – Metrolínea) que atenderá un 66% del mercado del transporte generará un cambio en el transporte y la cultura ciudadana y brindará la oportunidad de modernizar la ciudad. Este proyecto y el impacto que se genere con el remodelamiento, ampliación y adecuación de las vías que fueron objeto de la Concesión Zona Metropolitana de Bucaramanga, justificarían por sí solos la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, pero además, en el curso de los próximos años se estarán ejecutando entre otros los siguientes:

a. La construcción del Anillo vial externo metropolitano

b. Programa modernización malla vial metropolitana

- En Bucaramanga:
  - Intercambiador Siete Bocas
  - Intercambiador Conexión Neomundo
  - Intercambiador Mesón de los Búcaros
  - Conexión carrera 9ª
  - Paso elevado diagonal 15 - calle 56
  - Paso elevado carrera 27 - calle 56
  - Paso elevado carrera 27 - calle 36
  - Paso elevado carrera 29 - intersección glorieta Chicamocha
  - Ampliación carrera 22, desde la calle 5 hasta la diagonal 15
  - Intersección Conucos - carrera 33 - Puerta del Sol
  - Conexión avenida Quebrada Seca - Zona Industrial
- En Floridablanca:
  - Intercambiador San Bernardo - Zapamanga
- En Floridablanca - Piedecuesta:
  - Tercer carril Provenza - Piedecuesta
- En Piedecuesta:
  - Intercambiador Tres Esquinas
  - Transversal Oriental Bucarica - Piedecuesta

La Alcaldía de Bucaramanga, mediante el "Plan Vial Bucaramanga Competitiva para el mejoramiento de la movilidad" plantea construir en el corto plazo los intercambiadores viales localizados en: Quebrada seca - Carrera 15; Mesón de los Búcaros, Neomundo y dar solución vial al sector de la calle 54 - calle 56, conexión sector oriente - occidente, occidente - oriente[10]

c. Construcción de terminales satélites de transporte de carga y de pasajeros

1.3.2 Nueva dinámica económica: el desarrollo de la iniciativa de competitividad para Santander

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

- Creación de condiciones financieras y tributarias favorables en el entorno local para atraer inversión y estimular la asociatividad y el capital de riesgo a partir del manejo de beneficios tributarios (Predial, Industria y Comercio) para las nuevas empresa.
- Identificación y estructuración de cadenas productivas y organización de "clusters" que contribuyan a especializar y espacializar la economía del área metropolitana de Bucaramanga y fortalezcan los mecanismos de integración y complementariedad.
- Disminuir el nivel de informalidad de la economía e incrementar la capacidad de gestión y de acceso al crédito de las famiempresas y microempresas.

10 Bucaramanga, Oficina de Valorización; Vanguardia Liberal, I-23-2011, 6-A.

- Masificación de las tecnologías de información y comunicación en los ámbitos educativo, empresarial y familiar y desarrollo de proyectos de envergadura como el ParqueSoft.

- Seguridad pública y privada.

- Transparencia y eficiencia de las políticas públicas.

- Posicionamiento de la "Marca Territorial de Santander" y establecimiento de una agencia de promoción de la inversión extranjera para Santander[11].

1.3.2.1. Relocalización de la Base Productiva

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto se generará un proceso de relocalización de los sectores productivos en la zona metropolitana de Bucaramanga, resultado de la aplicación de la normatividad contemplada en los Planes de Ordenamiento Territorial y en respuesta a los esfuerzos del sector empresarial para hacerse más competitivo y enfrentar los retos de la globalización y la entrada en vigencia de los acuerdos de libre comercio[12]. Uno de los sectores que podría entrar en este proceso es el de la avicultura, bien en función de cercanía con las zonas de producción de materias primas (Llanos orientales o Córdoba), o de los bajos costos de importación de las mismas debido a la revaluación del peso frente al dólar, perspectiva que lo llevaría a orientar el establecimiento de infraestructura en lugares aledaños a los puertos del país.

