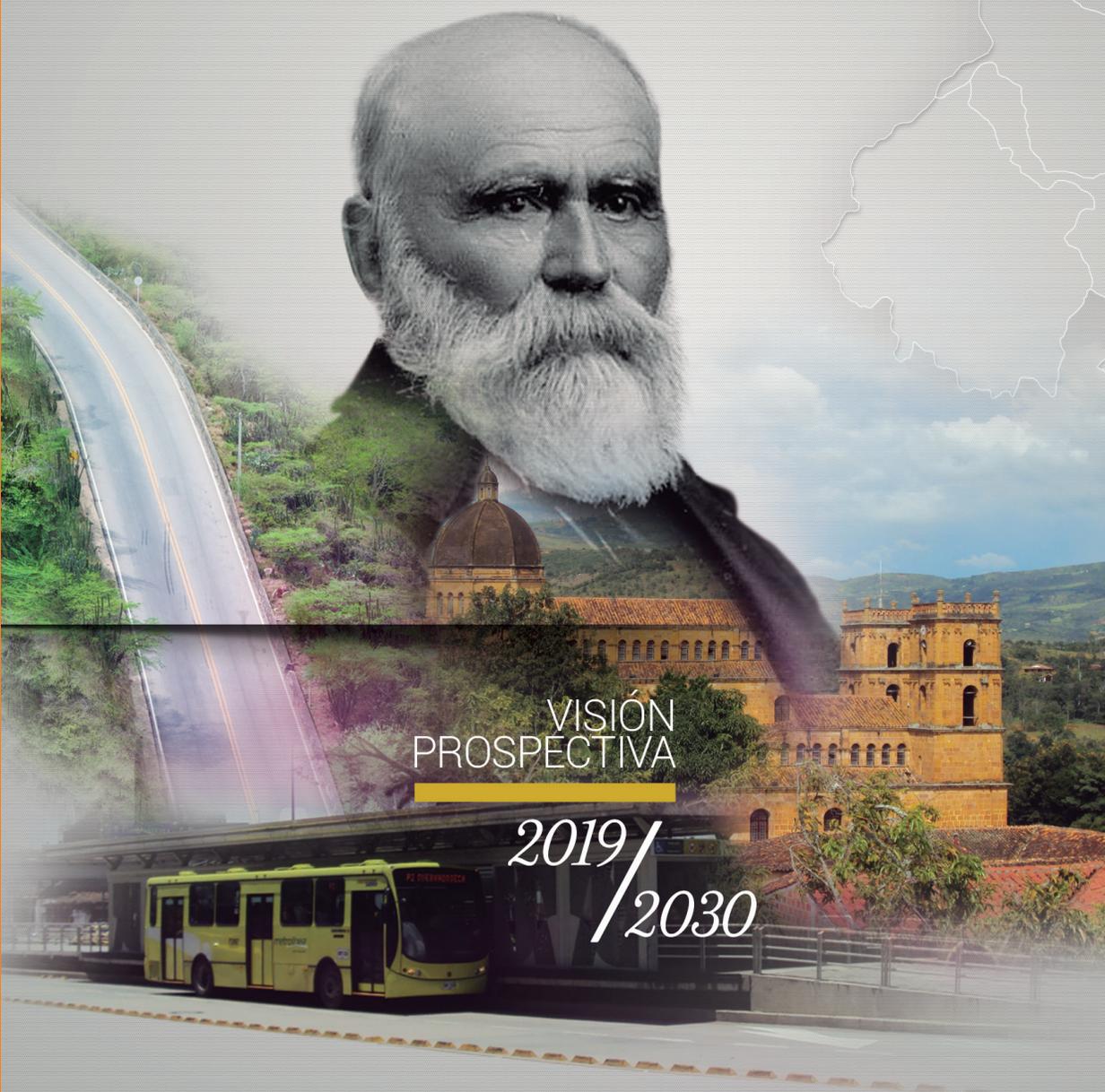


# SANTANDER

TERRITORIO, CULTURA Y POLÍTICA



VISIÓN  
PROSPECTIVA

2019 /  
2030

# SANTANDER

TERRITORIO, CULTURA Y POLÍTICA

Amado Antonio Guerrero Rincón  
Álvaro Acevedo Tarazona  
Héctor Fuentes Durán



Gobernación de Santander  
Secretaría de Planeación Departamental

Universidad Industrial de Santander  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Escuela de Economía  
Grupo de investigación sobre Desarrollo Regional y  
Ordenamiento Territorial GIDROT  
Bucaramanga, 2023

GUERRERO RINCÓN, AMADO ANTONIO

Santander: territorio, cultura y política / Amado Antonio Guerrero Rincón, Álvaro Acevedo Tarazona y Héctor Fuentes Durán

Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2014

362p.: il., diagrs., tablas., mapas

ISBN: 978-958-8777-97-9

1. PLANIFICACIÓN REGIONAL - SANTANDER (COLOMBIA) 2. SANTANDER (COLOMBIA) - CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS 3. SANTANDER (COLOMBIA) - POLÍTICA Y GOBIERNO - HISTORIA - SIGLO XX 4. DESARROLLO ECONÓMICO - SANTANDER (COLOMBIA) 5. DERECHOS HUMANOS - SANTANDER (COLOMBIA) - ASPECTOS SOCIALES 6. DESPLAZAMIENTO FORZADO - SANTANDER (COLOMBIA) - ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS

I. Tít. II. Secundarias. III. Serie

CDD: 338.986125 Ed. 23

CEP - Universidad Industrial de Santander. Biblioteca Central

## **Santander: territorio, cultura y política Visión prospectiva 2019 -2030**

---

Amado Antonio Guerrero Rincón\*

Álvaro Acevedo Tarazona\*

Héctor Fuentes Durán

\*Profesores, Universidad Industrial de Santander

© Universidad Industrial de Santander

Reservados todos los derechos

**ISBN impreso:** 978-958-8819-18-1

Primera edición, 2014

### **Diseño, diagramación e impresión:**

División de Publicaciones UIS

Carrera 27 calle 9, ciudad universitaria

Bucaramanga, Colombia

Tel.: (607) 6344000, ext. 2196

ediciones@uis.edu.co

### **Investigadores de apoyo**

Carmenza Báez Solano

Natalia Cardozo García

María Ismenia Chaparro

Miguel Darío Cuadros

Gimena Gutiérrez Martínez

Dayana Angélica Rueda Cáceres

Ana Paola Moreno Blanco

### **Auxiliar de investigación**

Dayanna Durley Sepúlveda Ardila

### **Equipo técnico**

Luz Dary García Cáceres

Sandy Jaír Yanes Sánchez

Laura Natalia Maldonado

### **Diseño de portada**

Olga Lucia Figueroa Villamizar

Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin autorización escrita de la UIS

Impreso en Colombia

## ÍNDICE

	INTRODUCCIÓN	15
1.	ADMINISTRACIÓN Y GOBERNABILIDAD TERRITORIAL	19
1.1	El concepto de provincias: origen y transformación	22
1.2	Proceso histórico de las provincias santandereanas	24
1.3	Iniciativas gubernamentales para la administración del territorio: el balance actual	29
1.4	Desempeño gubernamental	37
1.5	Institucionalidad sectorial	49
1.6	Presencia de las provincias en los planes de gobierno	54
1.7	Sostenibilidad financiera	65
2.	CLASIFICACIÓN DEL TERRITORIO	69
2.1	Sistema de comunicación vial y de transporte	74
2.2.1	Modo vial. El sistema de carreteras	74
	2.2.1.1 Modo masivo. El metrolínea del área metropolitana	81
	2.2.1.2 Modo férreo	82
	2.2.1.3 Modo fluvial. El río Magdalena – Barrancabermeja	84
	2.2.1.4 Modo aéreo	85
2.2.2	Análisis funcional de los centros urbanos	88
	2.2.2.1 El sistema urbano funcional colombiano	89
	2.2.2.2 El subsistema urbano funcional del departamento de Santander	98
	2.2.2.3 Visión del área metropolitana de Bucaramanga	118
	2.2.2.4 Principales retos y oportunidades del sistema urbano funcional santandereano	128

3.	TENDENCIAS ELECTORALES Y CONFIGURACIÓN PARTIDISTA. ÁMBITO POLÍTICO	135
3.1	El Impacto de la reforma política en Santander	139
3.2	Tendencias partidistas en Santander	142
3.3	Comportamiento del voto en blanco, el voto nulo y el voto no marcado	144
3.4	Desempeño institucional eficaz y eficiente	154
3.4.1	Indicador de desempeño fiscal en los municipios de Santander	163
3.5	Ámbito político	166
3.5.1	Santandereano	172
3.6	Comportamiento electoral y participación ciudadana, 1990 – 2011	175
3.6.1	Partidos mayoritarios en Santander	176
3.6.2	Resultados de las elecciones presidenciales y de gobernador en Santander, 1990 – 2011	178
3.6.3	Cartografía electoral de Santander	189
3.6.4	Comportamiento electoral en los principales municipios de Santander	190
3.6.5	Partidos mayoritarios en los municipios que integran el área metropolitana de Bucaramanga	194
3.6.6	Representación y acción de las organizaciones políticas	199
	3.6.6.1 Representatividad del Partido Liberal en las elecciones presidenciales	199
	3.6.6.2 Representatividad del Partido Liberal en las elecciones de gobernador	200
	3.6.6.3 Representatividad del Partido Conservador en las elecciones presidenciales	202
	3.6.6.4 Representatividad del partido Polo Democrático en las elecciones presidenciales	204
	3.6.6.5 Representatividad del partido Convergencia Ciudadana en las elecciones de gobernador	206
3.6.7	Participación política en Santander	206
3.6.8	La abstención en el departamento de Santander	208

3.6.8.1	Abstención en las elecciones presidenciales	210
3.6.8.2	Abstención en las elecciones de gobernador	210
3.6.8.3	Análisis de la abstención por provincias	212
4.	SEGURIDAD, CONFLICTO Y DERECHOS HUMANOS	221
4.1	Análisis del desplazamiento forzado y violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Santander	227
4.2	Antecedentes históricos	237
4.2.1	Conformación de los grupos armados al margen de la ley	238
4.3	Factores que originan el desplazamiento forzado en Santander	249
4.4	Desplazamiento forzado en Santander: estadísticas	260
4.5	Instituciones y entidades promotoras de los derechos humanos	262
4.6	Identificación y panorama general de la problemática del desplazamiento forzado en Santander	268
4.6.1	Realizaciones, planes y proyectos	284
4.7	Ciudades receptoras: entre la colaboración y la desidia	310
4.8	Cifras de desplazamiento en el departamento de Santander	315
4.9	Informe sobre los actores que causan el desplazamiento forzado y violan los derechos humanos	317
4.9.1	Derecho Internacional Humanitario: la débil franja de su alcance jurídico	320
4.9.2	Violación a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario	323
4.10	Mesas de trabajo para brindar ayuda a la población desplazada	324
4.10.1	Municipios de Piedecuesta, Girón, Floridablanca, Bucaramanga y Lebrija	324
4.11	Propuestas de los gobiernos nacional, departamental, regional y local para prevenir el desplazamiento forzado y la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario	331
4.12	Seguridad: entre la línea del bien y la franja del mal	350
	BIBLIOGRAFÍA	355



## TABLAS

Tabla No. 1	Distribución territorial de las provincias de Santander	29
Tabla No. 2	Evolución poblacional de las provincias de Santander, 1964-2005	34
Tabla No. 3	Tendencia categorización principales núcleos urbanos de Santander, 2000-2006 (ley 617 de 2000)	38
Tabla No. 4	Categorización municipios de Santander 2000-2006, (Ley 617 de 2000)	40
Tabla No. 5	Municipios de Santander con menos de 14 000 habitantes en 2005	41
Tabla No. 6	Clasificación Santander ÍTD, 2003-2006	43
Tabla No. 7	Casos representativos desempeño municipal desfavorable, Santander, 2006-2008	46
Tabla No. 8	Casos representativos, desempeño municipal favorable, Santander, 2006-2008	46
Tabla No. 9	Cuadro evaluativo de la problemática existente en el departamento de Santander	62
Tabla No. 10	Nivel de urbanización	71
Tabla No. 11	Modo vial- sistema de carreteras de Santander	75
Tabla No. 12	Tipología de la capa de rodadura de las vías de Santander	76
Tabla No. 13	Aumento de carga por el río Magdalena	84
Tabla No. 14	Disponibilidad de navegación por el río Magdalena	85
Tabla No. 15	Municipios, Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Colombo-Venezolana	95
Tabla No. 16	Posiciones municipales según ley de Zipf - rango tamaño poblacional	99
Tabla No. 17	Jerarquías funcionales	102
Tabla No. 18	Centros funcionales, según jerarquía, funciones y vías	111

Tabla No. 19	Usos del suelo en el área metropolitana de Bucaramanga	120
Tabla No. 20	Cobertura de servicios en el Área Metropolitana de Bucaramanga	121
Tabla No. 21	Indicadores de gestión fiscal y administrativa del AMB 2008	126
Tabla No. 22	Iniciativas ciudadanas para promover el voto en blanco	147
Tabla No. 23	Proyectos presentados por los congresistas de Santander, 1998-2010	157
Tabla No. 24	Rangos de calificación del desempeño integral municipal en el departamento de Santander	159
Tabla No. 25	Índice de desempeño integral de los municipios de Santander, 2005	160
Tabla No. 26	Índice de desempeño integral de los municipios de Santander y promedio nacional	161
Tabla No. 27	Indicador de desempeño fiscal municipal en Santander, 2000 – 2009	164
Tabla No. 28	Índice detallado de desempeño fiscal municipal en Santander, 2000 – 2009	164
Tabla No. 29	Votos efectivos, 1990 – 2010	179
Tabla No. 30	Candidatos que han obtenido mayorías en los municipios de Santander	184
Tabla No. 31	Potencial electoral de los Municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja	195
Tabla No. 32	Partidos mayoritarios en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga en las elecciones, 1990 – 2010	199
Tabla No. 33	Porcentaje de abstención en el departamento de Santander	209
Tabla No. 34	Reporte desplazados en Santander, 1999 – 2005	229
Tabla No. 35	Hectáreas de cultivos ilícitos por municipios en el departamento de Santander, 2002 – 2009	252
Tabla No. 36	Causas de los desplazamientos	255

Tabla No. 37	Estadísticas de causantes de desplazamiento forzado	256
Tabla No. 38	Comparativo del crecimiento de la población desplazada del departamento de Santander en relación con Colombia	261
Tabla No. 39	Homicidios durante los años 2000 y 2001	267
Tabla No. 40	Personas desplazadas según el departamento de origen	270
Tabla No. 41	Zonas de mayor desplazamiento en el departamento de Santander	271
Tabla No. 42	Total estimado de población desplazada por departamento, 1998	271
Tabla No. 43	Aumento de la población desplazada en el departamento de Santander, 2000-2001	272
Tabla No. 44	Número de personas desplazadas por municipio en la zona andina santandereana, 1999-2004	273
Tabla No. 45	Número de personas desplazadas por departamento de llegada, 1999 – 2005	274
Tabla No. 46	Aumento de la población desplazada por la fuerza, 1997 – 2005	275
Tabla No. 47	Municipios de Santander receptores de población desplazada, 2006	276
Tabla No. 48	Personas expulsadas y recibidas en los municipios del Magdalena Medio santandereano, 1997 – 2006	277
Tabla No. 49	Expulsión y recepción de hogares en el Magdalena Medio santandereano, 2005 – 2006	277
Tabla No. 50	Mayores y menores proporciones de población desplazada por género en algunos municipios	278
Tabla No. 51	Registro de hogares y población desplazada en Colombia, 1997 – 2010	279
Tabla No. 52	Desplazamiento forzado en el área metropolitana de Bucaramanga, 2005 – 2006	280
Tabla No. 53	Estadísticas de desplazamiento y pobreza en Colombia	282
Tabla No. 54	Razones para no retornar al lugar de origen	283
Tabla No. 55	Causantes de expulsión	283

Tabla No. 56	Población beneficiada en Floridablanca	291
Tabla No. 57	Personas atendidas, 2010	292
Tabla No. 58	Personas atendidas	292
Tabla No. 59	Familias beneficiadas en situación de desplazamiento en el municipio de Girón	293
Tabla No. 60	Afiliación al régimen subsidiado – población desplazada, diciembre 2004	295
Tabla No. 61	Cobertura educativa	300
Tabla No. 62	Población desplazada con niveles de analfabetismo	314
Tabla No. 63	Población en situación de desplazamiento vinculada al sistema educativo	314
Tabla No. 64	Total de personas desplazadas, primer semestre de 2001	315
Tabla No. 65	Infracciones al derecho internacional humanitario en el departamento de Santander, segundo semestre de 2005	316
Tabla No. 66	Personas expulsadas y recibidas en los municipios del Magdalena Medio, 1997 – 2006	318
Tabla No. 67	Dinámica del desplazamiento forzado de personas en el Magdalena Medio santandereano, 1997-2006	319

## GRÁFICOS

Gráfico No. 1	Categorización municipal de Santander 2000-2006 (ley 617 de 2000)	39
Gráfico No. 2	Clasificación Santander ÍTD, 2003-2006	44
Gráfico No. 3	Rango desempeño municipal en Santander, 2006-2008	45
Gráfico No. 4	Desempeño municipal en Santander por provincias, 2006-2008	45
Gráfico No. 5	Tipo de terreno: Santander, nacional	75
Gráfico No. 6	Carriles, vías de Santander	76
Gráfico No. 7	Movimiento anual de pasajeros hacia Santander. Solo vuelos regulares nacionales	87
Gráfico No. 8	Movimiento anual de pasajeros vuelos nacionales regulares 1992-2009	87
Gráfico No. 9	Movimientos de carga aérea de Santander	88
Gráfico No. 10	Modelo de ocupación	90
Gráfico No. 11	Ley de Zipf con área metropolitana de Bucaramanga	101
Gráfico No. 12	“Corema” del modelo de ocupación en Santander	115
Gráfico No. 13	Escenarios de ocupación	117
Gráfico No. 14	Participación y abstención de los electores en Santander, 2002 – 2007	140
Gráfico No. 15	Tendencias del voto en blanco, nulo y no marcado en Santander, 2002 – 2007	141
Gráfico No. 16	Partidos mayoritarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja en las elecciones, 1990-2010	142
Gráfico No. 17	Valores del voto en blanco, 1990 – 2010	144
Gráfico No. 18	Tendencia del voto en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas en Santander	148
Gráfico No. 19	Voto en blanco, voto nulo y tarjetas no marcadas en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, 1990 – 2010	149
Gráfico No. 20	Porcentaje de votos nulos en el departamento de Santander	151

Gráfico No. 21	Porcentaje de votos no marcados en el departamento de Santander	152
Gráfico No. 22	Comportamiento del voto en blanco en el área metropolitana y Barrancabermeja, 1990 – 2010	154
Gráfico No. 23	Clasificación de los municipios santandereanos según el índice de desempeño integral	160
Gráfico No. 24	Total votos efectivos en las elecciones presidenciales y de gobernador, 1990 – 2010	178
Gráfico No. 25	Potencial electoral y participación: elecciones en Santander, 1990 – 2010	207
Gráfico No. 26	Participación y abstención en Santander, 1990 – 2010	208
Gráfico No. 27	Abstención en la provincia de Soto	213
Gráfico No. 28	Abstención en la provincia de Mares	214
Gráfico No. 29	Abstención en la provincia de García Rovira	214
Gráfico No. 30	Abstención en la provincia de Vélez	215
Gráfico No. 31	Abstención en la provincia de Guanentá	216
Gráfico No. 32	Abstención en la provincia Comunera	216
Gráfico No. 33	Tendencia del desplazamiento en Santander, personas y hogares recibidos, 1987 – 2006	228
Gráfico No. 34	Municipios receptores de población desplazada en Santander, 2006	230
Gráfico No. 35	Causas del desplazamiento	257
Gráfico No. 36	Variación porcentual del crecimiento de la población en situación de desplazamiento en el departamento de Santander, 1999 – 2011*	260
Gráfico No. 37	Población desplazada en Barrancabermeja, por jefatura y sexo, 2006	275
Gráfico No. 38	Desplazamiento forzado en el área metropolitana de Bucaramanga	281
Gráfico No. 39	Aumento de la población desplazada hacia las grandes ciudades	289
Gráfico No. 40	Aumento de cobertura del régimen subsidiado para el departamento de Santander, 2004	295
Gráfico No. 41	Porcentaje actores del desplazamiento forzado en el departamento de Santander y el Magdalena Medio	318
Gráfico No. 42	Porcentaje de atención a la población desplazada	347

## MAPAS

Mapa No. 1	Plan 2500 para Santander	78
Mapa No. 2	Corredores priorizados	80
Mapa No. 3	Metrolínea fase 1	81
Mapa No. 4	Red férrea nacional	83
Mapa No. 5	Sistema urbano de Colombia (datos, año 2000)	91
Mapa No. 6	Subsistemas viales del entorno santandereano	92
Mapa No. 7	Corredores de desarrollo	97
Mapa No. 8	Centros funcionales	106
Mapa No. 9	Análisis de viabilidad municipal	107
Mapa No. 10	Áreas metropolitanas	119
Mapa No. 11	Conurbación urbana en el área metropolitana de Bucaramanga	125
Mapa No. 12	Elecciones presidenciales (partido ganador por municipio)	182
Mapa No. 13	Elecciones para gobernación (partido ganador por municipio)	186
Mapa No. 14	Elecciones para gobernación (partido ganador por municipio)	187
Mapa No. 15	Participación del Partido Liberal (elecciones presidenciales)	201
Mapa No. 16	Participación del Partido Liberal (elecciones para gobernación)	202
Mapa No. 17	Participación del Partido Conservador (elecciones presidenciales)	203
Mapa No. 18	Participación del Partido Conservador (elecciones para gobernación)	204
Mapa No. 19	Participación del partido Polo Democrático (elecciones presidenciales)	205
Mapa No. 20	Participación del partido Convergencia Ciudadana (elecciones para gobernación)	205

Mapa No. 21	Porcentaje de abstención (elecciones presidenciales)	211
Mapa No. 22	Porcentaje de abstención (elecciones para gobernación)	212
Mapa No. 23	Porcentaje de abstención (elecciones alcalde)	219
Mapa No. 24	Frentes del ELN en el Magdalena Medio	242
Mapa No. 25	Zonas de influencia del paramilitarismo en el Magdalena Medio	248
Mapa No. 26	Zonas del departamento de Santander ocupadas por grupos guerrilleros	251
Mapa No. 27	Cobertura del análisis de la población desplazada	269
Mapa No. 28	Desplazamiento forzado en el Magdalena Medio	284

## INTRODUCCIÓN

Una visión prospectiva territorial implica reconocer y analizar las dimensiones y las áreas de trabajo cuya interrelación permita a una sociedad en un tiempo proyectado, y mediante una planificación eficaz, consolidar un modelo de desarrollo sostenible (*Espinoza & González, 2004*); esto es que el crecimiento económico con equidad social, equilibrio ecológico y desempeño eficaz y eficiente de las instituciones promueva un cambio y un mejoramiento en la calidad de vida, de modo que el componente político-institucional se constituye en “uno de los principales pilares de desarrollo económico y social de un territorio, pues es preciso contar con organismos, instituciones, reglas de juego y prácticas participativas que permitan y faciliten el desarrollo de los ciudadanos y de su entorno” (*Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2007, P. 69*).

Si el planeamiento prospectivo implica un análisis integral y holístico de cada dimensión en el territorio seleccionado, la identificación de los procesos históricos significativos y su influencia en el presente es el punto de partida para desarrollar unas proyecciones coherentes. El sistema urbano centrado en el área metropolitana de Bucaramanga ahonda los desequilibrios territoriales, tanto en la prestación de servicios y distribución e intercambio de bienes como en su tamaño y dinámica de crecimiento, dada la poca especialización y descentralización de funciones de los núcleos urbanos que integran el sistema. Esta situación invita a replantear el proceso de funcionalidad, planificación y organización del espacio para evitar que el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes continúe. Santander no solo debe considerarse como un espacio salpicado de cabeceras municipales o núcleos urbanos con funcionalidad diversificada, sino como un entramado de interacciones económicas, sociales, políticas, culturales y personales, expresadas a través de vínculos; es decir, los medios a través de los cuales la población y los bienes se desplazan de un lado a otro. Es ahí donde los agentes de la organización territorial deben interesarse por la calidad de la infraestructura de conectividad física, de la cual dependen los procesos de interacción, para que la gente pueda acceder a los servicios, a los bienes y a la comunicación.

Con base en lo anterior y en la jerarquía urbana, se recomienda diferenciar por lo menos dos realidades funcionales y territoriales en el Departamento. Por un lado, los municipios ubicados en el corredor andino a lo largo de la troncal central hasta

el Cañón del Chicamocha, para los que se sugiere como propuesta y a efectos del plan prospectivo un ordenamiento territorial que contemple un sistema lineal de municipios; por otro lado, la realidad de los centros poblados del Magdalena Medio santandereano y el área metropolitana de Bucaramanga, para los que podría explorarse el ordenamiento basado en un sistema urbano anular o aglomerado (*Racionero, L.; 1986, P. 36 - 48*).

Por la amplitud de la temática y por la variedad de información, en este caso, fue necesario seleccionar unas variables estratégicas que permitieran focalizar el análisis. Tras la correspondientes reflexión y evaluación, las variables seleccionadas para elaborar el componente político-institucional de la Visión Santander 2019-2030 fueron: 1. Administración y gobernabilidad territorial, 2. Modelo urbano funcional y de ocupación territorial de Santander, 3. Ámbito político y 4. Seguridad, conflicto y derechos humanos.

En la primera variable, 'administración y gobernabilidad territorial', se analizan los conceptos de provincia y su proceso histórico en el departamento de Santander. De igual manera, hay un párrafo acerca de la sostenibilidad financiera y una propuesta de reordenamiento territorial que permite reagrupar los municipios santandereanos para conformar y desarrollar mejor el espacio y, por consiguiente, aprovechar sus recursos económicos y productivos.

En el segundo capítulo, se aborda el entendimiento del actual modelo urbano funcional y de ocupación territorial del departamento de Santander. Se intenta comprender la "organización" y la ocupación del territorio analizando los elementos, las dinámicas y los procesos que ocurren en el espacio. El documento aborda este análisis, profundizando en el estudio de cinco apartados que a su vez se organizan por temas tratados, así:

- Clasificación del territorio (urbano, expansión urbana, rural suburbano, demás).
- Sistema de comunicación vial y de transporte (vial, aéreo, fluvial, férreo, masivo, puertos multimodales).
- Análisis funcional de los centros urbanos (jerarquización, articulación, equipamientos).
- Visión de largo plazo del área metropolitana de Bucaramanga y sus principales municipios.
- Principales retos y oportunidades del sistema urbano funcional de Santander.

La tercera variable, denominada 'ámbito político', analiza los procesos y tendencias partidistas en Santander, asumiendo como referente las elecciones

para la presidencia, la gobernación, las alcaldías, la asamblea departamental y los concejos. También hay un análisis sobre el comportamiento del voto en blanco, el voto nulo, la abstención y el voto no marcado, a propósito del papel que desempeñan en la institucionalidad departamental. En otro apartado de esta variable hay también un análisis sobre la cultura santandereana y la participación de sus líderes en los asuntos políticos del país.

La variable ‘seguridad, conflicto y derechos humanos’ registra y explica información fundamental sobre los diversos problemas sociales en el departamento de Santander, entre los que se cuentan el desplazamiento forzado, la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, al igual que la conformación de grupos armados al margen de la ley. El análisis tiene como referentes las diversas actividades y propuestas desarrolladas en diferentes instancias nacionales y departamentales para su posible solución.

El presente estudio también contiene información estadística representada en tablas, gráficos y mapas que ayudarán al lector a comprender la situación del departamento de Santander en su dimensión político-institucional.

Los análisis correspondientes a estas variables, en tanto referentes directos de la dinámica político-institucional de Santander, están dirigidos hacia la identificación y la interpretación de tendencias fundamentales sobre la gobernabilidad y la institucionalidad. La gobernabilidad se entiende como “la capacidad del Estado para satisfacer demandas sociales y llevar a cabo sus propósitos explícitos mediante la democracia participativa” (*Foucault, 1990, P. 15*). Según North (1993), la institucionalidad es asumida como la regularización formal e informal de las relaciones en una sociedad expresada en el establecimiento y la difusión de códigos, normas y convenciones que rigen el comportamiento de las estructuras social y familiar.

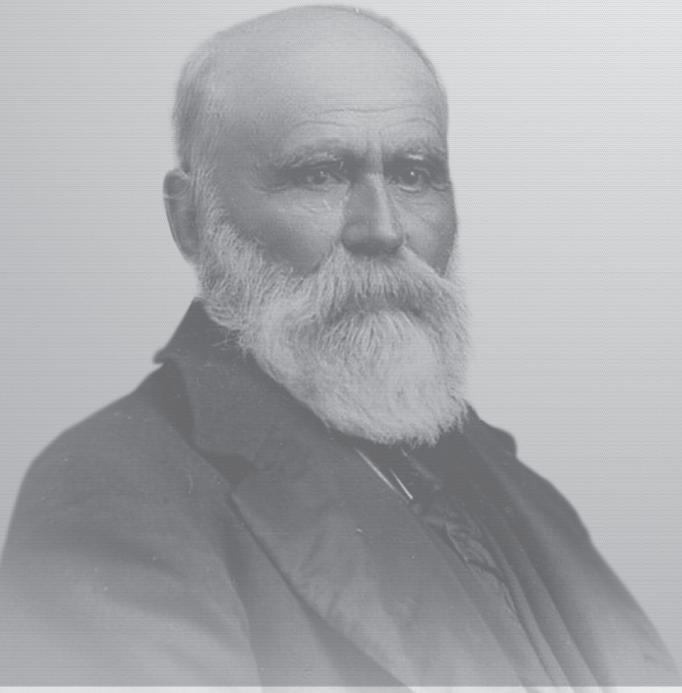
Por último, en este trabajo de investigación interdisciplinaria se intenta mostrar un análisis de la sociedad santandereana desde su proceso de constitución como región y su actual problemática. El propósito no es otro que ofrecer un espacio de reflexión que pueda llevar a los santandereanos y al departamento a mejores condiciones de vida en un futuro próximo.

Para la realización de este estudio fue invaluable el apoyo ofrecido por la Gobernación de Santander –Secretaría de Planeación–, de la Universidad Industrial de Santander y de la Vicerrectoría de Investigaciones, así como también de los investigadores de apoyo y del grupo de trabajo interdisciplinario conformado para establecer el estado del arte del territorio de Santander en los aspectos político-institucionales. A todos ellos, nuestros agradecimientos.



1

# ADMINISTRACIÓN Y GOBERNABILIDAD TERRITORIAL





## **1. ADMINISTRACIÓN Y GOBERNABILIDAD TERRITORIAL**

Durante los últimos años, en cada administración del Departamento y a su vez de los municipios, se proponen diferentes planes para contribuir al bienestar y el desarrollo de la población. Cada plan de gobierno estudia los aspectos sociales, educativos, económicos, territoriales y ambientales, entre otros, y cada uno de ellos propone soluciones para la innovación y el mejoramiento de los proyectos existentes y de los que tendrán que ejecutarse. Las administraciones de los últimos años han dado luces; sin embargo, lo que se vislumbra a través de los planes de gobierno y prospectivos es que, aunque se ha establecido una guía de trabajo, ciertamente, no se ha cumplido por razones que van desde la falta de presupuesto hasta desajustes con la realidad en el momento de la puesta en acción. La administración en los últimos años ha dado luces para dinamizar el desarrollo departamental. En cuanto a lo que concierne a Bucaramanga, se han cumplido medianamente los propósitos, pero en la medida en que hay un alejamiento de la ciudad capital y del área metropolitana, los propósitos se han quedado en diagnósticos sin solución, algunos de ellos dirigidos a las actividades económica y agrícola. Mientras las administraciones no se comprometan a tratar cada uno de los problemas y se propongan soluciones viables, no se podrá lograr el cambio deseable, pues las metas que se plantean se quedan cortas en el tiempo y en los planes prospectivos. Algunas de ellas ni siquiera han empezado su ejecución; es el caso del proyecto del ferrocarril, que iniciaría en el año 2002, y hasta este momento no se ha visto su materialización. Específicamente para Bucaramanga, los diagnósticos han encontrado suficientes problemas; que han de resolverse en el corto plazo, entre ellos:

- La desarticulación administrativa de los municipios del área metropolitana y la falta de incorporación de otros municipios de la región a la misma área.
- La planeación urbana aplicada no respondió al crecimiento demográfico y a las nuevas actividades económicas.
- El exceso de actividades en el centro de la ciudad, que origina desequilibrio en el desarrollo del territorio.
- El deterioro del medio ambiente urbano y rural.
- La irracionalidad del sistema de transporte público y la deficiente malla vial.
- La ambigua definición de límites territoriales con otros municipios y entre comunas y corregimientos (*Alcaldía de Bucaramanga, 2003*).

De lo anterior, se puede afirmar que, a pesar de las buenas ideas plasmadas en los planes de desarrollo, muchas de ellas no pueden concretarse en la práctica, ya sea por tiempo o por condiciones presupuestales limitadas. Cabe señalar que debe existir un impulso comprometido con la optimización de los resultados de estos proyectos, porque van íntimamente ligados con el crecimiento de la población y el cubrimiento de las necesidades de las comunidades; además, debe tenerse en cuenta la vinculación de la sociedad civil como agente activo y participativo.

## 1.1 El concepto de provincias: origen y transformación

El territorio, más que un simple entorno físico donde se agrega una población humana, se constituye a partir de la relación comunidad – autoridad en un espacio multidimensional (geográfico, político, económico, social y cultural). De acuerdo con Herrera (2009), dicho espacio es también escenario del desarrollo histórico de un conjunto de funciones a partir de las cuales sus ocupantes construyen ciertas tradiciones y pertenencias; una territorialidad. Para garantizar la gobernabilidad de una comunidad, es necesario implementar una regulación sobre el territorio y la territorialidad, expresada en unas correspondientes formas de administración.

Ahora bien, en la denominación de un territorio pueden encontrarse diferentes significados, según los enfoques de investigación. En una perspectiva más amplia, el tema de lo regional, y en particular de la historia regional, responde a un cierto sentimiento que contribuye a cuidar y a fomentar el conocimiento del acontecer. La historia regional cuenta con múltiples definiciones a la hora de ahondar en el significado. Pero, ¿qué es lo que se ha entendido por región histórica? Cada región de Colombia tiene a su vez subregiones con características diferentes en razón de la demografía, el medio, el clima, etc.; así, el espacio regional es peculiar para cada zona.

En esta investigación, el propósito es considerar la región desde un enfoque por características homogéneas y por su desenvolvimiento histórico. La tendencia de la historia regional ha sido, casi siempre, preguntarse por los primeros asentamientos, lo que lleva a su vez al concepto de poblamiento que existe desde la antigüedad. A partir de estos términos referidos al territorio, empiezan a organizarse, en el caso de Latinoamérica, gobernaciones, provincias, ciudades, villas y parroquias en el poblamiento español (Martínez, 2003) y en el régimen jurídico propiamente indígena.

La palabra región fue creada con el objetivo de establecer un cálculo técnico en la parte pública, aunque la expresión es conocida en el ámbito latinoamericano como

aquella que se refiere geográficamente a determinado lugar (espacio o territorio). El concepto puede ser estudiado desde dos perspectivas: bajo el argumento de homogeneidad (características), que le permite escoger la cantidad de seres humanos que se quieren estudiar, y la segunda es la histórica, que no se escoge a conveniencia, sino desde la manera como los hombres que nos antecedieron autorepresentaban en su conciencia la división de la humanidad (Martínez, 2003).

**Provincia.** Este concepto fue usado para designar a todos los grupos humanos distintos, y fue dado a todas las divisiones de Nueva España, Nueva Castilla y Nueva Granada. Además, es un concepto del pasado que aún tiene vigencia y se conoce a través de las formas jurídicas cuyo encabezado decía: “El bien y procomún de los dichos nuestros reinos y provincias”.

Ahora bien, para efectos del territorio demarcado en esta investigación, es importante aclarar que cada forma de administración tiene implícitas representaciones y adecuaciones del poder que determinan el tipo de institucionalidad implementada para ejercer el control gubernamental. Una de estas formas de administración es la provincial, concepto que se remonta a la época del Imperio romano, en cuyo contexto denotaba el dominio de una capital imperial sobre territorios conquistados, un conglomerado humano diferenciado de sus gobernantes por lengua, cultura y organización, con sus propias costumbres, pero aun así debían recibir órdenes del poder capital. Precisamente, los europeos que cruzaron el Atlántico y conquistaron las tierras del Nuevo Mundo usaron este término para agrupar administrativamente y controlar políticamente a las comunidades que sometieron (Martínez, 2003, P. 59). El término provincia se constituyó entonces en una reunión distintiva de grupos humanos bajo un poder administrativo. A la postre, esta configuración demarcó unas relaciones históricas y culturales articuladas a la administración territorial.

La tradición romana de las provincias se renovó y fue utilizada nuevamente en la época medieval cada vez que se intentó restaurar el Imperio, pues las poblaciones aborígenes sometidas aparecían ante los ojos de la Corte como provincias, lo que de alguna forma indica que también es un legado medieval, cuando las provincias eran comunidades conquistadas y sometidas a las obligaciones tributarias y tenían un lugar en la política imperial.

Los europeos que cruzaron el océano y llegaron a las Indias trajeron consigo este legado. Se usó el término provincia para hablar de las comunidades que conquistaban, a las que distinguían por pueblos y valles. Es evidente que se aplicó el término provincia durante el siglo XVI para las naciones nativas que compartían lengua, religión, usos y costumbres parecidas; no era justamente una división de

tipo administrativo, sino una manera de nombrar a los hombres que habitaban el lugar. El concepto fue impuesto por el nuevo poder europeo para facilitar la tarea de recolección de los tributos a la Corona española.

A partir de la Paz de Wesfalia, se produjo un cambio en el concepto de la soberanía moderna, en que la autoridad legítima no sería suprema sin un territorio delimitado, y el concepto de provincia empezó a tomar el significado territorial que se conoce hasta hoy. Entonces se argumentaba que las Indias que pertenecieron al Imperio español no fueron colonias, sino provincias, y en el período actual, desde el punto de vista histórico, se puede hablar de una sociedad indiana o de un período provincial iberoamericano.

Los territorios iberoamericanos abolieron las provincias, y la Nueva Granada no fue la excepción para conformar una nación con ciudadanos política y socialmente iguales. En la época republicana, las provincias desaparecieron y la nación fue dividida de acuerdo con las propuestas presentadas por sus gobernantes. Así, tras la emancipación y el surgimiento de la república neogranadina, el origen histórico de Santander como institución gubernamental propiamente correspondió a la integración de las territorialidades provinciales desarrolladas en su actual espacio geográfico. Ya en el marco de los Estados Unidos de Colombia, el Estado Soberano de Santander se instauró en 1856 como unidad político-administrativa sobre la base territorial de las provincias de Socorro, Pamplona, Ocaña y Vélez. Posteriormente, con la Constitución Política de 1886, esos mismos territorios se ordenaron bajo la figura del departamento de Santander, que alcanzó su conformación actual en 1910, cuando el territorio correspondiente a las provincias de Ocaña, Pamplona y Cúcuta fue ordenado bajo la jurisdicción del naciente departamento de Norte de Santander (*Guerrero & Páez, 2005*).

## 1.2 Proceso histórico de las provincias santandereanas

En los primeros años del siglo XIX, todavía las provincias eran dominadas por el Imperio español; de hecho, el territorio actual y sus pobladores debían obediencia y acatamiento a las órdenes provenientes de Su Majestad, el rey, quien conservaba los postulados y el modo de dominio que se habían heredado de los romanos.

En el caso de Santander, se puede hablar de la provincia del Socorro, regida por leyes que impartía el virrey Amar y Borbón, que, por supuesto, eran de obligatorio cumplimiento. En 1808, llegaron de España quienes habrían de oficiar como corregidores de las cabeceras de los dos nuevos corregimientos (Socorro y

Pamplona), creados en la última década del siglo XVIII. Para el caso del Socorro, aún estaba reciente el recuerdo de las ejecuciones de José Antonio Galán y Lorenzo Alcantuz, que sirvieron como “aviso” y escarmiento, si se presentaban brotes de rechazo a las órdenes impartidas por el virrey. En julio de 1810, un amotinamiento de criollos contra el corregidor dio como resultado la retención de este y la creación de un cabildo que negociaría con una junta de gobierno los asuntos políticos de la provincia del Socorro.

Cabe señalar que son de diversa índole las causas que provocaron los levantamientos, no solo en el Socorro, sino en la mayoría de las provincias españolas. La abdicación del rey Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII, debido a escándalos que comprometían su continuidad al frente del Imperio Español; la invasión por parte de las tropas de Napoleón, que depusieron al rey; el descontento generalizado de la población y otras razones no menos importantes dieron como resultado la independencia de la provincia del Socorro, y fue una de las primeras que organizó una región autónoma, aunque juraba defender al rey cuando retornara a su trono.

A pesar de la creación de las provincias independientes, los hechos ocurridos en Santa Fe el 20 de julio de 1810 y la guerra de independencia que acabó con la dominación española, los territorios provinciales eran pequeñas entidades que buscaban unificar definitivamente la Nueva Granada. La comunicación con otras provincias no pasaba de intentos de organizar un gobierno central (que aunque existía, su papel era poco menos que inoperante), pero las fricciones entre los delegados provinciales, cuyos intereses particulares eran superiores a los intereses generales, entre otras cosas, impidieron que se consolidara una república unificada.

Posteriormente, en 1856, el Estado de Santander mostraba cierta consolidación provincial con algunas esperanzas de avances económicos y sociales, pero en 1910 vino la disolución del Gran Santander para dar paso a la conformación de los departamentos de Norte de Santander y Santander. Así, en este recorrido histórico, hasta el siglo XIX es claro que la conformación provincial de Santander es el resultado de un largo proceso jurídico y de poblamiento.

**Provincia de Vélez.** La provincia de Vélez tiene como capital la ciudad que lleva el mismo nombre. Esta ciudad fue fundada el 3 de julio de 1539, y contaba aún con pueblos indígenas muiscas y guanes en el momento de su denominación. Se instalaron los cabildos a cargo de Martín Galeano y, a su vez, dos alcaldes y regidores. Entre los años de 1552 y 1557, se presentaron discusiones entre este cabildo y el de Pamplona, una de las primeras ciudades fundadas en este territorio.

En el siglo XVIII, esta provincia fue sometida a la voluntad del corregidor del Socorro, y posteriormente sus límites y nombre desaparecieron, pero en la Nueva Granada su existencia recobró legalidad.

**Provincia de Guanentá.** Tiene como capital a San Gil. Sus inicios se remontan al año 1690, cuando se emanciparon de la provincia de Vélez, a cargo de su jurisdicción. Después, se presentaron discusiones en el siglo XVIII sobre cuál debería ser la capital de la nueva provincia, pues el Socorro reclamaba este derecho, hasta que finalmente tomó el mando. En la época republicana, esta provincia desapareció e hizo parte de la del Socorro. Esta provincia aún conserva costumbres de la época y está constituida principalmente por artesanos, comerciantes y campesinos.

**Provincia Comunera.** Esta provincia tiene como capital el municipio del Socorro. Cuando aún era una villa, ejercía poder sobre San Gil y Vélez, de manera que el Socorro se constituyó en provincia y estuvo presente hasta la conformación de la Nueva Granada. Su población en ese entonces se dedicaba a las actividades agropecuarias, comerciales y artesanales.

**Provincia de Soto.** La provincia de Pamplona se disolvió con la ley del 17 de abril de 1850. Se crearon entonces la provincia de Santander y de Soto. San Juan de Girón, que ejercía la gobernación de la provincia inicialmente, estuvo subordinado por la provincia de Vélez y posteriormente se vinculó al corregimiento de Pamplona. Una vez separado de este, fue vinculado a la provincia de Soto. A mediados del siglo XIX, Bucaramanga, por su crecimiento, ubicación y movimiento comercial, fue nombrada capital de esta provincia.

**Provincia de García Rovira.** La provincia de García Rovira se emancipó de la de Pamplona el 9 de mayo de 1853 a partir de un decreto presidencial. Con los cantones de Málaga y Concepción, fue reintegrada a la provincia de Pamplona sin perder su idea de independencia. Durante el siglo XIX, se experimentó un crecimiento en Málaga, Concepción y San Andrés, factor determinante para proponer de nuevo su separación de Pamplona. Con su capital, Málaga, los habitantes de esta provincia estaban concentrados en las actividades agrícolas y comerciales.

**Provincia de Mares.** La provincia de Mares se constituyó como una entidad cultural en el siglo XX. Si bien su configuración histórica está vinculada al río Magdalena desde los tiempos prehispánicos, posteriormente a la colonización de finales del siglo XIX y comienzos del XX, el hallazgo de pozos de petróleo y su explotación desde los primeros decenios del siglo XX definieron su fisonomía.

En el siglo XX, las provincias de Santander resultaban prácticamente imaginarias. El concepto se había adjudicado a la parte geográfica y existía cierta confusión, primero, por la división que presentó el Gran Santander y, segundo, porque las provincias cambiaban de jurisdicción y a su vez fueron suprimidas e incluidas, razón por la que en la ordenanza número 7 de 1931 se determinó que “se crean las provincias del Departamento, se dictan algunas disposiciones sobre régimen de ellas y se fijan algunas asignaciones” (*Gaceta de Santander No. 5515, 1931, P.104*). La Asamblea Departamental ordenó por medio de once artículos las nuevas disposiciones, en las que el Departamento quedó dividido en cinco provincias, cada una con sus delimitaciones geográficas: Soto, con capital Bucaramanga; García Rovira, con capital Málaga; Galán, con capital Zapatoca; Comuneros, con capital Socorro; y Vélez, con capital Vélez. También se ordenó para cada provincia un prefecto, un secretario y un portero escribiente, cada uno con su sueldo, y cuya labor era vigilar las acciones administrativas de cada uno de los municipios que pertenecían a la provincia por medio de visitas que el gobernador reglamentaría. Esta ordenanza empezaría a ejecutarse a partir del 15 de abril de 1931.

Posteriormente, la ordenanza número 36 del mismo año crearía la provincia de Guantán (*Gaceta de Santander No. 5526, 1931*), a la que se agregaron municipios de la provincia Comunera y tendría la misma organización de las otras.

Finalmente, se establecieron las seis provincias que actualmente se conocen, con la siguiente distribución municipal (véase la imagen siguiente).

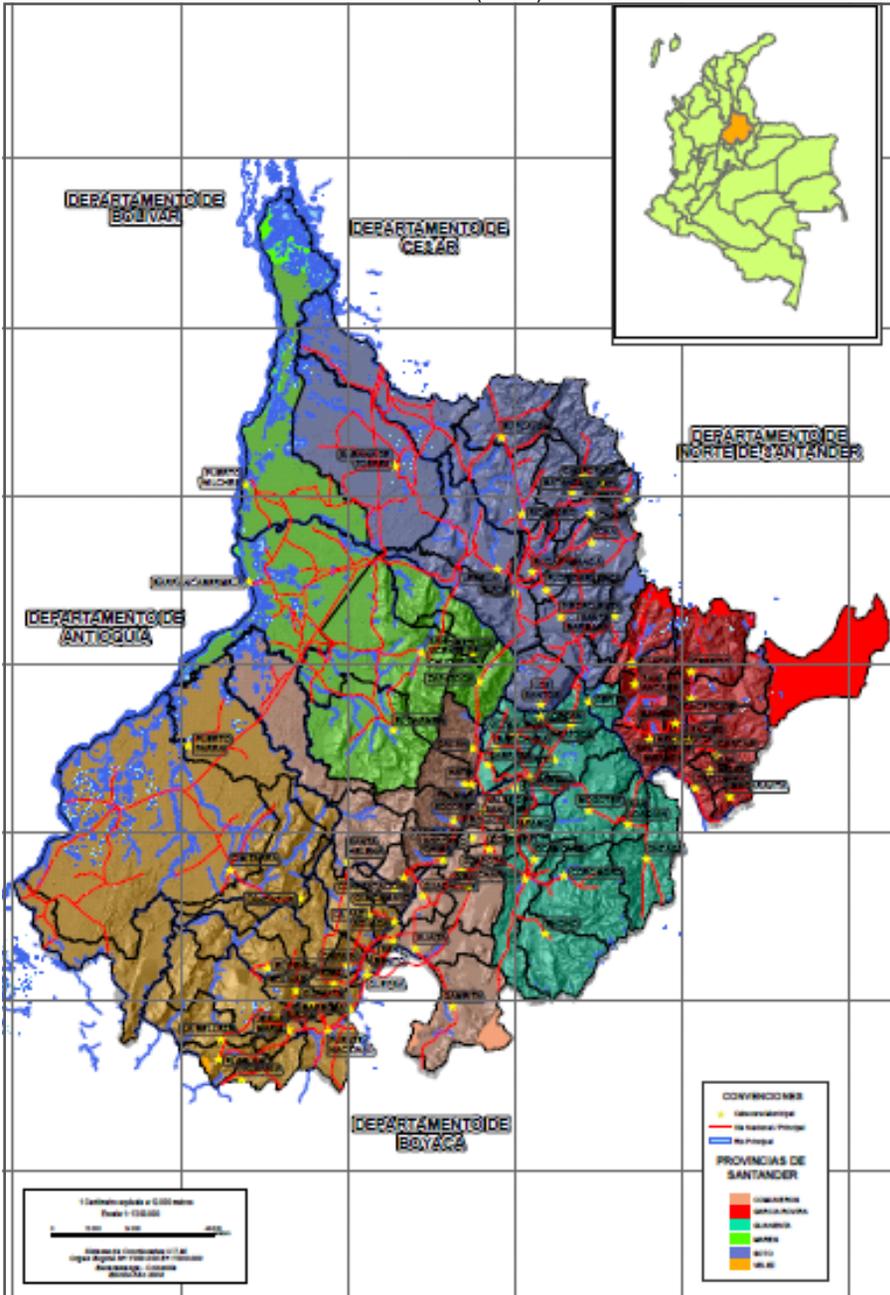
*Provincia de Vélez:* Vélez, Aguada, Albania, Barbosa, Bolívar, Cimitarra, Chipatá, Florián, Guavatá, Güepsa, Jesús María, La Belleza, La Paz, Landázuri, Puente Nacional, Puerto Parra, San Benito, Sucre y El Peñón.

*Provincia de Mares:* Barrancabermeja, Betulia, El Carmen, Puerto Wilches, Sabana de Torres, San Vicente y Zapatoca.

*Provincia de Guantán:* San Gil, Aratocha, Barichara, Cabrera, Coromoro, Curití, Charalá, Encino, Jordán, Mogotes, Ocamonte, Onzaga, Páramo, Pinchote, San Joaquín, Valle de San José y Villanueva.

*Provincia de García Rovira:* Málaga, Capitanejo, Carcasí, Cepitá, Cerrito, Concepción, Enciso, Guaca, Macaravita, Molagavita, San Andrés, San José de Miranda y San Miguel.

Mapa de localización y división político-administrativa del departamento de Santander (2006)



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 2006).

*Provincia Comunera:* Socorro, Confines, Contratación, El Guacamayo, Chima, El Palmar, Galán, Gámbita, Guadalupe, Guapotá, Hato, Oiba, Palmas del Socorro, Santa Helena del Opón, Simacota y Suaita.

*Provincia de Soto:* Bucaramanga, California, Charta, El Playón, Floridablanca, Girón, Los Santos, Lebrija, Matanza, Piedecuesta, Rionegro, Santa Bárbara, Suratá, Tona y Vetas.

**Tabla No. 1** Distribución territorial de las provincias de Santander

Provincias/Extensión territorial	Kilómetros cuadrados	Participación del total departamental (%)
García Rovira	2.256	7,39
Comunera	3.338	10,93
Guanentá	3.842	12,58
Soto	5.210	17,06
Mares	6.947	22,75
Vélez	8.944	29,29
<b>Total</b>	<b>30.537</b>	<b>100</b>

**Fuente:** IGAC.

En la actualidad, el departamento de Santander se divide en 87 municipios, y estos a su vez se reconocen tradicionalmente como parte de una provincia. Pese a esta tradición provincial, las disposiciones de la Constitución de 1991 dejaron a las provincias solo con una atribución cultural simbólica, incapaces de articular adecuadamente las necesidades e intereses de sus habitantes con las entidades gubernamentales correspondientes.

### **1.3 Iniciativas gubernamentales para la administración del territorio: el balance actual**

Los acelerados cambios y estrategias implementados en los últimos años para satisfacer la evidente demanda de bienes y servicios, cada vez más tecnificados, la expansión de las ciudades y el crecimiento demográfico han llevado a la aparición de pequeñas y medianas empresas. La participación de los gobiernos locales, las entidades privadas y la globalización han sido factores definitivos que han incidido de manera determinante en el crecimiento y el desarrollo económico y territorial del departamento de Santander.

El Departamento no ha sido ajeno a esta situación. Las administraciones públicas locales, las agremiaciones de productores privados y las exigencias de la comunidad han sido motivo preponderante para que el Departamento se involucre de manera importante en la búsqueda de modelos de desarrollo que redunden en beneficio de la comunidad. Por esta razón, las más recientes administraciones del Departamento, con la participación ciudadana, han expedido ordenanzas y proyectos de desarrollo que le permitan a este territorio ser actor importante en el crecimiento del país.

En los últimos años de la década de los noventa, y ad portas del siglo XXI, se expidieron documentos en los que se formalizan planes de ordenamiento territorial, ya sea en su totalidad o en sectores determinados del Departamento. Para tal efecto, se expidió la ordenanza número 16 de julio de 1998 que se titula 'Santander, Nuestro Futuro' (*Ordenanza No. 16, 1988*), como plan de desarrollo estratégico con "un marco de desarrollo constitucional, legal, institucional y estructural" (*Ordenanza No. 16, 1988*) que ajustándose a la ley buscaba el progreso, el desarrollo social y el mejoramiento de la calidad de vida de los santandereanos. Para el cumplimiento del plan, se mencionaba que se contaba con el capital humano como factor importante en el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo sostenible que permitía las relaciones armónicas de este capital, la modernización administrativa que permitía una mayor eficiencia y eficacia en la gestión y el capital social que respondía al "reto de la globalización y la internacionalización" (*Ordenanza No. 16, 1988*).

Se planteaba en esta misma ordenanza que en el siglo XXI se requería de una reflexión prospectiva que reconociera una visión de futuro para que el Departamento dinamizara e innovara en pro de una industria de alto valor sin afectar el medio ambiente. La educación y la capacitación eran aspectos de primer orden que debían tenerse en cuenta para ejecutar este plan de desarrollo.

En la ordenanza número 15 del año 2000, se adoptaron para el departamento de Santander los lineamientos y las directrices para el ordenamiento territorial. En su parte primera, se hablaba del marco constitucional, legal, institucional y conceptual. Para tal efecto, se tendrían en cuenta las leyes establecidas en la Constitución Política y otras leyes y decretos emanados del Congreso de la República, que obligaban al Gobierno Nacional a brindar el apoyo técnico para que se cumpliera a cabalidad lo establecido en la ordenanza citada. Lo anterior, en cuanto tenía que ver con el marco constitucional y legal; en cuanto al marco conceptual, se planteaban los principios de coordinación, que proponían una estrecha relación entre los municipios, el Departamento y la Nación: continuidad de políticas que buscaban que no se paralizaran los procesos; desarrollo equitativo que asegurara una distribución en partes iguales de los beneficios; desarrollo social y humano que buscara mejorar

la calidad de vida; gobernabilidad, que requería de la colaboración ciudadana en el proceso de autonomía regional en la gestión del desarrollo; productividad y competitividad que buscaba que los municipios pudieran integrarse.

De los documentos de gobierno para el reordenamiento territorial de Santander en los años noventa, se diagnosticaba que eran necesarias la asistencia y la asesoría para que se llevara a cabo el programa definitivo. En lo que se refiere a la infraestructura de transporte, el Departamento carecía de una moderna red vial y era urgente realizar las obras que posibilitaran carreteras de primera categoría sin importar si estaban a cargo de la Nación, del Departamento o de los municipios. Era necesario adecuar la troncal del Magdalena, la carretera más importante para la movilización de carga y pasajeros hacia la costa Atlántica; la troncal central del norte, que comunicaba con Norte de Santander; las transversales Bucaramanga-Barrancabermeja, Barbosa – Vélez y Landázuri – Cimitarra – Puerto Araújo, para integrar no solo el Departamento, sino conectarlo a través de vías rápidas y eficientes con el resto del país. Hasta ahora, el Instituto Nacional de Vías no ha tomado en serio las apremiantes necesidades del Departamento, y el deterioro acelerado de la escasa red vial ha dejado prácticamente a Santander aislado del resto del territorio nacional.

Otro documento gubernamental de análisis del año de 1998 es la visión prospectiva de Santander hacia el año 2015. En esta propuesta, se establecía que el Departamento, por su posición geográfica que le permitía la comunicación con el interior del país, la costa Atlántica y Venezuela, debía ejecutar un amplio programa de corredores viales que permitieran el ágil desplazamiento de los usuarios por los proyectos viales Bucaramanga – Alto del Escorial – Cúcuta y Bucaramanga – troncal del Magdalena Medio. Para lograr este propósito debía emprenderse la estructuración de una nueva sociedad santandereana que permitiera el cambio mediante la organización económica regional honesta y consecuente, que promoviera un acercamiento entre los gobiernos nacional y departamental y las administraciones municipales; de igual manera, debía promoverse la integración con los departamentos vecinos.

En lo que compete al transporte aéreo, se establecía que aún no había dificultades notables; sin embargo, era necesario pensar en la reubicación del aeropuerto Palonegro, de acuerdo con las pautas establecidas por la Aeronáutica Civil. En cuanto al transporte fluvial, se decía que este se había visto restringido en los últimos años, no solo por la sedimentación de los ríos, sino por la inoperancia y el abandono de los puertos, especialmente en el río Magdalena. En 1994, mediante la ley 161, se transfirió a la Corporación Autónoma del Río Grande de

La Magdalena el mantenimiento de este, con objetivos puntuales, como recuperar, desarrollar y ampliar la cobertura del transporte fluvial, acondicionar los muelles de Barrancabermeja y Puerto Wilches, mantener las zonas turísticas, ciénagas y afluentes del río y preservar sus zonas adyacentes.

Con respecto al transporte férreo, se diagnosticó que se encontraba inactivo y que no había posibilidades para su rehabilitación, mantenimiento y operación. La línea férrea, existente quince años atrás, había sido levantada poco a poco por delinquentes que desbarataron los rieles para su provecho personal y el perjuicio de la comunidad.

Para un adecuado desarrollo y ordenamiento territorial, se propuso la división del Departamento en tres zonas: Área Metropolitana de Bucaramanga, Valle del Magdalena Medio y la Zona Andina o de Alta Montaña. La consolidación de estas zonas permitiría la visión de desarrollo propuesta en el plan 'Santander, Nuestro Futuro, 1998-2015' (*Ordenanza No. 16, 1988*).

Desde entonces, en líneas generales, en el área metropolitana de Bucaramanga se concentra la mitad de la población santandereana que cuenta con un alto nivel de educación, salud y servicios públicos. En la periferia, se presenta la explotación ganadera y agrícola, mientras en el valle del Magdalena Medio, cuya ciudad más importante es Barrancabermeja, se destaca el centro nacional de explotación y refinación petrolera y de la petroquímica. Además, existen ciudades, como Barichara y Zapatoca, entre otras, cuya extensión es amplia y cuentan con niveles altos de calidad de vida. En lo que corresponde a Puerto Wilches, hay una producción intensiva de palma africana y caucho bastante representativa, debido a la riqueza de su suelo; sin embargo, la vida de la población en el Magdalena Medio se ha deteriorado debido a la destrucción y la contaminación de las zonas forestales, sin que haya acciones inmediatas tendientes a contrarrestar y generar armonía entre la comunidad y la naturaleza.

Es importante que el gobierno departamental y los productores agrícolas y ganaderos emprendan acciones que permitan la industrialización del campo y así mejorar la calidad de vida de la población rural; de la misma forma, debe pensarse en implementar un programa que comunique a Santander con la costa Pacífica. De igual manera, es conveniente hacer llegar los recursos necesarios para comunicar las poblaciones por donde pasará el corredor vial hacia el Pacífico. Este proyecto precisamente está contemplado en el plan 'Santander, Nuestro Futuro 1998-2015'. Con respecto a la participación ciudadana y la administración pública, se creó la Constituyente Social de Santander, que estaría integrada por organizaciones gremiales y populares que nombraría sus delegados para estudiar el plan de

desarrollo departamental con el propósito fundamental de buscar soluciones a los diferentes problemas que se presentan en el Departamento, como la pobreza, la corrupción, el despilfarro, la violencia y la falta de equidad social.

La Constitución Política en su artículo 300 establece que corresponde a la Asamblea Departamental adoptar, de acuerdo con la ley, los planes y programas de desarrollo económico y social. El cumplimiento de estos planes debe hacerse teniendo en cuenta la sostenibilidad ambiental y el desarrollo equitativo para la distribución uniforme de los beneficios. De esta manera, se lograría aumentar la productividad y la competitividad y, en consecuencia, trazar programas para la integración de los municipios. La formulación de los planes de gobierno, a pesar de estar bien elaborados, no son ejecutados a cabalidad, puesto que no se tiene en consideración el tiempo ni las circunstancias reales del accionar político y administrativo, lo que no permite continuidad, efectividad ni organización de tipo económico. Se debe recordar que la participación ciudadana es primordial en la formulación de los proyectos de gobierno.

En razón de este ordenamiento administrativo, y a pesar de conservar su existencia formal, las provincias santandereanas han visto afectada su territorialidad a la par de las dinámicas de modernización y urbanización contemporáneas. Como lo evidencian estadísticas oficiales (tabla No.2), a partir de la segunda mitad del siglo XX, la mayoría de la población de Santander se ha concentrado en las provincias de Soto y Mares, las mismas que contienen los centros urbanos más importantes del Departamento: el Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja. En contraste, provincias como las de García Rovira y la Comunera evidencian una preocupante tendencia de disminución poblacional, al mismo tiempo que la provincia de Vélez muestra una extensión territorial ampliamente desproporcionada con el modesto tamaño de su población.

La evidente pérdida de la territorialidad provincial denota un panorama de excesiva concentración de las oportunidades y condiciones en el área metropolitana y Barrancabermeja, fenómeno que implica problemáticas estructurales de gobernabilidad y administración efectiva en el departamento de Santander. Esta situación se ha configurado históricamente en todo el país como un factor común de impedimento para el desarrollo sostenible y equitativo. A raíz de tales disparidades, surge la necesidad de afrontar el debate sobre un nuevo modelo de ordenamiento territorial, pensado desde la incorporación efectiva de los bloques provinciales o regionales y su experiencia histórica para facilitar la adecuada toma de decisiones gubernamentales sobre la base de prioridades comunes y proyectos estratégicos de futuro.

**Tabla No. 2** Evolución poblacional de las provincias de Santander, 1964-2005

Provincias/ Censos	1964	1973	1985	1993	2005
García Rovira	104.854	102.201	99.207	93.818	78.714
Comunera	94.577	95.515	103.138	102.486	96.131
Guanentá	128.034	131.258	144.856	150.984	135.793
Vélez	160.176	145.362	189.865	195.204	183.446
Mares	146.091	182.592	254.346	270.721	298.503
Soto	370.082	479.515	786.300	968.979	1.120.653
<b>Total</b>	<b>1'003.814</b>	<b>1'136.443</b>	<b>1'577.712</b>	<b>1'782.192</b>	<b>1'913.260</b>

**Fuente:** Censos DANE.

Antes del proceso constitucional de 1991, y aún al margen de su desconocimiento como entidad territorial, había surgido ya una propuesta para la articulación regional. A finales de la década de 1980, se adelantó una descentralización del Consejo Nacional de Planeación (Conpes) que dio origen al Consejo Regional de Política Económica y Social (Corpes) por medio de la promulgación de la ley 76 de 1985. La función atribuida a estas nuevas entidades fue la de buscar el desarrollo interregional equilibrado, fortalecer las entidades territoriales que la conforman y preparar los planes regionales de desarrollo (*Massiris, 2000*). Para ello, se tomó el criterio de las regiones naturales (Caribeña, Pacífica, Andina, Amazonía y Orinoquia) para aglutinar a los departamentos en los Corpes, por lo que el departamento de Santander fue asignado al Corpes Centro Oriente, junto a Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Tolima y Huila.

Si bien fue una propuesta innovadora y adelantada a su tiempo, los Corpes dejaron ver falencias estructurales que les impidieron desarrollar estrategias de desarrollo regional eficientes: la no existencia jurídica, la carencia de recursos diferentes de las regalías, los celos entre gobernadores y la excesiva dependencia del gobierno central fueron algunas de ellas. Salvo el caso de la costa Atlántica, los demás Corpes no aplicaron un criterio de unificación homogéneo, como se evidenció en el Nudo Centro Oriente, que simplemente reunió a todos los departamentos que no habían sido integrados previamente. De esta forma, los Corpes resultaron una propuesta fallida y dejaron de operar jurídicamente a partir del año 2000.

Resultado de la fragmentación física y social de sus centros poblacionales, configurada desde las mismas dinámicas de la colonización hispánica, el actual territorio colombiano comporta una composición regional marcada y contradictoria.

Los estudios académicos recientes han corroborado tal perspectiva y hoy en día es claro que “Colombia es un país de regiones” (Zambrano, 1998, P.7). Entre sus disposiciones sobre el ordenamiento del territorio nacional, la Constitución Política de 1991 reconoció la relevancia de la problemática regional, lo que dejó abierta la posibilidad para que las regiones y las provincias (ambientales, económicas o culturales) pudieran constituirse en entidades territoriales (artículo 286).

No obstante, la formalización efectiva de esta proposición y la urgencia de una ley de ordenamiento territorial, las discusiones sobre diferentes proyectos que se presentaban periódicamente aplazaron esta iniciativa y solo hasta el pasado 28 de junio de 2011 fue sancionada por el presidente de la República dicha ley<sup>1</sup>. Conscientes de la necesidad de un modelo territorial ajustado a las realidades contemporáneas, algunos gobernantes de Santander han propuesto alternativas particulares para la organización y la articulación del territorio departamental. El primero de ellos fue el gobernador Jorge Gómez Villamizar en el año 2003 con la propuesta de integración del Departamento en una Región Administrativa de Planificación (RAP), que priorizaba la integración de Santander con el contexto global para establecer una nueva forma de gobierno regional, con base en la necesidad de hacer coincidir las jurisdicciones departamentales con la jurisdicción regional del nororiente colombiano y así lograr una mejor propuesta de administración territorial (*Gobernación de Santander, 2003*).

Las RAP fueron una alternativa contemplada en la propia Constitución de 1991 (artículo 306) para que dos o más departamentos pudieran constituirse en una entidad regional con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. En particular, la propuesta de Gómez Villamizar formulaba la conformación entre los departamentos involucrados de un consejo de gobernadores encargado de conducir de manera mancomunada y colectiva el proceso de regionalización, y para ello se constituyó en la autoridad ejecutiva encargada de coordinar todas las instancias del poder y formular planes regionales de desarrollo y ordenamiento territorial<sup>2</sup>. En términos institucionales, esto implicaba la sustitución de las asambleas departamentales por consejos conformados por los presidentes de los concejos o delegados de estos por provincias; proceso complementado por la unificación regional de las autoridades ambientales y mineras, las fuerzas armadas, los organismos judiciales y de control y las entidades encargadas de educación, salud y desarrollo rural.

1 Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”. Número: ley 1454 de 2011 de junio 28 de 2011. Una ley orgánica es un acto normativo proferido por el Congreso de la República, con una jerarquía superior a las leyes comunes. Es ordenadora; tiene carácter de permanencia y estabilidad, sin tener por ello rango de norma constitucional; se limita a los temas que le asigne la Constitución y requiere para su aprobación la mayoría absoluta de los votos de una y otra cámara legislativa.

2 En términos institucionales, esto implicaba la sustitución de las asambleas departamentales por consejos conformados por los presidentes de los concejos o delegados de estos por provincias, proceso complementado por la unificación regional de las autoridades ambientales y mineras, las fuerzas armadas, los organismos judiciales y de control y las entidades encargadas de educación, salud y desarrollo rural.

En principio, la propuesta elaborada por el gobernador Gómez Villamizar atendía una solicitud expresa del presidente Álvaro Uribe Vélez a todos los gobernadores del país. Su aplicación efectiva y la formalización de su funcionamiento quedaron sujetas a la correspondiente aprobación de una nueva ley de la República sobre el ordenamiento territorial nacional que incorporara este modelo. Si bien no logró consolidarse y tenía algunos vacíos en aspectos formales, la propuesta de la RAP tuvo el mérito de plantear una alternativa a las necesidades y posibilidades de la población santandereana para buscar puntos de encuentro con los departamentos adyacentes e involucrados en las mismas dinámicas económicas y sociales. Nada más deseable que las fronteras político-administrativas se articulen al desarrollo sostenible en vez de impedirlo.

Mediante el decreto 304 de 2005, el gobernador Hugo Aguilar Naranjo dispuso la adopción de los Núcleos de Desarrollo Provincial, “instrumentos de planificación y gestión, dirigidos hacia la consolidación de un modelo de desarrollo capaz de identificar necesidades y precisar los perfiles de las diferencias subregionales e institucionales en Santander” (*Gobernación de Santander, 2005, P. 6*). Estos núcleos correspondían a asociaciones municipales configuradas a partir de la estructura de las seis provincias tradicionales, pero con la inclusión de los núcleos Metropolitano y Carare-Opón, como parte de una reconfiguración de las provincias de Soto y Vélez, respectivamente.

Básicamente, con esta propuesta, cada entidad municipal tenía su propia dinámica, pero se articulaba y desarrollaba en un modelo regional que pretendía la articulación de las instituciones que tenían competencia en las subregiones bajo un nuevo modelo de organización, con miras a una mayor integralidad de la política pública y una mayor adecuación a las posibilidades de desarrollo departamental. En términos efectivos, la propuesta de los núcleos provinciales intentó solventar, desde una perspectiva endógena, la necesidad de organización en Santander, correspondiente al modelo de descentralización y a las realidades territoriales de cada zona. Hoy día, estos núcleos mantienen su vigencia formal. Corresponde a las instituciones gubernamentales y actores del desarrollo evaluar si esta experiencia debe tomarse en cuenta, con las debidas correcciones y ajustes, o si debe formularse una estrategia diferente en la que se tengan presente las falencias precedentes para no repetir las.

Durante el mandato del gobernador Horacio Serpa Uribe no se elaboró una propuesta formal de organización subregional, pero las disposiciones de su plan de desarrollo departamental y su accionar gubernamental tuvieron un claro enfoque de replicación hacia las provincias (las seis tradicionales) de los programas y los

proyectos estratégicos por desarrollarse en el Departamento, con el fin de atacar las dificultades de gobernabilidad y administración territorial (*Asamblea Departamental de Santander, 2008*). Ahora bien, el balance general de las tres iniciativas anteriormente comentadas reafirman la señalada necesidad de definir un modelo de ordenamiento y planificación subregional, que deberá recoger los aciertos y las debilidades de lo elaborado hasta el momento para implementar definitivamente un modelo de desarrollo sostenible que incluya en forma equitativa a toda la población santandereana. Tal determinación debe permanecer sobre los cambios de mandato en la gobernación y constituirse en una verdadera política departamental, sujeta como corresponde a mecanismos permanentes de verificación que la hagan funcional y transparente.

#### **1.4 Desempeño gubernamental**

Con la Constitución Política de 1991, Colombia se circunscribió en firme a un modelo de organización político-institucional descentralizado. A partir de entonces, la descentralización político-económica se presume como factor clave para garantizar la gobernabilidad y promover el fortalecimiento institucional del Estado en los ámbitos departamental y municipal; en esencia, este es el supuesto sobre el que se sustentan la adopción y vigencia de este modelo. La transferencia de recursos y autonomía a las entidades departamentales y municipales ha permitido un avance considerable: las coberturas en educación aumentaron, la tasa de analfabetismo se redujo, ha habido mayor disponibilidad de docentes y mayores niveles de escolaridad, aumentó la población afiliada al régimen contributivo de salud y se amplió la red pública de servicios de salud y la cobertura en el servicio de agua potable (*DNP, 2007*).

No obstante, a la par de la adopción de estas iniciativas se evidenciaron profundas dificultades en el manejo eficaz y transparente de los recursos, especialmente en el ámbito municipal, palpables en bajos niveles de acceso democrático de la sociedad civil a los bienes públicos otorgados por el Estado. En vista de ello, la ley 617 de 2000 estableció una categorización de los municipios y departamentos que regula la transferencia a sus arcas de los recursos nacionales, según el número de habitantes y los recursos anuales de libre destinación obtenidos. Si bien su fundamento es básicamente fiscal, el cumplimiento o no de las exigencias establecidas en esta norma resulta un indicativo de la fortaleza institucional de las entidades territoriales para adelantar una gestión adecuada a las disposiciones reguladoras del Estado central.

Durante los últimos años, el departamento de Santander ha mantenido una valoración favorable en este parámetro gracias a su clasificación constante

en la categoría uno, correspondiente a aquellos departamentos con población comprendida entre setecientos mil uno (700.001) y dos millones (2.000.000) de habitantes cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales iguallen o superen los ciento setenta mil un (170.001) salarios mínimos legales mensuales vigentes y hasta seiscientos mil (600.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Aunque entre los años 2002 y 2008 el Departamento descendió temporalmente a la categoría dos, la continuidad de la buena clasificación sugiere el desarrollo en la entidad territorial de prácticas gubernamentales apoyadas en una acción eficiente de sus dependencias. Sin embargo, las tendencias de categorización en el ámbito municipal evidencian índices muy bajos que matizan el escenario.

Como sería lógico esperar de los núcleos urbanos más significativos del Departamento, Bucaramanga, Barrancabermeja, Piedecuesta, Girón y Floridablanca registran una positiva tendencia de calificación entre 2000 y 2006. Junto a la ubicación constante desde el año 2000 de Bucaramanga y Barrancabermeja en la categoría uno, correspondiente a una población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales, se destaca el positivo ascenso de Piedecuesta, Girón y Floridablanca, municipios que escalan desde categorías intermedias hasta consolidarse en la categoría uno en el año 2006. Tal desempeño favorable se corroboró en el año 2009 con la reclasificación del municipio de Bucaramanga en la categoría especial, que se ubicó al mismo nivel de las principales capitales del país, como Bogotá, Medellín y Cali.

**Tabla No. 3** Tendencia de categorización de los principales núcleos urbanos de Santander, 2000-2006 (Ley 617 de 2000)

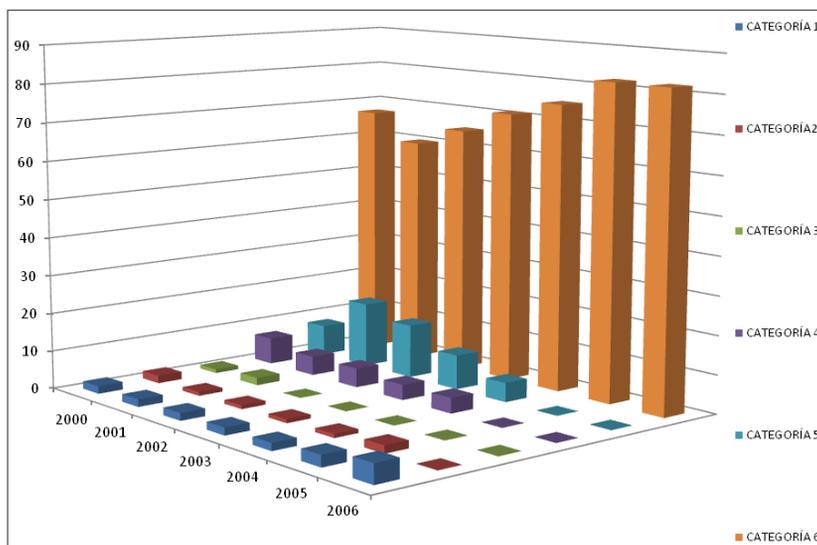
<b>Año/ Municipio</b>	<b>Bucaramanga</b>	<b>Barrancabermeja</b>	<b>Floridablanca</b>	<b>Girón</b>	<b>Piedecuesta</b>
2000	1	1	2	2	3
2001	1	1	2	3	3
2002	1	1	2	4	4
2003	1	1	2	4	4
2004	1	1	2	4	4
2005	1	1	1	2	2
2006	1	1	1	1	1

**Fuente:** DNP.

Al evaluar el contexto de los restantes municipios de Santander, la situación se torna bien diferente y confirma una preocupante tendencia nacional de desequilibrio en el desarrollo de las entidades locales, generadora de inconvenientes en la acción

estatal. Sin duda, en Colombia son demasiado contradictorias las realidades entre los municipios capitales o intermedios y los municipios denominados pequeños por su escasa concentración poblacional. Los primeros, a pesar de requerir ajustes, han logrado avanzar hacia la modernización, pero los otros continúan estancados en la implementación de una institucionalidad eficiente y eficaz.

**Gráfico No. 1** Categorización municipal de Santander 2000-2006  
(ley 617 de 2000)



Fuente: DNP.

Como evidencia la gráfica, recientemente se ha dado una progresiva concentración de los municipios santandereanos en los rangos inferiores (4, 5 y 6)<sup>3</sup>. En el año 2006, se configura una polarización problemática, pues, salvo Bucaramanga, Barrancabermeja, Piedecuesta, Girón y Floridablanca, los demás municipios del Departamento clasificaron en la última categoría. Genera especial atención la carencia de los municipios intermedios del Departamento, pues no parece lógico que municipios como Sabana de Torres, San Gil, Socorro, Málaga, Vélez y Rionegro, con una reconocida historia provincial o con ciertas proyecciones económicas, terminen agrupados en la categoría sexta, al mismo nivel de municipios ampliamente marginados del desarrollo institucional y económico.

3 **Cuarta categoría:** Población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

**Quinta categoría:** Población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales sean superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

**Sexta categoría:** Población igual o inferior a diez mil (10.000) habitantes con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

**Tabla No. 4** Categorización municipios de Santander 2000-2006,  
 (Ley 617 de 2000)

Año/ Municipio	Sabana de Torres (Mares)	San Gil (Guanentá)	Socorro (Comunera)	Málaga (García Rovira)	Vélez (Vélez)	Rionegro (Soto)
2000	5	4	4	5	5	4
2001	4	4	4	5	6	4
2002	4	5	6	5	5	4
2003	6	5	5	5	5	6
2004	6	5	6	5	6	6
2005	6	6	6	6	6	6
2006	6	6	6	6	6	6

**Fuente:** DNP.

Por su proceso como núcleos urbanos intermedios representativos en sus provincias, estos municipios cuentan a grandes rasgos con las estructuras administrativas básicas para ubicarse en mejores categorías, por lo cual su baja clasificación no es el resultado de carencias institucionales, sino de ineficiencia e ineficacia en la gestión administrativa y gubernamental. Ante la gran ascendencia de estos municipios en sus entornos socioeconómicos, el panorama se agrava aún más para Santander, pues se esperaría que tales núcleos jalonaran el desarrollo territorial de sus entornos.

Además del aspecto poblacional, la buena clasificación en el parámetro de la ley 617 de 2000 implica desarrollar los procesos correspondientes para lograr una gestión moderna y transparente expresada en unos rendimientos fiscales positivos. Es bastante probable que la falta de un diseño institucional adecuado a la heterogeneidad de las comunidades pequeñas y periféricas influya directamente en los resultados negativos. Asimismo, es innegable la posible relación de estos resultados con una estrategia de los gobernantes municipales para incrementar la asignación de recursos de funcionamiento en sus dependencias, teniendo en cuenta que la menor clasificación así lo contempla con el propósito de apoyar a los más pequeños<sup>4</sup>. Pero dichos aspectos resultan ocasionales y no logran explicar el desarrollo de la problemática en su trasfondo de larga duración.

<sup>4</sup> Durante cada vigencia fiscal, los gastos de funcionamiento de los municipios no podrán superar como proporción de sus ingresos corrientes de libre destinación los siguientes límites: Especial 50%, Primera 65%, Segunda y Tercera 70%, Cuarta, Quinta y Sexta 80%.

**Tabla No. 5** Municipios de Santander con menos de 14 000 habitantes en 2005

Municipio	Número de habitantes	Municipio	Número de habitantes
Jordán	1.164	Gámbita	5.168
California	1.793	Carcasí	5.200
Cabrera	1.924	Valle de San José	5.315
Cepitá	2.022	Betulia	5.350
Aguada	2.117	Guadalupe	5.596
Guapotá	2.271	El Peñón	5.600
El Guacamayo	2.303	La Paz	5.611
Santa Bárbara	2.311	Onzaga	5.707
Vetas	2.349	Molagavita	5.764
Hato	2.401	Matanza	5.840
Palmas del Socorro	2.443	Concepción	5.908
San Miguel	2.683	Capitanejo	6.152
Encino	2.711	Cerrito	6.319
Confines	2.753	Florián	6.378
Macaravita	2.753	Puerto Parra	6.514
Palmar	2.883	Tona	6.690
San Joaquín	2.948	Guaca	6.916
Galán	2.992	Villanueva	6.978
Charta	3.142	Coromoro	7.376
Suratá	3.327	Barichara	7.651
Chima	3.338	Aratocha	8.395
Jesús María	3.455	La Belleza	8.462
Páramo	3.671	Simacota	8.910
San Benito	3.907	Sucre	9.256
Enciso	3.989	Zapatoca	9.449
Contratación	4.021	San Andrés	9.783
Güepsa	4.285	Oiba	9.787
Guavatá	4.402	Mogotes	10.952
Pinchote	4.420	Suaita	10.975
Albania	4.473	Los Santos	10.977
Santa Helena del Opón	4.473	Charalá	11.422
San José de Miranda	4.855	Curití	11.464
Ocamonte	4.984	El Playón	13.148
Chipatá	5.151	Bolívar	13.996

**Fuente:** Censo DANE 2005.

Sería más valioso contemplar un análisis que entienda estos elementos como claros esbozos de ineficacia administrativa y poca gobernabilidad, que permiten suponer la necesidad de una reestructuración del ordenamiento municipal en

Santander. Las disparidades en la gestión administrativa territorial confirman que, si bien la descentralización ha llevado dinero y múltiples responsabilidades a las entidades municipales colombianas, todavía son escasos los esfuerzos para fortalecerlos institucionalmente y garantizar su gestión eficiente. Contradictoriamente, los municipios colombianos han sido posicionados por el modelo descentralizador como actores del desarrollo local, pero las entidades públicas tienen mayores debilidades institucionales y, por tanto, dificultades para alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad. En el caso particular de Santander, dicha situación tiene además la implicación de un paradójico desequilibrio entre las favorables condiciones administrativas del Departamento y las profundas disparidades de los municipios.

Como se observa (tabla 5), 79% de los municipios de Santander presenta una dinámica poblacional preocupante bajo los parámetros actuales establecidos en el régimen municipal (*leyes 136 de 1994, 177 de 1994 y 617 de 2000*), es decir, no cuentan con el mínimo de 14.000 habitantes en su jurisdicción. El funcionamiento de estos municipios en dichas condiciones tiene fuertes implicaciones para la implementación de modelos regionales de desarrollo efectivos, pues se presenta una fragmentación irracional de los recursos humanos y financieros del Estado para sostener estructuras burocráticas inoperantes; al mismo tiempo, se desarrolla una desarticulación de las inversiones públicas sin que su impacto en el bienestar de las comunidades sea considerable.

No obstante, también es importante considerar que este fenómeno aborda implicaciones históricas y sociológicas que no encuadran directamente con el criterio racional de la administración pública previamente señalado. Marco Palacios considera que la entidad municipal, como uno de los principales legados del dominio hispánico, se constituye en un referente de identidad e identificación más fuerte que cualquier otra construcción, como el departamento o la propia nación; de hecho, múltiples procesos históricos desarrollados en el territorio que actualmente corresponde a Colombia atendieron dinámicas locales muy marcadas (*Palacios, 2003*). Además de las implicaciones administrativas formales, las eventuales formulaciones de una reorganización municipal en Santander deben tener presente el fuerte influjo social de estos referentes de identidad, y que ellos pueden ser un obstáculo relevante.

Ahora bien, el desbalance entre los ámbitos departamental y municipal en Santander es también perceptible en los resultados de otros indicadores sobre la gestión institucional. La Corporación Transparencia por Colombia se propuso analizar la gestión de las entidades territoriales por intermedio del Índice de Transparencia Departamental (ÍTD), que mide los riesgos de corrupción en las principales entidades y dependencias públicas de los 32 departamentos del país, por medio

de tres factores: visibilidad, sanción e institucionalidad (*Corporación Transparencia por Colombia, 2008*).

La transparencia permite el control social e incita a la participación ciudadana y comunitaria. Funciones, reglas, fines y programas de política pueden ser conocidos y popularizados, de manera que estimulen las miradas y los esfuerzos por incidir en la organización colectiva de los poderes estatales. Una administración sometida al escrutinio, respetuosa de las reglamentaciones, facilitadora del control ciudadano y de la participación social en sus estructuras y fines aumenta considerablemente la eficacia y la eficiencia. Si la sociedad considera normal y deseable que se aprovechen las oportunidades, legales e ilegales, para obtener beneficios a cualquier costo, justificará el interés particular sobre el respeto a reglas y valores colectivos.

Muy diferente es el escenario cuando la sociedad rechaza el abuso que los particulares hacen con los bienes públicos o el provecho económico que la ventaja del cargo estatal otorga. Si bien ello no impedirá por completo los casos de corrupción, al menos configura un escenario donde las irregularidades no son tan fáciles de cometer. El indicador de transparencia permite a los diferentes sujetos sociales conocer lo que hacen unos y otros porque para todos lo más importante es conocer y saber qué hace el interés público (*Corporación Transparencia por Colombia, 2008*). El Estado es el principal responsable de brindar información sobre su quehacer, particularmente en sus funciones como principal actor de la institucionalidad y de la gestión íntegra de lo público. Cuando el interés colectivo prevalece sobre los intereses privados, la institucionalidad estatal debe estar dispuesta a someter dicha información al escrutinio público.

**Tabla No. 6** Clasificación Santander ÍTD, 2003-2006

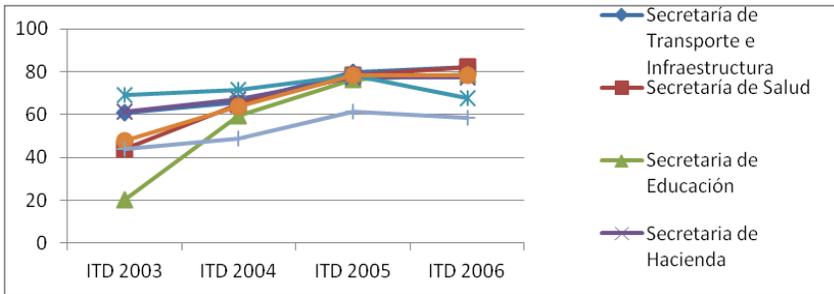
<b>Institución</b>	<b>ÍTD 2003</b>	<b>ÍTD 2004</b>	<b>ÍTD 2005</b>	<b>ÍTD 2006</b>
Secretaría de Transporte e Infraestructura	61,00	65,86	79,8	82,37
Secretaría de Salud	44,00	64,85	78,23	82,15
Secretaría de Educación	20,17	59,63	76,36	78,8
Secretaría de Hacienda	61,28	67,16	77,39	77,37
Lotería de Santander	69,24	71,42	78,5	67,75
Gobernación Departamental	48,04	63,66	78,13	78,15
Contraloría Departamental	43,92	48,99	61,39	58,39

**Fuente:** Corporación Transparencia por Colombia 2006.

En los registros correspondientes a los años 2005 y 2006, la Gobernación de Santander alcanzó los porcentajes más altos del ÍTD en todo el país, a pesar de

algunos problemas en la gestión de la Lotería y la Contraloría Departamental. Este buen desempeño de la entidad gubernamental es complementado por un favorable rendimiento de sus secretarías, de modo que estos indicadores confirman la gestión favorable de esta entidad territorial, previamente esbozada con su sobresaliente clasificación en las categorías de la ley 617 de 2000 durante el mismo período.

**Gráfico No. 2** Clasificación Santander ÍTD, 2003-2006



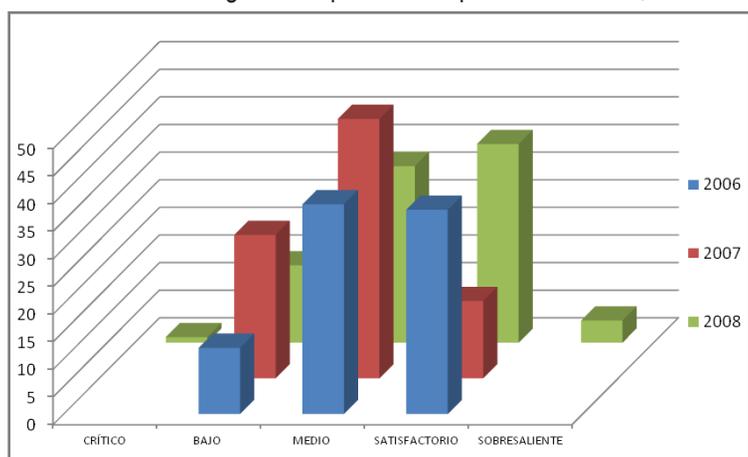
**Fuente:** Corporación Transparencia por Colombia 2006.

No se puede desconocer que en la contratación pública departamental siguen presentándose dificultades que se escapan de la medición de un instrumento cuantitativo como el ÍTD. En el marco de la legalidad, continúan presentándose irregularidades en los procesos de la contratación pública; ejemplo de ello son los vínculos políticos y económicos que limitan la libre competencia, el monopolio de contratistas, el ajuste de pliegos y el cambio de reglas durante la ejecución de los contratos.

Como señala Luis Jorge Garay, en Colombia una importante parte de la pérdida de recursos públicos no es por corrupción penalmente abierta, sino por un conjunto de modificaciones en contrataciones perfectamente hechas en términos jurídicos, pero con unas falencias en su especificación contractual, que pueden favorecer ganancias extraordinarias de ciertos conglomerados privados nacionales e internacionales sin una debida justificación técnica, pero sí con una estricta validez legal (Garay, 2008, P.10).

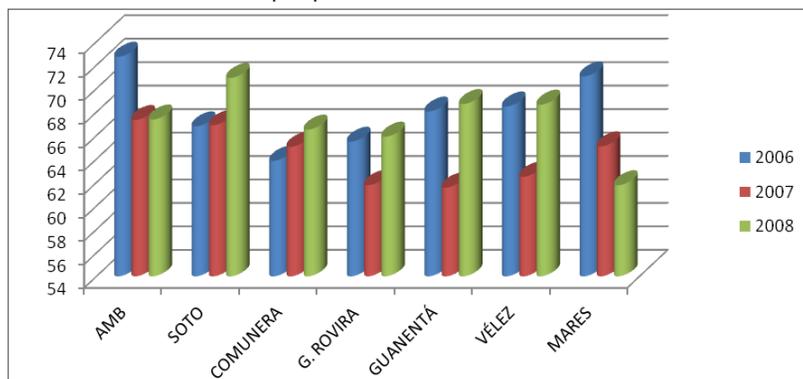
La Organización Transparencia por Colombia considera que no todos los problemas que rodean la contratación pueden ser resueltos mediante la creación de las normas, pues todo indica que, independientemente del tipo de reforma que se realice, ciertos problemas estructurales, aunados a formas de corrupción persistentes, tienden a adaptarse a la normativa que se expida (Corporación Transparencia por Colombia, 2008).

**Gráfico No. 3** Rango desempeño municipal en Santander, 2006-2008



En el ámbito municipal, una de las principales herramientas de evaluación y seguimiento es el Índice de Desempeño Integral (ÍDI), elaborado por el DNP, con el objetivo de medir la capacidad gerencial de gestión de las administraciones locales y así cumplir la política de descentralización. Este índice evalúa el cumplimiento del plan de desarrollo (eficacia), eficiencia global, gestión de recursos y el cumplimiento de los requisitos legales.

**Gráfico No. 4** Desempeño municipal en Santander por provincias, 2006-2008



Fuente: DNP.

El análisis de todos estos indicadores sugiere que, a pesar del impacto de las políticas de descentralización, en Santander se ha desarrollado un preocupante desequilibrio entre el gobierno departamental y los gobiernos municipales. A pesar de algunos desempeños rescatables, en general, los municipios santandereanos son las entidades públicas con mayores debilidades institucionales y, por tanto, con dificultades para alcanzar niveles adecuados de gobernabilidad. La eficiencia

administrativa y gubernamental en Santander no es homogénea; indistintamente de su ubicación geográfica, los municipios mantienen prácticas de corrupción, ineficiencia e ineficacia administrativa, a pesar de que el Departamento demuestra afrontar mejor esas dificultades.

**Tabla No. 7** Casos representativos desempeño municipal desfavorable, Santander, 2006-2008

Municipio	ÍDI 2006	ÍDI 2007	ÍDI 2008
AMB (Girón)	77,59	61,94	55,30
Soto (Charta)	66,03	59,82	54,82
Comunera (Gámbita)	54,93	68,46	41,76
García Rovira (Guaca)	61,84	51,56	41,23
Guanentá(Jordán)	53,77	49,44	53,77
Vélez (Puerto Parra)	78,56	69,28	56,79
Mares (Puerto Wilches)	74,12	63,61	31,46

Fuente: DNP.

Ahora bien, resulta necesario comprender el significado de estos indicadores, más allá del plano de la sanción, pues ellos denotan problemáticas más complejas que la mala gestión de un mandato gubernamental. Tales resultados sugieren que la planificación territorial, especialmente en los municipios, se ha visto afectada por los problemas institucionales ocasionados por la insuficiencia de recursos financieros que ha llevado a una reducción en el tamaño y en el perfil de su planta de personal, o, lo que es aún más grave, la inestabilidad de los funcionarios y programas, situación que ocurre durante los cambios de mandato.

**Tabla No. 8** Casos representativos, desempeño municipal favorable, Santander, 2006-2008

Municipio	ÍDI 2006	ÍDI 2007	ÍDI 2008
AMB (Bucaramanga)	72,03	74,2	80,51
Soto (California)	67,28	72,04	83,64
Comunera (Guadalupe)	52,73	71,86	78,15
García Rovira (Cerrito)	60,34	60,71	80,75
Guanentá (San Joaquín)	69,62	71,19	76,98
Vélez (Barbosa)	60,75	63,77	77,46
Mares (Zapatoca)	76,03	64,99	76,57

Fuente: DNP.

Otra de las grandes dificultades de la gestión territorial está asociada a los débiles sistemas de información que en algunos casos son ineficientes o inexistentes, lo que limita los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Existe, igualmente, gran dispersión e incompatibilidad entre los datos nacionales y regionales ofrecidos, lo que afecta los procesos de toma de decisiones y la articulación de las políticas entre los diferentes niveles de gobierno. También se presentan dificultades en el manejo y la entrega de la información, especialmente cuando hay cambio de administración. En varios casos, los nuevos mandatarios no encuentran información estadística ni líneas de base consistentes, veraces y actualizadas que permitan realizar un buen proceso de formulación del plan de desarrollo.

La información existente responde principalmente a la obligación que tienen las entidades de presentar reportes a entidades de control o sectoriales, con base en la cual los entes territoriales puedan tomar decisiones. Sin embargo, se requiere trascender el ámbito de la obligatoriedad de la información y constituir su manejo en un elemento clave de la gestión pública territorial. De no atacar las debilidades de la institucionalidad regional, estas entidades continuarán como el escenario privilegiado de la acción clientelista y corrupta. Estamos ante la necesidad de transformaciones estructurales que precisen el papel y, en consecuencia, las competencias de los departamentos y el marco institucional para cumplir con sus funciones. Esta es la clave: la falta de definición del rol y la precariedad institucional.

Las variables más importantes en Santander, que no deben faltar en ningún plan de desarrollo o prospectivo, son las que tienen que ver con los sectores minero-energético, agropecuario, turístico y ambiental, sin descuidar la vinculación de la población civil. La administración de Mario Camacho Prada le dio prioridad al tema agropecuario, pues argumentaba que era una de las actividades económicas más importantes del Departamento, y que este sector presentaba un bajo nivel de competitividad. A pesar de la buena ubicación del Departamento para estrategias de comercialización y un suelo apto para el fomento de la reforestación, la agroindustria y la ganadería, era necesario elevar los índices de productividad e involucrar la clase política con el sector gremial agropecuario. Igualmente, diagnosticó un Santander con atractivos turísticos en los aspectos históricos, culturales, artesanales, recreativos y ecológicos, actividad que se debía fortalecer porque generaría empleo y otras fuentes de ingresos. Propuso la realización de proyectos para el desarrollo económico y ambiental porque reconocía la existencia de un grave problema con el deterioro de los recursos naturales y propuso una gestión ambiental municipal. En lo que se refiere a la vinculación de la población civil, tocó un punto fundamental: darle mayor participación a la mujer en los diferentes campos de la sociedad.

Durante la administración de Jorge Gómez, en la parte agrícola, se reconoció que era una de las actividades primordiales de la población rural y que su decaimiento se debió a la falta de apoyo por parte del Estado, entre otras cosas.

Recientemente, la actividad turística se ha posicionado en Santander. A partir de la construcción del Parque Nacional del Chicamocha –en especial con la inauguración del teleférico sobre el cañón– y las experiencias previas del turismo de aventura en las provincias de Guanentá y Comunera, las apuestas de inversión pública y privada en este sector se han potencializado considerablemente. A pesar de ello y de las proyecciones favorables, Santander desafortunadamente no cuenta en la actualidad con una institución que asuma en propiedad la coordinación, la cualificación y la ampliación de la oferta turística. No obstante, debe destacarse la labor que ha realizado el SENA, ya que las empresas generadas por sus egresados en los campos de la joyería y la industria de la marroquinería han propiciado el desarrollo de proyectos turísticos alrededor de estos sectores económicos.

En cuanto a lo que se refiere al medio ambiente, las recientes administraciones han propuesto planes en cuanto al cuidado del agua y un mejor manejo de los residuos sólidos porque la constante contaminación ha llevado al deterioro de 90% del escenario ambiental con que cuenta el Departamento. En el sector de desarrollo de la población civil, se han propuesto proyectos para niñez, juventud, tercera edad y discapacitados, así como un mejor funcionamiento de los servicios públicos en la periferia; sin embargo, estos proyectos no se han enfocado en la vinculación, sino en el cubrimiento de las necesidades básicas (salud y educación), lo que más lleva consigo una inversión.

Otros gobiernos, como el de Miguel de Jesús Arenas Prada, propusieron en la parte agrícola incentivar la producción para obtener un mejoramiento en los ingresos y, por supuesto, menos pérdidas para así lograr un sistema de agroindustrialización. En la parte del turismo, Arenas propuso dar a conocer las vías de acceso a los atractivos turísticos, ampliar el conocimiento entre los habitantes del Departamento y la formación de personal idóneo para esta función, en lo cual el SENA y otras entidades gubernamentales y privadas han tenido competencia. En lo que se refiere al medio ambiente, el gobernador Arenas Prada atribuyó el problema a la falta de pertenencia y de educación ciudadana; una adecuada formación y participación es la única manera de no acrecentar el problema ambiental. También diseñó un plan de arborización y la correspondiente administración de los bosques; además, expuso la necesidad de prevenir, capacitar y asistir a la población en casos de desastres, un proyecto que bien valdría la pena continuar. En cuanto a la vinculación de la sociedad civil, sostuvo como primera medida la recuperación de valores perdidos,

una de las razones por las que se provoca la violencia; entonces, propuso mejorar la calidad de vida a través del fomento de la gestión departamental y municipal en el ámbito social, de manera que se identificaran las problemáticas y, a partir de eso, crear un plan de acción inmediata.

Durante la administración de Hugo Aguilar Naranjo, se planteó la necesidad de prestar asistencia en el ámbito provincial a los sectores que orientaban una economía agrícola y ofrecer apoyo para el buen funcionamiento de esta actividad. En cuanto a los corredores turísticos, se construyeron vías de acceso a varios municipios, lo que permitió un mayor cubrimiento y un notable fomento en esta área económica dentro del Departamento. Este gobierno hizo énfasis en la prioridad de conservar y tratar adecuadamente el agua, además de realizar convenios con empresas ambientales para poner en marcha planes de ordenamiento en este sector. Tuvo en cuenta la participación activa del ciudadano y, de alguna forma, pretendió vincular a la población civil en la toma de decisiones para el desarrollo del Departamento. De igual manera, expuso la necesidad de fomentar el empleo para que la población superara el índice de miseria existente.

En la gobernación de Horacio Serpa Uribe, una vez aprobado su plan de gobierno, también hizo evidente su preocupación por el mejoramiento de las cuatro variables presentes en todos los planes de gobierno anteriores. En la parte agropecuaria, Santander representa parte importante en la economía nacional, lo que indica una pequeña evolución en este sector. En cuanto al turismo, se ha incrementado y se plantean metas para los próximos años, ya que el departamento de Santander, actualmente, es un atractivo natural y cuenta con una adecuada infraestructura hotelera y de servicios en los cerca de 32 municipios vinculados a este sector. En cuanto a la parte ambiental, propuso una sostenibilidad con el objetivo de aumentar la protección de las aguas y destinar presupuesto a la protección inmediata de bosques, humedales y páramos para que el impacto ocasionado por el cambio ambiental mundial no deteriore los espacios verdes existentes. En lo que respecta a la población civil, promovió la igualdad de derechos.

## **1.5 Institucionalidad sectorial**

La territorialidad de los procesos de desarrollo es dinámica, y como tal no está limitada por las fronteras político-administrativas preestablecidas. En el contexto globalizador contemporáneo es vital contar con esquemas flexibles de organización subregional, que permitan la existencia de figuras asociativas y alianzas de entidades oficiales con intereses comunes para la planificación y la gestión (*DNP, 2007*).

Particularmente, en los asuntos de orden sectorial es que surgen las principales necesidades y potencialidades superpuestas a las jurisdicciones municipales o departamentales colombianas; con falencias y aciertos, Santander no ha estado ajeno a ello.

El cuidado de los ecosistemas y la relación equilibrada de la sociedad con su entorno ambiental son condiciones indispensables para alcanzar un desarrollo sostenible, especialmente en la actualidad, por el impacto del calentamiento global y la contaminación excesiva. En Santander, la Corporación Autónoma Regional de Santander (CAS) y la Corporación Autónoma Regional para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB) son los máximos referentes institucionales en este sector. La CDMB tiene jurisdicción sobre los municipios de Bucaramanga, California, Charta, Floridablanca, Girón, Lebrija, Matanza, Piedecuesta, Playón, Rionegro, Suratá, Tona y Vetás; por su parte, a la CAS le corresponde ejercer control ambiental sobre los 74 municipios restantes del Departamento.

Formalmente la CAS y la CDMB comparten el propósito de administrar en sus jurisdicciones respectivas el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Sin embargo, cada una ha recorrido caminos muy distintos en el ejercicio de sus labores. De un esfuerzo coordinado para mitigar la erosión en la Meseta de Bucaramanga, la CDMB pasó gradualmente a convertirse en un ente especializado en la regulación ambiental, y en medio de ello ha logrado consolidar un recurso patrimonial y humano significativo. En contraste, la trayectoria de la CAS se enmarca en la paradoja fundamental de supervisar 85% del territorio santandereano, responsabilidad que al parecer sobrepasa las posibilidades de su planta de personal y genera una preocupante dispersión en su accionar.

Tal disparidad sugiere la necesidad de una redefinición estratégica de los roles y las proyecciones de estas entidades, en especial, porque bajo los parámetros de la ley 99 de 1993 (artículo 66), al contener actualmente más de un millón de habitantes, el área metropolitana de Bucaramanga debe contar con una autoridad ambiental propia de un gran centro urbano. Dicho requerimiento puede solventarse de múltiples maneras, según los intereses y las voluntades correspondientes (fusión, reasignación de jurisdicciones, reformas institucionales), pero lo fundamental es que pueda generarse una complementariedad de actores, entidades y esfuerzos del Departamento que permitan una optimización del control ambiental en términos integrales.

A pesar de los propósitos e intereses particulares de Santander, es indispensable reconocer que las dinámicas institucionales del sector gubernamental obedecen

a procesos determinados por los contextos nacional e internacional. Con la consolidación del enfoque neoliberal en las prácticas del Estado, a partir de la década de 1990, en Colombia se han desatado profundos procesos de reestructuración e integración de las instituciones públicas. En esa dinámica, la institucionalidad agrícola nacional ha sido de las más afectadas. Recientemente, han desaparecido o se han reconfigurado progresivamente entidades que apoyaban a pequeños y medianos productores (Idema) o asesoraban a las entidades gubernamentales en la formulación de sus políticas agrícolas (Umatas), por citar algunos ejemplos. Aunque cumplían funciones importantes, pesó sobre ellas la magra estela de corrupción e ineficiencia que rondaba a estas entidades, generadoras de altos costos para el Estado y barreras burocráticas para la implementación de un modelo equitativo de desarrollo rural y campesino.

Ante tal complejidad, el punto de quiebre radica en encontrar un equilibrio entre la desinstitucionalización que dificulta el necesario control estatal y una institucionalidad agrícola representativa que ha sido construida e impulsada en el país por las diferentes agremiaciones de productores, cuya experiencia y tejido organizativo pueden ser aprovechados por las entidades territoriales. Baste mencionar el caso de la Federación Nacional de Cafeteros, que ha sabido mantenerse vigente, aún con la pérdida del papel protagónico del café en la economía colombiana. Dicha interrelación deberá concebirse desde un enfoque sistémico en que las instancias de coordinación y cooperación no generen dispersiones y paralelismos, se fortalezcan los recursos en conocimientos, servicios e infraestructura y se asuman los conceptos de gerencia estratégica, economía agraria, gestión tecnológica, procesos de negociación y mercadeo (Salazar, 2000).

En los últimos tiempos, el crecimiento de las actividades agrícolas en Santander fue cuatro veces superior al promedio nacional (*Centro de Estrategia y Competitividad Uniandes, 2006*). En el marco de estas perspectivas favorables del sector se han establecido diferentes alianzas productivas, especialmente la asociación entre grupos organizados de pequeños productores y comercializadores o transformadores de sus productos que comparten riesgos y beneficios en un proyecto productivo en actividades vinculadas al agro. Una experiencia significativa de este modelo ha sido el proceso de acompañamiento brindado por la CDMB a diferentes alianzas productivas agrícolas en los municipios de su jurisdicción, que busca la promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles, el fomento y el apoyo al sector rural para la implantación de proyectos sostenibles y mercados verdes.

Las favorables perspectivas del sector agrícola en Santander han sido jalonadas principalmente por los desarrollos de cuatro cultivos: caucho, cacao, palma y

tabaco. Tal crecimiento ha sido favorecido por la conjunción de factores del orden macroeconómico, pero ha carecido del significativo apoyo de capital humano que le podrían brindar los diferentes centros de investigación e innovación establecidos en la región. El Banco Mundial (2006) encuentra que los enlaces para crear sistemas dinámicos de innovación generalmente están ausentes en el sector agrícola, las actitudes y las prácticas de los productores son un obstáculo importante y la falta de interacción entre actores afecta enormemente el proceso de innovación a través de un limitado acceso a nuevo conocimiento, bajo aprendizaje tecnológico y débil actualización sectorial. La gobernabilidad económica de un territorio se fortalece por la innovación de acciones y gestiones concretas de proyectos productivos que podría dirigir la oficina de Planeación Departamental, pues no basta con la gestión competitiva de proyectos, sino que se requiere de una política de suministro de bienes públicos de la economía que se dirija al mejoramiento de la capacidad productiva (infraestructura vial, telecomunicaciones, seguridad social y energía, entre otros).

Si bien en el sector agrícola contemporáneo la competitividad depende de la colaboración para la innovación, el mercado no es suficiente para promover la equidad. Además de una política de suministro de bienes públicos en la economía, se requiere de acciones tendientes a suprimir las prácticas antimonopolio, estimular los subsidios y promover una redistribución del ingreso mediante el cobro de impuestos a quienes tienen mayores ingresos. Por lo tanto, el sector público tiene un papel central que desempeñar en la política productiva; las intervenciones son esenciales para la construcción de capacidades y el fortalecimiento del aprendizaje; es necesario promover un amplio conjunto de actitudes y prácticas para formular una cultura de la innovación; y un ambiente facilitador es un componente importante de la capacidad de innovación. Las secretarías de Agricultura y Planeación de Santander, apoyadas en la institucionalidad gremial, académica y ciudadana del Departamento, necesitan identificar tales circunstancias y promover los apoyos y asociaciones correspondientes para implementar una política orientada a la seguridad alimentaria del territorio, la calidad de vida de las poblaciones campesinas y el apoyo a la preservación de los ecosistemas estratégicos con la respectiva identificación de las potencialidades de las zonas rurales.

En medio de estas dificultades institucionales, en Santander también se han configurado alternativas de asociación y organización sectorial dignas de mencionar. La Agencia para el Desarrollo Económico Local (ADEL) es una forma institucional propuesta desde el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, cuyo propósito es construir consensos sobre un modelo de desarrollo económico local y de los procesos subregionales. La idea de este modelo es poner en marcha un

funcionamiento sistemático y coordinado de actores sociales y factores productivos para consolidar la competitividad<sup>5</sup> (Ariza, 2011).

Para que la aplicación de este modelo logre el impacto deseado, se requiere del empoderamiento real de las ADEL entre los actores y grupos gestores del desarrollo en Santander. Que en general estas cuenten con los recursos y la potestad necesaria para canalizar los intereses, las necesidades y las posibilidades de sus áreas de influencia, con el fin de formular iniciativas que generen un impacto favorable en la sociedad santandereana.

Valga destacar que desde el año 2006 la Cámara de Comercio de Bucaramanga decidió liderar una nueva iniciativa de competitividad, con el apoyo del Centro de Estrategia y Competitividad de la Universidad de los Andes que realizó el diagnóstico general y formuló algunas recomendaciones para incrementar la competitividad regional. En desarrollo de tal iniciativa la Cámara viene apoyando el Comité de Competitividad Regional<sup>6</sup> y el programa de Empresarios por la Educación. A la par de estos procesos, también se impulsó el Comité – Universidad – Empresa – Estado (CUEE) de Santander. El modelo del CUEE se sustenta en una premisa básica:

Es necesario superar la ruptura existente entre el mundo empresarial y el académico, además de eliminar la desarticulación existente de las políticas, impulsadas por los diferentes actores, sobre el desarrollo del medio científico y tecnológico, el mayor responsable de los saltos positivos en los niveles de desarrollo al que llegan algunos países (Guerrero, 2009, P.14).

Dicha entidad se proyecta como un órgano de articulación entre la academia, el sector productivo y las entidades estatales competentes del orden regional y del orden nacional, cuyo fin es promover la innovación y la pertinencia en la formación de capital humano calificado para la actividad económica, y de esta forma impactar la competitividad del Departamento. Al igual que con las ADEL, el éxito de su gestión dependerá sustancialmente del empoderamiento que pueden generar en la sociedad

5 Tomado de: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--&x=51701> Consultado: julio 1 de 2010. Actualmente, existen la Adel Metropolitana y la Adel Vélez, que congregan a actores del sector público y privado como alcaldías, entidades educativas, empresas e instituciones mixtas. Sus potencialidades aún están por desarrollarse, pero han logrado aciertos, como la cadena productiva del bocadillo, el mercadeo territorial de Santander y recientemente la propuesta de organización de un "clúster" ('racimo' o aglomeración territorial de empresas estrechamente relacionadas entre sí) para el sector turístico. Quizás el aspecto más valioso de las experiencias de estas Adel ha sido la articulación de los actores del desarrollo en sus correspondientes subregiones en torno a proyectos estratégicos, por lo que su replicación en las otras provincias santandereanas se constituye en la principal opción para fortalecer la territorialidad de estas zonas de forma planificada y sostenible.

6 El Comité de Competitividad Regional 'Santander Competitivo' es una institucionalidad que promueve la formulación de proyectos que permitan consolidar a Santander como territorio competitivo. Se articula al Sistema Nacional de Competitividad y es el espacio para generar ideas y hacer seguimiento a los objetivos y metas que señale la región en materia de desarrollo económico. Una de las tareas pendientes es la conformación del "clúster" del gas y el petróleo que permitiría congregarse a proveedores que pueden beneficiarse de los desarrollos industriales proyectados en este ramo para Bucaramanga y el Magdalena Medio.

santandereana. No obstante, la idea de considerar a la universidad como una empresa desvirtúa la posición de la Unesco en 1995 y 1998, que definió claramente a la educación como un bien social para impulsar el desarrollo humano sostenible. Esta idea de universidad-empresa, avalada por el Banco Mundial y por aquellas voces que consideran que el mercado educativo es posible siempre y cuando se regule de manera correcta, considera que las inversiones en el sector educativo se cuantifican mediante diversos indicadores para establecer la relación: maximización de utilidades bajo restricciones financieras.

La educación universitaria pasa a ser cuantificada, planeada y controlada en términos de producción y eficiencia como si fuera una empresa más para el mercado y la rentabilidad. Para alcanzar estas metas, se recurre a los imaginarios constituyentes de la calidad y la innovación. El primero se adquiere mediante una eficacia que orienta las acciones a la adquisición de conocimientos, capacidades y habilidades mediante la maximización de las acciones. El segundo se alcanza por intermedio de la eficiencia; léase también “adaptación e innovación”, es decir, mediante el descubrimiento de nuevas formas de productividad (especialmente tecnológicas). La formación bajo estos parámetros ha establecido un modelo profesional con base solo en estándares e indicadores, sin detenerse a pensar en una política educativa más incluyente. Lo cierto es que hoy el Estado, por un lado, desatiende su responsabilidad financiera educativa; por el otro, regula las políticas curriculares y de aprendizaje y entiende la evaluación como una medida y control de rendimiento y no como un proceso que diagnostica la realidad en sus múltiples dimensiones para operar sobre ella (Acedo, T.; 2010).

## 1.6 Presencia de las provincias en los planes de gobierno

Como se expuso anteriormente, las provincias santandereanas existen de manera cultural, ya que a partir de la Constitución de 1991 quedaron excluidas de su conformación como entidades territoriales legalmente; es por esto que no hay administraciones provinciales como tal; no obstante, estas son importantes dentro de los planes departamentales. Esta división provincial es benéfica por el principio de la homogeneidad, pues permite que cada municipio perteneciente a una provincia se identifique con otro de la misma, lo que a su vez lleva a que un plan de desarrollo provincial resulte más cómodo, en lugar de uno para cada municipio.

Aun así, las provincias no son tomadas en cuenta con las mismas consideraciones y prioridades que se dan a Bucaramanga y su área metropolitana; el único plan de gobierno en las últimas administraciones que ha enfatizado en el desarrollo de

las provincias fue el de Hugo Aguilar Naranjo con el propósito de crear núcleos provinciales. El citado exgobernador propuso una articulación para el desarrollo de las provincias mediante la seguridad, la inversión y la creación de comités reguladores; es decir, ofrecer asistencia en el ámbito provincial.

Para que las provincias no perdieran su valor cultural, se realizarían consejos de gobierno en que se vinculaban el sector público y privado para el bien departamental, ya que en provincias como García Rovira, Guanentá y Vélez, buena parte de su población carece de las condiciones mínimas para vivir dignamente. En la pasada administración, el gobernador Serpa Uribe también hizo énfasis en la necesidad de un proceso de planificación provincial para ejercer un ordenamiento departamental.

**Área metropolitana de Bucaramanga.** El plan de desarrollo para el área metropolitana de Bucaramanga, realizado en marzo del año 2000 bajo la administración de Jorge Gómez Villamizar, tuvo en cuenta los criterios nacionales y las leyes para los planes de ordenamiento territorial. Se pretendía que Bucaramanga y su área metropolitana se constituyeran en un modelo para que esta región se convirtiera, a su vez, en ejemplo de desarrollo con la superación de las carencias de vivienda y espacio público, entre otros temas de vital importancia en el ámbito social. Es básicamente la conformación del territorio el principal argumento que se trata en este texto. Ahora bien, este plan pretendió ponerse en marcha, una vez aprobado, para ser ejecutado en un lapso de 25 años en los que se esperaba ver el área convertida en una tecnópolis que cubriera las necesidades básicas presentes y las que pudieran presentarse en un futuro a mediano plazo.

El plan dio por sentados hechos hacia el futuro con el argumento de que la región se prestara para resultados como la conformación de redes viales de tipo internacional, convertirse en un destino turístico y en uno de los principales centros de desarrollo tecnológico del país, entre otros. Pero uno de los problemas de este plan prospectivo es solo es analizado en la variable del tiempo y no conserva un análisis real de recursos presupuestales, por lo que sería deseable efectuar una revisión y evaluación de su ejecución, así como la necesidad de introducirle modificaciones, acorde con las recientes discusiones sobre la creación del Distrito Metropolitano o las directrices dadas por el Banco Interamericano de Desarrollo para construir ciudades sostenibles, con Bucaramanga como una de las ciudades piloto para comenzar a implementar este proyecto. Cabe señalar que este plan, más que territorial, llevaba consigo un contenido social en que la educación, la innovación y la tecnología, en conjunto con los valores culturales, es un beneficio para la comunidad heterogénea existente en Bucaramanga y su área metropolitana; por lo tanto, se hacía énfasis en la necesidad de preservar un medio ambiente sano, y a su vez mejorado, también

en lo que respecta a los servicios públicos, la sanidad y el progreso en los medios de comunicación. En el análisis de la malla vial, Bucaramanga y su área metropolitana se constituían en un centro de rutas intermunicipales e internamente se promovía la construcción de nuevas avenidas que lograrían la descongestión de la ciudad; en la parte rural, también se pretendía actuar, pero no es tan asistida esta variable como la que corresponde al crecimiento urbanístico. El problema que surge es la necesidad de realizar un seguimiento del plan expuesto para cada municipio y, a partir de esa premisa, fortalecer la parte de ordenamiento territorial. A la vez, realizar un seguimiento financiero e institucional para ejecutar el plan descrito.

El documento titulado *Planeación territorial del área metropolitana de Bucaramanga*, con fecha 27 de octubre de 2005, bajo la administración de Hugo Aguilar Naranjo, propuso un plan de organización territorial donde se incluyera una serie de alternativas no solo para el mejoramiento del territorio mismo, sino de la comunidad en general. Adujo este documento que el gobierno aún estaba apartado de la realidad y no se involucraba de la mejor manera para el cumplimiento de los planes. La planeación de este documento tuvo una duración, aproximadamente, de tres años, lo que indica que lo antecede un estudio del que se obtuvieron variables como la ciudad integradora, incluyente y participativa, educación y cultura, competitividad, hábitat sustentable, gestión pública eficiente y la metrópolis integrada regionalmente. Cada uno de estos puntos, con sus propuestas por desarrollar. El único problema es que se trataba de un proyecto muy ambicioso para el tiempo de ejecución, que sería de diez años, en los que se pretendía obtener crecimiento, desarrollo y participación, entre otros. El proyecto contaba con una visión muy amplia para el tiempo establecido (2005-2015) por lo que la viabilidad en cuestión de tiempo se quedaba corta y, en cuanto a cobertura, se inclinaba mucho a la parte de Bucaramanga.

Comparativamente, los dos planes para el área metropolitana de Bucaramanga presentan algunas diferencias; por ejemplo, el tiempo de ejecución. En el primer plan se proyecta ejecutarlo en un lapso de 25 años, mientras en el segundo, más ambicioso, solo se proyecta su ejecución en un lapso de diez años. En cuanto al territorio, se ignora el sector rural que requiere de una mayor atención y debe ser incluido. Ahora bien, la visión de cada uno de los planes se relaciona entre sí, aun cuando el primero se inclina más a la parte territorial y el segundo, al mejoramiento de la calidad de vida de la población. No obstante, es preciso anotar que ambos planes persiguen el mismo fin: elevar el nivel de vida de la comunidad.

**Provincia Comunera.** El plan prospectivo para la provincia Comunera fue presentado en el año 2006 por la gobernación de Santander y la Secretaría

de Planeación, bajo la administración de Hugo Aguilar Naranjo. Con el título *Plan prospectivo y estratégico de la provincia Comunera 2025*, este proyecto contó con un equipo especializado en su elaboración, en que se expuso un programa para el progreso de esta provincia; se concentró en proponer ideas con base en las necesidades más apremiantes y que, a la vez, tenían un viso de realización con la vinculación de la población civil en los procesos de desarrollo, un fuerte impulso de la producción agropecuaria y más oportunidades de educación, entre otros. Se pretendió implantar un modelo, habida cuenta de variables como el sistema geopolítico, lo económico y lo social.

Este plan prospectivo se basó en teorías que han sido funcionales en otros lugares, y aunque el equipo de trabajo estuvo constituido por personal idóneo, falta ver hasta qué punto las características de la provincia permiten que dichas teorías sean viables y certeras a la hora del desarrollo. De esta forma, el plan se centra en una descripción de la provincia, que a su vez lleva a conocer sus problemas, entre ellos, que cuenta con pocas vías de acceso, la parte ambiental está descuidada, existe una alta producción agrícola en productos de pancoger y una baja infraestructura para el desarrollo de la industria turística. Para presentar este proyecto, se contó con la participación de la población civil, y a partir de esto surgieron las propuestas en las variables turismo-cultura, agricultura, redes urbanas, y se tocaron los temas de educación y medio ambiente. El objetivo es formar un territorio productivo y competitivo en el ámbito provincial, inicialmente con seis macroproyectos: tres económicos, dos de infraestructura y uno de recursos naturales. Estos proyectos están planteados para cumplirse antes del año 2025. El plan destaca las falencias de la población y propone proyectos que no abarcan todas las necesidades, solo las más apremiantes; aun así, otras carencias no deben descartarse; sin embargo, es importante reconocer que es innovador el hecho de que se vincula a la población civil en la discusión de estos temas.

**Provincia de Mares.** El plan titulado *Documento diagnóstico de la provincia de Mares* fue elaborado en Bucaramanga en 2007 bajo la administración del gobernador Hugo Aguilar Naranjo. En este plan, como primera medida, se abordan teorías y definiciones para empezar a sentar las bases ante las cuales se establece una prospectiva; después, se reconocen las características propias y más relevantes del territorio y se determinan las variables específicas para detectar falencias. Estas variables son la economía (actividades agroindustriales y minero-energéticas), las condiciones ambientales, los servicios públicos, el turismo, la educación, la vivienda y la salud. Una vez establecidas las variables, empezaron a evidenciarse las falencias existentes y de esta manera se estableció un medio para contrarrestar las fallas, que no son nuevas, pues ya se habían revisado planes anteriores para determinar

si los problemas encontrados continuaban presentes; además de lo anterior, la desigualdad, causa de traumas en la población civil, por lo que se propuso ampliar “la inversión pública, la actuación de los gobiernos locales y las transferencias entre regiones” (*Gobernación de Santander, 2007*).

Uno de los problemas más representativos es que Barrancabermeja como capital y centro petrolero capta la atención del gobierno nacional y regional, mientras que las otras localidades son catalogadas como rurales y, por lo tanto, presentan más necesidades. Este plan concentra toda su energía en detectar los problemas y las propuestas van vinculadas hacia la actividad petrolera y la cercanía al río Magdalena; sin embargo, la población civil es consciente de que necesita del acompañamiento de la parte gubernamental para que este proyecto se lleve a feliz término.

**Provincia de Vélez.** El plan prospectivo para la provincia de Vélez fue realizado por la gobernación de Santander en conjunto con la Secretaría de Planeación y el Consejo Departamental de Planeación en 2003 y está proyectado hasta el año 2015. Este plan como primera medida empieza por plantear las teorías y los escenarios tendenciales y se concentra en los ámbitos social, económico, político y, por supuesto, el aspecto territorial. El proyecto se concentra en construir un escenario apropiado para poner en marcha prácticas de desarrollo con base en la agricultura, lo que hace evidente que la población rural en este sector es representativa.

Como variables, se encuentran el crecimiento agroindustrial, la relación provincia-ambiente y la cultura con enfoque turístico. Para que los objetivos puedan ser realizados, se necesita que la población se concientice de su realidad y sea parte activa en la ejecución del proyecto. Esta región cuenta con el problema del conflicto armado, los cultivos ilícitos, la deficiencia en planes municipales y la búsqueda de intereses para unos pocos; por lo tanto, el proceso se puede tardar mucho más de lo presupuestado.

Se presentan propuestas de crecimiento en la infraestructura, el turismo, la administración pública, la agroindustria y el desarrollo social; propuestas que serían viables si existiera el escenario deseado. Pero es un proyecto bastante idealista, pues se espera que la actuación del gobierno se ponga en marcha de manera inmediata.

**Provincia de García Rovira.** El plan prospectivo para esta provincia, realizado en 2005 por la Gobernación de Santander bajo la administración de Hugo Aguilar Naranjo, tiene un margen de acción hasta el año 2030. En este se plantea una visión histórica y se procede a un análisis de tipo geográfico y demográfico y se

detectan algunos problemas que presentan la población, tales como la desmejora en educación, salud, medio ambiente y vías de comunicación, entre otros. El análisis se hace con el objetivo de plantear propuestas claras y viables en el periodo estimado. En la medida en que se analiza la situación de la población civil, se plantean los problemas de la provincia y también se evidencia que hay una buena presencia de población rural con actividades económicas vinculadas a la tierra y los productos de pancoger. Una vez detectados los problemas, se establecen cinco propuestas, cada una con subpropuestas viables en las que se plantea la protección del medio ambiente con la siembra de bosques y optimización de la agricultura; la inversión educativa para que los ciudadanos sean competentes a la hora de aspirar a un empleo de calidad; el turismo como opción de generación de empleo; el mejoramiento de las vías de comunicación y transporte; la necesidad de reafirmar la identidad cultural; la vinculación de la población a proyectos sociales de corto, mediano y largo alcance, así como proporcionar a esta población mejores servicios de salud, vivienda y la optimización de servicios públicos. Las propuestas de este plan son claras y bien presentadas en su base de tiempo. También es importante resaltar que cuenta con un estimativo del presupuesto necesario para su cumplimiento.

De acuerdo con lo expuesto en los planes de gobierno para las provincias santandereanas, se establecen las siguientes prioridades:

- Un audaz plan de construcción y mantenimiento de los corredores viales que lleve al Departamento a interconectarse directamente con Venezuela, las costas Atlántica y Pacífica y el centro del país. Igualmente, para las vías secundarias y terciarias, con propósitos de integrar el Departamento, y el desarrollo y mantenimiento de la malla vial en el interior de las provincias.
- Incentivo al turismo. Es necesario establecer un gran despliegue publicitario en que se destaquen las condiciones propicias para propios y extraños que visiten la región. Se cuenta con una excelente infraestructura hotelera, medios de transporte eficiente y calidad humana, entre otros, que convertirían al departamento de Santander en una importante zona para el desarrollo y la práctica de turismo deportivo o cultural. Actualmente, se cuenta con instituciones que se ocupan de proporcionar los conocimientos tecnológicos necesarios; sin embargo, se hace imprescindible una capacitación avanzada que lleve a los profesionales especializados en esta materia a aprovechar la formación adquirida.
- También es necesario llevar a cabo las propuestas presentadas por el Gobierno nacional en lo que corresponde a la construcción y el mejoramiento de vivienda. El déficit en esta materia, aunado al desplazamiento, ha llevado a engrosar los cordones de miseria y asentamientos precarios alrededor de ciudades como Bucaramanga, Barrancabermeja y San Gil.
- Es imperativo establecer de qué manera se puede mejorar el sistema educativo y de salud en todo el Departamento. Se necesita construir escuelas y colegios que faciliten el acceso de todos los niños y jóvenes a la educación básica y secundaria, con un cuerpo docente idóneo y capacitado. Del mismo modo, la construcción y el equipamiento de centros de salud con personal profesional que permitan atender las necesidades de sanidad de la población.

- En lo referente al medio ambiente, es necesario concientizar a la población en cuanto al uso de biodiésel y gas natural para que se reduzca la contaminación del ambiente. Aunque la producción agroindustrial no está desarrollada a gran escala en el Departamento, es necesario buscar mecanismos que minimicen las emanaciones de gas carbónico y otros desechos tóxicos que provocan estas factorías.
- Una de las fuentes de riqueza más importante, pero también más ignorada, en el departamento de Santander es la producción agropecuaria. El Departamento tiene una población campesina, aproximadamente de 25%, por lo que deben desarrollarse planes que busquen no solo estimular la producción de cultivos de pancoger, sino también cultivos que generen ingresos a mediano y largo plazo para dicha población.
- En el aspecto de la economía extractiva, buena parte de los recursos mineros se encuentran en zonas de protección ambiental, lo que implica desarrollar modelos de minería sostenible y tecnologías verdes, así como limitar los impactos ambientales que puedan llegar a producir los grandes macroyectos que actualmente se están ejecutando en la región.
- Si bien una de las fuentes de riqueza es la producción campesina, no se puede desconocer que en el departamento de Santander, en las zonas densamente pobladas, la actividad comercial es la más importante. Es necesario desarrollar mecanismos de asociatividad y complementariedad entre los pequeños y medianos productores de los sectores comercio, industrial y servicios, especialmente del sector turismo.
- En el departamento de Santander se ha destruido 17% de los bosques para siembra de pastos y, en el peor de los casos, de cultivos ilícitos. Lo anterior ha llevado a la sequía de los ríos y las quebradas, la consiguiente reducción de oxígeno y la desaparición de especies endémicas, y un gran impacto de las variaciones climáticas, especialmente las épocas de lluvias, en el territorio regional. Es urgente empezar un ambicioso plan de reforestación protectora y producción-protectora, especialmente con especies nativas, proteger las especies en vía de extinción, ampliar y delimitar las áreas de protección y volver a disfrutar del restablecimiento de las fuentes hídricas.
- La participación de la población civil es de vital importancia. Sin el concurso de la población no es posible cumplir con los planes en los tiempos estipulados.

Estas son algunas de las propuestas que necesitan de atención inmediata, sin demeritar las otras necesidades que se presentan a diario; sin embargo, para que se pueda ejecutar todo lo expuesto, se necesita la disponibilidad del Gobierno y un presupuesto adecuado.

Para el año 2030, se espera que Santander haya encontrado soluciones a los problemas más significativos anteriormente expuestos. Se espera que la región haya mejorado sustancialmente las vías intermunicipales para favorecer el crecimiento del Departamento. De esta manera, el turismo ya contaría con un alto índice de acogida, y como una fuente de ingresos y de empleo rentables. En cuanto a lo que corresponde a la población civil, el índice de miseria disminuirá significativamente, pues los planes de vivienda de interés social aumentarían; así mismo, el acceso a la educación gratuita y a la seguridad social, de manera que gran parte de la población

pueda contar con el cubrimiento de estas, que son en últimas las necesidades más apremiantes de la comunidad. Igualmente, se espera que el Departamento cuente con una óptima infraestructura tecnológica, y su adquisición se hará presente en la medida en que la educación y el empleo estén presentes tanto en la parte urbana como en la rural. En lo que corresponde al medio ambiente, estarán establecidas alianzas con empresas encargadas de la conservación y la recuperación de los bosques, que deben ser rescatados con urgencia para sostener la fauna y la flora que hasta este momento existe. En torno al aspecto de la producción agrícola, las familias campesinas habrán contado con incentivos por parte del gobierno para el mantenimiento y el crecimiento de su medio de subsistencia, de manera que logren estabilidad económica a largo plazo.

Todos estos proyectos serían llevados a cabo con la colaboración de la población civil y de la administración departamental, pues cada iniciativa se realizaría de manera consciente y comprometida por ambas partes. Al abordar la ejecución de los planes anteriores, es necesario establecer el orden de prioridades para que en el tiempo establecido, con estrictos seguimiento y veeduría, se puedan cumplir a cabalidad. Lo anterior quiere decir que se espera que el departamento de Santander para el año 2030 sea un modelo de desarrollo nacional, puesto que las necesidades más apremiantes de la población han sido cubiertas en su totalidad como resultado de un proceso de desarrollo sostenible, equitativo y más armónico, no solo en relación con la naturaleza, sino también en los diferentes grupos humanos y las regiones del Departamento.

Cada una de las provincias o subregiones debe formular sus propios proyectos estratégicos que potencien la productividad, la generación de ingresos, el empleo y –por ende– el desarrollo. Para ello, es importante establecer alianzas público-privadas, generar asociaciones, consensos, etc., entre alcaldes, concejales, empresarios y todas las organizaciones políticas, económicas, administrativas y culturales de la sociedad civil. Por su parte, la administración departamental debería fortalecer la capacidad de planeación y de formulación de dichos proyectos en las subregiones e implementar presupuestos más participativos, que favorezcan la equidad territorial y social.

**Tabla No. 9** Cuadro evaluativo de la problemática existente en el departamento de Santander

<b>Problema</b>	<b>Causas</b>	<b>Consecuencias</b>	<b>Soluciones</b>
Dentro del Departamento, existen vías en muy mal estado. Deben construirse corredores viales que brinden una mayor comodidad para los viajeros que ingresen a Santander.	No ha habido un compromiso auténtico de las administraciones locales, regionales y nacionales al respecto, lo que ha llevado al deterioro de las vías y al uso de rutas alternas. Aunque este problema ha sido evidenciado hace algún tiempo, y se han hecho propuestas para contrarrestarlo, no se ha mostrado mayor interés a la hora de trabajar frente a estas dificultades.	Incomodidad a la hora de desplazarse porque las vías internas están en mal estado; incluso, se reconoce que hay rutas que parecen caminos de herradura. Por lo tanto, se toman vías alternas, lo que implica incomodidad y más tiempo para cualquier desplazamiento, así como mayores costos y pérdidas para los sectores productivos.	Un intensivo plan de construcción y mantenimiento de los corredores viales que lleven al Departamento a interconectarse directamente con Venezuela, las costas Atlántica y Pacífica y el centro del país. Igualmente, las vías secundarias y terciarias que integran el Departamento deben tener adecuados desarrollo y mantenimiento.
Falta de incentivos para desarrollar el sector turismo.	Hasta el momento, el Departamento se ha conocido en Colombia como destino turístico, pero necesita mayor promoción y mostrar atracciones que aún no son tan evidentes.	Que el posicionamiento del turismo en el ámbito departamental no sea una actividad económica representativa.	Es necesario establecer un gran despliegue publicitario que destaque las buenas condiciones hoteleras e infraestructura para propios y extraños que visiten la región. Se deben destacar criterios como los medios de transporte eficiente y la calidad de los servicios, la integración y asociación de los diferentes actores de la cadena turística y la calidad de la atención al turista.
Poca inversión en el desarrollo tecnológico.	Actualmente, el desarrollo tecnológico se hace necesario en todos los campos. La administración, conocedora de esta necesidad, aún no muestra interés ante la educación y la capacitación pertinente que la población requiere.	Más tiempo en aprendizaje y producción, pues las ayudas tecnológicas aminoran el tiempo y proporcionan comodidad, si saben utilizarse adecuadamente.	Existen instituciones que proporcionan los conocimientos necesarios sobre este aspecto; sin embargo, es imprescindible una capacitación más avanzada que lleve a los profesionales especializados en esta materia a aprovechar la formación adquirida, además de la masificación en el uso de las TIC y la ampliación de la banda ancha en Internet.

<b>Problema</b>	<b>Causas</b>	<b>Consecuencias</b>	<b>Soluciones</b>
Crecimiento de la pobreza.	Pocas oportunidades de empleo y de vivienda digna; baja actuación de la administración ante esta problemática.	Los focos de pobreza en el Departamento crecen desmedidamente por diferentes causas. La administración ha tardado en tomar medidas al respecto.	Es necesario llevar a cabo, urgentemente, las propuestas presentadas por el Gobierno nacional en lo que corresponde a la construcción y el mejoramiento de vivienda. El déficit en esta materia, aunado al desplazamiento, ha llevado a engrosar los cordones de miseria alrededor de las capitales provinciales. Se requiere potenciar la generación de oportunidades en el Departamento.
Falta ampliar la cobertura educativa y extender los servicios de salud a muchos municipios del Departamento.	El acceso a la educación y a la salud en el ámbito departamental cubre a la gran población de las ciudades; no obstante, los habitantes de la periferia y la población menos favorecida tienen bajo nivel de cobertura y baja calidad en la oferta de estos servicios.	Es claro el rompimiento de la cadena de la educación, pues muy pocos de quienes comienzan su proceso educativo logran llegar a la educación superior. En el sector de salud, aún persisten enfermedades y situaciones que ya deberían estar controladas.	Se deben construir escuelas y colegios con fácil acceso a la población menos favorecida; además, deben contar con docentes idóneos y capacitados. Del mismo modo, es muy importante la construcción y el equipamiento de centros de salud con profesionales en las ramas de cirugía y pediatría que permitan atender las necesidades básicas de salud de la población más vulnerable.
Contaminación.	Falta de conciencia ciudadana y de educación ambiental.	Alto índice de contaminación y daños irreparables al ecosistema.	Es necesario propiciar el uso masivo de biodiésel y gas natural para aminorar la contaminación. También se deben buscar mecanismos que reduzcan las emisiones de gases letales desde las fábricas y las empresas agroindustriales, implantar sistemas de tratamiento a los residuos sólidos y líquidos y proteger los ecosistemas naturales.

<b>Problema</b>	<b>Causas</b>	<b>Consecuencias</b>	<b>Soluciones</b>
Incentivar el desarrollo de la economía agrícola.	No se han hecho evidentes los incentivos para la población rural que vive de actividades agropecuarias.	La población rural se limita al cultivo de productos de pancoger y con estos ingresos atienden sus necesidades inmediatas. No se ha propiciado una economía expansiva al respecto ni generalizado las posibilidades que brindan los productos verdes y agroecológicos.	En este campo, deben desarrollarse planes que busquen no solo la producción a pequeña escala, sino también cultivos que generen ingresos a mediano y largo plazo. Es necesario, además de la restitución de tierras, garantizar una política de desarrollo rural.
Poca participación de la población civil en las propuestas para contrarrestar las necesidades más apremiantes de la comunidad.	La poca preocupación de los habitantes por hacer parte del proceso de mejoramiento; la gran mayoría considera que este compete solo a la administración y por consiguiente a los gobernantes.	La administración evidencia los problemas que están a su alcance y elabora las propuestas para contrarrestarlos, pero la inconformidad de los habitantes demuestra que las necesidades no han sido solucionadas óptimamente; es decir, hay poca confianza en la efectividad de la participación social en los procesos de planificación y desarrollo de las propuestas.	Debe existir un verdadero compromiso de la administración y la población civil. Sin el concurso de la comunidad en las zonas donde se pondrán en marcha los planes, no es posible cumplir con las propuestas en los tiempos establecidos.
Sostenibilidad del sector minero.	Poca inversión de las empresas a cargo de esta actividad para garantizar la seguridad de los empleados y para las explotación del sector minero, con técnicas amigables con el medio ambiente y con responsabilidad social.	Durante una emergencia, no existen el personal ni la capacitación adecuados para contrarrestarla, y la mayor parte de su explotación se realiza en conflicto con el medio ambiente.	Tanto la pequeña minería, explotada en forma artesanal, como la gran minería, deben realizarse en forma sostenible. Son urgentes la formulación de un plan de desarrollo minero para el Departamento y el fortalecimiento de las autoridades ambientales y la capacidad de regulación para el sector, así como la búsqueda de alternativas productivas para la población asentada en áreas de protección con potencialidades mineras para disminuir la presión social y la situación de dicha población, que se considera perjudicada al no poder explotar estos recursos naturales.

<b>Problema</b>	<b>Causas</b>	<b>Consecuencias</b>	<b>Soluciones</b>
Poco reconocimiento de la pequeña y la mediana empresa.	Los pequeños y medianos empresarios no acuden a las ayudas del Gobierno porque no tienen la información suficiente acerca del acceso a los subsidios, las líneas y los mecanismos de crédito, innovaciones tecnológicas y condiciones favorables de mercados, y todo ello se traduce en baja productividad y rentabilidad de sus actividades productivas.	Las actividades productivas y comerciales desarrolladas por la pequeña y la mediana empresa pueden sufrir un estancamiento por falta de inversión, de manera que su desarrollo se tornaría complicado.	En las zonas densamente pobladas de Santander, la actividad comercial es la fuente económica más importante, así como también es predominante la existencia de la pequeña y la mediana empresa, por lo que es necesario implementar nuevos modelos productivos, generar condiciones que favorezcan el ambiente asociativo, la complementariedad y la formación de cadenas productivas, entre otros aspectos.
La tala de los bosques ha provocado la afectación de ecosistemas estratégicos, la cantidad y la calidad de los recursos hídricos, la extinción de especies nativas y de especies animales, y ha aumentado la vulnerabilidad del territorio ante la eventualidad de ocurrencias de desastres naturales.	Poca atención y descuido por parte de la población y, a su vez, de la administración y las autoridades ambientales. Además, los cultivos ilícitos, la fumigación intensiva y las prácticas de ganadería extensiva han sido factores decisivos para incrementar los impactos ambientales negativos sobre el territorio,	Las consecuencias serían gravísimas en los ámbitos departamental y nacional. En la gran mayoría de atentados contra el ambiente, los daños son irreversibles.	Es urgente empezar un amplio plan de reforestación con árboles nativos, proteger las especies en vía de extinción y proveer el restablecimiento de las fuentes hídricas, además de favorecer las actividades “silvopastoriles” y de reforestación protectora-productora.

## 1.7 Sostenibilidad financiera

Para que un plan prospectivo otorgue oportunidades de mejora para cualquier territorio donde se ponga en práctica, es necesario que se evidencie un compromiso sincero por parte del Gobierno, y, más aún, porque los ciudadanos creen en una democracia formal y real, y son las mismas personas quienes eligen sus representantes, que deben velar por el bienestar de determinada región.

Para el caso del departamento de Santander, actualmente, las provincias son entidades culturales poco reconocidas en materia político-administrativa, ya que no cuentan con un modelo o forma de administración de tipo provincial, como es el caso de los municipios y los departamentos. Esta inoperancia se explica porque cada

municipio tiene su propia administración, pero las provincias, no. Sin embargo, para el Gobierno departamental, podría resultar más fácil reconocer las provincias o las subregiones conformadas por varios municipios por medio de asociaciones, y con sus principios de homogeneidad cultural y proyectos estratégicos plantear soluciones desde una orientación provincial o subregional, y no municipal. Es evidente que quienes viven en la periferia sienten de manera cercana la ausencia de legalidad provincial, es decir, la falta de un organismo colegiado que atienda sus necesidades, pues aunque se cuenta con una entidad administrativa local, es complicado que la Gobernación solucione los problemas municipio por municipio.

De este modo, es también importante destacar que en la demografía en las provincias Comunera, García Rovira y Guanentá hay pocos cambios en variables como la economía, la educación y la salud, entre otras, y es indudable la falta de atención por parte de la administración departamental para dichas provincias; sin embargo, a pesar de lo anterior, no se evidencia ningún tipo de cumplimiento cabal para los planes prospectivos. Es importante, en primera instancia, un reconocimiento del problema por parte de la administración y una reanudación de los planes de intervención.

Actualmente, no hay una dependencia administrativa que se ocupe directamente de las provincias en general, especialmente de su situación y sus problemas. El núcleo, es decir, la capital de provincia, generalmente está ubicada en una categoría más alta que el resto de municipios. La parte administrativa podría hacerse cargo de estrechar sus relaciones con las demás poblaciones de la región para hacer llegar las propuestas hasta la Gobernación. Independientemente de este hecho, los recursos municipales son parte importante del desarrollo, pero si no hay recursos no puede generarse un desarrollo sostenible claro y ejecutable.

Según la Constitución, en su artículo 156, todas las poblaciones de las provincias pueden ser incluidas en el régimen municipal. Así, una localidad con más de quinientos habitantes entra en este régimen y, obviamente, todas las poblaciones superan este número. El punto es que, debido al estancamiento social y económico, la administración se convierte en un mero gasto para localidades con tan pocos habitantes y sin impacto en la productividad. La propuesta sería plantear esquemas de ordenamiento, identificar los territorios que puedan ofrecer a través de una economía rentable una calidad de vida óptima para los habitantes—esto, para el caso de las ciudades más pobladas—, y en las jurisdicciones de menor población, analizar qué actividades, además de la agricultura, sean realizables y promuevan empleo y crecimiento económico. Es primordial que las vías que conectan las provincias se encuentren en óptimas condiciones para que el Gobierno departamental pueda

monitorear los planes propuestos. De esta forma, se puede ejercer de nuevo un desarrollo sostenible en que la población encuentre en su lugar de origen un sitio para mantenerse económicamente y pueda construir alternativas de calidad de vida para la familia. Con el mejoramiento de las vías intermunicipales, se puede también empezar a inspeccionar más de cerca el desarrollo en los poblados alejados de los centros provinciales, para que el presupuesto vaya directamente a la solución radical de los problemas y no se enrede en paliativos para las situaciones adversas que actualmente tienen las provincias santandereanas.

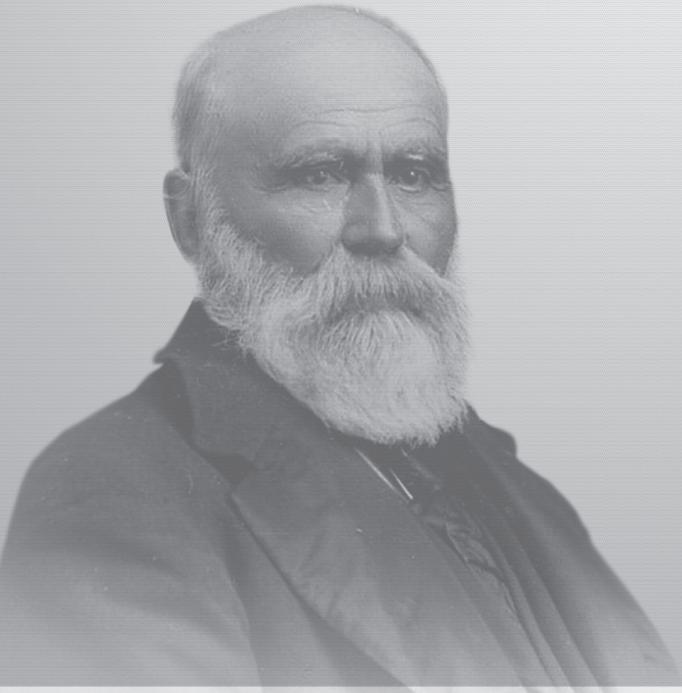
Si se ejerce una veeduría seria y consciente por parte del gobierno, para el año 2030 se podría evidenciar un cambio fundamental: primero, en el estímulo a la economía a través del mejoramiento de las vías de acceso y, además, con nuevos empleos en labores diferentes a las tradicionalmente conocidas; asimismo, los problemas en educación y salud ya estarían solucionados con los planes de inversión a corto plazo, lo que permitiría cubrir las necesidades más urgentes de la población en general. Además, ya se habría establecido un vínculo más estrecho entre los núcleos provinciales, es decir, las capitales de las provincias y los municipios, de manera que sea evidente el compromiso por parte de la administración departamental.





2

# CLASIFICACIÓN DEL TERRITORIO





## 2. Clasificación del territorio

Según las proyecciones poblacionales de Santander para el año 2009, con base en censo DANE 2005, 74,08% de la población departamental vive en las cabeceras urbanas y 25,91% vive en el resto del territorio departamental. Los cinco municipios más urbanizados del departamento aglomeran 62% de la población total, mientras que los 73 municipios más pequeños apenas agrupan 22,79% de la población departamental.

**Tabla No. 10** Nivel de urbanización<sup>7</sup>

(NU) Indicativo, nivel de urbanización rango gradiente urbano-rural		NU Santander		
Clasificación de las localidades	Rangos de población	Número de municipios	Población total	Porcentaje
Urbana	Más de 50.000 habitantes	5 municipios	1'256.421	62,8668
Mixta urbana	de 20.000 a 50.000	9 municipios	286.459	14,3334
Mixta rural	de 5.000 a 20.000	39 municipios	354.372	17,7315
Rural	Menos de 5.000	34 municipios	101.291	5,06824

**Fuente:** Elaboración propia con datos Censo DANE 2005.

En tal sentido, y a pesar de que el mayor porcentaje de población departamental vive en áreas urbanas, la mayoría de municipios del Departamento tiene características innegables de ruralidad (cerca de 83 municipios tienen como base de su economía el sector agropecuario). El indicador de nivel de urbanización (NU)<sup>8</sup> para el departamento es de 39,45% en el nivel de población, mientras que la aproximación en el nivel en los municipios es de 8,62%.

A partir de la revisión de los planes de ordenamiento territorial, POT o esquemas de ordenamiento territorial, EOT de los municipios que conforman el

<sup>7</sup> Los niveles poblacionales para la clasificación se definieron teniendo en cuenta el indicativo de nivel de urbanización propuesto por Unikel, L., G. Garza y C. Ruiz Chiapetto (1974), y se ajustaron los rangos poblacionales utilizados en la categorización municipal emanada de la ley 617 de 2000.

<sup>8</sup> NU: Nivel de urbanización: 100% más urbanizados; 50% urbanización intermedia y 0% menos urbanizados; Pt: Población total del municipio; P5: población en localidades mayores a 20 000 habitantes; P50 población localidades mayores a 50 000 habitantes:  $NU = \frac{1}{2} \left( \frac{P5 + P50}{Pt} \right) * 100$ .

departamento de Santander<sup>9</sup>, se intenta realizar una identificación de la clasificación del territorio en el Departamento. Esta información debe entenderse en términos de marco de referencia o elementos de juicio, y no necesariamente como realidad propiamente dicha.

La ley 388 de 1997, en su artículo 30, *Clases de suelo*, reglamenta que los municipios por medio de su plan o esquema de ordenamiento territorial clasificarán el territorio municipal o distrital en suelo urbano, rural y de expansión urbana, y que asimismo en el interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos<sup>10</sup>. En suelo urbano, Santander cuenta actualmente con 49 473 50 hectáreas, que corresponden a áreas urbanas y centros poblados de los 87 municipios del Departamento. En suelos de expansión urbana, hay un total de 4 706 93 hectáreas<sup>11</sup>. Estas zonas se distribuyen en sectores inmediatos al perímetro urbano, y por norma deben destinarse prioritariamente a vivienda. La media del área declarada como suelo de expansión para los municipios santandereanos es del orden de 45,31% del área urbana actual, dato que puede considerarse una proporción alta en la medida en que, por norma, estas zonas se supeditarán al crecimiento esperado del área urbana y a los instrumentos de gestión del suelo que haya dispuesto cada municipalidad<sup>12</sup>.

9 Actualmente, se encuentran en revisión varios de los POT y EOT de los municipios del departamento, por lo que es necesario actualizar los datos encontrados en esta tabla, puesto que se tratan de datos del año 2002, en la mayoría de casos.

10 **El suelo urbano** puede ser definido como las áreas destinadas a usos urbanos, que disponen de infraestructura vial y redes primarias de acueducto, alcantarillado, energía, y con aptitud de ser urbanizados. Asimismo, dentro de esta categoría, se encuentran también los suelos con proceso de urbanización incompleto, pero con posibilidad de consolidación. En este sentido, las áreas que conforman el suelo urbano tienen que ser delimitadas por perímetros y pueden incluir los centros poblados de los corregimientos. Sin embargo, en ningún caso, el perímetro urbano podrá ser mayor que el denominado perímetro de servicios públicos o sanitarios.

**Suelo de expansión:** Para la delimitación de estas zonas, la ley establece que deben tenerse en cuenta, como condicionantes, la ampliación de la cobertura del perímetro sanitario y la demanda de nuevas áreas para vivienda. La determinación de este suelo debe ajustarse a las previsiones de crecimiento de la ciudad y a la posibilidad de dotación con infraestructura para el sistema vial, de transporte, de servicios públicos domiciliarios, áreas libres y parques y equipamiento colectivo de interés público o social. Pertenecen, por definición, zonas con muy buenas condiciones para ser urbanizadas.

**El suelo rural (artículo 33):** Constituyen esta categoría los terrenos no aptos para el uso urbano, por razones de oportunidad o por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas. Es el área comprendida entre los perímetros de la zona urbana y los límites geográficos de los municipios (salvo que exista una zona de reserva o protección). Está constituido por el suelo que no forma parte del área urbana o de las zonas de expansión, dentro del cual se sitúan asentamientos humanos dispersos o caseríos que actúan como focos de servicios comerciales, institucionales, de salud, educación, recreación y transporte.

11 Tan solo se contó con información de 41 municipios del total departamental, mientras que en los restantes 46 municipios no se encontró información de la clasificación de suelo dentro de esta categoría.

12 Vale la pena aclarar que para el área metropolitana de Bucaramanga este espacio representa apenas 2% del territorio, mientras que en el caso de Barrancabermeja se acerca a 19% del área total municipal. Se pone de relieve el problema del crecimiento urbano concentrado en unas pocas urbes y la posible falta de suelo disponible para urbanizar, sobre todo en el primer caso.

El *suelo rural* representa 96,87% del área total de Santander, que es de 30 539 km<sup>2</sup>, según la sumatoria de áreas de los planes y esquemas de ordenamiento territorial (POT y EOT) municipales; área que difiere de los 29 703 km., que según el IGAC tiene Santander<sup>13</sup>. En relación con la gestión y el gobierno del suelo rural, la ley 388 de 1997 establece que el componente rural de los POT (artículo 14) debe contener, entre otros:

(...) La localización y el dimensionamiento de las zonas determinadas como suburbanas, con precisión de las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos, que deberán adoptarse teniendo en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente.

(...) La expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, que deberán tener en cuenta las legislaciones agraria y ambiental.

Lo anterior pone de relieve el tema de las condiciones para la parcelación o suburbanización del suelo rural como uno de los temas centrales en el momento de realizar la clasificación y el ordenamiento del suelo, con este componente como objeto de reglamentación por parte de las administraciones locales. La revisión de los POT demuestra que muchos presentan grandes vacíos y silencios en estos temas, que pueden estar facilitando la presión para la parcelación y la subdivisión en tipologías de ocupación más semejantes a las del suelo urbano<sup>14</sup>.

El *suelo suburbano*<sup>15</sup> puede ser objeto de desarrollo con restricciones de uso, intensidad y densidad. A esta categoría pueden pertenecer los suelos correspondientes a los corredores interregionales; sin embargo, para estas áreas, deben establecerse regulaciones tendientes a impedir el desarrollo de actividades y usos urbanos, sin que previamente se surta el proceso de incorporación al suelo urbano, para lo cual deberá contarse con la infraestructura de espacio público, vías y servicios públicos requeridos para este tipo de suelo. Para el caso del área

13 Para constatar esta diferencia pueden confrontarse las cifras del DANE con las establecidas en los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial.

14 Ejemplos de estas tipologías son los desarrollos campestres en la Mesa de los Santos, los desarrollos al otro lado del río Suárez en Barbosa, la forma de ocupación de Ruitoque y los emprendimientos nuevos que se están dando en municipios como Zapatoca y Piedecuesta, entre otros, y que tienen como consecuencia grandes presiones sobre la oferta municipal de servicios públicos, inequidad en el cobro de impuesto predial, necesidad de financiación de las redes de servicios y la pérdida de terrenos fértiles que no deberían ser urbanizados.

15 Según la ley 388/97, constituyen esta categoría las áreas ubicadas dentro del suelo rural donde se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes de las clasificadas como áreas de expansión urbana.

metropolitana de Bucaramanga, y según la revisión de los POT vigentes, a esta clasificación del suelo pertenece 4% del área total de los cuatro municipios.

El *suelo de protección*: Está constituido por las zonas y las áreas de terrenos localizadas dentro de cualquiera de las anteriores clases, que, por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras y la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, tienen restringida la posibilidad de urbanizarse. En el caso del área metropolitana de Bucaramanga, 55% de su territorio corresponde a esta clasificación.

## 2.1 SISTEMA DE COMUNICACIÓN VIAL Y DE TRANSPORTE

**2.2.1 Modo Vial. El Sistema De Carreteras.** La red de carreteras primarias a cargo de la nación comprende una extensión de 16 676 km, de los cuales 13 354, 80,08%, cuentan con información inventariada. De esta longitud, 10 147 km son pavimentados, que corresponden a 75,99% de la red calificada y a 60%, 85% de la red primaria total inventariada. Asimismo, 3 207 km no están pavimentados (en afirmado), equivalentes a 24,01% de la red calificada y a 19,23 de la red primaria inventariada (*Ministerio del Transporte, 2009*).

De la red nacional pavimentada, 49,3% se encuentra en buen estado, 31,4% en regular estado y 19,3% en mal estado. Para el año 2008, 41% de la red vial nacional fue calificado como bueno (y muy bueno) y 59% como regular, malo y muy malo. De esta red primaria, el departamento de Santander cuenta con tres troncales en sentido norte – sur (troncal del Magdalena Medio, troncal central<sup>16</sup> y troncal central norte) y con la transversal oriente – occidente (Barrancabermeja – Bucaramanga – Cúcuta), todas ellas a cargo de la nación.

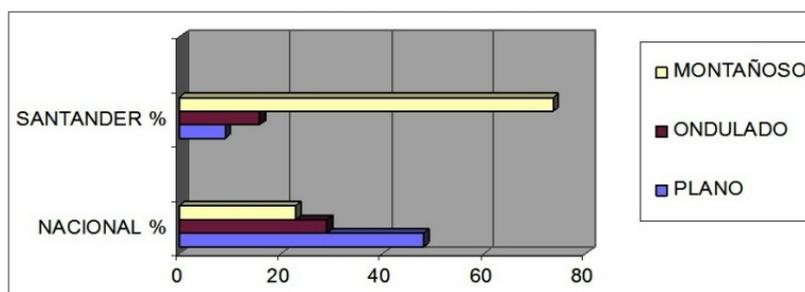
Cerca de 147 000 kilómetros conforman la red vial secundaria y terciaria del país, y articulan las cabeceras municipales entre sí con la red primaria y con las veredas o corregimientos. De esta red vial, 73% está a cargo de las entidades territoriales, 18,7% a cargo de la nación a través de la Subdirección de la Red Terciaria y Férrea del Invías, y 8,3% es del sector privado. En términos generales, dicha red presenta un estado crítico.

<sup>16</sup> 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.

La clasificación de la red vial nacional, según el terreno, evidencia que aproximadamente 48% de la red vial nacional se encuentra en terreno plano, mientras que 29% es ondulado y 23% se encuentra en terreno montañoso.

Actualmente, Santander adolece de una escasa conectividad, es decir, su comunicación con los departamentos vecinos y con el interior del país a través de la red vial es insuficiente. Por otra parte, hay que decir que la mayor parte de las vías del Departamento se encuentran en terreno montañoso y ondulado (gráfica 2.1); tiene aproximadamente 10 850 kilómetros de carreteras, distribuidos en 1262 km (11,63%) de red primaria a cargo del Inviás e INCO; 2802 km (25,8%) de red secundaria a cargo del Departamento; 1976 km (18,2%) de red terciaria a cargo de Inviás y 4810 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.

**Gráfico No. 5** Tipo de terreno: Santander, nacional



**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Transporte.

**Tabla No. 11** 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 (Inviás e Inco)	1.262	11,6	915	73	347	27	0	0
Secundaria	Dpto. de Santander	2.802,6	25,8	477	17	782,5	26	1.597	57
Terciaria	Nación (Inviás o FNCV)	1.976	18,2	5	0	0	0	1.968	100
	Municipios y otros	4.810,0	44,3	-	0	0	0	5	100
TOTAL CARRETERAS		10.850,6	100	1.397	13	1129,5	10	8.375	77

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

Según el documento ‘Elaboración y/o actualización de los inventarios viales de la red de los departamentos de Norte de Santander – Santander’<sup>17</sup>, contratado por el Ministerio de Transportes en 2008 y realizado en el año 2009 por la UIS, 76,29% de las vías de la red departamental de Santander corresponden a vías de un carril, 23,31% a vías de dos carriles y el restante porcentaje a vías de tres o más carriles; asimismo, el ancho común de las calzadas es de entre 4 y 5 metros. En dicho documento, se aprecia un bajo nivel de servicio en la infraestructura vial departamental, según las especificaciones técnicas de esta red vial.

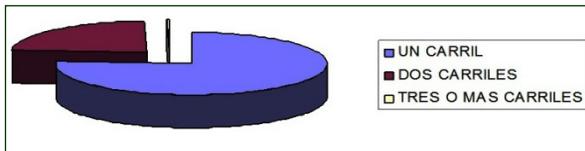
**Tabla No. 12** Tipología de la capa de rodadura de las vías de Santander

Afirmado	Asfalto	Concreto	Tratamiento superficial	Huellas
78,13%	18,94%	0,67%	2,08%	0,18%

**Fuente:** ‘Elaboración y/o actualización de los inventarios viales de la red departamental de Norte de Santander – Santander’, UIS-Geomática, 2009.

En cuanto a la superficie de la capa de rodadura, el afirmado es el material más usado, mientras que el asfalto es utilizado en aquellas vías próximas a las vías primarias o las que más importancia económica tienen. El material rígido se utiliza principalmente en la entrada de los cascos urbanos. En resumen, tan solo 9,61% de la red vial departamental se encuentra pavimentado; 80,39%, que no está pavimentado, pone en evidencia el estado crítico de las vías del Departamento, dificulta accesos y estanca el intercambio económico y cultural de los municipios que cuentan con este tipo de vías.

**Gráfico No. 6** Carriles, vías de Santander



**Fuente:** Tomado de ‘Elaboración y/o actualización de los inventarios viales de la red departamental de los departamentos de Norte de Santander – Santander’.

<sup>17</sup> La actualización del inventario vial contiene información de los costos requeridos para que cada vía quede en buenas condiciones de transitabilidad. Para más información, véase el documento citado completo y sus anexos.

**Estrategias en el ámbito nacional.** Frente al anterior panorama, la estrategia del actual gobierno fue dar prioridad a mantener, conservar y mejorar lo existente, para lo cual el principal instrumento utilizado ha sido el Plan 2500.

El Programa de Infraestructura Vial para el Desarrollo Regional, Plan 2500, tiene como objeto la pavimentación de 3125 kilómetros de carreteras de órdenes primario, secundario y terciario, distribuidas en 31 departamentos del territorio nacional, con la finalidad de mejorar la accesibilidad y la conectividad con regiones apartadas para contribuir al desarrollo e integración regional.

Para el departamento de Santander, el Plan 2500 tuvo como objeto realizar contratos de estudios, diseños, reconstrucción, pavimentación y repavimentación de 15 tramos para pavimentar 237 kilómetros de malla vial inicialmente (alrededor de 10% de la malla vial secundaria sin capa asfáltica del Departamento). En una primera etapa, y después de estudios y diseños definitivos, se redujeron a 122 kilómetros los tramos que habrían de intervenir. Posteriormente, se adicionaron 33 y 17 kilómetros consecutivamente, para una longitud total de 161 kilómetros. Por último, lograron incluirse 23 kilómetros más, para un total de 184 km de los 237 km iniciales<sup>18</sup>.

Los tramos adjudicados en Santander fueron: 1) Cimitarra – Puerto Araújo, 2) La Belleza – Jesús María, 3) La Paz – Chipatá, 4) Charalá – La Cantera, 5) La Cantera – El Encino, 6) Oiba – Guadalupe, 7) Suaita – Vado Real, 8) San Gil – Mogotes, 9) Troncal del Magdalena – Puerto Wilches, 10) Troncal del Magdalena – Puerto Parra, 11) Troncal del Magdalena – Albania – La Llana, 12) Anillo Vial: Floridablanca – Ruitoque, 13) Girón – Zapatocha, 14) Curos – Málaga y 15) Puente Tona – Matanza.

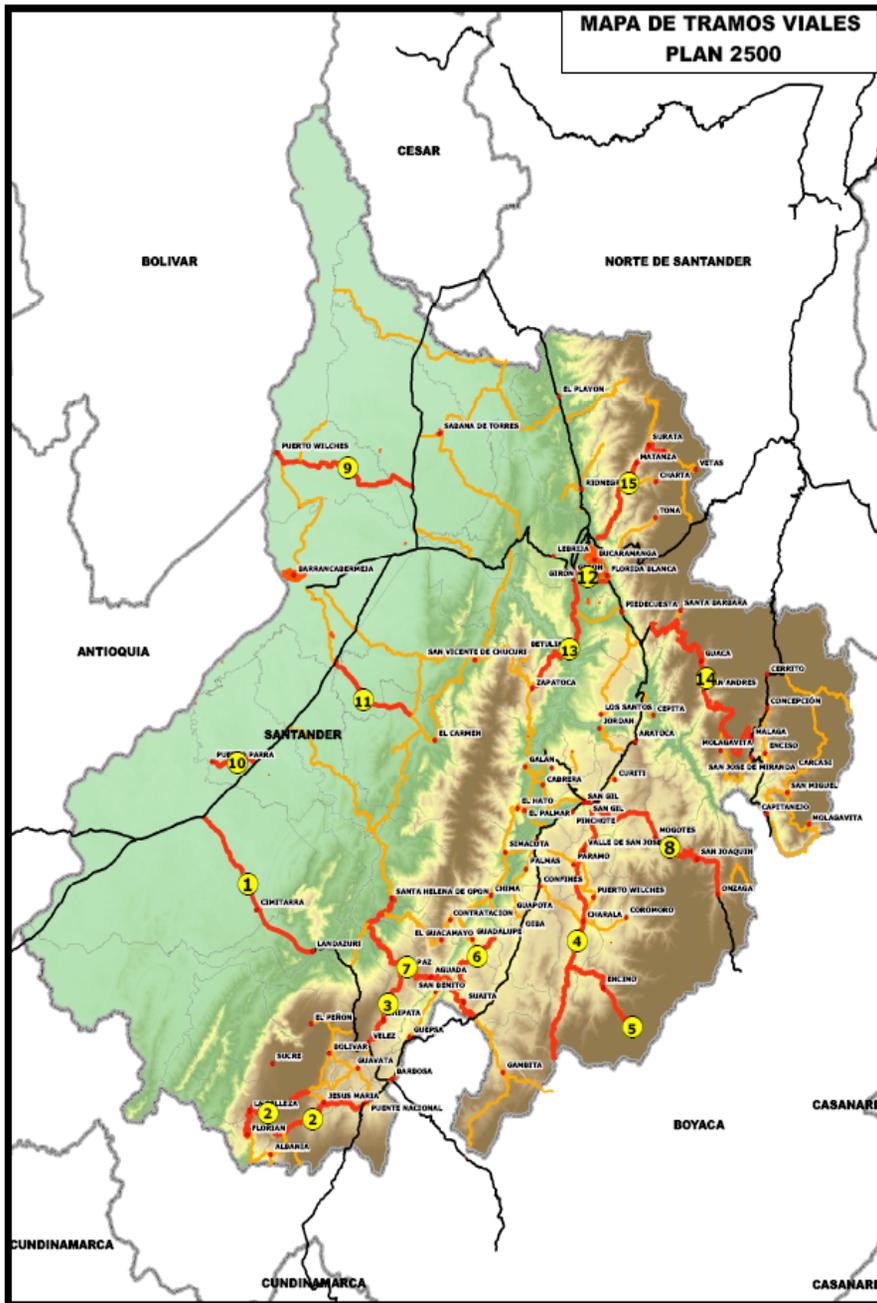
A junio de 2010, y después de siete años de iniciada la ejecución, quedan pendientes cuatro tramos que no fueron terminados: Charalá–La Cantera; La Cantera–Encino; Oiba– Guadalupe y Troncal del Magdalena–Albania-La Llana, y queda por contratar la pavimentación de 51,85 kilómetros<sup>19</sup>.

Otra de las estrategias dispuestas por el Gobierno nacional para financiar el desarrollo vial del país consiste en utilizar el esquema BOMT (iniciales en inglés), que significa construir, operar, mantener y transferir, para asegurar la ejecución, por parte del sector privado, de obras viales a través de concesiones de proyectos estratégicos.

18 Cámara de Comercio de Bucaramanga. Programa 'Como va el Plan 2500'. Disponible en: [http://www.camara-directa.com/index.php?id=2&ide=60&id\\_seccion=7](http://www.camara-directa.com/index.php?id=2&ide=60&id_seccion=7)

19 Ibid.

Mapa No. 1 Plan 2500 para Santander



Fuente: Elaborado por el equipo de trabajo de la 'Formulación de la visión prospectiva de Santander 2030'.

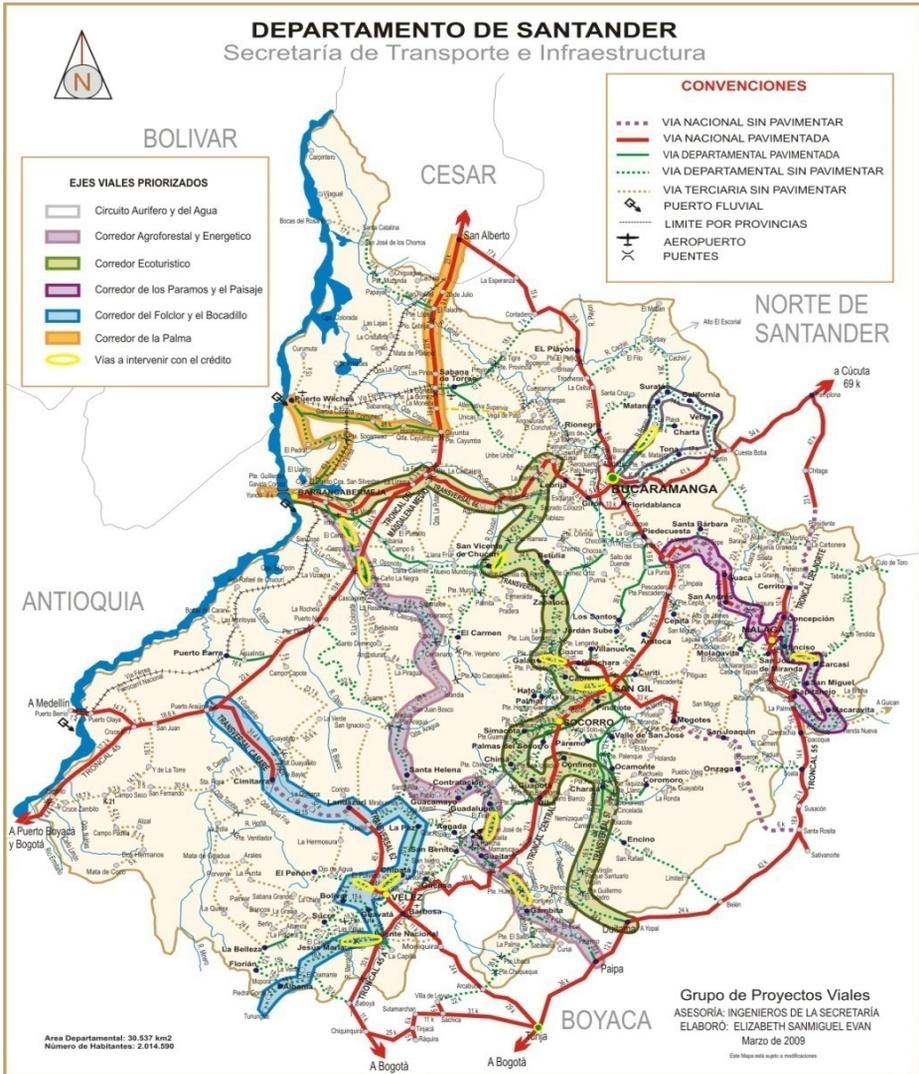
En tal sentido, y para el caso de Santander, los principales proyectos son la Ruta del Sol (cuyas licencias ambientales están en trámite); concesión de la zona metropolitana de Bucaramanga ZMB (construcción de 34,5 km de doble calzada; rehabilitación de 59,6 km, conexión troncal del Magdalena (puente Guillermo Gaviria) y construcción de la segunda calzada Bucaramanga – Cúcuta (corredor de competitividad, obras contratadas a mediados de 2009).

**Estrategia en el ámbito departamental.** Esta estrategia está guiada por el plan de desarrollo ‘Santander Incluyente’, en que se plantea el plan vial departamental, que se propone como meta para el año 2018 tener en el departamento de Santander 1070,01 kilómetros pavimentados para llegar a 45,31% del total de la red vial secundaria.

En su primera fase se planteó, mediante concesión, la pavimentación de 185 km, la rehabilitación de 25 km y la pavimentación de 72,5 km y 35 km de las vías secundarias que integran los ejes estratégicos, para un total de 292,5 km pavimentados. La idea central de este plan es articular, integrar e interconectar provincias y subregiones para mejorar la movilidad en el interior de las provincias e interconectar la red departamental con la nacional y conformar seis corredores viales a través de circuitos y en los sentidos longitudinal y transversal.

Los corredores son: 1) Aurífero y del agua: sale de Bucaramanga y recorre Matanza - Surata - California - Vetas - Berlín - Tona – ‘km 18’ y regresa a Bucaramanga. 2) Agroforestal y energético: arranca en Paipa y avanza por Gámbita - Vadorreal - Suaita - Guadalupe - Contratación - Guacamayo - Santa Helena - El Carmen y llega a Barrancabermeja. 3) Ecoturístico: parte de Duitama y avanza por Charalá - Confines - Guapotá - Chima - Simacota - Socorro – Cabrera - Galán – Zapatoca - San Vicente - La Renta y termina en Barrancabermeja. 4) De la palma: sale de la troncal del Magdalena hacia El Taladro - Puente Cayumba - Puerto Wilches y termina en el Puente Guillermo Gaviria. 5) Del folclor y el bocadillo: arranca en Tununguá y sigue por Albania - Jesús María - Puente Nacional - Guavatá - Bolívar - Vélez - Chipatá - La Paz – Landázuri - Cimitarra y llega a la troncal del Magdalena en Puerto Araújo y 6) De los páramos y el paisaje: sale de Capitanejo, pasa por Guicán – Macaravita - San Miguel - Carcasí - Enciso - Concepción - Málaga - San Andrés - Guaca y llega a la troncal central en Curos.

## Mapa No. 2 Corredores priorizados



Fuente: Secretaría Departamental de Planeación de Santander, 2009.

**Posibles proyectos<sup>20</sup>.** Como se ha mencionado a lo largo del presente análisis, el sistema vial de Santander tiene serios retos hacia el futuro, en especial si se tiene en cuenta el papel que juega en las formas de ocupación del territorio y como instrumento para la superación de las disparidades intradepartamentales. En

20 La ola invernal del año 2010 dejó cerca de 159 vías destruidas en el Departamento, de las cuales se registraron averías serias en la troncal central del norte, en la vía Cimitarra-Landázuri y en las conexiones de Bucaramanga con Barrancabermeja, Málaga, Cúcuta y Califonia, que dejaron incommunicado al departamento de Santander. En este sentido, y según publicación del diario Vanguardia Liberal, se requiere más de un billón de pesos para atender esta problemática en Santander.

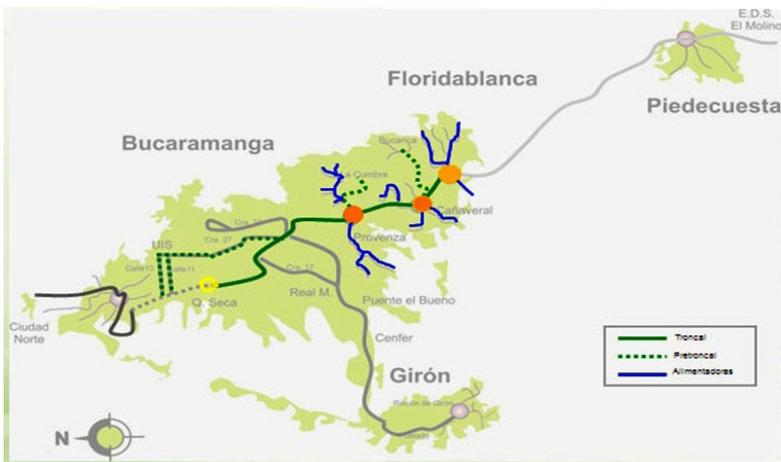
este sentido, aún queda sobre la mesa la discusión de proyectos de interconexión necesarios, como los que se relacionan a continuación: la carretera Curos-Málaga; la doble calzada Bucaramanga-Barrancabermeja; la ampliación de la vía Bucaramanga-San Gil; el anillo vial San Gil-Socorro; la doble calzada Cuestaboba-Pamplona; la vía San Gil-Charalá-Duitama; la vía Bucaramanga-Cúcuta por el Alto del Escorial y la salida e interconexión al llano.

### 2.2.1.1 Modo Masivo. El Metrolínea Del Área Metropolitana.

El área metropolitana de Bucaramanga cuenta actualmente con el sistema modo masivo urbano llamado Metrolínea. Este sistema hace parte de una iniciativa nacional de impulsar los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) como estrategia para mejorar la planeación urbana y los problemas de movilidad local. Actualmente, son siete SITM en el ámbito nacional.

El SITM de la ciudad de Bucaramanga y su área metropolitana contempla 8,9 km de carriles exclusivos (troncales), 25,19 km de carriles preferenciales (pretroncales), 80,1 km de corredores alimentadores, cuatro estaciones de integración de cabecera con sus respectivos patio-talleres, tres estaciones de integración intermedias, 24 estaciones de parada puerta izquierda, 49 paradas puerta derecha, una glorieta y un paso a desnivel y 25 puentes peatonales.

**Mapa No. 3** Metrolínea fase 1



**Fuente:** Metrolínea S.A.

Actualmente, la obra de infraestructura está lista en 60%, y aún está pendiente la finalización de las obras del corredor troncal Papi Quiero Piña-Piedecuesta; el

corredor pretronal Piedecuesta-EDS El Molino; los portales de Floridablanca, Girón, Piedecuesta, y las adecuaciones en los corredores alimentadores<sup>21</sup>.

**2.2.1.2 Modo Férreo.** Posiblemente, el sector férreo ha sido uno de los de mayor crecimiento mundial, dado su bajo costo frente a otros medios, como el terrestre; sin embargo, en Colombia, este eficiente medio solo ha sido explotado positivamente por la industria carbonífera, que está transportando en tren cerca de 99% de su carga hacia los puertos desde donde el carbón se exporta al mundo.

Colombia tiene una red férrea de 3468 km de trocha angosta (914 mm), de los cuales 1991 km son corredores en concesión o en vía de concesión; aproximadamente 1322 km están inactivos y 150 km están a cargo de particulares o en comodato (línea privada del Cerrejón).

De otra parte, las condiciones en que se encuentra la red férrea inactiva no permiten una operación que garantice un mínimo nivel de servicio. Entre estos problemas están la inestabilidad de los terraplenes, el mal estado de las traviesas y los alineamientos geométricos, problemas en la nivelación y los drenajes, proliferación de maleza y falta de mantenimiento. Aunque en Santander Invías tiene a su cargo 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.

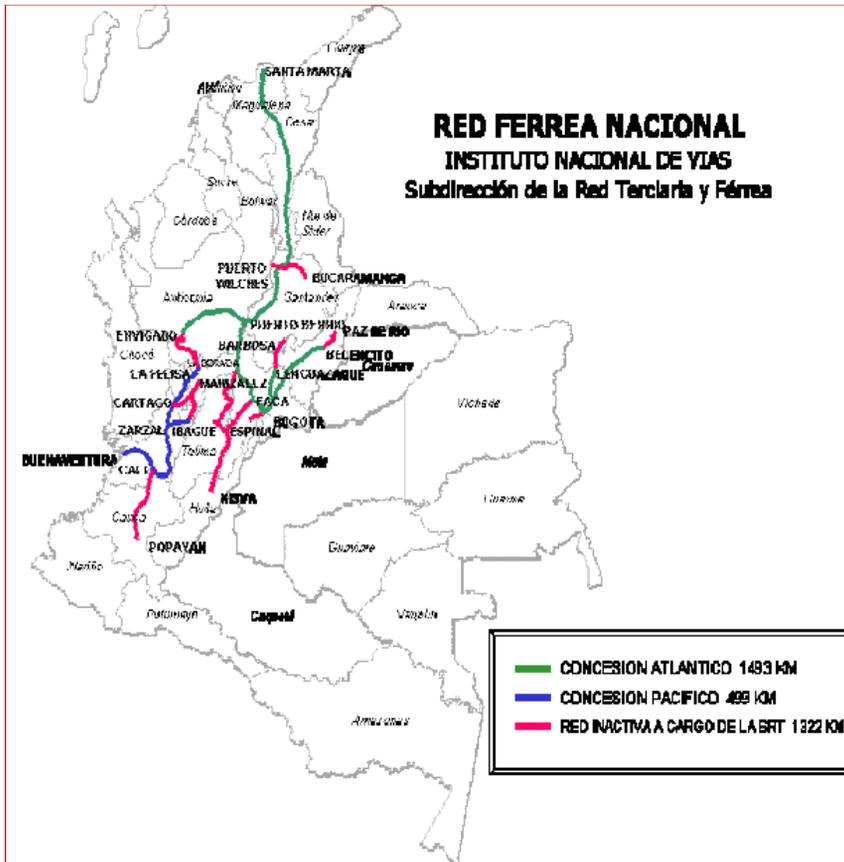
Dentro de la línea entregada en concesión, está el tramo del Atlántico, con una extensión de 1493 km. La concesionaria rehabilitó gran parte de la red férrea desde Santa Marta hasta La Dorada. Aún así, y por falta de demanda, Glencore y Drummond le compraron a Fenoco la concesión, por lo que quedó a cargo exclusivamente de la operación de la línea y de la 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, que se encuentra en licitación.

De estos kilómetros en licitación, pasan por el territorio santandereano el final del tramo Chiriguaná - San Rafael y el tramo San Rafael de Lebrija - Grecia, con 188,87 km, por el que actualmente se transportan pasajeros. En el año 2008, los pasajeros movilizados por esta línea fueron 250798, cifra que presentó un incremento de 27,69% con respecto al año 2007. El tramo con mayor número de pasajeros movilizados

<sup>21</sup> Como indicadores de resultado, el sistema Metrolínea contribuyó en 30% al mejoramiento de la calidad del aire en el centro de la ciudad y logró, en tres meses de operación, el recaudo de cerca de 5623 millones de pesos, con más de cuatro millones de viajes y 200 000 tarjetas vendidas.

corresponde a Barranca - García Cadena, con 89 055, seguido por Barranca – Grecia, con 71148 pasajeros, mientras que en el tramo Puerto Berrío - Cabañas no hubo movilización de pasajeros en el año 2008 (*Ministerio de Infraestructura y Transporte, 2009*).

**Mapa No. 4** Red férrea nacional



**Fuente:** Tomado de “Diagnóstico del transporte 2009”.

La concesión del Carare es un proyecto por conceder que plantea la construcción del ferrocarril del Carare. Se trata de la construcción del tramo La Vizcaína – Duitama (362 km) y la recuperación de los tramos existentes de Lenguazaque - Barbosa (110 km) y Belencito – Duitama (15 km). Dicha línea férrea constará de dos ramales, uno proveniente de Cundinamarca (que ya existe) y otro de Boyacá, que se unirán en Barbosa (Santander). Desde 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, los primeros análisis indican que para que el ferrocarril del Carare sea factible debe transportar mínimo cinco millones de toneladas de carbón al año y, según la Federación Nacional de Productores de Carbón (Fenalcarbón), en las minas de Boyacá, Cundinamarca y Santander, para 2012, se pueden producir hasta doce millones de toneladas del mineral. En cuanto a la financiación, el gobierno de Brasil ha mostrado su interés en participar del proyecto, toda vez que ese país requiere de grandes cantidades de carbón metalúrgico (con el que se fabrica el acero), el que más se produce en esta zona de la región andina de Colombia.

### **2.2.1.3 Modo fluvial. El río Magdalena – Barrancabermeja.**

El borde occidental del departamento de Santander es recorrido por 270 km de los 4258 km del río Magdalena, y sus principales puertos fluviales son Puerto Galán, en Barrancabermeja, y un segundo puerto fluvial en Puerto Wilches. El movimiento por el río Magdalena representa 42,73% del total del transporte de carga por vía fluvial del país. Los hidrocarburos (ACPM, gasolina y otros derivados), que salen de Barrancabermeja en forma de combustóleo con destino a la planta de refinación en Cartagena, constituyen en volumen la principal carga transportada por el río Magdalena. Los demás productos, destinos y convoyes son aleatorios.

Del total de la carga movilizada por el río Magdalena, solo 19,5% equivale a carga general, de la que 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 con fines de pastoreo y venta de carne, sin que existan puertos de origen o destino que se destaquen por el volumen de carga movilizada; asimismo, el río más representativo en cuanto a carga de ganado en el país es el río Magdalena, con un promedio de 14 914 cabezas anuales (5966 toneladas).

**Tabla No. 13** Aumento de carga por el río Magdalena

Tipo de carga	Año 2004	Incremento, años 2002 a 2004
Número de pasajeros	3'250.150	21%
Cabezas de ganado	30.814	40%
Toneladas de carga general	1'792.997	37%
Toneladas de hidrocarburos	3'162.007	33%
Toneladas de carga total	4'955.004	35%

**Fuente:** Elaboración propia, con datos del Ministerio de Transporte.

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. Aun así, y en general, el río no presenta problema por anchura del canal. Durante la mayor parte del año se navega con relativa facilidad, aunque entre finales de diciembre y mediados de abril pueden presentarse dificultades de navegación para los convoyes, referidas principalmente a las condiciones hidrológicas y geomorfológicas del río, que limitan la navegación por esta arteria fluvial.

**Tabla No. 14** Disponibilidad de navegación por el río Magdalena

SECTOR	Disponibilidad de calado, río Magdalena, 2004		
	Calado		
	30 Pies	6 Pies	4,5 Pies
	# 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.

Para remontarse desde Barrancabermeja hasta Puerto Berrío y Puerto Inmarco, se usan embarcaciones de menores dimensiones y remolcadores de menor potencia que los que se emplean para navegar en los 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 permanente de bienes para transportar.

El Ministerio de Transporte ha venido trabajando en una nueva política de transporte fluvial, encaminada a la adecuación de los ríos como un medio masivo de transporte de carga y pasajeros, con el objetivo de aprovechar las ventajas físicas que tiene el país (número de cuencas y kilómetros navegables). De esa manera, y en atención a las necesidades de la población en cuanto a transporte fluvial, principalmente de carga y pasajeros, se está haciendo un análisis de la ley 1242 de 2008 'Código Fluvial', con el fin de determinar la necesidad de presentar un proyecto Conpes según los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

**2.2.1.4 Modo aéreo.** Colombia cuenta con 581 aeropuertos y aeródromos, de los cuales 70 son de propiedad de la nación, en cabeza de la Aeronáutica Civil; 53 son explotados directamente por la UAEAC, 12 están en concesión y 5 en comodato; 167

son de propiedad departamental, municipal y de otras entidades, y de estos 5 son explotados por la Aerocivil y 162 por departamentos, municipios y corregimientos. Solo en 8% de estos aeropuertos operan aerolíneas comerciales regularmente, es decir, que los restantes son utilizados esporádicamente para la operación de aeronaves particulares y del Estado (*Aeronáutica Civil de Colombia, s.f.*).

La información disponible sobre infraestructura aérea pone de manifiesto que los aeropuertos de las principales ciudades del país no tienen los estándares aeroportuarios internacionales, ni el cubrimiento total del espacio aéreo. El sistema o modo aéreo nacional cuenta con tan solo nueve aeropuertos con categoría internacional. El nivel de servicio prestado en las instalaciones aeroportuarias de 15 de los 32 aeropuertos principales del país está en nivel C6, es decir, con deficiencias de infraestructura apreciables<sup>22</sup>.

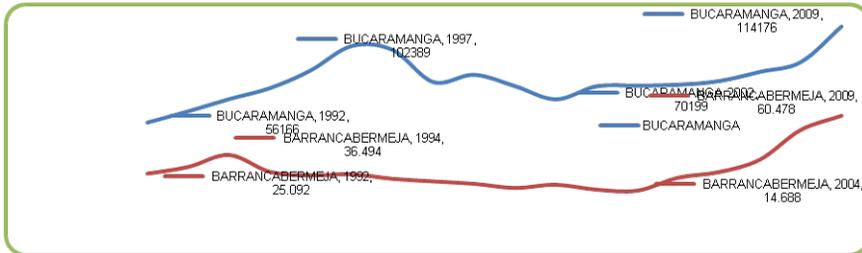
En el ámbito nacional, los aeropuertos de El Dorado de Bogotá y José María Córdoba de Rionegro (Antioquia), concentran 95,28% de la carga internacional: Eldorado moviliza 412 161 toneladas y el de Rionegro 66 533, para una participación de 82,04% y 13,24%, respectivamente. En cuanto al transporte de carga internacional, en el ámbito nacional se observa una reducción de 1,8%, al pasar de 511 274 toneladas transportadas en 2007 a 502 406 toneladas en 2008. Los principales destinos son, en su orden, Estados Unidos, Ecuador, Venezuela y Panamá (*Ministerio de Infraestructura y Transporte, 2009*).

El movimiento de pasajeros internacionales cuenta actualmente con más de 31 rutas principales (Estados Unidos, Suramérica, Europa y Centro América). En más de 22% de estas rutas, la ocupación de sillas es superior a 80%, lo que muestra un avance progresivo. Las tendencias de los flujos de pasajeros evidencian una recuperación sostenida desde el año 2003, cercana a 5%, tanto en pasajeros nacionales como internacionales, y evidencian que salen más pasajeros al extranjero de los que ingresan al país. Por su parte, Santander cuenta con catorce puertos aéreos, entre aeropuertos y aeródromos; el más importante, el aeropuerto internacional de Palonegro (nivel B), ubicado en Lebrija, seguido por los de Barrancabermeja, Málaga, Rionegro, Sabana de Torres y San Gil, respectivamente. Según la Aerocivil, la afluencia de pasajeros en el Departamento desde el año 1992 ha presentado un crecimiento irregular: los datos de vuelos regulares hacia los aeropuertos Palonegro, Bucaramanga, y Yariguíes, de Barrancabermeja, muestran que en 1992 hubo 56 166 y 25 092 pasajeros respectivamente, para un total de 81 258, cifra que representa apenas 1,25% del total nacional.

---

<sup>22</sup> Buen nivel de servicio, condiciones estables de flujo, aceptables demoras y buen nivel de comodidad para los pasajeros.

**Gráfico No. 7** Movimiento anual de pasajeros hacia Santander. Solo vuelos regulares nacionales



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Aerocivil.

En el año 2009, la variación llegó a sumar entre los dos aeropuertos 718 254 viajeros, lo que es 2,79% en la participación del movimiento de pasajeros regulares en Colombia, con un aumento de 1,44%. En relación con el aeropuerto de Palonegro, se observa una variación de 80,7% en los pasajeros movilizadas por esta terminal aérea durante el primer mes de 2010 en comparación con el mismo periodo para 2009. Durante 2010, en la terminal aérea de Palonegro se movilizaron 1 196 348 pasajeros, lo que significa un crecimiento en pasajeros movilizadas entre 2009 y 2010 de 51,5%. Según publicación de Vanguardia Liberal, en enero de este año se movilizaron 98 038 pasajeros, un incremento de 18,2% frente al mismo periodo del año pasado, lo que hace representativo el rápido crecimiento de salidas y entradas internacionales, con un incremento de 38,2%.

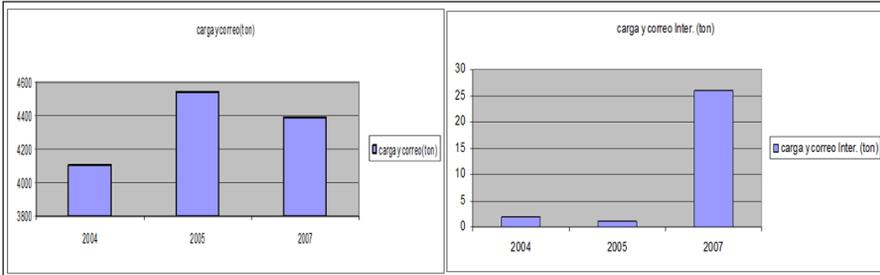
**Gráfico No. 8** Movimiento anual de pasajeros vuelos nacionales regulares 1992-2009



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Aerocivil.

En relación con las rutas nacionales de carga, el trayecto Bogotá-Bucaramanga-Bogotá aparece en el puesto 17° en el contexto nacional, con una participación porcentual de 0,98% y un decrecimiento acumulado promedio durante los años 2007, 2008 y 2009 cercano a 18%.

**Gráfico No. 9** Movimientos de carga aérea de Santander



**Fuente:** Aerocivil.

Aun así, y como se observa en la gráfica No. 9, la carga y el correo que salen de Santander con destinos nacional e internacional han tenido una tendencia positiva y sugieren un panorama alentador para explotar este medio de transporte<sup>23</sup>.

En síntesis, el espacio santandereano tiene buenas oportunidades de comunicación en el contexto nacional; cuenta con un gran potencial para el aprovechamiento y acceso al principal río del país; tiene una buena infraestructura vial de orden nacional, potencialidades territoriales para un aeropuerto internacional, cuenta con vías férreas activas y potencial geográfico para la ubicación de un puerto multimodal. Por cualquiera de estos medios pueden movilizarse sin mayor dificultad bienes y personas dentro de la región y hacia el resto del país. Uno de los objetivos centrales para hacer de estas oportunidades hechos reales es abordar como proyecto estratégico el puerto multimodal en el Magdalena Medio, integrado con el proyecto del tren del Carare y la promoción del transporte aéreo con un aeropuerto de mayor amplitud y capacidad al que actualmente se tiene.

**2.2.2 Análisis Funcional De Los Centros Urbanos.** Puede definirse el sistema urbano funcional como el conjunto de asentamientos urbanos que, para nuestro caso de análisis, componen el Departamento, y que se diferencian entre sí por su localización, su tamaño poblacional y las funciones que logran cumplir en la organización del territorio. La característica del sistema se estructura a partir de los flujos de bienes y servicios que se producen entre las distintas partes del sistema,

<sup>23</sup> Para el caso de Santander, la Aerocivil publicó la licitación para entregar en concesión por 25 años el aeropuerto de Lebrija. En los pre pliegos aparece que la inversión aproximada para el aeropuerto Palonegro es de \$23 mil millones.

lo que genera una situación espacial de interdependencia e interrelaciones entre los municipios, según jerarquía, rango y funciones, dados los atributos particulares de cada municipio.

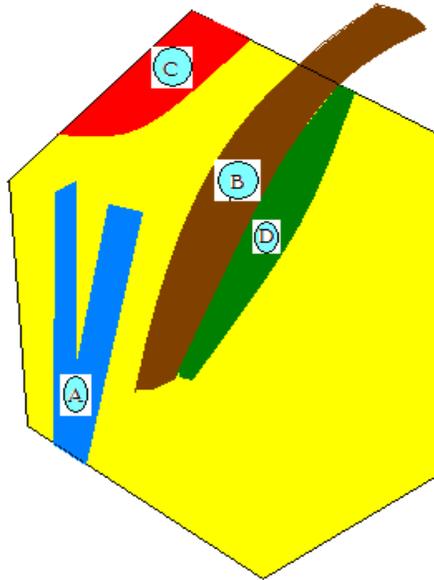
Un sistema urbano se puede comportar como un fractal donde cada centro urbano mantiene y reproduce relaciones de influencia con asentamientos de mayor, menor e igual jerarquía (de menor jerarquía para suplirlo de bienes y servicios, de igual jerarquía para complementarse generando una mejor oferta de bienes y servicios y con los de mayor jerarquía para alimentarse de aquellos bienes y servicios que les son imposibles de suministrarse por sí mismos). De igual forma, cada centro urbano mantiene relaciones con otros centros urbanos, no solo del sistema urbano departamental, sino con el sistema nacional e internacional a medida que va incrementando su jerarquía. En este sentido, el centro urbano es entendido como el centro organizador de toma de decisiones y de articulación de la actividad económica, social y cultural, lo que significa diferentes funciones para cada centro poblado.

**2.2.2.1 El Sistema Urbano Funcional Colombiano.** Colombia, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, presenta un proceso de urbanización reciente, jalonado directamente por el desarrollo económico del proceso de industrialización del país y particularmente por fenómenos de violencia interna. Es así como durante la segunda mitad del siglo XX, la proporción entre población urbana y rural se invirtió, y pasó en los años cincuenta de 75% de población rural y 25% en las zonas urbanas, a 70% en las ciudades, y solo 30% en el sector rural hacia final del siglo. Esta dinámica se vio favorecida por políticas gubernamentales como el Plan de Desarrollo de las Cuatro Estrategias, en que se estableció que la aceleración de la urbanización era uno de los cuatro elementos clave para resolver el asunto de los excedentes de mano de obra rural y, al mismo tiempo, lograr el crecimiento económico.

A finales de la segunda mitad del siglo XX, y al mismo tiempo que la población crecía de modo vegetativo en las ciudades, fuertes oleadas eran expulsadas de los campos, bien por no tener opción laboral, no estar conforme con la escala salarial, en el caso de los sin tierra, o como consecuencia de la agudización del conflicto político interno. Por su parte, ante las dificultades propias de la producción y la comercialización y los bajos retornos de los capitales, algunos propietarios de tierra rural vieron más conveniente poner a rentar dicho capital en las ciudades (*Fals Borda, 1996*).

Como resultado de lo anterior, se consolida una red urbana en Colombia en que las ciudades se convierten en las unidades espaciales que concentran la población, los recursos y las decisiones. El modelo de ocupación del territorio colombiano básicamente se dio a lo largo de cuatro corredores urbanos: a) corredor occidental andino, b) oriental andino, c) caribeño y d) piedemonte oriental.

**Gráfico No. 10** Modelo de ocupación



**Fuente:** Elaboración propia, con base en 'Sistema urbano de Colombia'. Departamento Nacional de Planeación, 2009.

La consolidación del sistema urbano funcional colombiano inicialmente se orienta por ciudades como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, que lideraron los procesos de urbanización e industrialización y generaron tempranamente síntomas de cuadricefalia<sup>24</sup> en el país; posteriormente, se da pie a la supremacía del triángulo de oro (Medellín, Cali y Bogotá) y a inicios del siglo XXI se gira a la macrocefalia<sup>25</sup> de Bogotá, en contravía de las teorías que suponían que con la apertura de la economía se daría paso a una desconcentración de la actividad económica.