Otros sectores como el de metalmecánica y calzado[13] deberán también relocalizarse en función de las nuevas vías de comunicación (anillo vial metropolitano), accesibilidad (dificultades creadas por la entrada en funcionamiento del Sistema de Transporte Masivo) o búsqueda de economías de aglomeración. De hecho Piedecuesta ya modificó su Plan de Ordenamiento Territorial y estableció a Guatiguará como una zona industrial. Desde el punto de vista institucional se prevé la necesidad de construir un parque industrial y el establecimiento de zonas francas en el área metropolitana de Bucaramanga.

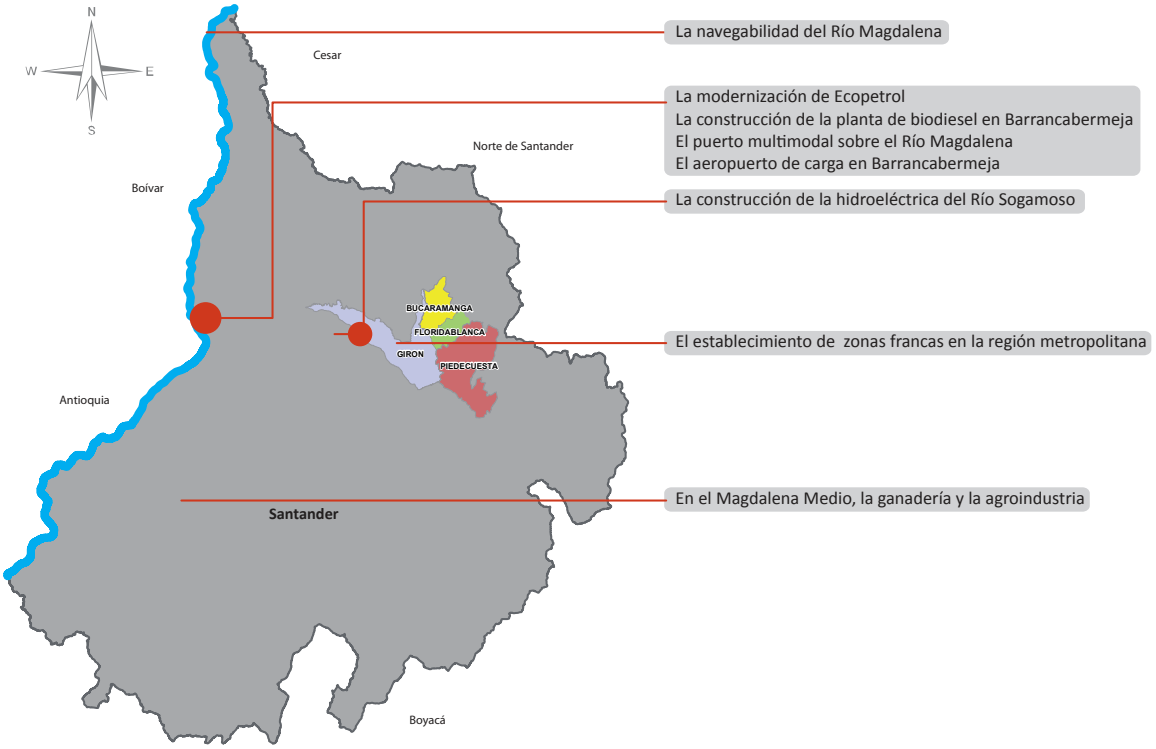
Los sectores productivos de la economía santandereana están en proceso de reconfigurar su localización así: en el Magdalena medio la ganadería, la agroindustria de la palma africana, el caucho y la modernización de Ecopetrol se muestran como los sectores más dinámicos y que han generado propuestas como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

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

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

13 La sugerencia no es en términos de conflictos de uso del suelo, sino en la búsqueda de una mayor competitividad

Figura 7. Relocalización de la base productiva



1.3.2.2. Hacia la configuración de una nueva región

La ley 388 de 1997 estableció en su artículo 30 que los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio en suelo urbano[14], rural y de expansión urbana. Al interior de las clases descritas anteriormente se podía establecer la categoría suburbana y de protección, y dentro de los usos del suelo urbano, además, los de uso residencial o habitacional, comercial, industrial y mixtos.