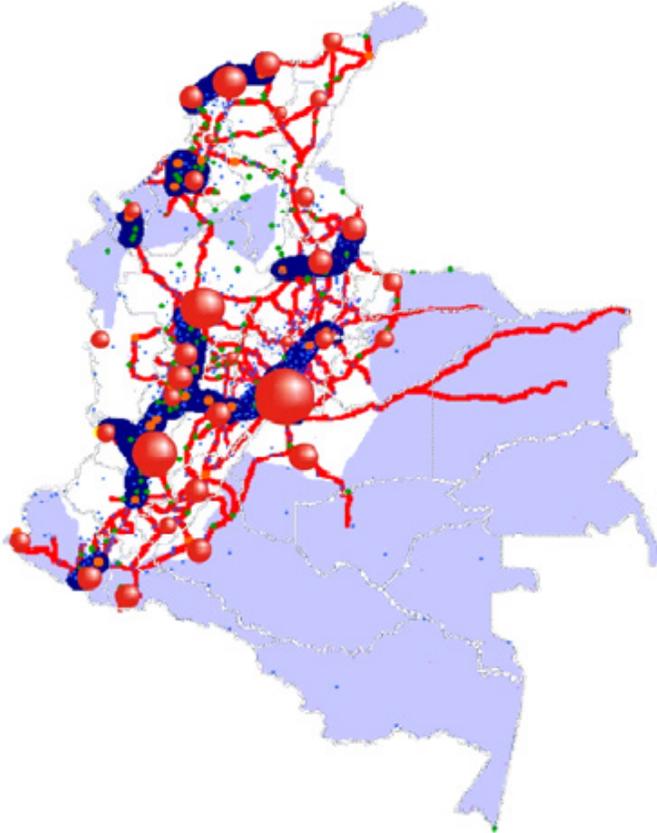
La importancia actual de Bogotá en el sistema urbano funcional de Colombia es innegable, en tanto aglomeración en la cúspide jerárquica de las ciudades, que participa con 16,7% de los puestos de trabajo de la economía colombiana, 22% de PIB nacional y con la concentración en su territorio de más de 16% de la población

<sup>24</sup> Término acuñado para referirse a un desarrollo territorial concentrado en cuatro ciudades.

<sup>25</sup> Desarrollo concentrado en una sola ciudad.

total del país (*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2008*). A esta dinámica hay que sumarle la creciente importancia de la región Bogotá - Cundinamarca en el contexto nacional.

**Mapa No. 5** Sistema urbano de Colombia (datos, año 2000)

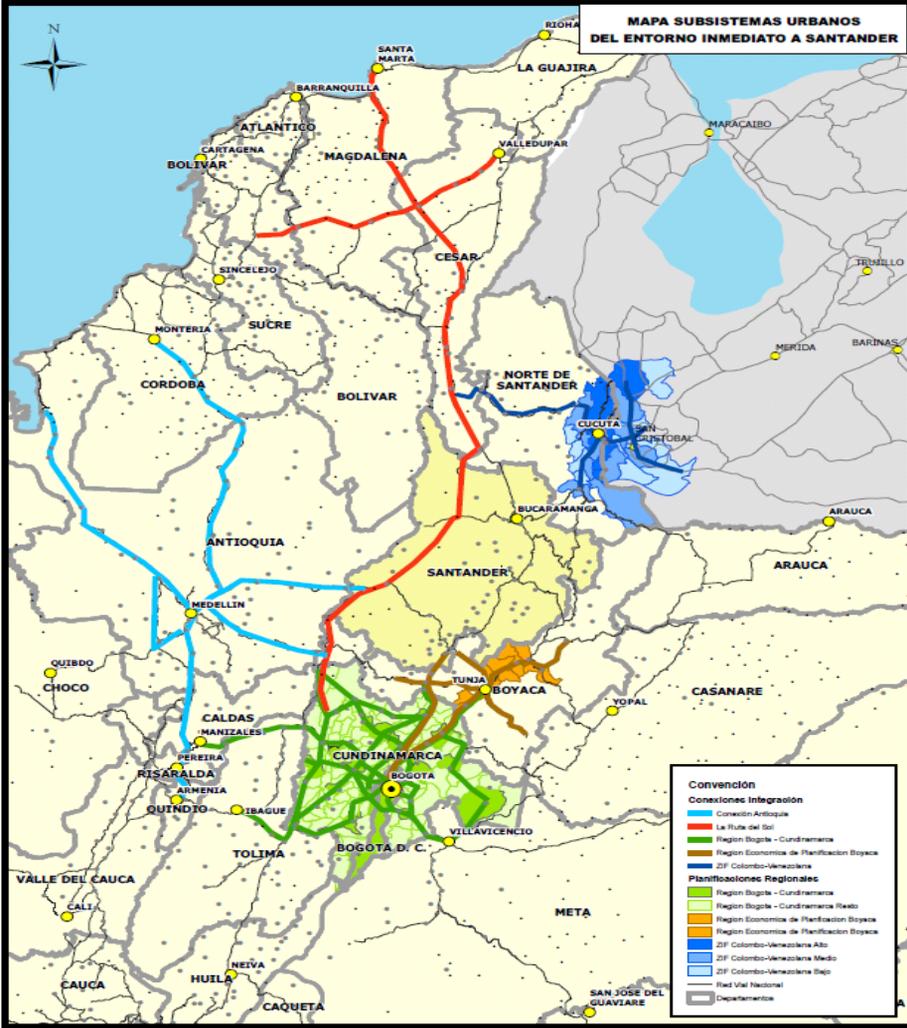


**Fuente:** Tomado del Departamento Nacional de Planeación DNP.

En el mapa No. 5 se observa que en los comienzos del presente siglo el sistema urbano funcional colombiano presenta 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. Asimismo, puede observarse que Santander hace parte del subsistema urbano conformado por el corredor Barrancabermeja – Bucaramanga - Cúcuta, pero adolece de una comunicación funcional insuficiente con los demás subsistemas nacionales.

Una mirada a los subsistemas urbanos del entorno inmediato de Santander (mapa No. 6) muestra cinco grandes proyectos de articulación funcional, en los cuales, si bien algunos municipios de Santander se ven beneficiados, el área metropolitana de Bucaramanga, principal centro poblado, no es tenido en cuenta directamente por ninguno de ellos y puede quedar aislada de estas articulaciones funcionales.

**Mapa No. 6** Subsistemas viales del entorno santandereano



**Fuente:** Elaborado por el equipo de trabajo de la 'Formulación de la visión prospectiva de Santander 2030'.

**La región Bogotá-Cundinamarca.** La región Bogotá- Cundinamarca surge de un proceso de integración entre Bogotá y la gobernación de Cundinamarca, apoyado por el gobierno nacional y fundamentado en la concertación y la participación de distintos actores de índoles gubernamental, privada y civil. Este proceso de integración tiene como idea básica generar una mejor gestión del territorio regional y elevar la calidad de vida y el nivel de ingreso de sus pobladores. Para el año 2007, esta región generaba 31,7% del PIB del país, como la principal economía regional y la de mayor perspectiva internacional de Colombia.

Funcionalmente, este proyecto gravita sobre la idea de ciudad-región: tiene como eje estructurador el desarrollo de una “aerópolis” (ciudad que se desarrolla en torno de un aeropuerto, como salida al mercado mundial) con centro principal en Bogotá, que se comunicará por vía férrea y vial con el resto de municipios, los que, a su vez, conformarán un anillo en torno a la ciudad. El alcance o zona de influencia de este sistema regional, según cálculos de la mesa de planificación Bogotá- Cundinamarca, se delimita por medio de una configuración en red que alcanzará ciudades como Villavicencio, Tunja, Ibagué y el sur del departamento de Santander (Barbosa, Puente Nacional y Vélez, entre otros) y, asimismo, se espera que se conecte con el sur y el occidente del país.

**La Región Económica de Planificación de Boyacá (REP Boyacá)**<sup>26</sup>. Esta iniciativa de planeación, articulada desde el sector empresarial y público de Boyacá, tiene como eje para el ordenamiento del territorio la extensión de la doble calzada y el corredor férreo que comunica a este departamento con Santander y con una posible y futura “aerópolis”.

La REP Boyacá se estructura sobre 120 kilómetros de suelo urbano y rural continuo, integrados por una columna territorial de doce municipios, que tienen como eje articulador un sistema vial multimodal y logístico que parte del Puente de Boyacá, entendido como un distrito histórico y cultural, seguido de un espacio agroalimentario en cercanías al municipio de Tuta, la industria automotor o del transporte en Duitama y, finalmente, las industrias de la construcción y minera en Sogamoso. Adicionalmente, se espera que con la adecuación de la vía a Cusiana<sup>27</sup>, se logre también la integración de la REP Boyacá a este corredor del departamento del Casanare como puerta de entrada a los llanos orientales. Es de recalcar que la construcción de la doble calzada Briceño - Sogamoso no contempló la unión vial entre este corredor y la salida que comunica a Tunja con Santander, ni la vía

26 Véase: REP-Corredor industrial del departamento de Boyacá. Disponible en: <http://www.boyaca.gov.co/index.php?idcategoria=5673>. Consultado: 18 de mayo de 2010.

27 Vía que conectaría a Sogamoso con los llanos casanareños.

Duitama – Charalá - San Gil, con lo cual no hay una conectividad real de Santander al corredor vial de la REP y de la vía a Cusiana.

**La Ruta del Sol.** Se trata de uno de los proyectos estratégicos de la gestión gubernamental nacional. Comprende la rehabilitación y la expansión de la vía principal de conexión entre el interior del país y la costa Caribe, e incluye actividades sobre 993 kilómetros de carretera existente y un nuevo tramo de 78 kilómetros que será construido.

El sector dos de este proyecto comprende la rehabilitación y el mejoramiento de 528 kilómetros de vía existente y la ampliación a doble calzada entre Puerto Salgar y San Roque. Los municipios que abarca la Ruta del Sol, sector dos, son: Puerto Salgar (Cundinamarca); Puerto Boyacá (Boyacá); Bolívar, Cimitarra, Puerto Parra, Simacota, Barrancabermeja, Sabana de Torres y Rionegro (250 km en Santander); La Esperanza (Norte de Santander); San Alberto, San Martín, Río de Oro, Aguachica, Gamarra, La Gloria, Pelaya, Pailitas, Chimichagua y Curumaní (Cesar).

En relación con el departamento de Santander, se espera que la Ruta de Sol facilite la comunicación efectiva de Bucaramanga con el Magdalena Medio santandereano a través de la vía de interconexión de Bucaramanga - Barrancabermeja, pues la Ruta del Sol pasará a 30 kilómetros de Barrancabermeja por La Lizama y permitirá la conectividad rápida con la costa Atlántica. Esta ruta pasará muy cerca de Sabana de Torres y facilitará la ocupación y el desarrollo territorial del Magdalena Medio santandereano.

**La conexión con Antioquia.** Los planes viales de conexión del departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín con el centro del país están centrados en el desarrollo del proyecto ‘Autopistas de la Prosperidad’, que ya fue aprobado y cuenta con recursos de la nación, el Departamento y la ciudad de Medellín. Unirá el ‘Triángulo del Café’ con el Magdalena Medio y con la concesión vial Ruta del Sol en Puerto Berrío, a través de la transversal que une la troncal del Magdalena con la troncal de Occidente.

Si bien la comunicación de Medellín con la troncal del Magdalena por medio del Puente de Yondó sobre el río Magdalena puede ser una buena opción para la desconcentración y el fortalecimiento de subregiones en Antioquia, hasta el momento, y según la documentación revisada, no se vislumbra un verdadero interés por desarrollar las especificaciones técnicas viales que permitan la funcionalidad y la operatividad de la conexión por esta vía.

**Norte de Santander y el proyecto binacional.** El plan prospectivo Norte de Santander año 2021<sup>28</sup> apunta, como estrategia principal, hacia la consolidación y la realización de un proyecto de integración binacional.

A pesar de las tensiones políticas durante los últimos seis años entre los poderes centrales de Colombia y Venezuela, en 2004 se revivió la idea de zona de integración fronteriza (ZIF) colombo-venezolana, a partir de estudios de la Universidad de los Andes del Táchira, la Universidad Libre y la Universidad Francisco de Paula Santander de Cúcuta, con el apoyo de los gobernadores del Táchira y Norte de Santander, junto a asesores de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Como resultado, se propuso la delimitación de esta ZIF, que incluye 17 municipios en total, 11 de Venezuela y 7 colombianos, a partir de diez criterios básicos de índoles económica, espacial, ambiental, cultural y jurídica.

**Tabla No. 15** Municipios, Zona de Integración Fronteriza (ZIF) colombo-venezolana

Potencial ZIF	NORTE DE SANTANDER		TÁCHIRA	
	Indicador	Municipio	Indicador	Municipio
Alto	4,1	Cúcuta	3,7	Bolívar
	3,6	Villa del Rosario	3,7	Ureña
	3,4	Herrán	3,7	García Hevia
	3,3	Puerto Santander		
	3,2	Rangovalia		
Medio	2,8	Los Patios	3	San Cristóbal
	2,8	Pamplona	3	Rf. Urdaneta
	2,8	Toledo	2,9	Ayacucho
	2,6	Chinácota	2,7	Lobatera
	2,6	El Zulia	2,5	Junín
	2,5	San Cayetano		
Bajo	2,4	Santiago	2,3	Panamericano
	2,4	Durania	2,1	Cárdenas
	2,3	Bochalema	2,1	Córdoba
	2,3	Pamplonita	2,1	Fernández Feo
			2,1	Guasitos
			2,1	Libertad
			2,1	Michelena

**Fuente:** Tomado y adaptado de “Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la comunidad andina y suramericana”.

<sup>28</sup> Véase el artículo, ‘Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la comunidad andina y suramericana’. Disponible en <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/18190/2/articulo1.pdf>. Consultado, 28 de mayo de 2010.

De acuerdo con la delimitación, la zona de influencia de la ZIF Colombia-Venezuela no alcanza al departamento de Santander; no obstante, la comunicación podría establecerse mediante la construcción de la segunda calzada Bucaramanga – Cúcuta.

Adicionalmente a esta propuesta, surgió, por primera vez en la historia, una asociación binacional de todas las cámaras de comercio de la frontera que coincidieron en la iniciativa de conformar otras ZIF en zonas como Zulia-Guajira y Apure-Arauca, que se sumarían a la tradicional del Táchira-Norte de Santander (Ramírez, S., 2008).

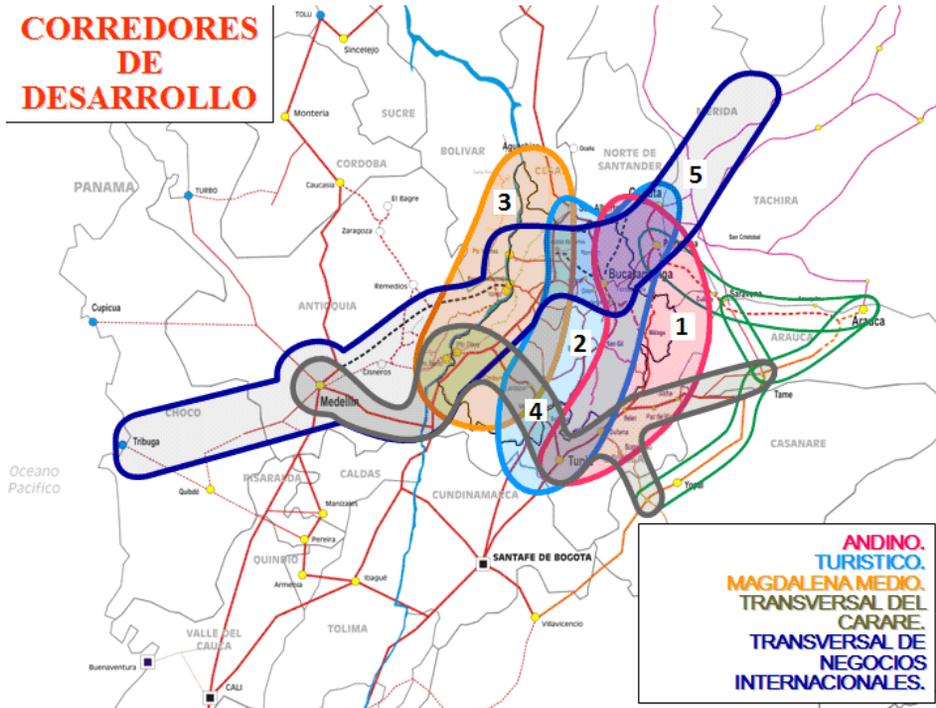
**Corredores de desarrollo.** El concepto de corredores ha sido ampliamente utilizado como instrumento a la hora de definir prioridades para cada territorio; en tal sentido, ha estado ligado al uso de una imagen estratégica para enlazar regiones, municipios, etc. Por ejemplo, los corredores viales enlazan regiones, comunicadas por caminos y puentes de la red vial, y conforman corredores para los habitantes que tienen actividades económicas afines. Los corredores urbanos, por su parte, hacen referencia a las áreas de influencia de las vías regionales donde se localizan actividades comerciales e industriales y asentamientos humanos (*Plan de Desarrollo de Bogotá 2008-2011*).

Los corredores se van conformando en diferentes direcciones, con trayectorias largas, medianas y cortas en relación con la imagen regional que se ha definido (turística, industrial, ecológica, etc.), y se denominan con base en la relación origen-destino, incluyendo sus ramales. El propósito del concepto de los corredores es la creación de una herramienta de planeación para asignar y aplicar los recursos disponibles en forma racional y consistente; aun así, pueden ser limitados dada su visión lineal del territorio.

En el departamento de Santander, el concepto de corredor ha sido planteado como elemento de articulación territorial con los ejes del desarrollo nacional, identificados en la región como “corredores de desarrollo”.

El primer corredor identificado es llamado ‘Corredor Andino’, enfocado en el potencial aprovechamiento de los mercados verdes, gracias a su ubicación en la unidad biogeográfica de los páramos andinos de Santander. Este corredor es vertical en cuanto a la estructura departamental, con el propósito de aprovechar los núcleos de desarrollo rural ubicados a lo largo de la troncal central.

**Mapa No. 7 Corredores de desarrollo**



**Fuente:** Secretaría Departamental de Planeación, 2006.

El segundo corredor es el del turismo, que desarrolla su propuesta en término de nueve circuitos turísticos<sup>29</sup> relacionados con las potencialidades e identidades territoriales de los principales centros urbanos del Departamento. La idea de circuitos turísticos es enlazar las subregiones del Departamento por medio de carreteras y caminos que pueden ser destinados al tránsito de peatones.

Un tercer corredor de desarrollo es el del Magdalena Medio, basado en la identificación de esta región como un ecosistema estratégico y en la posibilidad de desarrollar un nodo de transporte multimodal en el triángulo Barrancabermeja – Sabana de Torres – Puerto Wilches. Estos tres corredores hacen parte del desarrollo en sentido vertical del Departamento.

El corredor transversal del Carare y el corredor transversal de negocios internacionales, tal como sus nombres lo indican, son propuestas para unir las regiones del Departamento en un sentido horizontal, con el fin de superar la tradicional

<sup>29</sup> Véase 'Economía y territorio en Santander' de esta serie, capítulo sobre Turismo. Formulación de la visión de Santander 2019-2030'. Universidad Industrial de Santander-GIDROT. 2011.

verticalización del territorio santandereano. El corredor transversal del Carare tiene como estrategia principal permitir el acceso de la zona interior (Vélez y Barbosa, entre otros) del Departamento al río Magdalena. Este corredor está fundamentado en la interconexión<sup>30</sup> de tres nodos: 1) Barbosa-Vélez-Puente Nacional; 2) Cimitarra-Puerto Parra-Bolívar; 3) Puerto Olaya-Puerto Berrío. Su potencialidad son los biocombustibles, las maderas, la “hervicultura” y la biodiversidad.

El corredor internacional de negocios plantea la interconexión vial de Santander con Venezuela y con una posible salida al Pacífico colombiano, puesto que atraviesa los departamentos de Norte de Santander, Santander, Antioquia y Chocó. Asimismo, intenta impulsar la relación funcional Barrancabermeja-Bucaramanga como eje industrial y de negocios, articulado con los ejes de vocación energética<sup>31</sup>. Para la materialización de este corredor están planteadas obras como la supervía Barrancabermeja – Bucaramanga y el puente de Yondó, en ejecución la concesión Cempal y ejecutadas como el parque tecnológico del valle de Guatiguará.

La estrategia básica de los corredores de desarrollo está relacionada con la articulación de los elementos tangibles, como el ordenamiento territorial, la identificación de la vocación de las urbes y la articulación económica y funcional y los elementos físicos orientados por proyectos de infraestructura en los ejes estructurantes del sistema urbano funcional del Departamento, el mejoramiento y la cualificación del entorno urbano y el diseño de las ciudades.

**2.2.2.2 El subsistema urbano funcional del departamento de Santander.** El estudio del subsistema urbano funcional del Departamento parte básicamente del análisis de las funciones que cumplen los centros urbanos y de cuál es su jerarquía en el sistema. A partir de este análisis, es posible realizar una aproximación a la forma como interactúan los núcleos urbanos y al papel que desempeñan las regiones funcionales en la organización territorial de Santander.

**Jerarquía de los municipios.** La jerarquía urbana puede ser definida a partir del tamaño poblacional de los municipios y de las funciones que cumple cada uno de ellos. La ley de Zipf<sup>32</sup> (1949) contempla que como consecuencia de una fuerza de “diversificación” la población tiende a distribuirse en múltiples pequeñas comunidades; pero que igualmente existe una fuerza unificadora que resulta de la agregación de la población en determinados lugares.

30 La interconexión no se refiere solo a conexión vial; también está planteada una posible conexión por modo férreo con el tren del Carare.

31 Actualmente, Hidrosogamoso y el potencial de explotación minera en el Carmen de Chucurí

32 Nombre dado en honor al autor de esta ley, George Kingsley Zipf (1902-1950).

**Tabla No. 16** Posiciones municipales según ley de Zipf - rango tamaño poblacional

RAN- GO	MUNICIPIO	POBLA CIÓN	RAN- GO	MUNICIPIO	POBLA CIÓN	RAN- GO	MUNIC- IPIO	POBLACIÓN
1	Bucaramanga	522.905	30	Sucre	8.877	59	S. Helena del Opón	4.405
2	Floridablanca	260.042	31	La Belleza	8.530	60	Güepsa	4.104
3	Barrancabermeja	191.334	32	Simacota	8.434	61	Guavatá	4.078
4	Girón	152.608	33	Aratoca	8.366	62	San Benito	3.938
5	Piedecuesta	129.532	34	Barichara	7.482	63	Páramo	3.845
6	San Gil	44.356	35	Coromoro	7.456	64	Con- tratación	3.796
7	Cimitarra	38.231	36	Puerto Parra	6.905	65	Enciso	3.701
8	Lebrija	33.844	37	Tona	6.836	66	Jesús María	3.326
9	San Vicente	33.834	38	Guaca	6.708	67	Chima	3.232
10	Puerto Wilches	31.502	39	Villanueva	6.520	68	Suratá	3.214
11	Socorro	29.674	40	Florián	6.348	69	Palmar	3.055
12	Rionegro	28.444	41	Cerrito	6.068	70	Charta	2.939
13	Barbosa	27.114	42	Capitanejo	5.923	71	San Joaquín	2.748
14	Vélez	19.460	43	Concepción	5.666	72	Confines	2.739
15	Sab. Torres	19.426	44	Matanza	5.620	73	Galán	2.680
16	El Carmen de Chucurí	18.910	45	Molagavita	5.512	74	Encino	2.615
17	Málaga	18.581	46	Onzaga	5.422	75	Macaravita	2.586
18	Landázuri	15.259	47	La Paz	5.418	76	San Miguel	2.553
19	Puente Nacional	13.658	48	El Peñón	5.388	77	Hato	2.381
20	Bolívar	13.304	49	Betulia	5.254	78	Vetas	2.381
21	El Playón	12.576	50	<b>Guadalupe</b>	5.250	79	Palmas del Socorro	2.363
22	Curití	11.643	51	<b>Carcasí</b>	5.170	80	Santa Bárbara	2.229
23	Los Santos	11.472	52	Chipatá	5.131	81	Guapotá	2.218
24	Charalá	11.047	53	Gambita	5.088	82	El Guacamay	2.183
25	Mogotes	10.921	54	Valle de San José	5.024	83	Cabrera	2.046
26	Suaita	10.679	55	Ocamonte	4.902	84	Aguada	2.009
27	Oiba	10.056	56	Pinchote	4.717	85	Cepitá	1.966
28	San Andrés	9.249	57	Albania	4.704	86	California	1.872
29	Zapatoca	9.195	58	San José de Miranda	4.632	87	Jordán	1.134

**Fuente:** Elaboración propia con base en el censo DANE, 2005.

Así, la presencia de estas dos fuerzas contradictorias implica la existencia de un gran número ( $n$ ) de pequeñas comunidades y un bajo número de ciudades de gran tamaño. Esta ley de rango-tamaño se basa en la idea de la mayor clientela en los lugares más importantes del sistema. Atendiendo al tamaño poblacional, se deduce que el rango de los municipios, según la Ley de Zipf, es:

El comportamiento rango-tamaño de los municipios de Santander concuerda con un crecimiento isométrico de las poblaciones del Departamento, en que el tamaño de una ciudad es función del tamaño de cualquiera otra ciudad de la distribución y del rango de las dos<sup>33</sup>. Esta dinámica supone que las variaciones son proporcionales, con una tasa igual para todos los municipios, sin hacer cambiar el valor del exponente de Zipf.

A pesar de lo anterior, el ejercicio de diagnóstico realizado propuso el análisis de rango-tamaño para Santander, tomando como unidad de estudio espacial el área metropolitana de Bucaramanga y no sus municipios por separado. Este ejercicio se planteó ante la evidente conurbación funcional y urbana del área metropolitana de Bucaramanga, y ante la aceleración de este proceso.

Como resultado de este análisis, se evidencia un comportamiento alométrico en el crecimiento de los municipios, según la ley rango-tamaño. Este comportamiento supone teóricamente que hay asentamientos que crecen de forma más rápida que otros, como consecuencia de la competencia para apoderarse de unos recursos limitados. El crecimiento alométrico modifica el valor del exponente  $b$  de la ley de Zipf, lo que demuestra de cierta manera una primacía urbana de los principales centros, desmesurada y polarizada.

En segunda medida, y siguiendo a Rondinelli (1985), la jerarquía de los municipios por funciones urbanas hace referencia a servicios, facilidades, infraestructura y 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. En este sentido, la población se desplaza a otros sitios en busca de bienes y servicios que no están disponibles en sus propios asentamientos.

Para el caso de Santander, según el análisis de las principales funciones que prestan los centros urbanos en el sistema urbano funcional del Departamento, y según la cobertura de servicios básicos domiciliarios existentes, la posición jerárquica por municipios es la siguiente (Véase la tabla No. 17):

33 Nótese que la población del municipio 1 en el rango (Bucaramanga) es casi el doble que el de la población que le sigue (Floridablanca), y que este gradiente va disminuyendo casi proporcionalmente.

**Gráfico No. 11** Ley de Zipf con área metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia, con datos censo DANE 2005.

**Tabla No. 17** Jerarquías funcionales

JERARQUIA POR F y S <sup>35</sup>		FUNCIONES		SERVICIOS		Según G-I 2008 <sup>36</sup>	
Posición	Municipio	Posición	Municipio	Posición	Municipio	Posición	Municipio
1	Bucaramanga	1	Bucaramanga	1	Floridablanca	1	California
2	Floridablanca	2	Floridablanca	2	Bucaramanga	2	Tona
3	Barrancabermeja	3	Barrancabermeja	3	Barrancabermeja	3	Cerrito
4	Girón	4	Girón	4	Girón	4	Bucaramanga
5	Piedecuesta	5	Piedecuesta	5	Piedecuesta	5	Chipatá
6	San Gil	6	San Gil	6	San Gil	6	Simacota
7	Socorro	7	Puerto Wilches	7	Barbosa	7	Guadalupe
8	Puerto Wilches	8	Socorro	8	Socorro	8	Barbosa
9	Barbosa	9	Lebrija	9	Málaga	9	Los Santos
10	Villanueva	10	Rionegro	10	Puerto Wilches	10	San Joaquín
11	Málaga	11	Barichara	11	Sabana de Torres	11	Lebrija
12	Barichara	12	Los Santos	12	Zapatoca	12	Zapatoca
13	Zapatoca	13	Villanueva	13	Villanueva	13	Vetas
14	Charalá	14	Barbosa	14	Contratación	14	Molagavita
15	Cimitarra	15	Cimitarra	15	Puerto Parra	15	Ocamonte
16	Lebrija	16	Aratoca	16	Charalá	16	Barichara
17	San Vicente de Chucurí	17	San Vicente de Chucurí	17	San Vicente de Chucurí	17	Galán
18	Sabana de Torres	18	Charalá	18	Güepsa	18	Oiba
19	Rionegro	19	Málaga	19	Cimitarra	19	Florián
20	Vélez	20	Zapatoca	20	Pinchote	20	Cimitarra
21	Capitanejo	21	Suaita	21	Barichara	21	Concepción
22	El Playón	22	Vélez	22	Vetas	22	Cabrera
23	Puerto Parra	23	Oiba	23	Vélez	23	Capitanejo
24	Curití	24	Bolívar	24	Capitanejo	24	La Belleza
25	Pinchote	25	Mogotes	25	Lebrija	25	San Andrés
26	Güepsa	26	Sabana de Torres	26	El Playón	26	Socorro
27	Suaita	27	Gambita	27	Palmar	27	Enciso
28	Aratoca	28	Jesús María	28	Valle de San José	28	Puente Nacional
29	Jesús María	29	Tona	29	Curití	29	Palmar
30	Puente Nacional	30	Curití	30	Rionegro	30	Suratá
31	Oiba	31	El Playón	31	California	31	Albania

34 Jerarquía urbana por funciones, servicios.

35 Posición municipal según gastos e ingresos.

JERARQUIA POR F y S		FUNCIONES		SERVICIOS		Según G-I 2008	
Posición	Municipio	Posición	Municipio	Posición	Municipio	Posición	Municipio
33	Mogotes	33	Capitanejo	33	San Andrés	33	Mogotes
34	Valle de San José	34	Puente Nacional	34	Galán	34	Landázuri
35	Contratación	35	Cabrera	35	Concepción	35	Málaga
36	Cerrito	36	San Andrés	36	Cerrito	36	Vélez
37	La Belleza	37	El Carmen de Chucurí	37	Páramo	37	Páramo
38	Cabrera	38	Coromoro	38	Jesús María	38	Piedecuesta
39	Matanza	39	La Belleza	39	Guavatá	39	Pinchote
40	California	40	Pinchote	40	Suaita	40	Rionegro
41	Guavatá	41	La Paz	41	La Belleza	41	Palmas del Socorro
42	Los Santos	42	Puerto Parra	42	Guapotá	42	El Peñón
43	El Carmen de Chucurí	43	Güepesa	43	Palmas del Socorro	43	Jesús María
44	Galán	44	Cerrito	44	Oiba	44	El Carmen de Chucurí
45	Betulia	45	Onzaga	45	Betulia	45	Guavatá
46	Bolívar	46	Simacota	46	Mogotes	46	San Benito
47	La Paz	47	Valle de San José	47	Aratoca	47	San Gil
48	Tona	48	Betulia	48	Florián	48	Hato
49	Florián	49	Landázuri	49	Cabrera	49	Charalá
50	Vetas	50	Guavatá	50	Charta	50	Aratoca
51	Páramo	51	Molagavita	51	Ocamonte	51	Contratación
52	Guapotá	52	Carcasí	52	Enciso	52	Coromoro
53	Concepción	53	Florián	53	Matanza	53	Aguada
54	Chima	54	Chima	54	Hato	54	Valle de San José
55	Enciso	55	Guadalupe	55	El Carmen de Chucurí	55	Encino
56	Gámbita	56	Jordán	56	La Paz	56	Villanueva
57	Ocamonte	57	California	57	Chima	57	Onzaga
58	Palmar	58	Galán	58	Cepitá	58	Macaravita
59	Palmas del Socorro	59	San Joaquín	59	Santa Helena del Opón	59	Barrancabermeja
60	Landázuri	60	Enciso	60	San Miguel	60	Cepitá
61	Simacota	61	Ocamonte	61	El Guacamayo	61	Guapotá
62	Coromoro	62	Contratación	62	Encino	62	Chima
63	Charta	63	Santa Helena del Opón	63	Confinés	63	Bolívar
64	Santa Helena del Opón	64	Guapotá	64	Guaca	64	Matanza

JERARQUIA POR F y S		FUNCIONES		SERVICIOS		Según G-I 2008	
Posición	Municipio	Posición	Municipio	Posición	Municipio	Posición	Municipio
65	Guadalupe	65	Chipatá	65	Landázuri	65	Floridablanca
66	Onzaga	66	Páramo	66	Suratá	66	San Vicente de Chucurí
67	Carcasí	67	El Peñón	67	Santa Bárbara	67	Santa Bárbara
68	San Miguel	68	Guaca	68	Sucre	68	Suaita
69	Guaca	69	San Miguel	69	Simacota	69	Sucre
70	Molagavita	70	Palmas del Socorro	70	Guadalupe	70	El Guacamayo
71	San Joaquín	71	Macaravita	71	Tona	71	Güepsa
72	Chipatá	72	Charta	72	Bolívar	72	Curití
73	Confines	73	Concepción	73	Chipatá	73	El Playón
74	Encino	74	San Benito	74	Aguada	74	Carcasí
75	Hato	75	Confines	75	San Joaquín	75	Puerto Parra
76	Jordán	76	Sucre	76	Albania	76	Betulía
77	Santa Bárbara	77	Santa Bárbara	77	Carcasí	77	Girón
78	Sucre	78	Encino	78	Coromoro	78	Confines
79	Cepitá	79	Aguada	79	Los Santos	79	Charta
80	El Guacamayo	80	Vetas	80	San Benito	80	Santa Helena del Opón
81	Suratá	81	Suratá	81	San José de Miranda	81	San Miguel
82	El Peñón	82	Albania	82	Onzaga	82	Jordán
83	Aguada	83	San José de Miranda	83	Molagavita	83	La Paz
84	San Benito	84	El Guacamayo	84	El Peñón	84	San José de Miranda
85	Albania	85	Palmar	85	Gámbita	85	Gámbita
86	Macaravita	86	Hato	86	Jordán	86	Guaca
87	San José de Miranda	87	Cepitá	87	Macaravita	87	Puerto Wilches

**Fuente:** Elaboración y cálculos propios con datos censo DANE 2005.

**Las regiones funcionales.** Las regiones funcionales pueden catalogarse como espacios organizados por un núcleo urbano central. A su vez, la centralidad de un núcleo urbano puede ser definida como la proporción de todos los servicios allí ofrecidos, 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.

En el caso santandereano, la estructura territorial puede entenderse a partir de dos elementos fundamentales: la organización topológica (localización de los elementos

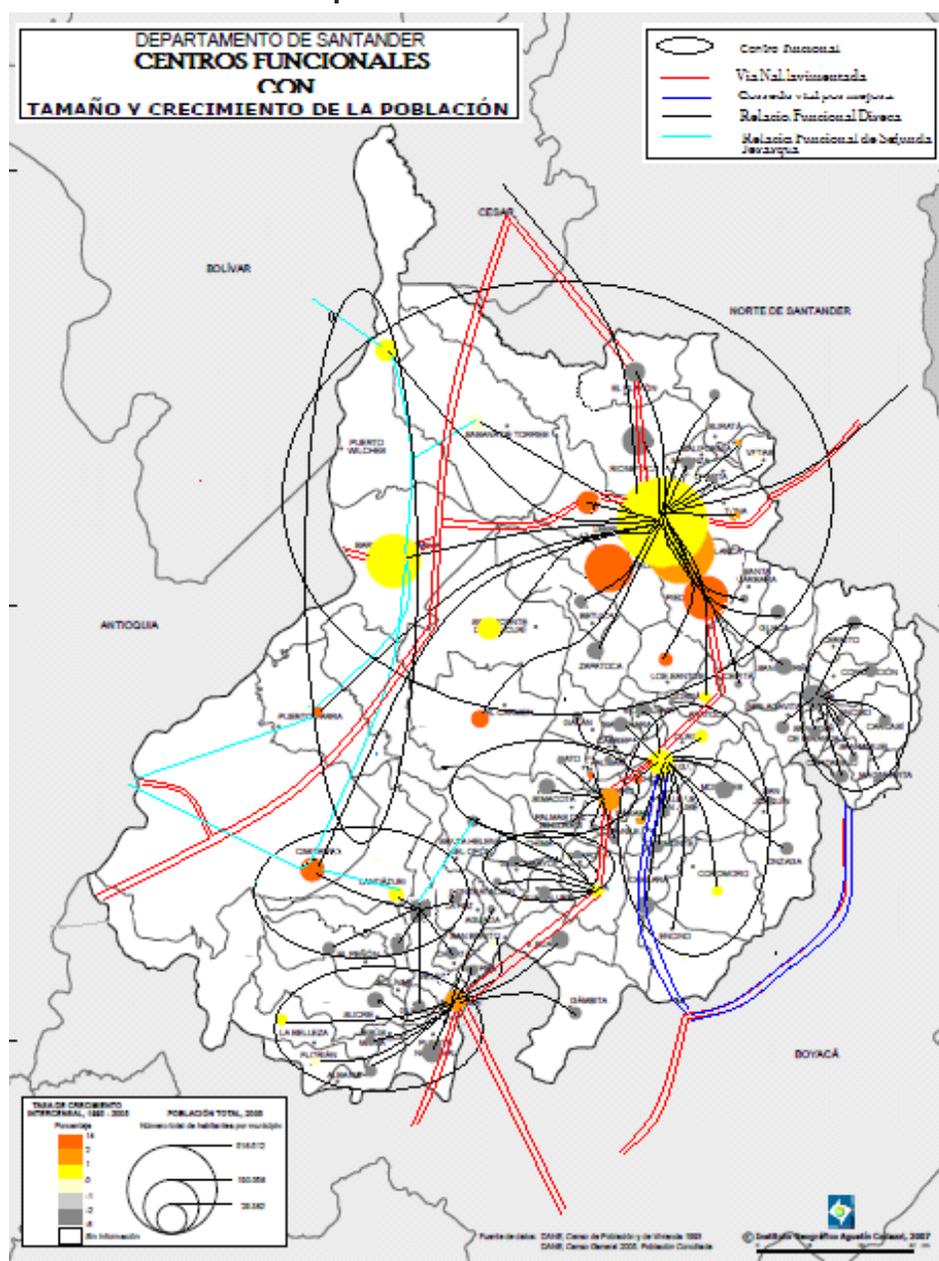
en el territorio) y las relaciones entre los elementos (atributos o características); en razón a esto, y dada las características del sistema departamental, se propone definir la estructura espacial del Departamento como discontinua o inarmónica, basada en distancias demográficas y funcionales de considerable magnitud, entre el centro mayor y los inmediatamente inferiores, y entre estos y los restantes municipios. Esta estructura puede utilizarse para la categorización y la jerarquización de los centros urbanos y municipios, clasificados así: central, intermedios, pequeños y locales de servicio rural (*Escobar Holguín, R., 2003*).

El departamento de Santander está conformado administrativamente por 87 municipios y subdividido en 6 provincias cuyas cabeceras están distribuidas espacialmente de una forma aleatoria. El 53,25% de su población está concentrada en su principal zona urbana, el área metropolitana de Bucaramanga, que absorbe el desarrollo de la mayor parte de las actividades económicas urbanas y se relaciona de manera diferenciada con cada provincia. El modelo de asentamiento territorial del Departamento ha tenido como ejes estructuradores los accesos viales. Actualmente, la troncal central es el eje vial que estructura la localización de la mayor cantidad de municipios del Departamento.

Históricamente, las regiones funcionales de Santander han sido homologadas con las provincias, y la relación de sus cabeceras municipales, con los municipios pertenecientes a cada provincia. La evidencia funcional muestra al Departamento como un sistema monocéntrico, jerarquizado por la presencia de centros intermedios entre los centros locales y la metrópoli, que genera relaciones predominantes de dependencia (subordinación a la metrópoli), e indirectas, a través de los diversos escalones.

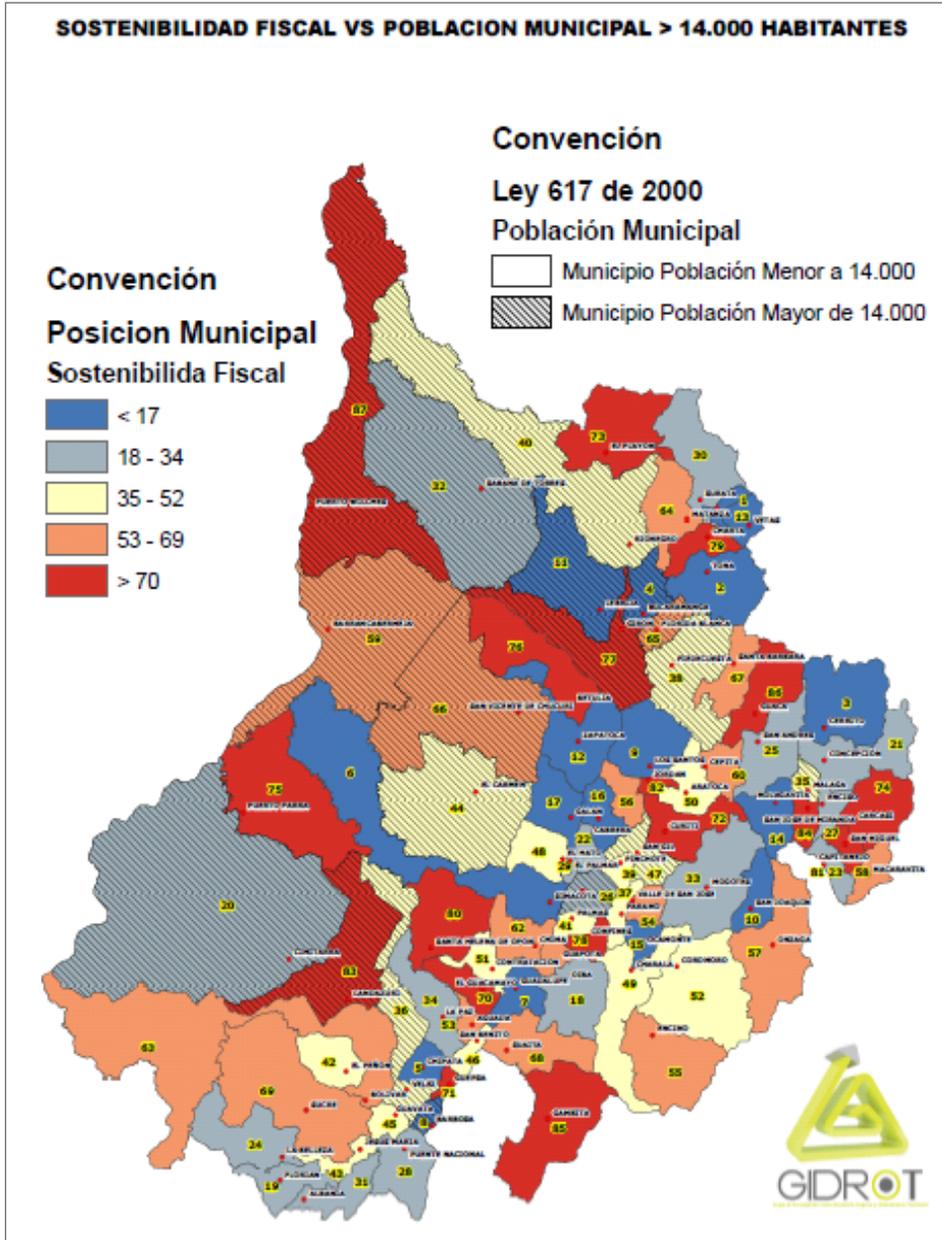
En el mapa No. 8 se aprecia que el crecimiento poblacional municipal está polarizado en la zona de influencia del área metropolitana de Bucaramanga, en el Magdalena Medio santandereano y en los municipios sobre el eje de la troncal central líderes de cada centro funcional. Asimismo, es de resaltar que solo 25 de los 87 municipios del Departamento generaron una tasa de crecimiento poblacional intercensal positiva, mientras que la mayor cantidad de municipios presenta 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 en el departamento de Santander (Véase el mapa No. 8).

Mapa No. 8 Centros funcionales



Fuente: Adaptación propia de información Sigot.

**Mapa No. 9** Análisis de viabilidad municipal



Fuente: Elaborado por Equipo Visión Prospectiva Santander 2019-2030.

De la misma manera, la existencia de los centros funcionales representados en el mapa No.8 se evidencia con el comportamiento poblacional intercensal<sup>36</sup> (1993-2005), en que aquellos municipios de mayor jerarquía presentan mayor tasa de crecimiento poblacional; con el análisis de las jerarquías urbanas según servicios prestados y tamaño de población; con los flujos vehiculares entre municipios utilizando como “proxy (variable aproximada)” los tránsitos promedio diario (TPD) y las conexiones viales existentes<sup>37</sup> y su estado. De esta manera, se desprenden como regiones funcionales los siguientes municipios:

**Área metropolitana de Bucaramanga (urbe central).** La urbe central<sup>38</sup> es considerada por el IGAC como una metrópoli regional. El área metropolitana de Bucaramanga está conformada por los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. Sumadas las poblaciones de los cuatro municipios, se alcanza 53% de la población total del Departamento<sup>39</sup>, como el mayor centro de importancia en términos de población en Santander. 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 65,41% de las viviendas urbanas, 56,17%, 57,14% y 57,9% de las unidades en servicios, comercio e industria del Departamento, respectivamente. Cabe destacar que en ella se encuentra 58,79% de las entidades bancarias y 61,9% 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. Cabe resaltar que el área metropolitana de Bucaramanga es el principal centro urbano de la región nororiental gracias a la prestación diversificada de funciones, principalmente de servicios, comerciales, industriales y administrativas.

Su radio de acción tiene un alcance departamental y regional. El área metropolitana de Bucaramanga tiene influencia en el ámbito departamental 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, Aratoca, 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, de Norte de Santander y Aguachica del departamento del Cesar. El aeropuerto internacional se localiza en el municipio de Lebrija, que aún no forma parte del área metropolitana, pero que sirve para conectarla con las principales ciudades del país y con algunos destinos internacionales.

36 Es la tasa de crecimiento poblacional entre los censos 1993 y 2005, según el DANE.

37 Aproximación, según tamaño y teoría de los lugares centrales. Índice de proximidad RN.

38 Se realiza esta aproximación en la medida en que en términos territoriales los municipios del área metropolitana de Bucaramanga comparten un mismo territorio y realidades socioeconómicas similares.

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

**Barrancabermeja (centro intermedio).** Constituye el segundo centro de importancia en términos de población y de las funciones que realiza (industrial y de servicios). Ocupa el tercer lugar en tamaño poblacional, después de Bucaramanga y Floridablanca. Además de sus funciones urbanas, 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 área metropolitana de Bucaramanga en municipios como Puerto Parra, Puerto Wilches y Sabana de Torres, que alcanza incluso relación directa con municipios del vecino departamento de Antioquia (Yondó y Puerto Berrío). Todos ellos se benefician del comercio de Barrancabermeja, porque se compran y venden allí bienes y servicios, como ganado y servicios secundarios; sin embargo, este municipio no ha logrado consolidarse como un importante centro funcional en la medida en que los municipios de su área de influencia mantienen flujos más fuertes con el área metropolitana de Bucaramanga, e incluso con Puerto Berrío.

Barrancabermeja cuenta con un gran recurso petroquímico que, explotado adecuadamente, podría producir suficiente empleo en nuevas actividades secundarias y de servicios con alcance nacional. Este municipio está conectado con la capital del Departamento por la transversal oriente-occidente, vía que lo vincula además con la salida a Venezuela y, en sentido norte-sur, con el acceso a la troncal del Magdalena Medio. Al comenzar el nuevo milenio, Barrancabermeja se vislumbra como un importante centro con posibilidades en la prestación de servicios secundarios a la refinería<sup>40</sup>, lo que eventualmente podría mejorar su lugar de importancia en el contexto departamental.

**Pequeños centros.** Estos municipios ocupan la tercera categoría al ser cabeceras provinciales y cumplir cierto número de funciones importantes para sus áreas de influencia (en especial, funciones de apoyo al sector agropecuario).

*Vélez:* Este municipio ocupa el puesto 15 en el rango poblacional y el puesto 20 en la prestación de funciones y servicios. Su papel histórico le otorga gran importancia en el ámbito provincial, y además es un centro de servicios militares y culturales. Una de sus mayores deficiencias es su inadecuado acceso vial y la insuficiencia de algunos servicios básicos.

*Barbosa:* Es un puerto terrestre que sirve como centro de conexión entre el Departamento, Boyacá y Bogotá; asimismo, abastece a los municipios circunvecinos, y actúa como centro vacacional y centro de transferencia.

---

40 Modernización y ampliación de la refinería de Ecopetrol por un monto cercano a los US\$ 3800 millones.

*Socorro:* Es un centro histórico, religioso y educativo, abastecedor de servicios de salud, seguridad y comercio, pero con problemas en el suministro de agua.

*San Gil:* Es un municipio turístico y recreacional por excelencia, aunque afectado por la desorganización de las entidades encargadas de esta rama de la economía. Adolece también de algunos problemas de comunicación vial. San Gil y Socorro son susceptibles de ser integrados a un área metropolitana, por lo que su singularidad en el Departamento podría perderse gradualmente.

*Málaga:* Es básicamente un centro de apoyo a la actividad agropecuaria y actúa como terminal de transporte. Podría convertirse en un gran centro agropecuario, si las autoridades departamentales de fomento promovieran programas que estimulen el desarrollo agrícola para consumo doméstico y externo. En tal sentido, 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 Málaga y sus municipios cercanos para acceder competitivamente a la economía del Departamento y sus áreas circundantes.

*Oiba:* Si bien podría catalogarse como un pequeño centro de relevo, este municipio cumple un importante papel en el intercambio y la comercialización de bienes agrícolas y el suministro de abarrotos para los municipios de su influencia. El papel de Oiba se facilita básicamente por su ubicación sobre la troncal central, que le permite prestar servicios de transferencia.

A continuación, se relacionan los centros funcionales existentes y sus áreas de influencia:

**Centros locales y de servicio rural.** A esta, la cuarta categoría, pertenece 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. Presenta gran disminución en su dinámica poblacional.

**Tabla No. 18** Centros funcionales, según jerarquía, funciones y vías

<b>Centro funcional de Barrancabermeja</b>	Barrancabermeja	190.058	299.212	<b>Centro funcional de Vélez</b>	Bolívar	13.996	104.000	
	Puerto Wilches	31.503			Chipatá	5.151		
	El Carmen de Chucurí	18.098			Cimitarra	34.293		
	Sabana de Torres	19.772			El Peñón	5.600		
	Puerto Parra	6.514			Guavatá	4.402		
	San Vicente de Chucurí	33.267			Landázuri	15.192		
<b>Centro funcional de Bucaramanga</b>	Bucaramanga	516.512	1'176.204	<b>Centro funcional de Barbosa</b>	La Paz	5.611	99.060	
	Zapatoca	9.449			Vélez	19.755		
	California	1.793			Sucre	9.256		
	Charta	3.142			San Benito	3.907		
	El Playón	13.148			Barbosa	26.046		
	Floridablanca	254.683			Puente Nacional	14.538		
	Girón	135.791		La Belleza	8.462			
	Lebrija	30.980		Jesús María	3.455			
	Los Santos	10.977		Güepsa	4.285			
	Matanza	5.840		Florián	6.378			
	Piedecuesta	117.364		Albania	4.473			
	Rionegro	29.382		Aguada	2.117			
	Betulia	5.350		Suaita	10.975			
	Santa Bárbara	2.311		Gámbita	5.168			
	Suratá	3.327		<b>Centro funcional de Oiba</b>	Chima	3338		31789
	Tona	6.690			Contratación	4021		
	Vetas	2.349			Oiba	9787		
	Cepita	2.022			El Guacamayo	2303		
	Aratoca	8.395			Guadalupe	5596		
	San Andrés	9.783			Guapotá	2271		
Guaca	6.916	Santa Helena del Opón	4473					
<b>Centro funcional de San Gil</b>	Galán	2.992	135.198	<b>Centro funcional De Málaga</b>	Capitanejo	6.152	62.329	
	Barichara	7.651			Carcasí	5.200		
	Cabrera	1.924			Cerrito	6.319		

	Charalá	11.422		Concepción	5.908		
	Coromoro	7.376			Enciso		3.989
	Curití	11.464			Macaravita		2.753
	Encino	2.711			Málaga		18.706
	Jordán	1.164			Molagavita		5.764
	Mogotes	10.952			San José de Miranda		4.855
	Ocamonte	4.984			San Miguel		2.683
	Onzaga	5.707	<b>Centro f. del Socorro</b>	Confines	2.753	48.466	
	Páramo	3.671		Hato	2.401		
	Pinchote	4.420		Palmar	2.883		
	San Gil	43.519		Palmas del Socorro	2.443		
	San Joaquín	2.948		Simacota	8.910		
	Valle de San José	5.315		Socorro	29.076		
	Villanueva						

**Fuente:** Elaborado por el equipo Visión prospectiva de Santander.

Por las funciones que desempeñan, Puerto Wilches, Sabana de Torres y Cimitarra están en la categoría cuarta, pero constituyen casos excepcionales por las posibilidades de desarrollar una activa dinámica económica y poblacional. Estos municipios pertenecen al 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, debido a sus potencialidades de interconexión de transporte y a que sirve como corredor hacia el sur de Bolívar.

Sabana de Torres ocupa el decimocuarto puesto en tamaño poblacional, y sobresale en la actualidad por las posibilidades de construir allí un aeropuerto de carga de categoría 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) y gracias a su importancia en la producción de caucho. Por último, es posible que el municipio de Cimitarra –el séptimo en importancia poblacional del Departamento –se pueda convertir en un centro agrícola importante gracias a la ejecución del proyecto de la transversal del Carare, que comunicaría gran parte del Departamento con la troncal del Magdalena Medio y facilitaría, de igual manera, el comercio y el suministro de alimentos con el centro del país.

De los municipios de Rionegro y Lebrija, podría esperarse que, dada su condición de municipios cercanos al área metropolitana de Bucaramanga, puedan en el futuro proveer espacio para vivienda de interés social para el área metropolitana. En el

caso de Lebrija, este municipio ocupa el noveno puesto en importancia poblacional en Santander, mientras que Rionegro ocupa el puesto duodécimo. Asimismo, es importante tener en cuenta las dinámicas poblacionales que se están dando en Puente Sogamoso a raíz de la construcción de Hidrosogamoso.

**La relación funcional con Puerto Berrío.** Puerto Berrío es un municipio intermedio de gran movimiento comercial, considerado como la capital del Magdalena Medio antioqueño. Como municipio antioqueño, ocupa el noveno lugar, en cuanto a jerarquía funcional y tamaño de la población (sin tener en cuenta el Valle de Aburrá). Está catalogado como un centro de relevo principal, de función predominantemente económica y de impacto subregional con apoyo financiero, servicios administrativos, comerciales y sociales, en que confluyen relaciones campo-ciudad.

La historia de este municipio ha estado ligada al río Magdalena y al ferrocarril de Antioquia. Su condición de puerto multimodal, la posibilidad de conexión con Medellín, Bogotá, la costa norte por vía terrestre y su cercanía con municipios santandereanos de menor jerarquía, como Cimitarra, entre otros, han sido determinantes en el desarrollo de la región y en las relaciones funcionales de los municipios que comparten la zona media del río Magdalena. Se considera a Puerto Berrío como un centro urbano de influencia supramunicipal, como una posible capital subregional que ejerce gran atracción sobre algunos municipios del valle santandereano del Magdalena Medio. Puerto Berrío tiene cierta importancia para el sistema y el planeamiento urbano regional de Santander en la medida en que su crecimiento puede estar ligado al crecimiento y al desarrollo de la zona suroriental santandereana<sup>41</sup>, y puede convertirse en un centro intermedio que consolide las relaciones regionales con Antioquia, puesto que este Departamento entiende la posición y la jerarquía de Puerto Berrío como oportunidad de complementariedad en funciones y servicios con el sistema urbano de Santander.

A esto se suman algunas iniciativas de reordenamiento territorial, como la liderada por el Proyecto Planeta Paz del Magdalena Medio, que aboga por la delimitación de una nueva región, “la región del Magdalena Medio colombiano”, en donde se reconoce la identidad y la similitud de estas poblaciones. El epicentro urbano de esta nueva región sería Barrancabermeja, e involucraría municipios como Puerto Wilches y Puerto Berrío, entre otros municipios ribereños del Magdalena Medio.

---

41 Es posible pensar que el desarrollo urbanístico de este municipio pueda extenderse a la otra orilla del río Magdalena en territorio santandereano, en la medida en que las áreas de expansión de Puerto Berrío se están acotando.

**Ocupación del territorio santandereano.** La idea de modelizar gráficamente es la conceptualización del espacio que se expresa a través de un “corema”. Este es una hipótesis sintetizadora de la realidad, un mecanismo que permite identificar de todas las relaciones que se dan 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. La primera de ellas hace referencia a una realidad andina constituida por los procesos de colonización anteriores al siglo XX, que tiene como estructura espacial dinamizadora los caminos de herradura que sirvieron para el comercio y, posteriormente, la troncal central, a lo largo de la cual se han desarrollado los principales centros urbanos, que concentran buena parte de la actividad económica y la población. Este territorio está caracterizado por una amenaza sísmica alta y la presencia de una conformación geológica hostil; aun así, esta zona concentra el mayor número de municipios del Departamento (no así de población), y tiene un alto potencial en servicios turísticos y ambientales y economías campesinas.

Geográficamente, esta zona del Departamento está delimitada por accidentes naturales, como el Cañón del Chicamocha. Las dinámicas funcionales de los municipios de esta zona se debaten entre Bogotá y Bucaramanga<sup>42</sup>, mientras que la mayor parte de los municipios son prácticamente marginales (son municipios expulsores de población), que tienen relaciones directas con las cabeceras provinciales

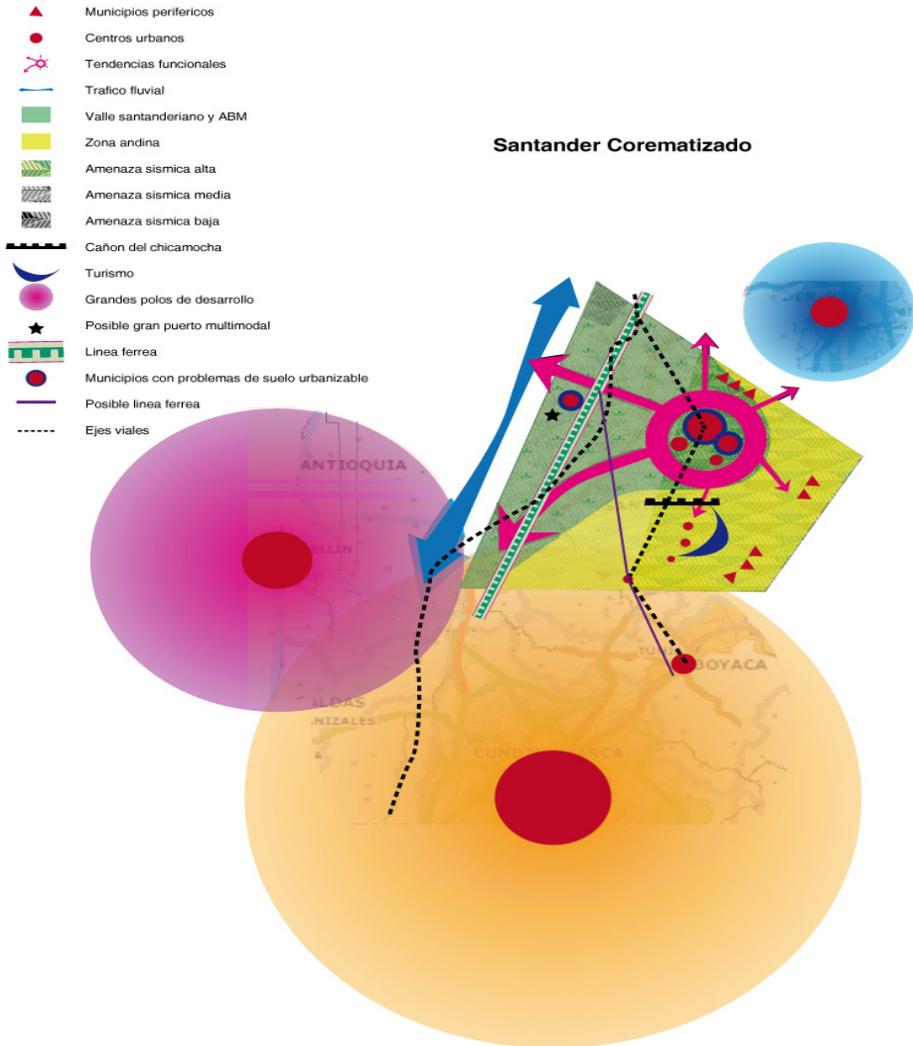
Asimismo, se identifica la existencia de varios municipios santandereanos en la periferia territorial, alejados de las dinámicas funcionales actuales, concentradas en la zona andina del Departamento, mientras que las tendencias dinámicas vivas se concentran en la zona del valle santandereano.

La segunda realidad hace referencia al valle santandereano, subregión que adquiere relevancia y se desarrolla gracias a la actividad petroquímica y agroindustrial que comienza a desarrollarse en el Departamento en el siglo XX. 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 (Hidrosogamoso, Ruta del Sol, etc.). Las tendencias actuales hacen pensar que esta zona del Departamento será objeto total

42 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.

del desarrollo futuro de la región, del desarrollo industrial, y donde se concentre gran parte de la población.

**Gráfico No. 12** “Corema” del modelo de ocupación en Santander



**Fuente:** Elaborado por el equipo de trabajo de la ‘Formulación de la visión prospectiva de Santander 2030’.

Las perspectivas de ocupación del territorio se enmarcan 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, y dichas características pueden ser estudiadas a partir de tres grandes líneas de análisis territorial: las estructuras tipológicas, la ocupación poblacional del territorio y las interconexiones o flujos regionales.

**El presente de Santander.** El análisis espacial de Santander evidencia un sistema monocéntrico jerarquizado en el que municipios como San Gil, Barbosa y Socorro, entre otros, sirven de puente para la comunicación de los municipios más pequeños del Departamento con los polos de desarrollo más próximos a su localización espacial, bien sea con Bogotá, en el sur de Santander o con Bucaramanga, en el caso de los municipios de la zona norte y valle de Santander, y como punto de contacto entre los municipios más pequeños, como Charta, Ocamonte, etc.: una estructura discontinua o inarmónica.

Así mismo, se pueden diferenciar distintas realidades territoriales en el Departamento. Santander, que cuenta con una primera realidad territorial en el área metropolitana de Bucaramanga como polo concentrado y polarizado de población y funciones; una segunda realidad territorial con la ocupación tendencial del valle del Magdalena santandereano (que puede sumarse funcionalmente al territorio del área metropolitana de Bucaramanga, dadas las homogeneidades en coberturas y las expectativas de desarrollo socioeconómico y territorial); una tercera realidad territorial, estructurada a lo largo de la troncal central del Departamento (Barbosa-Bucaramanga), y, por último, una realidad alto andina periférica caracterizada por importantes recursos ambientales y por ser una zona lejana a las actuales lógicas de desarrollo económico del Departamento.

¿Hacia dónde debería ir el Departamento? Teóricamente, es deseable construir y consolidar un territorio con una estructura armónica con distancias físicas, funcionales y demográficas equilibradas. Asimismo, es deseable que el sistema sea poli-céntrico, es decir, que exista más de una metrópoli o metrópolis complementarias, que en conjunto concentren una buena parte de la energía del sistema, donde se alternen relaciones de integración intermetropolitanas y de dependencia (interurbanas hacia las metrópolis), con flujos directos e indirectos, y que se combinen flujos unidireccionales con otros recíprocos.

Se pueden plantear tres escenarios probables para el caso de Santander, en los que se presentarían los siguientes modelos o estructuras:

Escenario actual: Estructura tipológica de sistema monocéntrico jerarquizado<sup>43</sup>:

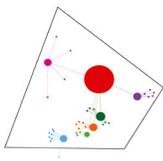
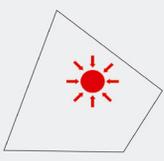
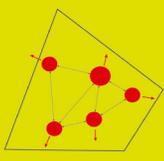
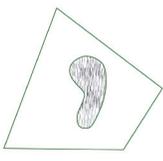
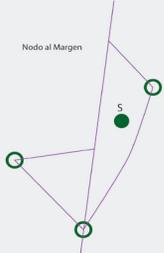
43 Sistemas caracterizados por la existencia de centros intermedios entre los centros locales y la metrópoli; las

ocupación poblacional en el área metropolitana de Bucaramanga y la zona andina e interconexiones funcionales como punto de contacto.

Escenario 1: Estructura tipológica de modelo monocéntrico primado<sup>44</sup>: ocupación poblacional concentrada en el área metropolitana de Bucaramanga y en el valle santandereano e interconexiones y flujos regionales al margen.

Escenario 2: Estructura tipológica policéntrica con vínculos externos<sup>45</sup>: ocupación poblacional multigeográfica e interconexión como nodo interconectado.

**Gráfico No. 13** Escenarios de ocupación

Características del Modelo			
Estructura Tipológica	 Sistema Monocéntrico Jerarquizado	 Sistema Monocéntrico Primado	 Sistema Policéntrico V.E.
Ocupación Poblacional del Territorio	 Zona Andina y Metropolitana	 Zona Metropolitana y del Valle del Magdalena Medio	 Multigeográfico
Interconexión y Flujos Regionales	 Nodo de Contacto	 Nodo al Margen	 Nodo Interconectado

**Fuente:** Elaborado por el equipo de trabajo de la 'Formulación de la visión prospectiva de Santander 2030'.

relaciones predominantes son de dependencia (subordinación a la metrópoli) e indirectas (a través de los diversos escalones).

44 Es un modelo 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.

45 En estos modelos existe 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, y se combinan flujos unidireccionales con otros recíprocos.

La materialización de tales escenarios, como se dijo anteriormente, depende de la visión que se tenga del territorio, de cómo se imagine un futuro probable y de qué desea la población construir socialmente. En este sentido, la prospectiva territorial es un enfoque oportuno que permite un acercamiento a la identificación de esos futuros deseados

**2.2.2.3 Visión del área metropolitana de Bucaramanga** Las áreas metropolitanas en Colombia tuvieron su origen en la *Reforma Constitucional de 1968*, durante el gobierno del presidente Carlos Lleras Restrepo, cuya existencia fue plasmada en el artículo 198. Posteriormente, el Congreso de la República expidió la ley 61 de diciembre 15 de 1978, llamada 'Ley Orgánica del Desarrollo Urbano', a través de la cual se dieron facultades al presidente para reglamentar las áreas metropolitanas. En uso de las facultades otorgadas, el presidente de la república expidió el *decreto ley 3104 de diciembre 14 de 1979*, "por el cual se dictan normas para la organización y el funcionamiento de las áreas metropolitanas".

Dicho decreto, en su artículo 16, autorizó el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal eran los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. Así mismo, en el artículo 17, se estableció que corresponde a la asamblea departamental respectiva, a iniciativa del gobernador, y previa opinión de los concejos de los municipios que integrarían un área, disponer del funcionamiento de las áreas metropolitanas. En la *ley 14 de 1983*, "por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", se destinan recursos fiscales a las áreas metropolitanas, como indica el parágrafo del artículo 17 (*sobretasa del 1 x 1000 sobre el avalúo catastral*). Finalmente, se crea la *ley 128 de 1994*, por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

Las funciones de las áreas metropolitanas se pueden distinguir en dos ámbitos: competencias generales y competencias específicas (Martínez, Luis R., 2004:352).

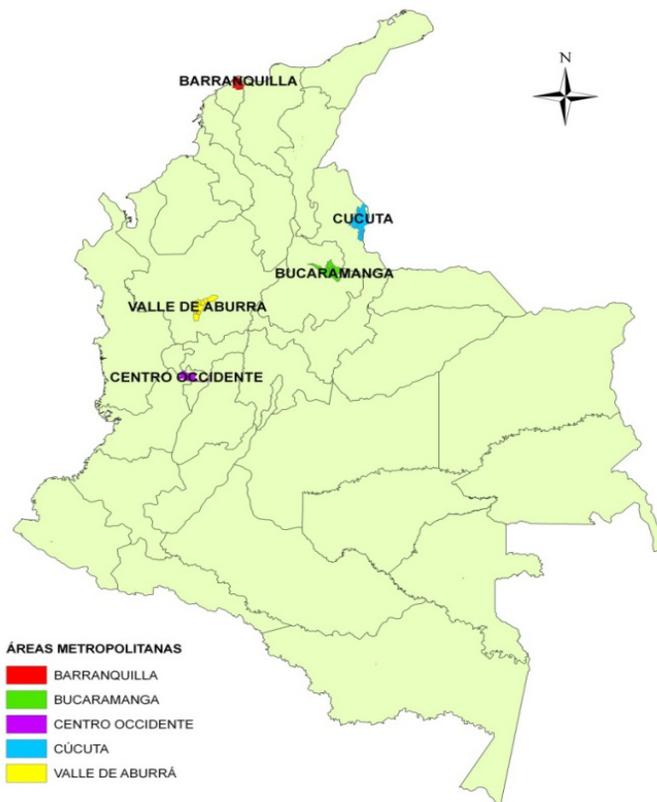
*Competencias generales.* Según la Constitución Política de 1991, las áreas metropolitanas tienen las siguientes competencias generales:

- Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio puesto bajo su jurisdicción.
- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios (no solo los domiciliarios, sino los esenciales, como educación, seguridad, salud, recreación, transporte público, etc.).
- Ejecutar obras de interés metropolitano (*Constitución Política, art. 319 inc. 1º y ley 128 de 1994, art. 4-3*).

**Competencias específicas.** La Constitución Política de 1991 dejó abierta la posibilidad de establecer competencias específicas en la protocolización de las áreas metropolitanas, para las que alcaldes y concejos definirían atribuciones de acuerdo con la ley. De igual manera, la ley 128 de 1994, en el artículo 14, define siete áreas básicas de atribuciones específicas para las juntas metropolitanas:

- Planeación y ordenamiento territorial
- Recursos naturales y manejo de conservación del ambiente
- Prestación de servicios públicos
- Valorización
- De orden fiscal
- Administrativas

**Mapa No. 10** Áreas metropolitanas



**Fuente:** Tomado de 'Ciudades y territorio: la perspectiva de la geografía'. Comp. Jiménez, Luis. Universidad Nacional de Colombia, 2006.

**El AMB, Área Metropolitana de Bucaramanga.** El AMB, **Área Metropolitana de Bucaramanga**, es una entidad administrativa no territorial, de carácter supramunicipal, dotada de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen especial. Fue creada mediante la ordenanza 20 de 1981, y originalmente estaba conformada por las poblaciones de Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Con el decreto 0332 de 1985, fue incorporada Piedecuesta. El AMB tiene como sede administrativa el municipio de Bucaramanga, que se denomina “municipio núcleo”.

Cubre un área de extensión de 123 553 hectáreas. Cerca de 5% de su territorio está clasificado como suelo urbano; 2%, suelo de expansión urbana; 4%, suelo suburbano; 35%, suelo rural, y cerca de 55%, suelo de protección. Según la revisión de cada POT, Girón cuenta con 476 hectáreas de zonas de expansión urbana; Floridablanca con 504, Bucaramanga con 574 (concentradas en la zona norte de la ciudad, con la escasez de tierra como uno de sus principales limitantes) y Piedecuesta con 331 hectáreas.

**Tabla No. 19** Usos del suelo en el área metropolitana de Bucaramanga

USOS DEL SUELO	URBANO	EXPANSIÓN URBANA	SUBURBANO	PROTECCIÓN	RURAL	ÁREA EN HA
Bucaramanga [Ha]	2.689	574	536	2.352	9.111	15.262
Girón [Ha]	809	476	0	30.338	18.382	50.005
Floridablanca [Ha]	1.573	504	131	4.014	3.330	9.552
Piedecuesta [Ha]	627	331	4.128	30.783	12.865	48.734
Área total [Ha]	5.698	1.886	4.795	67.487	43.688	123.553
<b>% área</b>	<b>4,61%</b>	<b>1,53%</b>	<b>3,88%</b>	<b>54,62%</b>	<b>35,36%</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga CDMB.

El área metropolitana de Bucaramanga se ve afectada por las fallas sísmicas de Santa Marta, Río Suárez, Bucaramanga y el nido sísmico de la Mesa de los Santos. La estabilidad de los terrenos del área metropolitana de Bucaramanga históricamente se ha visto afectada por la erosión, y es este factor uno de los principales problemas de orden metropolitano, razón por la que se creó en 1965 la Corporación para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), encargada del manejo de esta problemática y, actualmente, también la autoridad ambiental del área metropolitana.

La actividad económica se centra en servicios con 81,6%, el sector secundario o industrial, con 17%, y 1,40% del sector primario o agropecuario; así mismo, hay dos “clúster” identificados (joyería y metales preciosos, cuero y calzado) y como “clúster” propuestos o en desarrollo (del petróleo y gas, de empresas de tecnología y comunicaciones de Santander, Cetics, y de la salud). Para el año 2008, el índice global de competitividad que mide a las principales ciudades del país puso a Bucaramanga en el cuarto lugar, por debajo de Bogotá, Medellín y Cali; en el indicador “facilidad para hacer negocios”, ocupó la decimoctava posición en “internacionalización de la economía”; el octavo lugar en “gobierno e instituciones”; el séptimo en infraestructura; el tercero en fortaleza económica; el primer lugar en recurso humano, y el duodécimo puesto en calidad de vida.

La cobertura de servicios en general presenta buenos indicadores, con coberturas promedio de 97,2% en energía, 87,3% en alcantarillado, 88,9% en acueducto, 84% en gas, 85,7% en recolección de residuos y 100% de cobertura en telefonía celular y transmisión de datos. Sin embargo, como se mencionó en un capítulo anterior, Bucaramanga tiene problemas de vulnerabilidad por escasez de agua –que se espera que sean solucionados con la construcción del embalse de Tona–, así como de suelos para construcción de vivienda, especialmente de interés social.

**Tabla No. 20** Cobertura de servicios en el Área Metropolitana de Bucaramanga

Municipio	Acueducto	Alcantarillado	Electricidad	Gas	Recolección de residuos sólidos
Floridablanca	95,80%	95,59%	99,17%	95,23%	96,92%
Bucaramanga	95,81%	94,42%	97,28%	90,65%	76,88%
Piedecuesta	79,70%	77,84%	97,91%	73,06%	81,62%
Girón	84,34%	81,70%	94,82%	78,37%	87,43%

**Fuente:** Censo DANE, 2005.

El déficit de vivienda para Bucaramanga es de 22 592 unidades. 6340 familias viven en asentamientos y viviendas de condiciones indignas y 11000 personas habitan zonas de amenaza alta y riesgo por determinar. Se tienen datos de 251 asentamientos precarios identificados, con una población de 216 500 habitantes, equivalente a 20,32% de la población total del área metropolitana de Bucaramanga (*Citu, 2009: 86*).

Se evidencia una alta concentración territorial, entendida como la concentración de vivienda y población en determinado territorio, en el área metropolitana de Bucaramanga, evaluada a través del impuesto predial. En tal sentido, Bucaramanga

se ubica en el primer lugar con un recaudo de 38% del total departamental, seguida por Floridablanca con 16%, Piedecuesta con 9%, Barrancabermeja con 8% y Girón con 5%. En estos cuatro municipios se recauda 67% del total de impuesto predial del Departamento.

En el ámbito funcional, el área metropolitana de Bucaramanga está conectada nacionalmente por medio de la troncal central y la transversal oriente-occidente; la primera sirve para la conexión con Cúcuta y Barrancabermeja y la segunda sirve de conexión con Bogotá y la costa atlántica. El área metropolitana de Bucaramanga es la quinta área urbana en importancia de la nación y el centro urbano más importante del nororiente colombiano. Concentra 53,25% de la población total del Departamento y a los municipios con mayores tasas de crecimiento poblacional (3,4% promedio para el periodo 1951-2030), como el mayor centro receptor de población y de los procesos de urbanización del Departamento. Tiene relaciones funcionales de dominación sobre la mayor parte de municipios santandereanos y algunos del sur del Cesar y del sur del departamento de Bolívar.

Actualmente, cuenta con la primera fase del sistema de transporte masivo SITM Metrolínea S.A. para mejorar la movilidad urbana. Este sistema está en operación en los municipios de Floridablanca y Bucaramanga, y tiene pendiente el inicio de operaciones en los otros dos municipios del área metropolitana. De igual manera, está en marcha el plan vial del área metropolitana de Bucaramanga (troncal metropolitana norte-sur e intercambiadores para la movilidad) y el proyecto Zona Franca de Santander S.A. en Floridablanca.

Según información del programa 'Bucaramanga cómo vamos'<sup>46</sup>, 51,9% de la malla vial de Bucaramanga está en aceptable estado, 16,3% en buen estado, 12,5% en regular y 9,6% en malo. Por tipo de vía, la malla vial primaria tiene 13,6%, 65,7%, 15,5% y 5,2% en buen, aceptable, regular y mal estado, respectivamente. Las vías secundarias, 19,2%, 54%, 9,6% y 17,2% de sus vías en el mismo rango de clasificación, y las vías terciarias, 19,2% en buen estado, 54% en aceptable estado, 9,6% en regular estado y 17,2% en mal estado. En general, el estado de la malla vial del área metropolitana es deficiente.

Se calcula que para el año 2009 existía un promedio de 13,5 motocicletas por cada 100 habitantes en el área metropolitana; 39,1 en Girón; 22,2 en Floridablanca; 2,1 en Piedecuesta, y 1,2 en Bucaramanga. De ellos, es Girón el municipio con el mayor crecimiento acumulado de este indicador (60,4%) durante los últimos tres

46 'Bucaramanga Metropolitana como vamos'. Disponible en: <http://www.bucaramanga.metropolitanacomovamos.com/comovamos/>. Consultado: 8 de septiembre de 2010.

años. Frente a los automóviles, por cada 100 personas, el mayor número pertenece a Bucaramanga con 10,6, seguida por Floridablanca con 8,2, Girón con 4,7 y Piedecuesta con 0,6, para un promedio en el área metropolitana de Bucaramanga de nueve vehículos por cada 100 habitantes.

Uno de los indicadores más preocupantes para Bucaramanga es el referente a espacio público. Se cuenta con 0,2 metros de zonas verdes por habitante; 2,3 metros de andén; 1,3 metros de vías peatonales, y 1,3 metros de zona dura arborizada, para un total de 5,1 metros por habitante, frente al estándar sugerido de 15 metros cuadrados por habitante.

En el tema de hurto de motocicletas, residencias, establecimientos comerciales y a personas, Bucaramanga presenta tasas por cada 100 000 habitantes de 36,7; 72,8; 61,6 y 454,5, respectivamente, muy superiores al promedio nacional y a ciudades como Medellín y Bogotá. También muestra un aumento en la tasa de suicidios y de lesiones personales para el promedio del área metropolitana de Bucaramanga, impulsados por las cifras y tendencias de Bucaramanga, principalmente.

**La problemática metropolitana.** La concentración de empleos en el municipio de Bucaramanga y la separación de los lugares de empleo de las áreas de residencia comportan ciertos inconvenientes, ya que los costos de traslado al trabajo aumentan con el tamaño de la ciudad (tiempos y consumo de energía, entre otros), aumenta el precio de los alquileres y del suelo de Bucaramanga y aparecen elementos que generan molestias, como la contaminación, la delincuencia y el conflicto social.

El núcleo central tradicional de Bucaramanga se está encontrando con la redensificación de la ciudad en perfiles viales estrechos y sin su ampliación, sin una reconfiguración y ampliación suficientes de la red de servicios públicos y de la dotación de equipos metropolitanos y espacio público, lo que en últimas termina por encarecer la utilización de infraestructuras y afecta la calidad de servicios, como el transporte público, la calidad de vida urbana y el acceso a una ciudad planificada. Sin políticas de desarrollo decididas, la ciudad tendrá dificultades para mantener su vitalidad, su calidad de vida<sup>47</sup>, su competitividad y ser una ciudad atractiva para establecerse en ella e, incluso, para atraer y realizar inversiones.

Ante la evidencia de la falta de planeación y del papel de las vías como articuladoras del espacio urbano, las realidades urbanas del área metropolitana de

---

47 La calidad de vida es la posibilidad que tiene una comunidad de alcanzar el bienestar y la satisfacción de sus necesidades.

Bucaramanga requieren apuntarle a un modelo de planeación urbana definido. Se observa una Bucaramanga que todos los días crece desde el subsuelo (subterráneos y pasos a nivel), en enormes edificaciones residenciales sobre un mismo y sobrexplotado sistema de soporte (la meseta de Bucaramanga), que probablemente ya haya sobrepasado los umbrales de operación y cobertura. Por otro lado, también se evidencia la urbanización acelerada, espontánea y no planificada en municipios del área metropolitana de Bucaramanga, como Piedecuesta y Floridablanca, que sigue una lógica difusa.

El modelo de ciudad difusa consume gran cantidad de energía para desarrollar funciones urbanas, como la movilidad, la edificación y los servicios. En este modelo, la zonificación se desarrolla a través de grandes manchas o áreas de territorio con destinación específica, y asigna al uso del suelo una única función de planificación funcionalista, que busca la compatibilidad entre los usos del suelo que se dispersan cada vez más, sin tener en cuenta el consumo de energía y la sostenibilidad del territorio en todas sus dimensiones. Este modelo de ciudad requiere e impulsa la construcción de grandes infraestructuras viales para conectar las áreas segregadas de la ciudad, impulsa un crecimiento urbano que tiende a la expansión descontrolada de la urbanización y genera actividades de alto impacto contaminante, por ejemplo, con las amplias distancias que recorrerá el transporte urbano informal y formal para dar cobertura a esa gran expansión urbana<sup>48</sup>.

Por otra parte, y en contraposición, el modelo de ciudad compacta tiene que ver con cuatro elementos vitales, que son la ordenación del territorio, el urbanismo, la movilidad y el espacio público, elementos multiescalares e interrelacionados. Este modelo consume menos energía al estar las funciones urbanas más concentradas en áreas multifuncionales y con mayor densidad. Asimismo, favorece el transporte público, dada la proximidad de usos y funciones de la ciudad; sin embargo, este modelo también contribuye al rápido deterioro de las zonas urbanas, de los espacios públicos y al estrés social.

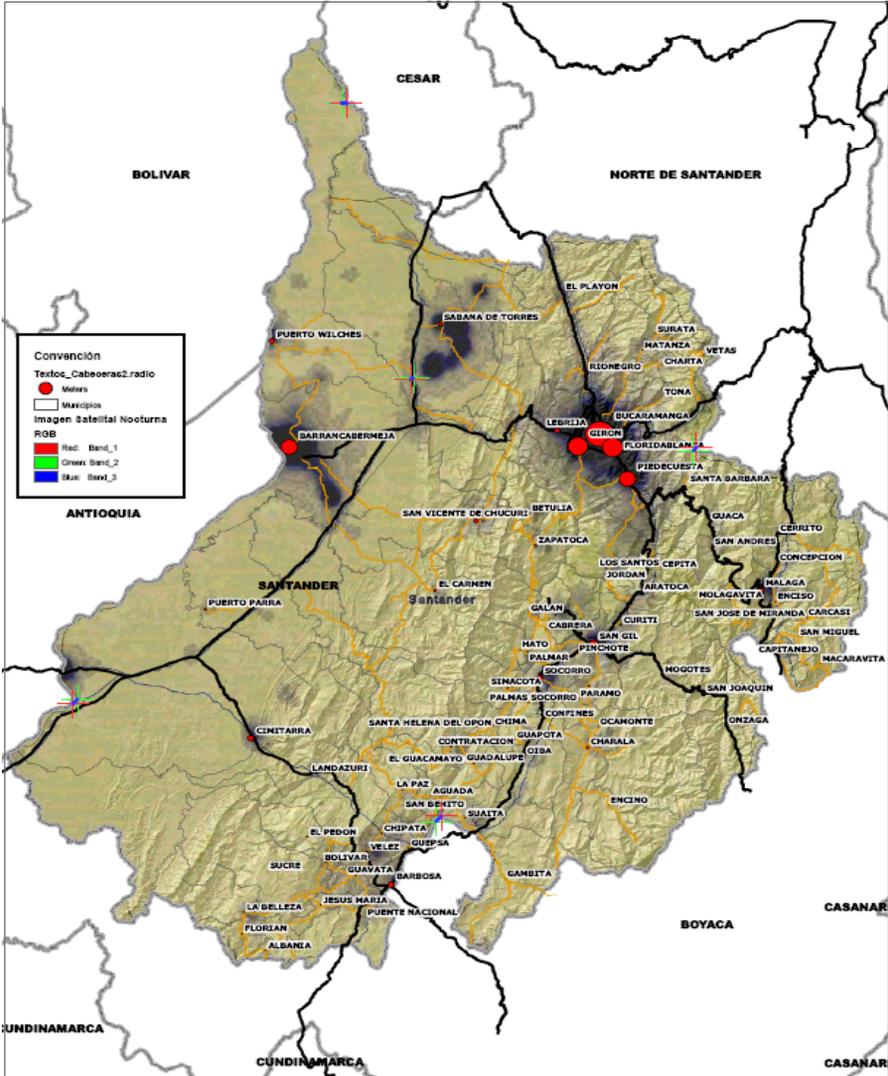
Adicionalmente al problema espacial, los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga también han mostrado dificultades para desarrollarse institucional y territorialmente, por problemas de movilidad, desigualdad social y duplicidad de funciones del orden municipal, entre otros problemas. Los datos de 2008 (*Oliva, L.; 2008*) permiten observar disparidades y desequilibrios en la estructura político administrativa y financiera de los municipios que integran el área

---

48 En el área metropolitana de Bucaramanga, como ya se mencionó, apenas 2% de su territorio está destinado para zonas de expansión urbana. Este indicador, frente a una población que crece más de 3% en promedio anual, pone en el escenario la discusión de la absorción de municipios como Lebrija y Rionegro como posibles dadores de suelo urbanizable y su integración así al área metropolitana de Bucaramanga.

metropolitana. El impuesto predial de un inmueble estrato uno en Piedecuesta cuesta, por metro cuadrado, una tasa aproximadamente cinco veces mayor que un inmueble estrato seis en Bucaramanga.

**Mapa No. 11** Conurbación urbana en el área metropolitana de Bucaramanga



**Fuente:** Elaborado por el equipo de trabajo de la Formulación de la Visión Prospectiva de Santander 2030.

En la parte administrativa, a 2009 se contabilizaban 27 secretarías (sumadas las secretarías de los cuatro municipios) para una población de un poco más de un millón de habitantes. Para el caso del distrito metropolitano de Bogotá, con más de 7 millones de habitantes, se cuenta con 12 secretarías. Tan solo como ejemplo, la comparación anterior muestra indicios de la ineficiencia administrativa del actual modelo de gestión territorial del área metropolitana de Bucaramanga.

El área metropolitana de Bucaramanga presenta un crecimiento urbano importante. La conurbación entre sus municipios hace casi imposible que se puedan encontrar discontinuidades espaciales entre Bucaramanga y Floridablanca, por dar un ejemplo; sin embargo, es evidente que la realidad económica, administrativa, poblacional y financiera trasciende ya el área municipal, y evidencia demandas de carácter metropolitano frente a una oferta real de servicios de escala municipal.

**Tabla No. 21** Indicadores de gestión fiscal y administrativa del AMB 2008

Indicador	Bucaramanga	Floridablanca	Girón	Piedecuesta
Capacidad de autofinanciar el funcionamiento	42,50%	56,96%	54,17%	60,21%
Magnitud de la deuda	8,00%	18,27%	11,00%	0,00%
Dependencia de las transferencias	38,00%	46,00%	40,00%	20,00%
Dependencia de los recursos propios	24,00%	19,00%	14,00%	23,00%
Magnitud de la inversión	70,75%	72,48%	85,12%	45,84%
Capacidad de ahorro	69,02%	58,48%	71,14%	67,31%

**Fuente:** Tomado de 'Propuesta de la organización administrativa, política y financiera del distrito metropolitano de Bucaramanga, ante la iniciativa de su creación'. Universidad Industrial de Santander, 2008.

En relación con el nivel de ingreso de la población, las disparidades también son altas: para 2006, el ingreso medio por habitante en Bucaramanga fue de \$604.000, mientras que en el municipio de Piedecuesta apenas alcanzó \$280.000, en promedio. Estas disparidades, sumadas a la prevalencia de la autonomía municipal sobre las decisiones del ámbito metropolitano, conducen a que la figura del área metropolitana de Bucaramanga no sea funcional y que se generen decisiones de ordenamiento y desarrollo territorial desarticuladas entre los municipios del área metropolitana de Bucaramanga (por ejemplo, la existencia de cuatro entidades distintas para controlar el tránsito y el transporte), lo que evidencia una estructura política, administrativa y financiera ineficiente.

El problema de la autoridad ambiental es uno de los debates por darse en el caso del estudio aquí tratado. La CDMB, que es actualmente la autoridad ambiental y la

encargada del problema de la erosión en el área metropolitana de Bucaramanga, tenía atribuciones en materia de servicios públicos, que ya no son de su incumbencia; sin embargo, el área metropolitana, con más de un millón de habitantes, necesita una autoridad que se ocupe fundamentalmente de la temática ambiental urbana y metropolitana, que pase de ser una entidad coordinadora a ser una entidad de planificación, control y administración de los recursos naturales ambientales.

La ley 99 de 1993, en su artículo 66, otorgó a los grandes centros urbanos<sup>49</sup> las mismas funciones atribuidas a las corporaciones autónomas regionales en lo aplicable al medio ambiente urbano y en cuanto a la responsabilidad de controlar los vertimientos y emisiones contaminantes, la disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos. Asimismo, las corporaciones autónomas son las responsables de dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación, además de ser las responsables de otorgar licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción. Lo anterior pone en evidencia la importancia del debate frente a la necesidad de contar con una entidad fuerte, del ámbito metropolitano, que sea manejada, por ejemplo, a través de un distrito o del área metropolitana y que responda a los requerimientos de una urbe metropolitana como el área metropolitana de Bucaramanga.

En la línea ambiental, también está el problema de la producción y la disposición de residuos sólidos. Los habitantes del área metropolitana de Bucaramanga generan cerca de 600 toneladas diarias de residuos, que se disponen en el relleno sanitario El Carrasco. Este relleno, presta sus servicios a los municipios del área metropolitana y a once municipios más del Departamento, pero tiene como plazo máximo de funcionamiento hasta el 30 de septiembre de 2010<sup>50</sup>. Aunque en 2004 el Plan Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) definió cinco sitios como viables para la disposición de los residuos sólidos, a los que se sumaron otras cinco alternativas, la zonas de Centenario, Marta, La Putana, La Vizcaína y Las Margaritas, propuestas por la gobernación de Santander y ubicadas entre la vía Bucaramanga-Barrancabermeja<sup>51</sup>, a la fecha no existe una solución definitiva para este problema y parece no contemplarse el problema de selección en la fuente y lo referido a hábito ambiental.

49 Municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuera igual o superior a un millón de habitantes

50 Estos plazos se han venido ampliando en función de decisiones ambientales y judiciales.

51 Vanguardia Liberal, edición 26 de junio de 2010. Hay cinco nuevas alternativas para relleno sanitario. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/santander/bucaramanga/67247-hay-cinco-nuevas-alternativas-para-relleno-sanitario>). Diario La República, edición 19 de enero de 2010 disponible en: [http://www.larepublica.com.co/archivos/actualidadeconomica/2010-01-19/bucaramanga-aun-no-define-lugar-de-relleno-sanitario\\_91217.php](http://www.larepublica.com.co/archivos/actualidadeconomica/2010-01-19/bucaramanga-aun-no-define-lugar-de-relleno-sanitario_91217.php).

Se evidencian problemas frente a la conurbación y metropolarización de la región, disminución en la capacidad de autofinanciación del funcionamiento municipal, crecimiento en gastos de la administración central y disminución en la capacidad de ahorro, fuertes disparidades entre los municipios, inequidad en el costo de los impuestos locales, inequidad en la distribución de la inversión pública, mala administración del talento y la gestión.

Ante la evidencia de problemáticas metropolitanas, como la erosión, la contaminación y la vulnerabilidad por escasez del recurso del agua, la calidad medioambiental y los residuos sólidos, se plantea la necesidad de un cambio institucional, o por lo menos el debate, frente a la creación y la consolidación de una entidad ambiental urbana. En la línea ambiental, se plantean como propuestas implementar estrategias de prevención y no solo de mitigación, incluyendo como política la gestión del riesgo; promover cadenas de reciclaje, incentivar la reducción en el origen y volumen de los residuos sólidos; identificar, monitorear y caracterizar los vertimientos industriales en el sistema hídrico; avanzar en los pactos de cumplimiento con los empresarios y generar procesos de educación en lo ambiental.

Se advierte que las tendencias expansionistas del área metropolitana, sin considerar la descentralización de la actividad económica, pueden agravar los problemas de congestión, el consumo desmesurado de espacios naturales y generar un mayor costo ambiental, lo que sugiere la necesidad de planeación y ordenamiento territorial metropolitano: urbes amables, humanas, sostenibles y vivibles para todos.

En este mismo ámbito, se evidencia la poca importancia que las políticas públicas le han dado al tema de la segregación socioespacial (evidente polarización norte-sur) y la informalidad urbana, frente a lo cual es posible que los problemas sociales, como la delincuencia y la vivienda precaria, sigan iguales o aumenten.

**2.2.2.4 Principales retos y oportunidades del sistema urbano funcional santandereano.** Uno de los principales objetivos a partir de los resultados obtenidos del estudio, y con el proceso prospectivo, es disminuir las disparidades regionales, y cerrar la brecha en el desarrollo económico y social entre el área metropolitana y los distintos municipios del departamento de Santander.

La concentración de la población urbana, medida a través del nivel de urbanización, señala claramente que esta se encuentra localizada, en su gran mayoría, en tan solo cinco municipios que contienen 62% de la población del Departamento, mientras que 73 municipios solo tienen 22,8% de ella. Estos municipios corresponden a los

cuatro del área metropolitana de Bucaramanga, más Barrancabermeja. De hecho, las tasas de crecimiento intercensal señalan que solo 25 municipios tuvieron tasas de crecimiento positivas, además de los anteriores, los localizados a orillas de la troncal central (San Gil, Socorro, Barbosa) y Cimitarra, especialmente; es decir, que se está ante un proceso de despoblamiento de buena parte del territorio departamental.

Las explicaciones tienen que ver con la concentración de la inversión pública, de servicios y de oportunidades de empleo en las grandes ciudades; la crisis del sector rural, pues cerca de 83 municipios tienen como base de su economía el sector agropecuario; el mal estado de las vías secundarias y terciarias (de las que corresponden al departamento de Santander, solo 17% están pavimentadas y 26%, en afirmado), que dificultan la comunicación y el transporte de la producción hacia los mercados; la concentración de la propiedad rural y el conflicto político interno, que han originado grandes desplazamientos hacia los centros urbanos, así como los altos niveles de pobreza que soportan estos municipios.

El sistema urbano centrado en el área metropolitana de Bucaramanga ahonda los desequilibrios territoriales, tanto en la prestación de servicios y la distribución e intercambio de bienes como en su tamaño y dinámica de crecimiento, dada la poca especialización y la descentralización de funciones de los núcleos urbanos que integran el sistema. La aplicación de la ley rango-tamaño al modelo urbano-funcional actual del Departamento dio como resultado un comportamiento “alométrico” que supone, teóricamente, que hay asentamientos que crecen de forma más rápida que otros, como consecuencia de la competencia para apoderarse de unos recursos limitados; este comportamiento, combinado con las funciones urbanas (servicios, facilidades, infraestructura, actividades institucionales o económicas que ofrecen los municipios), permite caracterizar la estructura espacial del Departamento como una estructura discontinua o inarmónica y el establecimiento de unas regiones funcionales: *urbe central*: área metropolitana de Bucaramanga; *centro intermedio*: Barrancabermeja; *pequeños centros*: Vélez, Barbosa, Socorro, San Gil, Málaga, Oiba; *centros locales y de servicio rural*: Puerto Wilches, Sabana de Torres y Cimitarra.

Si se consideran las tendencias poblacionales, cuyas mayores tasas de crecimiento se registran en el área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja, el desplazamiento de la dinámica económica hacia el valle medio del Magdalena, la crisis por la que atraviesan muchos municipios<sup>52</sup>, la diversidad ambiental y cultural de estos entes territoriales (en los cuatro planes prospectivos provinciales

52 Solo 18 de ellos cumplen con el requisito poblacional demandado por la ley 617 de 2000, que exige una población mayor de 14 000 habitantes para conformar un municipio. Así mismo, muchos tienen problemas de sostenibilidad fiscal, pues 82 están clasificados en la sexta categoría.

realizados hasta se propone dividir las provincias en 28 microrregiones), los altos niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas, etc., se pone de relieve el debate del ordenamiento territorial actual y la viabilidad de funcionamiento de un gran número de entes territoriales en el interior de Santander. Esta situación invita a replantear el proceso de funcionalidad, planificación y organización del espacio para evitar que el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes continúe.

Con base en lo anterior y en la jerarquía urbana, se recomienda diferenciar por lo menos tres realidades funcionales y territoriales en el Departamento. Por un lado, los municipios ubicados en el corredor andino, a lo largo de la troncal central hasta el Cañón del Chicamocha, para los que se sugiere como propuesta, y a efectos del plan prospectivo, un ordenamiento territorial que contemple un sistema lineal de municipios; por otro lado, la realidad de los centros poblados del Magdalena Medio santandereano y el eje industrial con el área metropolitana de Bucaramanga, para los que se podría explorar el ordenamiento basado en un sistema urbano anular o aglomerado (*Racionero, L.; 1986, P. 36-48*), y, por último los municipios alto-andinos del Departamento, liderados por municipios como Málaga, Vetas y Tona, entre otros, y que por sus potencialidades en la producción y oferta de servicios ambientales podrían ser ordenados con un modelo alternativo ambiental. Esto, con el propósito de insertarlos funcionalmente y de forma competitiva en el mercado interno y externo, respetando los ecosistemas como ejes estructuradores del modelo de ocupación del territorio para lograr la sostenibilidad en la producción de alimentos y agua<sup>53</sup> y el aprovechamiento de los recursos naturales del Departamento.

Santander no solo debe considerarse como un espacio salpicado de cabeceras municipales o núcleos urbanos con funcionalidad diversificada, como ya se expresó, sino como un entramado de interacciones económicas, sociales, políticas, culturales y personales, expresadas a través de vínculos; es decir, los medios a través de los cuales la población y los bienes se desplazan de un lado a otro. Es ahí donde los agentes de la organización territorial deben interesarse por la calidad de la infraestructura de conectividad física, de la que dependen los procesos de interacción para que la gente pueda acceder a los servicios, a los bienes y a la comunicación.

Un aspecto positivo que debe destacarse en el ámbito departamental es la ejecución de grandes proyectos de infraestructura –algunos todavía en fase de proyección, pero cuyo inicio de ejecución está asegurado–; unos a cargo de la nación, como los casos del Plan 2500, la Ruta del Sol, la concesión Zona Metropolitana de Bucaramanga, la conexión troncal del Magdalena (puente Guillermo Gaviria) y la construcción de la segunda calzada Bucaramanga –Cúcuta.

53 Al menos catorce municipios con vulnerabilidad por escasez de agua, buena cobertura de acueducto y alcantarillado, pero sin oferta adecuada del recurso hídrico.

Otros proyectos de nivel regional, como el diseño e inicio de ejecución del plan vial departamental, que propone como meta para el año 2018 tener en el departamento de Santander 1070,01 kilómetros pavimentados para llegar a 45,31% del total de la red vial secundaria. Es importante mencionar la ejecución de otros grandes macroproyectos en la región, como la implementación del Sistema de Transporte Masivo en el área metropolitana de Bucaramanga, la modernización de la planta de refinación de petróleo en Barrancabermeja, a cargo de Ecopetrol, la construcción de la hidroeléctrica del Sogamoso, la represa del Acueducto de Bucaramanga y el proyecto de construcción de 10 000 unidades de vivienda en Piedecuesta. Una vez se hagan realidad estos proyectos, se modificará por completo la dinámica económica y social del Departamento.

Sin embargo, hay que señalar algunas problemáticas que se detectaron en el modelo urbano-funcional de la región. Aunque el espacio santandereano tiene buenas oportunidades de comunicación en el contexto nacional, al tener un gran potencial de acceso al principal río del país, acceso a buena infraestructura vial de orden nacional, potencialidades para un aeropuerto internacional, contar con modo férreo activo y potencial geográfico para la ubicación de un puerto multimodal, estas potencialidades no se han materializado en términos reales. Es importante clarificar que aunque por cualquiera de estos medios se podrían movilizar, sin mayor dificultad, bienes y personas dentro de la región y al resto del país, y que se tienen planteados proyectos de interconexión por los modos vial, férreo y fluvial, esto no soluciona la problemática de una posible desintegración con las principales iniciativas del país al no tener un proceso de planeación con visión suprarregional.

La falta de integración con otras regiones de Colombia se evidencia con el análisis de las orientaciones y los objetivos de los grandes macroproyectos que se están ejecutando en el país, en especial proyectos de planificación regional, como el proyecto Aerópolis, integrado a la ciudad región Bogotá-Cundinamarca, la región económica de planificación de Boyacá (REP Boyacá), el caso del proyecto de integración binacional Norte de Santander con Venezuela, y proyectos de infraestructura, como la Ruta del Sol y carreteras de la montaña en Antioquia. El análisis muestra que el departamento de Santander no aparece integrado a estos macroproyectos, y más desintegrada aún queda su principal área económica y donde se registra el mayor asentamiento poblacional, el área metropolitana de Bucaramanga.

Evidentemente, Santander tiene grandes retos hacia el futuro en esta materia: el proyecto estratégico del Puerto Multimodal 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, con una nueva carretera, Curos-Málaga; la doble calzada Bucaramanga – Barrancabermeja, y la vía San Gil – Charalá – Duitama.

## **Principales retos y oportunidades del área metropolitana de Bucaramanga**

El análisis de la situación actual del área metropolitana de Bucaramanga, definida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) como una metrópoli regional, evidencia que este territorio concentra de manera macrocefálica gran parte de las dinámicas socioeconómicas de la región, y se convierte en un importante polo de atracción, pero que, de igual manera, ayuda en gran medida a la acentuación de los desequilibrios territoriales; así que la adecuada gestión de este territorio metropolitano es un reto clave de futuro para el Departamento, dada la localización en él de la mayor parte de la población del departamento (53%), así como el número de viviendas urbanas (65,41%), las unidades de servicio (56,17%), el comercio (57,14%), la industria (57,9%), las entidades bancarias (58,79%) y los centros de conciliación (61,9%). La actividad económica se centra en servicios (81,6%), el sector secundario o industrial (17%) y el sector primario o agropecuario (1,40%). La cobertura de servicios en general presenta buenos indicadores, con coberturas promedio de 97,2% en energía, 87,3% en alcantarillado, 88,9% en acueducto, 84% en gas, 85,7% en recolección de residuos y 100% de cobertura en telefonía celular y transmisión de datos.

Por otra parte, el área metropolitana presenta varias problemáticas: la localización en el nido sísmico de la falla de Bucaramanga; la escasez de suelo urbano, especialmente para la construcción de vivienda de interés prioritario; problemas de vulnerabilidad por escasez de agua –que se espera que sean solucionados temporalmente con la construcción del embalse de Tona–; segregación socioespacial (evidente polarización norte-sur) e informalidad urbana, frente a lo cual es posible que los problemas sociales, como la delincuencia y la vivienda precaria, sigan igual o aumenten. Así mismo, los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga han mostrado dificultades para desarrollarse institucional y territorialmente, por problemas de movilidad, desigualdad social, disparidades y desequilibrios en la estructura político- administrativa y financiera y la duplicidad de funciones del orden municipal. Esta comparación evidencia en cierta medida la ineficiencia de la estructura administrativa vigente.

Frente a estas problemáticas, se propone como uno de los temas para debatir la cuestión de la gestión metropolitana en relación con la autonomía municipal,

en el marco de un territorio sostenible que trascienda el hecho municipal y dé paso al hecho metropolitano. Asimismo, se plantea el desarrollo de la gestión del suelo como política de planificación y de financiamiento urbano. Frente al anterior panorama, en que la idea de la viabilidad y la pertinencia del área metropolitana como institución ha sido desbordada, y se constata que no es suficiente para potencializar el progreso de la región, la ley permite optar por una nueva figura o entidad territorial denominada *distrito*, en la que cada uno de los municipios deja a un lado su autonomía administrativa para entrar a ser parte de una sola ciudad. La propuesta de pasar a ser un distrito ha estado en el ambiente académico y gremial; sin embargo, ha tenido como principal obstáculo la voluntad política, que objeta un retroceso en la descentralización administrativa.

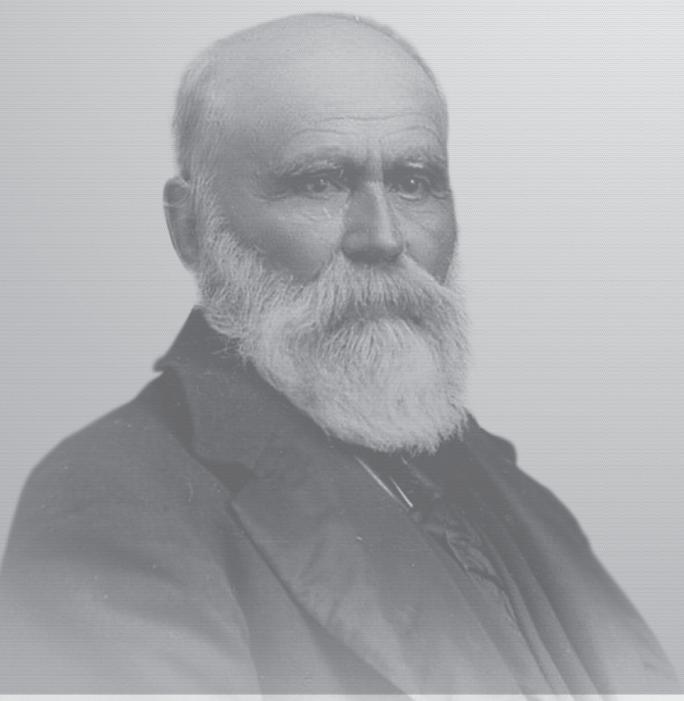
Así entonces, en el marco de la construcción de la visión de futuro para Santander 2019 – 2030, queda planteada una pregunta: ¿será posible implementar un modelo de ordenamiento territorial que disminuya los desequilibrios regionales y los conflictos por uso del suelo, incremente la funcionalidad territorial y la racionalidad político-administrativa?

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



# 3

## TENDENCIAS ELECTORALES Y CONFIGURACIÓN PARTIDISTA. ÁMBITO POLÍTICO





### **3. TENDENCIAS ELECTORALES Y CONFIGURACIÓN PARTIDISTA. ÁMBITO POLÍTICO**

Durante las décadas recientes, se han suscitado transformaciones en el régimen político colombiano que han influido en la organización y en el financiamiento de los partidos políticos. A partir de la Constitución de 1991 y la vigencia del acto legislativo 001 de 2003, se han generado en Colombia nuevos escenarios en la elección de las representaciones políticas, sin desconocer la trascendencia del acto legislativo 002 de 2004 en que se posibilita la reelección presidencial inmediata.

Al estudiar el régimen político colombiano, es necesario identificar el rol de las organizaciones y los actores, especialmente las formas como hacen visibles sus acciones en el contexto institucional. Si la política se entiende como “el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en los diferentes momentos históricos” (*Herrera, M., 2005. P. 34*), hay que comprender el devenir de la cultura santandereana para reafirmar tradiciones de convivencia y ciudadanía, pero también para proyectar nuevas formas de participación política.

Es innegable que las reformas señaladas en el régimen político colombiano han generado modificaciones en el interior de las organizaciones partidistas, y de cierta manera han influido en el comportamiento de los electores. La magnitud de esta transformación en Santander es perceptible mediante el análisis de los resultados de las elecciones realizadas en el Departamento entre 1990 y 2010.

El impacto de las reformas del régimen político y electoral requiere de estudios de largo plazo que evalúen la capacidad para transformar la actividad política en las regiones y las localidades. En principio, es importante establecer si tales medidas han logrado consolidar los partidos políticos como organizaciones fuertes, cohesionadas y capaces de disminuir el abstencionismo. También es necesario evaluar la capacidad de consolidación de las denominadas “nuevas fuerzas” políticas, en oposición a la presencia de los partidos tradicionales. Y, por último, si se puede identificar la representatividad del voto en blanco, el voto nulo y las tarjetas no marcadas. Un punto importante es el referente al entorno electoral y partidista.

Los santandereanos se ubican en la media nacional de participación. Esto significa que existe una notable abstención electoral, lo que permite inferir que la democracia santandereana no es representativa (40% a 50% de abstención) y el Departamento se encuentra en una crisis de lo público, en la que no se evidencia la participación colectiva de los ciudadanos en el proyecto político. Una constancia de ello es que en la experiencia electoral reciente en Santander el voto en blanco ha alcanzado 3%, al tiempo que hay una cantidad importante de votos nulos y no marcados, expresión de una carencia de pedagogía electoral, además de serias dificultades estructurales en el sistema electoral colombiano.

De otra parte, la presencia de los partidos tradicionales continúa siendo importante en los pequeños municipios, mientras que las nuevas fuerzas políticas tienen mayor presencia en el área metropolitana y en los sectores urbanizados del Departamento, sin representar un cambio en los liderazgos políticos, sino una reconfiguración del bipartidismo tradicional. Como resultados, se presentan caudillismos, clientelismos y la existencia de escasas alternativas políticas, sin descontar en algunos casos relaciones entre representantes y grupos al margen de la ley. Evidentemente, en esta situación, el panorama político-institucional no se vislumbra favorable para los santandereanos; no obstante, esto no parece ser prioritario en sus preocupaciones, ni de los partidos, ni de los liderazgos políticos.

Ahora bien, en materia de gobernabilidad, pueden apreciarse en los últimos años estudios de la gobernación del Departamento que señalan altos índices de transparencia, eficiencia y eficacia en la capital y su área metropolitana; sin embargo, casi 90% de los municipios de Santander ha mostrado una alta ineficiencia y baja transparencia. La situación que se evidencia amerita la reordenación territorial y administrativa de muchos de los municipios y la desaparición de otros. Pese a esto, históricamente se ha demostrado que los referentes culturales de la municipalidad provincial siempre han estado vinculados a la localidad y a la forma de hacer política tradicional, lo que significa un arduo trabajo a la hora de pensar en dicho reordenamiento.

Otra de las variables que han de destacarse de la cultura política de esta región, y que autores de diferentes disciplinas han señalado en repetidas ocasiones, es la caracterización sociológica. En el entorno nacional, a los santandereanos se les observa como algo distinto. Históricamente, han sido estereotipados como personas rudas en su lenguaje, con una vigorosa tonalidad de la voz, de gestos fuertes, reciedumbre en el mirar, austeros y laboriosos. De esto se ha inferido que la cultura santandereana proviene de una visión telúrica determinista en que se relaciona el ser santandereano con la caracterización orográfica y ambiental del Departamento,

es decir, tierras áridas, agudas pendientes y escarpada topografía. Conforme con lo anterior, la pregunta es: ¿seguiremos apostando a este determinismo o se entenderá, finalmente, que la definición de una cultura depende de las decisiones y de las voluntades que se emprendan hacia el futuro?

Viene aquí otra variable que caracteriza al santandereano: su individualismo; una identificación que se acentuó luego de la Guerra de los Mil Días y la derrota del proyecto liberal. Así, los santandereanos debieron cargar con la culpa histórica de esta propuesta de ciudadanía y de igualdad, censurada por la Iglesia católica y por el conservatismo.

Este individualismo histórico puede ser efecto de un igualitarismo defendido por el proyecto republicano. Pero hay una paradoja: el santandereano es muy cooperativo. ¿Cómo, siendo una cultura individualista, tiene, así mismo, esta otra caracterización? Tal vez esta contradicción podría resolverse desde el mutualismo “si yo te sirvo, tú me sirves”. En conclusión, se ha fortalecido una de las más fuertes tendencias al cooperativismo, que tiene que ver con el individualismo, enlazada al proyecto del liberalismo histórico republicano.

No obstante, uno de los más grandes problemas del santandereano es el temor a la incertidumbre. La frase del Himno de Santander “santandereanos, siempre adelante; santandereanos, ni un paso atrás” de alguna manera es paradójica porque indica una mirada de futuro matizada por un comportamiento fatalista en el que preocupaciones, calamidades y una cierta melancolía están latentes en las apuestas de cambio.

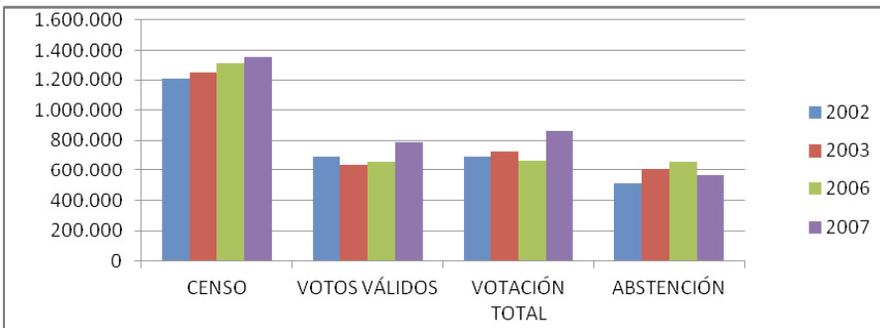
### **3.1 EL IMPACTO DE LA REFORMA POLÍTICA EN SANTANDER**

En las sociedades modernas, la participación política es una expresión de la cultura ciudadana y la legitimidad de los gobiernos. En junio de 2003, el Congreso de Colombia aprobó una reforma al régimen electoral, orientada a constituir los partidos políticos en instituciones representativas y fortalecidas, capaces de vincular a las mayorías electorales. Esta reforma introdujo la conformación de bancadas parlamentarias por partidos o movimientos, la prohibición de la militancia doble o múltiple de candidatos y miembros de corporaciones públicas, la unificación de los candidatos mediante la presentación de la lista única con voto preferencial y el establecimiento del umbral para asegurar la personería jurídica a los partidos que lograsen un mínimo de votos.

Con base en los resultados obtenidos por los partidos políticos en los procesos electorales, es posible determinar la nueva capacidad de convocatoria de las diferentes fuerzas que actúan en el ámbito territorial santandereano. Se hace énfasis en que en los nuevos escenarios de participación política la abstención, el comportamiento del voto en blanco y el voto nulo son indicadores de la identificación de los ciudadanos con las propuestas programáticas de los partidos y el grado de aceptación de los diferentes candidatos.

Las elecciones para Senado y Cámara de 2002 fueron las últimas en que se permitió a los partidos políticos inscribir listas múltiples, que hacían posible fragmentar sus listas para captar los votos residuales dentro del cociente electoral, y que los candidatos independientes realizaran inscripciones individuales. En esa oportunidad, se inscribieron 227 listas para obtener 102 curules en el Senado. Finalmente, 40 organizaciones alcanzaron escaños, sin contar las múltiples coaliciones entre partidos que avalaron la elección de 17 representantes. Esta cifra contrasta con lo observado en los comicios legislativos de 2006, cuando 23 colectividades obtuvieron curul en el Senado, lo que representa una disminución de 41,03%. En este sentido, puede afirmarse que la reforma política consiguió uno de sus cometidos básicos: reducir sustancialmente el número de partidos con representación parlamentaria.

**Gráfico No. 14** Participación y abstención de los electores en Santander, 2002 – 2007

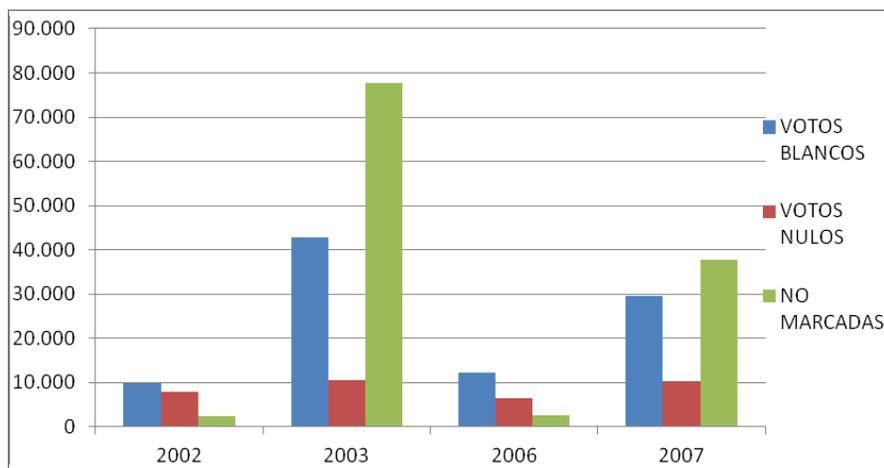


**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

No obstante, esta reforma política no logró disminuir el abstencionismo que entre 2002 y 2006 marcó una tendencia creciente, aunque para las elecciones de 2007 se presentó una leve disminución. Estos resultados demuestran que la democracia es aún imperfecta en el régimen político colombiano y que se requieren mayores reformas para modernizar los partidos. Al ritmo de la dinámica señalada, el comportamiento de los electores en Santander ha mantenido un bajo margen

de participación. No se reconocen significativas diferencias entre el número de ciudadanos que participan de los comicios electorales antes y después de la reforma política, tal como se observa en el siguiente gráfico<sup>54</sup>:

**Gráfico No. 15** Tendencias del voto en blanco, nulo y no marcado en Santander, 2002 – 2007



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

El desarrollo de estos comicios en Santander también evidencia marcadas fluctuaciones en el comportamiento del voto en blanco después de la reforma política de 2003. Como muestra el gráfico No. 16, se presentó una gran disminución en las elecciones presidenciales de 2006 y un nuevo repunte para las elecciones regionales de 2007. Los votos nulos no muestran incrementos o disminuciones significativas en el período analizado y los votos no marcados tienen un importante repunte en 2003, disminuyen significativamente en las elecciones presidenciales de 2006 y reaparecen en 2007.

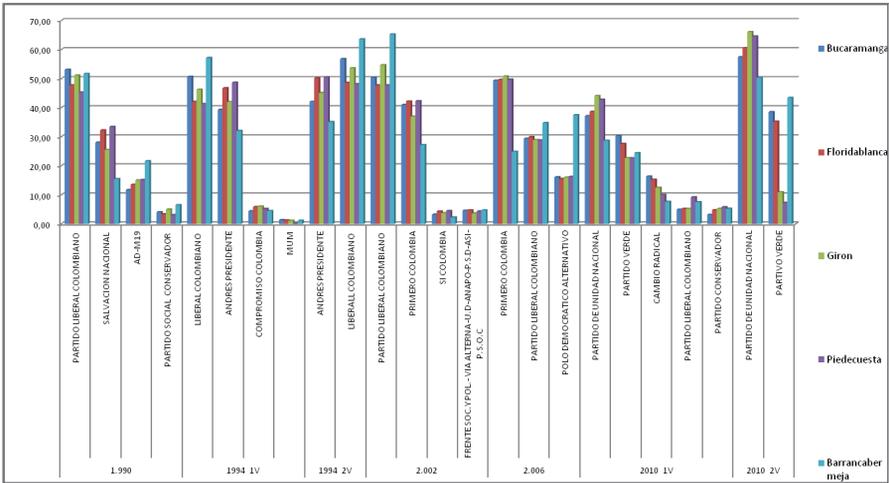
Previamente, en el año 2003, las elecciones departamentales en Santander registraron un aumento sustancial en la proporción de votos efectivos; se incrementó significativamente el número de votos en blanco, que llegó a representar 5% del total de la votación, y el número de votos no marcados también se incrementó, y representó 10% del total de la votación.

Disposiciones como las listas únicas y los umbrales electorales premiaron a los políticos que resolvieron competir bajo la bandera de un partido fuerte, mientras que

<sup>54</sup> Los datos de 2002 y 2006 corresponden a elecciones presidenciales. Por su parte, los datos de 2003 y 2007 corresponden a elecciones de gobernadores, alcaldes, diputados departamentales y concejos.

las iniciativas electorales individuales fueron castigadas. Adicionalmente, el número de partidos y de listas se redujo en forma considerable. Por último, la lista única y la nueva fórmula para convertir los votos en escaños sirvieron para que la composición de los cuerpos colegiados estuviera más acorde con las preferencias ciudadanas (*El efecto de la reforma política...*, 2006, P. 15).

**Gráfico No. 16** Partidos mayoritarios en el área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja en las elecciones, 1990-2010



### 3.2 Tendencias partidistas en Santander

La movilidad y la dispersión de las fuerzas electorales han sido relacionadas por algunos autores con “la incapacidad de los partidos para representar los intereses de amplios sectores de la sociedad colombiana, el predominio de prácticas corruptas y clientelistas con la consecuente disminución de los niveles de legitimidad del sistema y la incapacidad de los partidos tradicionales para canalizar los conflictos sociales” (*Lijphart, 1995*).

En el caso de Santander, dichos aspectos resultan fundamentales, si se tienen en cuenta los importantes signos de fragmentación de la institucionalización política que llegó a vislumbrarse en el país, particularmente durante la última década.

Bucaramanga tradicionalmente ha mostrado una presencia significativa de votantes que apoyan a los candidatos del Partido Liberal. Este liderazgo se ratifica en las elecciones presidenciales de 1990, en las que este grupo político obtuvo 53,14% de la votación de la ciudad. Sin embargo, los cambios en la dinámica electoral y la

renovación en las fuerzas políticas que actúan en las regiones evidencian la pérdida progresiva del caudal electoral de los partidos de mayor representatividad en la ciudad. Para el año 2010, se acentúa en Bucaramanga una tendencia reconfigurativa en la composición de las fuerzas políticas. En apariencia, el electorado se distancia de los partidos tradicionales, pero termina apoyando a fuerzas emergentes, que en términos prácticos no son más que facciones emancipadas de esos mismos partidos: Unidad Nacional y Cambio Radical, especialmente.

Por su parte, la situación de Floridablanca comporta una realidad diferente. Apesar de ser considerado un municipio tradicionalmente vinculado al Partido Conservador, esta colectividad ha obtenido resultados discretos en las elecciones presidenciales. Así, en 1990 los dos candidatos de tendencia conservadora obtuvieron 32,24% y 3,40%, respectivamente, mientras que el Partido Liberal alcanzó las mayorías con 45,75% de los votos. Tal tendencia se corroboró en las elecciones del año 2002, cuando el Partido Liberal obtuvo 47,73% de los votos, mientras el Partido Primero Colombia, en alianza con el Partido Conservador, que no presentó candidato propio, consiguieron 42,12% de los votos en Floridablanca.

Durante las elecciones presidenciales de 1990, el Partido Liberal logró la mayoría en el municipio de Girón, con 51,16% de los votos, mientras los dos candidatos de vertiente conservadora obtuvieron 25,53% y 4,98% de los votos, situación que se corroboró en 1994 con una importante agrupación de fuerzas en torno a los partidos tradicionales, que juntos sumaron 88,28%, lo que dejó solo un margen de 11,72% de votación para las demás fuerzas políticas. Con las elecciones del año 2006, se confirmó el cambio en la intención de voto de los gironeses, al consolidarse el Partido Primero Colombia como la fuerza mayoritaria, que alcanzó 50,81%, mientras que el Partido Liberal pasó al segundo lugar con 28,91% de los votos. Es significativa en esta elección la votación alcanzada por el Polo Democrático como movimiento de izquierda con 16,03% de los votos.

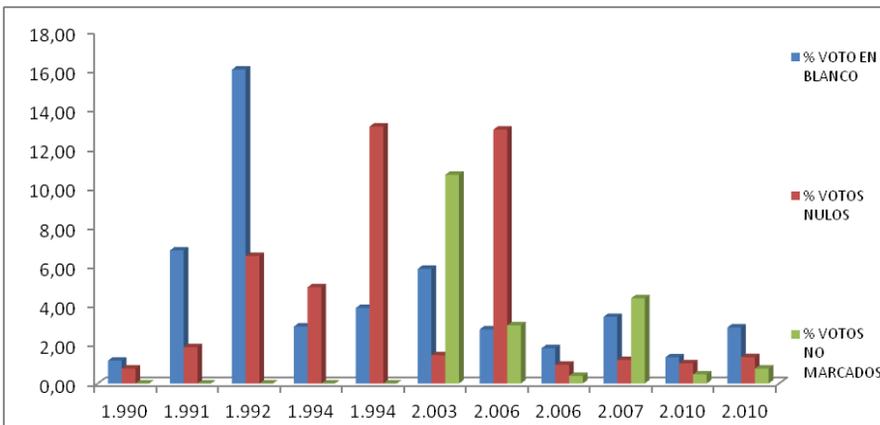
En Barrancabermeja, el Partido Liberal marcó su hegemonía desde las elecciones presidenciales de 1990 con 51,69% de la votación. En esta elección, el M-19 llegó a 21,65% de los votos. Pese a la reforma política, en su intención de devolverle el protagonismo a los partidos tradicionales, en la elección presidencial de 2006, el Polo Democrático Alternativo fue la organización política que se ubicó en el primer lugar en el puerto petrolero con 37,51% de la votación. Durante las últimas elecciones, Barrancabermeja mostró un electorado interesado en respaldar nuevas opciones, sin que estas organizaciones políticas logren una representatividad superior a 50%, que hasta 2006 había mantenido el Partido Liberal. En la primera vuelta de las elecciones de 2010, el Partido de Unidad Nacional logró 28,70% de

los votos, el Partido Verde, 24,42%, el Polo Democrático obtuvo 23,17%, y los grandes derrotados fueron los partidos Liberal y Conservador, con 7,51% y 5,26%, respectivamente.

### 3.3 Comportamiento del voto en blanco, el voto nulo y el voto no marcado

En la actualidad, el voto en blanco ha tomado importancia como factor para el cálculo del umbral y la cifra repartidora que se aplica para la asignación de las curules. Aunque se espera una disminución del voto en blanco, los votos nulos y los votos no marcados son una constante en las elecciones del área metropolitana y Barrancabermeja entre 1990 y el año 2010.

**Gráfico No. 17** Valores del voto en blanco, 1990 – 2010



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

El gráfico No. 17 evidencia marcadas fluctuaciones en el comportamiento del voto en blanco. En 1990, el voto en blanco representó 1,17%. En las subsiguientes elecciones, el voto en blanco se incrementó hasta llegar en 1991 a 6,81%, con un importante repunte en 1992, que lo ubicó en 16,06%. Entre 1994 y 2002 el voto en blanco se mantuvo entre 3% y 6%.

Después de la aprobación de la reforma política de 2003, el voto en blanco presentó una gran disminución en las elecciones presidenciales de 2006 y un nuevo repunte para las elecciones regionales de 2007; sin embargo, este rango no ha superado 3%. El significativo incremento del voto en blanco entre 2003 y 2007

puede explicarse por las garantías que se ofrecen a los ciudadanos que presenten su certificado electoral en algunos trámites legales. Excepto los resultados de 1992, con 6,52%, 1994 con 13,15% y 2006 con 12,99%, los votos nulos no muestran incrementos o disminuciones significativas para el período analizado; el porcentaje de votos nulos es inferior a 1,5%.

El voto en blanco en las elecciones realizadas en 1990 en los municipios del área metropolitana representa un porcentaje inferior a 1% del total de votos; igual comportamiento presentan las tarjetas anuladas. Las elecciones realizadas en 1991 para gobernador mostraron un incremento en el porcentaje de votos en blanco que alcanzó 9,84% en Barrancabermeja y 4,24% en Bucaramanga; los votos nulos se mantuvieron por debajo de 2,5%, y fue Piedecuesta el municipio con el mayor número de votos nulos. Tal incremento está relacionado con el uso del tarjetón, que se hace complejo para los electores, muestra de una clara falta de educación electoral, especialmente en las zonas rurales del Departamento.

Para el período en estudio, resulta significativo el incremento del voto en blanco y los votos nulos de las elecciones de asamblea realizadas en 1992. La complejidad del instrumento de votación tuvo incidencia directa en estos resultados. Piedecuesta registró un total de 18,57% de votos en blanco y 3,56% de votos nulos. Girón alcanzó 15,32% de votos en blanco, frente a 3,84% de votos nulos. Floridablanca registró un total de 13,39% de votos en blanco y un total de 4,48% de votos nulos, En Bucaramanga, el voto en blanco registró 11,23%, y los votos nulos, 16,43%. Barrancabermeja tuvo el porcentaje más bajo de este tipo de votos con 10,88% y 3,65%, respectivamente

Los comicios de 1994 para elegir gobernador mostraron que el voto en blanco se mantuvo: 3,88% para el caso de Bucaramanga y 8,10% en Barrancabermeja. También fue notorio el incremento de los votos nulos, que representa 14,63% de los votos en Piedecuesta y 6,06% en Bucaramanga. Las votaciones de 2003 para elegir gobernador señalaron una tendencia de incremento en el voto en blanco, especialmente en Barrancabermeja, donde alcanzó 9,56%, seguido de Bucaramanga con 8,59%. Floridablanca y Girón alcanzaron en promedio 7% y Piedecuesta registró 5,82%. Los votos nulos se mantuvieron por debajo de 2% en todos los municipios del área metropolitana. Como novedad en estas elecciones, aparecieron los votos no marcados; el mayor porcentaje correspondió a Barrancabermeja con 13,99%, seguido de Piedecuesta con 10,57%; Girón registró 9,18%, mientras que Bucaramanga y Floridablanca alcanzaron 6,24% y 7,56% de tarjetas no marcadas, respectivamente.

Las elecciones presidenciales de 2006 registraron el más bajo porcentaje de votos en blanco y votos nulos. En Santander, el voto en blanco alcanzó su mayor porcentaje en Piedecuesta, con 2,22%, donde además se presentó un porcentaje de votos nulos que alcanzó el 1,31%. Por su parte, las elecciones departamentales para gobernación en 2007 registraron un incremento en los votos en blanco, nulos y no marcados. En este caso, el mayor porcentaje de votos en blanco correspondió a Bucaramanga, con 5,05%, y el mayor porcentaje de votos nulos se registró en Barrancabermeja, con 1,46%. Las elecciones presidenciales de 2010 en su primera vuelta mostraron a Piedecuesta como el municipio donde el voto en blanco alcanzó 1,40%. El municipio en donde se dio el mayor número de votos nulos fue Barrancabermeja, con 1,23%. Piedecuesta obtuvo el mayor número de tarjetas no marcadas con un total de 0,55%.

Analizado de esta forma, se puede concluir que el voto en blanco tuvo una presencia constante en los diferentes procesos electorarios en Colombia, y se considera como una forma de abstención activa que hace evidente el grado de legitimidad del Gobierno y el grado de aceptabilidad que tienen los candidatos. El sistema electoral colombiano le confiere importancia al voto en blanco como estrategia de participación ciudadana con alternativa jurídica.

La representatividad del voto en blanco respecto al total de la votación evidencia la voluntad de los ciudadanos que no se sienten identificados con los candidatos, los programas de gobierno o las plataformas ideológicas de los partidos. La Constitución de 1991 previó una forma de canalizar y visibilizar las expresiones de los ciudadanos que, sin pertenecer a organizaciones o tener un candidato de su preferencia, pudieran participar y ejercer sus derechos ciudadanos. A partir de esta fecha, el voto en blanco fue concebido como mecanismo de participación y control social. Sin embargo, las iniciativas ciudadanas para promover el voto en blanco no han tenido éxito; son más casos aislados en que la ciudadanía trata de organizarse para sumar y obligar a nuevas elecciones con la postulación de otros candidatos. Estas iniciativas han surgido de manera espontánea entre los electores, que con un mínimo de recursos se han organizado para canalizar los votos como expresión de su rechazo a los candidatos cuestionados. De igual manera, el voto en blanco también ha sido promovido por partidos políticos, que, aunque han perdido su opción de poder al ser vinculados con actividades ilícitas, promueven esta estrategia para debilitar a la oposición y deslegitimar la elección del candidato ganador.

En los recientes comicios, se convocó a los ciudadanos para elegir a los delegados por Colombia ante el Parlamento Andino. En esta oportunidad, el voto en blanco no actuó como mecanismo de rechazo, sino como una forma de evidenciar el desconocimiento que tienen los ciudadanos sobre esta entidad y el desinterés

de las mayorías respecto de las funciones y beneficios de esta corporación para el país. La elección de los miembros del Parlamento Andino fue considerada como una forma más de burocracia y un nuevo e inoficioso gasto para el presupuesto nacional.

**Tabla No. 22** Iniciativas ciudadanas para promover el voto en blanco

<b>Cartagena. Elecciones atípicas de alcalde 2005</b>	<b>Maní, Casanare. Elecciones de alcalde 2007</b>	<b>Elecciones de representantes al Parlamento Andino 2010</b>
<b>Antecedente:</b> uno de los candidatos inscritos era el ex-alcalde Nicolás Curí Vergara, quien había salido del cargo en el año 2000 con más de 70 denuncias en su contra.	<b>Antecedente:</b> aunque el voto en blanco obtuvo el mayor número, las votaciones fueron ganadas por uno de los candidatos.	<b>Antecedente:</b> por primera vez en Colombia se eligen los miembros del Parlamento Andino.
<b>Resultados:</b> la abstención llegó a 78%. El candidato Nicolás Curí obtuvo 54 583 votos. El voto en blanco ocupó el segundo lugar con 40 683 sufragios.	<b>Resultados:</b> la abstención llegó a 20,83%. El voto en blanco ganó con 2 535 sufragios, que equivalen a 47,17%. El candidato ganador obtuvo 2 441 votos, que representan 45,42%.	<b>Resultados:</b> el voto en blanco ganó al obtener más de 1 400 000 sufragios. El Partido de La U, en segundo lugar, obtuvo 1 200 000 votos. Los electores no conocen las implicaciones de esta opción.
<b>Conclusión:</b> este es un buen ejemplo de la función del voto en blanco como expresión del rechazo a los candidatos.	<b>Conclusión:</b> a pesar de los resultados, es necesaria la mayoría (50%+1) para repetir las elecciones.	<b>Conclusión:</b> las elecciones tendrán que repetirse con nuevos candidatos. Esta es una victoria poco significativa para el voto en blanco.

**Fuente:** Ramírez Pérez, Rodrigo. ¿Dónde está el poder del voto en blanco en las mayorías? (en línea) [www.vamosaandar.com](http://www.vamosaandar.com) (citado el 22 de noviembre de 2010).

Los tres casos reseñados en la tabla No. 22 sobre iniciativas ciudadanas para promover el voto en blanco dejan ver cómo a pesar de la existencia legal de este mecanismo, su efectividad siempre ha estado limitada, pues en un país como Colombia, con cifras de abstencionismo entre 45% y 60%, difícilmente el voto en blanco podría superar las mayorías absolutas exigidas de 50% más uno del total de votos. Sin embargo, y sin constituirse en una fuerza política organizada, el voto en blanco sigue teniendo permanente presencia en los resultados electorales.

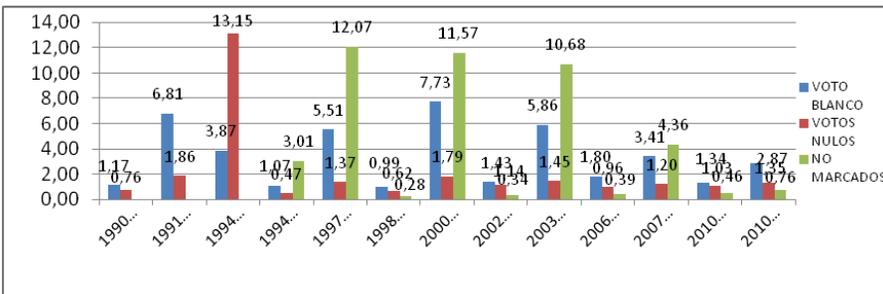
La reforma política aprobada en junio de 2009 amplió los límites del voto en blanco. La mayoría exigida para hacer efectivos estos votos ya no es “absoluta”, como se expresaba en la Constitución Política de 1991, sino que es simplemente la mayoría “del total de los votos” (*acto legislativo No. 001 del 14 de julio de 2009*). Sin duda, se le da una mayor fortaleza al voto en blanco y se corrigen fallas en la aplicación de este mecanismo de expresión ciudadana, pues el alto número de votos

necesarios para asegurar sus efectos legales y obligar a nuevas elecciones creaba desconfianza en los electores respecto a la eficacia del instrumento.

El voto en blanco como forma de expresión de la voluntad ciudadana tiene especial significado e importancia en las elecciones para corporaciones públicas, en que es considerado un factor para establecer el umbral y la cifra repartidora que determina el número de curules obtenidas por cada partido. Así mismo, una eventual revisión de la figura del voto preferente, mecanismo mediante el cual los electores pueden señalar el candidato entre los nombres de la lista que aparecen en la tarjeta electoral, sin que interese el orden, y de los umbrales, la cantidad mínima de votos válidos que debe obtener una lista para entrar a competir por las curules que han de proveerse, pueden afectar positiva o negativamente la representatividad del Congreso y la solidez del sistema de partidos (*Giraldo & López, 2006*).

Al construir una secuencia temporal que permita seguir la evolución del voto en blanco, es posible identificar los momentos en que su número se incrementa y analizar los factores que inciden en la decisión de los electores que recurrieron a esta opción.

**Gráfico No. 18** Tendencia del voto en blanco, votos nulos y tarjetas no marcadas en Santander



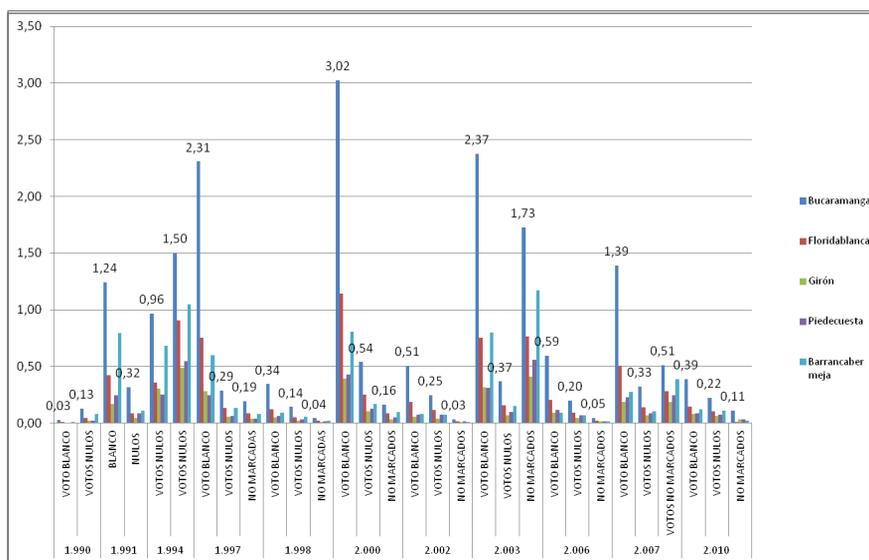
**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

La gráfica evidencia las fluctuaciones en el comportamiento del voto en blanco, voto nulo y tarjetas no marcadas, tanto en las elecciones presidenciales como en las elecciones para gobernador. Un análisis general de las cifras muestra que en las elecciones presidenciales el voto en blanco se mantuvo en porcentajes inferiores a 3%, incluida la segunda vuelta de 2010, en la que bajó a 2,87%. Si bien es cierto que las elecciones para gobernador convocan a un mayor número de electores, también lo es que estas mismas registraron un incremento en el porcentaje de votos en blanco. Para el período de estudio, el mayor porcentaje de votos en blanco se

registró en las elecciones del año 2000, cuando la cifra llegó a 7,73%. Después de la reforma política de 2003, el voto en blanco presenta una gran disminución en las elecciones presidenciales de 2006 y un nuevo repunte para las elecciones regionales de 2007; sin embargo, este porcentaje no ha superado el 3%.

Para las elecciones presidenciales, las tarjetas no marcadas se mantuvieron en un porcentaje inferior a 1%; las elecciones de gobernador evidenciaron un importante porcentaje de tarjetas no marcadas, con tendencia a disminuir. En el año 2000, alcanzaron la mayor cifra, con 11,57%. Para las elecciones de 2003, este porcentaje disminuyó hasta llegar a 10,68%, y para las elecciones de 2007, el número de tarjetas no marcadas alcanzó 4,36%.

**Gráfico No. 19** Voto en blanco, voto nulo y tarjetas no marcadas en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, 1990 – 2010



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Institucionalmente, por medio de las organizaciones políticas, se ha realizado un importante trabajo de pedagogía electoral; aunque se esperaba una disminución, el voto en blanco, el voto nulo y los votos no marcados son una constante en las elecciones del área metropolitana y Barrancabermeja entre 1990 y 2011, lo que representa una leve mejora para las elecciones de 2011.

En las elecciones realizadas en 1990, el voto en blanco en los municipios del área metropolitana presentó una cifra inferior a 1% del total de votos; igual comportamiento

existió para los votos nulos. Las elecciones realizadas en 1991 para gobernador muestran un incremento en el porcentaje de votos en blanco que alcanza 9,84% en Barrancabermeja y 4,24% en Bucaramanga; los votos nulos estuvieron por debajo de 2,50%, y es Piedecuesta el municipio con el mayor número de votos nulos. Tal incremento está relacionado con el uso del tarjetón, que se hace complejo para los electores.

Para el período en estudio, resulta significativo el incremento de los votos en blanco y los votos nulos de las elecciones de asamblea realizadas en 1992. La complejidad del instrumento de votación tuvo incidencia directa en estos resultados. Piedecuesta registró un total de 18,57% de votos en blanco y 3,56% de votos nulos. Girón alcanza 15,32% de votos en blanco, frente a 3,84% de votos nulos. Floridablanca registró un total de 13,39% de votos en blanco y un total de 4,48% de votos nulos. En Bucaramanga, el voto en blanco registró 11,23% y los votos nulos, 16,43%. Barrancabermeja registró el porcentaje más bajo de este tipo de votos con 10,88% y 3,65%.

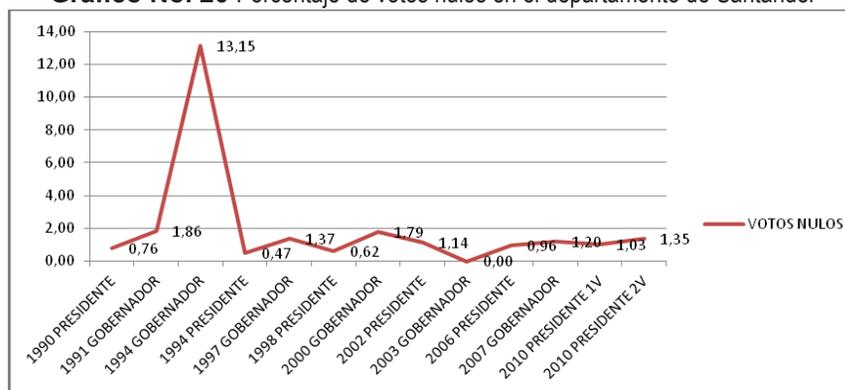
Los comicios de 1994 para elegir gobernador muestran que el voto en blanco se mantuvo con 3,88% para el caso de Bucaramanga y el 8,10% en Barrancabermeja. También es notorio el incremento del voto nulo, que representa 14,63% de los votos en Piedecuesta y 6,06% en Bucaramanga. Las elecciones de 2003 para gobernador muestran una tendencia de incremento del voto en blanco, especialmente en Barrancabermeja, donde alcanza 9,56%, seguido de Bucaramanga, con 8,59%. Floridablanca y Girón alcanzan en promedio 7% y Piedecuesta registró 5,82%. Los votos nulos se mantuvieron por debajo de 2% en todos los municipios del área metropolitana. Como novedad, en estas elecciones aparecen los votos no marcados; el mayor porcentaje corresponde a Barrancabermeja, con 13,99%, seguido de Piedecuesta, con 10,57%; Girón registró 9,18%, mientras que Bucaramanga y Floridablanca alcanzan 6,24% y 7,56% de tarjetas no marcadas, respectivamente.

Las elecciones presidenciales de 2006 registraron el más bajo porcentaje de votos en blanco y votos nulos. En Santander, el voto en blanco alcanzó su mayor porcentaje en Piedecuesta, con 2,22%, donde además se registró un porcentaje de votos nulos que llegó a 1,31%. Por su parte, las elecciones departamentales para gobernador de 2007 registraron un incremento en los votos en blanco, nulos y votos no marcados. En este caso, el mayor porcentaje de votos en blanco correspondió a Bucaramanga, con 5,05%, y el mayor porcentaje de votos nulos se registró en Barrancabermeja, con 1,46%. Las elecciones presidenciales de 2010, en su primera vuelta, muestran a Piedecuesta como el municipio donde el voto en blanco alcanza 1,40%. El municipio en donde se registró el mayor número de votos nulos es

Barrancabermeja, con 1,23%. Piedecuesta obtuvo el mayor número de tarjetas no marcadas, con un total de 0,55%.

Las nuevas fórmulas para la asignación de las curules mediante el mecanismo de la cifra repartidora y el cociente electoral, en que es importante la sumatoria de los votos válidos y el voto en blanco, han generado reacciones en algunos sectores del electorado, entre los que se promueve el ‘voto nulo’, es decir, la anulación de la tarjeta electoral como un mecanismo de protesta contra la corrupción y la debilidad programática de los partidos políticos con presencia regional. Con la anulación del voto, el elector deslegitima la función y significado del voto en blanco. En el imaginario del elector, con la anulación del voto se rompe cualquier posibilidad de vínculo con los candidatos, los partidos políticos y, en última instancia, se constituye en una forma de rechazo al sistema electoral. Aunque se considera como un voto emitido, no es considerado como válido para la elección, pero sí es significativo para la valoración de la legitimidad de los candidatos elegidos.

**Gráfico No. 20** Porcentaje de votos nulos en el departamento de Santander



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Excepto los resultados de 1994, en que el voto nulo alcanzó una cifra de 61 454, que representa 13,15%, este no muestra incremento o disminución significativa para el período analizado; el porcentaje se mantuvo en cifras inferiores a 1,79%. Para las pasadas elecciones presidenciales, los votos nulos nuevamente hicieron presencia. En la primera vuelta, se registró 1,03%, que equivale a un total de 8063 votos, y en la segunda vuelta, 1,05%, que corresponde a 9244 tarjetas electorales anuladas. Estos porcentajes de votos nulos son relativamente bajos en relación con el total de votos de la jornada electoral. Si se analiza la cifra, puede considerarse que este tipo de voto tiene importancia y significado para la democracia, y que debe mantenerse un constante monitoreo para identificar las verdaderas motivaciones que hacen que subsista el voto nulo.

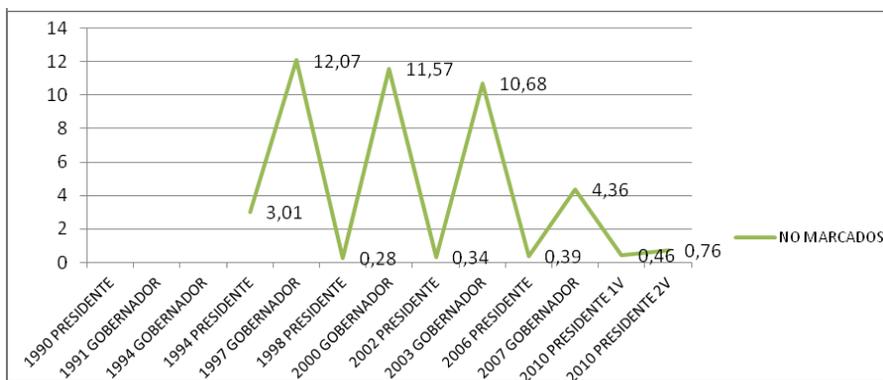
Para las pasadas elecciones de gobernador, celebradas en octubre de 2011, los votos nulos alcanzaron la suma de 19 814, que representa 2,12%, frente a los 6408 votos nulos que se emitieron para la alcaldía y que constituyen 2,80%. Como votos no marcados a la alcaldía de Bucaramanga aparecen 7706 tarjetas electorales, lo que muestra un 3,37%.

Resulta interesante el fenómeno de los votos no marcados, una constante, a pesar de la pedagogía electoral. El diseño de los tarjetones ha sido constantemente cuestionado por las dificultades que tienen algunas personas para marcar su partido y su candidato de preferencia. Se espera que con la reducción del número de partidos, y con un diseño más claro y simple de los tarjetones, se pueda reducir notablemente en el total de votos nulos y de tarjetas no marcadas; por consiguiente, una mayor representatividad de los partidos políticos.

Los votos no marcados pueden interpretarse como una expresión del desinterés que los ciudadanos sienten frente a la posible identificación con una organización política. Podría plantearse un interrogante respecto a la presencia de prácticas corruptas en las que votos válidos son reemplazados por tarjetas no marcadas. En este caso, sería necesario establecer un mayor control a los votos que no son utilizados en los puestos de votación.

El reto que deben asumir los partidos políticos implica un permanente trabajo de pedagogía electoral orientado a la formación de un elector mejor informado y que participe en función de una representación política de sus intereses.

**Gráfico No. 21** Porcentaje de votos no marcados en el departamento de Santander



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

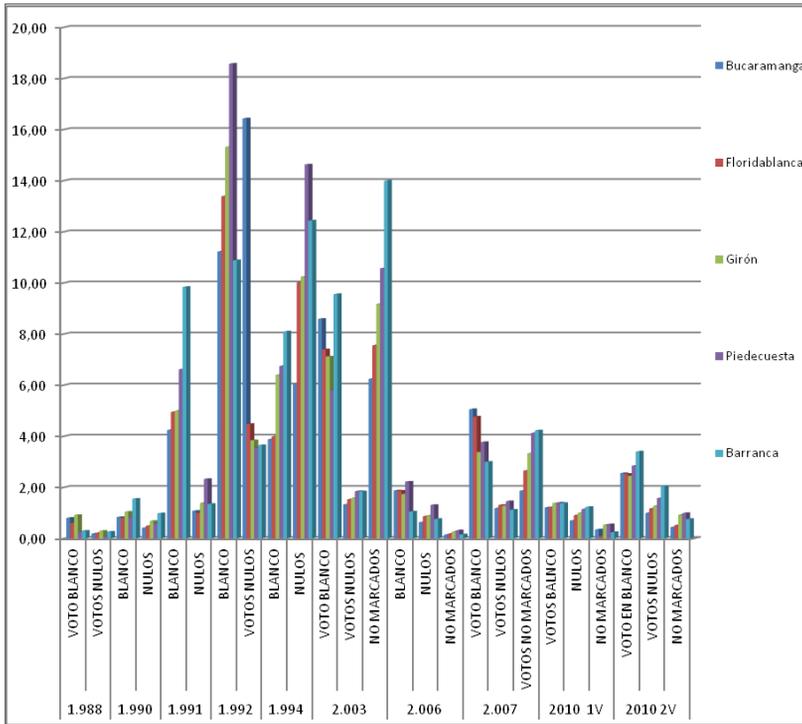
El fenómeno de las tarjetas no marcadas es reciente. En las elecciones realizadas entre 1990 y 1994 no aparecen registros en los escrutinios. El mayor número de votos no marcados se registró en las elecciones de gobernador, especialmente en las realizadas en 1997, en las que llegó a 12,07%, es decir, una cifra de 72 528 votos; en el año 2000 registró 11,57%, que equivale a 82 502, y en 2003, las tarjetas no marcadas representaron 10,68%: 77 762 votos.

Las elecciones presidenciales de 2010 muestran una importante disminución en el número de tarjetas no marcadas. La primera vuelta registró 0,42%, que equivale a un total de 3619, y la segunda vuelta, 0,76%, que corresponde a 5200 votos.

De todo lo anterior se desprende que las reformas orientadas inicialmente a la ruptura con el sistema bipartidista se materializan con la elección popular de alcaldes y la reforma constitucional de 1991. Los resultados electorales del período en estudio muestran cómo los partidos tradicionales mantuvieron su presencia en los municipios. Si bien es cierto que existe una pluralidad de fuerzas en el escenario político, ninguna de ellas tiene una importancia relativa. Es en las elecciones de 2006 cuando los partidos tradicionales pierden su capacidad electoral para dar paso a nuevas expresiones políticas. No se logra el objetivo del acto legislativo 001 de 2003, que trató de fortalecer a los grandes partidos al garantizarles una financiación y posibilitar una mayor democratización en la elección de sus representantes mediante las consultas internas, las listas únicas y el voto preferente.

Las nuevas fórmulas para la asignación de curules mediante el mecanismo de la cifra repartidora y el cociente electoral han generado reacciones en el electorado; acciones organizadas en torno al voto en blanco y acciones informales, pero no menos importantes, que promueven el voto nulo como un mecanismo de protesta contra la corrupción y la debilidad programática de los partidos políticos con presencia regional. También resulta interesante el fenómeno de los votos no marcados, que se ha convertido en una constante, a pesar de la pedagogía electoral. Con miras a las próximas elecciones, un diseño más claro y simple de la tarjeta electoral podría traer una reducción notable en el total de votos nulos y, por ende, una mejoría más significativa en la representatividad del Congreso. Así mismo, una eventual revisión de la figura del voto preferente y del umbral puede afectar positiva o negativamente la representatividad del Congreso y la solidez del sistema de partidos (*Giraldo y López, 2006*).

**Gráfico No. 22** Comportamiento del voto en blanco en el área metropolitana y Barrancabermeja, 1990 – 2010



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

### 3.4 Desempeño institucional eficaz y eficiente

Si bien la democracia se fortalece con la participación de los electores y la representación de los intereses de los ciudadanos, su legitimidad recae en los miembros de las corporaciones públicas, como los concejos y las asambleas departamentales. El Congreso, conformado por 102 senadores y 163 representantes a la Cámara, es la corporación que tiene un mayor grado de responsabilidad frente a las decisiones que tienen que ver con la gobernabilidad.

El Congreso, como institución legislativa, ha ganado cierta favorabilidad ante la opinión pública al hacer visibles los resultados de su gestión mediante mecanismos como la pérdida de la investidura, el voto nominal y el seguimiento a la gestión de los congresistas, que incluye un control al ausentismo y permanentes informes sobre el trabajo realizado en cada legislatura.

Hasta hace poco tiempo, el electorado de las regiones más apartadas de la nación no tenía la oportunidad de conocer las acciones de sus representantes en el Congreso. Hoy, a través de la televisión institucional y el programa oficial del Congreso, se posibilita un acercamiento entre los legisladores de las diferentes regiones del país y los ciudadanos que han depositado su voto de confianza al elegirlos. Desde las universidades y otras organizaciones no gubernamentales<sup>55</sup>, se hace un permanente seguimiento a las acciones de cada legislador para que todos los colombianos conozcan y puedan evaluar su gestión.

Al hablar de gobernabilidad y participación ciudadana, es importante identificar la percepción que se tiene frente al trabajo de los congresistas. En el caso de Santander, la gestión de sus congresistas puede resumirse en una sola frase: una representación parlamentaria que en efecto refleja las fuerzas políticas del Departamento, aunque con resultados precarios.

El surgimiento de nuevas fuerzas políticas impulsadas por la figura de Álvaro Uribe Vélez no permitió una renovación de la dirigencia política del Departamento. El partido Convergencia Ciudadana, incorporado en las pasadas elecciones al Partido de Integración Nacional, inicialmente estuvo liderado por figuras reconocidas de organizaciones políticas tradicionales, como Luis Alberto Gil, Jorge Gómez Celis, José Manuel Herrera, Alfonso Riaño Castillo, Nelson Naranjo Cabari, algunos de ellos fueron vinculados a procesos judiciales por su presunta participación en el fenómeno denominado “parapolítica”.

Cambio Radical y el Partido de La U, de orientación uribista, igualmente recogieron a los disidentes del Partido Liberal y antiguos miembros del Nuevo Liberalismo, políticos de trayectoria que han estado por varios períodos en el Congreso, como Gerardo Tamayo Tamayo, Bernabé Celis Carrillo y Marcos Cortés Torres. Finalmente, se trata de nuevas organizaciones políticas con los dirigentes de siempre. No hay una renovación de cuadros; no surgen nuevos liderazgos regionales: se trata de los mismos dirigentes con una nueva camiseta.

Los partidos tradicionales han iniciado un proceso de relevo generacional para dar espacio en el Congreso a los dirigentes regionales que por largo tiempo han estado en las filas de los Partidos Liberal y Conservador. Sobra decir que no son jóvenes promesas; se trata de dirigentes de reconocida trayectoria, que hacen tránsito hacia el Congreso como una etapa de su carrera política. En el Partido Liberal aparecieron Mario Suárez Flórez, Honorio Galvis y Jorge Gómez Villamizar –en reemplazo de Tito Rueda Guarín–, Hugo Serrano y José Luis Mendoza. Al lado

---

55 La información fue extraída de [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org) (20 de agosto 20 2010).

de estos dirigentes tradicionales, aparecen jóvenes promesas, como Juan Manuel Galán, que aunque obtuvo un significativo apoyo electoral en Santander, proyecta más su trabajo hacia el contexto nacional, especialmente al Distrito Capital.

En el Partido Conservador también hubo relevo de los tradicionales: Consuelo Durán de Mustafá, Jesús Ángel Carrizosa Franco y Carlos Plata Castilla dieron paso a otros dirigentes del partido, como Carlos Alberto Marín Ariza y Alirio Villamizar Afanador<sup>56</sup>. En las últimas elecciones, debido a los problemas de corrupción, se ha abierto el espacio para candidatos como Lina María Barrera Rueda, esposa de Iván Díaz Mateus.

En Santander, los partidos de izquierda, como el Polo Democrático, han tenido representación en el Congreso. Su alianza con la Anapo permitió posicionar en el Congreso a dirigentes con importante trayectoria en el ámbito regional; es el caso de Iván Moreno Rojas y René Garzón (hoy vinculado a Cambio Radical). Santander también ha contado con dirigentes que sin estar vinculados a partidos regionales han alcanzado escaños en el Congreso; es el caso de Alfonso Lizarazo.

Los resultados de la gestión en el Congreso de cada uno de estos dirigentes pueden verse en la siguiente tabla, que registra el número de proyectos presentados en el período comprendido entre 1998 y 2010. Cada año en el Congreso se radican las iniciativas para que surja su trámite respectivo.

En este período de 13 años se resume el trabajo de 45 dirigentes políticos pertenecientes a las principales fuerzas políticas del Departamento. Con base en la tabla, fácilmente se evidencia que la participación de los legisladores santandereanos es inferior a 1%; esto, sin tener en cuenta si estas iniciativas han llegado a ser aprobadas como leyes. Solo tres dirigentes de Santander han presentado más de 30 iniciativas en el período de estudio; 5 dirigentes han presentado más de 20 proyectos de ley; únicamente 11 congresistas han presentado más de 10 proyectos; 16 legisladores han presentado menos de 10 iniciativas, mientras que 5 congresistas no han presentado proyecto alguno.

Además de que varios de los congresistas santandereanos han estado, y aún se encuentran, vinculados a diferentes procesos legales, tales como los escándalos de la contratación (Iván Moreno Rojas), de la repartición de las notarías (Alirio Villamizar Afanador), paramilitarismo (Luis Alberto Gil, Jorge Gómez Celis, Alfonso Riaño Castillo, Yidis Medina Padilla) y la irregular reelección del presidente Álvaro Uribe Vélez, apoyada por algunos congresistas, entre ellos, Jorge Humberto Mantilla S.

---

56 Alirio Villamizar fue condenado a nueve años de cárcel por el escándalo de las notarías.

**Tabla No. 23** Proyectos presentados por los congresistas de Santander, 1998-2010

Legislaturas	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999	1998	Total
Total de proyectos	58	315	406	343	215	406	276	297	301	323	310	258	238	3.746
1 Bernabé Celis Carrillo	1	4	2		3	1	3	6	1	4	4	2		31
2 Iván Díaz Mateus					5	6	3	1		2	6	6	2	31
3 Jorge Humberto Mantilla S.		2	4	5	4					3	7	3	2	30
4 Alirio Villamizar Afanador		5	7	3	6	2	1	2	2		1			29
5 Jaime Enrique Durán Barrera	1	5	7	4		3	2		2		1			25
6 Yolanda Pinto Afanador		12	12	1										25
7 Alfonso Lizarazo Sánchez										4	9	5	3	21
8 Mario Suárez Flórez	2	4	4	7	3									20
9 Néstor Iván Moreno Rojas		1	3	11	4									19
10 Juan de Dios Alfonso García						1	4	1	1	2	1	6	1	17
11 Juana Yolanda Bazán Achuri										3	7	5		15
12 Juan Manuel Galán Pachón	2	5	4	2	2									15
13 Óscar Josué Reyes Cárdenas	1	4	3	3	4									15
14 Álvaro Alférez Tapias		11	2	1										14
15 Jorge Enrique Gómez Celis		3	8					2						13
16 Hugo Serrano Gómez			1	3	1	2	1			1	2	1		12
17 Miguel Jesús Arenas Prada	1					3	3	4	1					12
18 Tito Edmundo Rueda Guarín										3	2	3	3	11
19 René R. Garzón Martínez		4	3	4	0									11
20 Gerardo Tamayo Tamayo				1					1		4	3		9
21 Édgar Alfonso Gómez Román		3	2	1	2			1						9
22 José Manuel Herrera Celi				1	3	1	2		2					9
23 Alfonso Riaño Castillo			1	4	2									7
24 Luis Alberto Gil Castillo					3	1	2							6
25 Marco Alirio Cortés Torres		4												4
26 Jesús Ángel Carrizosa Franco						1					2	1		4
27 Consuelo Durán de Mustafá							1				2	1		4
28 José Luis Mendoza Cárdenas											1	1	2	4
29 Alfonso Pinto Afanador											1	2		3
30 Alfonso Valdivieso Sarmiento		3												3
31 José Aristides Andrade										1	2			3
32 Miguel Ángel Santos Galvis										2				2
33 Yidis Medina Padilla							1							1
34 José María Peñaranda Boada								1						1
35 Honorio Galvis Aguilar										1				1
36 Alba Luz Pinilla Pedraza														0
37 Carlos Alberto Marín Ariza														0
38 José Ricaurte Mejía Monsalve														0
39 Nelson Naranjo Cabarique														0
40 Fernando Vargas Mendoza														0
41 Lina María Barrera Rueda	0													0
42 Jorge E. Gómez Villamizar	0													0
43 Didier Alberto Tavera Amado	0													0
44 Holger Horacio Díaz Hernández	0													0
45 Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado	0													0

Fuente: [www.congresovisible.org](http://www.congresovisible.org) (extraído el 20 de agosto de 2010).

También algunos congresistas han sido inhabilitados; es el caso del exalcalde Fernando Vargas Mendoza y otros más, como Miguel Jesús Arenas Prada y Jorge Eliécer Gómez Villamizar, con conflictos de índole legal de menor proporción, pero que no han dejado al departamento de Santander en el mejor de los conceptos ante la corporación legislativa. Los dirigentes políticos santandereanos que han llegado al Congreso por primera vez hasta la fecha no han presentado ninguna iniciativa, es decir, aún no han traducido sus propuestas de campaña en propuestas concretas para el desarrollo regional.

La metodología del desempeño institucional eficaz y eficiente permite a los departamentos cumplir con las exigencias legales que en materia de seguimiento y evaluación fueron establecidas por las leyes 617 de 2000 y 715 de 2001. Asimismo, permite evaluar la gestión pública de los municipios para la toma de decisiones de política pública y de asignación de recursos con base en los resultados y la problemática local. Esta metodología evalúa la gestión municipal en cuatro componentes integrados: eficacia, eficiencia, gestión y entorno y cumplimiento de requisitos legales.

La democracia se fortalece con las oportunidades de representación que tienen las diferentes organizaciones políticas en las corporaciones públicas; en la pluralidad de opciones, el ciudadano busca ver reflejados sus intereses. Por lo tanto, su participación política no puede limitarse al ejercicio del voto; el compromiso ciudadano debe incluir un permanente análisis de las iniciativas presentadas por los miembros del Congreso, de los concejos y de las asambleas departamentales.

La conformación de las corporaciones públicas hace evidente la presencia electoral de las principales organizaciones políticas de la región; tanto los partidos tradicionales como las nuevas colectividades han logrado cupos en estas entidades en el ámbito nacional. Al hablar de gobernabilidad y participación ciudadana, es importante identificar la percepción que se tiene frente al trabajo de los congresistas de Santander. La idea recurrente entre los electores puede resumirse en un solo argumento: fuerzas políticas del Departamento, aunque con resultados cualitativamente precarios.

El compromiso de los ciudadanos debe incorporar un mayor grado de responsabilidad frente a las decisiones políticas que deben garantizar la equidad y la estabilidad de la sociedad colombiana. Hasta hace poco tiempo, los ciudadanos no tenían la oportunidad de conocer las acciones de sus representantes en el Congreso; hoy, se hace una permanente difusión del trabajo legislativo a través de la televisión institucional, publicaciones institucionales y espacios en línea, como Congreso Visible, dirigidos desde universidades y organizaciones no gubernamentales.

Se trata de hacer un permanente seguimiento a las acciones de cada congresista para que los colombianos las conozcan y puedan evaluarlas; así se podrá avanzar en la búsqueda de transparencia en la gestión pública. Gracias a la promoción del trabajo de las corporaciones públicas como el Congreso, las asambleas y los concejos, ha logrado consolidarse una imagen favorable ante la opinión pública al hacer visibles los resultados de su gestión mediante mecanismos como el seguimiento a la gestión de los congresistas, diputados y concejales con informes sobre el trabajo realizado en cada legislatura, el voto nominal, el control al ausentismo y la implementación de mecanismos disciplinarios, como la pérdida de investidura.

**Tabla No. 24** Rangos de calificación del desempeño integral municipal en el departamento de Santander<sup>57</sup>

Rangos de desempeño	Número de municipios	Porcentaje de municipios
≥ 80 Sobresaliente	0	0,00
≥ 70 y < 80 Satisfactorio	9	10,34
≥ 60 y < 70 Medio	63	72,41
≥ 40 y < 60 Bajo	15	17,24
< 40 Crítico*	0	0,00

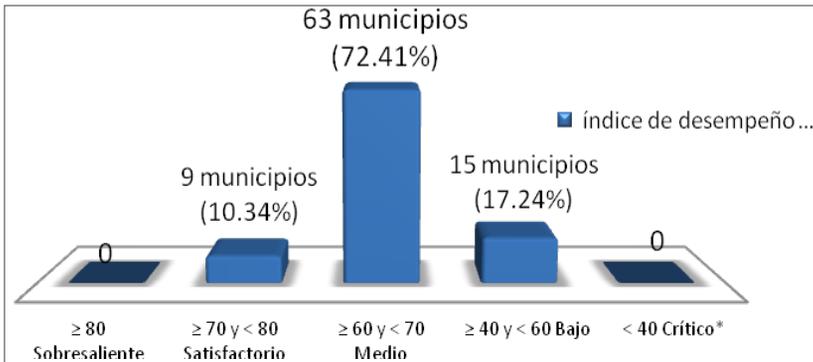
\* Incluye los municipios sin información o no evaluables por inconsistencias

Con un promedio del índice de desempeño institucional de los últimos cinco períodos fiscales, puede verse que la mayoría de los municipios santandereanos muestran un desempeño medio, lo que indica que alrededor de 72,41% de los municipios del Departamento se ubican entre 60 y 70 puntos, lo que muestra un desempeño sostenido sobre este nivel en la serie considerada. A la par, el promedio para el mismo período del índice del agregado de los municipios del país se localiza en el mismo rango, con un valor de 68 puntos, lo que no habla de diferencias significativas en la institucionalidad gubernamental del Departamento. Por otro lado, 17% de los municipios de Santander han mantenido un desempeño bajo, esto es, entre 40 y 60 puntos del índice, y solo 10,34% se localiza en el rango entre 70 y 80 puntos, es decir, satisfactorio.

Es notable que en el promedio de los últimos períodos fiscales ningún municipio se encuentra en el rango crítico o por debajo de los 40 puntos del índice. De la misma forma, el promedio no manifiesta un desempeño sobresaliente o un desempeño considerado por encima de 80 puntos del indicador en el promedio de los cinco períodos fiscales.

57 Se encuentra en Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. Medición y análisis del desempeño integral de los municipios (en línea). <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=s%2bqUIF%2bCw%2fo%3d&tabid=387>

**Gráfico No. 23** Clasificación de los municipios santandereanos según el índice de desempeño integral



**Fuente:** DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. 'Medición y análisis del desempeño integral de los municipios, 2005 – 2009'.

Estas cifras muestran una tendencia positiva a las expresadas en el promedio del año 2005, en que la mayoría de municipios del Departamento se encontraban en el rango bajo, esto era casi 68%; en el rango medio, 28%; solo 1% en el rango satisfactorio (Mogotes, con 71 puntos) y tres en el rango crítico: Tona, Puerto Parra y Sucre<sup>58</sup>.

**Tabla No. 25** Índice de desempeño integral de los municipios de Santander, 2005

Rangos de desempeño	Número	Porcentaje
≥ 80 Sobresaliente	0	0
≥ 70 y < 80 Satisfactorio	1	1
≥ 60 y < 70 Medio	24	28
≥ 40 y < 60 Bajo	59	68
< 40 Crítico	3	3

**Fuente:** DNP, Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible. 'Medición y análisis del desempeño integral de los municipios, 2005'.

<sup>58</sup> Estos municipios registraron los siguientes valores: Tona, 37,88; Puerto Parra, 34,14; Sucre, 21,95. Es de anotar que los municipios que presentan información inconsistente o incompleta se registran en este nivel.

**Tabla No. 26** Índice de desempeño integral de los municipios de Santander y promedio nacional

Municipio	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio período 2005 – 2009
Aguada	66,54	75,50	76,85	67,25	64,58	70,14
Albania	56,89	73,30	64,35	72,15	77,04	68,75
Aratoca	62,26	66,23	68,24	68,09	72,45	67,46
Barbosa	64,69	60,75	63,77	77,46	63,56	66,05
Barichara	64,31	66,08	55,27	76,08	68,03	65,95
Barrancabermeja	62,75	61,33	77,39	64,75	48,98	63,04
Betulia	41,16	75,29	58,98	55,94	56,62	57,60
Bolívar	59,47	63,75	48,87	63,97	73,42	61,89
Bucaramanga	57,72	72,03	74,20	80,51	68,96	70,69
Cabrera	50,84	68,57	58,11	74,59	67,81	63,98
California	53,96	67,28	72,04	83,64	81,67	71,72
Capitanejo	56,97	72,00	69,57	73,78	69,63	68,39
Carcasí	51,82	52,77	48,50	58,08	73,36	56,91
Cepitá	53,95	51,81	65,92	64,42	72,66	61,75
Cerrito	44,83	60,34	60,71	80,75	70,42	63,41
Charalá	63,21	69,34	66,82	68,48	69,65	67,50
Charta	59,89	66,03	59,82	54,82	67,17	61,55
Chima	52,20	70,78	56,45	63,98	71,40	62,96
Chipatá	56,55	73,26	62,65	79,95	65,63	67,61
Cimitarra	57,04	68,95	57,05	74,70	69,34	65,42
Concepción	58,85	61,72	59,01	74,63	62,81	63,40
Confinés	55,24	61,37	70,77	55,00	67,84	62,04
Contratación	53,45	66,86	55,73	67,68	66,83	62,11
Coromoro	53,87	72,90	64,82	67,47	64,83	64,78
Curiti	63,99	71,78	69,67	60,80	80,43	69,33
El Carmen de Chucurí	50,04	72,12	61,05	69,28	68,02	64,10
El Guacamayo	58,13	68,29	69,71	61,56	73,86	66,31
El Peñón	43,14	54,12	64,53	69,45	44,14	55,08
El Playón	49,38	75,06	54,67	59,55	47,68	57,27
Encino	68,24	64,04	61,49	66,53	68,08	65,67
Enciso	54,43	70,11	69,23	73,00	66,70	66,69
Florián	56,89	77,43	72,76	75,02	71,19	70,66
Floridablanca	57,84	67,93	64,98	63,21	62,15	63,22
Galán	50,82	49,30	56,65	75,77	74,74	61,46
Gámbita	50,64	54,93	68,46	41,76	70,63	57,28
Girón	44,76	77,59	63,34	55,30	62,78	60,76
Guaca	63,92	61,84	51,56	41,23	46,72	53,06
Guadalupe	57,53	52,73	71,86	78,15	53,34	62,72
Guapotá	55,14	72,18	61,94	64,14	73,99	65,48
Guavatá	53,34	60,20	55,15	68,92	65,83	60,69
Güepsa	66,01	73,86	61,93	61,03	66,64	65,89
Hato	53,01	64,71	69,78	68,60	74,52	66,12

<b>Municipio</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Promedio período 2005 – 2009</b>
Jesús María	67,59	63,78	56,43	69,43	68,12	65,07
Jordán	42,10	41,03	49,44	53,77	65,98	50,46
La Belleza	64,89	67,83	59,37	73,74	70,24	67,22
La Paz	41,11	74,20	66,08	71,69	72,89	65,19
Landázuri	59,63	66,64	51,84	52,66	50,14	56,24
Lebrija	62,91	68,46	69,88	76,84	70,70	69,76
Los Santos	43,86	69,85	68,74	77,06	75,44	66,99
Macaravita	53,81	61,04	65,75	64,93	53,38	59,78
Málaga	57,10	72,74	74,01	71,64	70,65	69,23
Matanza	61,84	50,14	61,51	63,67	56,75	58,79
Mogotes	71,49	71,86	64,53	71,77	80,51	72,03
Molagavita	55,19	61,35	48,97	76,27	61,00	60,56
Ocamonte	62,77	73,06	58,48	76,15	76,00	69,29
Oiba	63,57	73,54	70,48	75,76	60,95	68,86
Onzaga	58,71	55,03	60,17	65,06	60,75	59,94
Palmar	61,36	67,37	70,86	72,56	80,64	70,56
Palmas del Socorro	56,78	70,42	69,20	69,91	67,89	66,84
Páramo	57,79	79,45	67,92	70,69	79,42	71,05
Piedecuesta	58,36	73,34	58,26	70,43	69,18	65,91
Pinchote	59,55	72,99	60,99	70,25	77,18	68,19
Puente Nacional	65,74	73,84	66,58	72,77	53,64	66,51
Puerto Parra	34,14	78,56	69,28	56,79	78,98	63,55
Puerto Wilches	55,85	74,12	63,61	31,46	53,42	55,69
Rionegro	61,64	78,72	71,94	70,05	74,56	71,38
Sabana de Torres	58,26	65,62	64,26	72,05	64,52	64,94
San Andrés	59,39	74,16	68,75	73,43	66,30	68,41
San Benito	53,94	69,83	67,69	68,77	65,92	65,23
San Gil	60,73	77,83	52,42	68,73	74,52	66,85
San Joaquín	61,18	69,62	71,19	76,98	67,49	69,29
San José de Miranda	56,05	74,71	60,36	49,13	46,69	57,39
San Miguel	52,05	63,04	64,96	54,07	68,40	60,51
San Vicente de Chucurí	58,12	72,79	65,28	62,37	64,22	64,56
Santa Bárbara	59,24	78,06	68,61	62,35	75,77	68,81
Santa Helena del Opón	44,76	57,61	51,97	54,71	60,78	53,97
Simacota	56,17	65,56	66,07	79,18	82,15	69,83
Socorro	67,03	65,75	64,07	73,24	74,42	68,90
Suaita	56,11	60,23	66,76	62,23	65,13	62,09
Sucre	21,95	69,64	50,60	61,64	78,39	56,44
Suratá	52,34	58,89	70,76	72,40	59,87	62,85
Tona	37,88	59,51	71,94	83,28	71,13	64,75
Valle de San José	66,47	64,74	58,73	66,75	69,22	65,18
Vélez	58,43	72,47	68,20	70,89	56,61	65,32
Vetas	57,94	62,60	65,88	76,37	80,30	68,62
Villanueva	54,03	72,38	58,55	65,49	51,19	60,33
Zapatoca	68,76	76,03	64,99	76,57	63,88	70,05
Promedio nacional	56,00	72,10	72,67	71,15	68,95	68,17

### **3.4.1 Indicador de desempeño fiscal en los municipios de Santander.**

En Colombia, la Contraloría General de la República es la encargada de vigilar la gestión fiscal de la nación. De acuerdo con el artículo 267 de la Constitución Política, “el control fiscal es una función pública que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el control financiero de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales”.

En el entendido de que “existen diferencias de capacidades fiscales en los territorios, producto de que el crecimiento económico ha sido desequilibrado y la población y las actividades económicas se han asentado de forma desigual a lo largo y ancho del país” (DNP, 2008), puede establecerse, asimismo, que el desempeño fiscal corresponde con un componente fundamental que explica la dinámica de la dimensión político-institucional en la región, específicamente en lo relacionado con la legitimidad del aparato político-institucional, reflejado en la eficiencia y la eficacia fiscal, como un aspecto particular del este.

El índice de desempeño fiscal pretende dar cuenta de varios aspectos relacionados con lo que se llamaría gestión eficaz y eficiente de los recursos de los municipios. Entre los aspectos que tiene en cuenta el índice se encuentran:

- La capacidad de las entidades territoriales para autofinanciar su funcionamiento.
- El grado de dependencia de las transferencias.
- El esfuerzo por fortalecer los recursos fiscales.
- La capacidad de ahorro de las entidades territoriales.
- El peso relativo de la inversión en el gasto total.
- La capacidad de respaldo del endeudamiento.
- Los avances en los resultados fiscales para el período 2005-2006.

Si la eficacia fiscal y financiera posibilita mayor y mejor respuesta a las necesidades de la población, y es el sustento de las acciones de las entidades territoriales en busca de cumplir los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución Nacional, es notoria la necesidad de hacer seguimiento y tener en cuenta el desempeño de la gestión fiscal y financiera de las entidades territoriales, pues son los dineros públicos de los que depende la capacidad de dichas entidades para cumplir sus fines y funciones, satisfacer las necesidades de los pobladores e incrementar el nivel de bienestar y la gestión del desarrollo, lo que, en últimas, representa mayor legitimidad y un arraigo más favorable de la democracia.

En función de la variable de legitimidad política, el indicador sobre se expresa como el número de municipios que registraron el índice de eficiencia fiscal por debajo del promedio nacional; con ello, es posible estudiar la manera como la gestión fiscal de los entes territoriales se lleva a cabo, toda vez que el índice recoge la dinámica de los principales componentes de tal gestión.

**Tabla No. 27** Indicador de desempeño fiscal municipal en Santander, 2000 – 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Número de municipios por debajo del promedio nacional	63	50	34	31	31	52	48	42	43	43	46,00
Promedio del indicador de desempeño fiscal nacional	53,7	54,7	56,3	54,7	56,3	58,6	59,8	62,3	62,16	59,76	57,83

**Fuente:** DNP. Informes de desempeño fiscal de los departamentos y municipios. 2000 – 2009.

Como meta, se propone que se reduzca a veintiún municipios los que registren el índice de desempeño fiscal por debajo del promedio de desempeño fiscal nacional. Para el año 2030, la meta es que no haya municipios que expresen un índice de desempeño fiscal por debajo del promedio nacional, con lo que se quiere que no haya riesgos de malos manejos y mecanismos para la gestión fiscal en los municipios de Santander.

**Tabla No. 28** Índice detallado de desempeño fiscal municipal en Santander, 2000 – 2009

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
El Guacamayo	46,93	47,35	56,33	59	18,4	58,57	56,16	59,15	57,18	53,51	51,26
Tona	52,54	56,28	62,41	51,08	31,04	29,57	56,79	57,14	56,62	61,11	51,46
Guaca	N. D.	54,98	53,29	54,61	55,13	54,66	55,27	43,35	54,6	50,25	52,90
El Playón	45,5	50,14	55,45	39,32	44,73	46,01	62,82	63,87	64,31	60,2	53,24
Sucre	47,85	51,59	50,39	49,85	52,6	55,97	57,65	52,69	58,08	59,06	53,57
San Joaquín	49,3	49,28	51,68	56,17	53,23	56,19	55,44	55,84	56,36	52,26	53,58
Charta	N. D.	N. D.	56,91	51,05	51,46	52,47	53,39	54,63	56,36	56,95	54,15
Carcasi	51,61	50,26	53,04	53,67	55,87	53,2	52,36	52,99	60,47	59,64	54,31
Cepitá	49,35	50,75	51,14	51,91	54,3	57,79	55,38	58,12	58,41	56,12	54,33
Landázuri	47,4	N. D.	49,51	57,47	61,23	64,04	63,31	31,55	60,09	56,26	54,54

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
Santa Helena del Opón	N. D.	50,53	N. D.	46,05	59,21	54,27	52,2	52,26	62,87	59,29	54,59
Concepción	54,12	53,92	57,77	54,92	56,09	57,32	51,29	52,22	58,89	52,59	54,91
Macaravita	53,86	N. D.	45,88	50,85	59,81	52,5	53,45	64,41	60,58	53,11	54,94
Matanza	50,86	50,52	52,42	52,05	52,01	57,01	58,79	65,58	55,38	54,95	54,96
Málaga	48,29	51,42	53,34	48,84	49,78	57,12	57,27	58,46	61,38	63,96	54,99
Onzaga	53,13	54,87	55,68	51,67	49,34	56,64	53,18	65,02	57,38	55,02	55,19
Capitanejo	54,21	53,64	58,85	49,69	59,54	57,35	54,97	57,05	53,13	55,09	55,35
Albania	51,35	N. D.	50,97	54,41	54,95	49,22	57,96	58,83	67	53,9	55,40
Jordán	53,61	50,29	53,32	53,9	55,24	53,87	54,66	57,89	63,62	57,91	55,43
Palmas del Socorro	48,98	51,17	56,37	54,26	53,3	53,72	56,98	60,82	58,76	63,2	55,76
Villanueva	53,21	53,1	56,74	55,17	56,07	55,98	55,46	55,16	59,5	57,28	55,77
Aguada	50,54	57,13	52,29	50,44	53,8	55,34	56,07	61,15	62,44	58,61	55,78
El Peñón	45,83	55,19	54,96	54	54,42	56,51	56,19	62,79	59,98	58,05	55,79
San Miguel	50,21	58,92	59,17	55,91	53,54	55,4	53,84	61,05	55,78	54,11	55,79
Suratá	48,14	52,1	53,33	52,52	54,16	52,86	59,69	66,79	62,38	56,34	55,83
Betulia	49,11	52,62	51,32	50,6	48,94	59,23	62,06	67,27	60,91	56,93	55,90
Guepsa	47,4	56,99	56,96	55,9	57,4	62,56	59,69	58,08	49,74	55,44	56,02
Molagavita	55,32	54,33	51,31	60,9	55,93	57,01	55,73	58,51	55,02	56,66	56,07
Vetas	50,02	49,02	56,85	52,72	59,97	58,87	62,29	63,34	53,71	54,51	56,13
Gámbita	52,08	53,69	52,15	56,79	59	61,89	56,68	56,49	55,53	57,08	56,14
Ocamonte	49,04	55,61	56,58	55,55	59,95	62	55,27	58,65	53,15	55,89	56,17
S. José de Miranda	49,55	50,58	58,98	50,21	56,76	61,55	60,81	59,71	59,48	59,01	56,66
Santa Bárbara	N. D.	N. D.	55,39	58,43	59,44	59,05	60,49	52,94	52,11	56,73	56,82
Curití	47,4	50,21	56,6	53,25	56,99	56,46	56,18	62,18	64,36	65,04	56,87
Guapotá	50	N. D.	58,7	53,89	57,22	58,34	60,92	63,16	55,14	54,92	56,92
Coromoro	48,95	49,2	54,12	51,46	61,17	60,5	57,77	63,18	64,54	59,15	57,00
San Benito	56,82	52,85	63,66	55,17	55,76	57,01	55,63	58,06	58,55	56,98	57,05
Zapatoca	49,78	55,9	52,68	59,83	58,38	58,85	61,07	47,33	66,34	60,62	57,08
Encino	49,01	52,66	57,01	44,77	63,73	58,52	57,85	65,4	62,36	60,33	57,16
Bolívar	62	52,35	57,59	58,42	59,43	55,5	59	54,53	55,96	56,98	57,18
La Paz	51,27	53,78	61,98	57,16	57,82	52,29	56,81	63,97	58,53	58,17	57,18
Cerrito	53,41	59,57	55,09	57,34	56,62	58,57	57,14	60,83	57,83	57,39	57,38
Hato	50,13	49,02	51,98	57,58	59,09	58,54	57,81	63,94	64,47	62,37	57,49
Chima	53,22	51,37	56,19	56,56	55,84	57,4	57,79	62,27	62,94	61,7	57,53
Los Santos	52,88	52,63	58,28	52,58	57,7	56,09	60,36	64,25	59,18	63,87	57,78
Charalá	N. D.	51,93	49,4	56,34	62,57	63,21	61,72	46,24	65,96	63,03	57,82
Mogotes	49,41	N. D.	57,63	56,25	57,55	58,02	58,48	61,03	61,3	61,76	57,94
Guavatá	57,24	58,72	60,83	60,02	62,23	55,93	57,13	60,41	51,74	55,18	57,94
Puente Nacional	64,23	65,27	51,02	56,12	52,53	56,5	60,02	53,84	56,16	64,63	58,03
Barichara	45,22	51,52	58,8	59,36	63,29	58,83	57,58	60,99	66,88	58,36	58,08
California	N. D.	51,33	59,69	52,44	61,9	61,78	60,68	57,64	56,38	61,38	58,14
Galán	52	51,55	54,78	56,43	57,06	54,74	59,01	72,25	66,87	58,89	58,36
Contratación	47,21	60,39	63,57	60,29	58,6	57,31	56,36	60,09	62,77	59,2	58,58
Cabrera	49,72	60,04	60,91	56,47	63,01	58,52	55,97	67,16	57,02	57,59	58,64

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio
El Carmen de Chucurí	49,43	52,47	55,21	65,59	54,79	57,42	62,1	63,44	61,06	66,82	58,83
Ríonegro	52,13	55,7	59,03	52,73	56,5	58,17	62,75	68,42	63,97	63,1	59,25
Confines	52,46	51,15	57,61	58,82	59,58	59,73	59,74	66,95	65,08	61,57	59,27
Enciso	52,61	62,35	63,81	64,21	57,79	61,04	59,56	59,56	55,56	56,29	59,28
Simacota	58,81	62,93	57,25	57,24	53,39	59,6	58,61	59,56	62,52	63,24	59,32
San Andrés	51,1	52,71	56,72	56,84	59,3	59,3	61,03	66,41	65,92	67,59	59,69
Suaita	52,16	54,22	61,93	57,93	63,11	61,7	61,96	69,3	58,7	56,56	59,76
Guadalupe	56,09	53,08	55,44	52,72	61,61	59,72	60,51	66,68	67,97	64	59,78
Puerto Wilches	50,29	51,4	57,03	58,48	63,82	61,48	64,69	63,02	64,83	63,33	59,84
Valle de San José	60,1	55,03	61,14	57,19	61,75	62,51	59,85	61,47	64,08	55,67	59,88
Aratoca	49,3	59,62	58,31	60,75	62,93	58,9	61,03	66,92	61,59	60,1	59,95
Vézlez	52,93	59,29	60,12	65,7	51,49	59,4	59,73	65,14	64,9	60,78	59,95
Palmar	59,16	54,76	61,64	61,53	60,8	59,66	57,09	62,53	63,63	59,1	59,99
Pinchote	56,08	60,64	56,41	61,38	62,39	61,76	61,77	65,11	59,81	62,72	60,81
Chipatá	50,34	54,41	61,65	61,58	62,89	65,19	59,36	64,96	67,15	61,25	60,88
Jesús María	65,99	60,27	49,87	58,93	54,59	59,01	64,44	62,04	70,12	64,53	60,98
La Belleza	52,84	62,4	61,91	63,83	58,7	60,45	61,29	67,65	66,11	62,84	61,80
Páramo	59,51	59,99	65,52	57,57	60,73	64,39	61,83	69,45	66,69	61,89	62,76
Oiba	49,5	59,81	61,36	57,75	60,97	66,19	66,66	69,46	70,23	66,16	62,81
Sabana de Torres	53,89	N. D.	N. D.	48,44	48,29	69,75	70,84	75,42	77,1	64,66	63,55
Barbosa	52,22	68,2	66,43	60,39	61,18	64,62	66,17	70,65	70,95	60,69	64,15
Floridablanca	55,25	56,37	65,16	66,04	68,53	67,04	64,8	67,51	69,6	64,63	64,49
Piedecuesta	50,31	54,44	57,68	59,18	63,28	66,26	68,44	77,94	71,24	76,53	64,53
S. Vicente de Chucurí	53,76	57,95	57,04	60,58	65,92	66,73	72,34	76,03	74,7	62,33	64,74
Lebrija	61,65	62,44	66,19	63,61	63	65,75	69,88	70,87	70,42	68,23	66,20
Girón	58,8	68,44	66,16	66,24	66,56	65,03	68,06	72,23	69,37	66,76	66,77
Bucaramanga	57,25	64,62	60,55	59,5	64,57	70,54	70,32	75,42	75,41	71,85	67,00
San Gil	49,07	51,84	61,17	58,74	70,28	74,09	74,17	79,65	78,59	73,5	67,11
Florián	72,07	63,02	67,38	57,65	65,31	64,89	68,09	75,31	70,71	68,26	67,27
Cimitarra	62,29	64,38	64,68	63,34	69,02	61,24	68,07	75,62	75,39	70,11	67,41
Puerto Parra	N. D.	67,11	N. D.	61,43	69,2	64,4	66,1	75,43	71,17	68,88	67,97
Socorro	52,3	61,15	68,59	68,71	68,22	72,13	72,27	77,75	75,86	71,14	68,81
Barrancabermeja	68,22	70,76	71,58	70,21	71,48	74,31	73,86	80,26	83,34	74,88	73,89
Promedio de indicador fiscal nacional	53,7	54,7	56,3	54,7	56,3	58,6	59,8	62,3	62,16	59,76	57,83

**Fuente:** DNP, Informes de desempeño fiscal de los departamentos y municipios. 2000 – 2009.

### 3.5 Ámbito político

Es necesario caracterizar el ámbito político de esta región, reconocer qué se entiende por identidad santandereana y las características del ser santandereano, su particularidad, sus cualidades y los modos históricamente determinados como sus habitantes dicen y representan la región en búsqueda de articular aquellos valores

que resultan positivos y armónicos para las generaciones presentes y proyectarlas a las futuras. Este reconocimiento implica “identificar cuáles son los valores políticos y sociales que se deberían tener en cuenta para construir un proyecto político que refuerce la identidad regional” (Guerrero y Pérez, 2005).

Para caracterizar la cultura política santandereana se debe entender el concepto de cultura política como: “el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en los diferentes momentos históricos” (Herrera, Pinilla, Díaz e Infante, 2005, P. 34).

Debe remitirse al relato de lo que ha sido la historia y la cultura santandereana, pues para entender su cultura política debe comprenderse el conjunto de acciones, normas, creencias, conceptos, imágenes, valores, patrones normativos y prácticas históricas compartidas en Santander; en otras palabras, los valores y comportamientos de sus habitantes, que les han permitido diferenciarse de otros grupos sociales o regionales de carácter nacional.

El ámbito político santandereano tiene que entenderse de acuerdo con el carácter forjado de sus gentes temerosas al cambio. Pese a la rudeza en el lenguaje, a la vigorosa tonalidad de la voz, los gestos fuertes y la reciedumbre en el hacer y el mirar, los santandereanos expresan los atributos de una cultura histórica moldeada por una gruesa capa de humanidad. Nada distinto de lo que pueda expresar cualquier cultura; solo que para este caso algunas cualidades y aristas en el carácter se hacen más notables que otras.

Para el historiador Armando Martínez Garnica (2003), los atributos culturales de los santandereanos son las posibilidades de existencia colectiva elegidas por ellos mismos y no un legado derivado de la ya cuestionada y supuesta visión telúrica, resultado de la escarpada topografía y de los tormentosos caudales de los ríos. Así que en lugar de concebir la cultura como un lugar ya hecho desde y para siempre, desde el que no se es responsable, se ha de concebir como un hogar que siempre está en construcción y que por ello depende de las decisiones y de la voluntad que los santandereanos pongan en edificarlo.

A diferencia de Martínez Garnica, el escritor Enrique Serrano y la antropóloga Virginia Gutiérrez de Pineda (1975) enfatizan en que el carácter actual del santandereano, en efecto, proviene de las prácticas legadas por los indígenas, en la cotidianidad de los colonizadores y las costumbres campesinas, todo ello

influenciado por la topografía y el clima de la región. Los colonizadores ibéricos debieron enfrentarse con una región intratable y reseca que de alguna manera influyó en su comportamiento.

Así, los colonizadores sufrieron innumerables penalidades por su asentamiento en la parte montañosa, correspondiente a una buena parte de lo que fue el territorio guane<sup>59</sup>. Pese a esta latente realidad, decidieron asentarse, desafiar las dificultades del terreno, habitar un lugar nada paradisiaco a la margen derecha del río Magdalena y fundar asentamientos a partir de la nada. Los colonizadores intentaron amoldar su vida en este lado del mundo sin dejar su religiosidad, sus recatos, sus tradiciones y, según Gutiérrez de Pineda (1975), su ocio cultural y su pobreza hidalga. Para Enrique Serrano, esta herencia se evidencia en los muy característicos modos de hablar, caminar y comer, costumbres que a fuerza de repetirse en sus descendientes no han cambiado mucho en los habitantes de hoy, a pesar de los siglos y de los afanes del mundo moderno.

Lo cierto es que la austeridad de un mundo como el de esta región, es decir, el Gran Santander (Santander y Norte de Santander) –forjado por el azadón y el machete de los primeros colonos ibéricos y la mezcla de etnias aborígenes, que a la postre dio como resultado seres individualistas, liberales, masones, honrados y anticlericales, capaces de las más valerosas gestas, y también grandes horrores–, seguirá siendo motivo de explicaciones y ensayos.

Empero, si la cultura de una nación no es únicamente algo legado por los antepasados, sino un plebiscito de todos los días, no es posible aceptar que en los dos Santanderes deba asumirse un legado de atributos indiscutibles. Estos siempre habrán de cambiar según las necesidades y aspiraciones de las nuevas generaciones<sup>60</sup>. De manera que la pregunta es: ¿cuáles son los valores políticos y sociales que deberían tenerse en cuenta para definir en los próximos diez años un proyecto político que refuerce la cultura regional?

Si el ámbito político se entiende como “el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen

---

59 Durante la época precolombina, antes de la llegada de los colonizadores, el territorio de los dos Santanderes de la actualidad estaba habitado por etnias muisca, chitarera, lache, yariguí, opón, carare y, de forma especial, por los guanés. Esta última etnia se ubicó en pequeñas aldeas extendidas a lo largo de lo que hoy se conoce como Santander, con puntos de dominio en parte de las provincias Comunera, Guantán y Soto.

60 “Se trata entonces de las posibilidades legadas por la tradición, y conservadas, que cada generación decide repetir en la perspectiva de un destino colectivo. Esto significa que la sociedad santandereana ha determinado ya un destino colectivo y se ha puesto en marcha hacia él, repitiendo en cada generación las posibilidades de existencia social que cristalizan en sus modos de decir, hacer y representar en el mundo histórico”. Véase: Guerrero, A. A. y Pérez, L. R. (2005).

entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en diferentes momentos históricos” (*Herrera, Pinilla, Díaz e Infante, 2005, P.34*), hay que comprender el devenir de la cultura santandereana para reafirmar valores culturales, pero también para proyectar nuevas formas de participación política, convivencia, diálogo y comunicación.

Lo cierto es que en el santandereano hay una elocuencia lacónica signada por la resignación: “¡Aquí nos tocó vivir!”, “¡Ah, cómo es de ingrata la tierra!” Si estos sentimientos no se expresan, por lo menos se atisban en el trabajo, desde la infancia hasta la muerte, y en la sobria templanza de un individualismo llevado a los límites. El fatalismo y cierta melancolía en las motivaciones y anhelos es otra forma del ser de esta cultura ahorrativa y austera, que pese a asumirse con dificultad en su resignada existencia nunca ha dejado de servir una abundante mesa o, en otros tiempos, mostrarse como la mejor anfitriona (*Martínez, 2003*): “Quien pisa tierra santandereana, es santandereano”, una vieja tradición olvidada que se hizo efectiva en la primera carta constitucional: “El Estado de Santander se compone de todo hombre que pise su territorio”.

En Santander se generaron las primeras ideas para hacer del territorio colombiano una nación de ciudadanos libres, propietarios e iguales ante la ley. Antes y después de la etapa republicana no hubo otra divisa más importante que la igualdad social; esto era mantener a la colectividad en una misma condición política y material; una aspiración hoy mal interpretada y reconocida como la envidia, porque la igualdad ya no se hace hacia arriba sino hacia abajo. De ahí viene el trillado cuento de la cortedad de aspiraciones del santandereano: si uno de ellos pone una tienda, otro hace lo mismo; esto ha llevado a que Bucaramanga esté llena de tiendas y complemente otra forma de ser de sus gentes: en cada santandereano hay un boticario, un cura y un administrador competentes.