Aunque aspectos como la dotación de servicios públicos (acueducto, alcantarillado y electricidad) y comunitarios, proyecciones de crecimiento de la población, vocación productiva e identificación de las áreas urbanas que requieren procesos de renovación se tuvieron en cuenta en los planes de ordenamiento territorial de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, es evidente que algunas de las variables que se consideraron en su momento se han modificado en el curso de los últimos años, en especial las que tienen que ver con la población. El censo del DANE[15] del 2005 aportó precisiones al respecto y el conflicto político interno originó oleadas de desplazamiento forzado de contingentes de población que pasaron a engrosar el número de habitantes de las ciudades sumado a la ocurrencia de desastres naturales como el desbordamiento del Río de Oro que crearon necesidades inmediatas a las cuales era necesario responder.

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

- Ampliación de los perímetros urbanos
- Ampliación de las zonas de expansión urbana
- Programas de renovación urbana
- Programas de vivienda de interés social

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

15 Departamento Adminsitrativo Nacional de Estadística

- Asentamientos humanos subnormales[16]
- Relocalización de población asentada en zonas de alto riesgo
- Déficit del espacio público urbano

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

A partir de los años ochenta del siglo pasado la región ha sido redescubierta como fuente importante para los procesos de reconversión de los escenarios mundiales. Destacan las definiciones de Scott y Storper cuando señalan que existen razones suficientes para concebir a la región como un nivel esencial de coordinación económica, como una base fundamental de la vida económica y social, o como un motor indispensable del capitalismo contemporáneo *(Storper, 1997,3; Scott, 1988)*. Este proceso ha coincidido con las nuevas geografías de organización de la producción y con novedosos dispositivos de regulación política, económica y social, por lo cual se le han atribuido características distintivas y especiales como regiones flexibles (Sabel, 1988), regiones de aprendizaje *(Floridablanca, 1995)* o regiones inteligentes (Cooke y Morgan, 1994). En este contexto los aportes de Bossier sobre la región son importantes, teniendo en cuenta las características que hoy interesan a la definición de la misma, al plantear la existencia de tres tipos de región (pivotal, asociativa y virtual). Las regiones pivotales se caracterizan por ser territorios organizados, complejos e identificables a la escala de la división política, administrativa e histórica; en la mayoría de los casos son las menores unidades políticas y administrativas, estructuralmente complejas, poseen cultura e identidad y tienen flexibilidad. Las regiones asociativas son de mayor amplitud y se forman a partir de la unión voluntaria de regiones pivotales con unidades territoriales adyacentes. Por último las regiones virtuales son el resultado de acuerdos cooperativos tácticos (formales o no) entre dos o más regiones pivotales o bien asociativas (no necesariamente contiguas o ni siquiera del mismo país) para alcanzar ciertos objetivos de corto y mediano plazo[17].

Si éstas son las tendencias que se avizoran para un futuro cercano, los municipios que conforman la zona metropolitana deben modernizar institucionalmente su estructura política y administrativa y construir una visión de mediano y largo plazo acorde con estas tendencias. Las discusiones alrededor de la "Iniciativa de Competitividad Regional" han permitido aclarar suficientemente que en el actual contexto de globalización son las regiones las que compiten abiertamente en el posicionamiento de sus productos en los mercados mundiales. Por ello, a partir de la puesta en funcionamiento de la "Comisión Regional de Competitividad", del "Observatorio de Competitividad de Santander", de los comités "Universidad - Empresa - Estado" y "Marketing Territorial", además de la realización del estudio de Competitividad de Santander para el año 2005 y la publicación del Escalafón de Competitividad Departamental para el año 2004, realizado por la CEPAL, se ha diseñado una estrategia hacia la que convergen los sectores público, privado y el del conocimiento, para que Santander alcance mayores niveles de competitividad y por ende de desarrollo económico y social. Ante estas perspectivas Santander debe buscar una mayor competitividad para trascender sus límites departamentales. Las conclusiones que surgen de los estudios sobre el tema apuntan al bajo nivel de internacionalización de la economía regional, motivo por el cual los mercados naturales de los productos han sido los de carácter regional y nacional, a pesar del potencial que representa la posición geográfica de frontera y el hecho que Venezuela es el segundo socio comercial de Colombia y un gran importador de bienes y servicios.

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

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