El honor, como otra divisa del ser santandereano, sumado a la franqueza, altisonante forma de hablar y poco tacto en el trato social, creó otro estereotipo no menos contundente: en los hombres, revólver o machete al cinto; en las mujeres, braveza en todas las formas de ser. Al lado de dicho estereotipo, lo cierto es que el hombre aún se reconoce como el símbolo más emblemático del hogar y las relaciones sociales, mientras que la mujer ocupa un papel no menos relevante en la casa por su abnegación, laboriosidad y decisión. Por este juego de roles en la familia, acota Enrique Serrano, los hijos adoran y obedecen a las madres de modo irresistible.

En Santander, pareciera que el honor y el orgullo valiesen más que el dinero. Por eso, de la misma manera como la sociedad es propensa a reconocer las sobrias

virtudes, también es capaz de entrar sin ambages en la vida íntima para mancillar una reputación mediante el rumor y el chisme. Desde mucho antes de constituirse la República, eran comunes los procesos judiciales sobre el nacimiento ilegítimo, el concubinato y, en general, la vida privada.

Este destino común de los santandereanos, cargado de verdades, estereotipos y atavismos, promueve “un nuevo mundo de paz y de fe”, según reza el himno, “donde se trenzan tiples y amores y los arados con el laurel”. También “la conquista del porvenir”, como misiva impuesta antes de nacer, y “siempre arrogantes porque llevamos en nuestra sangre la libertad”. De manera que el himno de Santander es un canto apasionado para domeñar el futuro, y, sin embargo, el porvenir no dejará de ser desesperanzador y nada halagüeño. Este afán de poder y furia contenida es capaz de promover grandes empresas y también desgracias y excesos. ¿Acaso cuántos hombres y mujeres de Santander no entregaron su vida en las gestas Comunera y de la Independencia, en las guerras civiles del siglo XIX y en aquella nefasta de los Mil Días que abrió el siglo XX? Sobre esta última guerra no fue fácil para la sociedad santandereana restañar las heridas y sobre todo recuperarse del sentimiento de culpa que le impuso la Regeneración y la Iglesia católica. Tras los exaltados santandereanos acechaban dos enemigos: la masonería y el liberalismo; los dos, causantes de la pérdida de Panamá (*Arenas, 2010*). Fue tan grande el peso de la culpa que le hicieron cargar a la sociedad, que todavía a mediados del siglo XX –refería Mario Galán Gómez en una entrevista otorgada en los años noventa– los santandereanos eran vistos en el país como “un cuadro de hombres bravos, fecundos en delitos atroces e incapaces de una labor seria”.

Más allá de estos pesos y culpas, el proceder de los santandereanos se cimienta en la austeridad de sus costumbres, en sus tradiciones y en la arisca defensa de sus ideales. Esta sociedad le dejó a la nación colombiana el noble fin de acabar con la desigualdad y los privilegios grupales. Es cierto el denotado individualismo en sus gentes, pero también su espíritu asociativo cuando se trata de promover empresas comunes. Numerosos hombres y mujeres de esta región se reconocen por una ceñida fraternidad de sentimientos, la consagración al trabajo, las costumbres sencillas y austeras, la formalidad de las familias, la disciplina y exigencia en todo lo que acomete y el carácter honrado, benevolente y franco. De modo que la cultura política santandereana tiene que entenderse de acuerdo con estos y otros legados. En los próximos años, los sobrios santandereanos tendrán que ser menos temerosos al riesgo, al cambio y a la incertidumbre.

Ya en el siglo XVII, durante sus dos primeras décadas, fue implementada la erección de pueblos de indios, luego de las visitas realizadas por Luis Enríquez,

Jacinto Campuzano y Lesmes de Espinosa. Así se fundaron los pueblos de Bucaramanga, Carcasí, Coromoro, Curití, Charalá, Chipatá, Guaca, Guavatá, Güepa, Oiba, Onzaga, Suaita, Surata y Tequia. Las transformaciones que se dieron a lo largo de los siglos XVI y XVII, tanto en la estructura poblacional de la región con el descenso de la población indígena y el crecimiento de la población mestiza como en el orden económico al decaer la explotación aurífera y aumentar la producción agropecuaria, además del cambio que se operó en las relaciones sociales al perder vigencia las relaciones de servidumbre y surgir la aparcería y el peonazgo, terminaron por cambiar los ejes del poder político regional cimentado en la tenencia de la tierra. En la segunda mitad del siglo XVIII, muchos de estos pueblos fueron abolidos y transformados en parroquias, y se extendieron además los mercados y su tráfico. Manuel Alberto Garnica Martínez describe de manera bastante acertada la cultura santandereana, legado de los colonizadores españoles:

El territorio del actual departamento de Santander se pobló de manera tardía a finales de la Colonia, y la mayoría de sus ciudades fueron fundadas entre finales del siglo XVII y comienzos del XIX. En su territorio, la población indígena fue aniquilada casi totalmente, y con la temprana abolición de la esclavitud no contó con una población negra capaz de dejar huella de su raza. Sus colonizadores fueron mayoritariamente españoles del Norte, de la región de Burgos, gentes de costumbres austeras, de profunda religiosidad, con un alto sentido de la unidad familiar, sinceros en el trato, honrados, orgullosos de su raza hasta el punto de ser desconfiados con los extranjeros, de genio levantisco y pendenciero, individualistas y muy trabajadores (*Garnica, 1992*).

De igual forma, la vida del santandereano transcurrió durante siglos entre la cotidianidad de familias endogámicas, compuestas –según Enrique Serrano– por padres individualistas, trabajadores honrados y violentos, en especial cuando se les desafiaba, y en cuanto a las mujeres, industriosas, decididas, admirables y algo tercas. Para este autor, su vida transcurrió en una paz alegre, pobre y modesta, pero esperanzada. El mundo les sonreía, después de todo.

El santandereano, además de formar su carácter aparentemente por razones de la topografía y el clima, tuvo una fuerte influencia de las ideas revolucionarias, como sucedió en la región socorrana. Manuela Beltrán, nacida allí y perteneciente a una modesta familia descendiente de españoles que manufacturaba tabacos y poseía una tienda de efectos de Castilla, pasó a la historia de la Nueva Granada el 16 de marzo de 1781, cuando acaudilló “la rebelión” el día de mercado público, rompiendo el edicto del ayuntamiento por el que se fijaba el Impuesto de Armada y Barlovento<sup>61</sup>. Dicho evento se constituyó en la chispa que desató la llamada

61 Medidas fiscales introducidas por la Audiencia para el cobro de una larga serie de impuestos, que por diferentes motivos no se pagaban, entre ellos el de Armada de Barlovento, cuyo cobro decidió efectuarse separado del de la alcabala.

‘Revolución Comunera’, y Beltrán entraría a la historia como la primera heroína de la lucha emancipadora.

Sin entrar en discusiones sobre si este suceso fue una revolución, una rebelión, una insurrección o una revuelta, Manuela Beltrán rompió los esquemas y parámetros de una sociedad recatada, puesto que la mujer ocupaba un lugar limitado por la sociedad patriarcal que imponía reglas e instituciones, en las que se establecieron relaciones de poder sexuales y de religiosidad, lo que generó pautas para sus hijos y determinó los roles y estatus de los diferentes miembros de la familia. Según Virginia Gutiérrez de Pineda, los santandereanos, desde la Colonia y como consecuencia de la educación, asumieron el papel controlador sobre la mujer para preservar su figura para la reproducción en cánones que no le permitían salirse de los esquemas establecidos. Esta herencia de control intenso puede notarse aún en las santandereanas recatadas e introvertidas, frente a las costeñas, paisas e incluso llaneras, espontáneas y decididas.

Martínez Garnica, alejándose de la posición que indica que las ideas “revolucionarias” forjaron el carácter santandereano, demuestra que los atributos de la sociedad santandereana, además de ser culturales, como se ha planteado hasta acá, son el resultado de su modificación por el Estado, dado que la resistencia de los Comunes de la provincia del Socorro impidió en 1781 la introducción de las reformas modernizadoras de la Casa de los Borbones (*Martínez, 2003*), razón por la que Santander tuvo un atraso en su desarrollo.

**3.5.1 Santandereano.** Los santandereanos formaron su carácter al enfrentar las adversidades del paisaje, frente al proceso histórico vivido, entre ideas tradicionales heredadas de los primeros españoles y las ideas liberales, formadas también por la desconfianza y la reticencia de introducir personas al hogar, abriendo su casa solamente a los parientes cercanos, por lo que de ninguna manera el santandereano se formó como anfitrión y como un ser abierto a los demás. Al santandereano le cuesta sonreír, le cuesta saludar, le cuesta mantener una conversación cordial sin sacar a relucir su franquía al hablar, y le caracteriza el indelicado trato social, paradójicamente fuente de muchos roces y malentendidos. La denominación de Bucaramanga como ‘Ciudad Cordial’ requiere de una puesta en práctica, porque lo que más necesita la cultura regional es un enriquecimiento de los modos urbanos de la convivencia, de las competencias sociales, de la productividad y del trato social civilizado.

Enrique Serrano señala al respecto que la sociedad que compone a los Santanderes está cargada de una serie de restricciones que también saltan a la vista del observador curioso: la mala asimilación de las críticas y el marcado fatalismo que se ve en muchas reacciones, y han hecho que sus éxitos y su reconocimiento sean limitados en la esfera nacional. La envidia frente a la buena fortuna ajena y un cierto carácter melancólico recuerdan ese origen problemático, vanaglorioso y no declarado de altivez, pendencia y bastardía que se cierne como una sombra sobre el conjunto de la sociedad.

Pero lejos de toda esa violencia que ha caracterizado al país a lo largo del siglo XX, y que ha posicionado a Colombia en el octavo puesto mundial, Santander es una región en donde, hoy por hoy, se puede vivir bien. Aunque Santander solamente aporta 7,5% de la población del país, es una región pujante con proyectos a largo plazo que busca posicionarse dentro de la economía colombiana. Bucaramanga, su capital, aunque sea una ciudad netamente comercial, cuenta con otros renglones representativos, como la industria del calzado, la confección, la joyería, la prestación de servicios de salud, finanzas y educación.

Hoy día, el santandereano, aun cuando se muestre contradictorio, es un ser profundamente humano, honesto, riguroso en su trabajo, con una alta dosis de sobriedad y templanza para enfrentar los obstáculos, pero ansioso por progresar. Hablar de Santander es remitirnos a las hermosas calles coloniales del Socorro, en donde gracias a sus monumentos se respiran a diario los aires del pasado; las empedradas y empinadas calles de Barichara; las construcciones de tagua y guadua; a los diversos productos de la región, como los deliciosos bocadillos veleños, el mute santandereano, las hormigas culonas; a los sombreros de jipijapa, a la guabina, y más recientemente al ecoturismo en sitios como el Santuario de Fauna y Flora de Guanentá (alto río Fonce), los modernos deportes de aventura que pueden practicarse en San Gil y al atractivo turístico de Panachi, entre otros, por lo que actualmente Santander se perfila como patrimonio turístico de Colombia. Según Serrano, se trata de unas tierras honradas y ácidas, que hay que trabajar con fervor, que no dan mucho, pero que brindan la gracia de su buen clima y de su paisaje grandioso. Una naturaleza que se ama con ardua pasión, como todo aquello que nos ha sido dado sin merecerlo por acción de una providencia incomprensible, y frente a lo cual no se tiene en verdad mucho qué decir.

La incertidumbre del pasado y la rusticidad de las costumbres se han refinado, lo que ha hecho que el santandereano se integre con el resto del país, pues el humor del pueblo ha ganado un poco de ligereza y la gravedad de los viejos asuntos ha disminuido. Según Martínez Garnica, desde que Santander existe como proyecto

político por construir, los atributos elegidos para el modo de ser santandereano han sido los propios de la ciudadanía y los de la condición humana moderna basada en la dignidad, la autonomía y la solidaridad. No obstante, Martínez Garnica propone un santandereano cosmopolita, abierto al mundo. Pero no duda en aconsejar y advertir que el santandereano debe empezar a construir una nueva posibilidad de existencia social y política: la del anfitrión que abre su casa a cientos de huéspedes, con sus distintas culturas de muchas partes del mundo, por lo que debe de poner en marcha un proyecto educativo ante la necesidad de un cambio cultural que, según el autor, hay que planear para que el miedo a los visitantes se transforme en alegría por la llegada de muchas gentes y de muchas culturas. La nación no es algo que nos legaron nuestros antepasados, sino un plebiscito de todos los días que nos impone la formación constante de los atributos culturales de la modernidad.

La historiadora Aída Martínez Carreño<sup>62</sup> formula algunos valores que el santandereano debería modificar, por considerar que han perdido vigencia:

- La añoranza de un mundo campesino que se deja ver en una de las estrofas del himno de Santander, cuando habla de “un mundo nuevo, de paz y fe, donde se trenzan tiples y amores y los arados con el laurel”.
- La franqueza, dado que en muchos casos es “tomada como grosería o agresividad”, pues en “un mundo globalizado se prefieren las personas que tienen suficiente habilidad mental y verbal para transmitir la información de una manera que no incomode o lastime al interlocutor”; es decir, que este valor no puede llevarse a los límites de la intolerancia, la intemperancia y el no reconocimiento del otro.
- La inexpresividad de los afectos, la cortedad del lenguaje emocional, el temor al ridículo ante la debilidad (el amor es una de ellas), que condicionan las relaciones familiares.
- El egoísmo y la envidia, que son la consecuencia inmediata de la malformación del individualismo santandereano.
- La falta de espíritu asociativo para formar y emprender actividades empresariales, lo que se traduce en que buena parte de nuestras organizaciones económicas y empresariales no haya superado el ámbito familiar.

Más allá de esto, el proceder de los santandereanos se cimienta en la austeridad de sus costumbres, en sus tradiciones y en la arisca defensa de sus ideales. Es cierto el denotado individualismo en sus gentes, pero también su espíritu asociativo cuando se trata de promover empresas comunes. Numerosos hombres y mujeres de esta región se reconocen por una ceñida fraternidad de sentimientos, la consagración al trabajo, las costumbres sencillas y austeras, la formalidad de las familias, la

---

62 La propuesta de la autora señala que se inicie un proceso reeducativo con otro enfoque más contemporáneo de nuestros propios valores y conceptos, en que el santandereano ya no será tan adusto ni riguroso porque estará incorporando una parte costeña; un santandereano cuya franqueza no sea una punta de lanza para agredir, sino una forma de equidad, con una formación intelectual y capacidad expresiva que abarque el conocimiento de la riqueza del idioma; que los hombres puedan ser maridos y padres amorosos, que las mujeres tengan la formación, la seguridad y la firmeza para ser copartícipes de la educación de los hijos y del buen juicio que les merezca el respeto de su propia comunidad (Martínez, A., 2005, Págs. 21-32).

disciplina y la exigencia en todo lo que acomete y el carácter honrado, benevolente y franco. De modo que el ámbito político santandereano tiene que entenderse de acuerdo con estos y otros legados.

Según Martínez Carreño (2005), es necesario redefinir, escoger, actualizar, dinamizar y valorar cuáles de estos rasgos del pasado histórico realmente conservan, enaltecen y estimulan a los santandereanos, además de que no deben quedarse con la franqueza agresiva, las malas palabras y el recuerdo de una forma de valor que ya no se necesita, ni se requiere, de modo que queda por depurar de las características planteadas las que resultan negativas para política santandereana.

Es de destacar que con el proyecto de la santandereanidad, se ha invitado a actualizar –o al menos a replantear– las formas como los habitantes de Santander son representados, pues hoy día existe un nuevo escenario orientado hacia el reconocimiento del pluralismo cultural como fundamento de la identidad nacional. Por ello, hablar en la actualidad de recuperar los puestos de privilegio que tuvo Santander en el pasado ha requerido que la exaltación retórica de los valores clásicos del santandereano sean acompañados por acciones concretas de la dirigencia política del Departamento, en aras de su desarrollo técnico-productivo. De esa manera, las próximas generaciones podrán referirse a sí mismas como personas festivas, amables y emprendedoras, con una alta capacidad para desarrollar proyectos asociativos con el único propósito de lograr grandes metas, lo que permitiría un cambio positivo en el imaginario colombiano con respecto al ser santandereano. Como toda generalización y mirada detenida en el tiempo, los atributos del ser santandereano están cargados de prejuicios. No obstante, si los prejuicios se reconocen como una forma de contrastación y análisis, es posible abrir a través de ellos un horizonte de diálogo que nos permita proyectar cultural y políticamente esta región hacia el año 2020.

### **3.6 Comportamiento electoral y participación ciudadana, 1990 – 2011**

Santander es un departamento con una importante tradición política que se ha sustentado en la participación activa de los ciudadanos. Desde las organizaciones, prácticas sociales, valoraciones y percepciones, éstos construyen la cultura política que legitima la institucionalidad. Las acciones de los individuos como actores políticos están determinadas por una estructura formal sustentada por la acción del Estado. La estructura formal determina aspectos como el régimen electoral y los partidos; así mismo, establece los mecanismos de participación ciudadana. Por otra

parte, la forma como los ciudadanos asumen sus relaciones frente a la participación, el ejercicio de la autoridad y la organización de la sociedad corresponden a una estructura informal que se constituye en el elemento esencial de la cultura política. La caracterización de un sistema político debe considerar la parte formal que estructura el diseño institucional y la parte no formal que se refiere al individuo y su cotidianidad vistos desde el ejercicio político, sus imaginarios sobre la autoridad y sus vínculos con ella, sus ideas sobre la participación, la percepción sobre el poder y el ejercicio del poder.

Es posible decir que la cultura política tiende a impregnar las instituciones lo cual implica que los principios que guían las instituciones políticas están permeados y nutridos de la cultura política. Entre cultura política e instituciones políticas encontramos un círculo cerrado de relaciones que hace que las instituciones den forma a la cultura política, pero donde ésta (la cultura política) ha de definir la dirección de aquellas (las instituciones) (Reyes, 1999).

La acción de los ciudadanos está sustentada en una cultura política que debe orientarse hacia una participación crítica y comprometida; a partir de la construcción de la cultura política se logran mayores grados de identidad y responsabilidad porque los ciudadanos adquieren un amplio conocimiento del sistema político, de las estructuras de poder y de los mecanismos de participación, como elementos de evaluación para el ejercicio democrático. Los partidos políticos, las organizaciones de base y las organizaciones no gubernamentales y en general, todas las expresiones de la sociedad civil participan en la construcción de un sistema de representaciones que determinan las actitudes sociales y culturales frente a lo político.

La caracterización de la cultura política en Santander es un esfuerzo por identificar las principales organizaciones políticas con presencia en el ámbito regional y su relación con los ciudadanos; relación expresada en las diferentes jornadas electorales a través del voto. Los diferentes contextos de participación en los municipios de Santander evidencian la capacidad de convocatoria y los liderazgos regionales, la identidad política que define a las comunidades y sus actores sociales. La participación electoral es solo un aspecto de la cultura política que se relaciona directamente con la estructura formal, es decir, la institucionalidad llevada al ejercicio político.

**3.6.1 Partidos mayoritarios en Santander.** La participación electoral es uno de los ejercicios ciudadanos que hacen visible la vinculación del electorado con los partidos políticos en el ámbito local. La acción de los partidos como organizaciones que convocan la voluntad de los electores es hoy el principal

mecanismo para democratizar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo local, mediante la integración de la comunidad al quehacer político. Las elecciones son el mayor escenario para la consolidación del ámbito político que definirá las formas de su ejercicio. Las sucesivas reformas que se han suscitado en las últimas dos décadas transformaron las organizaciones políticas en su estructura y funcionamiento interno; el escenario político colombiano evolucionó hacia prácticas más democráticas y pluralistas con el fin de disminuir la exclusión de sectores de la población y ampliar la participación ciudadana en un ambiente de mayor pluralidad y seguridad para los candidatos y los electores. Con el objetivo de cuantificar la magnitud de esta transformación, se analizaron los resultados obtenidos por los principales partidos políticos en cada una de las elecciones realizadas entre 1990 y 2010 en el departamento de Santander.

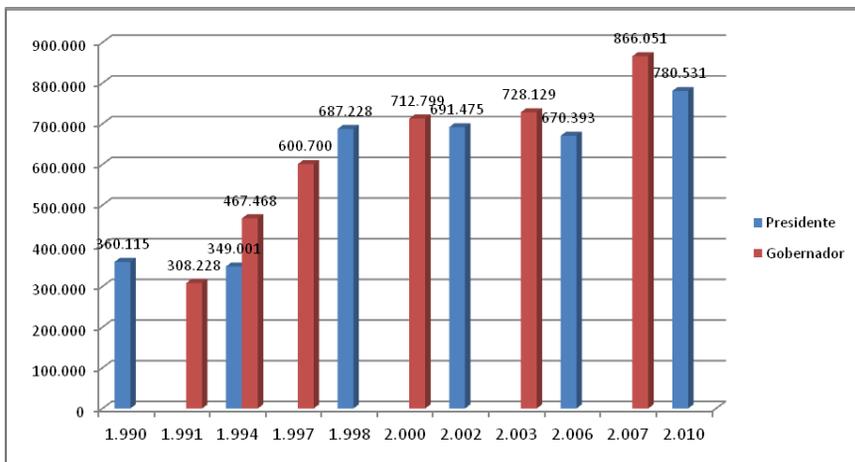
Para el período delimitado, se identifican tres momentos de coyuntura: Un primer momento, asociado a la elección popular de alcaldes, que daría una nueva dinámica a la actividad electoral en los departamentos y los municipios. Esta es la primera de una serie de reformas del sistema electoral orientadas a incentivar la participación de los ciudadanos en la elección de las autoridades locales, una oportunidad para fortalecer el liderazgo de las figuras representativas de los partidos tradicionales y posibilitar el surgimiento de nuevas fuerzas que lograron hacer presencia en las estructuras de gobierno en los diferentes municipios del Departamento y ampliaron la participación política regional. La necesidad de aumentar la participación de los ciudadanos en la definición de un proyecto de sociedad, la necesidad de consolidar la democracia a partir de la pluralidad de ideas políticas y el fortalecimiento de los partidos fueron razones suficientes para implementar reformas en la estructura de los partidos y en las formas de hacer política. Con la Constitución de 1991, se da un segundo momento para ampliar la oferta de opciones políticas; este es un intento por acabar con la exclusión, que había imposibilitado una mayor pluralidad en la participación política. Al analizar los resultados globales de las elecciones realizadas en los primeros años de vigencia de la nueva Constitución, se encuentra que los votos obtenidos por los partidos políticos con presencia efectiva en el departamento de Santander muestran cómo los partidos tradicionales obtuvieron las mayorías. Un tercer momento en el que mediante la reforma política de 2003 tratan de fortalecerse las organizaciones políticas al regular su organización interna y su funcionamiento también limita el número de partidos políticos con el establecimiento de umbrales. Y una última etapa, en la que se abre la posibilidad de la reelección inmediata del presidente, con una de las decisiones más polémicas y de mayor impacto en las formas de hacer política, ante la necesidad de ofrecer garantías para la igualdad de oportunidades de los candidatos que eventualmente se enfrentarán en las urnas al “candidato presidente”.

A través de los resultados electorales obtenidos por los partidos mayoritarios en el Departamento, se evidencian los cambios en las prácticas políticas generadas como consecuencia de las sucesivas reformas políticas y los resultados obtenidos por las organizaciones políticas bajo las nuevas reglas de juego.

**3.6.2 Resultados de las elecciones presidenciales y de gobernador en Santander, 1990 – 2011.** El análisis comparativo de las votaciones en el departamento de Santander considera la participación de los electores y la forma como esta participación favorece a los partidos tradicionales o abre las posibilidades al surgimiento de nuevas organizaciones. Desde esta perspectiva es posible establecer si se han logrado consolidar los partidos políticos como organizaciones fuertes, cohesionadas y con capacidad de convocatoria, capaces de vencer el abstencionismo. También es factible evaluar la capacidad de penetración de las nuevas fuerzas políticas en los municipios frente a la presencia de los partidos tradicionales.

Los resultados de las elecciones presidenciales y de gobernador realizadas en el departamento de Santander durante los últimos veinte años muestran una tendencia creciente del número de votos depositados en las urnas. Para las elecciones presidenciales se ha incrementado en 116,74%, respecto al año de 1990; por otra parte, el total de votos para las elecciones de gobernador se ha incrementado sustancialmente, al llegar a 180,97%, respecto a la elección de 1991.

**Gráfico No. 24** Total votos efectivos en las elecciones presidenciales y de gobernador, 1990 – 2010



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

El gráfico anterior permite observar cómo para las elecciones de gobernador el total de votos efectivos muestra un incremento constante. La jornada electoral que ha registrado el mayor número de votos efectivos corresponde al año 2011, que superó a la de 2007, cuando se convocó a elecciones de gobernador. Sin duda, la trayectoria política y el liderazgo de Horacio Serpa Uribe fueron determinantes para que el Partido Liberal recobrara la hegemonía en el Departamento; no obstante, no fue suficiente para que en las elecciones de 2011 tuviera continuidad programática con el candidato Luis Fernando Cote Peña, quien salió derrotado frente a Richard Aguilar Villa, un joven poco conocido en el ámbito de la política y a quien le favoreció ser hijo del exgobernador Hugo Aguilar Naranjo. En 2007, la movilización de la ciudadanía en torno al prestigio del candidato liberal superó las expectativas generadas por las nuevas organizaciones políticas que, aunque cuestionadas por sus vínculos con el paramilitarismo, habían logrado un espacio en el escenario departamental. Para el caso de Santander, son las elecciones de gobernador las que canalizan un mayor número de electores, ya que en ellas se evidencian los liderazgos regionales y la representatividad de los partidos políticos que tradicionalmente han detentado el poder.

Las elecciones presidenciales en el departamento de Santander presentan un comportamiento fluctuante que va desde una disminución en el número de votos en los años 1994 y 2006, un pico en 1998 que se mantuvo constante en 2002, hasta importantes repuntes, como el presentado en las elecciones de 2010 cuando se dio un importante incremento en el número de votos. La siguiente tabla permite ver los incrementos porcentuales en las elecciones presidenciales y las elecciones de gobernador realizadas en el Departamento.

**Tabla No. 29** Votos efectivos, 1990 – 2010

<b>Elecciones de presidente</b>						
<b>Año</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2002</b>	<b>2006</b>	<b>2010</b>
Total de votos	360.115	349.001	687.228	691.475	670.393	780.531
Porcentaje de incremento	-	-3,09%	96,91%	0,61%	-3,05	16,42
<b>Elecciones de gobernador</b>						
<b>Año</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2007</b>
Total votos	308.228	467.468	600.700	712.799	728.129	866.051
Porcentaje de incremento	-	51,66%	28,50%	18,66%	2,15%	18,94%

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las elecciones presidenciales realizadas durante los últimos veinte años muestran fluctuaciones en el número total de votos. En algunas jornadas, la cifra ha disminuido hasta en 3,9% (1994 y 2006); en comparación con el mayor incremento presentado en las elecciones de 1998, este fue el incremento más significativo para el período en estudio, con 96,91%, respecto a la elección presidencial anterior. Este incremento puede explicarse debido a la trayectoria y a la dimensión política de los candidatos presidenciales Andrés Pastrana Arango y Horacio Serpa Uribe, la convocatoria de fuerzas liberales y conservadoras, las alianzas con otras organizaciones políticas y la expectativa de un posible proceso de paz con la guerrilla, que dieron a estas elecciones un carácter altamente competitivo, demostrado en el número de votos depositados en la urnas. Es necesario aclarar que en Santander el candidato presidencial del Partido Liberal, Horacio Serpa Uribe, obtuvo las mayorías electorales en la primera y la segunda vueltas. De otra parte, los resultados en las elecciones de gobernador siempre han mostrado una tendencia creciente; las elecciones de 1994 presentaron un mayor incremento porcentual en el número de votos, 51,66%, respecto a la elección de 1991. Esta alza en la participación de los electores está relacionada con la representatividad de los partidos tradicionales, especialmente el Partido Liberal, que en esta oportunidad dividió sus fuerzas al presentar dos candidatos. Las elecciones de 2003 presentan el incremento más bajo del período con solo 2,15% respecto a las elecciones de 2000. Las demás elecciones del período presentan incrementos moderados entre 18,66% y 28,50%.

En términos generales, puede considerarse a Santander como un departamento de mayorías liberales; sin embargo, el Partido Conservador logra mantener una presencia efectiva en algunos municipios. Las elecciones presidenciales en Santander son un reflejo de la baja representatividad de las fuerzas políticas nuevas y su limitada capacidad de convocatoria en el Departamento. Entre 1990 y 1998, con el surgimiento de un gran número de movimientos políticos de dimensión nacional, los electores en el departamento de Santander se inclinaron por las candidaturas de tipo personalista, surgidas en los partidos tradicionales para constituirse en las llamadas opciones independientes, que llegaron a posicionarse como mayorías en algunos municipios, entre ellas, las de origen conservador, Salvación Nacional, con su candidato Álvaro Gómez Hurtado; Andrés presidente; Alianza para el cambio, que llevó a la presidencia a Andrés Pastrana, y finalmente el partido Primero Colombia, que vinculó a sectores del Partido Liberal y Conservador en torno a la candidatura de Álvaro Uribe Vélez.

Las nuevas fuerzas políticas que han logrado desplazar del escenario político a los partidos tradicionales son “movimientos independientes”, organizaciones creadas con fines electorales que transformaron el mapa político de Santander respecto a los

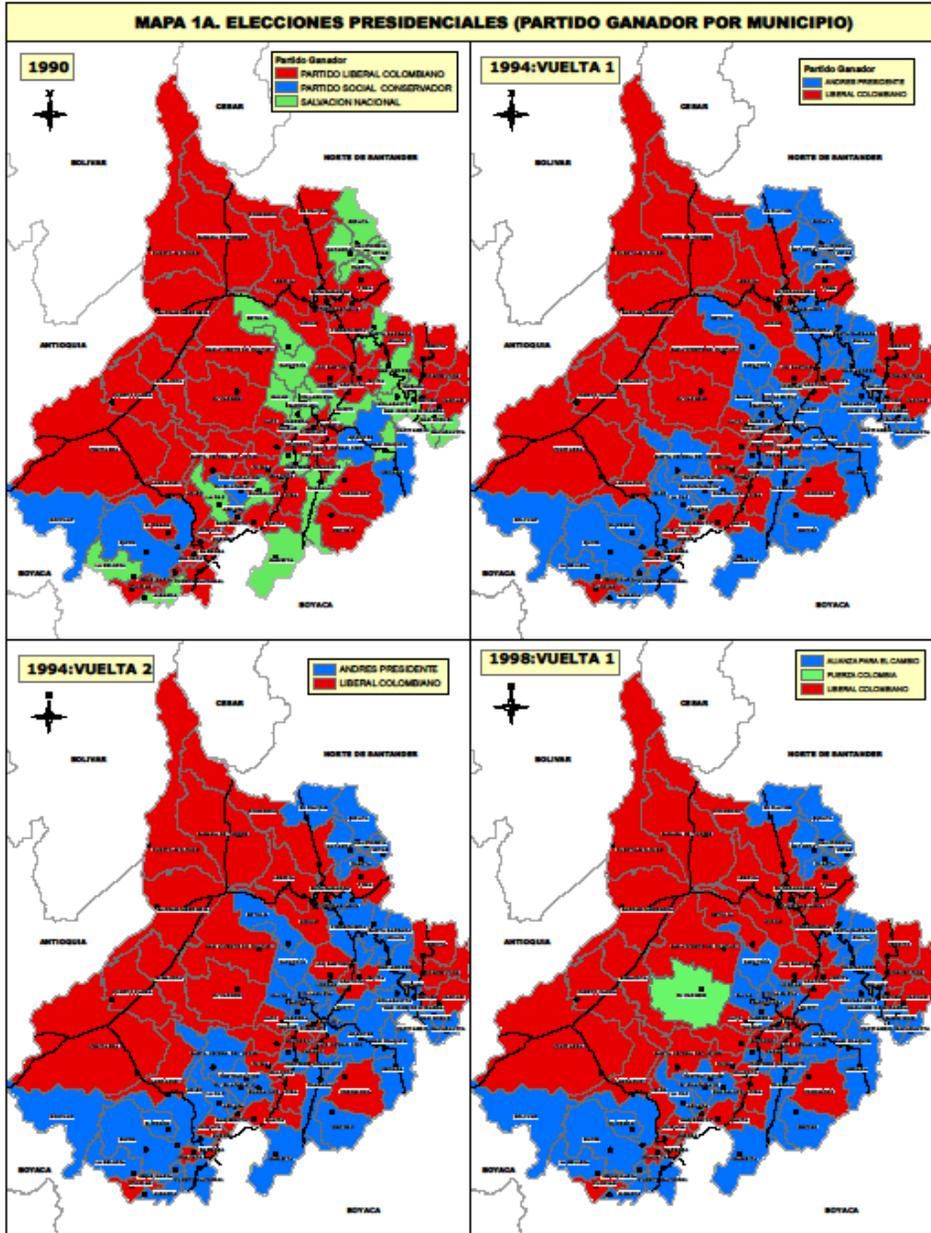
resultados de las elecciones presidenciales. La importancia de estos movimientos radica en la capacidad que tienen estos líderes disidentes para distanciarse de los partidos tradicionales, pero convocando a sus bases en torno a ideas sencillas: “El gran cambio”, de Pastrana; “Mano firme y corazón grande”, de Álvaro Uribe, que se traduciría posteriormente en la seguridad democrática.

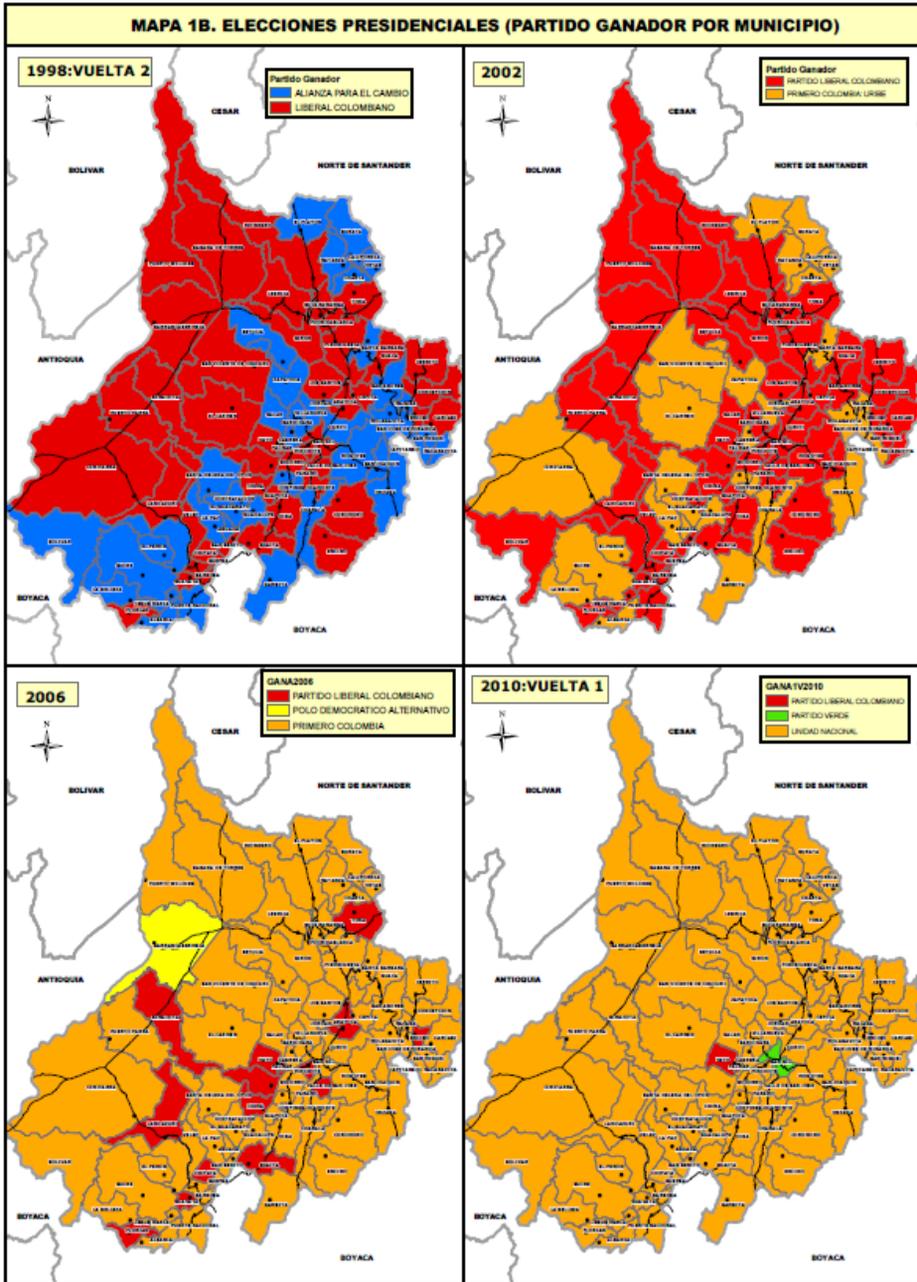
A partir de las elecciones de 2002, en los municipios del Departamento no se registraron resultados que evidencien la representatividad del Partido Conservador; esto obedeció a que la colectividad siguió las directrices de sus dirigentes nacionales y no presentó candidato presidencial, pero realizó una alianza programática para apoyar a Álvaro Uribe Vélez, candidato del movimiento Primero Colombia, que con la estrategia de la recolección de firmas pudo presentar su candidato independiente. Los electores de identidad conservadora fueron convocados para apoyar esta alianza que garantizaba la conservación de la burocracia, pero con un costo político que se evidenciaría en las elecciones de autoridades locales.

El mayor cambio en el mapa político de Santander empezó a darse en las elecciones de 2006, año en que el Partido Liberal perdió representatividad frente a la alianza partidista entre el Partido Conservador y el movimiento Primero Colombia. Uno de los rasgos particulares de esta elección se presentó en Barrancabermeja, ciudad con una considerable presencia de movimientos obreros; allí, el Polo Democrático Alternativo alcanzó las mayorías, debido a la consolidación de fuerzas de izquierda (Anapo, Partido Comunista y otros) y a la trayectoria pública del candidato presidencial Carlos Gaviria Díaz.

Las elecciones presidenciales de 2010 mostraron una definitiva consolidación de las nuevas fuerzas en el contexto departamental; el partido de gobierno (Partido de la Unidad Nacional) logró posicionarse como la fuerza mayoritaria en casi todos los municipios del Departamento. Se destacan los resultados del municipio de El Hato, donde las mayorías liberales se mantuvieron, y el municipio de San Gil, donde las mayorías acompañaron al candidato Antanas Mockus Sivickas del Partido Verde.

Mapa No. 12 Elecciones presidenciales (partido ganador por municipio)





El panorama para las elecciones de gobernador no fue muy diferente. Conocer los candidatos que se han postulado como candidatos a la Gobernación de Santander permite reconstruir la historia política local para lograr una aproximación más cercana a la realidad del comportamiento político y electoral en el Departamento.

**Tabla No. 30** Candidatos que han obtenido mayorías en los municipios de Santander

Año	Candidato	Partido
1991	Juan Carlos Duarte Torres	Sectores del Partido Liberal y Partido Conservador
	Julio Alfonso González Reyes	Sectores del Partido Liberal, Partido Conservador y M-19
1993	Mario Camacho Prada	Sectores del Partido Liberal
	Plinio Eduardo Silva Marín	Partido Liberal
	Mario González Vargas	Partido Conservador
1997	Miguel Jesús Arenas Prada	Sectores del Partido Liberal, Partido Conservador y otros
2000	Jorge Eliécer Gómez Villamizar	Partido Liberal y otros
	Rafael Horacio Núñez Latorre	Partido Nuevo Liberalismo
2003	Luis Francisco Bohórquez Pedraza	Partido Liberal Colombiano
	Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo	Partido Convergencia Ciudadana
2007	Horacio Serpa Uribe	Partido Liberal Colombiano
	Didier Alberto Tavera Amado	Partido Convergencia Ciudadana
2011	Richard Aguilar	Movimiento Santander en Serio y otros
	Luis Fernando Cote Peña	Partido Liberal Colombiano

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Hasta las elecciones de 2003, muchos de los candidatos que presentaron su nombre para ser elegidos como gobernadores de Santander lo hicieron con el respaldo de las llamadas ‘coaliciones’, resultado de la negociación entre los principales líderes regionales de los partidos Liberal y Conservador como estrategia para consolidar las mayorías y asegurar el acceso al poder. En el mediano plazo, la estrategia de conformar coaliciones fue exitosa; mostró resultados importantes para los dirigentes políticos regionales y para grupos políticos con presencia en los municipios de Santander. El Partido Liberal se consolidó como la fuerza mayoritaria en el Departamento al ganar sucesivamente las elecciones entre 1991 y 2000, a pesar de presentarse dividido con más de un candidato. La dirigencia conservadora no logró integrar los intereses de la colectividad en torno a un candidato fuerte; sus líderes disidentes lograron acuerdos electorales que más adelante se tradujeron en acuerdos burocráticos. Las coaliciones de partidos pueden interpretarse como estrategias electorales para asegurar el poder o como una opción que han adoptado los partidos tradicionales para aglutinar los electores en torno a ideas más incluyentes que superen el sectarismo impuesto por los partidos tradicionales.

Al comparar los resultados de las ofertas electorales, en que se aprecia una disminución considerable de las opciones políticas tradicionales y un aumento de

los grupos políticos independientes con los hechos de violencia registrados en los últimos años en el Departamento, es posible formular una hipótesis que ayude a entender el cambio que se ha dado en las propuestas electorales. Esta hipótesis plantea que para los candidatos y partidos políticos tradicionales ha resultado más cómodo y conveniente participar en las elecciones de alcalde en los dos últimos períodos como coaliciones políticas y nuevos movimientos que no sean asociados con ideologías de izquierda ni de derecha, debido a la situación de violencia política. Esto ha llevado a que en municipios estudiados con alto nivel de conflicto (como en el caso de Barrancabermeja), desaparezcan de la oferta electoral el Partido Conservador, la UP y el Partido Comunista (*Fernández, 2002*).

Las elecciones de gobernador más representativas del período son las de 1997, año en que un importante dirigente político regional ganó las elecciones. Miguel Jesús Arenas Prada, como candidato del Partido Liberal, respaldado por diversos sectores políticos, obtuvo las mayorías absolutas en todo el Departamento. En las elecciones del año 2000, el Partido Conservador, en coalición con el Movimiento Apertura Liberal y el Partido Popular, logró hacer presencia en algunos municipios del Departamento al apoyar la candidatura de Rafael Horacio Núñez Latorre, reconocido dirigente liberal.

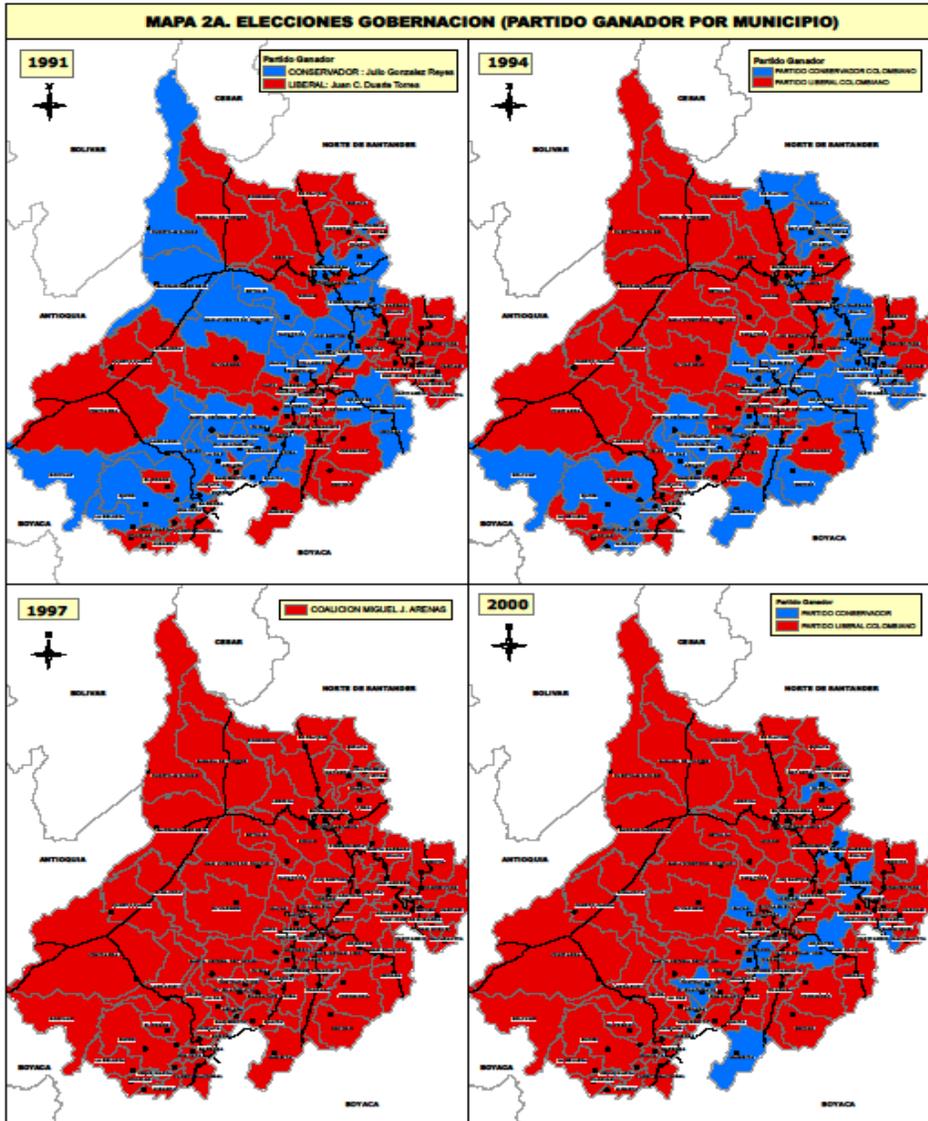
El mapa político del Departamento cambió notoriamente en 2003 como resultado del posicionamiento de nuevas fuerzas regionales. En esta oportunidad, y contra todos los pronósticos, el Partido Liberal, que unificado presentó la candidatura de Luis Francisco Bohórquez Pedraza, perdió las elecciones y se dio como ganador a Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo, candidato del Partido Convergencia Ciudadana, fundado en 1997 por Luis Alberto Gil Castillo.

Las elecciones de 2007 fueron para el Partido Liberal la oportunidad de recuperar su representatividad en los municipios de Santander. Con la candidatura de Horacio Serpa Uribe, el partido logró movilizar a la opinión pública para ganar la gobernación con una de las más importantes votaciones de la historia del Departamento. Puede considerarse esta candidatura como un intento de los partidos tradicionales por retomar su presencia efectiva en las regiones por medio de sus líderes más representativos.

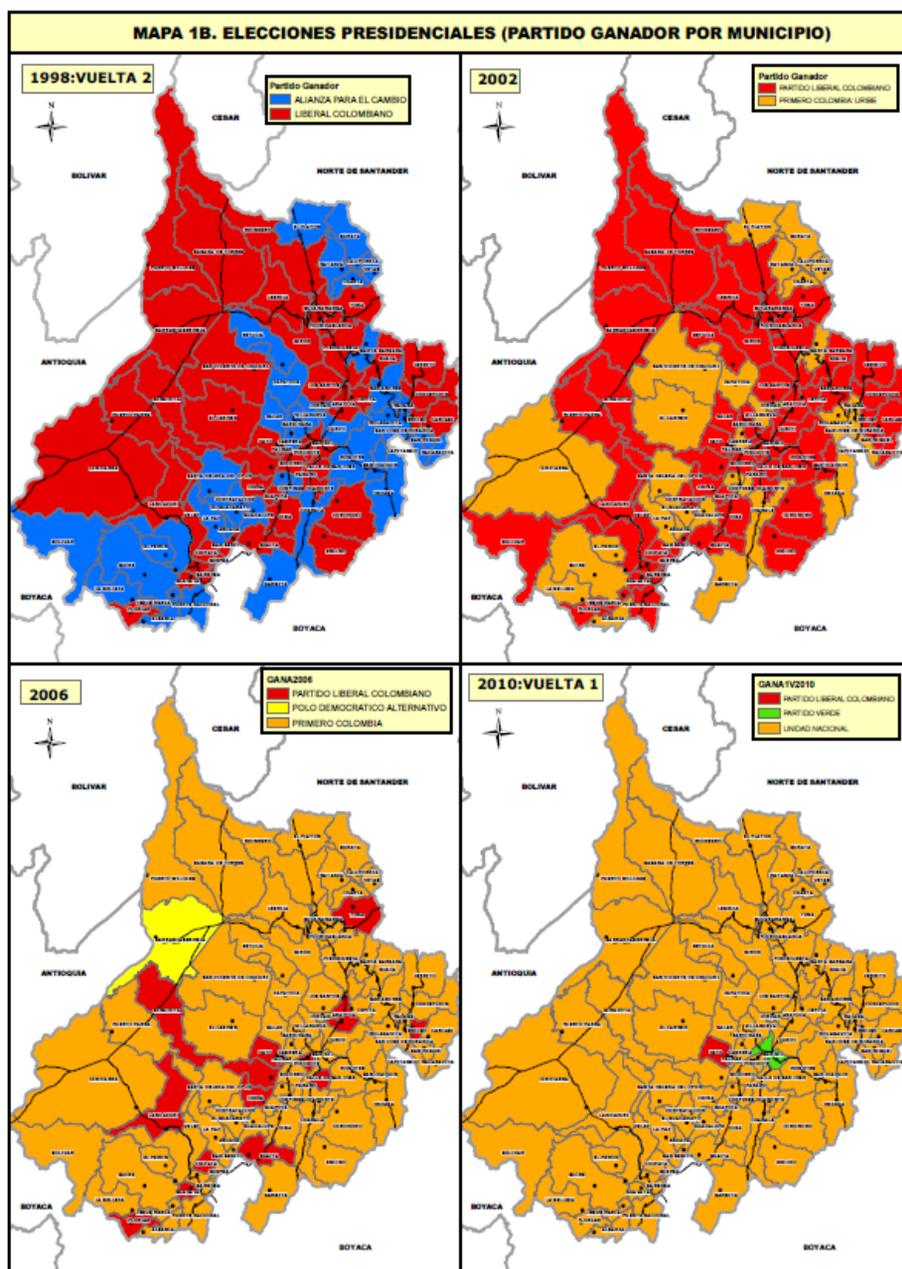
No obstante, como se señaló anteriormente, en 2011, retornó a la Gobernación de Santander la familia Aguilar y el movimiento Santander en Serio. Este movimiento es una fusión entre los disidentes de partidos políticos tradicionales y la fuerza del “nuevo partido político” Partido de Integración Nacional (PIN), que podría considerarse un reencauche del partido Convergencia Ciudadana, creado por Luis

Alberto Gil Castillo, a través del que Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo llegó al Palacio Amarillo en el año 2003.

**Mapa No. 13** Elecciones para gobernación (partido ganador por municipio)



**Mapa No. 14** Elecciones para gobernación (partido ganador por municipio)



Las fuerzas políticas que han llegado a representar las mayorías en las elecciones presidenciales y de gobernación en Santander corresponden principalmente a los partidos tradicionales, a movimientos de coalición creados únicamente con objetivos electorales. Los partidos tradicionales reemplazaron el sectarismo por el

clientelismo; así, la política regional y local, apoyada en este clientelismo, sustituyó paulatinamente la adscripción sectaria que, fomentada desde el ámbito nacional, constituía el motor fundamental en el proceso de reproducción del bipartidismo (Leal, 1990).

Las nuevas organizaciones políticas con representatividad en Santander fueron fundadas por los dirigentes tradicionales, líderes locales y regionales que como disidencias conformaron nuevos partidos políticos implementando las mismas prácticas clientelistas con objetivos eminentemente electorales. Algunas de estas organizaciones políticas, consideradas partidos electorales, a pesar de sus importantes resultados, han tenido una corta existencia en el ámbito político regional debido a los presuntos vínculos de sus principales dirigentes con el paramilitarismo; casos como el partido Convergencia Ciudadana, hoy transformado en el Partido de Integración Nacional.

Son muchas las razones que pueden explicar la permanencia y el fortalecimiento de algunas organizaciones políticas o la pérdida de la capacidad de convocatoria de otras en el departamento de Santander. Los municipios tradicionalmente bipartidistas, incluso los municipios con presencia de movimientos de izquierda, han modificado sus preferencias electorales para apoyar a las nuevas organizaciones identificadas como independientes:

- La pérdida de credibilidad de los partidos debido a la falta de coherencia ideológica. Estas organizaciones se preocupan más por ser agencias de empleo y máquinas electorales que por cumplir su rol de intérpretes de la sociedad civil (Buenahora, 1997).
- La tendencia a la realización de coaliciones electorales entre los partidos Liberal y Conservador, como estrategia para mantener la burocracia, generó una pérdida de identidad del elector con su colectividad y sus líderes.
- El trasfugismo político, que, aunque se castiga con la expulsión, aún es una práctica común en los ámbitos local y regional, limita la posibilidad de evaluar la gestión y el cumplimiento de las directrices programáticas de los partidos.
- El surgimiento de liderazgos personalistas, organizaciones con nombre propio, como Convergencia Ciudadana, Cambio Radical, el Partido de La U y el PIN, etc., son algunos de ellos.

Algunos estudiosos del tema consideran que la movilidad y la dispersión de las fuerzas electorales han estado relacionadas con la incapacidad de los partidos para representar los intereses de amplios sectores de la sociedad colombiana y el predominio de prácticas corruptas y clientelistas –con la consecuente disminución

de los niveles de legitimidad del sistema— y la incapacidad de los partidos tradicionales para canalizar los conflictos sociales, entre otros. En este caso, dichos aspectos resultan fundamentales, si se tienen en cuenta los importantes signos de desinstitucionalización política que llegó a vislumbrarse en el país, particularmente durante la última década (*Lijphart, 1995*).

**3.6.3 Cartografía electoral de Santander.** Cada proceso electoral tiene características que lo hace particular por las condiciones de orden público, la estabilidad económica y la trayectoria política de los candidatos. Las elecciones presidenciales como proceso de dimensión nacional son un referente de análisis para determinar la capacidad de los partidos políticos para mantener su presencia en los diferentes municipios del Departamento. Así mismo, por su carácter de procesos electorales de dimensión regional, las elecciones para gobernador se constituyen en una importante fuente de información para identificar los liderazgos regionales, evaluar la capacidad de convocatoria de los partidos políticos y su presencia efectiva en los municipios.

Una distribución espacial de la acción de los partidos políticos por medio del análisis electoral permite identificar las principales fuerzas políticas del Departamento por su capacidad para mantener el ejercicio del poder ejecutivo y la representatividad de las corporaciones públicas. Los resultados obtenidos por los principales partidos políticos que tienen presencia en el Departamento son una evidencia de la movilidad y la vinculación de los electores con las organizaciones políticas tradicionales y las fuerzas emergentes en el escenario político, que se visibilizan en cada una de las jornadas electorales. Sin desconocer que algunos partidos minoritarios pueden en algún momento asumir un liderazgo importante como opción de gobierno, aún hoy se pueden clasificar los municipios santandereanos como mayoritariamente liberales o conservadores para referirse a los vínculos ideológicos y a las prácticas propias de la dinámica electoral. La caracterización del perfil político que define al Departamento y a sus municipios requiere del conocimiento de las estructuras políticas y las formas como estas en la práctica pueden consolidar la representatividad de los partidos políticos tradicionales<sup>63</sup>, o generar la apertura a nuevas propuestas.

Los mapas que representan el comportamiento electoral en Santander evidencian los cambios en el ejercicio político regional derivados en las reformas y la favorabilidad alcanzada por las organizaciones políticas que han adoptado las

63 "A pesar de no haber contado nunca con una estructura orgánica fuerte y de haber dependido de figuras notables en el ámbito nacional y de líderes regionales, lograron durante mucho tiempo canalizar, por medio de identidades políticas fuertes alimentadas por el sectarismo y los conflictos sociales, y constituirse en factores de articulación de una sociedad dispersa, diferenciada regionalmente y llena de desigualdades". (*Dávila, A. mar. 1992*).

nuevas reglas de juego en los municipios estudiados. Este análisis debe conducir a reflexiones sobre la consolidación de la democracia colombiana y la construcción de un verdadero ámbito político de participación.

**3.6.4 Comportamiento electoral en los principales municipios de Santander.** Los estudios sobre el comportamiento electoral hacen posible profundizar en el conocimiento de las organizaciones políticas regionales y locales y las formas como estas organizaciones se adaptan a las nuevas dinámicas electorales que se imponen con las sucesivas reformas políticas.

### **Municipios de Santander con mayorías liberales**

**Aratoca.** Este municipio mantuvo las mayorías liberales hasta las pasadas elecciones presidenciales de 2010 en las que ganó el Partido de Unidad Nacional, que además de ser el partido avalado por el gobierno saliente, convocó a una integración de fuerzas con los principales partidos políticos. Para el proceso electoral de gobernador, también ha cambiado su percepción política; del liberalismo, ha pasado al apoyo de candidaturas como el movimiento Santander en Serio, que le valió ganar en este municipio a Richard Aguilar.

**Barbosa.** Este municipio de importante tradición liberal, en las elecciones presidenciales de 2006, apoyó al partido Primero Colombia para reelegir a Álvaro Uribe; en las pasadas elecciones de 2010 apoyó al Partido de La U, que convocó a una integración con dirigentes del Partido Liberal. Por otra parte, para las elecciones regionales, este municipio ha demostrado su tradición liberal hasta las elecciones de 2011. Igual comportamiento electoral presentan los municipios de Cerrito y Concepción.

**Hato.** Municipio con una férrea disciplina liberal, mantuvo las mayorías liberales hasta la primera vuelta de las pasadas elecciones presidenciales de 2010. Para las elecciones regionales, este municipio ha demostrado su tradición liberal. Igual comportamiento electoral presentan los municipios de Tona, Valle de San José y Vélez.

**Suaita.** Este municipio mantuvo las mayorías liberales hasta las pasadas elecciones presidenciales de 2010 cuando ganó el Partido de Unidad Nacional. Las recientes elecciones de gobernador (2003, 2007 y 2011) han dado como ganadores en este municipio a los candidatos del partido Convergencia Ciudadana y el movimiento Santander en Serio.

**Municipios liberales en donde las nuevas opciones políticas han logrado las mayorías.** Los resultados desfavorables que ha obtenido el Partido Liberal en estos municipios reconocidos por su tradición e identidad con dicho partido se explica por la fuga de votos de los líderes locales o mal llamados “caciques”, que se fueron al uribismo (partido Primero Colombia, Convergencia Ciudadana y al Partido de Unidad Nacional), y especialmente a otras opciones, como Cambio Radical, el Partido Verde y el Polo Democrático. Los liberales pensaron que jalonarían a los votantes indecisos; sin embargo, la U salió victoriosa<sup>64</sup>.

**Barrancabermeja.** Considerado como un municipio de tradición liberal, tiene la particularidad de ser el único municipio de Santander donde un candidato presidencial de izquierda como Carlos Gaviria Díaz, en representación del Polo Democrático, obtuvo las mayorías en 2006. En las pasadas elecciones presidenciales, las mayorías fueron para el candidato de la Unidad Nacional, Juan Manuel Santos Calderón. Las elecciones regionales en Barrancabermeja son una evidencia de la representatividad del Partido Liberal que ha obtenido las mayorías, excepto en las elecciones de 2003 y 2011, años en que las mayorías apoyaron a los candidatos presentados por el partido Convergencia Ciudadana y el movimiento Santander en Serio.

**Carcasí.** En todas las elecciones presidenciales, los votos obtenidos por el Partido Liberal representaron las mayorías hasta 2006, cuando Álvaro Uribe se presentó para la reelección, nuevamente como candidato del Partido Primero Colombia. En las pasadas elecciones de 2010, las mayorías apoyaron al candidato de la Unidad Nacional. Las elecciones de gobernador en Carcasí mantuvieron su tradición liberal hasta 2007, cuando las mayorías apoyaron el candidato del partido Convergencia Ciudadana. Las elecciones presidenciales y de gobernador del municipio de Carcasí presentan el mismo comportamiento electoral que los municipios de Cepitá y El Peñón.

**Chima.** Mantuvo la tradición liberal hasta las pasadas elecciones presidenciales de 2010, cuando el Partido de Unidad Nacional obtuvo las mayorías. A pesar de considerarse como un municipio de tradición liberal, en las elecciones para gobernador de 1991 apoyó a un candidato de coalición y desde 2007 ha apoyado a candidatos del partido Convergencia Ciudadana y el movimiento Santander en Serio.

**Cimitarra.** Importante municipio de tradición liberal que mantuvo las mayorías de dicho partido hasta 2002, cuando el ganador fue el candidato Álvaro Uribe Vélez. En la última elección de 2010, las mayorías respaldaron al candidato de la

---

64 Los 10 fenómenos de las elecciones. (en línea). [www.semana.com](http://www.semana.com) (citado el 4 de enero de 2011).

Unidad Nacional. Las recientes elecciones de gobernador (2003 y 2007) han dado como ganadores en este municipio a los candidatos del partido Convergencia Ciudadana. No obstante, en las recientes elecciones de 2011, Luis Fernando Cote Peña, candidato a la gobernación por el Partido Liberal, retomó el liderazgo en este municipio. Estos mismos resultados se presentan en los municipios de Chipatá, Coromoro, El Carmen de Chucurí, San Vicente de Chucurí y Suaita.

**Güepsa.** Mantuvo las mayorías liberales hasta 2002, cuando fue elegido Álvaro Uribe Vélez. En la última elección de 2010, las mayorías respaldaron al candidato de la Unidad Nacional. En las elecciones de gobernador de 2007, este municipio apoyó mayoritariamente al partido Convergencia Ciudadana; sin embargo, al igual que en Cimitarra, el Partido Liberal nuevamente ganó en las elecciones para gobernador realizadas en octubre de 2011.

**Municipios conservadores donde las nuevas opciones políticas han logrado las mayorías.** La decisión del partido de no presentar candidatos propios y renunciar a su opción de poder hace necesario utilizar para su análisis información relacionada con los resultados obtenidos por los candidatos a las alcaldías y corporaciones, como la Asamblea o los concejos. Se requiere entonces de un trabajo más exhaustivo que permita comprobar la presencia efectiva del Partido Conservador en estos municipios o la pérdida de su capacidad de convocatoria ante la ausencia de candidatos en la escena política. En la actualidad, los resultados de las elecciones presidenciales y de gobernador no pueden utilizarse como base para determinar la dinámica del comportamiento electoral en los municipios tradicionalmente considerados conservadores.

Las elecciones presidenciales han tenido un comportamiento muy similar en los municipios considerados conservadores. Municipios como Aguada, Albania, Cabrera, California, Capitanejo, Charalá, Charta, Confines, El Peñón, Gámbita, Jordán, La Belleza, La Paz, Málaga, Matanza, Molagavita, Palmas del Socorro, San José de Miranda, Santa Bárbara, Sucre, Suratá, Vetas, Villanueva y Zapatoaca en las últimas elecciones presidenciales han respaldado mayoritariamente, según las directrices de los dirigentes conservadores, al Partido Primero Colombia, que presentó como candidato a Álvaro Uribe Vélez (2002 y 2006) y posteriormente a Juan Manuel Santos Calderón, candidato del Partido de Unidad Nacional (2010).

**Aguada.** Las elecciones regionales presentan resultados electorales que han favorecido especialmente a los candidatos de las coaliciones realizadas entre sectores de los partidos tradicionales. Solo en 1994, el Partido Liberal logró la mayoría. En las elecciones para gobernador de 2003, 2007 y 2011, las mayorías

han correspondido al partido Convergencia Ciudadana y al movimiento Santander en Serio.

**Albania.** Las elecciones regionales muestran unas mayorías que pueden favorecer según la dinámica electoral a los movimientos de coalición (1991 y 1997), al Partido Liberal (2000 y 2003), en las elecciones de 2007 al partido Convergencia Ciudadana y, en las del año anterior, al candidato Richard Aguilar, del Movimiento Santander en Serio.

**Barichara.** La hegemonía conservadora de Barichara en las elecciones presidenciales llegó hasta 2002, cuando se apoyó mayoritariamente a Horacio Serpa Uribe, candidato del Partido Liberal. Para las elecciones presidenciales de 2006, se apoyó al Partido Primero Colombia para reelegir a Álvaro Uribe; en las pasadas elecciones de 2010, apoyó a Juan Manuel Santos Calderón candidato del Partido de la Unidad Nacional. Los resultados obtenidos en las elecciones de gobernador muestran cómo este municipio, identificado tradicionalmente como conservador, ha hecho una transición al brindar su apoyo a importantes coaliciones de partidos tradicionales que presentaron candidatos como Julio Alfonso González Reyes (1991) y Miguel Jesús Arenas Prada (1997). Posteriormente, las mayorías electorales dieron apoyo al candidato del liberalismo Jorge Eliécer Villamizar (2000) y las mayorías respondieron a los candidatos del partido Convergencia Ciudadana Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo en 2003 y Didier Alberto Tavera Amado en 2007. Para las elecciones de 2011, retomó las banderas del liberalismo al apoyar al candidato Luis Fernando Cote Peña.

**Contratación.** Las elecciones para gobernador en este municipio evidencian un cambio en las mayorías que inicialmente corresponden a una coalición (1991) al Partido Conservador (1994); luego, las mayorías dieron su apoyo a una coalición que presentó a Miguel Jesús Arenas Prada como candidato en 1997; posteriormente, el apoyo fue para el Partido Liberal con Rafael Horacio Núñez Latorre como candidato independiente (2000) y Luis Francisco Bohórquez en 2003; en la última elección para gobernador, las mayorías se expresaron a favor del Partido Conservador. No obstante, para 2011, hace una nueva transición hacia el liberalismo. Estos mismos resultados se presentan en los municipios de El Guacamayo, Jordán y Mogotes.

**San Joaquín.** En las elecciones presidenciales, se evidencia su arraigo conservador; sin embargo, para las elecciones de gobernador, sus mayorías evidencian una tendencia a dar apoyo a candidatos de coalición. Las últimas elecciones dieron como ganador al candidato del partido Convergencia Ciudadana y, para el año 2011, con Luis Fernando Cote Peña, apoya al Partido Liberal.

**3.6.5 Partidos mayoritarios en los municipios que integran el área metropolitana de Bucaramanga.** Las elecciones como procesos de consolidación de la democracia son el principal referente para establecer las tendencias en el comportamiento cultural y político. Al considerar la relación que en el tiempo se establece entre electores, líderes regionales y organizaciones políticas, puede hablarse de los imaginarios e identidades que son un componente de la cultura política y que inciden en el número de votos obtenidos por las diferentes organizaciones políticas.

Los comicios presidenciales realizados en el período comprendido entre 1990 y 2010 son la base para establecer el comportamiento electoral en los municipios que conforman el área metropolitana de Bucaramanga, es decir, Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. También, fue incorporado el municipio de Barrancabermeja por su potencial electoral y, además, por considerar que en un horizonte de veinte años esta ciudad hará parte de un eje de desarrollo que una a Barrancabermeja con el área metropolitana de Bucaramanga.

En Santander al igual que en otras regiones del país ha sido significativa la presencia de los partidos tradicionales en los procesos electorales. El Partido Liberal como fuerza mayoritaria y el Partido Conservador han hecho presencia efectiva en cada uno de los municipios; solo en las elecciones de los últimos años se ha ampliado el panorama electoral ante el surgimiento de nuevas organizaciones políticas, que aunque enmarcadas con rótulos de nuevos partidos, desarrollan las mismas prácticas clientelistas y convocan a los “caciques” o “líderes regionales de siempre”. Es preciso aclarar que los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos solo representan una de las dimensiones de la competencia para acceder o conservar el poder.

El aumento del número de partidos no necesariamente puede significar una ampliación en la diversidad programática e ideológica de los nuevos partidos políticos; puede tratarse de las mismas ideas, los mismos líderes regionales y locales agrupados con diferentes rótulos. La pluralidad de partidos no amplía los espacios de representación; no logra desplazar los partidos tradicionales en los ámbitos regional y local. Identificar los partidos mayoritarios con representación en el ámbito local y regional es un ejercicio de análisis para evidenciar cambios en los liderazgos y el reagrupamiento de fuerzas.

Se tienen en cuenta los municipios del área metropolitana por su importancia poblacional, ya que en estos cinco municipios se encuentra focalizado 62,83% de la población del Departamento. Su potencial electoral equivale a 61,16%, y el total de votos para las elecciones de 2010 equivalió a 64,90% del total departamental.

**Tabla No. 31** Potencial electoral de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja

Municipio	Total de votos	% total de votos	% PEM	PEM	% Población	Población
Bucaramanga	249.707	31,99	31,72	455.618	26,15	523.040
Floridablanca	91.988	11,79	10,33	148.437	13,00	260.042
Girón	47.012	6,02	5,64	80.980	7,63	152.608
Piedecuesta	49.074	6,29	5,60	80.425	6,48	129532
Barrancabermeja	68.769	8,81	7,87	113.064	9,57	191.334
Total Dptal.	780.531	64,90	61,16	1.436.346	62,83	2'000.045

**PEM:** Potencial electoral del municipio.

**Fuente:** Resultados electorales del año 2010. Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Partidos mayoritarios en Bucaramanga.** Tradicionalmente Bucaramanga ha mostrado una presencia significativa de votantes que apoyan a los candidatos del Partido Liberal. Este liderazgo se ratificó en las elecciones presidenciales de 1990, cuando el Partido Liberal obtuvo 53,14%; el Movimiento de Salvación Nacional, de orientación conservadora, logró 28,03%. La tercera fuerza con presencia en la ciudad fue la Alianza Democrática M-19, que logró 11,76% de los votos.

Para las elecciones de 1994, se mantuvieron las mayorías liberales con 50,68% para la primera vuelta, y 56,79% para la segunda vuelta. La organización política de 'Andrés, presidente', de orientación conservadora aglutinó, los votos de su partido y logró 39,31% en la primera vuelta y 42,06% en la segunda.

En el año 2002, a pesar de que el Partido Liberal perdió la presidencia, su candidato logró 50,37% de los votos depositados, mientras que la organización política Primero Colombia obtuvo 41%.

Los cambios en la dinámica electoral y la renovación en las fuerzas políticas que actúan en el ámbito regional evidencian la pérdida progresiva del caudal electoral de los partidos de mayor representatividad en Bucaramanga. Para las elecciones presidenciales de 2006, el Partido Liberal pasó a ser la segunda fuerza política del país con 29,38% de la votación, mientras que el partido Primero Colombia obtuvo 49,39%. En estos comicios, el Polo Democrático Alternativo se consolidó como la tercera fuerza política con 16,11% de la votación. Para el año 2010, se acentuó en Bucaramanga la tendencia al cambio en la composición de las fuerzas políticas. El electorado se distanció de los partidos tradicionales para dar su apoyo a las nuevas opciones; en esta ocasión, las mayorías las obtuvo el Partido de Unidad Nacional,

con 37,1% de los votos; el Partido Verde obtuvo 30,29%; Cambio Radical, 16,36%, y el Partido Liberal solo llegó a 4,96%. Para la segunda vuelta, el Partido de Unidad Nacional obtuvo 57,46% y el Partido Verde, 38,55%.

Es de señalar que en las elecciones presidenciales anteriores a 2002, el Partido Liberal logró mantener su efectiva presencia electoral, a pesar del surgimiento de nuevas organizaciones políticas que presentaron sus candidatos. Con la reforma política que entró en vigencia en el año 2003, aparecieron nuevas opciones políticas que desplazaron a los partidos tradicionales, que entraron a constituirse en aliados de las nuevas fuerzas para acceder al gobierno, renunciando a sus propias aspiraciones de poder. Vale recordar que en las elecciones de 2006, el Partido Conservador no presentó candidato a la presidencia; por otra parte, en las pasadas elecciones presidenciales de 2010, el candidato de este partido solo obtuvo 3,17% del total de la votación.

**Partidos mayoritarios en Floridablanca.** A pesar de que el municipio de Floridablanca ha sido vinculado tradicionalmente al Partido Conservador, esta organización política ha obtenido resultados discretos en las elecciones presidenciales; así, en el año 1990, los dos candidatos de tendencia conservadora obtuvieron 32,24% y 3,40%, respectivamente, mientras que el Partido Liberal alcanzó las mayorías con 45,75% de los votos. Para 1994, mientras el Partido Conservador recuperaba espacio y obtenía 46,75% de los votos, el Partido Liberal obtuvo 42,06%; sin duda, estas son las fuerzas políticas de mayor presencia en el municipio. Para la segunda vuelta, se mantuvieron las proporciones: 50,21% para el Partido Conservador y 48,62% para el Partido Liberal; en esta oportunidad, el Partido Liberal ganó la presidencia de la República. En las elecciones del año 2002, el Partido Liberal obtuvo 47,73% de los votos, mientras el Partido Primero Colombia, en alianza con el Partido Conservador, que no presentó candidato, consiguió 42,12% de los votos. Es evidente la hegemonía liberal.

En las elecciones del año 2006, el Partido Primero Colombia se impuso con el mayor número de votos; logró 49,64% del total, mientras la presencia del Partido Liberal solo alcanzó en el municipio 29,93% de los votos, lo que marcó una reducción significativa respecto a los resultados obtenidos anteriormente. Es en estas elecciones cuando comienza a hacerse significativa la presencia de otras organizaciones políticas, como el Polo Democrático Alternativo, que logró ubicarse en tercer lugar con el 15,52%.

Las elecciones presidenciales del año 2010 son de especial interés por los cambios en los liderazgos expresados en las urnas. Los nueve candidatos

presidenciales pertenecientes a diversas vertientes políticas hacen modificar significativamente los resultados electorales. El nuevo Partido de Unidad Nacional, considerado el partido del gobierno, logra consolidarse como la fuerza mayoritaria con 44,06% de los votos, y otra nueva organización, denominada Partido Verde, a pesar de su reciente creación, alcanzó 22,68% de los votos. Por su parte, Cambio Radical, de vertiente liberal, llegó a 12,49% y desplazó en el escenario político a los partidos tradicionales, como el Partido Liberal, que descendió al cuarto lugar con 5,24%, y al Partido Conservador al sexto lugar con 4,77% de los votos.

**Partidos mayoritarios en Girón.** Los resultados electorales en el municipio de Girón son una expresión de la permanencia de las identidades políticas. En las elecciones presidenciales de 1990, el Partido Liberal obtuvo las mayorías con 51,16% de los votos; mientras los dos candidatos de vertiente conservadora obtuvieron 25,53%, y 4,98% de los votos. Las elecciones de 1994 incorporan nuevas reglas de juego en la dinámica electoral; en la primera vuelta, los partidos tradicionales, Liberal y Conservador, se reparten los votos así: 46,48% para los liberales y 42% para los conservadores; en la segunda vuelta, los liberales mantuvieron las mayorías, que representan 53,65%, y los conservadores, 45,15% de los votos. Indiscutiblemente, se da una importante agrupación de fuerzas en torno a los partidos tradicionales, que juntos suman 88,28%, lo que deja solo un margen de 11,72% de votación para las demás fuerzas políticas.

Las elecciones de 2002 muestran nuevamente al Partido Liberal con un total de 54,68% de los votos y una ventaja frente a la opción representada en el Partido Primero Colombia con 37%. Los resultados de esta jornada electoral son la evidencia clara de la capacidad de convocatoria de las nuevas fuerzas que canalizan los votos del Partido Conservador y los votos de opinión. Así, el Partido Liberal presenta una disminución de su potencial electoral, pero es la fuerza mayoritaria en la ciudad.

Con las elecciones del año 2006, se ratifica el cambio en la intención de voto, se rompe la vinculación emocional del elector con los partidos tradicionales y se identifica plenamente con las nuevas alternativas. En el municipio de Girón, se consolida el Partido Primero Colombia como la fuerza mayoritaria, al alcanzar 50,81%, mientras el Partido Liberal pasa al segundo lugar con 28,91% de los votos. En esta elección, es significativa la votación alcanzada por el Polo Democrático como movimiento de izquierda con 16,03%. Las elecciones del año 2010 hacen visible la crisis de los partidos tradicionales como el liberal y conservador, que obtuvieron votaciones inferiores a 6%. Los grandes ganadores fueron las nuevas fuerzas políticas, como el Partido de Unidad Nacional con 44,06% y el Partido Verde con 22,68%. En el municipio de Girón, para la segunda vuelta, el Partido de Unidad Nacional amplió el margen a 66,09% frente a 10,95% alcanzado por el Partido Verde.

**Partidos mayoritarios en Piedecuesta.** Las mayorías electorales en Piedecuesta han estado vinculadas a los partidos tradicionales, que se han alternado como movimientos mayoritarios. En las elecciones de 1990 y 2002, el Partido Liberal fue mayoritario con 45,29% y 40,36% de los votos. Para las elecciones de 1994, los votantes apoyaron mayoritariamente a la organización política 'Andrés, presidente'. En las elecciones de 1998, nuevamente el Partido Liberal recuperó su espacio político al obtener 40,36% de los votos, pese a la reforma política (acto legislativo 001 de 2003), que trató de devolverle el protagonismo a los partidos tradicionales en los dos últimos comicios presidenciales, cuando los electores optaron por dar su apoyo a las nuevas propuestas, que al distanciarse de los partidos tradicionales se propusieron como alternativas novedosas. En 2006, el Partido Primero Colombia obtuvo 49,69% y en 2010 el Partido de la Unidad Nacional obtuvo 42,77%.

**Partidos mayoritarios en Barrancabermeja.** Por su condición de municipio de amplia vocación industrial, en Barrancabermeja, el Partido Liberal ha logrado mantener su hegemonía por medio de sus organizaciones sociales y políticas. En las elecciones presidenciales de 1990, el partido recogió 51,69% de la votación, cuando el M-19 llegó a 21,65%, mientras el Partido de Salvación Nacional obtuvo 15,47%. En 1994, se realizaron dos jornadas electorales con los partidos Liberal y Conservador como mayoría; el Partido Liberal con 57,18% en la primera vuelta y 63,58% en la segunda; el Partido Conservador obtuvo 32,06% en la primera vuelta y 35,11% en la segunda.

Para las elecciones de 2002, el Partido Liberal nuevamente alcanzó las mayorías con 65,29% de los votos, frente a 27,20% alcanzado por el Partido Primero Colombia, que llegó a la presidencia. En la elección presidencial de 2006, el Polo Democrático Alternativo fue la organización política ubicada en el primer lugar con 37,51%; por su parte, el Partido Liberal fue segundo con 34,80%. A pesar de que el Partido Primero Colombia solo obtuvo 24,87%, sus resultados globales le permitieron llegar a la presidencia.

Durante las últimas elecciones, Barrancabermeja mostró un electorado interesado en respaldar nuevas opciones, sin que estas organizaciones políticas lograran una representatividad superior a 50%, que hasta 2006 había mantenido el Partido Liberal. El escenario político se abre a nuevas opciones políticas; para la primera vuelta de las elecciones de 2010, el Partido de Unidad Nacional logró 28,7% de los votos; el Partido Verde, 24,42%, y el Polo Democrático obtuvo 23,17%. Los grandes derrotados fueron los partidos Liberal y Conservador con 7,51% y 5,26%, respectivamente.

**Tabla No. 32** Partidos mayoritarios en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga en las elecciones, 1990 – 2010

AÑO	1990	1994 1V	1994 2V	1998 1V	1998 2V	2002	2006	2010 1V	2010 2V																				
B/berneja	51,6	45,2	41,3	57,1	32,0	4,4	35,1	63,5	70,4	10,6	15,4	76,8	20,5	65,2	27,2	2,26	4,68	24,8	34,8	37,5	28,7	24,4	7,67	7,5	5,2	50,3	43,4		
P/cuesta	45,2	33,4	15,2	3,0	41,3	48,6	5,2	50,5	48,1	40,3	16,9	37,6	49,3	47,0	47,7	42,3	4,5	4,35	49,6	28,8	16,2	42,7	22,6	10,0	9,2	5,7	64,5	7,32	
Girón	51,1	25,5	15,0	4,9	46,2	42,0	6,0	45,1	53,6	47,3	19,4	28,8	57,9	38,7	54,6	37,0	3,72	3,64	50,8	28,9	16,0	44,0	22,6	12,4	5,2	66,0	10,9		
F/blanca	47,7	32,2	13,5	3,4	42,0	46,7	5,8	50,2	48,6	40,1	23,1	32,4	51,7	44,8	47,7	42,2	4,31	4,71	49,6	29,9	15,5	38,6	27,5	15,2	5,2	4,7	60,5	35,2	
B/manga	53,1	28,0	11,7	4,0	50,6	39,3	4,4	42,0	56,7	46,8	24,7	23,0	59,3	37,1	50,3	41,0	3,24	4,6	49,3	29,3	16,1	37,1	30,2	16,3	4,9	3,1	57,4	38,5	
Partidos políticos	Partido Liberal Colombiano Salvación Nacional AD-M19 Partido Social Conservador Partido Liberal Colombiano Andrés Presidente Compromiso Colombia Andrés Presidente Partido Liberal Colombiano Partido Liberal Colombiano Si Colombia Alianza Para El Cambio Partido Liberal Colombiano Alianza Para el Cambio Partido Liberal Colombiano Primero Colombia Si Colombia Frente Soc. y Pol.- Via Alterna-U. D- Anapo-P. S. D-Asi-P. S.O. C Primero Colombia Partido Liberal Colombiano Polo Democrático Alternativo Partido de Unidad Nacional Partido Verde Cambio Radical Partido Liberal Colombiano Partido Conservador Partido De Unidad Nacional Partido Verde																												

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

### 3.6.6 Representación y acción de las organizaciones políticas

**3.6.6.1 Representatividad del Partido Liberal en las elecciones presidenciales.** La acción del Partido Liberal en el departamento de Santander no ha dado los resultados esperados, especialmente en las últimas elecciones presidenciales. Los ocho años de ausencia de poder han debilitado las estructuras del partido. En las elecciones de 1998, fue evidente la representatividad del partido en la gran mayoría de municipios, donde obtuvo votaciones que superaron el 60%. Durante las elecciones de 2002, empezó a percibirse un incremento en el número de municipios donde las votaciones presentaron cifras entre 20 y 40%.

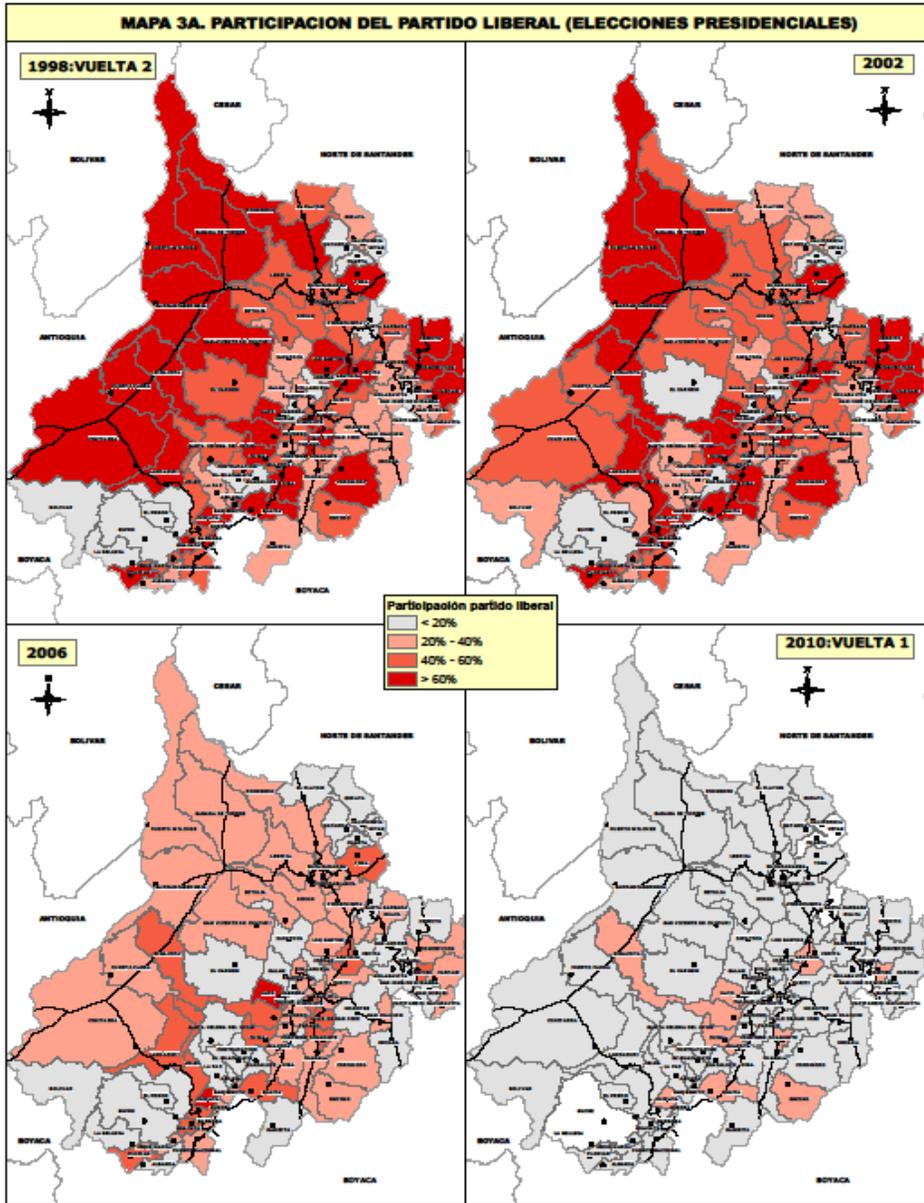
Las pasadas elecciones presidenciales muestran al Partido Liberal superado por el Partido de Unidad Nacional con 42,99%, el Partido Verde, 24,73% y Cambio Radical, 11,58%. El Partido Liberal, según los resultados de la última elección presidencial, es hoy la cuarta fuerza política del Departamento con 7,11%, seguido de cerca por el Polo Democrático, que alcanzó 6,69% de los votos. Algunos analistas consideran que el Partido Liberal fue un fenómeno de las pasadas elecciones, pero por los malos resultados que obtuvo.

Según los resultados de las elecciones presidenciales de 2010 (primera vuelta), la representatividad del Partido Liberal en los municipios del departamento de Santander es inferior a 20%; solo en algunos alcanza el 40%.

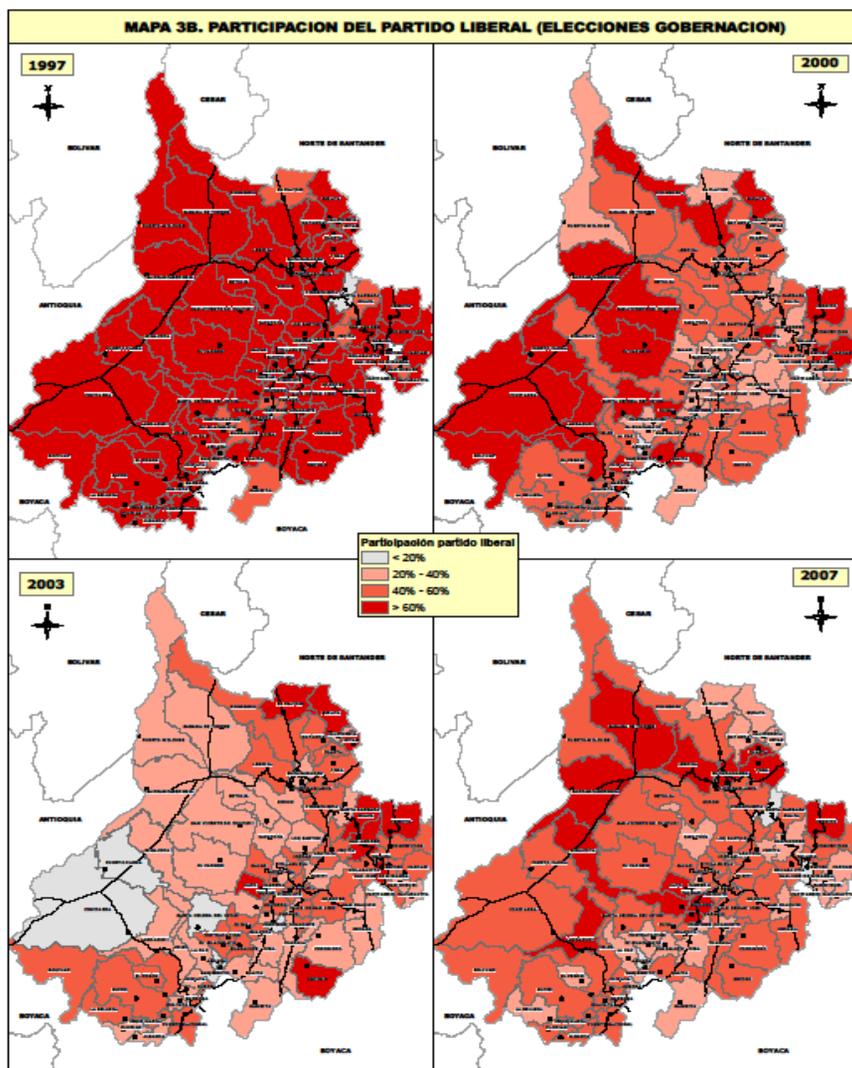
**3.6.6.2 Representatividad del Partido Liberal en las elecciones de gobernador.** La serie de mapas que muestran la dinámica en la evolución de la representatividad del Partido Liberal en las votaciones de gobernador permite un mejor acercamiento a la realidad electoral de esta organización. Si bien es cierto que el Partido Liberal ha perdido espacio frente a las nuevas organizaciones, los resultados de las elecciones de gobernador realizadas en 2007 muestran una recuperación de su espacio político en el Departamento. Un buen número de importantes municipios registró votaciones superiores a 60%, y la mayoría de los municipios del Departamento tuvieron votaciones por el Partido Liberal superiores a 40%. No obstante, esta mejoría en los resultados electorales no iguala los niveles de aceptación y favorabilidad que registró el Partido Liberal en las elecciones de 1997.

La incursión de fuertes liderazgos autodenominados “independientes” en el ámbito regional ha determinado los resultados poco favorables que llevaron a que el Partido Liberal perdiera la gobernación en 2003. Esta organización política requiere hoy de una profunda renovación de sus líderes regionales y un trabajo de sensibilización de las bases para reconstruir la identidad del liberalismo en el Departamento. Esta tarea recayó en el anterior mandatario departamental, Horacio Serpa Uribe, quien gracias a su importancia y trayectoria política canalizó nuevamente las preferencias de amplios sectores de opinión. Sin embargo, su candidato para la gobernación, el exsecretario de Gobierno, Luis Fernando Cote Peña, solo alcanzó 40% de las votaciones regionales, frente a 55% del candidato del movimiento Santander en Serio, Richard Aguilar, quien retomó –en cierta forma– las banderas de partidos como Convergencia Ciudadana y el Partido de Integración Nacional, en los que ha militado su padre y exgobernador Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo.

**Mapa No. 15** Participación del Partido Liberal (elecciones presidenciales)



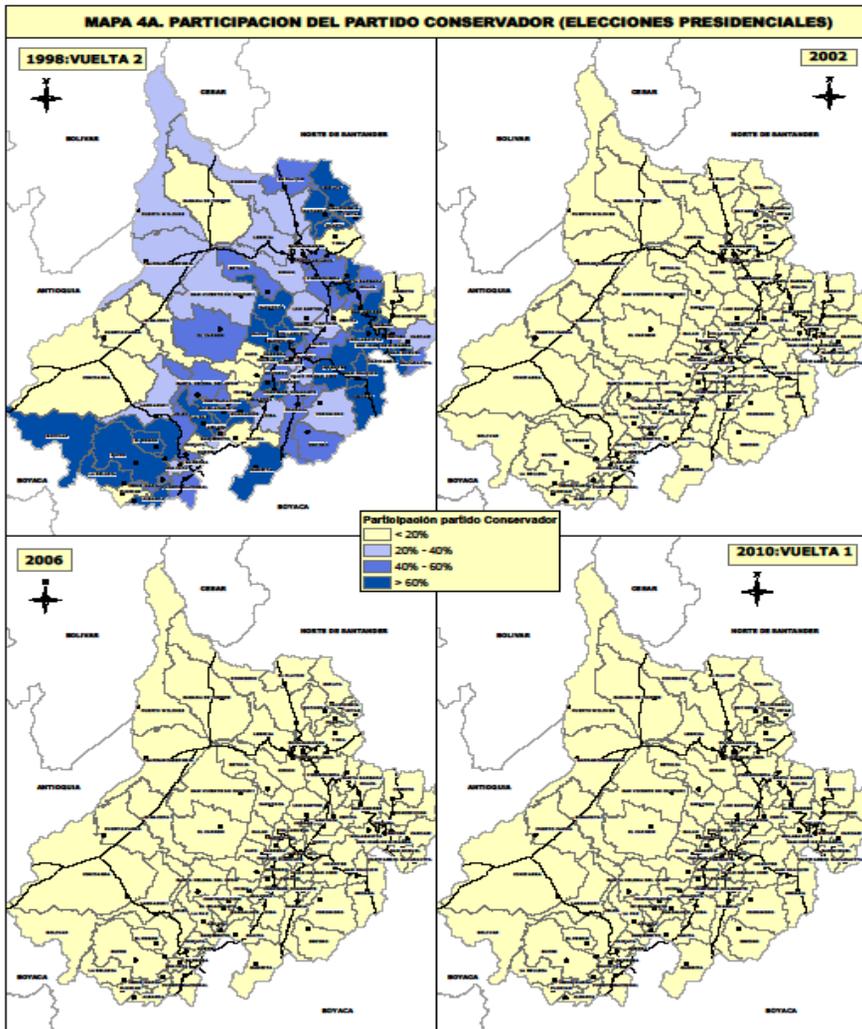
**Mapa No. 16** Participación del Partido Liberal (elecciones para gobernación)



**3.6.6.3 Representatividad del Partido Conservador en las Elecciones Presidenciales.** Caracterizar la acción política del Partido Conservador en el departamento de Santander a partir de las elecciones presidenciales y de gobernador genera interrogantes acerca de las implicaciones de la decisión de no presentar candidatos a los dos cargos más importantes del gobierno por parte de esta colectividad.

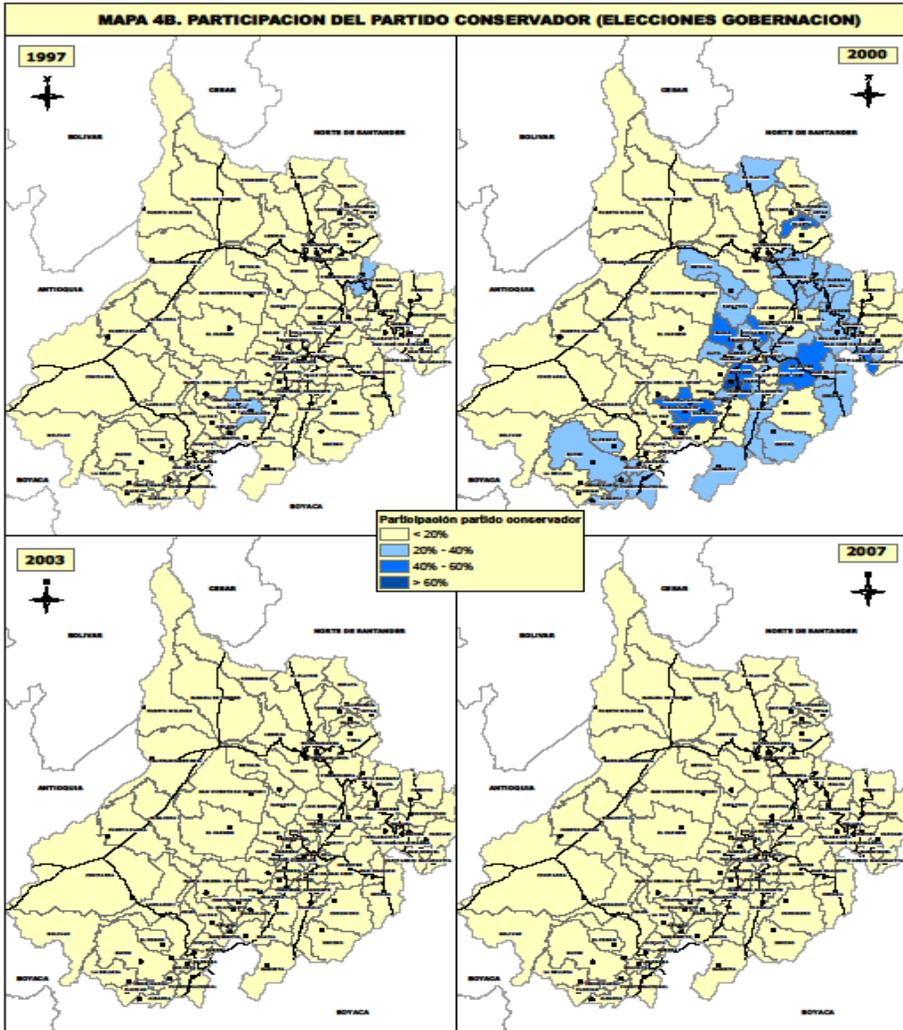
Este partido político tradicional, por medio de las alianzas programáticas, se convierte en un movimiento que actúa como “tercería” en función de apoyar a un partido electoralmente fuerte que le garantice una participación burocrática en el Gobierno. La arriesgada estrategia de defender como propios los éxitos del gobierno y alegar que el presidente Álvaro Uribe ejecutó un proyecto de gobierno conservador le sirvió al partido para mantenerse vigente en el imaginario de los electores<sup>65</sup>.

**Mapa No. 17** Participación del Partido Conservador (elecciones presidenciales)



65 'Los 10 fenómenos de las elecciones' (en línea) [www.semana.com](http://www.semana.com) (citado el 4 de enero de 2011).

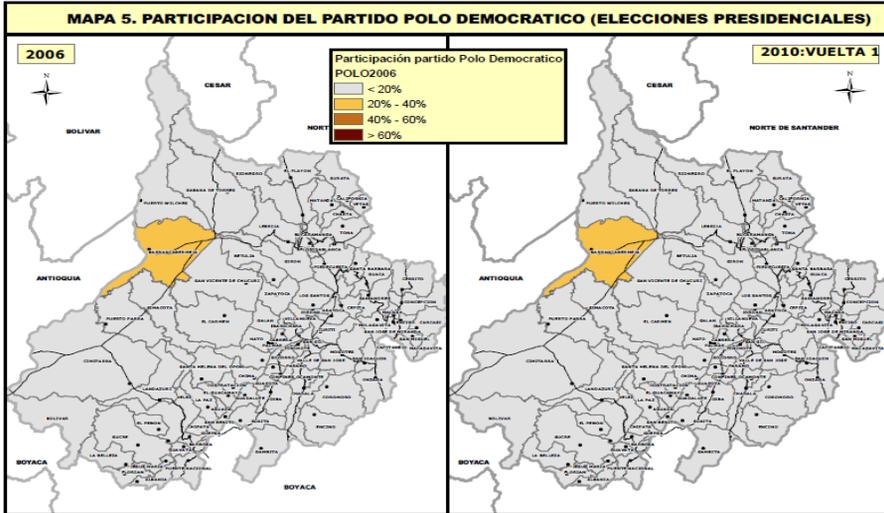
**Mapa No. 18** Participación del Partido Conservador (elecciones para gobernador)



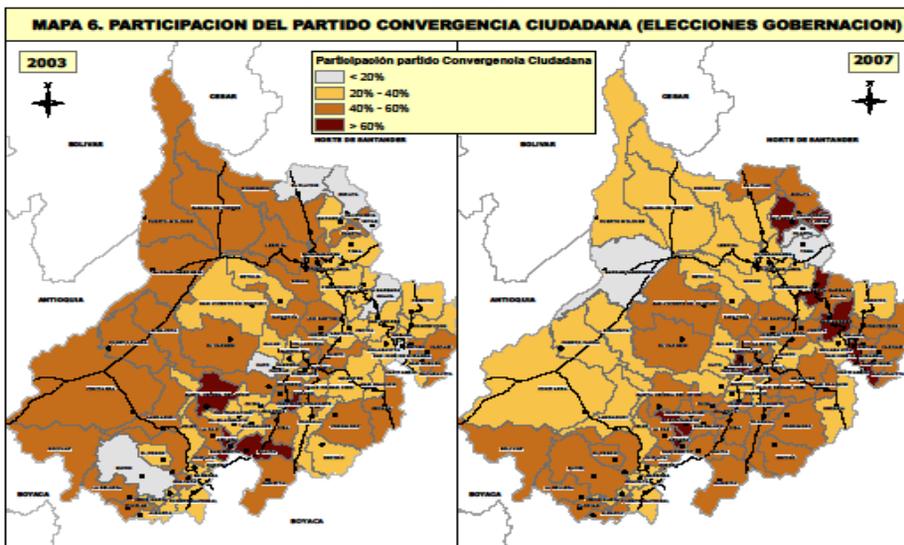
**3.6.6.4 Representatividad del partido Polo Democrático en las elecciones presidenciales.** Son importantes los logros de esta organización en el contexto nacional; sin embargo, al realizar un análisis de la distribución departamental de los votos obtenidos por los candidatos del Polo Democrático Alternativo, como indicador de la representatividad en los diferentes municipios, se evidencia que la respuesta del electorado representada en los comicios presidenciales de 2006 y 2010 es inferior a 20%.

Solo el municipio de Barrancabermeja presenta una importante respuesta de los electores frente a las propuestas de esta organización política. Su rol como partido de oposición le ha permitido ganar espacio entre la opinión pública; por otra parte, la disciplina de sus dirigentes ha apoyado incondicionalmente al candidato elegido en su consulta interna.

**Mapa No. 19** Participación del partido Polo Democrático  
(elecciones presidenciales)



**Mapa No. 20** Participación del partido Convergencia Ciudadana  
(elecciones para gobernador)



### 3.6.6.5 Representatividad del Partido Convergencia Ciudadana en las Elecciones de Gobernador.

El análisis basado en la cartografía electoral permite establecer la movilidad de las fuerzas políticas de una colectividad en el radio de acción del Departamento. Para el caso del partido Convergencia Ciudadana, la elección de gobernador realizada en 2003 muestra una importante presencia de este movimiento político en los municipios ubicados sobre las riberas del río Magdalena, con indicadores que van entre 20 y 40%; mientras que para las elecciones de 2007 la representatividad de esta organización se acentúa en los municipios ubicados en el oriente del Departamento, pero se disminuye significativamente su importancia electoral en los municipios ribereños (véase el mapa 20).

### 3.6.7 Participación política en Santander.

Al hacer un estudio sobre la participación ciudadana en relación con las transformaciones del sistema político, es necesario conocer el marco normativo que regula las actividades de las organizaciones y los actores políticos (nivel macro). Las reformas que introducen cambios en la estructura y el funcionamiento de los partidos políticos, sin duda, influyen en el comportamiento de los electores; en tal sentido, cuantificar la magnitud de estas transformaciones implica un trabajo de análisis de los resultados obtenidos por los principales partidos políticos en cada una de las elecciones realizadas desde 1990. La participación ciudadana como expresión de la cultura política se reconoce como una actividad de permanente reflexión y acción individual o colectiva orientada hacia la transformación cualitativa de la realidad social (nivel micro). La acción política supone una identidad ideológica, pertenencia a una colectividad, proyección de una idea de sociedad que impone al sujeto social una responsabilidad de acción, gestión y participación. Por otra parte, la participación ciudadana se asume como la acción de los individuos orientada a impulsar la democracia a través de una permanente concertación en la toma de decisiones del Gobierno y mantener la independencia frente a la administración pública y los partidos políticos.

Explicar la participación ciudadana como expresión del ámbito político debe considerar una perspectiva desde tres niveles de estudio<sup>66</sup>:

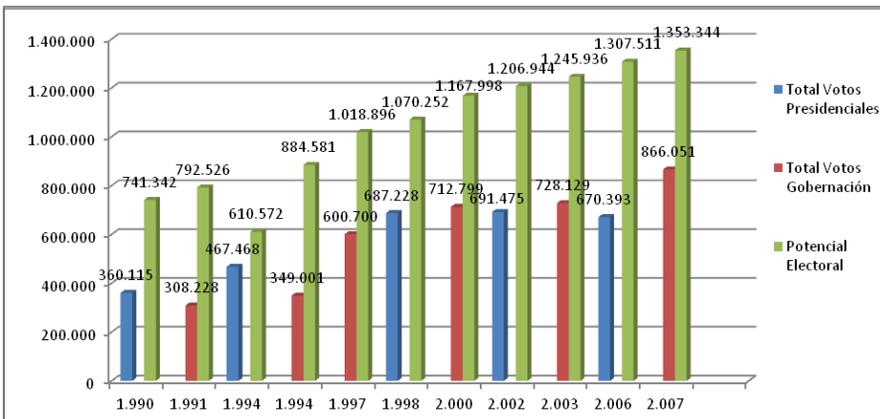
Nivel macro	Nivel medio	Nivel micro
Se refiere a la historia colectiva del sistema político: incluye los elementos del sistema político que rara vez son cuestionados por los miembros de una nación.	Se refiere al establecimiento y cumplimiento de las reglas de juego aceptadas por todos los ciudadanos para asegurar la conexión entre el sistema político y los individuos.	Experiencias personales de los individuos como actores políticos. Desde su cotidianidad construyen una visión sobre lo político para dar significado a las situaciones políticas y establecer una guía de acción.

66 MATEOS, Araceli. Cultura política (en línea) <http://campus.usal.es> (citado el 10 de diciembre de 2010).

Para caracterizar el ámbito político en Santander, se consideran aspectos relacionados con el establecimiento y la adopción de normas tendientes a fomentar la participación ciudadana. En el caso colombiano, la participación ciudadana se circunscribe al marco de referencia dado por la Constitución de 1991, que amplía las formas de participación política; el acto legislativo 001 de 2003, que determina la organización y el financiamiento de los partidos políticos y las nuevas dinámicas para la elección de los candidatos; sin desconocer la trascendencia del acto legislativo 002 de 2004, en el que se posibilitó la reelección inmediata del presidente.

Las tendencias del comportamiento electoral (abstención-participación), desde la primera votación popular de alcaldes hasta las últimas jornadas electorales de 2011, son un referente para identificar el rol de las organizaciones y los actores políticos, su vinculación con los ciudadanos para construir identidades políticas y, especialmente, las formas como hacen visibles sus acciones en el contexto institucional. Las elecciones realizadas en el departamento de Santander durante el período comprendido entre 1990 y 2011 son un indicador de la participación ciudadana; muestran el volumen de votantes y no votantes en relación al potencial electoral; se cuantifica la participación como una evidencia del empoderamiento o capacidad de los ciudadanos para asumir la acción y la decisión sobre las políticas públicas y la responsabilidad en la gestión de recursos.

**Gráfico No. 25** Potencial electoral y participación: elecciones en Santander, 1990 – 2010



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

El potencial electoral considera el número de personas habilitadas para votar en las diferentes jornadas electorales; con base en esta cifra y el número de votos depositados en las urnas, se calcula la participación ciudadana: un

importante ejercicio de análisis que evidencia un aspecto de la realidad política del Departamento. El siguiente gráfico muestra en valores absolutos la relación entre el total de personas registradas en el censo electoral y el total de ciudadanos que participan en cada jornada.

**3.6.8 La abstención en el departamento de Santander.** La participación o abstención de los ciudadanos en las diferentes jornadas electorales evidencian la capacidad de los partidos políticos para movilizar a los ciudadanos, que por medio del voto buscan la representación de sus intereses y la atención a sus demandas. En un sistema electoral como el colombiano, en que el voto no es obligatorio, los ciudadanos tienen plena libertad para valorar las razones que lo llevan a depositar su voto o a marginarse de la actividad electoral. Las percepciones del ciudadano sobre la acción política develan aspectos de la cultura política regional.

Al igual que en muchas regiones de Colombia, el departamento de Santander ha vivido períodos de inestabilidad social que indiscutiblemente han afectado la participación ciudadana. Mediante la amenaza o la coacción, se han limitado las posibilidades de los ciudadanos para ejercer el derecho al voto o se ha presionado el favorecimiento de un determinado grupo político.

**Gráfico No. 26** Participación y abstención en Santander, 1990 – 2010



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Algunos autores consideran el abstencionismo como un efecto de las condiciones de orden público que se presentan en los municipios<sup>67</sup>; la abstención en Santander siempre ha estado por debajo del promedio nacional. Los santandereanos tienen una significativa vinculación con los partidos políticos y con sus responsabilidades como actores políticos; en el caso de Santander, la participación consolida los procesos democráticos, fortalece la institucionalidad y legitima la acción de los gobernantes.

**Tabla No. 33** Porcentaje de abstención en el departamento de Santander

Año	1990	1991	1994	1994 2V.	1997	1998	1998 2V.	2000	2002	2003	2006	2007	2010
% Abstención gubernación		61,11	47,15		41,04			38,97		41,56		36,01	
% Abstención presidenciales	51,42		60,68	49,99		35,79	30,4		42,71		48,73		45,66
% Abstención nacional	57,52		66,05	56,68		48,44	40,98		53,53		54,95		50,7

**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Con base en la anterior tabla, que muestra el porcentaje de abstención en los últimos 20 años, puede afirmarse que en las elecciones de gobernador realizadas en 1991, el abstencionismo registró la cifra más alta del período con un total de 61,11%. Es necesario indagar por los factores que incidieron de manera negativa para que un gran número de ciudadanos de los municipios estudiados no participara con su voto en el debate electoral. Las elecciones presidenciales realizadas en 1994 también registran un alto porcentaje de abstención (60,68%).

En relación con el comportamiento de la abstención en las elecciones presidenciales, siempre se presenta una disminución, es decir, hay una mayor afluencia de electores para apoyar a los dos candidatos que lograron la mayor votación en la primera vuelta. Caso contrario ocurrió en las pasadas elecciones de 2010: para la segunda vuelta, la abstención se incrementó en 6,6%, y llegó a representar el 52,26%. Este incremento puede explicarse por la baja expectativa que los candidatos generaron entre ciudadanos simpatizantes de los partidos que no participan en la segunda vuelta. Al realizarse una coalición de las fuerzas, se da por seguro el ganador y se pierde el interés por participar. Los datos muestran que al

67 "El miedo produce efectos sobre las personas, como aislamiento, ruptura del tejido social y colectivo, control sobre los comportamientos, intimidación, impunidad y vulnerabilidad. Una campaña política y unas elecciones bajo el clima de violencia directa (homicidios y actos terroristas) y violencia estructural (injusticia y terror psicológico) llevan a que el electorado perciba que no hay garantías para expresar libremente la preferencia política, lo que inhibe su conducta verbal (opinión pública) y su conducta operante (votos). Así, los ciudadanos, en medio de altos índices de violencia política, evaden los asuntos relacionados con el tema electoral, pues consideran que es poner en riesgo la propia seguridad. Las personas en medio de estas condiciones empiezan a ejercer autocontrol sobre la opinión pública y el comportamiento político" (Vargas, A. 1999).

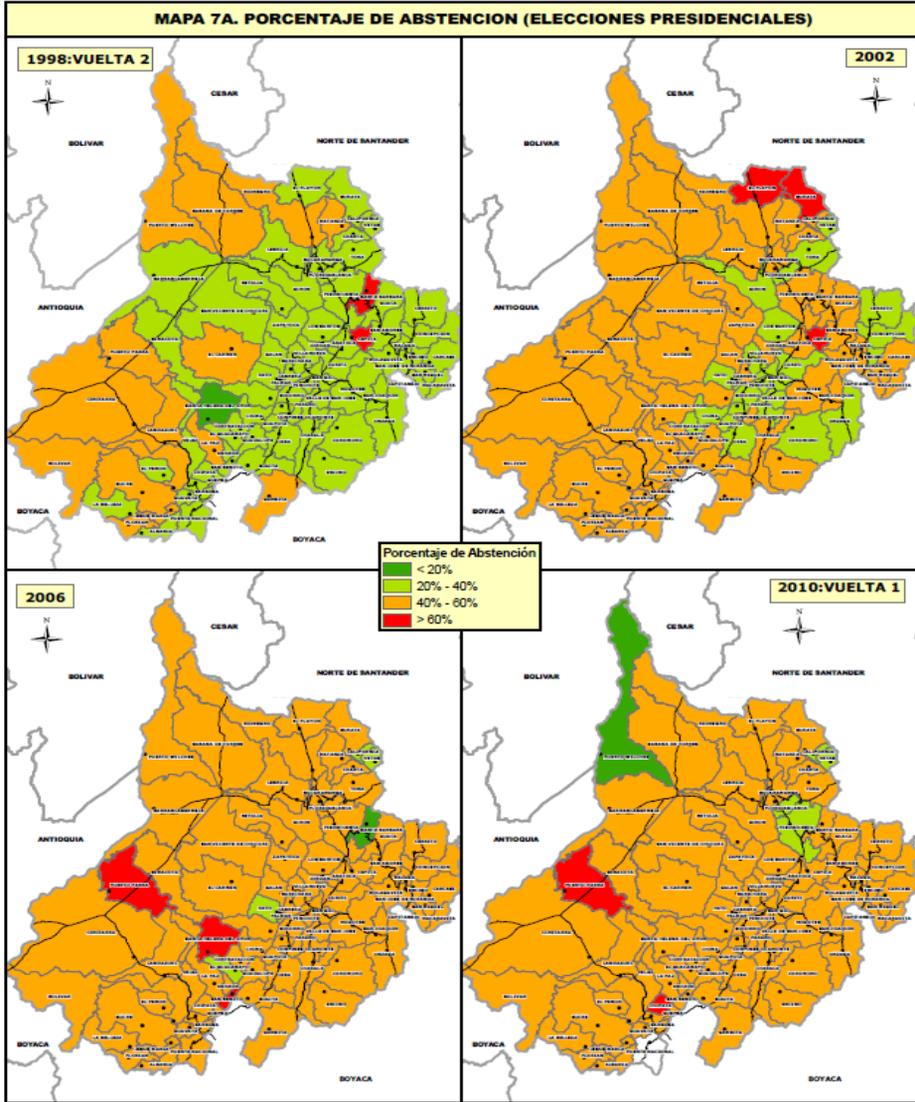
disminuir la abstención electoral se consolida un clima de participación y compromiso ciudadano que contribuye al mejoramiento cualitativo de la democracia. Los cambios originados por las reformas y las políticas institucionales y las campañas de promoción y divulgación institucional favorecen la formación de una cultura ciudadana en que el elector es altamente activo, crítico y participativo. De igual forma, los incentivos a la participación electoral han dado resultados; indudablemente, los descuentos en las matrículas universitarias, la disminución del período del servicio militar y otras estrategias han logrado movilizar sectores de la población tradicionalmente apáticos.

**3.6.8.1 Abstención en las Elecciones Presidenciales.** El análisis de la participación ciudadana realizado sobre la secuencia de mapas que registran los resultados de la abstención en el Departamento entre 1998 y 2010 confirma que Santander cuenta con una significativa participación en los procesos electorales. Las pasadas elecciones de 2010, para primera vuelta, lograron movilizar un buen número de electores. Puerto Wilches registró la abstención más baja, inferior a 20%; Piedecuesta, California y Vetas registran porcentajes de abstención moderada entre 20 y 40%; la gran mayoría de los municipios registra una abstención media con porcentajes entre 40 y 60%. Solo los municipios de Puerto Parra y Chipatá presentan porcentajes de abstención superiores a 60% (*véase el mapa 21*).

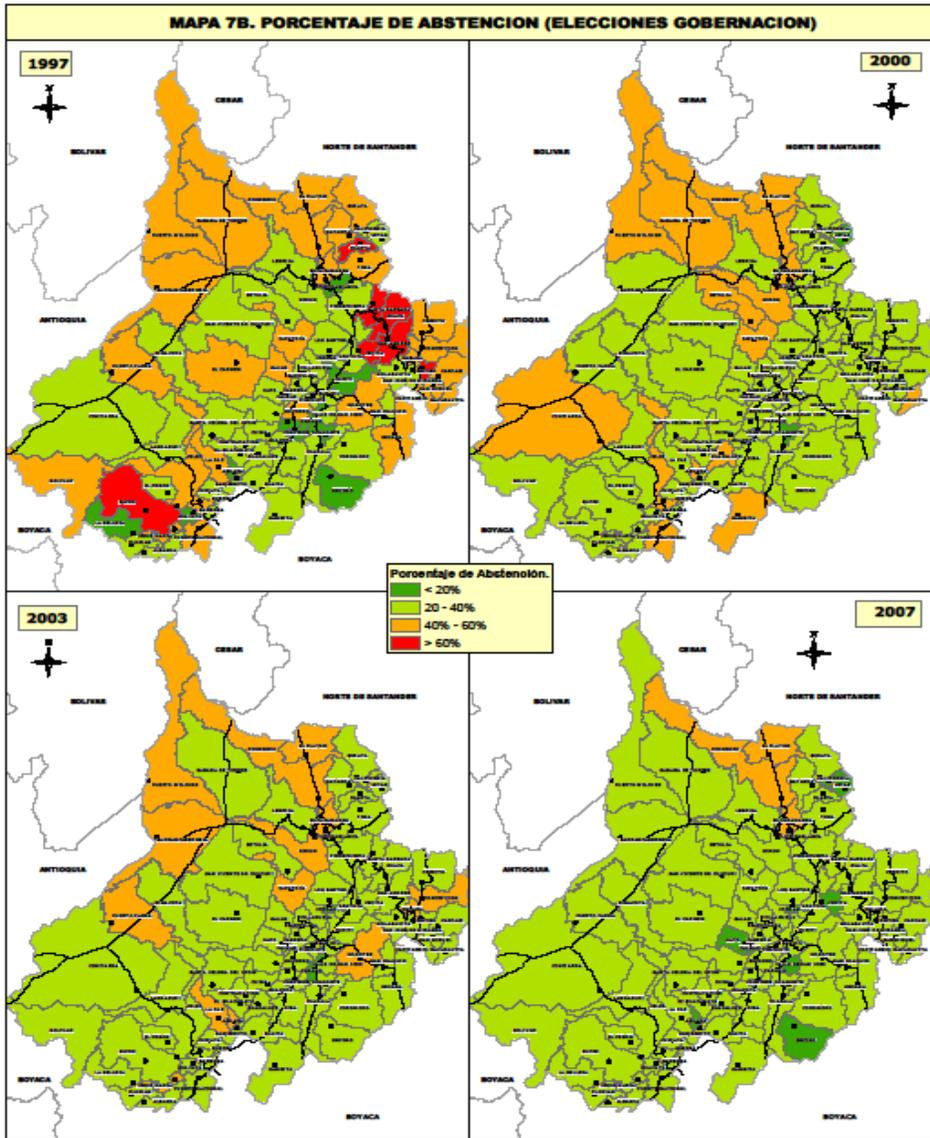
**3.6.8.2 Abstención en las elecciones de gobernador.** La participación, como una expresión del ámbito político, evidencia las actitudes, reacciones y comportamientos de la población frente a la importancia de elegir a sus gobernantes. Con base en los mapas, puede afirmarse que las elecciones de gobernador muestran una significativa disminución de la abstención y se identifica una tendencia constante en este mismo sentido.

En las elecciones de 1997, un buen número de municipios presentó abstención superior a 60%, especialmente los municipios ribereños, ubicados en el norte del Departamento, con niveles entre 40 y 60%; en el resto del Departamento, la abstención se mantuvo por debajo de 40%. En las elecciones del año 2000, se mostró la misma tendencia. Las elecciones de 2007 muestran marcadas diferencias respecto a las anteriores: en esa oportunidad, se movilizó un buen número de electores; municipios como Aguada, California, Cepitá, Encino, Hato, Ocamonte y Vetas registraron la abstención más baja, inferior a 20%, y la gran mayoría de los municipios registra una abstención moderada entre 20 y 40%, mientras que la abstención media se registró en los municipios de Rionegro, El Playón y Bucaramanga (*véase el mapa 22*).

**Mapa No. 21** Porcentaje de abstención (elecciones presidenciales)



**Mapa No. 22** Porcentaje de abstención (elecciones para gobernación)

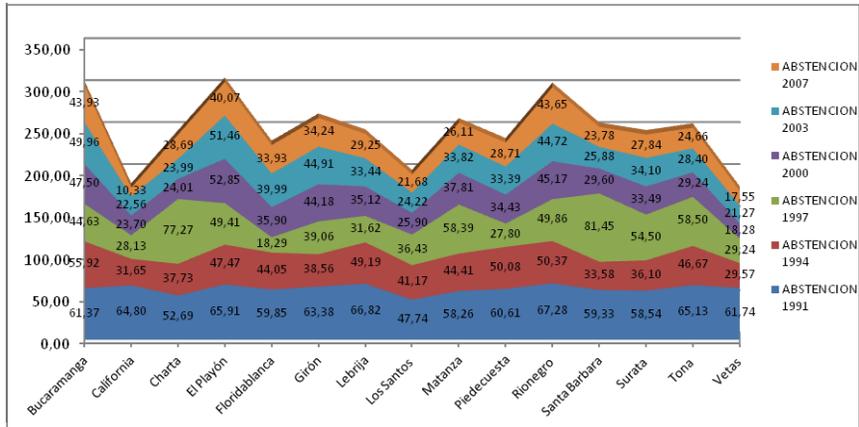


**3.6.8.3 Análisis de la abstención por provincias.** En departamentos como Santander, en donde se registran niveles bajos de abstención, se incrementa la legitimidad del Gobierno y se crean fuertes vínculos con los ciudadanos que al participar consolidan la idea de confianza hacia el sistema democrático, las organizaciones políticas y sus dirigentes.

El análisis provincial de la abstención permite identificar los municipios que, aunque pueden compartir algunos rasgos de identidad geográfica, presentan importantes diferencias en los resultados electorales.

**Provincia de Soto:** La provincia de Soto concentra el mayor número de habitantes del Departamento.

**Gráfico No. 27** Abstención en la provincia de Soto



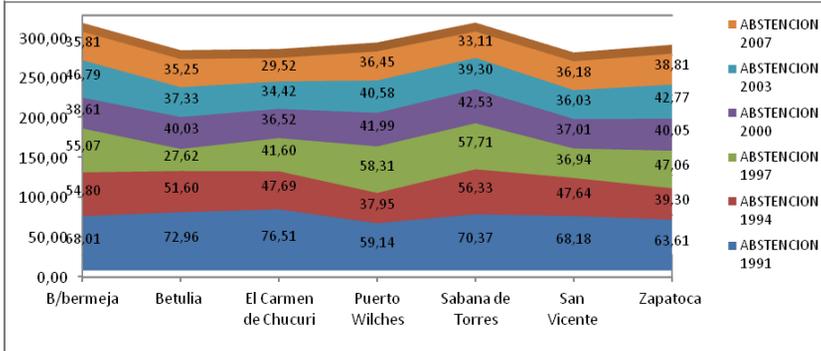
**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

En la provincia de Soto, al igual que en todo el departamento de Santander, es notoria la abstención presentada en las elecciones de 1991, cuando la cifra promedio departamental llegó a 61,11%. El municipio con más alta abstención fue Rionegro, con un porcentaje de 67,28%, dadas las condiciones de orden público de la época. El municipio con menor abstención fue Los Santos, con 47,74%.

Las elecciones de 1997 nuevamente presentan municipios con altos índices de abstención, como Charra (77,27%) y Santa Bárbara (81,45%). La abstención más baja se registró en Floridablanca, con 18,29%. Las elecciones de 2007 se caracterizan por una mayor participación de los ciudadanos, cuyo promedio departamental de abstención se redujo a 36,01%. En estas votaciones, Bucaramanga fue el municipio con mayor porcentaje de abstención (43,93%), mientras que California registró el más bajo, con solo 10,33%.

**Provincia de Mares:** La abstención en esta provincia muestra la misma tendencia que las demás. A partir de las elecciones del año 2000, se registran en esta provincia los más bajos índices de abstención: el municipio de El Carmen de Chucurí registró la abstención más baja del período, con 29,52%.

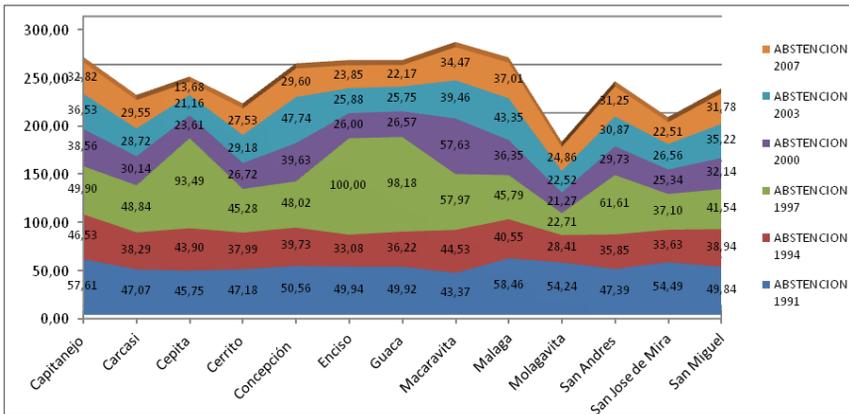
**Gráfico No. 28** Abstención en la provincia de Mares



**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Provincia de García Rovira:** Para las elecciones de 1991, el municipio de Málaga, considerado la capital provincial, registró el más alto porcentaje de abstención, con 58,43%, mientras que Macaravita registró la más baja, con 43,37%. Para las elecciones de 1994, el porcentaje de abstención de toda la provincia fue inferior al promedio departamental, con registros entre 28,41% (Molagavita) y 46,53% (Capitanejo).

**Gráfico No. 29** Abstención en la provincia de García Rovira

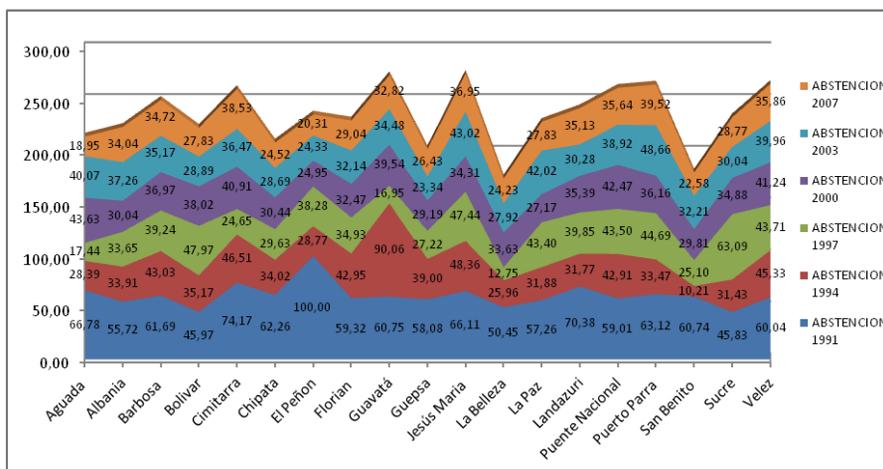


**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las elecciones de 1997 en la provincia de García Rovira se caracterizan por un comportamiento electoral diverso, con municipios en donde la abstención fue de más de 90%, como el caso de Enciso, mientras Guaca registró 98,18% y Cepitá, 93,49%. Las elecciones de 2007 muestran una significativa disminución de la abstención en la provincia; la más baja corresponde a Cepitá, con 13,68%.

**Provincia de Vélez:** En el período estudiado, es significativa la abstención presentada con respecto a las elecciones de 1991. En esta oportunidad, el municipio de El Peñón no realizó votaciones; el municipio de Landázuri reportó 70,38%, que supera el promedio departamental. La abstención más baja correspondió a Sucre, con 45,83%.

**Gráfico No. 30** Abstención en la provincia de Vélez



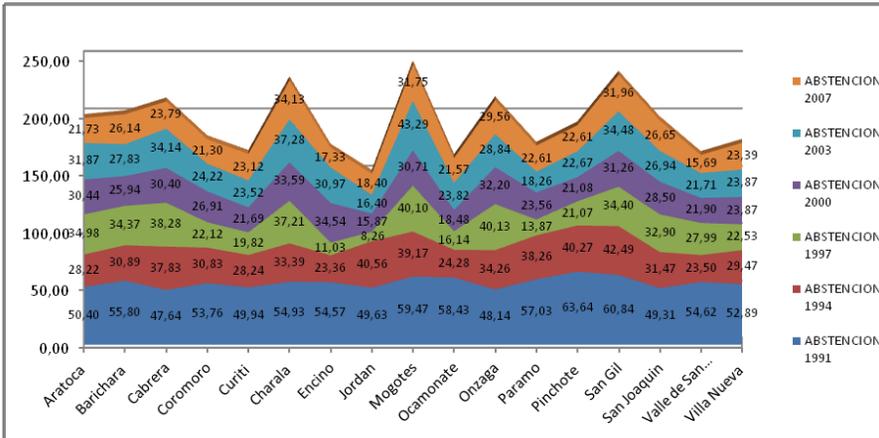
**Fuente:** Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las elecciones de 1994 nuevamente presentan municipios con altos índices de abstención, como Guavatá, con 90,06%. La abstención más baja se registró en San Benito, con 10,21%. Las elecciones de 2007 se caracterizan por una mayor participación de los ciudadanos; el promedio departamental en esta oportunidad fue de 36,01%: Cimitarra es el municipio con el mayor porcentaje de abstención (38,53%), mientras que Aguada registró el más bajo, con solo (18,95%).

**Provincia de Guanentá:** Al igual que en todo el departamento de Santander, es notoria la abstención presentada en las elecciones de 1991: el municipio con más alta abstención fue Pinchote, con 60,84%, y el municipio con menor abstención fue Onzaga, con 48,14%.

Las elecciones de 2000 y 2003 muestran una significativa disminución de la abstención, mientras que las elecciones de 2007 se caracterizan por una mayor participación de los ciudadanos; el promedio departamental de la abstención se redujo a 36,01%. En estos comicios, Charalá es el municipio con el mayor porcentaje (34,13%), mientras que Valle de San José registró el más bajo, con solo 15,69%.

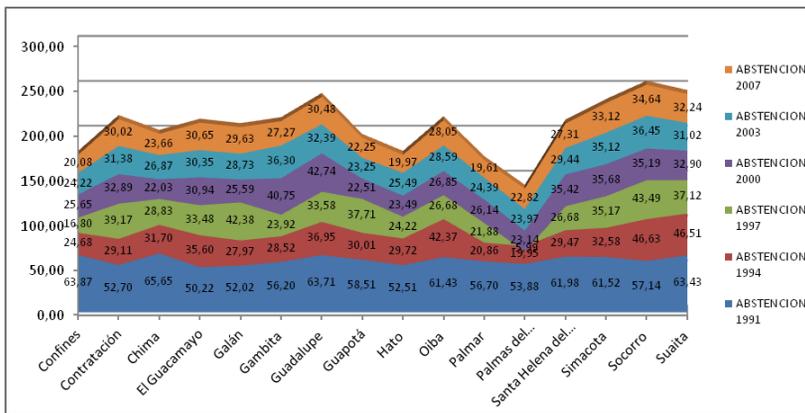
**Gráfico No. 31** Abstención en la provincia de Guanentá



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Provincia Comunera:** En la provincia Comunera, al igual que en todo el Departamento, es notoria la abstención presentada en las elecciones de 1991. El municipio con más alta abstención fue Chima, con 65,65%, debido a las condiciones de orden público de la época; el municipio con menor abstención fue El Guacamayo, con 50,22%.

**Gráfico No. 32** Abstención en la provincia Comunera



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

Las elecciones de 1997 en esta provincia presentan municipios con altos índices de abstención; tal es el caso de Socorro, con 43,49%. La más baja se registró en Palmas del Socorro, municipio donde el número de votantes superó el censo electoral y en el que finalmente la abstención fue de -5,99%. En las elecciones de 2007, para esta provincia, la abstención se redujo a 19,61% en el municipio del Socorro, mientras que Palmar registró el más bajo índice, con solo 19,61%.

Este análisis, sustentado en la visión tradicional de la democracia, permite concluir que la tendencia de la abstención en un contexto regional evidencia un avance en la definición de un ámbito político y posibilita un mayor compromiso de los ciudadanos. Sin embargo, este es solo uno de los aspectos que conciernen al ciudadano; una vez se han elegido sus representantes, el ciudadano debe asumir su rol de veedor de los actos del Gobierno y hacerse partícipe de la gestión pública con su voz. Santander es un departamento con una importante tradición democrática y altos niveles de participación electoral, que deben orientarse hacia una mayor vigilancia de la gestión pública. Sobre la participación, es importante señalar que esta no debe ser coyuntural, sino constantemente apoyada con diversos mecanismos dispuestos por la ley, que implican un permanente acercamiento entre el elector y sus gobernantes, y también una vinculación activa del elector y las organizaciones políticas.

Es necesario aclarar que hoy pueden encontrarse otras visiones de la participación ciudadana en las que esta se plantea como un instrumento y no como un fin:

Para la teoría tradicional de la *democracia*, mientras mayor participación, más *democracia* y, por lo tanto, mejor gobierno. Esta idea ha sido cuestionada por la llamada Escuela Elitista de la Democracia, según la cual la *democracia* moderna funciona mejor con niveles relativamente bajos de participación. Según esta escuela, una participación moderada resultaría conveniente para el mantenimiento de las libertades políticas, dada el mayor ámbito político y la vocación democrática de las élites con respecto a las masas. Con base en ello, se afirma que altos niveles de *participación política* podrían tener un efecto desestabilizador sobre el *sistema político*. Al decir de esta escuela, la participación es un instrumento para el logro del mayor bienestar colectivo y no un fin en sí mismo, como parece suponer la teoría tradicional de la *democracia*, de modo que si el objetivo que ha de lograrse puede ser alcanzado mejor mediante gobiernos puramente representativos y no participativos, esto sería lo preferible (Almong, 1963).

Desde el preámbulo de la Constitución Política de 1991, Colombia es calificada como Estado Social de Derecho, democrático y participativo. El Estado ha sido tradicionalmente considerado como de derecho, en que las decisiones de las autoridades tienen que basarse en los postulados de la ley y no en la arbitrariedad o la discrecionalidad de estas; democrático, porque las decisiones se toman por mayoría y en un consenso participativo en que se introduce el gran cambio cualitativo que representa un verdadero avance de la nueva Constitución para generar la transición del Estado representativo al Estado participativo.

Es un avance significativo en el constitucionalismo actual pasar de un Estado representativo a un Estado participativo. Así, los destinatarios finales de las normas, es decir, las personas que deben obedecerlas, son las que pueden y deben participar

en su elaboración, al igual que en la toma de decisiones de la administración que las afecten.

La Constitución Política de 1991 surgió en un momento en que se ejercía en el país una serie de presiones tendientes a lograr la apertura a mayores espacios democráticos; de allí que este fue uno de los argumentos que con mayor énfasis se utilizó para impulsar el nacimiento de la nueva Constitución. Por ello, es importante comprender cuáles son los rasgos característicos de este sistema de participación, y para ello conviene aludir al propósito que persigue la democracia participativa. La Corte Constitucional señala que tal finalidad es otorgar al ciudadano la certidumbre de que no será excluido del debate, ni del análisis, ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria. La participación se concibe como principio fundante del Estado y fin esencial de su actividad, lo que implica para sus autoridades el deber de promoverla. La Corte Constitucional teóricamente resalta la importancia de la participación ciudadana y no duda en aseverar que el fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente.

En principio, puede decirse que se participa para decidir, presentar iniciativas de origen popular, concertar y negociar, gestionar, fiscalizar y controlar. En este sentido, la participación social la encontramos en veedurías o sistemas de vigilancia de la gestión pública, tales como las juntas administradoras locales (JAL)<sup>68</sup>.

De este modo, con el Estudio Prospectivo de Santander convendría crear un mecanismo de control social, es decir, el control de la sociedad sobre las instituciones, mediante el cual los ciudadanos identifiquen a sus representantes y puedan llamarlos a rendir cuentas, desde lo legislativo y lo ejecutivo. Según el primer estudio sobre capital social, ejecutado en Colombia por el Consejo Nacional de Planeación (Sudarsky, 2008), este punto indica que la soberanía radica en el pueblo. Comprende la confianza en organismos que controlan el Estado, como el Congreso, la Fiscalía o los medios; el conocimiento y uso de los mecanismos de participación que permiten hacer control al Estado, y la rendición de cuentas, que refleja la responsabilidad pública de los elegidos ante sus electores.

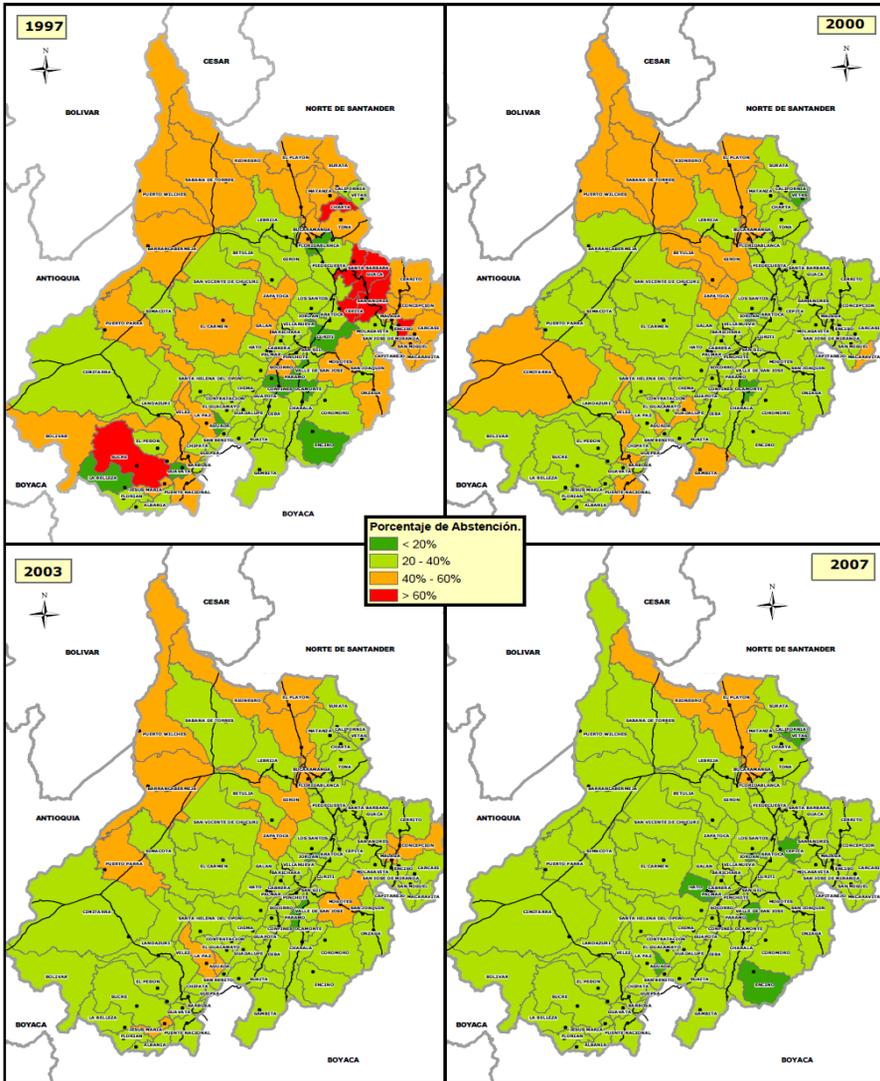
En cuanto a la participación cívica, los ciudadanos deben ser más partícipes en las organizaciones vigilantes de lo público, vincularse en encuentros ciudadanos que permitan validar la información suministrada por los gobernantes, que genere un mayor compromiso interno y un control sobre las decisiones para que aumente de este modo la transparencia local. En este sentido, cuando los ciudadanos participan

---

68 Véase (en línea) [http://macaravita-santander.gov.co/sitio\\_shtml?app=Pixx-1&x=1904102](http://macaravita-santander.gov.co/sitio_shtml?app=Pixx-1&x=1904102). (Citado el 25 de diciembre de 2010).

activamente en la toma de decisiones, pueden establecer prioridades ante los recursos locales y decidir cuáles son más relevantes para la comunidad. El control ciudadano lleva a un aumento del capital social, ya que los ciudadanos interactúan activamente para el logro de un objetivo común, a la vez que se genera un aumento de la confianza institucional (Sudarsky, 2008).

**Mapa No. 23** Porcentaje de abstención (elecciones alcalde)



De un aproximado de 5000 organizaciones registradas ante la Cámara de Comercio, al tener acceso a una muestra de 1600 que se registraron en la

Gobernación, se distingue 0,24% con dedicación a la veeduría pública (*Sudarsky, 2008*). Por ejemplo, en el ámbito nacional, por medio de la Urna de Cristal, el Gobierno instauró un modelo de participación ciudadana que ha acercado la experiencia, la innovación y el conocimiento a los colombianos. Al utilizar las tecnologías de la información, se construye una plataforma donde los colombianos, desde cualquier parte del país y en cualquier momento, pueden no solo contarle al Gobierno qué problemas conoce en el país, en su Departamento, su ciudad, vereda o barrio, sino también qué iniciativas conocen para solucionarlos. Los problemas y las soluciones más populares y más relevantes que se presenten en este espacio de participación serán tratados durante los Acuerdos para la Prosperidad, que se realizan los fines de semana en diferentes partes de Colombia y en el programa de televisión que se transmite a través del Canal Institucional, los domingos a las 9.00 p.m. Las veinte iniciativas más votadas y más relevantes de cada semana tendrán un pronunciamiento por parte del presidente Juan Manuel Santos o de altos funcionarios del Gobierno nacional para dar respuesta.

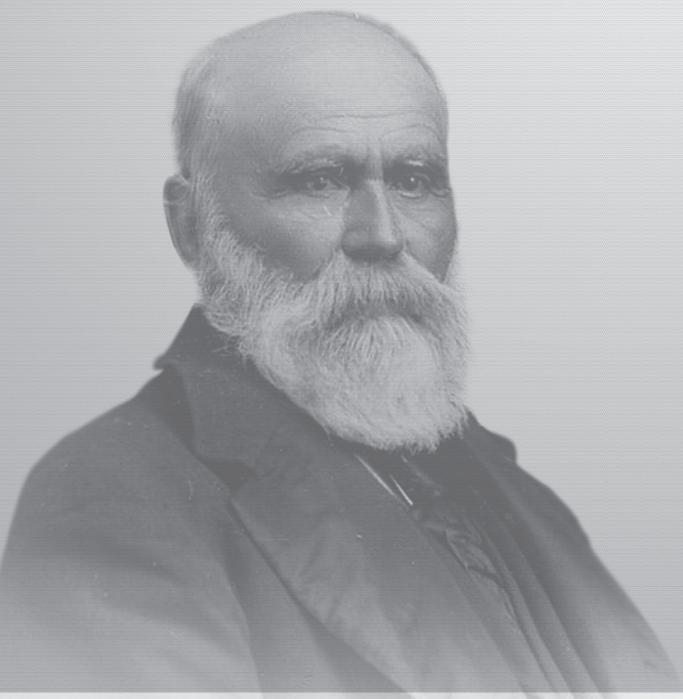
Inicialmente, los problemas y las soluciones estarán relacionados con las temáticas de cada Acuerdo para la Prosperidad; sin embargo, poco a poco se ampliarán las categorías para recibir problemas y soluciones sin límite<sup>69</sup>.

---

69 (En línea) <http://www.urnadecristal.gov.co/indez.php?lk=3> (citado el 29 de diciembre de 2010).



# 4 **SEGURIDAD, CONFLICTO** Y DERECHOS HUMANOS





#### 4. SEGURIDAD, CONFLICTO Y DERECHOS HUMANOS

Históricamente, las disputas por la posesión y la distribución de la propiedad rural han sido temática central de los conflictos sociales colombianos. Producto de ello, la violencia se constituyó en impulsor principal del traslado de población rural hacia los principales núcleos urbanos del país (*Legrand, 1988*). En principio, las confrontaciones bipartidistas tradicionales fueron causantes de migraciones individuales o familiares, pero progresivamente el auge de los grupos al margen de la ley y la ampliación de los cultivos ilícitos generaron desplazamientos forzados masivos que empezaron a hacerse visibles desde la década de 1980. Por lo tanto, al hablar de conflicto en la zona santandereana, debe hacerse referencia a la formación histórica, geográfica y económica del Departamento con el fin de encontrar los posibles orígenes de la violencia, entre los que se cuentan la disputa por la tierra, el bagaje cultural y el conflicto armado.

En términos de conflictos políticos y disputas entre actores armados, Santander se inserta en la dinámica macrorregional del nororiente colombiano, conformado por las zonas de Arauca, Boyacá, Cesar, Sur de Bolívar, Norte de Santander y el nordeste de Antioquia. A partir de 1950, su posicionamiento geoestratégico entre la frontera con Venezuela y la zona de tránsito obligado –vía Magdalena Medio– del interior del país hacia la costa norte caracteriza el territorio santandereano como escenario de gran valor para múltiples intereses legales e ilegales (*Guerrero, González y Camelo, 2005*). Por tanto, debe tenerse en cuenta el concepto de región que otorga Patricia Madariaga, especialmente para la zona del Magdalena Medio santandereano, afectado por la violencia, los conflictos armados y su mayor secuela, el desplazamiento forzado (*Madariaga, 2006*).

La región del Magdalena Medio es un escenario de fronteras móviles, dentro de cuyos límites su territorio está siempre sujeto al quehacer histórico de los actores sociales que allí se expresan por ser un espacio en proceso continuo de construcción (*Madariaga, 2006*). Esta región, además de su riqueza natural, también cuenta con una riqueza cultural; allí habitan “santandereanos, antioqueños, costeños, caldenses y boyacenses; la denominación de región no surge de consideraciones geográficas, sociales o académicas, sino militares” (*Madariaga, P.40*).

La región del Magdalena Medio se ha reconocido como una de las zonas más ricas en recursos naturales; históricamente, ha sido escenario de un alto índice

de conflictos sociales, políticos, económicos y culturales, situación que se ha caracterizado por la exclusión de la apropiación de recursos, como el petróleo y el acceso a la tierra<sup>70</sup>.

Según la evidencia histórica, el conflicto armado se concentró en la región del Magdalena Medio, y convirtió a Barrancabermeja en una ciudad tanto receptora como expulsora de población desplazada por la fuerza, situación dramática para las personas desplazadas y, de igual forma, para sus antiguos habitantes, que se sienten atemorizados por la generación de sobrepoblación y, a la vez, el aumento de la demanda de bienes y servicios. El panorama económico de la ciudad de Barrancabermeja cambió desde comienzos del siglo XX, cuando la refinería de hidrocarburos se convirtió en la principal fuente de riqueza de la región, junto con el comercio, la pesca y la producción de palma africana, hoy transformada en agroindustria; de igual forma, la ganadería a mediana escala y la minería de oro, especialmente en la Serranía de San Lucas, son importantes renglones de la economía del Magdalena Medio santandereano.

La explotación minera en la zona del Magdalena Medio propició la aparición de las primeras organizaciones obreras y la publicación de denuncias laborales y de propuestas gremiales a través de los periódicos *Bandera Roja*, *El Obrero*, *Vox Pópuli* y *Unión Obrera*, los primeros medios que publicaron las condiciones inhumanas a las que eran sometidos los trabajadores de las compañías extranjeras de la zona petrolera. Posteriormente, ingresarían las ideas socialistas al país<sup>71</sup>.

Para 1938, la migración hacia Barrancabermeja era alta. Grandes núcleos poblacionales provenientes del campo, de diferentes regiones de Santander e, incluso, de otros departamentos, inciden negativamente en la calidad de vida de los habitantes. Esta situación se reflejó en la mortalidad infantil, debido a la incapacidad de los centros asistenciales y las pobres condiciones sociales y económicas, que llevaron a que, en promedio, de cada familia obrera de Barrancabermeja, uno de sus hijos muriera (*Madariaga, 2006*).

70 "El Magdalena Medio abarca buena parte del centro de Colombia: unos 400 kilómetros del curso medio del río Magdalena, región que hace parte de varios municipios de los departamentos de Bolívar, Cesar, Magdalena, Antioquia, Caldas, Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander. Sus grandes riquezas también la caracterizan y la convierten en una zona privilegiada, por un lado; por el otro, estas enormes riquezas la han hecho vulnerable a los intereses económicos, políticos y de conflictos armados, lo que ha desencadenado una serie de hechos violentos que afectan a la mayoría de sus habitantes". (En línea) [http://www.vive.gob.ve/inf\\_art.php?id\\_not=18917&id\\_s=3](http://www.vive.gob.ve/inf_art.php?id_not=18917&id_s=3), (citado el 23 de enero de 2011).

71 "La fundación del Partido Socialista, que dará origen más tarde al Partido Comunista de Colombia, y con ellos hacen su aparición los primeros conflictos obreros en otras zonas del país, como es el caso de Barrancabermeja, donde encontró eco y con decisión se conformó el Partido Socialista de Barrancabermeja con Luis Prada Reyes, Jorge Uribe Márquez, Enrique Fierro y Joaquín Ardila a la cabeza" (*Valdivieso, 1992, P. 50*).

La economía del Magdalena Medio, basada en la industria petrolera en municipios como Barrancabermeja, Sabana de Torres, Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí y Cimitarra, con una fuerte incursión en la producción agroindustrial con cultivos de cacao, plátano, arroz, sorgo, yuca, palma africana, algodón y cereales, aunado a la ganadería extensiva, hicieron propicia la aparición de grupos armados e intereses particulares, que luchan aún, a través de la vía armada, por la tenencia de la tierra. En décadas recientes, se ha presentado otro problema que afecta a la población de las subregiones del Magdalena Medio, y está relacionado directamente con los cultivos ilícitos y el tráfico de estupefacientes, situación difícil porque la dinámica y la inserción de los narcotraficantes afecta los procesos sociales, como es el caso de la compra de tierras y el financiamiento de los grupos armados ilegales. Es tan fuerte el poder de los grupos narcotraficantes, que han llegado al punto de tomar participación en política y en el desenvolvimiento del conflicto (*Madariaga, 2006, P. 43*); conflicto que no es nuevo en esta región santandereana, porque se remonta a los procesos de colonización con la apertura de esta región a economías campesinas con agricultura de subsistencia y, algunas veces, para el mercado local. Desde la época de la colonización, las disputas entre campesinos, terratenientes y colonos por la tenencia de la tierra ha sido el eje de conflictos y tensiones constantes, que, después de muchos años, el Gobierno ha sido incapaz de resolver.

A mediados del siglo XX, el conflicto agrario se mezcló con la huelga laboral de los obreros petroleros en Barrancabermeja, y se convirtió en caldo de cultivo propicio para la aparición de los primeros brotes de los grupos guerrilleros, como el ELN, el EPL y las FARC. Ante el descontento de la clase obrera, el aumento de la pobreza, la exclusión y la desatención por parte de los centros de poder, las guerrillas tomaron posesión en ciertas zonas estratégicas, desde donde promovieron acciones que les permitieron crecer en número de combatientes, situación que preocupó a la clase política y la obligó a tomar medidas estratégicas para seguir el juego de la guerra. Adoptaron el combate con las mismas estrategias guerrilleras, razón por la que en las mismas zonas dominadas por los insurgentes hicieron su aparición los grupos paramilitares, y las balas serían las únicas voces que se oirían, por encima de la razón. Así, Barrancabermeja entraría a engrosar las cifras estadísticas del país como la ciudad con más hechos violentos para la época.

El problema agrario no es reciente, y no es exclusivo de la zona del Magdalena Medio santandereano. Desde 1934, “las luchas por los baldíos se había convertido en un problema nacional, que difería con los terratenientes, quienes atribuían el malestar campesino a agitadores extraños” (*Legrand, 1988, P. 185*). La administración nacional veía en los disturbios rurales la expresión social del problema agrario. El Ministerio de Agricultura vinculaba el origen de los conflictos por la tierra a la

existencia de predios muy grandes sin explotar y consolidados ilegalmente (*Legrand*). Ante esta situación, el Ministerio planteaba que la solución a tal conflicto era reivindicar los baldíos y ponerlos a producir para explotar las tierras incultas<sup>72</sup>. La teoría de la profesora Legrand se complementa con la del antropólogo Barbosa Estepa, quien argumenta que en la problemática de tierras prevalece el más fuerte<sup>73</sup>.

Finalmente, y con los diversos conceptos expuestos, se concluye que los conflictos agrarios han sido politizados y el Gobierno ha propuesto alternativas sustentadas por los cambios en la economía mundial. Los intereses económicos siempre han girado en torno a procesos de modernización; se ha dejado de lado la problemática agrícola del pequeño aparcerero, lo que ha llevado a una prolongación del conflicto con los mismos protagonistas, pasando de generación en generación, al punto de llegar a considerarlo como una costumbre cultural, hereditaria y tradicional.

Al Estado parece que no le interesa resolver el conflicto por la tenencia de la tierra. Las reformas agrarias, por lo general, han dejado excluida a la población campesina pobre. Son reformas que además de injustas son inconstitucionales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64: “Es deber del Estado promover el acceso a la propiedad de la tierra, de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...] Y la comercialización de sus productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y [la] calidad de vida de los campesinos (*Constitución Política de Colombia de 1991, 2010, P. 27*).

Las consecuencias de los graves conflictos por la tierra van tomando forma y tamaño cuando aparecen los diferentes grupos armados al margen de la ley. En la actualidad, en las diferentes regiones del país, continúan los mismos conflictos por la tierra, lo que ha derivado en una continua confrontación armada que ha puesto a los campesinos en una situación lamentable, porque se tornó en un asunto de vida o muerte. Al parecer, los colonos eran los culpables de los conflictos; sus problemas agrarios han sido la causa de la violencia en Colombia. Sin embargo, el verdadero culpable ha sido el Gobierno por no haber adoptado estrategias óptimas para la repartición equitativa de tierras<sup>74</sup>.

72 “En la disputa de baldíos a comienzos de los años 30, las dos tendencias de la ley colombiana respaldaron los títulos escritos y apoyaron a los cultivadores de la tierra [...] Una elección entre las aspiraciones de los terratenientes: aquí lo esencial era el desarrollo de la agricultura con base en grandes propiedades, lo que favorecía a los terratenientes, pero los intereses de los colonos no se tuvieron en cuenta; como alternativa, se hicieron parcelas familiares” (*Legrand, 1988, P. 186*).

73 “La ascendencia del colectivo sobre el individuo fue reemplazada por la imposición de la voluntad individual del “más fuerte” sobre la voluntad colectiva. La libertad y la autorreafirmación del individuo dentro del colectivo social, con base en sus capacidades, su coraje y su destreza, se convirtieron entonces en el nuevo principio sobre el que se construyeron las relaciones de poder, imponiéndose definitivamente la fuerza sobre el consenso, en una vorágine donde la comunidades resultaron expulsadas del territorio de origen y excluidas del juego del poder” (*Barbosa, 1992, P. 37*).

74 “En los primeros 40 años del siglo XX, se da inicio a la apertura del mercado mundial, se comienza un gran

Ahora, como si fuera poco, al conflicto por la tenencia de la tierra se suma el conflicto obrero de grandes multinacionales, como la Oil Company Petroleum. En Barrancabermeja, ante este panorama crítico, apareció en escena otro actor que vino a complementar los dos anteriores: el conflicto armado conformado por los diversos grupos guerrilleros que hicieron su aparición en los años sesenta. Desde sus orígenes, las FARC tienen presencia en Santander; no en vano Cimitarra y sus alrededores fueron uno de sus primeros frentes de expansión nacional. Ya durante la década de 1980, este grupo insurgente se expandió hacia el Magdalena Medio y la zona andina, donde mantuvo su dominio durante la década de 1990, en razón de la ampliación de los cultivos ilícitos. Por su parte, el ELN nació y se consolidó en San Vicente de Chucurí y Simacota. Tras su repliegue en la década de 1970, esta guerrilla resurgió en las fronteras de Santander con Norte de Santander y Cesar, y se especializó en el ataque a las zonas donde se desarrollaba la industria petrolera. Por la inercia de estas circunstancias, Santander también se vio involucrado en el surgimiento de los grupos paramilitares en la década de 1980, con los primeros focos contrainsurgentes irregulares en el Magdalena Medio. Efecto de su avance en zonas de antiguo dominio guerrillero y la apropiación de nuevas zonas estratégicas, estos grupos paramilitares lograron un rápido ascenso hasta consolidarse como el tercer actor en conflicto (*Legrand, 1988*).

Si la violencia es el principal problema social y económico de Colombia, el desplazamiento forzado es sin duda una de sus secuelas más complejas. Este fenómeno evidencia una ruptura en la relación autoridad-comunidad, de fuertes implicaciones en la gobernabilidad social del territorio y la territorialidad, pues incrementa las responsabilidades estatales y dificulta el acatamiento del poder.

#### **4.1 Análisis del desplazamiento forzado y la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en Santander**

Oficialmente el desplazado se define como:

Alguien que ha sido forzado a emigrar dentro del territorio nacional, abandonando su lugar de residencia o actividades económicas regulares porque su vida, seguridad física o libertad personal se han visto seriamente afectadas o están bajo amenaza directa por alguna de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios internos y

---

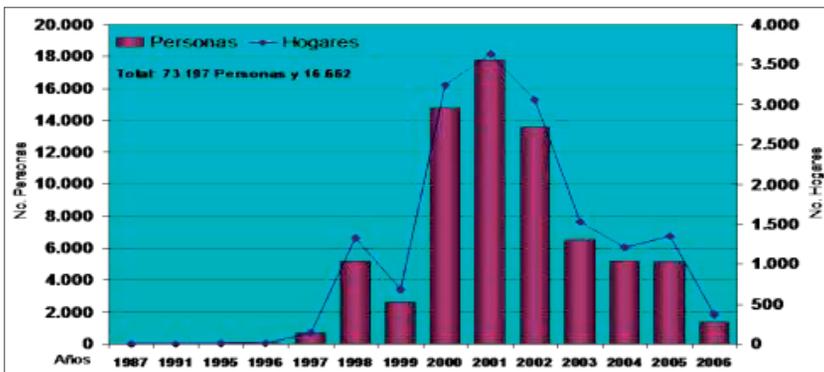
auge de inversión extranjera, la explotación del petróleo, el trazado de vías y la fundación de ciudades como Barrancabermeja. Este desarrollo económico trae como consecuencia el aumento de la población, lo que va generando nuevos conflictos sociales, conflictos entre terratenientes y empresas extranjeras por la posesión y [la] explotación de grandes extensiones de tierra; conflictos entre colonos [que] pasarán a ser obreros, y con ellos surgen los problemas en torno a cuestiones laborales con las empresas extranjeras en los departamentos de Santander y Cesar" (*Prada, 2006, P. 170*).

tensión, violencia generalizada, violación masiva de los derechos humanos, violaciones del derecho internacional humanitario u otras circunstancias que resultan de las anteriores situaciones (*Ministerio de Defensa Nacional, s.f., Párr. 1 – 5*).

Con un considerable desfase respecto al desarrollo de los hechos, el Estado colombiano solo reconocería oficialmente la problemática del desplazamiento hasta 1997, con la promulgación de la ley 387 y el consecuente establecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), punto de encuentro de distintas entidades públicas, privadas y comunitarias en la formulación de políticas y medidas de prevención y atención del desplazamiento forzado (*Hoyos, 2002*). Para coordinar y apoyar las labores de dicho sistema, se creó la Red de Solidaridad Social (RSS), entidad que empezó a cuantificar e identificar a las poblaciones desplazadas mediante el Sistema Único de Registro (SUR).

En forma simultánea a la expansión del desplazamiento forzado en los años ochenta, el territorio santandereano se constituyó en receptor de población desplazada por la violencia, en su mayoría concentrada de las zonas adyacentes del nororiente colombiano. Según las cifras del SUR (véase el gráfico No. 33), el arribo de poblaciones desplazadas a Santander empezó a ser significativo a partir de 1998, cuando inició una tendencia progresiva que alcanzó su cima en el año 2001, y recientemente se ha invertido en forma notoria.

**Gráfico No. 33** Tendencia del desplazamiento en Santander, personas y hogares recibidos, 1987 – 2006



Los datos estadísticos que presentan las organizaciones encargadas del control y la protección de las personas en situación de desplazamiento forzado en Santander son contradictorios, sobre todo en lo relacionado con el número de población desplazada; lo único que puede afirmarse con certeza es que el número de personas desplazadas en los últimos diez años ha ido en aumento, según los análisis presentados por organizaciones como Acnur, Codhes y Compromiso.

Las instituciones del Estado, por su parte, también presentan sus análisis y datos estadísticos, aunque se observa que estas organizaciones tratan de minimizar el problema que causa el desplazamiento forzado y la situación de vulnerabilidad en que se encuentra esta población. Las cifras sobre el desplazamiento son tema de profundos debates en la opinión pública colombiana. Según algunas ONG y algunos académicos versados en el tema, las cifras oficiales desestiman la problemática real del desplazamiento y pretenden proyectar una aparente disminución de este como un éxito de la gestión gubernamental (*Desacuerdo entre Gobierno...*, 2009). Aunque no dan crédito a estas versiones, las autoridades estatales sí han reconocido el subregistro de población desplazada debido a que por diversos motivos muchas personas no realizan las denuncias ante las entidades correspondientes. Las diferencias radican en los espectros de apreciación, por ejemplo, la información del Codhes evidencia registros diferentes porque mide también los reportes sobre desplazamientos de las personerías municipales, Defensorías del Pueblo y parroquias.

Toda medición de fenómenos violentos en el contexto de un conflicto armado presenta dificultad, no solo por la ausencia de información, sino por los datos y las fuentes poco transparentes en algunos casos relacionados con los datos de las acciones militares, de paramilitares, de las guerrillas y de la Policía. Existe dificultad en aproximar datos por la diferencia que presentan los indicadores; todo depende de quién presenta la información y lo que se quiere medir<sup>75</sup>.

Esta sería una forma de minimizar el conflicto; es por esta razón que el presente análisis en términos conceptuales no pretende evidenciar el control, sino la presencia de los grupos armados que causan desplazamiento forzado.

**Tabla No. 34** Reporte desplazados en Santander, 1999 – 2005

Año	Número de desplazados
1999	22.736
2000	8.264
2001	10.427
2002	10.624
2003	6.621
2004	11.731
2005	13.296

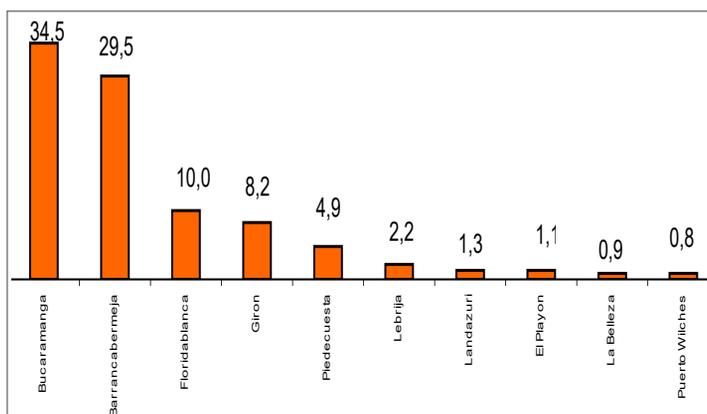
**Fuente:** Informes Codhes.

<sup>75</sup> "Dicha incongruencia de información permite dos interpretaciones: Por un lado se puede apreciar a un grupo armado no estatal que posee el control absoluto de una zona y que (no es retado por otro grupo), por lo tanto parece que no es necesario llevar a cabo acciones violentas (posee dominio del área); de igual forma puede suceder que al tener el monopolio de la información, impide que se registre su accionar violento (como sería el caso de la represión); o bien puede interpretarse como no presencia de los grupos armados, es decir como una ausencia de conflicto" (*Granados, Restrepo y Sánchez, 2009, P. 206*).

Aunque se presenten disparidades y contradicciones entre las distintas cifras en general, y como lo ponderan las experiencias cotidianas, es claro que en Santander se han establecido dos focos problemáticos de asentamiento de población desplazada por la violencia: Barrancabermeja y los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, los principales centros urbanos del Departamento (véase el gráfico No. 34). Estas circunstancias comportan unas responsabilidades para las autoridades gubernamentales de estos municipios, establecidas en el marco jurídico y organizativo promulgado por el Estado para el caso.

A pesar de ser el primer precedente institucional de reconocimiento a la problemática, en términos prácticos, la ley 387 se mantuvo inactiva hasta que el decreto 2569 del año 2000 estableció disposiciones orientadas a evitar la dispersión institucional en la atención de la población desplazada y garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones estatales para con estos individuos en condición de vulnerabilidad.

**Gráfico No. 34** Municipios receptores de población desplazada en Santander, 2006



**Fuente:** Sistema Único de Registro (SUR) y Red de Solidaridad Social (RSS).

Sin embargo, las denuncias de los desplazados y las dificultades de orden público en sus asentamientos pusieron en evidencia profundas falencias en la política de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado en Colombia. El aspecto más complejo era la ausencia de un enfoque integral de protección de los derechos de la población afectada y de medidas concretas tendientes a la reparación moral y material. En respuesta a las tutelas interpuestas por diversos grupos de población desplazada, la Corte Constitucional emitió en 2004 la sentencia T-025, donde declara un estado de situaciones inconstitucionales al respecto. Debido a las implicaciones legales de esta determinación y los posteriores autos emitidos por la

Corte para verificar su cumplimiento, la política pública de atención al desplazamiento debió reformularse y ampliarse en todos sus niveles. En especial, se ha priorizado la implementación de un enfoque de derechos y la atención diferencial, según las prioridades de los diferentes grupos poblacionales (mujeres, discapacitados, ancianos, población infantil y grupos étnicos). Pero también se reconoció que en muchos casos las entidades territoriales no asumen, o no pueden asumir, sus responsabilidades en la prevención del desplazamiento y la atención a esta población. En consecuencia, se ha generado un recargo y una dependencia con las agencias y los programas del Estado central. Los autos 052 de 2008 y 007 de 2009 demandan a los departamentos y a los municipios la identificación efectiva de sus necesidades y los resultados en la atención de la problemática del desplazamiento en sus jurisdicciones; también exige la aplicación de prácticas interinstitucionales coordinadas para facilitar la atención integral de las poblaciones desplazadas<sup>76</sup>.

La principal herramienta ideada para el acatamiento de estas disposiciones es el Plan Integral Único (PIU), un ejercicio de planeación estratégica elaborado en los espacios de concertación locales (mesas de trabajo, comisiones temáticas y comités) y avalado en los comités departamentales y municipales de atención a población desplazada y vulnerable por la violencia (*Gobernación de Santander, 2007*). Tras la concreción de un trabajo iniciado en el año 2005, el departamento de Santander adoptó su PIU en el año 2007. En líneas generales, este documento representa el balance más vigente sobre la problemática del desplazamiento en Santander, y tiene como valor agregado las importantes interacciones entre entidades gubernamentales y sociedad civil plasmadas en sus formulaciones.

Para el cuatrienio 2008-2011, el PIU Santander contempla:

Abordar con mayor profundidad el tema de la coordinación institucional, extendiendo su influencia al resto del Departamento; así, promueve generar un acercamiento más legítimo frente a la población desplazada, en especial hacia sus bases sociales, y lograr mayor sensibilidad y responsabilidad de las administraciones locales y entidades del sistema local de atención frente a las respuestas que requiere la población desplazada; todo dentro del marco general de la Política Pública para el Desplazamiento Forzado en el departamento de Santander, acto legal de la Asamblea Departamental que muestra la importante gestión política adelantada por el equipo PIU y la Secretaría de Gobierno Departamental (*Gobernación de Santander, 2007, P. 16*).

En tales circunstancias, el seguimiento y la verificación de estas formulaciones debe ser una prioridad para todos los actores involucrados en la problemática del desplazamiento en territorio santandereano.

<sup>76</sup> Corte Constitucional: Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Años 2008-2009. En: Vértice. Revista del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. No. 3 (*mayo de 2009*).

Este análisis corresponde a la atención del desplazamiento forzado cuando los hechos se han consumado, pero está claro que el aspecto clave para afrontar dicha problemática de forma definitiva radica en evitar su desarrollo original. Bien sabido es que ello es posible mediante la intervención a gran escala de la fuerza pública en zonas de riesgo de desplazamiento y un efectivo apoyo socioeconómico estatal a las comunidades involucradas. Ahora bien, para restaurarle el goce de sus derechos a la población ya desplazada, el retorno o la reubicación son las opciones menos costosas para el Estado colombiano, pues tradicionalmente la intervención social con estas comunidades ha adquirido una dinámica asistencialista que pone al desplazado en una posición pasiva (*Fernández, 2003*).

En su experiencia de atención al desplazamiento forzado, el Estado colombiano ha identificado puntos clave para implementar los procesos de retorno de las poblaciones desplazadas. Entre ellos, se destacan la promoción y el establecimiento de redes ciudadanas de apoyo para la recuperación del tejido social en los lugares de retorno; el impulso a proyectos de desarrollo regional acordes con las potencialidades del territorio que integren la inversión pública, privada e internacional, y la recuperación de los bienes abandonados de manera forzada o su restitución con unos nuevos de la misma condición. Recientes estudios han demostrado que despoblar territorio es una estrategia de los grupos armados ilegales para fortalecer su control territorial y apropiarse de los mejores recursos naturales. Al entender el retorno o la reubicación como el escenario ideal para la reparación definitiva de las poblaciones, sin duda el acceso a la tierra se constituye en un aspecto definitivo, pero no debe limitarse a la entrega circunstancial de terrenos, sino orientarse a una política integral para la protección de la población civil.

En caso de que no sea posible el retorno, o los afectados opten por la reubicación, las estrategias propuestas se orientan al fomento de microempresas o empresas de trabajo asociativo, la integración de la población desplazada a los mercados laborales productivos y la capacitación y fortalecimiento del capital humano con énfasis en poblaciones especiales, como discapacitados, mujeres, menores y grupos étnicos (*Hoyos, 2002*). Dichas experiencias se han replicado en diversas zonas del país, pero al parecer su impacto no ha sido proporcional a las dimensiones de la problemática del desplazamiento. Algunas alternativas para mejorar su efectividad son: generar incentivos para los municipios receptores de población desplazada para que estos grupos humanos no sean concebidos como una carga adicional y se descuiden sus necesidades; aprovechamiento efectivo de los recursos que puedan aportar organismos multilaterales y de cooperación internacional, y orientación integral a los desplazados para que identifiquen sus aptitudes y potencialidades laborales, de modo que puedan articularse al mercado laboral, bien sea de forma directa o través de programas de capacitación del SENA.

En Santander, no son muy conocidos los procesos de retorno de poblaciones desplazadas. Tal procedimiento enfrenta serias dificultades por la escasez de terrenos aptos (práctica y legalmente), al igual que por la ausencia de alternativas productivas que garanticen condiciones de vida dignas a estos individuos. Es necesario considerar que, por la vigencia del conflicto, en un número considerable de casos no existen las condiciones para garantizar efectivamente los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad en los procesos de retorno; tampoco se cuenta con el concurso de un equipo interdisciplinario de expertos que ayude a identificar opciones económicas viables para estos grupos de población, según sus habilidades y potencialidades.

Tanto la dirigencia política como la sociedad santandereana deben entender que el estado de circunstancias que rodea la problemática del desplazamiento en Colombia es el más fiel reflejo de una crisis humanitaria. Las líneas de acción contempladas por las políticas de atención humanitaria en los estándares internacionales se centran en la seguridad alimentaria, la salud, el transporte, la protección y la seguridad, el alojamiento, la atención educativa y la participación-organización. No basta ir muy lejos para reconocer que en Colombia, como en Santander, el acceso efectivo de las poblaciones desplazadas a estos beneficios no es realmente satisfactorio. Además, los individuos involucrados en el conflicto armado, que se ven obligados a desplazarse de sus lugares originarios de residencia para preservar sus vidas, ven vulnerados sus derechos fundamentales con la ineficiente atención que les brinda el Estado colombiano.

Los factores en juego abarcan una gran multiplicidad de instancias que van desde el impacto social y económico hasta aspectos tan sensibles como el desarraigo de su identidad y la desestabilización emocional ocasionada por el alejamiento no voluntario del espacio vital. El conflicto ha desarraigado una parte considerable de la población rural colombiana y ha roto las relaciones de vecindario que fundan las sociedades agrarias. Es indispensable entonces que la academia reconozca dicha problemática y se ocupe de hacer investigaciones que permitan conocer mejor las implicaciones del desplazamiento en la vida de quienes son desplazados y de las comunidades receptoras, con el fin de diseñar programas y proyectos que acierten en las problemáticas más sentidas de esta población.

Al ser un problema que supera los marcos del ámbito local, el desplazamiento forzado debe ser asumido tanto por el gobierno nacional como por los gobiernos locales y departamentales. Si bien el Gobierno nacional asume gran parte de las responsabilidades financieras para atender a la población desplazada, las responsabilidades administrativa e institucional recaen sobre los gobiernos locales.

La presión institucional y administrativa sobre los gobiernos locales es considerable debido a la ayuda que deben brindar a la población desplazada, y adicionalmente a los compromisos financieros en educación y salud que deben cumplir. Por lo tanto, es conveniente establecer si los municipios y los departamentos cuentan con la capacidad financiera, administrativa e institucional para asumir esta responsabilidad.

La pregunta que ha de formularse es si en Santander las autoridades gubernamentales y la sociedad civil realizan el máximo y el mejor esfuerzo para atender el problema del desplazamiento forzado, o si este sigue siendo visto como coyuntural y marginal, propio de sectores de población también marginales. Aunque en el momento puedan parecer utópicas las políticas de atención al desplazamiento en Colombia, deben también estas tener muy presente la llegada a un escenario postconflicto en el espectro de sus formulaciones. De modo que las propuestas deben superar el plano coyuntural de las circunstancias y preparar con la planificación requerida la llegada del postconflicto. Para ello, algunas consideraciones imprescindibles son:

- Incluir provisiones y mecanismos para devolver las tierras de la población desplazada en el proceso de negociación actual con las autodefensas y un eventual proceso de paz con la guerrilla.
- Clarificar la responsabilidad del Estado colombiano dentro de la ley de restitución de tierras, bienes inmuebles y propiedades de las poblaciones desplazadas.
- Conformar una comisión interinstitucional para coordinar adecuadamente la restitución de propiedades, que debe adelantar evaluaciones y monitoreo a su desarrollo.
- Diseñar programas de orientación legal a los desplazados para que gestionen los procesos de restitución de sus propiedades.
- Establecer un mecanismo de compensación para quienes finalmente no deseen retornar a sus lugares de origen.

El desplazamiento forzado como drama humanitario vulnera los derechos humanos de la población santandereana, máxime si se tiene en cuenta que el tema de la tenencia de la tierra (*Rojas, 1999*) es una problemática que se remonta a antiguas disputas. Son estas valiosas razones para buscar mecanismos que involucren a toda la sociedad en la solución de este problema.

La situación de la población desplazada en el departamento de Santander no es diferente de la de otros departamentos del territorio colombiano. Los motivos que obligan al desplazamiento son los mismos, pero se han agravado aún más en los últimos tiempos, debido a la presencia de grupos armados de desmovilizados de las autodefensas, quienes continúan su accionar violento. Así lo registran medios de comunicación que denuncian la presencia de estos grupos bajo la denominación

de Águilas Negras en los barrios orientales de Floridablanca y en el norte de Bucaramanga, así como en Barrancabermeja, Sabana de Torres, Rionegro, El Playón y el sur de Santander. El fenómeno de rearme de paramilitares se ha hecho muy fuerte en los departamentos de Santander y Norte de Santander y se extiende al sur del Cesar y a numerosos municipios del Magdalena Medio (*Compromiso Social, 2007*).

Son muchos los interrogantes, especialmente para las instituciones estatales, académicas y para toda la población en general. En este sentido, no están claras para los colombianos y menos para los campesinos desplazados las respuestas a las siguientes preguntas: ¿qué sucederá con sus tierras?; ¿qué sucederá con los actores del conflicto?; ¿qué estrategias tiene el Gobierno para solucionar las problemáticas de la violencia y el desplazamiento en Colombia?

La grave problemática de violencia y el desplazamiento de campesinos lleva a que en las grandes ciudades crezcan los cordones de miseria compuestos por hombres, mujeres y niños sin oportunidades de trabajo ni capacidades académicas para ejercer labor alguna, de forma que se someten al rebusque en las calles, la mendicidad, los negocios ilegales y la delincuencia.

Es de resaltar que por fin el Gobierno, tanto nacional, como departamental y regional, ha llegado a la conclusión de que la violencia no se encuentra en los actores, sino en la pobreza extrema en que se halla sumida la mayoría de la población colombiana, sobre todo la población desplazada que ha perdido sus oportunidades laborales y levanta a sus hijos dentro de la más absoluta miseria, sin ocasión de mejorar su nivel de vida, del forma que la miseria y la violencia pasan de generación en generación sin llegar jamás a una solución definitiva, y continúan sistemáticamente las violaciones al derecho a la vida y a la dignidad humana.

En Colombia, cada generación vive y siente la violencia que ha marcado su historia, que se repite una y otra vez; lo único que cambia son los actores, pero los resultados son los mismos: dolor, muerte, desolación y miseria; y las instituciones gubernamentales son las primeras en violar los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y la Constitución Nacional. Por ejemplo, tras la gravedad de los hechos de violencia ocurridos en Colombia, sobre todo en la zona de Santander y el Magdalena Medio, durante el año 2008, las fuerzas militares se vieron envueltas en escándalos por violación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, que los hace responsables de muertes, desapariciones forzadas y torturas; hechos que han desatado una crisis muy profunda en las instituciones militares, que han perdido credibilidad con sobradas razones.

A pesar de que el gobierno de Álvaro Uribe Vélez hizo algunos esfuerzos por la “Seguridad Democrática” con la creación de una Escuela de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario entre noviembre y diciembre de 2009; la capacitación en esta materia de cerca de cien mil hombres de las fuerzas militares; la ubicación de un inspector encargado de recoger denuncias de violación de derechos humanos en cada brigada, y la Ley de Inteligencia Nacional<sup>77</sup>, las denuncias sobre violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública son numerosas: “Según fuentes oficiales, mientras en 2006 se presentaron 177 denuncias, en 2007 fueron 1648, y a noviembre de 2008 eran 1318. La cifra sigue siendo alta, y más aún el impacto en la sociedad civil” (*Reformas que necesitan..., 2009, Págs. 4 - 5*)<sup>78</sup>.

Es necesario hacer una amplia y seria reflexión acerca de la problemática social que genera el desplazamiento forzado en Colombia, especialmente en algunas regiones donde las acciones de los violentos han provocado un mayor número de familias desarraigadas; tal es el caso del Magdalena Medio, en la zona que corresponde a Santander, Norte de Santander, Bolívar, Antioquia, Boyacá y Arauca.

A pesar de los diferentes datos estadísticos que arrojan las organizaciones encargadas del control y la protección de la población en situación de desplazamiento, es difícil afirmar o desmentir el verdadero número de esta población; lo único que puede afirmarse con certeza es que esta cifra en los últimos años ha ido en aumento, según lo manifiestan los análisis realizados y divulgados recientemente por Acnur y la Consultoría para los Derechos Humanos (Codhes). El gobierno, por medio de la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República (RSS), administra el Sistema Único de Registro (SUR), en el que debe inscribirse a la población desplazada para acceder a la oferta de atención estatal. De acuerdo con la información suministrada por SUR, “entre septiembre de 1995 y junio de 2003, se han registrado 1 148 696 personas” (*Forero, 2003*). Esta es la cifra que el Gobierno reconoce formalmente como población en situación de desplazamiento forzado. Actualmente, el mismo Gobierno, por medio de la RSS, busca mecanismos para desvincular de estas cifras a aquellas personas que, según ellos, consideran que han recuperado su estabilidad social y económica. De tal forma, según los planteamientos del Gobierno, los datos de las cifras registradas pueden ser menores.

77 Esta ley tiene como meta fijar límites, fines y principios de las actividades de inteligencia que busquen fortalecer y crear garantías para los ciudadanos. Otra meta del Gobierno está enfocada en la formación académica de los miembros de la Escuela Superior de Guerra, la Escuela Superior de Policía, la Universidad Militar, las Escuelas de Cadetes y Escuelas de Armas, con el propósito, según los mandos militares, de que sean convertidas en verdaderas unidades, en espacios de crítica y libertad de carácter para debatir problemas como el de los derechos humanos. Véase: *Reformas que necesitan las fuerzas militares*. En: Hechos del callejón. Revista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. No. 43 (Febrero de 2009, P. 4 - 5).

78 La situación de la fuerza pública ante la violación de los derechos humanos es tan compleja que pareciera que esta va por dos caminos paralelos: uno, orientado a formar derechos humanos, y otro, en el que se impone la irracionalidad y el absurdo de la fuerza, ya que aquellos que encargados del monopolio de las armas no respetan la vida ni la dignidad humanas.

Sin embargo, el mismo Gobierno acepta que “algunas personas desplazadas no se inscriben en el SUR”: en realidad, no lo hacen por múltiples razones. La primera es el miedo, el temor a dar información a entidades públicas, porque sienten desconfianza del mismo Gobierno, sobre todo de las fuerzas armadas. Una segunda razón está relacionada con el anonimato: algunas personas desplazadas prefieren no ser víctimas del asedio y la discriminación. En tercer lugar, no se inscriben porque no ven las posibilidades de recibir ayuda eficaz a corto plazo por parte de las diferentes organizaciones no gubernamentales, como del mismo Estado, que trata de ocultar la realidad de la población desplazada; sin embargo, el problema existe y crece, y es el Estado el encargado de hacer visible la población desplazada por medio de la prevención de este flagelo, y brindando soluciones mediante propuestas y políticas concretas.

Si se confrontan los datos del SUR con los datos estadísticos que presenta Codhes, se puede establecer una gran diferencia: Codhes afirma que “desde 1985 hasta 2002, el número de población en situación de desplazamiento y registrada es de 2 914 853” (Forero, 2003, P. 2).

Dentro de esta situación de diferenciación de cifras, se enmarcan la problemática y la conceptualización de gobernabilidad social, que involucra a la sociedad civil: “Las organizaciones sociales se centran en la participación ciudadana y la articulación de intereses entre los actores de un territorio para hablar de gobernabilidad, y justifican con este concepto sus acciones ciudadanas y participativas” (Forero, 2003, P. 2). En efecto, dentro de este marco de análisis, el concepto de gobernabilidad social incluye programas de desarrollo y paz que interviene en varias regiones colombianas, con lo que se cumple con los derechos consignados en la Constitución de 1991, en la que se declara que Colombia es un Estado Social de Derecho, que debe fomentar la apropiación de una institucionalidad pública y privada con una apropiación del liderazgo político y social mediante la capacidad organizativa, de gestión y articulación social y comunitario.

## **4.2 Antecedentes históricos**

El problema del desplazamiento en Colombia tiene una magnitud enorme con graves efectos económicos, políticos, sociales, demográficos, y hasta culturales, dinámica que desde la década de 1950 es conocida como ‘La Violencia’. Las décadas cambian, pero la violencia persiste hasta nuestros días. La historia de Colombia siempre ha estado ligada a graves conflictos y tensiones sociales como producto de múltiples circunstancias. Desde las primeras décadas del siglo XX, la

lucha bipartidista entre liberales y conservadores obligó a un sector de la población a desplazarse, armarse y conformar los primeros “comandos armados”, en defensa de la vida; grupos armados que más tarde se darían a conocer como guerrillas. Los primeros grupos se formaron en el Tolima y los llanos orientales. Las guerrillas tolimenses siguieron en el conflicto armado con el nombre de Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC); los grupos de los llanos orientales firmaron un pacto de amnistía con el Gobierno en 1953, y regresaron a la vida civil. Sin embargo, después nacerían otros grupos armados, como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), cuya principal táctica fue buscar zonas de asentamiento en diversas regiones estratégicas del territorio colombiano, que les permitiera adquirir solvencia económica, expandirse y ejercer dominio territorial.

Las primeras guerrillas estaban conformadas por mujeres y hombres surgidos de la población campesina, y su propósito era defender la propia vida. Al comienzo, no tenían mucha fuerza ni ambiciones políticas, pero la represión del Gobierno, en lugar de debilitarlos, los fortaleció; ante todo porque al buscar pactos de amnistía, el Estado no brindó garantías ni soluciones a sus requerimientos, que eran simples. Poco a poco, ampliaron su accionar; su estrategia en la guerra se modificó y ganaron la simpatía de los habitantes de algunas regiones colombianas, entre ellas, el Magdalena Medio, zona importante por su posición geográfica y económica, aunado a la extracción petrolera. De esta manera, cambiarían su posición ideológica, estrategias y ambiciones políticas con una marcada prioridad económica. El Magdalena Medio ha registrado históricamente una alta incidencia de luchas sociales, correspondientes a una tradición contestataria fuertemente arraigada en el imaginario regional y reforzada por numerosos discursos de índole política, e incluso académica (*Archila y Bolívar, s.f.*).

#### **4.2.1 Conformación de los grupos armados al margen de la ley.**

Históricamente, esta serie de acciones violentas y de conflictos entre los diversos grupos armados ha influido de forma directa en el desarrollo económico del país. La violencia generada desde los mismos partidos políticos por la apropiación de la tierra ante una pésima propuesta de ‘Reforma Agraria’ y los conflictos ocasionados por intereses económicos han sumergido al país en una crisis que tuvo un cambio radical en 1948. A partir de esta fecha, se desencadenó el conflicto armado bipartidista: los terratenientes armaron a sus peones y los obligaron a hacer parte del conflicto armado mediante la conformación de los primeros comandos alzados en armas, pero, ante el transcurso de los hechos, estos comandos rápidamente fueron abandonados por sus jefes, terratenientes y políticos, y quedaron aislados en

la clandestinidad, con las armas en las manos y en medio de la represión provocada por parte del gobierno de Mariano Ospina Pérez.

A continuación, se hará una breve descripción de los grupos insurgentes con presencia en el departamento de Santander:

**Ejército de Liberación Nacional (ELN):** Los orígenes de los llamados, y más popularmente conocidos, Elenos se encuentran en San Vicente de Chucurí (Santander). Si se remonta a 1929, se encontrará que San Vicente de Chucurí, en pleno proceso de colonización intrarregional, y con una gran producción agrícola, fue terreno propicio para una insurrección bolchevique. Posteriormente, en 1950, se organizaron guerrillas liberales conformadas por Rafael Rangel, y en 1960 fue el surgimiento del Ejército de Liberación Nacional, ELN. Algunos de los combatientes de la Guerra de los Mil Días, como Heliodoro Ochoa, fue a su vez padre de Heliodoro Ochoa, quien fue fundador del ELN. De igual manera, Pedro Rodríguez fue el padre de Nicolás Rodríguez Bautista (alias Gabino, jefe del ELN). Estos antecesores generacionales fueron partícipes de las guerrillas liberales de Rafael Rangel, de modo que la mayoría era familiar de los primeros fundadores del ELN.

El Ejército de Liberación Nacional aparece con una nueva violencia de tipo revolucionario (Cuba). Su ideología radica en una violencia autojustificada con demandas radicales de transformación social y con una perspectiva de carácter nacional. Es un movimiento guerrillero soportado en un tejido de solidaridades y apoyos regionales, con dos facetas, una campesina y otra universitaria, y un gran impacto con la unión de la Audesa (Asociación Universitaria de Santander), un movimiento estudiantil de masas. Se conformaron núcleos de estudiantes que se planteaban con seriedad la búsqueda de alternativas políticas nuevas para hacer trascender su accionar político más allá del ámbito de la lucha universitaria.

El 4 de julio de 1964, apareció el ELN en San Vicente de Chucurí, cuya situación histórica era propicia para sus actividades. En esta misma fecha, se realizó la toma de Simacota y, a su vez, aparecieron el 'Manifiesto de Simacota' y la Declaración Programática del ELN, documentos y fuente primaria de sus orígenes y planteamiento de forma y búsqueda de caminos para la transformación del país con un claro arraigo de grupos campesinos, obreros y estudiantiles<sup>79</sup>.

---

79 "Esta guerrilla no fue un movimiento eminentemente campesino, ni fue el producto de la organización militar de la resistencia campesina; sus principales cuadros pertenecían a la clase media urbana, en especial estudiantes. El ELN, más que aprovechar las condiciones subjetivas sociales de la región, localiza allí su acción dada la condición político-militar de ausencia de autoridad del Estado; además, dada su condición estratégico-militar, por estar ubicada en el corazón de Colombia" (*Rementería, 1986, P. 340*).

Así, puede decirse que tiene una raíz rural en San Vicente de Chucurí, una raíz urbana en Bucaramanga y una raíz sindical en Barrancabermeja con la Unión Sindical Obrera (USO). La raíz rural estaba conformada por colonos de El Carmen de Chucurí, entre ellos, Rafael Rangel, Heliodoro Ochoa (*Movimiento Bolchevique de 1929*) y Nicolás Rodríguez Bautista. Sus inicios están marcados por el “foquismo”<sup>80</sup> de Cuba y el voluntarismo del Che Guevara: “No debe esperarse el cambio; debe generarse el cambio”. Como conclusión, son los hombres y las mujeres quienes deben generar las condiciones económicas y políticas para la transformación social<sup>81</sup>, y eso es precisamente lo que buscó el “foquismo”: apoyo a la guerrilla por medio de colaboración en las siembras, faenas, educación, salud e inversiones de desarrollo social en una zona de colonización, y desprotegida por el Estado.

En 1965, se dio la toma de pueblos y se redujo la esfera de acción del Estado en la zona de San Vicente de Chucurí. Posteriormente, en 1973, se llevó a cabo la Operación Anorí por parte del Gobierno: fue una clara derrota militar del ELN. Sus diez sobrevivientes fueron encarcelados. No obstante, en 1974, empezó una nueva fase con la impronta del cura español Manuel Pérez Martínez. Se creó una nueva ideología para el ELN, consistente en un replanteamiento socialista, cooperación y ayuda mutua que hizo que se convirtiera en el “Ejército del Pueblo”, con una economía propia que dejaba la economía marginal (corporativismo, responsabilidad común de los miembros de partido). Su economía empieza a buscar recursos a partir de la ganadería extensiva (vacunas, secuestros) para evitar el costo social que desplaza campesinos y redistribuye el ingreso social. Posteriormente, conformaría cinco frentes: Frente de Guerra Norte, Frente de Guerra Nororiental, Frente de Guerra Noroccidental, Frente de Guerra Central y Frente de Guerra Suroccidental (*Pinilla, Pérez y Puentes, 2003*).

El Ejército de Liberación Nacional, históricamente, ha sido más un partido político con armas que una organización de tipo militar, porque le ha apostado más a la acción política que a la consolidación de un ejército guerrillero. Esta característica la hace diferente de las FARC, que se ha ocupado más por establecer un ejército guerrillero para acceder al poder por medio de la fuerza, sin preocuparse de lograr acuerdos políticos. Otra característica del ELN es su sensibilidad hacia las transformaciones políticas nacionales e internacionales, que lo ha llevado a identificarse con el ascenso

---

80 Teoría revolucionaria inspirada por Ernesto “Che” Guevara en su libro “La guerra de guerrillas” donde señaló la importancia de no esperar a que se dieran todas las condiciones para realizar la revolución y por el contrario iniciar acciones a partir de un pequeño foco, sobre la base social del campesinado, y desarrollar las prácticas de la guerra de guerrillas hasta obtener el levantamiento de las masas.

81 Los integrantes principales del ELN en 1963 eran Víctor Medina Morón, Heriberto Espitia, Heliodoro Ochoa, Libardo Mora Toro (alias ‘el Santo’), Juan de Dios Aguilera, Fabio Vásquez Castaño, Jaime Arenas Reyes (autor de ‘La guerrilla por dentro’), Nicolás Rodríguez Bautista (alias ‘Gabino’), Manuel Vásquez Castaño, Luis José Solano, Domingo Leal, Hernán Moreno y Jacinto Bermúdez.

de las fuerzas de izquierda en América Latina como una opción de participación política (Cfr. *Pinilla, Pérez y Puentes, 2003*).

El principal objetivo del ELN es “la liberación nacional colombiana, uniendo a liberales y conservadores para hacer un solo frente, y unidos derrocar a la oligarquía de estos dos partidos” (*Sancho, 2000, P. 74*).

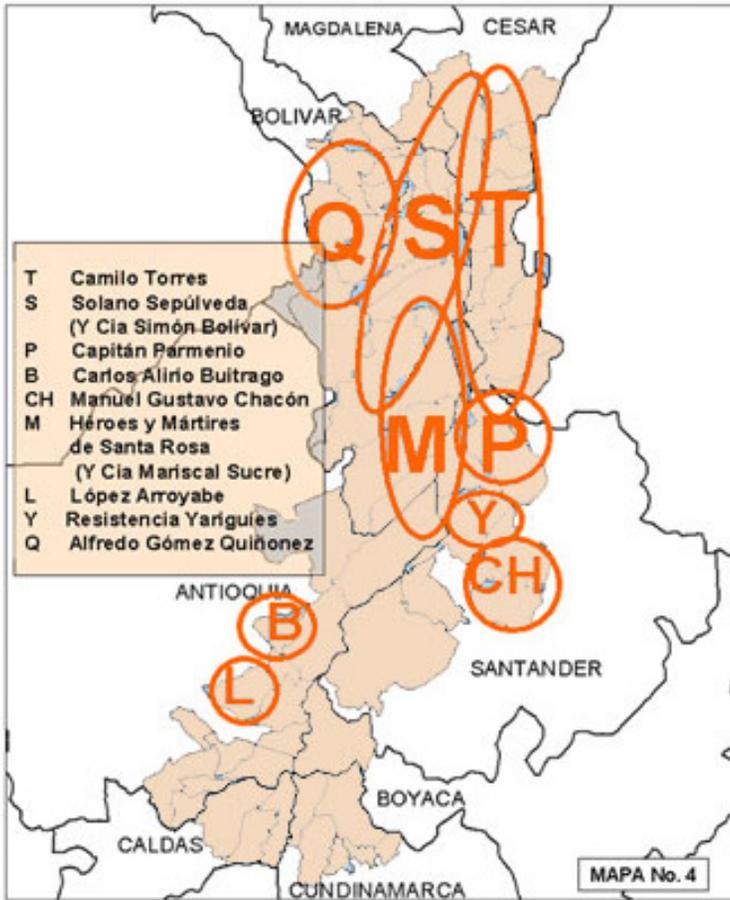
Como gran conclusión, se tiene que el territorio santandereano era propicio para la creación de un grupo insurgente como el ELN por las siguientes causas:

- Tradición de lucha del pueblo santandereano
- No existían grupos bandoleros que pudieran ser causa de confusión para las gentes
- Terreno óptimo para la guerra de guerrillas
- Un ulterior desarrollo permitiría controlar la zona petrolera más rica del país, el Ferrocarril del Magdalena y el movimiento obrero de mayor importancia nacional
- Especiales condiciones revolucionarias del estudiantado de la UIS

Actualmente, este grupo guerrillero tiene 48 frentes y 7 compañías con presencia en 22 departamentos; históricamente, su epicentro de actividades ha estado arraigado en las zonas del Catatumbo (Norte de Santander), en el sur de Bolívar, Arauca, Cesar, Antioquia y Santander. Tiene establecidos núcleos de operaciones en las mismas zonas, porque entre los años ochenta y noventa esta guerrilla tuvo un vertiginoso ascenso con el Frente Camilo Torres, que se expandió hacia todo el departamento del Cesar. También establecieron operaciones terroristas con la constitución de los frentes José Solano Sepúlveda (sur de Bolívar), Capitán Parmenio (Santander), José Antonio Galán (Antioquia), Diego Cristóbal Uribe (Barrancabermeja), Carlos Alirio Buitrago (Antioquia), Manuel Gustavo Chacón (Barrancabermeja y sur del Cesar), Fernando López Arroyave (Magdalena Medio antioqueño), Héroes y Mártires de Santa Rosa (sur de Bolívar y Puerto Wilches), Resistencia Yariquíes (Barrancabermeja y Sabana de Torres) y el Frente Alfredo Gómez Quiñones en la Serranía de San Lucas.<sup>82</sup> Según se evidencia en el siguiente mapa, el Magdalena Medio tiene una fuerte dominación territorial por parte del ELN, con frentes estratégicamente ubicados, y cuyo objetivo principal es la economía petrolera.

82 Cf. (en línea) <http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/documents/2010/Estu-Regionales/04-03-regines/magdalena-medio/cap1.htm>

**Mapa No. 24** Frentes del ELN en el Magdalena Medio



Fuente: En línea [www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/documentos/2010](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/publicaciones/documentos/2010).

**Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP):** Las FARC es el grupo guerrillero más antiguo del mundo. Sus inicios se remontan a la crisis política de 1948, cuando grupos de campesinos sin ideología política, pero obligados a buscar estrategias de resistencia para salvar la vida, conformaron guerrillas en el departamento del Tolima<sup>83</sup>.

Colombia ha sido un país violento por naturaleza. Basta remontarnos a la renombrada época de La Violencia que surgió en 1948 con el magnicidio de Jorge

<sup>83</sup> "Es una guerrilla que en lo subjetivo responde a los intereses campesinos en el conflicto de estos con los terratenientes y que, además, está dirigida y conformada por campesinos: campesinos sin tierras, asalariados agrícolas desocupados que aspiran a la tierra o simplemente por la población marginal de la región, que toma esta actividad como una manera de sobrevivir. A diferencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), las FARC entran a resolver, en la medida de lo posible, las necesidades inmediatas de tierras de los campesinos" (*Re-mentería, 1986, P. 342*).

Eliécer Gaitán y recordar los conflictos y enfrentamientos entre “cachiporros” y “godos” o “chulavitas” y liberales. De allí surgieron algunos movimientos guerrilleros como tal, más exactamente las denominadas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), con el liderazgo de Pedro Antonio Marín Bernal, más popularmente conocido como Manuel Marulanda Vélez, Tirofijo o el Barcino, quien había sido desde niño miembro de algunos grupos de bandoleros en la zona del Tolima. Manuel Marulanda Vélez desde adolescente ingresó como bandolero y formó la guerrilla. Sus orígenes se encuentran en la zona sur del departamento del Tolima desde mediados de los años cincuenta. A través de su historia, han propugnado por una reforma agraria y nunca se han sometido a un desarme total del grupo, a pesar de haber participado en diversos diálogos de paz con diferentes gobiernos. Actualmente, controlan grandes extensiones de tierra en los departamentos de Cauca, Guaviare y Caquetá, donde tienen el cuidado de zonas cultivadas con coca. De allí, de la alianza con los grupos narcotraficantes, han logrado tener beneficios económicos y alcanzar una estructura administrativa, económica y militar más fuerte.

Desde finales de 1998, se vincularon a un tedioso proceso de paz con el gobierno de Andrés Pastrana, para lo cual solicitaron el despeje de algunos municipios en donde ejercieron control político y social. Sin embargo, durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y el actual de Juan Manuel Santos, han visto desmembrada su ala ideológica con la muerte de Manuel Marulanda Vélez, además golpeada con la muerte de Raúl Reyes, y el ala combativa está muy afectada con la baja de su más notable cabecilla, el Mono Jojoy. Las FARC han estado dirigidas por el Secretariado, conformado por siete miembros, y desde el fallecimiento de Tirofijo en el año 2008, pasó a ser su máximo líder Guillermo León Sáenz, alias Alfonso Cano, quien también fue dado de baja en el año 2011. Actualmente, se encuentra bajo el mando de Rodrigo Londoño Echeverri, alias Timochenko, y con miras a establecer contactos y diálogos de paz con el actual gobierno del presidente Juan Manuel Santos Calderón.

Hoy, poseen una estructura militar de aproximadamente 18 000 combatientes. El Ejército Nacional estima que “9000 de estos integrantes son combatientes armados y los otros 9000 son milicianos que cumplen trabajo de inteligencia y sirven de apoyo en labores de logística en pueblos y ciudades”<sup>84</sup>.

En el nororiente colombiano, se registra la presencia de diez frentes de las FARC, que incursionan en el departamento del Cesar y en una zona limítrofe entre Boyacá, Santander y Norte de Santander. El Bloque del Magdalena Medio cuenta con aproximadamente 573 guerrilleros, divididos en dos columnas móviles y

---

84 (En línea) [http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerzas\\_Armadas\\_Revolucionarias\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerzas_Armadas_Revolucionarias_de_Colombia) (citado el 8 de febrero de 2011).

varios frentes guerrilleros. Actualmente, las FARC hacen presencia en la región del Magdalena Medio con los frentes 33 (Catatumbo), 24 (Bolívar) y 29 (Santander).

**Ejército Popular de Liberación (EPL):** Otro grupo guerrillero que hizo presencia en el departamento de Santander fue el Ejército Popular de Liberación. Este grupo surgió el 17 de diciembre de 1967 en el noroeste colombiano, guiado por el Partido Comunista de Colombia, y bajo el mando de Francisco Caballero (EPL: 40 años de lucha..., 2007)<sup>85</sup>. Ha tenido influencia en la región del alto Sinú y San Jorge, y se ha extendido hacia las regiones del bajo Cauca y Urabá, en el departamento de Antioquia. Su estructura político-militar está conformada por la Dirección Nacional, integrada por 23 comandantes guerrilleros. Poseen frentes de guerra y áreas estratégicas organizados, a su vez, en frentes rurales y urbanos, así como frentes de milicias populares que cumplen labores de inteligencia de forma descentralizada (*Rementería, 1986*).

Los frentes de esta guerrilla cambian de región según la estrategia, porque los intereses económicos y poblacionales son de gran importancia para el logro de sus objetivos. Recientemente, los departamentos de Norte de Santander y Santander y la región suroccidental de Colombia se habían convertido en asentamientos de los frentes guerrilleros del EPL. En 1995, contaba con 13 frentes, que reunían a cerca de 400 hombres. Sin embargo, el Ejército Nacional no ha presentado reportes de acciones por parte de esta guerrilla desde el año 2001, por lo que se cree que desapareció por efecto de las acciones de los grupos de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) o paramilitares (*Rementería, 1986*), dirigidos por Carlos Castaño Gil.

Según las fuerzas de seguridad y defensa de Colombia, el EPL basó su sostenimiento en el secuestro, la extorsión, el abigeato y el lavado de activos. En el departamento de Santander, fueron incautados numerosos bienes y dinero en efectivo que intentaron blanquear con la utilización de testaferros. Según el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), a este grupo insurgente le fueron decomisados \$5.000 millones, 60 escrituras de bienes raíces y 389 títulos valores, entre letras de cambio, cheques, seguros de vida, contratos de arrendamiento, permutas, compraventas, etc. (*Rementería, 1986*).

A pesar de las diferentes trayectorias cursadas por estos tres grupos guerrilleros en sus políticas e ideologías, en 1987, Jacobo Arenas y Alfonso Cano intentaron formar la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, en un proyecto para reunir a todas las guerrillas del país. Sin embargo, el intento fracasó debido a la desmovilización de grupos como el M-19, EPL, PRT y Quintín Lame.

85 (En línea) <http://www.nodo50.org/cc27s/colombia6.htm>. EPL

**Autodefensas Unidas de Colombia (AUC-Paramilitares):** Ante el avance de los grupos guerrilleros, algunos gremios e instituciones hicieron acuerdos para crear otros grupos armados, con el único objetivo de disminuir el poder que habían adquirido los insurgentes, apoderarse de aquellas zonas estratégicas y, finalmente, ocasionar su desaparición. Así surgen, a la sombra del Ejército Nacional, las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Es entonces cuando aparecen en acción estos dos grupos armados, y los enfrentamientos no se hacen esperar. En medio, se encuentra la población campesina y civil que habita esas regiones apetecidas por ambos grupos armados; estos campesinos son los más perjudicados, porque se sienten indefensos y, además, presionados por todos los actores en conflicto. Ahora son estos campesinos las víctimas de las amenazas de muerte, del terror, de las desapariciones, de las muertes violentas, de las masacres, de las torturas, de los robos y, finalmente, del desplazamiento forzado: deben abandonar sus tierras, sus hogares y sus fincas, únicos medios que les permiten sobrevivir. Al tratar de salvar sus vidas y encontrar seguridad en otro sitio, sin perder la esperanza de regresar, comienzan el desplazamiento forzado hacia las cabeceras municipales y hacia las grandes ciudades.

Ante el inminente crecimiento de las guerrillas y su influencia en algunas regiones estratégicas del territorio colombiano y los movimientos populares urbanos, “el Estado desarrolló desde los años sesenta una estrategia contrainsurgente bajo la orientación de la llamada “doctrina de la seguridad nacional”, que se aplicó con mayor rigor a partir del gobierno del presidente Julio Cesar Turbay, con un resultado de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario” (*Rementería, 1986*). La aplicación de la doctrina de la seguridad nacional y la pretensión de acabar con los grupos guerrilleros llevó a la contrainsurgencia a actuar de forma indiscriminada contra importantes sectores de la población campesina e, incluso, urbana<sup>86</sup>.

Las organizaciones paramilitares surgieron ante la expansión de los grupos guerrilleros en regiones como el Magdalena Medio, caracterizada por su riqueza mineral y por la refinería petrolera más grande del país. Además de la llegada de grupos paramilitares a finales de la década de los años noventa, también ingresaron a Barrancabermeja sujetos armados directamente “a cumplir con misiones militares”, como lo afirman los jefes paramilitares (*Archila, s.f.*). Desde estas regiones estratégicas, se ubicaron los grupos paramilitares, y desde allí ejercieron un control

86 “Hacia 1997, empieza a aparecer una nueva modalidad en la acción del paramilitarismo. Se da una serie de migraciones de habitantes de Puerto Parra, Cimitarra y la zona chucureña; ya socialmente vinculados y amparados por el proyecto paramilitar, llegaron a Barrancabermeja en condiciones de comerciantes menores, tenderos, taxistas, vendedores, etc. Lograron sobrevivir a una arremetida de la insurgencia del ELN y las FARC; estas personas copan sectores clave, como la zona suroriental y el norte [...] En 1998 ya hay una presencia pública de los hombres del comandante Camilo Morantes, de los paramilitares” (*Archila & Bolívar, s.f., P. 290*).

poblacional y acometieron la lucha contra los grupos guerrilleros y aun contra la población civil.

Bajo el amparo de la ley 48 de 1968, desbordando las normas y derechos de la población civil, los miembros de la fuerza pública entrenaron, dotaron de armamento y adoctrinaron a los habitantes de las zonas en conflicto con la finalidad de involucrar de manera directa a la población civil en la confrontación armada, porque esta debía comprometerse y apoyar a los cuerpos oficiales en la lucha contrainsurgente. Los paramilitares, por otro lado, hacían lo mismo, solo que tenían métodos más persuasivos por medio de las amenazas, pero es bien sabido que sus acciones violentas estaban en algunos casos encubiertas por las instituciones del Estado, tales como el Ejército y la Policía. El Gobierno colombiano, en su afán por derrotar a los grupos guerrilleros, cometió el grave error de facilitar que se armaran estos grupos paramilitares, por medio de las llamadas Convivir, que ejercen toda clase de acciones violentas contra la población civil, acciones caracterizadas por el terror que causan las amenazas, masacres, desapariciones, torturas, muertes selectivas, violaciones sexuales, abigeato, despojo de tierras y desplazamientos forzados de la población civil; hechos que violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Entre sus propósitos, además del deseo de exterminar a los grupos guerrilleros, debían amedrentar a la población civil con el fin de generar una atmósfera de terror que llevara a la destrucción de las diferentes organizaciones sociales, políticas, sindicales y de derechos humanos, y se impidiera la libre expresión del inconformismo social (*Archila y Bolívar, s.f.*). Para lograr estos objetivos, crearon tres estrategias:

- Involucrar compulsivamente a la población campesina.
- Conformar una estructura permanente y cerrada, en que el tamaño depende del área de acción.
- Contratar personas provenientes de otros lugares para que ejecutaran crímenes, sin que hicieran parte del grupo permanentemente. También se ha constatado la contratación de mercenarios extranjeros (*Archila y Bolívar, s.f.*).

Los grupos paramilitares hicieron presencia y fueron parte del conflicto armado colombiano en las denominadas “zonas rojas” (áreas dominadas por grupos guerrilleros), y donde se concentraba la mayor riqueza económica. Estos grupos armados de derecha tuvieron como principal objetivo desplazar a los grupos guerrilleros de dichas zonas y, de paso, a la población campesina para tomar posesión de los territorios (*Guerrero, González y Camelo, 2005*). La acumulación de riqueza contrastaba con los cordones de población campesina pobre, y se hacía notoria la unión de poderosas fuerzas locales, regionales y nacionales semiautónomas para

avanzar hacia las zonas ocupadas por dicha población y “donde las guerrillas antes habían sido hegemónicas” (*Guerrero, González y Camelo, 2005, P.60*).

Las organizaciones paramilitares surgieron como una estrategia para disminuir la expansión territorial de los grupos guerrilleros, “además de la llegada a cuentagotas de los grupos paramilitares a finales de los noventa, también entran a la ciudad sujetos armados directamente vinculados a tareas militares (limpieza), como lo afirman los jefes paramilitares” (*Guerrero, González y Camelo, 2005, P. 290*). De forma tal que entran unos de manera disimulada para camuflarse entre la población civil, buscar información, y una segunda oleada realiza el trabajo militar, que no es otra cosa que asesinar a quienes hayan sido denunciados y declarados “objetivo militar”; y cualquier razón es válida para asesinar a las personas. En el marco de dicha estrategia, se recomendó por parte de asesores militares la conformación de organizaciones de “tipo antiterrorista”, y para la “lucha anticomunista”. La presencia de los grupos paramilitares en el departamento de Santander y en la región del Magdalena Medio puede observarse en el mapa 25.

Esta región se caracteriza por las luchas urbano-regionales, aunque la mayoría de la población del Magdalena Medio es rural, y los centros urbanos de mayor importancia son Barrancabermeja y Aguachica, ciudades donde se concentra el 34% del total de la población regional, con el mayor número de población desplazada por la fuerza y, a la vez, expulsoras de desplazados.

Barrancabermeja ha sido reconocida en el ámbito internacional como ciudad de petroleros, con su refinería y la infraestructura de servicios construidos para los directivos y trabajadores de Ecopetrol. Sin embargo, no todos sus habitantes son petroleros, como lo aparenta; es una ciudad donde se encuentran las comunas 5, 6 y 7 (comunidades populares), donde su población tiene altos niveles de pobreza, y donde el desarrollo de las acciones violentas de los grupos armados se hace sentir con mucha fuerza; comunas donde los actores al margen de la ley están presentes. Las comunas son zonas de asentamientos en constante riesgo de desastre debido a la cercanía del río Magdalena; además, se presentan continuos deslizamientos de tierra, debido a la construcción en terrenos no aptos para la urbanización (riberas del río Magdalena, ciénagas y humedales), donde la cobertura de servicios públicos es deficiente, igual que las vías de comunicación y de acceso a estos barrios. Barrancabermeja es una ciudad donde contrastan y conviven la riqueza y la pobreza: los índices de desempleo son altos, a pesar de que cuenta con la refinería y los diversos servicios para el sector petrolero; el incremento del empleo informal es cada vez más generalizado; el costo de vida es muy alto; la mayoría de su población tiene necesidades básicas insatisfechas en los sectores de la salud, la educación y la nutrición, entre otros.

**Mapa No. 25** Zonas de influencia del paramilitarismo en el Magdalena Medio



El Magdalena Medio es una región marcada históricamente por el conflicto armado, donde las actividades ilícitas aumentan día a día, lo que ha llevado a que la población campesina no cultive maíz, yuca ni plátano, sino que se ocupe en nuevos trabajos, como pimpineros o raspachines. La población joven ingresa, algunas veces por la fuerza, a hacer parte de los grupos armados: algunos ingresan a las filas de la guerrilla, otros más a los grupos paramilitares y los pocos que quedan el Ejército Nacional los recluta a los 18 años para el servicio militar.

Actualmente, los grupos paramilitares, denominados las Águilas Negras, los Rastrojos, Autodefensas Gaitanistas y Don Mario, son los de mayor presencia, no solo en la zona rural, sino en el área urbana, como apoyo a grupos de narcotraficantes y bandas criminales, obviamente, al margen de la ley<sup>87</sup>.

Sin embargo, debe recalcarse que el principal interés de estos grupos insurgentes radica en la riqueza de la zona del Magdalena Medio, basada en la refinería de hidrocarburos; además, cuenta con un pujante comercio y una importante agroindustria. Se destaca la producción de cacao, plátano, arroz, sorgo, algodón y frutas, en especial, el cultivo de palma africana. Además, cuenta con hatos ganaderos en mediana escala y también con extracción de minerales, como el oro, el gas y el carbón, especialmente en la Serranía de San Lucas. La industria petrolera tiene como principales sedes a los municipios de Barrancabermeja, Sabana de Torres, Cantagallo, Yondó, Puerto Wilches, San Vicente de Chucurí y Cimitarra.

No obstante, la riqueza de estas tierras ha permitido la propagación de cultivos ilícitos en varias subregiones del Magdalena Medio, así como las dinámicas de tráfico y la inserción de narcotraficantes en los procesos sociales por medio de la compra de tierras, la financiación de ejércitos ilegales y la participación en política, que se ha reflejado en el desenvolvimiento del conflicto (*Madariaga, 2006*), especialmente en el proceso de migración forzada o desplazamiento.

#### **4.3 Factores que originan el desplazamiento forzado en Santander**

Históricamente, se han identificado cuatro factores que podrían originar el desplazamiento forzado en el departamento de Santander, y son: a) la presencia y el accionar violento de grupos armados (guerrillas y paramilitares); b) la disputa

87 "La asunción al poder y del control territorial por parte de los actores armados ilegales constituye un ejercicio de autoridad ilegítima que sustrae al Estado de los territorios o lugares de expulsión y permite el desarrollo de prácticas vulneradoras de los derechos humanos, tales como reclutamiento forzado, prostitución forzada, asesinatos selectivos, masacres, amenazas y desplazamiento forzado". *Compromiso Social. Caracterización socio-demográfica de la población en situación de desplazamiento ubicada en asentamientos de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija.*

por la tenencia de la tierra con fines puramente económicos y políticos; c) el bagaje cultural heredado de los desplazados expulsados de sus tierras que colonizaron la región, y d) las fumigaciones con glifosato en la zona.

Una primera tesis, y la de mayor relevancia en lo que se refiere al desplazamiento forzado en la zona del Magdalena Medio, está directamente relacionada con la presencia y el accionar violento de grupos armados, como las guerrillas y los grupos paramilitares (*Bustillo, 2002*). La violencia partidista vivida en la década de 1950 en todo el territorio colombiano permitió que el conflicto creciera por la represión del Gobierno, y de esta violencia surgieron grupos armados, como las guerrillas liberales que se consolidaron hasta conocerse como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Posteriormente, aparecieron otros grupos con ideologías políticas, como son los casos del Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL), que entraron a ocupar diversas regiones estratégicas del departamento de Santander con el objetivo de crecer económicamente para llegar al poder por la fuerza. Así, se fortalecieron hasta adquirir el dominio del territorio y el control de sus pobladores, sobre todo en regiones estratégicas por su situación geográfica y sus riquezas; es el caso de Barrancabermeja, ciudad atrayente por el petróleo y por una situación particular: es la región santandereana que más expulsa población y, a su vez, es la zona de mayor recepción de población desplazada<sup>88</sup>.

Las principales zonas dominadas por grupos guerrilleros en la región del Magdalena Medio, correspondientes al departamento de Santander, están conformadas por el bloque Resistencia Yariguíes (RY) y el bloque Capitán Parmenio (CP); el bloque Héroes y Mártires de Santa Rosa (HMSR) y el Bloque Mixto (BM), aunque tienen accionar en Santander, corresponden al departamento de Bolívar.

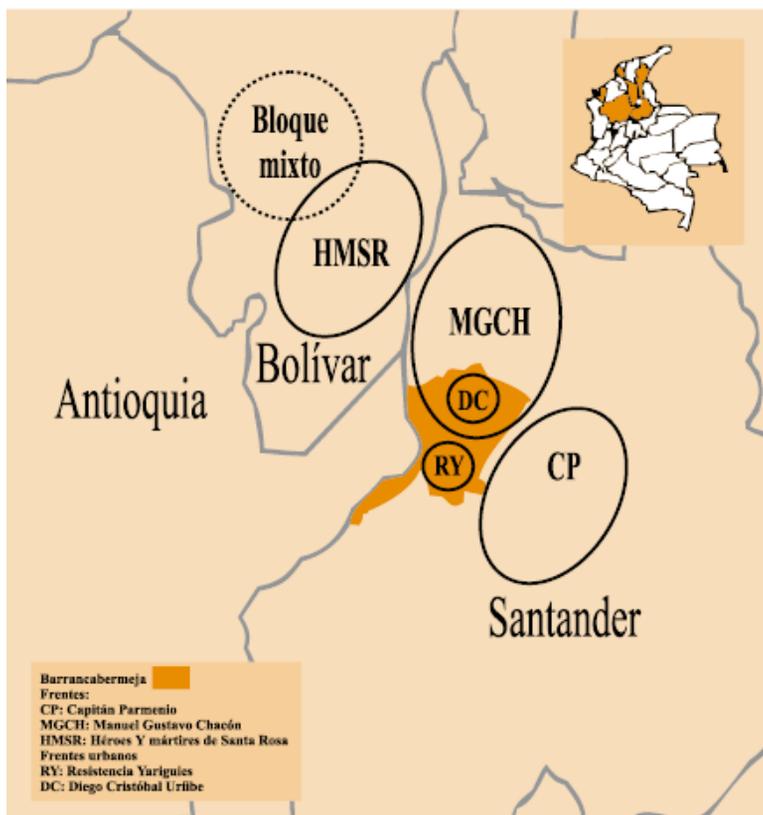
El mapa muestra las zonas ocupadas por los grupos guerrilleros FARC, ELN y EPL. Estos grupos guerrilleros se propusieron hostigar la infraestructura energética (oleoductos, poliductos, gasoductos y torres de energía) y de transporte (quema de buses, tractomulas y vehículos). El 66% de las acciones armadas corresponde al ELN, 18% a las FARC y 16% al EPL (*El desplazamiento forzado en Colombia...*, 2007). Posteriormente, aparecerían las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con el objetivo de contrarrestar a los grupos guerrilleros con la estrategia militar y paramilitar. Este grupo armado es considerado un tercer factor generador de violencia política en el país. Asimismo, todos estos grupos insurgentes buscaron

---

88 Por su parte, Catherine Legrand en sus investigaciones delimita siete frentes de colonización que coinciden con las zonas de asentamiento guerrillero. Entre ellas, considera la zona del Carare y la parte limítrofe entre Santander y Bolívar. Las investigaciones de Legrand son muy valiosas ya que especifican los problemas de la privatización de la tierra: las concesiones de baldíos, las apropiaciones ilegales, la transición de colono a arrendatario, la lucha por la tierra, la mano de obra y la resistencia de los colonos (*cf. Legrand, 1988*).

mejorar su economía interna con el incremento de la producción de coca, lo que proporcionó mayor fuerza al narcotráfico; accionar que contribuyó a la generación de más desplazamientos en regiones como el Magdalena Medio, Cesar y Santander, entre otros (Molano, 1994). El incremento en los frentes guerrilleros durante los años 90 fue vertiginoso, en parte, por la expansión de los cultivos ilícitos, que se consolidó como la principal fuente de ingreso para la financiación de la violencia en Colombia (Pinilla, Pérez y Puentes, 2003).

**Mapa No. 26** Zonas del departamento de Santander ocupadas por grupos guerrilleros



El narcotráfico es una economía ilegal que promueve la violencia política y delincuencia en Colombia. Por un lado, financia la guerra de la subversión y, por el otro, el paramilitarismo y las bandas criminales. En medio de la violencia, se encuentra una economía ilícita que emplea al campesino de la región, desde la recolección de la coca hasta su elaboración como cocaína procesada. Esta economía ilegal, de otro lado, eleva los costos de vida en las regiones y crea un hábito de ilegalidad para enfrentar al Estado mediante el uso de la fuerza armada. Al generarse este hábito

de ilegalidad, se pierde el control de la gobernabilidad. Así impera el gobierno de la fuerza y la arbitrariedad sobre la ley y la Constitución.

**Tabla No. 35** Hectáreas de cultivos ilícitos por municipios en el departamento de Santander, 2002 – 2009

Municipio	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Betulia			62	54	10	35		
El Carmen de Chucurí	17			3	8	4	3	17
Puerto Wilches								
San Vicente			19	27	4	23		1
El Playón							10	14
Rionegro	1						3	21
Sabana de Torres						8		
Albania	5		2					
Barbosa								
Bolívar	101	307	487	393	284	742	690	272
Chipatá								
Cimitarra	120	96	157	84	66	100	330	159
El Peñón		18	24	21	32	8	36	23
Florián		9			6	6		
Guavatá			14					
La Belleza	25	26	96	73	96	53	94	72
La Paz		5	1					10
Landázuri	42	1	23	77	107	63	126	75
Puerto Parra	19	3	5	28	16	44	41	21
San Benito								
Sucre	55	109	173	199	205	204	449	191
Vélez		7	12	19	18	8		29
Chima	10							
Confines	1							
Contratación								5
Guapotá			1					
Palmas del Socorro	1							
Santa Helena del Opón	45	18	21	2	7	14	2	38
Simacota	18	33	20	1	7	13	7	5
Socorro	2							
<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>632</b>	<b>1.117</b>	<b>981</b>	<b>866</b>	<b>1.325</b>	<b>1.791</b>	<b>953</b>

**Fuente:** Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos SIMCI. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

En 1997, con la aparición de las Autodefensas Unidas de Colombia, estas doblegaron a la guerrilla, que perdió poder en medio de cruentos combates entre los dos grupos que ahora se disputaban el control territorial, el control político-militar y la influencia sociopolítica. Entre 1998 y 2001, se hizo evidente un aumento del

conflicto armado. A partir de 2001, y hasta su desmovilización, las autodefensas ejercieron el dominio en las zonas que antes eran dominadas por las FARC y el ELN. No obstante, en la región del Magdalena Medio, es la presencia paramilitar con su accionar violento la que obliga a la mayoría de la población civil a huir, lo que llevó a una grave crisis humanitaria, pues la población es atemorizada y despojada de sus bienes, actitud que demuestra una clara violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. De esta manera, el anhelo de poder y de control territorial por parte de los actores armados ilegales constituye un ejercicio de autoridad ilegítima que sustrae al Estado de los territorios o lugares de expulsión y permite el desarrollo de prácticas vulneradoras de los derechos humanos, tales como el reclutamiento forzado, los asesinatos selectivos y las masacres (*Compromiso Social, 2007*).

La situación se tornó dramática para la población civil porque se encuentra en el fuego cruzado entre paramilitares, guerrilla y el Ejército Nacional. Los paramilitares tuvieron como objetivo exterminar a las guerrillas, recuperar las zonas de asentamiento guerrillero y desplazar a la población civil para quitarle cualquier punto de apoyo a los grupos guerrilleros. Es así como los paramilitares se posesionan en los territorios que otrora dominaban las guerrillas; las amenazas, las persecuciones, las masacres y los despojos a la población civil se hicieron evidentes, que huyó atemorizada porque ningún grupo armado ha respetado sus derechos fundamentales. La presencia paramilitar obligó a la mayoría de la población civil a huir de las diferentes zonas de Santander, y así se iniciaron los desplazamientos masivos.

Al respecto, la alta comisionada de las Naciones Unidas resaltó su especial preocupación ante la fuente gubernamental que no reconocía la existencia de un flujo migratorio forzado en la década comprendida entre 1985 y 1995 y los años críticos de 1997 a 2001 en la dinámica de la confrontación armada<sup>89</sup>. Ante los graves hechos de violencia en esta zona, se planteó la necesidad que el Estado tiene de precisar sus objetivos y optar por la vía de una “guerra limitada” para abrir paso a la negociación política y, por consiguiente, descartar el objetivo de “guerra de aniquilamiento” propuesto por las Autodefensas Unidas de Colombia.

En segundo lugar, Lauchlin Currie, del Fondo Monetario Internacional (FMI), explicó que una de las principales causas del desplazamiento forzado estaba ligada estrechamente con la tenencia de la tierra con fines puramente económicos y políticos. Algunas regiones específicas, como Catatumbo, el Magdalena Medio y Arauca, fueron atacadas en las tres últimas décadas por la violencia, tanto de la guerrilla como de los grupos paramilitares. Estas zonas se caracterizan por su

---

89 En línea [http://www.usbbog/edu.co/pde/criterios/volnum2/8\\_Desplazamiento\\_forzado\\_Otalora.pdf](http://www.usbbog/edu.co/pde/criterios/volnum2/8_Desplazamiento_forzado_Otalora.pdf)

riqueza en yacimientos de petróleo, además de ser regiones con presencia de grupos insurgentes desde hace varias décadas. En el caso santandereano, la región del Magdalena Medio cuenta con el desarrollo de proyectos y la intensificación de la explotación de recursos naturales, así como el desarrollo agroindustrial con las palmas oleaginosas en municipios como Puerto Wilches. De allí se desplazaron miles de familias que buscaron refugio principalmente en ciudades como Barrancabermeja, Bucaramanga, Girón, Lebrija, Piedecuesta, Floridablanca y Rionegro.

Absalón Machado señala que “la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña propiedad han sido fenómenos acompañados de violencia, desplazamientos rurales y masacres continuas”. Además, afirma que la década de los noventa se caracterizó por la conformación de una gran propiedad que a la vez tenía ejército propio para la defensa de grandes latifundios, unida a los cultivos ilícitos o “zonas estratégico-militares” (Machado, 2004, P. 56). Según Machado, se trataba entonces de una involución en la estructura agraria, que reflejaba la pérdida de dominio territorial por parte de las autoridades y la acentuación de un Estado patrimonial en el que intereses privados primaban sobre los de la colectividad. Igualmente, el profesor Darío Fajardo sostiene que el conflicto colombiano y, por lo tanto, el desplazamiento forzado tienen sus raíces en viejos problemas no resueltos, como el de las relaciones políticas, económicas y sociales derivadas de la gran concentración de la propiedad de la tierra (Fajardo, 1998).

Un tercer planteamiento afirma que el campesino del Magdalena Medio heredó un bagaje cultural de los migrantes expulsados de sus tierras o desplazados<sup>90</sup> que han colonizado la región y se han movilizad entre subregiones; unos escapando de la violencia, otros de la pobreza, pero que, a su vez, trajeron múltiples identidades culturales y económicas y viejos problemas agrarios, que se reprodujeron y provocaron nuevos conflictos en la región (Prada, s.f.). Asimismo, se podría afirmar que la colonización generó los primeros brotes de violencia por el derecho a ocupar la tierra, como también el carácter regionalista que caracteriza a la población colombiana.

Un cuarto factor de desplazamiento está relacionado con las fumigaciones con glifosato, de forma que el narcotráfico y las grandes plantaciones de hoja de coca y amapola producen desplazamiento de campesinos de las zonas ante

90 “El campesinado del Magdalena Medio heredó el equipaje cultural de los migrantes expulsados de sus tierras, o desplazados, que han colonizado la región o se han movilizad entre las subregiones, unos escapando de la violencia y otros, de la pobreza. Estos colonos con múltiples identidades y capacidades han construido un territorio de sociedades campesinas diferenciadas por su cultura, sus capacidades productivas, sus economías, sus relaciones sociales y políticas, redes o alianzas desarrolladas, tipos de organizaciones y conflictos en los que han participado. El equipaje cultural es la herencia que traen consigo las oleadas de migrantes, porque el problema agrario no es nuevo, y porque esta es la única herencia que pueden llevar a cualquier región del país”. (Prada, s.f., P. 168).

la contaminación de las aguas, los pastos, los cultivos, los animales y la misma población<sup>91</sup>:

No obstante, la mayoría de los desplazamientos se origina por amenazas generalizadas, por temor a las consecuencias de estas amenazas y por los enfrentamientos armados que no respetan a la población civil. Lo anterior trae como consecuencia inevitable el aumento en el número de población desplazada.

**Tabla No. 36** Causas de los desplazamientos

Causa	Porcentaje
Amenazas generalizadas	44
Enfrentamientos armados	15
Masacres	9
Amenazas específicas	5
Toma de municipios	3
Autodefensas	46-63
Grupos guerrilleros	12-13
Agentes del Estado	0,65
Agentes desconocidos	19-24

**Fuente:** DNP-UDRU/RSS.

Estos datos muestran un porcentaje minoritario en cuanto al desplazamiento forzado por amenazas específicas y muestra un porcentaje muy alto por amenazas generalizadas. De igual manera, muestra a las autodefensas como el principal actor y causante del mayor número de desplazamientos forzados<sup>92</sup>.

No obstante, los análisis de Alfredo Molano Bravo con respecto al problema del desplazamiento forzado en el Magdalena Medio y en algunas otras regiones del departamento de Santander muestran claramente que el problema es la lucha por la tierra y los intereses económicos que tienen los diferentes actores sobre estas regiones<sup>93</sup>.

91 "Las políticas de fuerza contra los cultivos de uso ilícito generan desplazamiento en la población asentada en la región, que al promover los desplazamientos aumenta los cordones de miseria en las cabeceras municipales y en las grandes ciudades, ya que estas no se encuentran en capacidad de recibir toda esta ola de personas desplazadas. Otro problema grave es que acentúa el desempleo y los índices de necesidades insatisfechas, lo que promueve los altos índices de delincuencia, situación muy grave para las grandes ciudades, cuando las macroeconomías se ven afectadas por el déficit fiscal, el alto costo del capital, la crisis del sector agropecuario y la irracionalidad en la tenencia de la tierra apta para la agricultura. Es en este punto precisamente en que la violencia misma limita las posibilidades de ofertas y alternativas viables en el ámbito legal" (Vargas, 2002).

92 Es útil para conceptualizar los aspectos relacionados con los actores del conflicto, tales como las guerrillas y paramilitares, los análisis de Alfredo Molano en sus libros Trochas y fusiles, Los años del tropel y Selva adentro.

93 "El problema del desplazamiento forzado en Colombia no puede analizarse como una consecuencia directa o efecto colateral de las acciones de los actores armados, sino como un arma de guerra y una estrategia de

Las causas de la violencia están inmersas en las racionalidades de poder que están detrás de ella y los conflictos por el control de territorios y recursos. Difiere notablemente con el análisis de algunos teóricos que afirman que la violencia está inmersa en la cultura, como un equipaje. Probablemente, esta afirmación no es la más acertada. La población no es sencillamente la que carga con sus problemas y, de vez en cuando, provoca el caos para poner en acción a los grupos armados. Tampoco puede ser cierto que el colombiano esté acostumbrado a los asesinatos, al destierro, a vivir en la miseria; esto no puede volverse costumbre porque los hechos históricos muestran razones diferentes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, que tiene un tinte político, y todos estos hechos violentos son consecuencia de la injusticia, de la impunidad, de la inequidad, de la falta de una verdadera democracia, de la ausencia de leyes que beneficien a la población colombiana: esta es la situación, precisamente, de la ley de tierras, un conflicto no resuelto por el Estado y principal motivo del desplazamiento forzado.

Como se presenta en la tabla siguiente, cerca de la mitad de los hogares han sido desplazados por amenazas. Igualmente, se destaca la proporción de hogares que han migrado forzosamente por miedo a las amenazas, a los combates y a los asesinatos.

**Tabla No. 37** Estadísticas de causantes de desplazamiento forzado

Motivo	N°	%
Amenaza	32.440	48,3
Asesinato	3.917	5,8
Atentado	448	0,7
Coacción – venta tierra	158	0,2
Confrontación armada, bombardeos y combate	3.686	5,5
Desaparición forzada	568	0,8
Desempleo	52	0,1
Detención arbitraria	150	0,2
Extorsión	221	0,3
Familiar en grupo armado	180	0,3
Fumigación cultivos ilícitos	396	0,6
Miedo	10.601	15,8
Obligar a trabajos	99	0,1
Reclutamiento adultos y menores	819	1,2
Torturas y mutilación	169	0,3
Violencia	6.781	10,1
Ns/Nr	6.546	9,7
<b>Total</b>	<b>67.231</b>	<b>90,3</b>

**Fuente:** Estudio de caso sobre desplazamiento forzado en Colombia (en línea)  
<http://www.disaster-info.net/desplazados>.

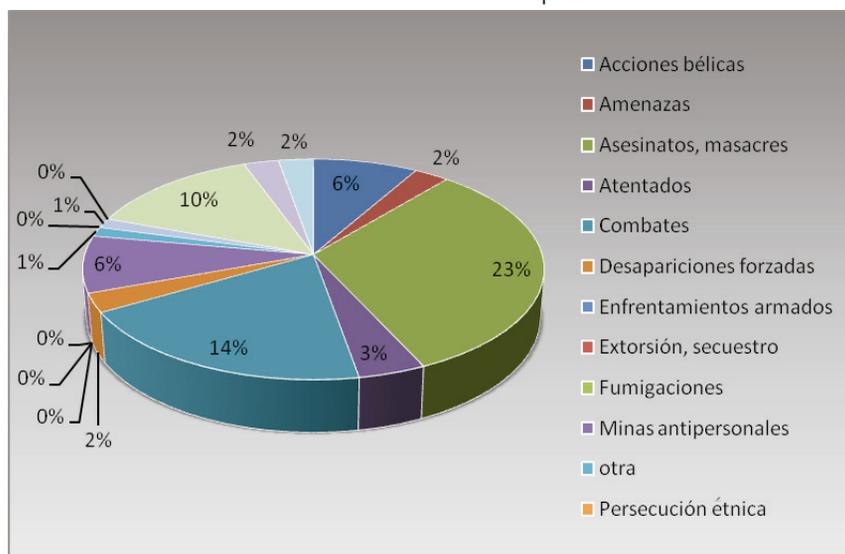
---

acumulación económica. Esta es la razón por que los desplazamientos forzados tienen mayor incidencia en las zonas más ricas en recursos, donde confluyen la violencia por la tierra y la violencia política, pero no lo causa la violencia” (Molano, s.f.).

Finalmente, los autores del texto *Conflicto, poder e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001* seleccionan cinco episodios que pudieron ocasionar el desplazamiento forzado en la región:

- Surgimiento y consolidación del grupo paramilitar en Puerto Boyacá y sus alrededores
- Conflicto agrario
- Transformaciones de la geopolítica del conflicto en Barrancabermeja
- Dinámica, política y acción colectiva en el sur de Bolívar
- Conflictos laborales en la industria petrolera, de palmas y de cemento (*Archila y Bolívar, s.f.*).

**Gráfico No. 35** Causas del desplazamiento



Las organizaciones encargadas de llevar el control del número de personas desplazadas y de brindar ayuda humanitaria se lamentan por la falta de voluntad del Estado para cubrir las necesidades básicas de esta población. Más allá de las acciones militares, y según lo evidencian los datos estadísticos, hay una relación directa entre las operaciones militares y paramilitares que causan el mayor número de población desplazada, de la cual la mayoría son mujeres cabeza de familia. Igualmente, existe un gran número de población menor de 18 años, personas de la tercera edad y en situación de discapacidad, las más vulnerables, para quienes el Gobierno tiene como obligación brindarles ayuda y protección.

Los estimativos sobre el número de personas desplazadas a causa del conflicto interno armado son varios, y corresponden a diversas formas de percibir

el fenómeno<sup>94</sup>. Desde la perspectiva de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, lo más importante es conocer la cantidad de personas desplazadas a las que se debe brindar ayuda psicológica y económica. Además, a todas estas personas, legalmente, se les debe resarcir, al mismo tiempo que se les debe permitir un acceso en las políticas económicas, sociales y culturales, como lo dicta la Constitución Nacional en su artículo 58: “Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores [...] El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad” (*Constitución Política de Colombia de 1991, 2010*).

Un desplazado es aquella persona que se ha visto forzada a abandonar su lugar de residencia, sus bienes económicos (tierras, semovientes, cosechas, casas, muebles, enseres) y todo lo que representaba su forma de vida; su integridad física ha sido amenazada por las acciones violentas de los grupos armados (guerrillas, paramilitares, fuerzas armadas al servicio del Estado), que son protagonistas del “conflicto armado interno”, cuyas acciones generan disturbios, tensiones y violencia generalizada. Esto ha provocado el desplazamiento masivo de las familias campesinas, acciones que violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, con graves consecuencias para la población civil.

El viejo problema agrario se expandió por todo el territorio colombiano desde 1934, cuando la lucha por los baldíos se convirtió en un problema entre el Gobierno nacional y los terratenientes (*Legrand, 1988*). El Gobierno no veía los disturbios rurales como una expresión social del problema agrario, sino que vinculaba el origen de los conflictos agrarios a la existencia de predios muy grandes sin explotar y, a menudo, consolidados ilegalmente; entonces, se determinó la necesidad de poner en actividad las tierras incultas (que no estaban explotadas) y situarlas comercialmente. A medida que los conflictos se prolongaban en el ámbito nacional, se redefinía el problema: “Lo que estaba en juego fundamentalmente era la estructura de la tenencia de la tierra en áreas de frontera” (*Legrand, P. 186*). Ante la disputa de baldíos, a comienzos de los años treinta, la ley colombiana optó por dos tendencias: de un lado, respaldó a todos aquellos que poseían escrituras de tierras y, de otro lado, apoyó a los cultivadores de la tierra, lo que satisfacía las aspiraciones de terratenientes y colonos. Sin embargo, el Gobierno optó por el que más le otorgaba beneficios: el desarrollo de la agricultura colombiana con base en el sistema existente de grandes propiedades, y dejó en el olvido el sistema de parcelas familiares. Así, por parte del Gobierno quedó resuelto el problema económico, pero no solucionó el conflicto social por la tenencia de la tierra.

---

94 En línea <http://www.ideas-paz.org/eventos/download/edgar-forero.pdf>

Para Legrand (1988, P. 127), “los conflictos agrarios tienen matices de politización, y todos los actos gubernamentales vienen siendo sustentados por los cambios de las economías mundiales y los intereses económicos que giran en torno a un proceso de modernización”. Según este planteamiento, podría afirmarse que el conflicto por la tenencia ha sido causado por el Gobierno, que lo ha prolongado a través del tiempo y solamente ha tomado medidas de acuerdo con la evolución y las acciones de sus protagonistas, hasta el punto de considerarlos algo cultural, hereditario y tradicional. Sin embargo, la brecha entre ricos y pobres no es una herencia cultural, porque las reformas del Estado han sido excluyentes e injustas al ponerlas en práctica.

Los terratenientes han tratado de minimizar el problema agrario al afirmar que las protestas de los campesinos estaban influenciadas por ideologías comunistas, porque pensaban que los campesinos no tenían la capacidad de protestar ante las necesidades y la injusticia. En la actualidad, las diferentes regiones del país mantienen el conflicto agrario, y se ha puesto a la población campesina en una situación lamentable marcada por desplazamientos forzados, lo que demuestra que la tenencia de la tierra siempre ha sido un asunto de vida o muerte; mejor dicho, de muerte para la población campesina. Este problema se agravó en los primeros cuarenta años del siglo XX, cuando se inició la apertura de Colombia a los mercados mundiales, comenzó el auge de la inversión extranjera, la explotación del petróleo, el trazado de vías y la fundación de ciudades como Barrancabermeja. Este desarrollo económico aumentó las migraciones y, a su vez, incrementó los conflictos sociales entre los colonos, las empresas extranjeras y los terratenientes en torno a cuestiones laborales y la consiguiente posesión y explotación de grandes extensiones de tierra en los departamentos de Santander, Bolívar y Cesar (Legrand, 1988).

Aquí se presentan dos fenómenos. De un lado, existe el desarrollo, el progreso, el auge de la economía con la inversión de las grandes empresas, y, por el otro, están las migraciones hacia las regiones con mayor riqueza; la población aumenta en torno a los grandes emporios de la economía; la prioridad por la tenencia de la tierra se transforma en una oportunidad de conseguir trabajo, y los campesinos y colonos se convierten en obreros de fábricas donde son explotados con bajos salarios y pocas garantías laborales. La búsqueda de bienestar y la exigencia de sus derechos, aunque sea bajo la presión de los sindicatos, llevan a que estos obreros y campesinos sean reprimidos, desterrados y, en algunos casos, asesinados.

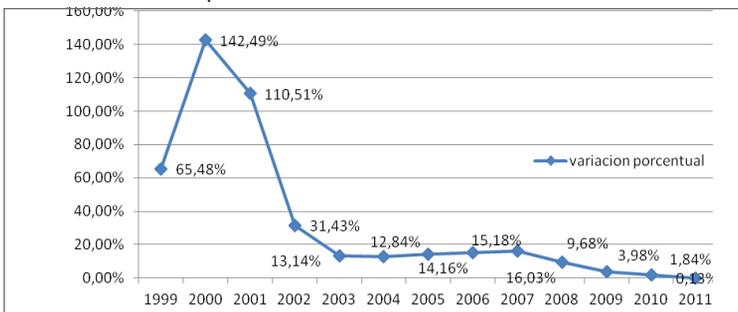
#### 4.4 Desplazamiento forzado en Santander: estadísticas

El desplazamiento es una situación muy grave que afronta la sociedad colombiana. Aunque el departamento de Santander no aporta más de 3% de los desplazados del país, esta cifra es muy significativa cuando se piensa en las cerca de 79 039 personas que se encuentran en esta situación desde 1999<sup>95</sup>.

El desplazamiento ilustra el hecho de que la gobernabilidad y el control del territorio, junto con la garantía de los derechos y la presencia del Estado en el territorio santandereano, no están consolidados. Un Estado sólido y con una marcada democracia debe garantizar su presencia en todo el territorio, y la manifestación de la gobernabilidad es la garantía de preservar la honra, la vida y los bienes de sus ciudadanos. Por otro lado, la población afectada por esta situación está en una clara condición de desventaja social debido a que su situación de precariedad y vulnerabilidad es tal que casi la mayoría de oportunidades se cierra y no les deja más opción que afectar las estadísticas de pobreza y violencia urbanas.

En tal situación, se propone que para el año 2019 Santander haya contenido el crecimiento de la población en situación de desplazamiento, registrada en el RUPD en cerca de 79 039 personas, y trate de mantenerse la tasa de crecimiento de 2010, que fue solo de 1,84%, de forma que para 2019 la población en situación de desplazamiento no supere las 80 598 personas. De igual manera, para el año 2030, se propone como meta la reducción de la población en situación de desplazamiento en 20%, esto es, que de los desplazados para el año 2019 esta población haya bajado de 80 598 a 64 479 personas.

**Gráfico No. 36** Variación porcentual del crecimiento de la población desplazada en el departamento de Santander, 1999 – 2011\*



**Fuente:** Registro único de población desplazada. Acción Social.

<sup>95</sup> Cabe aclarar que con la mejora en la seguridad y los planes de retorno a las tierras adelantadas en los últimos años, estas cifras pueden haber disminuido; sin embargo, no hay estadísticas claras al respecto. Asimismo, no están entre las cuentas presentadas aquí las personas desplazadas en años anteriores (década de los años ochenta).

El año 2011 corresponde a datos parciales; de la misma forma, los datos no consideran a las personas que retornaron a sus lugares de origen o las personas desplazadas en años anteriores a 1999.

**Tabla No. 38** Comparativo del crecimiento de la población desplazada del departamento de Santander en relación con Colombia

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Santander	3.143	5.201	12.612	26.550	34.895	39.480	44.551	50.859	58.580	67.968	74.544	77.510	78.935
Total Nacional	90.809	201.149	506.166	912.598	1'375.215	1'638.600	1'878.476	2'153.075	2'446.896	2'777.925	3'065.420	3'233.649	3'340.566
PSN	3,4%	2,5%	2,4%	2,9%	2,5%	2,4%	2,3%	2,3%	2,3%	2,4%	2,4%	2,4%	2,3%

PSN: Participación de Santander en el total nacional.

Fuente: Registro único de población desplazada. Acción Social.

Las acciones violentas de los grupos armados al margen de la ley son las que ejercen presión contra la población civil y la obligan a desplazarse de forma masiva o individual hacia ciudades como Barrancabermeja, Bucaramanga, Girón, Floridablanca y Piedecuesta, municipios que sirven como receptores de dicha población. Según el último censo, “el área metropolitana de Bucaramanga cuenta con 1 022 523 habitantes; Bucaramanga concentra 55% de la población; una cuarta parte, Floridablanca, y el resto, Piedecuesta y Girón”<sup>96</sup>.

La población desplazada llega a las grandes ciudades en condiciones económicas lamentables, con traumas psicológicos graves y con sus hogares desmembrados: la gran mayoría de familias está conformada por mujeres solas, con varios niños a cargo, con algunos ancianos –población en situación de discapacidad–, porque los núcleos familiares han perdido algún integrante, por lo general, el esposo y padre de familia. La ley y el Estado deberían brindar protección a la población vulnerable para evitar que el drama del área rural se torne más grave en el sector urbano.

Las acciones que causan el desplazamiento forzado violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Los diversos grupos armados –

96 En línea <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>

guerrilleros, paramilitares, Ejército Nacional, Policía Nacional, narcotraficantes y delincuencia común— han obligado a la población campesina a abandonar sus tierras, sus viviendas y sus bienes. En Colombia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario son violados constantemente por acción y omisión; en realidad, tanto el Estado como los grupos insurgentes contribuyen a que la población campesina abandone las regiones y llegue a las principales ciudades, sin tener en cuenta las dificultades que deberá enfrentar, a pesar de estar amparados, como todos los colombianos, por la Constitución Política de 1991.

El desplazamiento por la fuerza es equivalente a destierro y desarraigo, y debería obligar a las instituciones del Estado a brindar ayuda económica y psicológica oportuna y eficiente. Sin embargo, las acciones del Estado hasta el momento no han sido oportunas ni eficientes; así lo evidencia el aumento de esta población en los últimos diez años. Además del aumento del número de población desplazada por la fuerza, también se ha incrementado el índice de homicidios, riñas, violaciones, hurtos, atracos y asesinatos; también se ha incrementado el número de bandas delincuenciales, expendedores de drogas y la creación de milicias urbanas que ponen límites imaginarios a sus espacios que consideran propios, lo que establece un clima de zozobra en las ciudades, e imponen reglas de convivencia acordes con su accionar delictivo.

¿Serán estas las consecuencias de los traumas causados por la violencia continua vivida por más de sesenta años? ¿Serán estas las consecuencias que debe soportar el pueblo por el poco interés del Estado para erradicar el hambre y la miseria de las familias más pobres de Colombia? Estas son algunas de las preguntas que deben responder sociólogos, psicólogos y gran parte de los colombianos para lograr entender por qué los jóvenes se identifican con acciones violentas. Tal vez se identifican con lo único que han vivido y aprendido: quien logra sobrevivir siempre será el más fuerte, y que el fin justifica los medios.

#### **4.5 Instituciones y entidades promotoras de los derechos humanos**

Las diversas organizaciones nacionales e internacionales de carácter humanitario que hacen presencia en las zonas del conflicto en territorio colombiano son:

- Consultoría para los Derechos Humanos (CODHES)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
- Organización de los Estados Americanos (OEA)

- Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)
- Algunas Organizaciones no gubernamentales (ONG)
- Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)
- Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República (RSS)
- Sistema de Estimación de Fuentes Contrastadas (SEFC)
- Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM)
- Organización Femenina Popular (OFP)
- Sistema Único de Registro (SUR)
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM)
- Organización Panamericana de la Salud (OPS)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia (PNUD)
- Programa Mundial de Alimentos (PMA)
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y
- Comisión Europea Humanitaria para la Protección Civil (ECHO)

De esta manera, ante la gravedad del conflicto armado en Colombia, que genera desplazamientos, amenazas, persecuciones y asesinatos sistemáticos, con el fin de brindar protección y velar por el respeto a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, algunas ONG se han preocupado por conformar comisiones de trabajo con el objetivo general de velar por los derechos civiles y políticos. De igual forma, se han preocupado por conocer el número de personas desplazadas, esto con el fin de brindar una mejor cobertura en cuanto a ayuda humanitaria. Es así como la información sobre la población desplazada más confiable es tomada de Acnur, Codhes, Compromiso Social y SUR.

De esta manera, los organismos internacionales se han dedicado a verificar y hacer un seguimiento de los derechos humanos en Colombia, a raíz de las exigencias incumplidas por parte del Gobierno hacia la población desplazada; pero lo que más se hace visible y tiene un eco fuerte en el exterior son las masacres y las desapariciones forzadas, no solo de la población vulnerable y acusada de ser simpatizante de los grupos guerrilleros, sino de sindicalistas, periodistas, personas vinculadas a organizaciones de derechos humanos y población civil inocente. Algunos organismos internacionales culpan al mismo Estado, en unión de los paramilitares, de ser el promotor de la violación sistemática de los derechos humanos en Colombia.

Algunas de las instituciones que brindan ayuda a la población desplazada en Colombia son:

**Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur):** Tiene como misión dirigir y coordinar la acción internacional para proteger y resolver los problemas de los refugiados en todo el mundo. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados; se esfuerza por garantizar que todos puedan ejercer el derecho a solicitar asilo y encontrar refugio seguro en otros países, con la opción de regresar a sus hogares de forma voluntaria u optar por la integración local o el resarcimiento en un tercer país. También tiene el mandato de ayudar a los apátridas. La oficina de Acnur “se ha encargado de supervisar, coordinar, brindar asistencia humanitaria y protección a los refugiados del mundo”<sup>97</sup>. Acnur también interviene ante los gobiernos a favor de la población vulnerable, en busca de soluciones duraderas para que las familias reinicien sus vidas, ante la afectación del derecho a la dignidad que implica el desplazamiento forzado<sup>98</sup>.

**Acción Social:** Programa de la Presidencia de la República que tiene como objetivo el desarrollo económico como medio para encontrar la paz. La misión de este programa es promover estratégicamente las condiciones de convivencia pacífica al facilitar la interacción de los diversos actores en las regiones, además de canalizar recursos hacia las comunidades vulnerables con el fin de promover la construcción colectiva con desarrollo y paz en el territorio colombiano con la creación de puentes en el accionar del Gobierno nacional y los actores regionales, a la vez que fortalece la presencia del Estado en las zonas más vulnerables del país. De esta manera, Acción Social es la encargada de brindar ayuda y orientación a la población desplazada por medio de estrategias de reparación económica y psicológica a las víctimas haciendo visibles a los invisibles.

**Unión Europea:** Se ha preocupado ante el problema del desplazamiento forzado y la violación a los derechos humanos, y ha hecho un gran aporte económico para el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y políticas de los países tercermundistas, entre los que se encuentra Colombia. Además de proporcionar altas partidas económicas, ha creado oficinas destinadas a brindar atención en todos los temas relacionados con la problemática del desplazamiento forzado. Estas ayudas son importantes, pero no son suficientes ante el crecimiento de la población desplazada, según lo muestran las tasas de los años 2000 a 2002, así como en los años 2008 y 2009.

**Consultoría para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario (Codhes):** Entidad sin ánimo de lucro creada el 15 de febrero de 1992 por un grupo de personas de diversas disciplinas vinculadas desde la investigación y la academia al tema de los derechos humanos, así como

97 En línea <http://www.acnur.org/index.php?id> (citado en octubre de 2010).

98 En línea <http://www.acnur.org/index.php?id> (citado en octubre de 2010).

a la búsqueda de alternativas de paz para el país. Promueve la consolidación de la paz en Colombia y la realización integral de los derechos humanos por medio de la definición de políticas de Estado que beneficien a toda la población, con énfasis en personas y comunidades afectadas por el conflicto armado interno. Tiene sedes en Colombia, Italia y Ecuador, en busca de mejorar los servicios de cobertura elaborando datos estadísticos verídicos.

La misión de este organismo es “trabajar por la realización y la vigencia integral de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, por el fortalecimiento de capacidades sociales con énfasis en la problemática de las poblaciones en situación o riesgo de desplazamiento o refugio, y desde la perspectiva de lograr de manera democrática la paz con justicia social”<sup>99</sup>. Codhes se proyecta como una organización que contribuye en la búsqueda de una solución democrática del conflicto armado y la superación de la crisis humanitaria, social y de derechos humanos desde una opción de equidad, justicia y desarrollo sostenible y sustentable. Su objetivo general es contribuir a la promoción y a la protección de los derechos humanos, en especial de la población desplazada, por medio de la investigación, el desarrollo de sistemas de información, análisis y formulación de alternativas institucionales y la generación de soluciones sociales desde una perspectiva democrática y de la convivencia pacífica. Entre sus objetivos específicos se encuentran:

- Promover la prevención de las causas de los desplazamientos forzados, la atención humanitaria de emergencias y postemergencias, la protección y la recuperación socioeconómica y psicosocial de la población desplazada.
- Evidenciar el fenómeno del desplazamiento y sensibilizar frente a esta problemática al Estado, a la sociedad civil y a la comunidad internacional.
- Caracterizar el problema del desplazamiento forzado en sus causas, dinámicas y consecuencias sociales, económicas, culturales y políticas en los ámbitos local, regional, nacional y global.
- Analizar las formas de intervención institucional y contribuir a la formulación de alternativas institucionales de resolución democrática y social.
- Contribuir a la generación de propuestas sociales frente a la problemática de la población desplazada.

**Red de Solidaridad Social (RSS):** Programa del Gobierno que administra el Sistema Único de Registro (SUR), en el que se inscribe a la población desplazada como requisito para acceder a la oferta de atención estatal. La magnitud y la dinámica del problema de desplazamiento forzado han impulsado al Gobierno a fortalecer los procedimientos y los mecanismos de aplicación a los instrumentos de protección, en conjunto con otras organizaciones competentes, como PIU y Acnur.

99 [www.codhes.org](http://www.codhes.org)

**Compromiso Social:** Los informes de esta organización muestran los programas y los proyectos para atender a la población desplazada en el área metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja entre los años 2000 y 2009. Compromiso Social hace a la ciudadanía participe en proyectos regionales con relevancia a la cultura, la economía y toda la problemática social en algunas regiones como Arauca, Norte de Santander, Magdalena Medio y Santander. Esta corporación considera y evalúa aspectos como la dinámica del conflicto armado, la situación regional y los análisis de las cifras de desplazamiento, el panorama de los derechos humanos en el nororiente colombiano, las amenazas y las intimidaciones a defensores de los derechos humanos, la atención a hogares desplazados y el restablecimiento de los derechos a la población vulnerable.

La Corporación Compromiso, al igual que Acnur y Codhes, se encarga de presentar información sobre violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Desde esta perspectiva, una de sus preocupaciones, además de brindar protección e información, también es denunciar la violación a los derechos humanos, razón por la cual los miembros de estas organizaciones han sido víctimas de amenazas por haber sido testigos de masacres y de asesinatos selectivos.

El Gobierno por su parte enfrenta una de las tareas más difíciles: recuperar la confianza y el respeto de la ciudadanía, que no cree ciegamente en sus instituciones, por la alta corrupción y porque la ética y la moral se ha olvidado por parte de los hombres y mujeres encargados de velar y dirigir el bienestar de los colombianos. En segundo lugar, el Gobierno tiene como misión resolver las graves consecuencias que se han generado con las acciones violentas de los grupos armados y apoyar y brindar una solución rápida y oportuna a las personas que actualmente se encuentran en situación de desplazamiento forzado.

Para lograr estos propósitos, el Gobierno, en conjunto con algunas organizaciones humanitarias que hacen presencia en el territorio colombiano, busca brindar ayuda humanitaria a la población civil desplazada. Entre sus misiones, se incluye la rendición de informes con valiosos datos estadísticos sobre la población desplazada, que den a conocer las acciones de violencia de las cuales han sido víctimas. Para el caso santandereano, es importante destacar la labor desarrollada por entidades como el Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep; la Corporación para el Desarrollo del Oriente, Compromiso; la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, Anuc; la Red de Solidaridad Social de la Presidencia de la República, RSS; el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, PDPMM; el Sistema Único de Registro, SUR; el Comité Internacional de la Cruz Roja, CICR; la Organización Internacional para las

Migraciones, OIM; la Organización Panamericana de la Salud, OPS; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia, PNUD, y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Estas organizaciones humanitarias, a pesar de tener acceso restringido a las regiones en conflicto, son las únicas que conocen de cerca la situación de la población desplazada, y una de sus mayores preocupaciones es, junto al Gobierno, tratar de resolver el conflicto armado por medio del diálogo para evitar más derramamiento de sangre y sufrimiento a la población campesina, que es la más perjudicada con las acciones de los grupos armados.

Según las afirmaciones de Codhes, “el desplazamiento sigue siendo un problema estructural en la crisis de derechos humanos en Colombia. En los últimos 25 años, el promedio de personas que cada año fueron desplazadas fue de 208 000. Juan Federico Pino, investigador del Observatorio de Derechos Humanos, señaló que durante el año 2009 se evidenció desplazamiento continuo del conflicto a la frontera, crecimiento y sostenimiento del narcotráfico, pérdida relativa y creciente criminalidad del Estado Social de Derecho”<sup>100</sup>.

Según los informes y los datos estadísticos nacionales, Acnur ha registrado un total de 26 540 homicidios en el año 2000, y un total de 12 914 homicidios en el primer semestre de 2001<sup>101</sup>. Uno de los puntos más graves está relacionado con el número de homicidios por diferencias políticas o sociales, que ha aumentado de forma dramática hasta llegar a la cifra de 2 000 muertes diarias, debido a las ejecuciones extrajudiciales (masacres, desapariciones forzadas, combates, operaciones de limpieza social y falsos positivos, entre otros). También es evidente que durante los años 2000 y 2001 el número de homicidios fue el más alto, con un total de 52 368 muertes violentas.

**Tabla No. 39** Homicidios durante los años 2000 y 2001

<b>Año</b>	<b>Número de homicidios</b>
2000	26.540
2001	25.828
<b>Total</b>	<b>52.368</b>

**Fuente:** [www.acnur.org/biblioteca/pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf).

Estas cifras contrastan con los informes presentados por la Red de Solidaridad Social (RSS) que afirma que en los seis primeros meses del año 2001 fueron

100 En línea <http://www.cog/?aproporacioncompromiso.orc=11--83-83-&x=286> (citado el 26 de diciembre de 2010).

101 Véase: Revista Criminalidad. Año 2000. Los datos también son suministrados por el Instituto de Medicina Legal.

desplazadas 85 012 personas. Para el mismo período, Codhes estima que las personas desplazadas fueron 92 166. Para este solo lapso, puede establecerse una diferencia, entre la información suministrada por las dos entidades, de 7 154<sup>102</sup>.

#### **4.6 Identificación y panorama general de la problemática del desplazamiento forzado en Santander**

En Colombia, el análisis institucional del problema de los desplazados se inició a partir del Documento Conpes No. 2804 del 13 de septiembre de 1995, donde se establecieron los lineamientos principales para atender este fenómeno (*Presidencia de la República, 1998*). En este documento, se definieron como objetivos centrales la atención a la población desplazada y la neutralización de las dinámicas de violencia que generó el fenómeno del desplazamiento. Se pretendía cumplir estos objetivos por medio de de cuatro estrategias: prevención, atención inmediata, consolidación y estabilización socio-económica y comunicación e investigación.

Mediante la ley 387 de 18 de junio de 1997, firmada por el presidente Ernesto Samper, se ordenó la puesta en marcha de un plan de prevención y atención del desplazamiento forzado y, entre otras cosas, consagró los derechos de los desplazados:

- Derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación de desplazamiento
- Derecho a hacer todo lo posible para regresar a su lugar de origen
- Derecho a compromisos y garantías para no seguir siendo desplazado
- Derecho a la libertad de movilización
- Derecho a la reunificación de su familia
- Derecho a no ser discriminado
- Derecho a solicitar y recibir ayuda internacional

No obstante, el verdadero dilema es cómo resolver el desplazamiento forzado. Como ya se mencionó anteriormente, la alta comisionada de Naciones Unidas resaltó su especial preocupación ante la fuente gubernamental que no reconoce la existencia de un flujo migratorio forzado en la década comprendida entre 1985 y 1995, y los años críticos de 1997 a 2001, en la dinámica de la confrontación armada<sup>103</sup>, sobre todo porque en los años 2000 a 2002 se incrementó el número de la población desplazada. La abogada Melisa Ballesteros señaló:

102 En línea [www.codhes.org](http://www.codhes.org) (citado el 20 de noviembre de 2010).

103 En línea [http://www.usbbog/edu.co/pde/criterios/volnum2/8\\_Desplazamiento\\_forzado\\_Otalora.pdf](http://www.usbbog/edu.co/pde/criterios/volnum2/8_Desplazamiento_forzado_Otalora.pdf)

Solo en 1997, el Estado colombiano reconoce esta problemática social con la ley 387; sin embargo, fue una ley muerta por casi tres años, hasta que la Corte Constitucional ordenó que se reglamentara con el decreto 2569 de 2000, y posteriormente se fueron expidiendo otros decretos relacionados con los temas de salud, vivienda, educación y el problema de tierras<sup>104</sup>.

**Mapa No. 27** Cobertura del análisis de la población desplazada



Resulta un tanto difícil afirmar o desmentir los datos estadísticos oficiales sobre esta problemática, así que tener una certeza del número de personas que han sido desplazadas en el territorio colombiano, especialmente en el departamento de

104 En línea <http://www.eng.powos.org>

Santander y la zona correspondiente al Magdalena Medio, no ha sido posible hasta ahora, y a pesar de las diferentes cifras que arrojan las organizaciones encargadas del control y la protección a dicha población; lo único que puede decirse con certeza es que su número, en los últimos años, ha ido en aumento, según lo manifiestan los análisis realizados y divulgados recientemente. Según los representantes de Acción Social, se calcula que hay más de tres millones de personas desplazadas<sup>105</sup>. Es decir, los datos estadísticos, los informes y los estimativos sobre el número de desplazados son varios. Cada fuente de información tiene sus propias cifras; lo más justo sería saber cuántas son las personas desplazadas, pero es casi imposible obtener una cifra acertada. En las grandes ciudades, se encuentran registros de algunas ONG con datos estadísticos de la población desplazada, pero los datos no arrojan cifras exactas, de forma que es muy difícil saber con certeza el número de hogares y personas desarraigadas de sus tierras en la actualidad.

El mayor porcentaje de personas desplazadas incluidas en el sistema RUT proviene de los departamentos de Bolívar (13%), Caquetá (10%), Antioquia (9%), Tolima (7%) y Cesar (6%). Las zonas cercanas a las fronteras con Venezuela y Ecuador no han sido ajenas al conflicto armado en Colombia, como se muestra a continuación:

**Tabla No. 40** Personas desplazadas según el departamento de origen

Departamento	N°	%	Departamento	N°	%	Departamento	N°	%
Antioquia	30.489	9,39	Chocó	14.188	4,37	Arauca	2.130	0,66
Atlántico	2.437	0,75	Huila	6.603	2,03	Casanare	1.988	0,61
Bogotá	288	0,09	Guajira	1.893	0,58	Putumayo	14.761	4,55
Bolívar	41.445	12,76	Magdalena	9.724	2,99	Amazonas	99	0,03
Boyacá	1.263	0,39	Meta	18.163	5,59	Guainía	291	0,09
Caldas	6.242	1,92	Nariño	15.896	4,90	Guaviare	9.206	2,83
Caquetá	33.274	10,25	Norte de Santander	9.688	2,98	Vaupés	566	0,17
Cauca	4.607	1,42	Quindío	1.009	0,31	Vichada	1.171	0,36
Cesar	21.008	6,47	Risaralda	1.872	0,58	No Consignado	802	0,25
Córdoba	7.947	2,45	Santander	6.485	2,00	Frontera con Venezuela *	1.042	0,32
Cundinamarca	5.420	1,67	Sucre	10.929	3,37	Frontera con Panamá *	7	0,002
			Tolima	23.730	7,31	Frontera con Ecuador *	28	0,009
			Valle del Cauca	18.038	5,55			
<b>Total</b>							<b>324.729</b>	<b>100,00</b>

105 En línea <http://www.accionsocial.gov>

Las principales regiones fuente de estos flujos migratorios son las zonas andinas de Santander y Antioquia, la región ribereña del medio y bajo Magdalena (Antioquia, Santander, Bolívar y Cesar) y las llanuras de la región Caribe (principalmente Sucre y Córdoba). La migración de estas áreas está fuertemente relacionada con los conflictos sociales derivados de una profunda inequidad socioeconómica (*'El desplazamiento forzado en...'*, 2007). Dentro de las provincias santandereanas se encuentran zonas afectadas por el desplazamiento:

**Tabla No. 41** Zonas de mayor desplazamiento en el departamento de Santander

Provincia	Capital	Zonas de mayor desplazamiento
Mares	Barrancabermeja	Puerto Wilches
Soto	Bucaramanga	Área metropolitana
Guanentá	San Gil	Villanueva
Comunera	Socorro	Contratación
Vélez	Vélez	Landázuri
García Rovira	Málaga	San Andrés

**Fuente:** Compromiso Social. Informe No. VI.

En Barrancabermeja, entre enero de 1990 y septiembre de 2001, se presentó un total de 550 acciones armadas de los grupos guerrilleros, lo que representa 66% de las acciones violentas en el Magdalena Medio (*'El desplazamiento forzado en...'*, 2007). En cuanto a la expulsión de personas en el departamento de Santander en 1998, el número de la población desplazada por la fuerza creció mayormente en Landázuri con un número de cien personas en el mes de julio.

**Tabla No. 42** Total estimado de población desplazada por departamento, 1998

Departamento	NH	NP	Departamento	NH	NP
Amazonas	0	0	Guaviare	301	1.295
Antioquia	15.045	64.694	Huila	288	1.239
Arauca	441	1.900	Magdalena	2.422	10.418
Atlántico	2.081	8.950	Meta	1.429	6.148
Bolívar	6.713	28.870	Norte de Santander	1.121	4.822
Boyacá	747	3.215	Nariño	391	1.685
Caldas	474	2.040	Putumayo	483	2.080
Caquetá	844	3.630	Quindío	228	984
Casanare	643	2.765	Risaralda	274	1.180
Cauca	686	2.954	San Andrés	0	0
Cesar	1.994	8.576	Santander	6.313	27.150
Córdoba	3.104	13.350	Sucre	1.669	7.180
Cundinamarca	16.413	70.577	Tolima	1.786	7.684

Departamento	NH	NP	Departamento	NH	NP
Chocó	2.251	9.680	Valle	3.096	13.316
Guainía	0	0	Vaupés	0	0
Guajira	376	1.618	Vichada	0	0
<b>Total</b>	<b>71.613</b>	<b>308.000</b>	<b>Total</b>	<b>71.613</b>	<b>308.000</b>

**NH:** Número de Hogares; **NP:** Número de Personas.

**Fuente:** Alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados.

Para el caso santandereano, la expulsión de personas en el año 2001 se concentró en la provincia de Mares con 7117 personas desplazadas, seguido por la región de Vélez con 1332 y el área metropolitana con 1271. El municipio que más personas expulsó fue Barrancabermeja con 5506, seguido de Puerto Wilches con 511 personas (*'El desplazamiento forzado en...'*, 2007). Según los datos de la Consultoría para los Derechos Humanos (Codhes), desde 1985 hasta 2002 existe en su base datos un número de población desplazada de 2 914 853 (*'El desplazamiento forzado en...'*); si esta cifra es comparada con la presentada por SUR, puede observarse que, en términos políticos, el Gobierno no está interesado en saber con certeza cuántos desplazados requieren atención.

**Tabla No. 43** Aumento de la población desplazada en el departamento de Santander, 2000-2001

SANTANDER	
Año	Número de personas desplazadas
1997	698
1998	5.215
1999	2.635
2000	14.836
2001	17.755
2002	13.603
2003	6.523
2004	4.679
2005	5.122

Estos son algunos datos que reflejan el aumento de la población desplazada en los años 2000 y 2001

**Fuente:** Datos tomados de la página web [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

El conflicto de violencia y desplazamiento forzado está concentrado en la zona del Magdalena Medio, y la mayor receptora de la población desplazada particularmente es Barrancabermeja. Entre 1999 y 2004, el número de personas desplazadas por municipio en la zona andina santandereana fue el siguiente:

**Tabla No. 44** Número de personas desplazadas por municipio en la zona andina santandereana, 1999-2004

Municipio	95/99	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Aratoca	0	7	0	11	0	4	22
Barbosa	31	56	147	118	46	19	417
Barichara	0	9	0	0	0	0	9
Betulia	0	0	0	7	5	0	12
Bolívar	35	0	0	19	7	0	61
Bucaramanga	2421	2349	6441	6170	3029	3064	24236
Cabrera	0	0	0	0	0	0	0
Capitanejo	3	0	0	15	0	0	18
Carcasí	0	0	0	7	0	4	11
Cepitá	0	2	0	0	0	0	2
Cerrito	325	0	0	0	14	0	339
Charalá	0	0	0	0	10	0	10
Charta	0	1	0	0	3	5	9
Chima	0	0	0	36	21	0	57
Concepción	0	6	0	0	24	7	37
Confinés	0	0	0	5	0	5	10
Contratación	0	7	42	17	0	17	83
Encino	166	0	0	0	0	0	166
Floridablanca	963	1105	1507	1678	738	334	6321
Galán	0	0	4	0	1	4	9
Gambita	0	0	0	0	1	0	1
Girón	559	490	1573	1512	563	412	5109
El Carmen	5	0	0	0	0	6	11
El Guacamayo	0	0	0	9	7	0	16
El Playón	241	5	271	62	50	24	653
Guadalupe	0	0	0	5	2	0	7
Guavatá	0	11	0	0	0	0	11
Güepsa	0	5	21	1	1	0	28
Hato	0	0	0	0	2	4	6
La Paz	3	0	0	0	0	0	3
Lebrija	524	103	205	292	72	154	1343
Los Santos	0	0	0	0	0	26	26
Málaga	0	0	16	207	16	41	280
Matanza	6	86	18	27	41	6	184
Oiba	0	6	4	0	0	15	25
Onzaga	0	0	0	1	0	0	1
Palmas del Socorro	0	0	8	6	12	0	26
Páramo	0	0	8	6	12	0	26
Piedecuesta	619	454	577	878	346	99	2973
Puente Nacional	0	0	4	0	7	17	28
Puerto Parra	0	9	26	7	10	0	52
Rionegro	17	49	74	41	90	26	297
San Andrés	15	0	6	0	0	0	21
San Gil	2	0	38	18	12	8	78
San Joaquín	0	3	0	4	0	0	7
San Vicente de Chucurí	0	0	22	4	34	37	97
Santa Bárbara	0	0	0	0	4	0	4
Santa Helena del Opón	0	0	0	0	5	0	5
Simacota	0	0	7	9	14	2	32
Socorro	13	33	83	27	30	25	211
Sucre	0	0	5	14	2	5	26

Según las cifras que maneja el Codhes en cuanto al número de personas desplazadas por departamento de llegada, por trimestres de 1999 a 2005, entrega los siguientes datos para el departamento de Santander:

**Tabla No. 45** Número de personas desplazadas en Santander.  
(llegada por trimestres 1999 – 2005)

Año - Trimestre	1999					2000				
	1	2	3	4	SubT	1	2	3	4	SubT
	2001					2002				
	3.132	3.100	2.385	1.630	10.427	1.101	3.283	3.836	2.101	10.624
	2003					2004				
	1.499	2.005	2.033	1.084	6.621	2.161	3.471	2.758	3.341	11.731
	2005					Total 1999 a 2005				
	3.315	2.990	3.884	3.107	13.296	17.144	20.099	26.064	20.392	83.699

**Fuente:** Monitoreo población desplazada - Sisdhes. Codhes 15 de febrero 2006.

Para el año 2003, la Provincia de Mares volvió a constituirse en la más afectada con 8736 personas desplazadas, seguida del área metropolitana de Bucaramanga con 3974 personas y la zona Carare-Opón con 2113. Con excepción del área metropolitana, los municipios que más personas expulsaron fueron Barrancabermeja con 5017, Puerto Wilches con 1068 y Sabana de Torres con 1058 desplazados. Con respecto al área metropolitana, Bucaramanga expulsó la mayor cantidad de personas (1257) y Rionegro (1095). Por último, en la zona Carare-Opón, el municipio de Landázuri expulsó el mayor número de personas (838) y la tasa de homicidios se elevó de 1060 a 4160 para el año 2005 (*‘El desplazamiento forzado en...’, 2007*).

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos (SIDHES), alrededor de 380 863 personas en 76172 núcleos familiares fueron obligadas a abandonar sus lugares de origen y de trabajo para sumarse a las víctimas de delitos de lesa humanidad<sup>106</sup>.

De acuerdo con la información del SUR, “entre septiembre de 1995 y junio de 2003 se han registrado 1 148 696 personas”<sup>107</sup>. Esta es la cifra que el Gobierno reconoce formalmente como población desplazada. Actualmente, el mismo Gobierno, por medio de la RSS, busca mecanismos para desvincular de esta cifra a aquellas personas que, según aquel, se considera que han recuperado su estabilidad social y económica, de forma que este número, según el Estado, puede ser menor<sup>108</sup>.

106 Boletín Informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. No. 75 (abril de 2009).

107 En línea <http://www.cnsc.go.co>

108 En ocasiones, son tantos los requisitos que se exigen para ser identificados como desplazados, que les es imposible reunir todos los documentos, por lo que se sienten impotentes ante los trámites gubernamentales.

No obstante, es desde lo institucional que deben prevenirse dichos desplazamientos y tal vez a largo plazo el Gobierno pueda adoptar medidas serias para poner fin a este fenómeno tan delicado que no solo involucra el desplazamiento forzado, sino las desapariciones, las torturas, las capturas masivas, las masacres y las amenazas.

**Tabla No. 46** Aumento de la población desplazada por la fuerza, 1997 – 2005

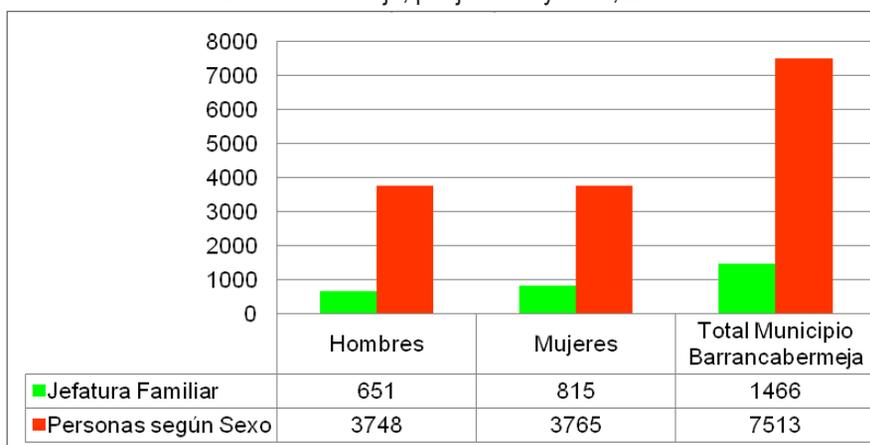
Año	NPD	Año	NPD
1997	698	2002	13.603
1998	5.215	2003	6.523
1999	2.635	2004	4.679
2000	14.836	2005	5.122
2001	17.755		

**NPD:** Número de personas desplazadas

**Fuente:** [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

En 2006, se elevó nuevamente la cifra de desplazados, con un incremento de 54%, con la salida de 6226 personas, cuando en 2003 se habían registrado 4042 desplazados. Cabe señalar que el pico del desplazamiento se presentó en el año 2001 con 12815 personas; esta cifra venía en ascenso desde el año 2000, cuando se registraron 5384 desplazados. El aumento de las personas expulsadas en 2000 y 2001 se explica por el incremento de las masacres y la tasa de homicidios, respectivamente.

**Gráfico No. 37** Población desplazada en Barrancabermeja, por jefatura y sexo, 2006



**Fuente:** Datos Estadísticos SUR.

Según los datos de Acnur, el número oficial de desplazados registrados en el ámbito nacional es de 1 874 917 personas vinculadas a 427 200 hogares –datos a 30 de septiembre de 2006–, de los que en Santander (más de 7000), y de estos 46 000 en el área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija, según estadísticas de SUR, el 60% restante viene de zonas aledañas, como el Magdalena Medio, Norte de Santander y Arauca<sup>109</sup>. Según los representantes de Acción Social, se calcula que hay más de tres millones de desplazados en Colombia<sup>110</sup>.

Para el año 2006, el mayor número de población desplazada se encuentra en asentamientos de los municipios del área metropolitana, Barrancabermeja y Lebrija.

**Tabla No. 47** Municipios de Santander receptores de población desplazada, 2006

Municipio	NP	NF	Municipio	NP	NF
Bucaramanga	2.727	717	Landázuri	97	23
Barrancabermeja	2.144	516	El Playón	81	27
Floridablanca	785	203	Sabana de Torres	65	12
Girón	773	196	Barbosa	65	19
Piedecuesta	535	139	San Gil	45	11
Lebrija	216	43	Simacota	39	12
Puerto Parra	134	33	Málaga	38	13
Puerto Wilches	114	26	Otros municipios (29)	322	77
Rionegro	100	17	<b>Total (47 municipios)</b>	<b>8.388</b>	<b>2.110</b>
San Vicente de Chucurí	98	26			

NP: Número de Personas; NF: Número de Familias

Fuente: SUR. Dinámica de la población del área metropolitana de 1993 a 2004, P. 2.

En las tablas 48 y 49, se observa el fenómeno de la ciudad de Barrancabermeja como expulsora y, a la vez, mayor receptora de población desplazada:

Los datos estadísticos de CODHES sobre población desplazada muestran un crecimiento alarmante durante los años 2000 a 2002. En los años siguientes, se observa una disminución considerable, pero luego, en 2008, los niveles vuelven a subir de una forma alarmante con respecto a los desplazamientos de los primeros años analizados. Según esta organización, “se ve claramente una forma de destierro y desarraigo durante estos años, y que también ocurre una serie de violaciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario”<sup>111</sup>.

109 Datos extraídos de SUR y Sipod, Agencia Presidencial para la Acción Social.

110 Datos registrados en <http://acciósocial.gov>

111 En línea <http://www.codhes.org>

**Tabla No. 48** Personas expulsadas y recibidas en los municipios del Magdalena Medio santandereano, 1997 – 2006

Municipio	Número de personas expulsadas	Número de personas recibidas
Barrancabermeja	16.644	27.051
Sabana de Torres	3.058	472
Puerto Wilches	2.699	1.002
San Vicente de Chucurí	2.512	278
Rionegro	2.219	472
Landázuri	1.559	1.342
Cimitarra	1.286	145
Simacota	1.489	73
Bolívar	1.171	78
El Carmen de Chucurí	722	63
Puerto Parra	543	503
Betulia	389	22
El Peñón	277	0
<b>Total</b>	<b>37.413</b>	<b>31.501</b>

**Tabla No. 49** Expulsión y recepción de hogares en el Magdalena Medio santandereano, 2005 – 2006

Municipio	Expulsión 2005	Recepción 2005	Expulsión 2006	Recepción 2006
Barrancabermeja	384	592	387	889
Betulia	11	0	6	1
Bolívar	30	2	29	2
Cimitarra	48	4	58	7
El Carmen de Chucurí	21	3	25	5
El Peñón	8	0	18	0
Landázuri	49	28	75	61
Puerto Parra	31	14	33	64
Puerto Wilches	73	38	86	79
Rionegro	48	11	78	18
Sabana de Torres	68	15	56	22
San Vicente de Chucurí	83	17	52	26
Simacota	26	2	50	12
<b>Total</b>	<b>880</b>	<b>726</b>	<b>913</b>	<b>1.186</b>

**Fuente:** Acción Social, UTM y SIPOD [www.acnur.org/biblioteca/pdf/576/pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/576/pdf).

La Corte Constitucional, en los autos 266 y 314 de 2009, destaca la importancia de los procesos de sistematización y análisis de la información suministrada por los entes territoriales y su responsabilidad al entregarla con la mayor certeza posible. Adicionalmente, solicita a Acción Social presentar un informe consolidado donde se evidencie la sistematización, el análisis y las conclusiones respecto de la información allegada a dicha entidad por los entes territoriales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 4 de la ley 1190.

**Tabla No. 50** Mayores y menores proporciones de población desplazada por género en algunos municipios

Municipio	Total población desplazada	Proporción mujeres desplazadas	Proporción hombres desplazados
Suratá	45,64%	45,64%	54,36%
Matanza	2,67%	Falta información	Falta información
Palmas del Socorro	1,65%	Falta información	Falta información
Capitanejo	1,52%	Falta información	Falta información
Charalá	1,39%	55,26%	44,74%
Villanueva	0,31%	55%	45%
La Paz	0,07%	50%	50%
Jordán	0%	Falta información	Falta información
Molagavita	0%	Falta información	Falta información
San Joaquín	0%	Falta información	Falta información

Respecto a la población desplazada de los municipios, se encuentra que en relación con el total de habitantes por municipio, la proporción está entre 0 y 4,24% de la población desplazada por cada 100 habitantes, como lo muestra el municipio de Suratá, que exhibe la mayor proporción con 1,6%, por encima de Matanza, que representa la segunda proporción más alta, aunque Suratá tiene el índice de presión más alta entre los municipios para el año 2007.

El informe semestral del Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario para enero – junio de 2009 –informe que muestra una serie de hechos muy complejos y contradictorios del modelo de seguridad democrática, violencia política y social– estuvo caracterizado por diferentes acontecimientos regionales, nacionales e internacionales que repercutieron en el panorama de los derechos humanos y la titulación de tierras de las víctimas.

Sin embargo, debe destacarse que en 2009, durante la gobernación de Horacio Serpa, el número de la población desplazada se calculó en 142 000 personas,

esto gracias a la prevención de este fenómeno por una adecuada cobertura en salud y educación y con el Programa Familias en Acción, que benefició a 346 000 familias con ayudas humanitarias. Según datos del Gobierno departamental, 282 000 viviendas fueron entregadas; de igual forma, se entregaron 100 subsidios para generar ingresos a 236 familias. También se entregaron 60 000 hectáreas y subsidios integrales de tierras y ayudas para proyectos productivos. Así es como el Gobierno departamental analiza y propone el Plan Departamental con la participación ciudadana y la administración pública, como lo reza la Constituyente Social de Santander<sup>112</sup>, en que se trataron temáticas como la educación, la salud, la vivienda, la paz, la convivencia, los proyectos productivos y la articulación con los pueblos indígenas.

**Tabla No. 51** Registro de hogares y población desplazada en Colombia, 1997 – 2010

Año	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población	Hogares	Población
1997	43.952	191.360	35.988	157.281	3.186	16.017	2.938	13.921
1998	15.540	78.366	17.814	81.768	9.745	43.733	8.273	38.243
1999	22.181	100.783	19.187	83.726	9.592	39.449	7.820	29.300
2000	56.476	282.819	72.974	362.406	60.532	315.762	56.375	292.935
2001	80.727	397.676	86.187	425.783	75.372	382.663	74.139	377.152
2002	97.237	451.210	97.411	453.804	94.165	449.730	93.640	451.764
2003	56.912	285.623	57.126	257.185	49.804	231.077	52.028	240.017
2004	56.714	234.848	57.497	238.495	52.287	218.077	53.340	224.064
2005	61.666	269.009	61.958	270.089	57.313	251.498	57.084	250.193
2006	67.385	288.332	67.841	291.407	67.812	295.983	65.663	285.786
2007	80.226	331.257	81.133	335.420	86.154	369.395	84.681	365.194
2008	76.553	300.006	80.586	315.512	100.782	405.451	96.217	389.391
2009	44.041	154.040	48.402	168.647	94.180	341.122	96.664	354.823
2010	10.041	33.591	11.374	37.791	36.230	123.657	45.461	157.604
<b>Total</b>	<b>798.018</b>	<b>3'486.305</b>	<b>798.018</b>	<b>3'486.798</b>	<b>798.018</b>	<b>123.657</b>	<b>798.018</b>	<b>3'486.305</b>

**Fuente:** Registro único de población desplazada. Fecha de corte 31 de julio de 2010, P. 1.

112 Los objetivos de la Constituyente Social de Santander son: 1. Promover la democracia participativa e incluyente mediante la efectiva participación protagónica del pueblo, así como de sus organizaciones sociales, académicas, gremiales y populares, en el análisis de los problemas económicos, políticos y sociales del Departamento, los municipios y las comunidades, con el propósito de formular soluciones y participar, junto al Estado, en la materialización de proyectos dirigidos a que las soluciones propuestas se hagan realidad en la medida de las capacidades y los recursos. 2. Estimular y fortalecer la organización social, así como la conciencia de la soberanía popular, fundamento de la democracia y la gobernabilidad. 3. Ejercer el control social del presupuesto departamental y municipal mediante la contraloría social para preservarlo del despilfarro y la corrupción. 4. Participar en la discusión y la planeación de un modelo departamental de paz, entendiendo la paz como resultado de la justicia social y de la vigencia de una real democracia participativa. 5. Participar en la discusión de región y descentralización, que le otorgue real autonomía a las regiones y a las provincias del país. 6. Consolidar la propuesta del corredor económico y cultural con Venezuela.

La situación del desplazamiento forzado en Santander es alarmante, según afirmaciones del alto comisionado de las Naciones Unidas: “A la fecha, mayo 29 de 2009, Santander alberga 119 883 personas en situación de desplazamiento, de las cuales 66 392 se encuentran en Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta, Girón y Lebrija” (*Vanguardia Liberal*). Pero lo más preocupante es que la situación no cambia y, más allá de las cifras alarmantes, el número de población desplazada sigue en aumento, como lo afirma Charlotte Ridung, Subcoordinadora de la Oficina de Acnur (*Vanguardia Liberal*, 2010, P.1).

En efecto, la dinámica de la población desplazada se incrementó en el área metropolitana de Bucaramanga, de forma que es a raíz de las migraciones forzadas que el proceso de desarrollo urbano condiciona la situación de la misma población, que necesita un espacio, derechos y formas de sobrevivir. Los proyectos son ambiciosos, pero a la hora de ponerlos en práctica y brindar soluciones y ayuda para la población desplazada los municipios del área metropolitana se muestran ineficientes.

La siguiente tabla muestra el número de población desplazada que ha llegado al área metropolitana de Bucaramanga, y que de 1995 a 2004 sumó aproximadamente 39 231 personas<sup>113</sup>.

**Tabla No. 52** Desplazamiento forzado en el área metropolitana de Bucaramanga, 2005 – 2006

Municipio	Año 2005	Año 2006	Total
Bucaramanga	1.172	1.722	2.894
Floridablanca	252	381	633
Girón	229	398	627
Piedecuesta	138	253	391
Lebrija	31	126	157

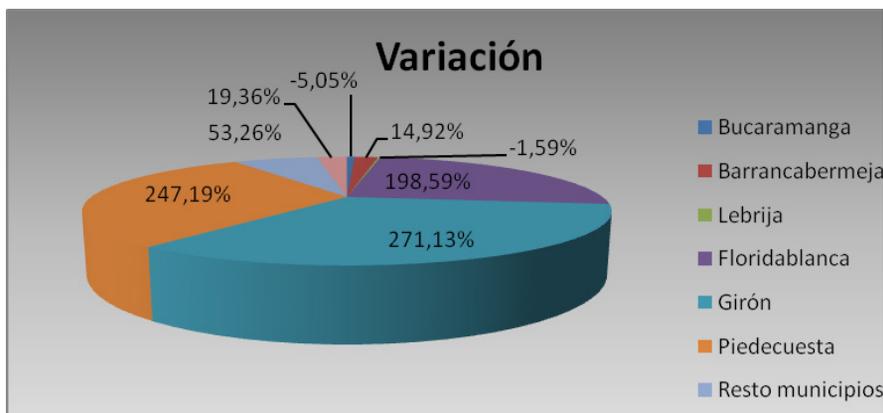
**Fuente:** Informe de Derechos Humanos y derecho internacional humanitario, enero – junio de 2006, P. 53.

Según las cifras de Acción Social, a 31 de agosto de 2005, ingresó al área metropolitana de Bucaramanga un total de 69 330 personas desplazadas por la violencia, y fueron expulsadas 43 348 (*Compromiso Social*, 2005). Según este informe, el área metropolitana de Bucaramanga se ha convertido en el centro de

<sup>113</sup> Para el caso del área metropolitana, no existen estudios para saber cómo llegaron, pero sí cómo se localizan en el entramado urbano regional metropolitano de Girón, Floridablanca, Piedecuesta, Bucaramanga y Lebrija. Principalmente, se da con la ocupación de espacios suburbanos por contingentes de desplazados por la violencia (*Compromiso Social*, 2007, P. 24)

mayor recepción de desplazados; de igual manera, expulsó 37% de población: este fenómeno de expulsión y recepción convierte al área metropolitana de Bucaramanga en vulnerable e insegura, situación que afecta a la población, sobre todo porque es difícil brindar una estabilidad emocional y ayuda socioeconómica a la población en situación de desplazamiento (*Compromiso Social, 2005, P. 78*).

**Gráfico No. 38** Desplazamiento forzado en el área metropolitana de Bucaramanga



Según los informes de Acnur, en las seis principales ciudades de Colombia, incluida Bucaramanga, se concentra 50% de la población en situación de desplazamiento forzado. De las casi 40 000 personas registradas en el área metropolitana de Bucaramanga, solo se atiende a un cuarto de esta población (*Compromiso Social, 2005, P. 78*).

Ante este grave panorama, se acordó plantear la suscripción de un convenio de entendimiento entre las alcaldías del área metropolitana de Bucaramanga (incluida Lebrija) y la Gobernación de Santander, con el propósito de definir la implementación de una política pública que resuelva sin más dilaciones la situación de la población afectada por el desplazamiento forzado.

En cuanto a las informaciones que presentan los periódicos internacionales, estas dan una información diferente de la presentada por el Gobierno colombiano y las instituciones internas ante la difícil situación de desplazamiento forzado en Colombia. Por citar solo un ejemplo, el diario *Avenire* de Italia publicó el 22 de julio de 2010 en uno de sus artículos los siguientes datos estadísticos del conflicto y de la situación de miseria, producto del desplazamiento forzado que vive el pueblo colombiano: “En Colombia existen de tres a cuatro millones de personas desplazadas que han sido obligadas a huir del campo por presiones violentas de

las FARC y de los grupos paramilitares en la lucha por el control de la producción de coca. Los desplazados hacen sus dramáticas narraciones de la forma como han debido escapar de sus propiedades abandonando todo. El trabajo de los voluntarios internacionales es aliviar las profundas heridas de la población golpeada<sup>114</sup>.

El citado artículo también muestra algunas estadísticas de la población colombiana, así como el número de refugiados internos y la situación de pobreza:

**Tabla No. 53** Estadísticas de desplazamiento y pobreza en Colombia

Problemática	Estadística
Población desplazada	3 – 4 millones
Niños desplazados	1'000.000
Porcentaje de población desplazada del total de la población colombiana	7%
Población pobre	46%
Población extremadamente pobre	17%
Población malnutrida	10%
Población desaparecida	10.000
Personas violadas	21.202
Personas torturadas (sobre las cuales se sigue investigando)	10.547
Personas víctimas de desplazamiento forzado (año 2008)	286.000

**Fuente:** <http://avenire.ta.newsmenorg.com> 22 de julio de 2010, P. 3A<sup>115</sup>.

Ante las afirmaciones anteriores, no puede ocultarse la realidad que vive la mayoría de la población colombiana azotada por la violencia de las armas, la pobreza, la miseria, el hambre y la necesidad. Es imposible disfrazar la realidad cuando los estudios realizados muestran el lado oscuro que la gran mayoría no quiere ver, tal vez por vergüenza ante la injusticia social que ha cometido la clase dirigente, y hasta la misma sociedad civil, que, por omisión, también se hace cómplice. También es importante anotar que desde la institucionalidad no se han establecido reglas claras para solucionar los conflictos de los habitantes de las zonas rurales. Según el análisis realizado por la investigadora Esmeralda Prada, los diversos archivos de

114 En Línea <http://avenire.ta.newsmenorg.com> 22 de julio de 2010, P. 3A.

115 El artículo publicado por la periodista Lucía Capazzi señala: "Son dramáticos los relatos de algunos sobrevivientes, de aquellos que han logrado escapar con vida de las balas de los paramilitares, que han abandonado todo, sus casas, sus cultivos, algunos, sus familias para salvar la vida. Colombia cuenta entre tres y cuatro millones de personas desplazadas. La cifra más alta después de Sudán; a esta se agregan 380 000 prófugos, según la Comisión de la ONU para los Refugiados (ACNUR). Se esparce por el planeta "una multitud errante", como lo define la escritora Laura Restrepo. Es el efecto de una guerra que formalmente no existe. El gobierno del presidente Uribe está ausente. El 7 de agosto lo sucederá el exministro de Defensa Juan Manuel Santos, que invirtió 6,5% del producto interno en las fuerzas militares y alcanzó un récord de 285 000 unidades, mientras los ciudadanos de las metrópolis pacíficamente desde hace ocho años han lidiado con las políticas de "Seguridad Democrática", donde la tolerancia es cero versus la guerrilla. Mientras tanto, los desplazados luchan con la única arma que tienen: la huida. "Nací aquí hace 60 años y no he visto el país en paz", dice Laura Restrepo. "Somos una nación de desplazados". Cf. <http://avenire.ta.newsmenorg.com> 22 de julio de 2010, P. 3A.

organizaciones sociales, la Iglesia y diversas ONG enriquecieron la lectura de la base de datos de las luchas campesinas, que registran las protestas de los sin tierra, arrendatarios, aparceros, colonos, desplazados, pequeños y medianos productores, sujetos para quienes la tierra tiene un sentido material, político y cultural (Prada, s.f., P.168).

**Tabla No. 54** Razones para no retornar al lugar de origen

Razones	Porcentaje de hogares
Violencia en la región	11,7%
Inseguridad	6,9%
No puede regresar	2,15%
Amenazas	6,8%
Miedo a la guerrilla	2,7%
Miedo	8%
Temor a perder la vida	7,1%
Está organizado en la ciudad	8,3%
Perdió todo	2,58%
Pobreza	1,7%
La edad no le permite trabajar	0,9%
No desea regresar	1,2%
Malos recuerdos	0,9%
Otros	29,5%
No responde	9,8%

**Fuente:** En línea [www.acnur.org/bucaramanga.pdf](http://www.acnur.org/bucaramanga.pdf).

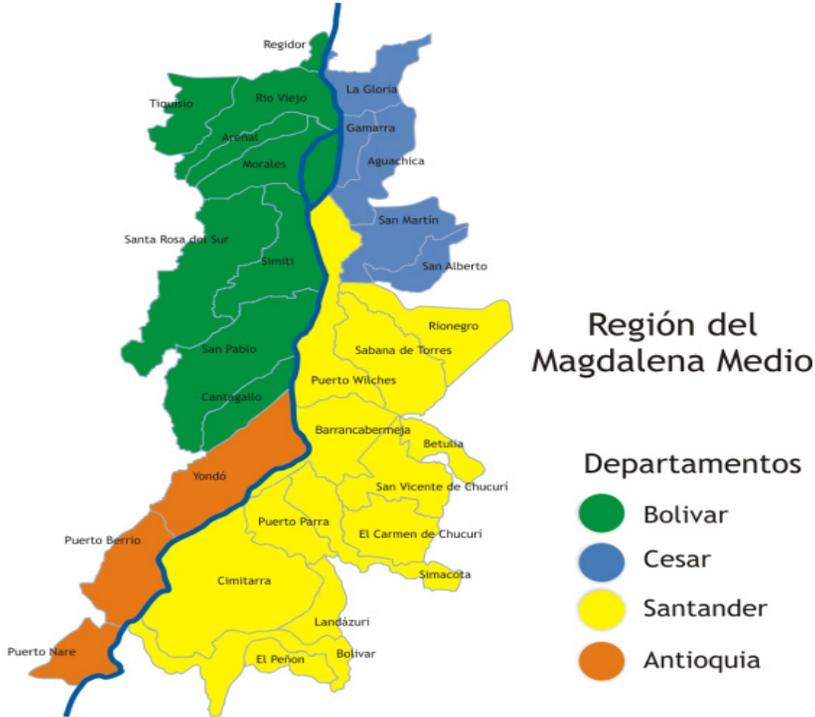
Según los datos suministrados por el Boletín Rut, en el ámbito nacional, el presunto actor que expulsa más familias de su territorio es la guerrilla, seguida del paramilitarismo.

**Tabla No. 55** Causantes de expulsión

Presunto Autor	N°	%
Guerrilla	29.572	44,0
Paramilitares	17.712	26,3
Grupo insurgente no identificado	1.108	1,6
Milicias populares	66	0,1
Fuerza pública (Ejército, DAS, Policía)	1.061	1,6
Delincuencia	333	0,5
Disidencias	17	0,0
Esmeralderos	33	0,0
Narcotráfico	60	0,1
Vecinos	29	0,0
Ninguno	283	0,4
Actor armado desconocido	9.134	13,6
NS/NR	7.823	11,6
<b>Total</b>	<b>67.231</b>	<b>100,0</b>

El siguiente mapa muestra las principales regiones desde donde se ha desplazado un gran número de personas hacia Barrancabermeja. Son áreas fuertemente relacionadas con conflictos armados y sociales derivados de una profunda desigualdad socioeconómica.

**Mapa No. 28** Desplazamiento forzado en el Magdalena Medio



**4.6.1 Realizaciones, Planes y Proyectos.** Ante la gravedad de la crisis humanitaria, los hechos de violencia y la violación sistemática de los derechos humanos, surge la siguiente pregunta: ¿qué medidas ha tomado el Gobierno regional que le permita, al menos, disminuir el problema del desplazamiento forzado y los hechos violentos a los que se ve sometida la población? En este sentido, son las instituciones gubernamentales las encargadas de velar por el bienestar de la población desplazada y hacer cumplir, desde lo institucional, lo estipulado en el artículo 1 de la Constitución Nacional: “Los hombres nacen libres e iguales en derechos” (*Constitución Política de Colombia de 1991, 2010, P. 124*).

Recientemente, el Gobierno colombiano ha enfocado los programas de desarrollo hacia las regiones más afectadas por la violencia. Estos programas tienen como objetivo prevenir nuevos desplazamientos forzados, ayudar a la población desplazada para que regrese a sus lugares de origen y analizar todo lo relacionado

con la violación a los derechos humanos desde lo institucional; tal vez, con el fin de encontrar una forma de reconciliación que ayude a esclarecer las desapariciones de jóvenes, cuyas madres siguen con la esperanza de encontrarlos con vida y, de no ser así, con el anhelo de encontrar sus restos para otorgarles una sepultura digna y terminar con la incertidumbre acerca de su paradero.

En Santander, los planes y los programas del Gobierno son ambiciosos y están enfocados al desarrollo económico en búsqueda de hacerse extensivos a los diferentes municipios del Departamento, para tratar de encontrar soluciones a los problemas de la población desplazada y de la población en extrema pobreza, con necesidades urgentes relacionadas con la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la nutrición, el respeto a la vida y la participación activa en el liderazgo comunitario.

Durante la gobernación de Hugo Heliodoro Aguilar Naranjo, y con el apoyo de las secretarías de Planeación y Gobierno –Grupo de Paz y Derechos Humanos–, se trazó en su plan de gobierno el afianzamiento del Departamento como territorio de paz mediante la construcción colectiva entre autoridades territoriales, incluida la sociedad civil, para buscar un escenario de paz, reconciliación, convivencia y seguridad ciudadana que permitiera el fortalecimiento de la gobernabilidad y la institucionalidad, así como el desarrollo humano y la justicia social<sup>116</sup>. En el gobierno de Aguilar Naranjo, su objetivo principal estuvo enfocado al fortalecimiento de la fuerza pública del Departamento, con el fin de garantizar la seguridad y el control en el territorio, como soporte estratégico en el desarrollo regional<sup>117</sup>.

Por medio del Programa de Prevención a la Violencia en el departamento de Santander, el gobierno de Hugo Heliodoro Aguilar buscó disminuir las causas de violencia, mediante la definición de las siguientes metas:

- Crear el Observatorio Departamental de Investigación y Monitoreo de las actividades de violencia mediante el que pueda identificarse la presencia de actores armados en las provincias y localidades del Departamento.
- Apoyar la realización de seis mesas regionales de riesgo, como ayuda al sistema de alertas temporales de la Defensoría del Pueblo.
- Apoyar la construcción de seis planes territoriales de análisis de riesgo.

116 En línea <http://www.gobernacion santander.gov.co> y [www.derechoshumanos.gov.co](http://www.derechoshumanos.gov.co) Propuestas presentadas por las secretarías Departamental y de Planeación para el Plan de Desarrollo 'Santander en Serio'.

117 Las metas de la gobernación de Aguilar Naranjo fueron: 1. Apoyar a los municipios y a la fuerza pública, en busca de cofinanciar el desarrollo de los 20 proyectos de inversión y adecuación de estaciones de Policía. 2. Establecer la fuerza pública en los 87 municipios del Departamento. 3. Apoyar institucionalmente a la Policía Metropolitana de Bucaramanga. 4. Apoyar institucionalmente la creación de seis grupos de reacción policiva en el departamento de Santander. 5. Establecer dos batallones de alta montaña en territorio santandereano. 6. Establecer 87 comités de orden público municipales. 7. Desarrollar consejos de seguridad y de gobierno en las seis provincias del Departamento. 8. Promover la realización de seis campañas interinstitucionales sobre desarme y restricción del porte ilegal de armas en las provincias de Santander. 9. Fortalecer institucionalmente a la fuerza pública en las entidades de control e investigación del departamento de Santander. 10. Apoyar la Casa de Menores de Piedecuesta cubriendo los costos de 40 cupos de infractores por año.

- Impulsar la vinculación de 480 productores de economía campesina a la Red de Seguridad Alimentaria, con énfasis en desplazados.
- Apoyar la formación de 40 planes de gestión de consejos municipales de paz y su constante monitoreo.
- Construir cuatro casas de justicia y convivencia provinciales.
- Formar y certificar a 200 conciliadores en equidad y mediación.
- Formar y certificar a 20 jueces de paz y conciliación en equidad.
- Capacitar a 500 gestores en resolución pacífica de conflictos en Santander.
- Fortalecer la implementación de la cátedra de paz y convivencia en los 87 municipios.
- Apoyar la formación de 300 gestores en convivencia en el Departamento.
- Apoyar la creación mediante acuerdo municipal y puesta en operación de 20 consejos municipales de paz.
- Promover y fortalecer iniciativas de paz y convivencia en el departamento de Santander.
- Apoyar el Plan de Desarrollo Alternativo de Sustitución de Cultivos Ilícitos en el departamento de Santander.

Al parecer, el gobernador Hugo Heliodoro Aguilar se impuso muchas metas, pero no logró sus objetivos, y en su período de gobierno se dieron grandes oleadas de desplazamiento en diversas regiones santandereanas<sup>118</sup>.

Por su parte, las medidas adoptadas por el gobierno de Horacio Serpa estuvieron enfocadas hacia un mejor desarrollo económico, aspecto muy importante para solucionar la situación crítica de la población desplazada y la disminución de la violencia; medidas importantes que ayudarían a solventar graves problemas, como el desempleo, la falta de vivienda, el crecimiento de la población desplazada y la mala distribución de ingresos y la casi nula productividad de esta población. Sin embargo, la generación de ingresos, la reparación, la educación y la alimentación presentan cifras muy bajas con respecto al goce efectivo de derechos de la población en situación de desplazamiento forzado del área metropolitana de Bucaramanga<sup>119</sup>.

Según la organización Compromiso Social, sin prevención, el desplazamiento continuará de forma que deben considerarse proyectos que, además de brindar ayuda a la población que ya se encuentra desplazada en diversos lugares de Santander, también se proyecten a frenar este fenómeno en el futuro, porque, de lo contrario, sería dar soluciones a mediano plazo. Desde este punto de vista, se requieren planes y programas de fondo que involucren a las autoridades regionales y locales, a los entes académicos y sociales, a los gremios y a empresarios en búsqueda de proyectos productivos viables, generación de empleo e ingresos y, sobre todo, una opción posible más comprometida con las comunidades para

118 Cfr. <http://www.derechoshumanos.gov.co>

119 Cfr. Balance de actividades de la Universidad Industrial de Santander ante la Mesa Directiva del Instituto de Estudios Humanitarios y Balance del Nodo Bucaramanga, 2008-2011.

encontrar la solución de problemas concretos (alimentos, vivienda, salud) y la estabilización de un mejor nivel de vida para todos. En vista de revisar el futuro de la región, se requiere construir planes de desarrollo económico que trasciendan los cuatro años de cada mandatario; es decir, planes de larga duración proyectados al futuro; esta es una forma de terminar con proyectos inmediatos que no presentan soluciones serias y a largo plazo. Estos planes deben permitir nuevas y mejores formas de producción agroindustrial, de infraestructura y turismo, teniendo como prioridad la cultura, el liderazgo, la transparencia y la competitividad.

La ley 60 de 1993, en su artículo 21, consigna en materia agraria el otorgamiento de subsidios para la cofinanciación de compra de tierras por los campesinos pobres en zonas de reforma agraria; creación, dotación, mantenimiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) y la capacitación al personal conforme a las disposiciones legales vigentes, subsidios para la construcción de distritos de riego, construcción y mantenimiento de los caminos veredales y construcción y mantenimiento de centros de acopio de productos agrícolas.

Por su parte, la Constituyente Social de Santander propuso la creación de un colectivo de comercialización encaminado a que las comunidades más marginadas, donde impera el desempleo, el subempleo y los bajos salarios, tengan una comercializadora y bodegas populares, para que ellas mismas, organizadas, se abastezcan de los productos de primera necesidad, sin intermediarios, preferiblemente adquiriéndolos directamente de los campesinos y los productores, a quienes también habría que motivar y apoyar para que se organicen y tengan centros de acopio en municipios como Piedecuesta, Lebrija, El Playón y Rionegro, a donde puedan ir las comercializadoras populares a adquirir productos básicos.

Con estos colectivos de comercialización, se combatiría el hambre y la desnutrición al proporcionar alimentos de calidad a bajo costo, con proyectos colectivos administrados por las mismas comunidades, que deben recibir capacitación y recursos del Gobierno departamental para este propósito. Con los proyectos productivos colectivos, se pretendía empezar a darle espacio a una economía autogestionaria y endógena en que primara el interés social, la solidaridad y la complementariedad.

En la mencionada Constituyente, se observa claramente el plan de Gobierno departamental, que evidencia el problema de violencia y que entendió que no es con la fuerza ni con las armas como se soluciona y se erradica la pobreza en que se encuentra sumergida la mayoría de la población campesina, sino que al mejorar

las condiciones de vida de la niñez es posible una futura generación con mayores capacidades de progreso y desarrollo; por lo tanto, es necesario fomentar programas de fondo con el fin de generar un mejor nivel de vida para todos.

Los objetivos de la Constituyente Municipal Comunera son importantes porque fortalecen los derechos humanos, los divulga y convierte a los ciudadanos en sujetos de derecho. Uno de los objetivos principales es gestionar una propuesta de desarrollo alternativo por el bienestar y el bien vivir, en que se garantice la soberanía y la seguridad alimentaria, con mejores condiciones de vida y oportunidades de trabajo para el campesinado. De esta manera, la forma más viable para construir escenarios de paz y convivencia, que permitan reducir las desigualdades, reconocer las diferencias y solucionar los conflictos que han marcado la historia de Colombia, es con la generación de empleo, la realización de proyectos productivos y la ampliación de la cobertura educativa. Por ejemplo, los objetivos trazados por el gobierno departamental de Horacio Serpa fueron, entre otros, los de mejorar los servicios de educación y la salud pública, realizar inversiones en la cultura y el deporte para la juventud y, lo más importante y tema central del presente análisis, la atención humanitaria y la solución definitiva a las grandes necesidades de la población desplazada y en situación de vulnerabilidad sobre la base de mejorar la productividad y la competitividad del departamento de Santander en los sectores primarios de la economía.

En lo que se refiere a la competitividad, la Gobernación de Santander puede ser un actor clave para crear condiciones que generen nuevos empleos e integren la inversión con la ciencia y la tecnología, la academia, el sector productivo y la cooperación internacional<sup>120</sup>. La ubicación y su biodiversidad le permiten a Santander un aumento de la oferta y la demanda interna de los productos de las diferentes provincias y la convierten en una región más competitiva en el ámbito nacional y, de igual forma, otorgan una mejor calidad de vida a su población<sup>121</sup>.

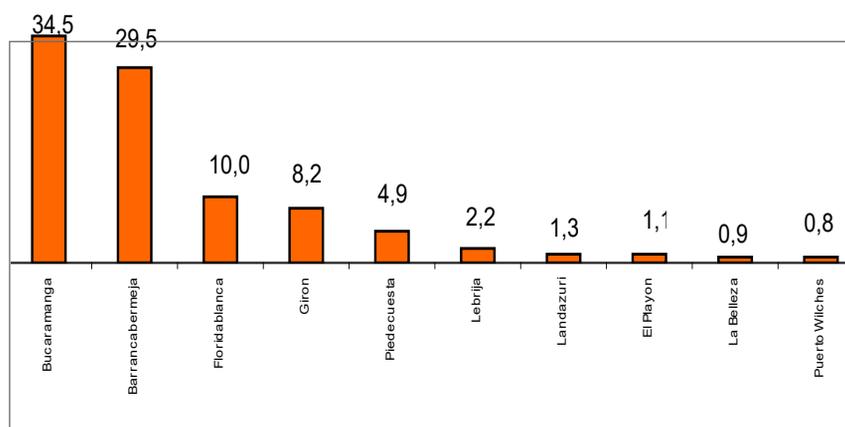
Se puede afirmar que son precisamente la miseria, el hambre y la necesidad, las que para lograr grandes transformaciones económicas y un óptimo desarrollo en las diferentes provincias del departamento de Santander, es importante buscar soluciones a corto y largo plazo a la grave problemática de violencia y a los desplazamientos de campesinos hacia municipios como Barrancabermeja y Bucaramanga. La falta de

120 En línea <http://www.gobernacionsantander.gov.co>

121 Es importante resaltar que las tierras con vocación agrícola se encuentran en los Municipios de Puerto Wilches, Sabana de Torres, Rionegro, Lebrija, Girón, El Playón, Puerto Parra, Cimitarra, Suaita, Aguada, San Benito, Barbosa, Chipatá, Guaca, La Paz, Guadalupe, Oiba, Charalá, Ocamonte, Confines, Valle de San José, Páramo, Mogotes, Pinchote, Socorro, Palmas del Socorro, Guapotá, Curití y San Gil. (Cfr. *Instituto geográfico Agustín Codazzi. Colombia, Vocación de Uso de las Tierras*). La información se ha extraído mediante la yuxtaposición del detalle correspondiente del mapa nacional del IGAC con el mapa básico de la visión municipal del Departamento.

oportunidades para niños, ancianos y mujeres cabeza de familia hace que recurran al “rebusque” en las calles de las grandes ciudades, esto, aunado a la mendicidad y los negocios ilegales, lleva a que los jóvenes se pierdan en la delincuencia y los vicios. Es de esta forma como sobrevivir cada día se transforma en una constante lucha que obligan a muchos jóvenes a seguir los caminos de la delincuencia, porque desde su más tierna infancia sufren y atraviesan una mala vida que les endurece el corazón y les deja marcas, a tal punto, que matar o morir les es indiferente. Por lo tanto, fácilmente, estos jóvenes ingresan a las filas de los diferentes grupos armados, como guerrilla, paramilitares o delincuencia común organizada. Los grupos armados brindan una opción de ganar dinero fácil, de sentir fortaleza al portar un arma, que da identidad, lo hace temible y lo vuelve insensible. Es evidente que ante la falta de estudio y oportunidades, este es el camino más corto.

**Gráfico No. 39** Aumento de la población desplazada hacia las grandes ciudades



Las investigadoras Gloria Naranjo y Deicy Hurtado de la Universidad de Antioquia plantean que el desplazamiento urbano produce un impacto sobre la subjetividad y la transformación de las coordenadas espacio-temporales de los desplazados, claves para entender cómo se da el progresivo cambio del significado del espacio y el tiempo y sus profundas consecuencias en el mundo de valores, actitudes, motivaciones y estilos cognitivos, situación que induce a nuevas estrategias, nuevos retos, tensiones y negociaciones en la ciudad. Este enfoque pretende superar las visiones estigmatizadoras sobre los migrantes y los desplazados por la violencia y propone reconocer los aportes culturales y sociopolíticos de los nuevos habitantes que llegan y contribuyen a la configuración de las ciudades (Naranjo y Hurtado, s.f.).

Según los planteamientos que hace CODHES, en el escalamiento del conflicto armado, la tarea fundamental tiene que ver con lograr acuerdos humanitarios verificables y efectivos que permitan la protección de la población civil y no combatiente. De igual manera, es necesario fortalecer los mecanismos preventivos, como el sistema de alerta temprana, que permitan detectar situaciones de violación de los derechos humanos y que suelen preceder a los procesos de desplazamiento. Pero estos sistemas de alerta solo tienen sentido si se toman como herramientas para crear mecanismos de intervención y presencia oportuna de la sociedad civil y corresponde a las instituciones encargadas de la protección de los derechos humanos, del Gobierno y de la comunidad en general.

Un punto importante que recalcan las instituciones de los derechos humanos está centrado en los diálogos de paz, en los que, sin lugar a dudas, el problema del desplazamiento forzado debe discutirse a fondo, en la perspectiva de dilucidar responsabilidades y llevar a cabo las reformas que permitan el retorno o el reasentamiento voluntario de los afectados, la reparación de los daños causados y la creación de condiciones que impidan el desarrollo de nuevas fuentes y dinámicas de conflicto violento. Igualmente, es importante la actitud del Gobierno para basar nuevas políticas que involucren lo social y lo urbano para garantizar el acceso a los derechos sociales y económicos de la población desplazada y excluida en la actualidad.

Según las apreciaciones de Édgar Forero, en cuanto a los planteamientos de la política pública y la problemática social que causan los desplazamientos forzados, se concluye que:

Aunque se ha desarrollado un buen marco normativo e institucional, al igual que se ha formulado una estrategia integral de intervención, la magnitud de las necesidades ha sobrepasado la capacidad del Gobierno para dar respuesta a todo lo relacionado con el conflicto, los desplazamientos y sus consecuencias, que surgen de toda esta problemática. El Estado aún es inoperante y, aún mucho más, la comunidad internacional es deficiente<sup>122</sup>.

Ahora bien, en lo concerniente a planes municipales ideados y creados para atender a la población desplazada, solo trece municipios del departamento de Santander afirmaron al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada que tenían programas de salud para alimentación y educación. A estos les siguen diez municipios con planes de prevención, generación de ingresos y vivienda. Otros ocho municipios tienen programas por la vida, la libertad, la

122 En línea <http://www.ideas/paz.org/eventos>

integridad, la seguridad personal y la identidad. Finalmente, solo uno cuenta con un programa para la protección de tierras, y tres con planes para el retorno y la reubicación de la población vulnerable. Para el componente de prevención y protección, varios municipios aseguraron que sus programas estaban en el marco del PIU. Adicionalmente, se mencionan el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el Plan Acción en Derechos Humanos y DIH en Capitanejo, el Proyecto de Protección de Tierras en Guapotá y la capacitación y acciones en tierras de familia para algunos municipios (SNAIPD, 2009).

Por su parte, Floridablanca brinda atención a la población desplazada mediante el programa Acción Social, que se encarga de brindar subsidios, nutrición, mercados, salud y vivienda:

**Tabla No. 56** Población beneficiada en Floridablanca

Promedio	Población	Número de beneficiarios
4,5 personas por familia		11.993
51,6%	Población femenina	6.192
48,4%	Población masculina	5.801
11,04%	Niños de 0-6 años	1.252
14,07%	Niños de 7-12 años	1.761
15,07%	Adolescentes (13-18 años)	1.804
40,18%	Menores de 18 años	4.817
2,99%	Población de 18-65 años	6.522
4,96%	Mayores de 65 años	570
10,4%	Familias con soluciones de vivienda	266
89,6%	Familias pendientes de solución de vivienda	2.286
54,5%	Hogares con mujeres cabeza de familia	1.391
12%	Familias con discapacitados	306
0,5%	Huérfanos	57
29,2%	Con cobertura de salud ARS	3.357
100%	Con cobertura educativa básica	1.020
26,1%	Hogares con proyectos productivos	668
42,7%	Hogares que pertenecen a Familias en Acción	1.090
42,8%	Niños menores de 18 años con subsidios de Familias en Acción	1.881
56,1%	Personas en listado censal	7.010

A continuación, brevemente se describen algunas ayudas dirigidas a la población desplazada:

**Asistencia humanitaria de emergencia:** En coordinación con Acción Social, la Cruz Roja Colombiana y el Comité Internacional de la Cruz Roja, se realiza la asistencia humanitaria de emergencia, que consiste en atención médica de emergencia, asistencia alimentaria y distribución de elementos esenciales para el hogar. En el caso de Girón, por cada núcleo familiar que llega al Municipio y presenta la respectiva declaración de su desplazamiento, recibe ayuda de bonos alimentarios, y por cada persona del núcleo familiar, se entrega un bono durante tres meses de \$48.000 para los alimentos básicos.

**Tabla No. 57** Personas atendidas, 2010

Rango (Edad)	Niños	Niñas	Hombres	Mujeres	Total
Menores de 2 años	2	3	0	0	5
De 3 - 7años	5	5	0	0	10
De 8 -12 años	5	2	0	0	7
De 13-17 años	5	4	0	0	9
De 18 - 30 años	0	0	7	8	15
De 31 - 40 años	0	0	3	2	5
De 40 - 50 años	0	0	6	5	11
Mayores de 51 años	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>63</b>

**Fuente:** Informe presentado por la Unidad de Atención y Orientación (UAO). Girón, noviembre de 2010.

**Tabla No. 58** Personas atendidas

Rango (Edad)	Niños	Niñas	Hombres	Mujeres	Total
Menores de 2 años	1	4	0	0	5
De 3-7años	2	2	0	0	4
De 8-12 años	1	2	0	0	3
De 13-17 años	1	2	0	0	3
De 18-25 años	0	0	5	1	6
De 26-30 años	0	0	2	2	4
De 31-40 años	0	0	0	2	2
De 40-50 años	0	0	0	1	1
Mayores de 51 años	0	0	1	0	1
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>29</b>

Además, se brinda a la población que rinde su declaración ante la Personería del municipio una ayuda en alojamiento, alimentación, elementos de aseo y orientación psicosocial <sup>123</sup>. Hasta la fecha, se han atendido doce familias, distribuidas de la siguiente forma:

**Asistencia a gestantes, lactantes, menores de seis años, discapacitados, huérfanos y tercera edad:** En cuanto a lo que se refiere a alimentos a madres gestantes y lactantes y niños menores de seis años, en el municipio de Girón, se benefician del Programa Mundial de Alimentos 476 familias desplazadas, que reciben mensualmente un mercado en la ‘Sede del Adulto Mayor’. El programa del Gobierno nacional, ejecutado por los entes territoriales y por la Administración Municipal de Girón, determinó como prioridad la ampliación de coberturas en el año 2009 de 2920 familias, que equivale a un incremento de 70%, al pasar de 4134 familias inscritas en el año 2008 a un total de 7054 familias en 2009, de las cuales 1211 son desplazadas (SNAIPD, 2009). El programa beneficia a 8904 niños en edad escolar y 4842 personas en cuanto a nutrición y salud. El subsidio recibido por las familias beneficiarias hasta el mes de octubre de 2009 fue de \$3.389’290.000, recursos que fueron invertidos localmente en alimentos, educación y salud.

**Tabla No. 59** Familias beneficiadas en situación de desplazamiento en el municipio de Girón

Población	Total
Familias beneficiadas, año 2008	4.134
Familias beneficiadas, año 2009	7.054
Ampliación de cobertura	2.920 (70%)
Familias desplazadas	1.211
Niños en edad escolar beneficiados	8.904
Niños beneficiados en salud y nutrición	4.842
Subsidios otorgados a las familias a 31 de octubre de 2009	\$3’389.290

**Fuente:** Alcaldía de Girón – Secretaría de Desarrollo Social.

**Atención y orientación a población desplazada:** En coordinación con la Presidencia de la República (Acción Social), la Gobernación de Santander (Oficina de Derechos Humanos), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), las personerías y la Defensoría del Pueblo, los municipios ofrecen atención y orientación a la población desplazada. Por ejemplo, el municipio

<sup>123</sup> El 10 de diciembre de 2010 se entregaron en las instalaciones de la Unidad de Atención y Orientación (UAO) mercados provenientes del Programa Mundial de Alimentos (PMA) a cuarenta familias desplazadas llegadas recientemente al Municipio.

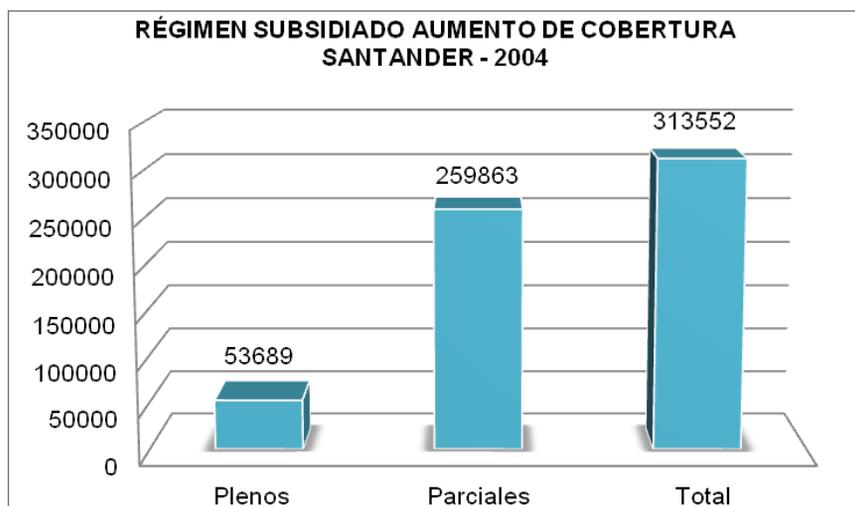
de Piedecuesta estableció la Unidad de Atención y Orientación (UAO), instancia que orienta a la población objeto para que acceda a los beneficios de ley. En este cuatrienio, se continuará con este programa con unidades de apoyo en psicología y asesoría jurídica, con lo que se amplía el programa de orientación a esta población. Durante la vicepresidencia de Francisco Santos, se instaló en Bucaramanga una comisión regional de reparación y reconciliación, cuyas funciones eran atender psicológica y jurídicamente a las víctimas del paramilitarismo en la región nororiental, incluida la zona santandereana (*SNAIPD, 2009*).

En Floridablanca, se proyectó la creación del Observatorio de la Población Desplazada y sus Necesidades. La UAO, mediante el trabajo interinstitucional, adelantó tareas de análisis en busca del mejoramiento constante de la atención integral a la población desplazada y atiende sugerencias e inquietudes de dicha población a través de las asociaciones existentes en Floridablanca. Igualmente, mediante reuniones y asambleas semanales, se indica la oferta institucional y se señalan los procesos para acceder a los programas que benefician a la población desplazada.

**Salud:** La Secretaría de Salud del departamento de Santander impulsa la red de prestación de servicios de salud y otros programas para ayudar a la población desplazada en las regiones de Barrancabermeja, Málaga, San Gil, Vélez, Socorro y Floridablanca. Durante el periodo 2003-2004, se atendió un total de 5422 personas, con un costo de \$398'349.736. La atención en salud a la población en situación de desplazamiento estuvo a cargo del Isabú, Hospital Universitario Ramón González Valencia, Hospital de Piedecuesta, Hospital San Rafael de Barrancabermeja, Hospital de Girón, Hospital de Floridablanca y Hospital de El Playón.

El acceso a la atención integral en salud para la población desplazada durante los años 2004 y 2005 tuvo un valor de \$911'982.806, a cargo de instituciones como el Hospital Universitario de Santander, Fundación Cardiovascular, Hospital de Piedecuesta, Hospital San Rafael de Barrancabermeja, Hospital de Girón, Hospital de Floridablanca, Hospital de San Gil, Hospital de Málaga, Hospital de Lebrija, Hospital del Socorro, Hospital de Landázuri y Hospital Psiquiátrico San Camilo. En cuanto al régimen subsidiado y el aumento de cobertura para Santander en el año 2004, se tiene la siguiente información estadística:

**Gráfico No. 40** Aumento de cobertura del régimen subsidiado para el departamento de Santander, 2004



**Tabla No. 60** Afiliación al régimen subsidiado – población desplazada, diciembre 2004

Afiliación al régimen subsidiado – población desplazada (diciembre de 2004)	
Municipio	Afiliados
Barrancabermeja	2.444
Bucaramanga	1.794
Floridablanca	531
Girón	427
Lebrija	118
San Gil	9
<b>Total</b>	<b>5.323</b>

Fuente: de financiación: SGP.

En Piedecuesta, en coordinación con Acción Social y entidades de apoyo a la población desplazada, se pactó dar atención básica o emergente en salud a las familias desplazadas hasta obtener su afiliación a una ARS, previa inscripción en el Sisbén. Asimismo, se adelantaron campañas de salud preventiva, vacunación, capacitación y orientación en el cuidado de niños y mujeres gestantes de las familias desplazadas. El 29 de noviembre de 2010, cerca de 200 personas entre

los 20 y 59 años, registradas en Girón como desplazadas, recibieron exámenes optométricos y entrega de lentes por parte de la Alcaldía del municipio, la Secretaría de Salud Departamental y la Unidad de Atención y Orientación (UAO) (UAO, 2010)<sup>124</sup>. Posteriormente, entre el 6 y el 7 de diciembre, se realizó una brigada de consulta general y exámenes de laboratorio. Como complemento a esta atención humanitaria, la población desplazada del municipio de Girón recibió atención psicológica por parte de un profesional adscrito a la oficina de la UAO. Se atendieron aproximadamente 75 personas, de que cuatro fueron remitidas a consulta especializada en valoración psiquiátrica, neurológica, rehabilitación en terapia del lenguaje y psicoterapia infantil.

En el Departamento, se ha venido ejecutando el Programa Ampliado de Inmunización, dentro del que se han realizado las siguientes actividades: en el año 2002, se aplicaron vacunas para contener el brote de sarampión en el asentamiento Café Madrid (Bucaramanga); se incrementaron las coberturas de vacunación en diez municipios con población desplazada y comunidades receptoras; se implementaron estrategias específicas para la demanda de vacunación en la población desplazada en los municipios de Piedecuesta, Girón, Lebrija y El Playón. Lo anterior, permitió una reducción de las enfermedades inmunoprevenibles prevalentes de la niñez y la mortalidad infantil por medio del monitoreo rápido de coberturas de vacunación. De igual forma, se procuró la atención integral a los niños menores de cinco años del municipio de Bucaramanga con estrategias médicas en seis centros de salud de la Comuna 12. La misma estrategia se utilizó en los barrios La Cumbre y Villabel del municipio de Floridablanca, y en Barrancabermeja, con una atención integral de cubrimiento a la población desplazada ubicada en la zona oriental de la ciudad petrolera. También se han creado programas para la promoción de hábitos y estilos de vida saludables y la prevención de enfermedades crónicas, así como la capacitación por medio de talleres de liderazgo comunitario. Dentro de los programas de inmunización, se ha promovido la adopción de actitudes y prácticas para disminuir el riesgo de contagio por dengue, fiebre amarilla, malaria y leishmaniasis; así se ha fortalecido la capacidad de respuesta en la atención en salud para la población vulnerable y se ha incrementado la cobertura en vacunación en diez municipios y comunidades receptoras.

Asimismo, se ha prestado atención psicosocial, especialmente a las mujeres desplazadas asentadas en el área metropolitana de Bucaramanga. En este aspecto, se ha fortalecido y asegurado la cohesión familiar en algunos asentamientos de Bucaramanga. También se ha brindado atención psicosocial en los municipios de Floridablanca, Lebrija, Barrancabermeja y Concepción; se han promovido programas

---

124 Unidad de Atención y Orientación (UAO). Informe del 15 de diciembre de 2010.

de prevención de la violencia intracomunitaria y la promoción de la participación y la tolerancia en dos asentamientos más.

En Bucaramanga, también existen otros programas para la población desplazada: proyecto de construcción de una respuesta intersectorial para la atención integral de la población en situación de desplazamiento y receptora; programa para la prevención de la violencia y la promoción de la convivencia pacífica (con recursos de Fosyga); la formación de jóvenes en el Sistema General de Participación; el Programa Vivienda saludable y el Programa Aiepi, en coordinación con la Secretaría de Salud de Santander y la Organización Panamericana de la Salud, así como la generación de una respuesta intersectorial en salud sexual y reproductiva (recursos, Fondo Global), por un valor de \$328'155.000,.

Por su parte, la Universidad Industrial de Santander tiene los siguientes proyectos: manejo no farmacológico de la depresión en jóvenes del Barrio Nueva Colombia; estado de inmunización de los niños en los sectores El Plan y Nueva Colombia; determinación del patrón alimentario, estado nutricional y factores de riesgo asociados en niños desplazados en edad escolar para el municipio de Piedecuesta.

La Universidad Industrial de Santander, desde el año 2008, se vinculó por medio de la Mesa Directiva del Instituto de Estudios Humanitarios en su Nodo Bucaramanga, conformada por otras instituciones, como Visión Mundial, la Universidad Pontificia Bolivariana, la Fundación Estructurar, la Universidad de Santander y la Corporación Compromiso. Este conjunto de organizaciones, entre los años 2008 y 2011, lograron realizar las siguientes actividades de índole académico, con una clara repercusión social:

- *Primer Encuentro Nacional de Actores Sociales en Asuntos Humanitarios-Experiencias, Avances y Perspectivas:* Ofreció una panorámica de las actividades que desarrollan diversos actores institucionales en el campo humanitario. Contó con la asistencia de 120 personas, entre docentes y representantes de diferentes organizaciones sociales. El objetivo de la reunión era de carácter académico, pero, sobre todo, de índole social. El resultado de ello: la conformación del Nodo Bucaramanga en asuntos sociales que impulsan la UIS y Ocha. Se compartieron experiencias sobre el diagnóstico y el papel de los distintos actores y su relación con la situación actual humanitaria en Colombia. Fue un intento de acercar la academia y las organizaciones sociales por medio de la investigación en asuntos humanitarios y la colectivización de experiencias de campo por parte de los organismos que llevan un trabajo de varios años.

- *Cátedra en Asuntos Humanitarios: 'Economía Social, Justicia y Libertad Real para Todos':* Desde una perspectiva de ciudadanía activa en la que se propuso integrar las reflexiones que tienen lugar en el marco del Instituto de Estudios Humanitarios, se brindó un marco de referencia para abordar los temas de la pobreza, el hambre, las desigualdades, la privación y la carencia de libertades humanas fundamentales y la injusticia social en general. A través de esta reunión, se crearon espacios para intercambiar información, fomentar la investigación y respaldar iniciativas locales de la sociedad civil por la paz mediante su vínculo con la política pública.

- *Presentación de Propuesta de Investigación a la Vicerrectoría de Investigación y Extensión de la UIS:* Dentro de esta propuesta se incluyó la realización de un encuentro entre las Facultades de Psicología y Comunicación Social de la UPB con la Fundación Estructurar y la Corporación Compromiso, con el fin de establecer una emisora comunitaria.

- *Participación en el Análisis de la Ruta de Construcción Colectiva de la Mujer y Equidad de Género en Santander:* Los componentes analizados fueron educación, trabajo digno y remuneración equitativa para la autonomía de las mujeres; Santander sin violencia contra las mujeres; Santander promueve la salud sexual y reproductiva con equidad de género; comunicación y cultura que reconozca y revalore las diversidades para el desarrollo de Santander; hábitat, seguridad alimentaria y ambiente.

- *Celebración de la Semana Humanitaria:* Se realizaron las conferencias 'Conflictos Territoriales' y 'Trabajo Humanitario en Perspectiva Regional'.

- *Capacitaciones:* Se realizaron las ponencias 'Violencia Urbana en Centroamérica: Caso de Guatemala'; 'Habilidades para la Vida' y 'Formulación y Presentación de Proyectos Sociales', en que los líderes comunitarios fueron certificados en el diseño, la formulación y la gestión de proyectos sociales, y sirvieron como punto de enlace para establecer relaciones de mutua confianza entre los investigadores de la UIS y los dirigentes de la población en situación de desplazamiento forzado del área metropolitana de Bucaramanga.

- *Evaluación de Impacto de Estabilización Socioeconómica de la Población en Situación de Desplazamiento Forzado en el Área Metropolitana de Bucaramanga:* Se diseñó una estrategia para desarrollar y aplicar el modelo de la encuesta nacional de verificación en el goce efectivo de derechos a las personas en situación de desplazamiento forzado en el área metropolitana de Bucaramanga.

- *Diseño, Planeación y Organización Conjunta con los Miembros del Nodo IEH Bucaramanga del 'Simposio en Investigación e Información en Recuperación Temprana: Tierras, Desplazamiento Forzado y Niñez'*. Se profundizó en iniciativas locales de paz, desarrollo y políticas públicas; en particular, en la capacidad de respuesta institucional del Estado en la recuperación temprana de tierras.

*Seguridad alimentaria:* En octubre de 2009, se abrieron las inscripciones para que las familias desplazadas de los estratos 1 y 2 de Floridablanca pudieran hacer parte de la Red de Seguridad Alimentaria RESA. Este es un proyecto que se desarrolla en el ámbito nacional, que busca mejorar las condiciones de vida de la población, orientado a espacios urbanos con beneficio de por lo menos dos mil familias desplazadas a las que se les enseña a cultivar en pequeños espacios o huertas caseras para garantizar la seguridad alimentaria en sus hogares. Entre las condiciones está contar en sus hogares con un espacio mínimo de un metro cuadrado y disponer de elementos de reciclaje en los que se pueda cultivar, tales como llantas, botellas plásticas, madera, ollas viejas y tarros, entre otros.

En 2010 se organizó un análisis de la situación alimentaria y nutricional en menores de cinco años, mujeres embarazadas y madres lactantes desplazadas de los municipios de Floridablanca y Piedecuesta. De igual manera, se creó el Plan Nacional de Alimentación e Implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el suministro de micronutrientes a población menor de cinco años de los municipios de Girón, Piedecuesta, Rionegro, San Vicente de Chucurí y Lebrija. Este suministro también se enfocó para mujeres gestantes de los municipios de El Playón, Sabana de Torres, Piedecuesta, Girón y El Carmen de Chucurí. En coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se ejecutaron programas de asistencia en complementos nutricionales para madres gestantes y lactantes desplazadas; igualmente, se gestionarían el suministro del complemento nutricional, leche y galletas para niños desplazados en edad preescolar y el suministro de almuerzos gratuitos a estudiantes en diversos restaurantes escolares de Floridablanca.

**Educación:** En cuanto a la cobertura educativa para esta población, en los registros del Boletín Rut aparece que del total de hogares desplazados en Santander, 657 menores (de 5 a 15 años) asisten a escuelas y colegios, es decir, 69,4% y, en contraparte, 290 menores de esta misma edad no están vinculados al sistema educativo, es decir, 30,6%.

**Tabla No. 61** Cobertura educativa

Departamento	Hogares con menores, de 5 a 15 años					
	Que asisten		Que no asisten		Total	
	N°	%	N°	%	N°	%
Antioquia	1372	57,3	1022	42,7	2394	100,0
Atlántico	1309	58,9	914	41,1	2223	100,0
Bogotá	2048	35,6	3701	64,4	5749	100,0
Bolívar	3836	69,1	1713	30,9	5549	100,0
Boyacá	84	65,1	45	34,9	129	100,0
Caldas	488	52,2	447	47,8	935	100,0
Caquetá	1784	48,4	1901	51,6	3685	100,0
Cauca	11	44,0	14	56,0	25	100,0
Cesar	1277	51,8	1190	48,2	2467	100,0
Córdoba	778	75,9	247	24,1	1025	100,0
Cundinamarca	454	59,5	309	40,5	763	100,0
Chocó	577	45,7	686	54,3	1263	100,0
Huila	724	44,3	910	55,7	1634	100,0
Guajira	177	69,1	79	30,9	256	100,0
Magdalena	182	62,8	108	37,2	290	100,0
Meta	2189	72,5	831	27,5	3020	100,0
Quindío	306	41,0	440	59,0	746	100,0
Risaralda	326	44,7	404	55,3	730	100,0
Santander	657	69,4	290	30,6	947	100,0
Sucre	1302	69,0	584	31,0	1886	100,0
Tolima	1377	56,7	1053	43,3	2430	100,0
Valle del cauca	1362	44,0	1733	56,0	3095	100,0
Arauca	45	95,7	2	4,3	47	100,0
Casanare	94	100,0	0	0,0	94	100,0
Putumayo	28	96,6	1	3,4	29	100,0
Amazonas	26	59,1	18	40,9	44	100,0
Guainía	0	0,0	55	100,0	55	100,0
Guaviare	503	51,9	467	48,1	970	100,0
Vaupés	8	80,0	2	20,0	10	100,0
Vichada	37	39,4	57	60,6	94	100,0
Panamá *	41	48,8	43	51,2	84	100,0
Ecuador *	12	52,2	11	47,8	23	100,0
<b>Total</b>	<b>26.934</b>	<b>56,4</b>	<b>20.861</b>	<b>43,6</b>	<b>47.795</b>	<b>100,0</b>

En el año 2008, fue suscrito el convenio de asociación No. 1.789 entre el departamento de Santander, conjuntamente con el secretario de Educación Departamental y la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, con el objetivo de impulsar un programa de interés público para el año 2009, concordante

con el Plan de Desarrollo Departamental que buscaba fortalecer la permanencia de la población desplazada en el sistema educativo dentro del Subprograma de Atención a la Población en Desplazamiento del Plan de Desarrollo Santander Incluyente, 2008-2011. El total del proyecto ascendió a \$410'603.759, de los que el Departamento aportó \$183'290.630, que correspondieron a la adquisición de material didáctico y, por su parte, Comfenalco Santander aportó \$227'313.120, representados en los servicios de recreación, programa de bibliotecas viajeras y jornadas escolares complementarias en los municipios de San Gil, Socorro, Málaga, California y Barrancabermeja.

Por su parte, en el municipio de Floridablanca, mediante resoluciones y actos administrativos, se otorgó el beneficio de gratuidad educativa en los planteles educativos oficiales para 1020 niños desplazados. En 2009, dentro de los objetivos, pretendió vincularse al sistema educativo a 800 estudiantes en situación de desplazamiento; vincular al sistema educativo a 200 personas adultas desplazadas; beneficiar con servicios escolares complementarios a 3000 estudiantes más; dotar con material didáctico especializado a 25 establecimientos educativos y gestionar la suscripción de dos convenios de apoyo a estudios superiores (UAO, 2010).

No obstante, en Floridablanca, la gran mayoría de los niños debe recorrer grandes distancias de una vereda a otra para llegar a las escuelas donde reciben instrucción básica primaria, porque existen varios poblados que no cuentan con escuela propia. En otras veredas, como El Mansito, hay predios cedidos por la misma comunidad para la construcción de las escuelas. Otras escuelas (vereda San Pío) tienen capacidad para educar a 58 estudiantes, pero solo hay dos profesores para atender a la población. En otros sitios, como El Jazmín, Los Llanitos, Pinchote y El Limonal, además de no haber escuela, hay niños que no asisten a ninguna porque, simplemente, no encuentran cupos. En la vereda Cartagena, hay un comodato –que está por vencerse– sobre un predio para el funcionamiento de la escuela. En la vereda Guatiguará hay dos escuelas, el Diamante y Rosa Rey; esta última no funciona, y la primera debe ampliarse para descongestionar el hacinamiento porque el número de alumnos es bastante alto para su capacidad. Otras veredas (Granadillo) requieren que la escuela sea ampliada a colegio. La gran mayoría de colegios y escuelas veredales requiere ampliación y encerramiento para su seguridad y protección, además de que se encuentra en muy mal estado.

En 2010, se abrió un restaurante escolar para población desplazada en la vereda Marta, para beneficio de 73 niños, con raciones proporcionadas por Acción Social, el ICBF y la Alcaldía de Floridablanca.

El desarrollo de un ambiente investigativo en las instituciones educativas y el sector productivo, manifestada en la ciencia y la tecnología desarrollada con actores sociales de las provincias de Santander, evitará que los jóvenes sin oportunidades por escasez de recursos, por falta de educación y de oportunidades de trabajo lleguen a hacer parte de los diferentes grupos ilegales, tales como la guerrilla, los grupos paramilitares, los narcotraficantes y la delincuencia común. Educar a los jóvenes, prepararlos en cualquier área tecnológica, les permitirá devengar un salario digno para sobrevivir. Este es un factor muy importante para afirmar que Colombia busca un verdadero desarrollo económico, político y social. En lo concerniente a la cultura, se debe incentivar en la población desplazada los valores familiares, porque es, precisamente, el núcleo familiar el encargado de preservar la unidad, la integración, el bien común y la solidaridad; es decir, la cultura ayuda a hombres y mujeres a ser conscientes de su identidad y, al mismo tiempo, de su existencia, fines, metas y propósitos en la vida. Asimismo, debe generarse dentro de la población desplazada un carácter de liderazgo en búsqueda de cambios positivos que se vean reflejados en el bienestar general de la comunidad; buscar líderes con espíritu de emprendedores, capaces de generar cambios, de romper paradigmas y trazar metas para crear un mundo mejor, con ideales de paz y solidaridad, que fomenten la concordia y el respeto entre sus semejantes en busca de la armonía para un futuro digno y próspero.

**Capacitación:** La población desplazada por lo general viene del campo sin ninguna capacitación para acceder al mercado laboral de la ciudad; por lo tanto, a través del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), se ofrece educación formal a esta población en los oficios que sean solicitados, con las debidas instrucciones sobre ética, comportamientos y nuevas formas de vida. Igualmente, por medio de las facultades de psicología existentes en el medio, se atiende y orienta a esta población sobre superación de traumas, resocialización y solución pacífica de conflictos. Hasta el año 2010, por intermediación del SENA de Girón, habían sido capacitadas 225 personas desplazadas en diferentes áreas, como belleza, mecánica automotriz, electricidad básica y panadería, entre otros.

**Empleo:** Se propone en el Departamento la creación de empleo por medio de varios factores generadores de riqueza representados en la tierra, el desarrollo empresarial y la aplicación del conocimiento como alternativa para fomentar nuevas y mejores formas de elaborar productos agrícolas y ganaderos, ya sea desde la manufactura casera o con carácter industrial. Estas alternativas generarán nuevos ingresos que se verán representados en un mejor bienestar de la comunidad<sup>125</sup>. No se puede descuidar el fuerte de cada provincia con productos como la panela, el

125 Documento Opción 1. Agenda, provincia Comunera.

bocadillo, el tabaco, el café o el fique; cualquier forma de economía, por incipiente que sea, le permite sobrevivir a su población al darle una visión de cambio. Al no proporcionar apoyo a estas pequeñas economías, podría generarse migración de estas regiones hacia las grandes ciudades por falta de oportunidades y de recursos económicos. De esta manera, lo que se busca es aprovechar las ventajas que tiene cada región en los sectores agroindustrial y ganadero y en la riqueza de su biodiversidad. El fin es transformar o cambiar los modelos económicos para dar un verdadero significado a la existencia de los desplazados y de la población más vulnerable, como la niñez, las mujeres y los ancianos de cada una de las regiones de Santander, al desplegar programas enfocados al mejoramiento productivo, por ende, al desarrollo social sostenible con componentes estructurales. Para lograr este objetivo, se encuentran los programas para la formación del talento humano, los valores, los principios sociales y el sentido de pertenencia, porque es importante buscar soluciones que permitan crear compromisos con la comunidad, la planeación y las políticas públicas.

Se ha podido comprobar que la poca inversión estatal en los aspectos sociales hace que pueda caerse no solo en prácticas fracasadas, sino en nuevas frustraciones entre quienes tienen que sufrir las carencias económicas, porque se acentúa aún más la brecha entre pobreza y riqueza. Estos son aspectos fundamentales para tener en cuenta en las provincias santandereanas que se han caracterizado por ser creadoras de microempresas. Puede que proyecten una baja generación de empleo porque la mayoría son factorías “familiares”, pero, en cierta manera, permiten una pequeña producción industrial. Estas pequeñas empresas merecen estudios con prospectiva; tal es el caso, del siglo XIX, cuando se perdió la herencia de los guanes, que dejaron el valioso legado de los tejidos de algodón, industria que fue célebre, especialmente en la región de Socorro y San Gil, pero que desafortunadamente desapareció cuando fueron desplazadas del comercio por telas importadas de Inglaterra (*Acevedo, 1978*).

En el municipio de Floridablanca, por ejemplo, en coordinación con Acción Social y ONG nacionales e internacionales, se impulsan proyectos productivos con la creación de microempresas que otorgan a las familias desplazadas un subsidio (capital semilla) para que con un estudio previo se constituyan las unidades productivas que les permitan lograr su estabilización socioeconómica y controlarse la proliferación de la mendicidad y el óptimo asistencialismo estatal.

### **Reubicación de hogares desplazados y restitución de tierras:**

La mayor angustia de la familia desplazada es la falta de un lugar para vivir y, para tal efecto, la Constitución señala el derecho a la vivienda digna y a la protección de los integrantes del núcleo familiar. En cuanto a la reubicación de hogares desplazados,

esta ha sido lenta por la poca voluntad del Gobierno, la resistencia de las autoridades territoriales y la dificultad para asignar tierras (CEDE, 2003). Los problemas no han sido fáciles de solucionar porque la mayor parte del tiempo los desplazados deben invertirlo en tediosos y largos trámites, hasta que se desaniman y prefieren no registrarse. Jaime Zuluaga Nieto anota al respecto:

La guerra en Colombia es el resultado de la ausencia de los procesos reformistas que posibilitan el acceso de los sectores populares a los beneficios del crecimiento económico y de la ciudadanía. A ello se suman los elevados niveles de inequidad, de exclusión y la existencia de un Estado incapaz de regular los conflictos sociales y de un sistema político que ha bloqueado el desarrollo de una democracia moderna (Zuluaga, 2002).

Las tierras y el patrimonio de la población desplazada tienen una serie de inexactitudes, todas relacionadas con la formalización de sus tierras abandonadas, por lo que es importante que quede claro el pleno derecho de la propiedad, es decir, el uso, el goce y la libre disposición del bien; para tal fin, existen programas de asesoramiento que deben seguir algunos procedimientos de tipo jurídico para llegar a ocupar de nuevo sus propiedades. La restitución de tierras y bienes trae grandes ventajas. Por un lado, permite a las personas desplazadas recuperar los capitales pequeños que dejaron atrás y utilizarlos para recuperar sus vidas y vivir con dignidad. Por otra parte, al restituirle lo suyo, facilita que la sociedad colombiana vea a las personas desplazadas como lo que son: víctimas que deben ser resarcidas y apoyadas legalmente.

Varias instituciones del Estado colombiano trabajan en el desarrollo de mecanismos que permitan a las personas desplazadas volver a poseer tierras. El Ministerio de Agricultura, a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), facilita el acceso de personas desplazadas a convocatorias para adjudicación de tierras. Estas convocatorias han facilitado procesos de reubicación de personas desplazadas. Por ejemplo, en Sabana de Torres, se reubicaron 115 familias beneficiadas con la adjudicación de tierras por parte de esta institución estatal. No obstante, actualmente hay problemas limítrofes con el área adjudicada en El Carmen de Chucurí, que beneficia a 25 familias.

Existen, además, 13 reubicaciones en el Departamento en zonas como Charta, Girón, Lebrija, Sabana de Torres, El Carmen de Chucurí, Rionegro y Matanza<sup>126</sup>. En el municipio de Floridablanca, se adelanta la gestión con el Incoder y la

<sup>126</sup> Entre las diferentes recomendaciones, se ha establecido la verificación estricta de las características agroecológicas y la verificación jurídica de los predios, con el fin de evitar la precariedad en los títulos o en la tenencia de la tierra o amenazas, y generar mayores espacios de capacitación y orientación comunitaria para reconocer el derecho que se detenta sobre la tierra.

Gobernación de Santander para obtener la reubicación de familias desplazadas en el campo; programa que el instituto adelanta por disposición nacional, que la actual administración municipal apoya con orientación y transporte para las familias que quieran reubicarse o retornar a su lugar de origen y que se encuentren debidamente registradas en el Sisbén del municipio.

En cumplimiento de la misión institucional de la Agencia Presidencial Acción Social para “coordinar, ejecutar y promover políticas, planes y programas integrales participativos, de cooperación internacional para el desarrollo económico y social del país, de gestión social, para contribuir a la superación de la pobreza de colombianos afectados por la violencia” (*Acción Social, 2010, P. 11*), la entidad ha implementado el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada desde el año 2003. Esta iniciativa cuenta con el respaldo del Banco Mundial, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados Acnur, la Comisión Europea, la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional Usaid y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo Aecid (Acción Social).

El Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada ha promovido la aplicación de medidas de defensa sobre los predios abandonados o en riesgo de estarlo por medio de los comités municipales de atención a la población desplazada o de solicitudes hechas directamente por las personas al Ministerio Público, el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro. Por ambas vías, el proyecto ha facilitado la protección de más de 3,2 millones de hectáreas. Actualmente, se debate una política de restitución de tierras por parte de un comité técnico especializado presidido por la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. En diciembre de 2010, el proyecto invitó a la presentación del balance de resultados de intervención de la Regional Santander y Magdalena Medio y a la entrega de herramientas metodológicas para la protección de derechos sobre tierra y territorio<sup>127</sup>.

Por su parte, Acnur está en Colombia para fortalecer la respuesta del Estado, prevenir el desplazamiento forzado y restituir los derechos de las personas desplazadas, incluidos sus derechos sobre tierras y bienes. Esta institución apoya los esfuerzos del Estado colombiano para avanzar hacia la restitución de tierras en busca de que todas las organizaciones con un rol en esta materia cuenten con los mejores elementos para tomar y poner en práctica decisiones que protejan los derechos de las personas desplazadas. Además, Acnur trabaja con el Ministerio de

---

127 Véase en línea [http://www.santander.gov.co/santander/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10004](http://www.santander.gov.co/santander/index.php?option=com_content&view=article&id=10004) (citado el 1 de diciembre de 2010).

Agricultura y Desarrollo Rural, entre otros, para facilitar el acceso de las personas desplazadas a tierras en condiciones provechosas para ellas, para evaluar y proponer elementos en la política de restitución, para acompañar procesos de reubicación de personas desplazadas y garantizar soluciones sostenibles para ellas, y, recientemente, ha comenzado a acompañar procesos para que los campesinos en zonas de riesgo tengan títulos de propiedad de sus tierras<sup>128</sup>.

El Gobierno nacional otorga a la familia desplazada un subsidio para la adquisición de vivienda, que puede ser aplicado en cualquier parte del territorio nacional, pero que en el área metropolitana de Bucaramanga no es suficiente para la compra de vivienda usada; por lo tanto, se hace necesario otorgar subsidios complementarios por parte del Departamento para que sean aplicados junto con el subsidio nacional en cualquier parte del territorio santandereano y, a su vez, cada municipio otorgue otro subsidio complementario para que estas familias adquieran su vivienda en el territorio municipal.

Con la presencia de 43 alcaldes de los municipios santandereanos, la Gobernación y el PNUD, se presentó en 2009 en Bucaramanga la política pública de vivienda que buscaba disminuir el déficit cuantitativo en las áreas urbanas y trabajar en la reducción del déficit cualitativo en las zonas rurales. La política de vivienda fue liderada por las secretarías de Gobierno y Planeación, con el apoyo técnico del Proyecto Objetivos de Desarrollo del Milenio del PNUD y la Universidad Industrial de Santander, denominada Vivienda para la Vida.

El entonces gobernador de Santander, Horacio Serpa Uribe, expresó que esta política le convenía al Departamento porque le brindaba opciones a las gentes más pobres de acceder a mejores condiciones de habitabilidad, lo que impactaría positivamente en otros indicadores de desarrollo humano. Uno de los aspectos más sobresalientes de la política de vivienda es que se hace especial en los denominados municipios del milenio, que, de acuerdo con los distintos indicadores, son los quince más pobres y marginados del Departamento, y en donde se hará una intervención especial que busque disminuir el número de viviendas en zonas de riesgo no mitigable y brindar a los campesinos habitaciones dignas y con saneamiento básico adecuado.

Estas son las cinco estrategias que se llevaron a cabo para ejecutar el proyecto como objetivo de la administración departamental de erradicar la pobreza extrema en Santander: a) Construcción de vivienda nueva en el sector urbano, que incluía saneamiento básico y modelos saludables. b) Mejoramiento de la vivienda urbana

---

128 En línea <http://www.acnur.com>

y rural mediante acciones integrales. c) Coadyuva en la titulación de predios individuales. d) Modernización institucional en los componentes de la política de vivienda. e) Ejecución del macroproyecto de vivienda Pienta para 10 000 soluciones habitacionales. La primera etapa de este macroproyecto cubre la construcción de 1000 viviendas que dotan a la zona metropolitana de un banco de tierras con servicios públicos y amueblamiento urbano; el respaldo a los esfuerzos de Barrancabermeja en la construcción de 2000 viviendas y el mejoramiento de 1244 unidades habitacionales urbanas; la promoción de la construcción de 175 viviendas nuevas en las provincias de Santander, acompañadas de 1000 mejoramientos urbanos y 1900 mejoramientos rurales, así como la adecuación de 100 viviendas ecoturísticas; el impulso del Proyecto Municipios del Milenio, que, para el caso de Santander, se relaciona con 15 localidades, en donde se construirán 700 viviendas urbanas para reasentamiento de zonas de alto riesgo no mitigable y se ejecutarán 470 mejoramientos urbanos y 1000 mejoramientos rurales.

Las inversiones que se realizan, sin contar con las obras del macroproyecto, ascienden a noventa mil millones de pesos durante los años 2010 y 2012. El valor estimado del macroproyecto llegaría a los seiscientos mil millones de pesos, en cuya ejecución participarán no solo la Gobernación, sino también constructoras privadas, cajas de compensación, organizaciones populares de vivienda, el Gobierno nacional y organismos de cooperación económica internacional<sup>129</sup>.

El Programa Especial Desarraigados es un plan de atención integral a personas en condiciones de desplazamiento, diseñado por el Gobierno colombiano con el propósito de dar cumplimiento a las distintas decisiones adoptadas por la Corte Constitucional desde 2004, a partir de la sentencia T-025, que ordena al Estado atender de manera real e integral a esta población. El programa es un plan piloto financiado por la Unión Europea, la Agencia Presidencial Acción Social y la cooperación internacional; se encuentra en una segunda fase, ejecutada actualmente en Bucaramanga y su área metropolitana, con tres proyectos paralelos diferentes en Sincelejo, Neiva y Montelíbano (Córdoba). La iniciativa también cuenta con el apoyo de la Gobernación de Santander y busca crear condiciones dignas que permitan ponerle fin al drama que enfrentan los desarraigados del país, por medio de alternativas reales con las que puedan emprender una nueva vida. El Programa Especial Desarraigados tiene como propósito coordinar esfuerzos que contribuyan a que los desplazados superen los factores asociados a la situación de violencia que los condujo a abandonar sus lugares de residencia.

En el lote donde se construyó el barrio Portal de Santa Ana de Floridablanca, 16 familias de desplazados recibieron las primeras viviendas nuevas, entregadas

129 En línea <http://www.pnud.org.co>

por el Programa Especial Desarraigados. Estas 16 casas son las primeras de un total de 45 que conforman el barrio, que serán entregadas a familias en situación de desplazamiento y a madres cabeza de hogar en condiciones de vulnerabilidad. Allí mismo, sus habitantes contarán con una planta deshidratadora de frutas y hortalizas, un proyecto productivo con el que estas familias podrán encontrar el restablecimiento económico y social por medio del trabajo colectivo. Se debe recordar que Santander es la región con más proyectos en esta fase del plan. Para cumplir este propósito, el programa canaliza los subsidios familiares de vivienda, que por ley deben recibir los desplazados, para que sean destinados a soluciones habitacionales concretas, para ser terminadas o ampliadas, según las necesidades de cada beneficiario. Los recursos destinados a mejoramiento de vivienda son financiados en su totalidad por este programa, mientras que los dineros destinados a la construcción de vivienda nueva provienen en buena parte del Estado, por medio de los subsidios de vivienda nacionales, departamentales y municipales, insuficientes para construir el 100% de la vivienda. Por esta razón, los recursos faltantes los otorga Acción Social como contratante, bajo la figura de cierre financiero. Por su parte, las alcaldías y las gobernaciones aportan las obras de urbanismo que corresponden a redes de alcantarillado, acueducto, aguas lluvias, redes eléctricas, movimientos de tierra y vías, entre otros.

En Bucaramanga, serán 175 las familias que podrán mejorar sus casas y 45 podrán disfrutar de una vivienda nueva. Además de facilitar a estos desplazados el acceso a una vivienda y a un hábitat dignos, el Programa Especial Desarraigados brinda herramientas para que generen ingresos con la elaboración, la comercialización y el mercadeo de productos. Estos pobladores recibirán empresas constituidas, con sedes propias y listas para comenzar a operar, con asesoría integral permanente. Para quienes ya hayan desarrollado emprendimientos productivos, el programa prevé una ayuda efectiva con capacitaciones técnicas y la entrega de recursos económicos. Asimismo, el programa en su Fase Dos también apoya y asesora la conformación de organizaciones sociales que los desplazados han constituido o buscan crear. Así podrán incidir ante los gobiernos local, regional y nacional y ante las instituciones comprometidas con la atención integral de esta población.

Según el Boletín No. 56 del Departamento Nacional de Planeación, las inversiones para el año 2010 fueron de \$118'490.000 para atención a la población en situación de desplazamiento en Arauca, Guainía, Vichada, Santander y Norte de Santander. Exactamente para Santander, la suma fue de \$57'646.000, con la que se crearon estrategias para solucionar la difícil situación de la población desplazada mediante el Plan Retornar es Vivir, que lidera Acción Social. Según el balance consolidado del departamento de Santander, las personerías municipales afirman que 72% atienden mensualmente de 1 a 20 víctimas de desplazamiento forzado.

El municipio de Girón fue uno de los primeros en implementar el Plan Retornar es Vivir en Santander. Con base en el impulso presupuestal dado por la nación para la atención de esta población, el Gobierno llamó a las entidades territoriales para realizar mayores esfuerzos con el propósito de sumar recursos y acciones que le permitan a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteraron su compromiso de priorizar los recursos para atender las obligaciones derivadas de la ejecución del presupuesto para la población desplazada en los trámites presupuestales y en el Plan Anual de Caja para el año 2010. Estos planteamientos fueron hechos por las autoridades nacionales ante la Corte Constitucional durante la sexta sesión técnica sobre los avances en la prevención y atención integral de la población desplazada<sup>130</sup>.

Para el año 2011, la administración del municipio de Bucaramanga programó la construcción de 320 soluciones de vivienda para familias desplazadas radicadas en la ciudad, por intermediación del Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Invisbú, en un sector del Café Madrid, entre las etapas 8 y 9 de Villas de San Ignacio, que llevaría el nombre de Altos de Betania. El proyecto de vivienda está dirigido a familias desplazadas que tienen carta-cheque del Gobierno nacional de años anteriores y que quieren inscribirse en el proyecto. Estas viviendas serán apartamentos de 42 metros cuadrados, construidos en torres de cinco pisos, con dos habitaciones, sala-comedor, baño y cocina<sup>131</sup>.

**Ley de Tierras:** En cuanto a la Ley de Tierras propuesta por el presidente Juan Manuel Santos, es muy compleja, porque parece que todos estos territorios pasarían a manos del Ministerio de Agricultura y, en apariencia, solo se preocupa por políticas para las grandes producciones agrícolas, lo que genera descontento entre la sociedad. El convenio se centra en restitución de tierras, fomento de ingresos, apoyo a los procesos de movilización, programas de desarrollo rural, empleo rural y urbano, asistencia técnica, formulación de predios rurales y fortalecimiento institucional al microcrédito, la vivienda, la educación y la salud.

El ministro del Interior, Germán Vargas Lleras, anunció la implementación de un plan de prevención y protección a las personas de las zonas donde se efectuará la restitución de tierras. Según Vargas Lleras, el rol del Ministerio del Interior y de Justicia consiste, en asesoría técnica, capacitación y sensibilización a funcionarios y a sociedad civil en materia de derechos humanos y seguridad preventiva para, de una parte, la coordinación de la estrategia; de la otra, el acompañamiento previo a las

---

130 En línea <http://www.pnud.org.co>

131 En línea <http://www.bucaramanga.gov.co/Noticia.aspx?Id=100> (citado el 10 de diciembre de 2010).

autoridades locales de los municipios donde se producirá la restitución, . Por último, el programa de atención de la cartera se ocupará de las necesidades particulares. El ministro recordó los casos de Rogelio Martínez, Hernando Pérez y Óscar Mussa, tres campesinos que lideraban la reclamación de tierras, y fueron asesinados. El plan se implementará inicialmente en las zonas que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, tras el cruce de información de seguridad y orden público que aporte el Ministerio de Defensa. El ministro, en su discurso de conmemoración del día internacional de los derechos humanos, dijo que el éxito de la restitución de tierras despojadas depende en gran parte del compromiso de los actores involucrados: la institucionalidad civil, el orden nacional y regional, las fuerzas militares y de policía, la sociedad y las organizaciones que lo representan (*Semana*, 2010).

#### **4.7 Ciudades receptoras: entre la colaboración y la desidia**

El tema del desplazamiento forzado en Colombia es una situación que compete a todos los ciudadanos, sobre todo en la búsqueda de un equilibrio social. Con el tiempo, pueden cambiar los conceptos teóricos, porque en la actualidad todos están centrados en que la violencia en Colombia está muy arraigada en lo cultural y en las ambiciones económicas desmedidas. Es tan grave la situación, que, según los planteamientos, parece que el colombiano está acostumbrado a la violencia y la acepta como algo natural y hereditario, pero en realidad esta es la clase de herencia que no se desea para las futuras generaciones.

El desplazamiento forzado y la violación a los derechos humanos son situaciones que deben ser oídas, divulgadas, tratadas y solucionadas, no solo por los actores en conflicto, incluido el Gobierno, sino por toda la sociedad, que involucre a periodistas, profesores, intelectuales y toda la parte académica, con el fin de que se comprometan con las personas que sufren toda clase de atropellos sin consideración; además, debe tenerse en cuenta la parte humana, la sensibilidad y la vida por encima de todos los intereses económicos. Es precisamente en esta parte humana en que la academia tiene un gran compromiso social y debe reaccionar frente a los problemas de gran magnitud, desde su espacio y su conocimiento en la búsqueda de alternativas, y plantear soluciones para la construcción de un mejor futuro para la población colombiana.

El Estado colombiano debe comprometerse seriamente ante el grave problema del desplazamiento forzado, puesto que es la población campesina la más vulnerable y la más afectada por la violencia, y del que el primer responsable es el

mismo Estado. Por otro lado, la guerra de guerrillas y su contraguerrilla por parte del Ejército, junto con grupos paramilitares, desatan una ola de violencia en el campo, que hacen que ciudades como Bucaramanga y Barrancabermeja reciban masas de desplazados. Este desplazamiento causa desequilibrio, porque es imposible atender a tantas personas marginadas, que buscan de cualquier manera sobrevivir y, ante la impotencia del Gobierno para solucionar la problemática, buscan refugio en cualquier rincón de la ciudad, con lo que se aumentan los cinturones de miseria e inseguridad.

Así como es importante tomar medidas preventivas para controlar el desplazamiento forzado, también es importante, además de los programas de desarrollo económico, contrarrestar la impunidad, que también será la forma más justa para que la población damnificada y pobre logre superar todas estas etapas de sufrimiento y miseria que han debido soportar, pues solo con estas alternativas podrá disminuirse, o, tal vez con el tiempo, erradicarse la violencia. En torno a la transparencia, los planes proyectados a esta población deben ayudar a rescatar las “instituciones del Estado que se han caracterizado por la corrupción desmedida, acostumbradas a las malas prácticas, arraigadas en políticas tradicionales que solo han arruinado al Departamento” (*Gobernación de Santander, 2003, P.6*).

Es importante destacar que a pesar de los ingentes esfuerzos de organizaciones y corporaciones estatales y no gubernamentales, el problema de violación de los derechos humanos se ha trasladado a las ciudades receptoras de población desplazada. Para el caso, se toma el ejemplo de Bucaramanga, una ciudad que ha aumentado sus índices de violencia, debido probablemente al crecimiento de sus cinturones de miseria, donde conviven personas desplazadas por la violencia de los grupos armados y, también, por poblaciones que han debido migrar por desastres naturales.

En total, en el nororiente colombiano se presentan 112 casos por violaciones a los derechos humanos; 119 denuncias por infracciones al derecho internacional humanitario y 51 procesos por violencia política y social. Los defensores de los derechos humanos siguen siendo víctimas por su labor en la región. Los informes de las diversas organizaciones y los medios de comunicación advierten de una persecución abierta contra los líderes sociales y los sindicalistas; las amenazas e intimidaciones llegan por correo electrónico, a través de panfletos y llamadas telefónicas. Es frecuente también el robo de información, la judicialización con detenciones masivas arbitrarias y los homicidios. En la mayoría de las amenazas, aseguran la Corporación Compromiso Social y el Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos, los defensores son señalados de guerrilleros

y colaboradores de los grupos terroristas. A las comunidades se les hostiga con panfletos donde se les advierte que “no pueden circular después de ciertas horas”, que “deben pagar vacunas por los servicios de vigilancia y protección” en barrios de las zonas periféricas de ciudades como Bucaramanga y Barrancabermeja, especialmente. Sin embargo, esta problemática también es notoria en poblados más pequeños, como Aguachica, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Tibú, San Martín y Sabana de Torres, entre otros.

Sin embargo, no solo la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario es de grandes proporciones en la región; la violencia política y social también ha aumentado desde el primer semestre de 2009. La mayoría de las víctimas sufren lo que consideran “señalamiento” o “persecución”; aquí engrosan la lista miembros de grupos opositores al Gobierno, y se incluye la satanización de la crítica a las políticas estatales. La situación se atribuye a grupos de limpieza social, sicariato, narcotráfico, paramilitarismo, guerrilla e intolerancia social. Otro foco de trasgresión de los derechos humanos se encuentra en la violencia urbana, que registra 119 homicidios, según el Instituto de Medicina Legal, y cuyo origen radica en la intolerancia, las riñas y las venganzas personales. Actualmente, se considera a Bucaramanga como el municipio más violento del área metropolitana: las cifras muestran que 52% de los homicidios en la ciudad se presentan en la Zona Norte (comunas 1 y 2). El resto de los homicidios corresponden a Floridablanca, especialmente en los barrios La Cumbre y El Carmen. Uno de los puntos más relevantes está relacionado con el número de homicidios, que ha llegado a la cifra de 20 muertes diarias, ocasionadas por ejecuciones extrajudiciales, masacres, desapariciones forzadas, combates y operaciones de limpieza social contra mendigos, trabajadoras sexuales, ladrones, homosexuales y grupos marginados.

**Acciones de los grupos defensores de los derechos humanos en la región:** Protestas, marchas, bloqueos, huelgas y tomas pacíficas son algunas estrategias utilizadas por los defensores de derechos humanos, las víctimas y la sociedad civil que los apoyan. Durante el año 2008, se registraron 32 movilizaciones y, en el primer trimestre de 2009, la cifra alcanzó 44 acciones. Esto reporta un aumento de 37,5% con respecto al año inmediatamente anterior. El principal foco de acción de las protestas ha sido Bucaramanga con 15 manifestaciones; le siguen los municipios de Barrancabermeja y Girón con cuatro protestas. Los factores que generan estas movilizaciones son la falta de seguridad y de participación ciudadana, la precariedad de instituciones de salud, de servicios públicos, de educación y de trabajo, así como la imposibilidad de expresarse libremente. Son marcadamente notorias las protestas por el derecho a la educación. Uno de los casos de mayor trascendencia es el de la Universidad Industrial de Santander.

Ante la gravedad de la situación, la tarea de los miembros de las diferentes organizaciones sociales es ardua, y los proyectos deben estar orientados a crear espacios de protección de la vida de las víctimas, o potenciales víctimas, del desplazamiento forzado. Entre las iniciativas más importantes está la conformación de comunidades de paz. A esto, se añade la promoción del derecho internacional humanitario por parte de instituciones como el Comité Internacional de la Cruz Roja.

**Propuestas de acceso a educación para la población desplazada:** No obstante, la academia ha propiciado espacios de discusión en torno a los temas del desplazamiento forzado y la violencia urbana, sin descuidar la necesidad de crear alternativas que lleven al mejoramiento de la formación educativa en los niveles primario, secundario, universitario e informal. El departamento de Santander en sus diferentes municipios cuenta con acceso a educación en sus distintos niveles. Aunque ha estado concentrada en Bucaramanga, en los últimos años se han evidenciado procesos importantes de descentralización que han llevado a mejorar la calidad de la educación en municipios pequeños donde antes no existía tal opción<sup>132</sup>. En educación básica, el departamento de Santander se ha esmerado en brindar una mayor cobertura y una buena calidad académica a sus estudiantes: el Plan de Regionalización Institucional, con sedes en San Gil, Vélez y Barrancabermeja, ha incrementado la oferta educativa institucional con nuevos programas pertinentes y competitivos para el medio rural.

Entre las prioridades que tiene el Gobierno nacional para la población en situación de desplazamiento, la educación ocupa el quinto lugar. Lo anterior es entendible dadas las condiciones de pobreza de estos hogares, que no cuentan con la dotación básica para el óptimo sostenimiento de la familia; por tanto, hace que todos los miembros del núcleo familiar tengan que contribuir con lo necesario para sobrevivir, lo que genera el descuido de la educación básica de los menores. Según señala el informe de la Corporación Compromiso el nivel de analfabetismo se presenta en 383 personas mayores de seis años que no saben leer, y es frecuente encontrar población atrasada para iniciar la educación formal (*Compromiso Social, 2007*).

De acuerdo con los datos presentados en la siguiente tabla, puede afirmarse que 10,2% de la población en situación de desplazamiento es analfabeta, y de ella 45% son hombres y 52% son mujeres. De igual manera, 46% de la población analfabeta corresponde a mayores de 46 años, 35% corresponde a hombres y 65% a mujeres. Con esta información se corrobora que son las mujeres las que tienen menos acceso a la educación.

132 Cfr. En línea [http://es.wikipedia.org/wiki/Santander\\_\(Colombia\)#Econom.\\_C3.\\_ADa](http://es.wikipedia.org/wiki/Santander_(Colombia)#Econom._C3._ADa) (citado el 20 de marzo de 2011).

Dentro del rango de 12 a 45 años, está 29,2% de la población analfabeta (57% hombres y 43% mujeres). Lo anterior evidencia que se ha aumentado el acceso a las mujeres jóvenes al sistema educativo. Los restantes corresponden al grupo de 6 a 11 años, que se encuentra en riesgo de entrar tarde al sistema escolar (*Compromiso Social, 2007*).

**Tabla No. 62** Población desplazada con niveles de analfabetismo

Rango/ Años	8-11	12-17	18-25	25-30	31-35	35-40	41-45	46-55	56-55	85	Total
Hombres	67	13	11	12	9	10	9	18	21	14	184
Mujeres	54	11	7	9	6	4	11	29	35	33	199
Total	121	24	18	21	15	14	20	47	56	47	383
Porcentaje	31,5	6,2	4,5	5,5	3,9	3,6	5,2	12,2	15	12,7	100

**Fuente:** (*Compromiso Social, 2007, P. 67*).

Finalmente, solo 10% de la población en edad de 18 a 25 años está en proceso de formación con programas técnicos y profesionales, especialmente para el aprendizaje de un oficio, un saber hacer. El 66% de este rango son mujeres; esto evidencia déficit y limitación de acceso a la educación formal, al igual que a programas de formación para el trabajo, de formación en oficios para el desempeño laboral (*Compromiso Social, 2007*). También queda evidenciada la necesidad de capacitación por parte de las mujeres, especialmente porque al ser cabeza de hogar, deben procurar un sustento digno para sus hijos.

**Tabla No. 63** Población en situación de desplazamiento vinculada al sistema educativo formal, por rango de edades

Rango (años)	0-2	3-6	6-11	12-17	18-25	26-30	31-35	36-40	41-46	46-55	56-65	65-75	Total
Total	237	351	659	631	554	267	242	231	152	215	127	85	3.751
Estudiando	8	100	585	415	54	13	12	5	6	5	1	1	1.205
Porcentaje (%)	3	28,5	89	66	10	5	5	2	4	2	1	1	32
No estudia	229	251	74	216	500	254	230	226	146	210	126	84	2.548
Hombres no estudian	121	125	41	117	245	119	91	105	70	101	59	43	1.237
Mujeres no estudian	108	126	33	99	255	135	139	121	76	109	67	41	1.309

**Fuente:** (*Compromiso social, 2007, P.68*).

De acuerdo con lo expuesto en la siguiente tabla, es importante resaltar el déficit en el acceso a programas para los menores entre tres y cinco años, que corresponde a edad preescolar. El déficit es de 71,5%; donde 51% son niños y 49% niñas. Es importante establecer un sistema de atención, cuidado y protección a los menores durante sus primeros años de vida para que alcancen un buen desarrollo físico y psicológico, ya que los adultos deben salir a buscar el sustento de su familia, y los menores quedan desprotegidos.

#### 4.8 CIFRAS DE DESPLAZAMIENTO EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

Según los datos del censo para el año 2005, la población desplazada en el departamento de Santander era de aproximadamente 250 000 habitantes, distribuidos en 7 comunas, 6 corregimientos y 53 veredas<sup>133</sup>.

**Tabla No. 64** Total de personas desplazadas, primer semestre de 2001

Año	Entidad	Número de desplazados
Primer semestre de 2001	CODHES	92.166
Primer semestre de 2001	RSS	85.012
Diferencia		7.154

**Fuente:** [www.acnur.org.biblioteca/pdf](http://www.acnur.org.biblioteca/pdf).

El aumento de la población desplazada por la fuerza entre los años 2000 y 2002 se explica con el aumento de las masacres, las muertes selectivas, las desapariciones y las amenazas, acciones que han producido la mayor expulsión durante estos años. En 2001, se concentraron en la provincia de Mares 7117 personas desplazadas, seguida por la región de Vélez, con 1332, y el área metropolitana de Bucaramanga, con 1.271. Los municipios que más personas expulsaron fueron Barrancabermeja, con 5506, y Puerto Wilches, con 511 personas<sup>134</sup>.

Los datos estadísticos presentados por Acnur confirman que Colombia tiene una población aproximada de 42 millones de habitantes. 1,8 millones de personas desplazadas por la fuerza, de las cuales más de 46 000 se encuentran en el área metropolitana de Bucaramanga (incluido Lebrija). Según estadísticas del SUR/Sipod, el 60% restante viene de zonas como el Magdalena Medio, Norte de Santander y

133 En línea <http://www.disaster>. Boletín Rut, P. 4.

134 En línea <http://gubernacionsantander.gov.co/santander/informe>

Arauca<sup>135</sup>. La población desplazada por la fuerza se dispersa (población flotante) o se concentra en asentamientos, ubicados en ciudades santandereanas como Barrancabermeja, Floridablanca, Girón, Piedecuesta, Lebrija, El Playón, Landázuri, La Belleza y Puerto Wilches<sup>136</sup>.

**Tabla No. 65** Infracciones al derecho internacional humanitario en el departamento de Santander, segundo semestre de 2005

Acciones	Cantidad
Amenazas contra la población civil	3
Acciones con armas prohibidas	2
Acciones contra bienes civiles	1
Colectivo amenazado	2
Desplazamiento forzado	1
Ataques con armas ilícitas (minas)	2
Material bélico abandonado	7
Amenazas contra personas protegidas	1

**Fuente:** Compromiso, s.f., P. 49.

La información presentada por la Corporación Compromiso para el segundo semestre de 2005 registró en Santander 16 hechos que constituyen infracciones que violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, entre las que se cuentan amenazas, persecuciones étnicas y políticas, asesinatos selectivos, masacres, torturas, atentados, desapariciones forzadas, extorsiones, secuestros, combates, reclutamiento forzado, tomas de territorio, violaciones sexuales, prostitución forzada, fumigaciones con glifosato y falsos positivos, entre otros (*Corporación Compromiso, 2007*).

Dentro de los desplazados no solo se encuentra población campesina y civil en general, también hay miembros de ONG, de organizaciones de derechos humanos, periodistas, docentes, líderes comunales, estudiantes, sindicalistas y políticos de izquierda. También se incluye a cualquier persona que se atreva a criticar el régimen de gobierno, o que denuncie cualquier abuso de las instituciones del Estado, como Ejército, Policía, DAS, SIJIN, etc. Gran parte de la población civil que vive en estas regiones es declarada objetivo militar. Es preocupante la inseguridad y la situación de violencia que vive el país, realidad que se puede corroborar en los medios de comunicación y que concluye que la violencia está cubierta por un manto de impunidad. Estos hechos y estas acciones de barbarie se han intensificado con el despliegue militar y paramilitar con el propósito de derrotar a los grupos guerrilleros:

135 En línea <http://www.codhes.org>

136 En línea <http://www.codhes.org>

Desde febrero de 2002, luego de la ruptura de las conversaciones de paz en El Caguán, el Gobierno puso en marcha una ofensiva militar contra las guerrillas de las FARC y el ELN, sin precedentes por su coherencia discursiva y práctica, para enfrentar “guerra con guerra”. Todo el aparato del Estado y el gobierno, sus finanzas, su plan de desarrollo y su política internacional se orientaron a lograr este objetivo (*Corporación Compromiso, 2007, P.14*).

Esta situación se agravó con el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas durante cinco años, con la ejecución del ‘Plan Colombia’. Estados Unidos invirtió en el Gobierno y las fuerzas militares más de 4000 millones de dólares en la modernización y reestructuración de las Fuerzas Armadas, la mayor contribución de este país en toda la historia colombiana. Después de cinco años de este propósito, ¿cuál es la situación actual del conflicto armado?; ¿cuál es la situación de la población desplazada por la fuerza?

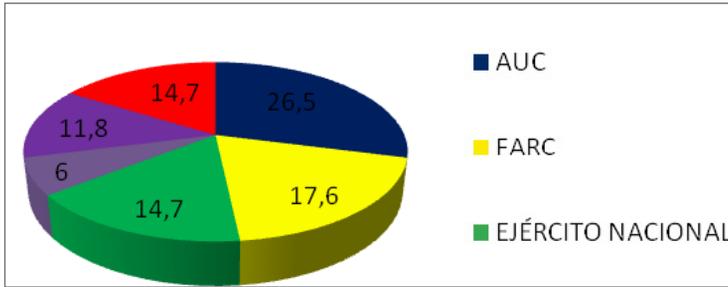
#### **4.9 Informe sobre los actores que causan el desplazamiento forzado y violan los derechos humanos**

La Corporación Compromiso presenta periódicamente informes sobre la situación de desplazamiento forzado y violación a los derechos humanos para la región nororiental de Colombia<sup>137</sup>.

Los anteriores actores armados han contribuido para que cerca de 25 000 personas (cifra para el año 2006) –la mayoría mujeres cabeza de hogar– hayan sido desplazadas, lo que equivale a la población total de municipios como Santa Rosa del Sur o Rionegro.

137 “En Barrancabermeja, el 8 de septiembre de 2005, varios dirigentes de la Unión Sindical Obrera (USO), sindicato de Ecopetrol S. A., fueron declarados objetivo militar por parte de la guerrilla del ELN, bajo el argumento de que sostenían nexos con los grupos de las AUC que operan en el Magdalena Medio. Estos señalamientos estarían fundamentados, según el grupo subversivo, en supuestos encuentros que algunos dirigentes sindicales habrían tenido clandestinamente con miembros de los grupos paramilitares. Según el investigador estadounidense Jeremy Bigwod, del Transnacional Institute, la CIA pone en tela de juicio la efectividad del Plan Colombia en la lucha antidroga. También Alberto Rueda del periódico El Tiempo señala: “Una sencilla comparación de las cifras oficiales de 2006 con las de 1996 evidencia la errónea apreciación de éxito del Plan Colombia. En 1996, el país tenía 67 000 hectáreas de coca en 12 departamentos; diez años más tarde (2006), Colombia tiene 78000 hectáreas más, detectadas ya no en 12, sino en 23 departamentos. El dato más alarmante es que en el mismo período se pasó de una producción de 300 toneladas de cocaína a 610 toneladas”. De acuerdo con los datos y los registros del Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos (ONDDEH), los responsables de las acciones violentas que causan el desplazamiento forzado en las diferentes regiones de Santander y el Magdalena Medio son encabezados por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) con 26,5%; le siguen las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) con 17,6%; el Ejército Nacional con 14,7%; la Policía con 6%; el Ejército de Liberación Nacional (ELN) con 11,8%, y, por último, 14,7% del que no se conoce información de los responsables que generan desplazamiento forzado y hechos de violencia” (*Corporación Compromiso, 2007, P. 87*).

**Gráfico No. 41** Porcentaje actores del desplazamiento forzado en el departamento de Santander y el Magdalena Medio



**Fuente:** Informe de Derechos Humanos y derecho internacional humanitario. Segundo semestre de 2006, P. 83.

**Tabla No. 66** Personas expulsadas y recibidas en los municipios del Magdalena Medio, 1997 – 2006

Municipio	Expulsión	Recepción	Municipio	Expulsión	Recepción
Barrancabermeja	16.644	27.051	Landázuri	1.559	1.342
San Pablo	14.606	11.118	La Gloria	1.524	290
Yondó	9.583	1.876	Simacota	1.489	73
Tisquisio	9.040	901	Cimitarra	1.286	145
Cantagallo	6.560	649	Bolívar	1.171	78
Aguachica	4.667	3.824	Puerto Berrío	1.051	329
Santa Rosa del Sur	4.500	4.020	Puerto Nare	8.891	157
Simití	4.298	508	San Martín	769	637
Morales	3.762	1.607	El Carmen	722	63
Sabana de Torres	3.058	472	Puerto Parra	543	503
Rioviejo	2.798	1.105	Gamarra	527	250
Puerto Wilches	2.699	1.002	Regidor	445	283
San Vicente de Chucurí	2.512	278	Betulia	389	22
San Alberto	2.281	149	El Peñón	277	
Rionegro	2.219	472	<b>Total</b>	<b>110.566</b>	<b>60.004</b>
Arenal	696	800			

**Fuente:** Acción Social, UTMM y SIPOD.

El censo de 2005 registró una población de 393 261 habitantes en los municipios del Magdalena Medio santandereano, de los cuales 34 568 fueron expulsados entre 1997 y 2006, con una tasa anual promedio de 768 personas por cada 100 000 habitantes. Por su parte, la tasa anual promedio de recepción fue de 424 personas por cada 100 000 habitantes, lo que significa que la región del Magdalena Medio

santandereano, a pesar de que Barrancabermeja es un centro de alta recepción de población desplazada, sigue siendo una zona expulsora (*Observatorio de Paz Integral, 2006, P. 36*).

**Tabla No. 67** Dinámica del desplazamiento forzado de personas en el Magdalena Medio santandereano, 1997-2006

Año	Número de población desplazada
1998	500
1999	1.000
2000	1.500
2001	2.000
2002	2.500
2003	1.000
2004	1.500
2005	2.000
2006	2.500

**Fuente:** Acción Social.

Como análisis de la información estadística presentada, puede concluirse parcialmente que en diez años de registro de población desplazada por motivos de violencia solo en los años 2000 y 2006 la expulsión ha estado por encima de la recepción en el Magdalena Medio santandereano. La alta expulsión para el año 2000 se explica por ser la época de mayor arremetida paramilitar en centros urbanos como Barrancabermeja<sup>138</sup>. Es de anotar que en esta región se cruzan diferentes conflictos sociales, como es la necesidad de reservar grandes extensiones de tierra para la explotación de hidrocarburos<sup>139</sup>. La expansión de los cultivos de la palma, especialmente en los municipios de Puerto Wilches y Sabana de Torres, ha sido otro factor de presión por la tierra, y no faltan los errores oficiales en la asignación y la titulación de tierras<sup>140</sup>.

Las cifras de desplazamiento forzado de los municipios del sur de Bolívar son preocupantes. Acción Social registró un acumulado entre 1997 y 2006 de 47 705

138 "Quizás el descenso de la expulsión de 2006 no sea tan real, si se tiene en cuenta que Acción Social no ha descargado en su página web todas las cifras de ese año. La expulsión de hogares por motivos de violencia registra un aumento en el último año; en 2005 salió de los municipios del Magdalena Medio santandereano un promedio de 73 hogares mensuales; para 2006, subió a 76 el promedio mensual, lo que significa un crecimiento de 4%. En lo que hace referencia a la recepción, el crecimiento es mayor, según los datos de Acción Social en los municipios del Magdalena Medio santandereano, en 2005 llegaron en promedio 60 hogares por mes, mientras que en 2006 lo hicieron 99 hogares" (*Observatorio de Paz Integral, 2006, P.36*).

139 Mediante la resolución 054 del 9 de marzo de 2006, el Instituto de Desarrollo Rural, Incoder, autorizó a Ecopetrol una reserva de 17 215 hectáreas para incrementar la exploración y explotación de hidrocarburos, tierra que en su mayor parte ya estaba ocupada, lo que originó movilizaciones contra dicha resolución, amenazas y desplazamiento. (*Observatorio de Paz Integral, 2006*).

140 En diciembre de 2005, el Gobierno entregó títulos de tierra a 300 familias campesinas, pero al verificar dichos títulos, se encontró que buena parte de la tierra correspondía un predio de propiedad privada, lo que hacía casi que inexistente la posibilidad de su apropiación por parte de dichas familias. (*Observatorio de Paz Integral, 2006, P. 43*)

personas expulsadas por motivos de violencia (10 884 hogares); en ese mismo período, llegaron a los mismos municipios 20 991 personas (4514 hogares). Los registros dan cuenta de que de los municipios de la región salieron en 2005, por motivos de violencia, 5772 personas (1302 hogares), mientras que en 2006 se fueron por los mismos motivos 4432 personas (1069 hogares). Por su parte, en el año 2005 llegaron huyendo de la violencia 2958 personas (633 hogares) y en 2006 lo hicieron 4744 personas (1013 hogares) (*Observatorio de Paz Integral, 2006*). La tasa anual promedio de expulsión en el sur de Bolívar fue de 2948 personas por cada 100 000 habitantes, la más alta de todas las subregiones del Magdalena Medio. A su vez, la tasa anual promedio de recepción en el período estudiado fue de 1291 personas, también la más alta. Aparentemente, la expulsión presenta una disminución en 2006 respecto de 2005; sin embargo, los datos de expulsión en el Magdalena Medio no están registrados en su totalidad (*Observatorio de Paz Integral*). Un número significativo de hogares salieron de las zonas rurales de los municipios del sur de Bolívar, como una tendencia a la urbanización. En San Pablo, de los 649 hogares registrados como llegados al municipio huyendo de la violencia en el año 2006, 444 llegaron de la zona rural, lo que equivale a 68,4% de los desplazados que ingresaron en ese año<sup>141</sup>.

**4.9.1 derecho internacional humanitario: la débil franja de su alcance jurídico.** La Comisión del Gobierno ante las acciones de los grupos armados es clara, y el derecho internacional humanitario se ha preocupado por realizar prácticas consuetudinarias de los pueblos civilizados y las ha incorporado mediante la sentencia C225 de 1995, con la que se considera al derecho internacional humanitario de naturaleza imperativa (*Ius cogens*). Estos convenios deben ser entendidos como la simple codificación de principios y reglas nuevas<sup>142</sup>.

Mediante la sentencia citada, y en concordancia con la más autorizada doctrina de jurisprudencia internacional, se ha considerado que las normas de derecho internacional humanitario son parte integrante del *Ius cogens*. Con el artículo 53 de la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, se entiende por normas *Ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional general “una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en conjunto, que

141 “Las comunidades del sur de Bolívar, por medio de sus organizaciones sociales, han denunciado en sendas ocasiones la situación de violación de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario” (*Observatorio de Paz Integral, 2006, Págs. 43-45*).

142 En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm> (citado el 26 de diciembre de 2010). *Ius cogens*: En Colombia, no solo el derecho internacional humanitario es válido en todo tiempo, sino que, además, opera una incorporación automática de este al ordenamiento interno nacional, lo que, por demás, es lo congruente con el carácter imperativo que caracteriza los principios axiológicos que hacen que este cuerpo normativo integre el *Ius cogens* (derecho impositivo).

no admite acuerdo en contrario y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter<sup>143</sup>. Esto explica que las normas humanitarias sean obligatorias para los Estados y las partes en conflicto, incluso si estos no han aprobado los tratados respectivos, por cuanto la interactividad no deriva del consentimiento de los Estados, sino de su carácter consuetudinario.

La obligatoriedad del derecho internacional humanitario se impone a todas las partes que participen en un conflicto armado, como es el caso colombiano, y no solo a las fuerzas armadas de aquellos Estados que hayan ratificado los respectivos tratados<sup>144</sup>.

El preámbulo incluye también lo que la doctrina internacional ha conocido como la 'Cláusula Martens', esto es, el principio según el cual "en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona queda bajo la salvaguardia de los principios de la humanidad y de las exigencias de la conciencia pública"<sup>145</sup>. En efecto, el 7 de abril de 1990, en Italia, el Consejo del Instituto Internacional de Derecho Humanitario aprobó una declaración sobre las normas de derecho internacional humanitario relativas a la conducción de las hostilidades en los conflictos armados no internacionales. Según esta declaración, que puede ser considerada la expresión más autorizada de la doctrina internacional en este campo, son aplicables a los conflictos no internacionales las reglas sobre conducción de las hostilidades que, en función del principio de proporcionalidad, limitan el derecho de las partes a elegir los medios de guerra con el fin de evitar los males superfluos o innecesarios. Por consiguiente, si bien ninguna de las normas convencionales expresamente aplicables a los conflictos internos excluye los ataques indiscriminados o la utilización de ciertas armas, esta declaración considera que esas prohibiciones –en parte consuetudinarias, en parte convencionales– sobre utilización de armas químicas o bacteriológicas, minas, trampas, balas "dumdum" y similares se aplican a los conflictos armados no internacionales, no solo porque ellas hacen parte del derecho consuetudinario de los pueblos, sino, además, porque son una obvia consecuencia de la norma general que prohíbe lanzar ataques contra la población civil<sup>146</sup>.

143 En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

144 "No es, pues, legítimo que un actor armado irregular, o una fuerza armada estatal, considere que no tiene que respetar en un conflicto armado las normas mínimas de humanidad por no haber suscrito estos actores los convenios internacionales respectivos, puesto que la fuerza normativa del derecho internacional humanitario deriva de la universal aceptación de sus contenidos normativos por los pueblos civilizados y de la evidencia de los valores de humanidad que estos instrumentos internacionales recogen. Todos los actores armados, estatales o no estatales, están entonces obligados a respetar estas normas, que consagran aquellos principios mínimos de humanidad, que no pueden ser derogados ni siquiera en las peores situaciones de un conflicto armado". En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm>

145 En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95>. (citado el 26 de diciembre de 2010).

146 C.f. En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95>

Para el caso colombiano, la aplicación de tales normas a los conflictos armados internos es aún más evidente, por cuanto la Constitución señala que en todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Además, incluso en aquellos casos en los que no exista norma escrita, las víctimas de los conflictos armados no internacionales serán protegidas por los principios de humanidad, según se desprende no solo de la Cláusula Martens, sino del artículo 94 de la Carta Magna, que expresa la misma filosofía: “La enunciación de derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos”<sup>147</sup>.

Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida como la ausencia de conflictos, sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente. La pretensión del Estado Social de Derecho no puede ser la de negar la presencia de conflictos, ya que estos son inevitables en la vida en sociedad. Lo que sí puede y debe hacer el Estado es proporcionar alternativas institucionales adecuadas, ya que la función del régimen constitucional no es suprimir el conflicto, sino regularlo para que sea fuente de riqueza y se desenvuelva de manera pacífica y democrática. Por consiguiente, en relación con los conflictos armados, el primer deber del Estado es prevenir su advenimiento, para lo cual debe establecer mecanismos que permitan que los diversos conflictos sociales tengan espacios sociales e institucionales para su pacífica resolución. En ello consiste, en gran parte, el deber estatal de preservar el orden público y garantizar la convivencia pacífica. Una vez ocurrido un conflicto, la humanización de la guerra no exime tampoco al Estado de su responsabilidad de restablecer el orden público, para lo que cuenta con todos los recursos jurídicos proporcionados por el ordenamiento, porque la aplicación del derecho internacional humanitario no suspende la vigencia de las normas nacionales. Esto muestra con claridad que el derecho humanitario en manera alguna legitima la guerra; lo que busca es garantizar que las partes en contienda adopten las medidas para proteger la vida humana, y, a su vez, la humanización de la guerra, que tiene una especial trascendencia constitucional en la búsqueda de la paz. La doctrina, nacional e internacional, ha señalado que las normas humanitarias no se limitan a reducir los estragos de la guerra, sino que tienen como finalidad tácita facilitar la reconciliación entre las partes enfrentadas para evitar crueldades innecesarias en las operaciones de guerra. De esa manera, al reconocer una mínima normatividad aplicable, una mínima racionalidad ética, el derecho internacional humanitario facilita un reconocimiento recíproco de los actores enfrentados y, por ende, favorece la búsqueda de la paz y la reconciliación de las sociedades fracturadas por los conflictos

147 En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95>

armados: “Hay que hacer la guerra según principios, tales que sea siempre posible salir de ese estado natural y entrar en un estado jurídico”<sup>148</sup>. Esta sentencia de Emmanuel Kant permite enfrentar el problema de cómo aplicar el derecho de gentes a la guerra, que para este pensador era un estado de naturaleza, una situación de ausencia de orden y derecho<sup>149</sup>.

Esto demuestra que las normas humanitarias, lejos de legitimar la guerra, aparecen como una proyección de la búsqueda de la paz, que es en el constitucionalismo colombiano un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Esto obviamente no significa, como bien lo destaca el Ministerio Público, que las normas humanitarias solo puedan y deban aplicarse en escenarios de una eventual negociación, pues ellas son obligatorias per se para las partes en un conflicto armado. Además, la aplicación del derecho internacional humanitario no menoscaba la responsabilidad del Gobierno de mantener o restablecer el orden público.

**4.9.2 Violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario.** Como se anotó anteriormente, y de acuerdo con datos y registros del Observatorio Nororiental de Desarrollo y Derechos Humanos, en el informe correspondiente al segundo semestre de 2005, se muestran como responsables de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en el departamento de Santander y en la región del Magdalena Medio a los grupos paramilitares, las FARC, el ELN, el Ejército Nacional, la Policía y otros actores no identificados con 14,7% (*Corporación Compromiso, 2006*).

El control de los territorios por parte de las AUC explica el mayor porcentaje de acciones que violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario; la apropiación de la tierra es el principal interés de los grupos armados, lo que les asegura acumulación de riqueza y control de la población. En conclusión, los grupos que hacen parte de forma directa o indirecta del conflicto armado tienen el mismo propósito: buscar su beneficio económico y político para sostener su confrontación frente al Estado, asegurar de esta forma el dominio territorial y mantener la rentabilidad de los cultivos ilícitos y toda la economía complementaria, que sufre un

148 En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c22595.htm> (citado el 21 de octubre de 2010).

149 “Igualmente, en la práctica, el presidente Lincoln de Estados Unidos fue de la misma opinión. En efecto, durante la Guerra de Secesión, Lincoln adoptó el 24 de abril de 1863 la Orden General Número 100, por medio de la cual puso en vigor el primer código militar destinado a humanizar un conflicto armado interno. Conocida como el Código de Lieber, pues fue redactada por el jurista Francis Lieber, esta orden prohíbe todas las prácticas contrarias a las costumbres de la guerra civilizada, no solo con el fin de ahorrar sufrimiento humano durante las hostilidades, sino, además, porque es necesario excluir, según lo dice el artículo 16 de esa normativa, todo acto de hostilidad que haga innecesariamente difícil el retorno a la paz”. En línea <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c22595.htm>. (citado el 21 de octubre de 2010).

cambio significativo al ser incorporada directamente a la dinámica de la guerra. Los cultivos ilícitos y el procesamiento de narcóticos también causan desplazamiento y violan los derechos humanos y el derecho internacional humanitario porque estos grupos están dedicados a la delincuencia a las acciones violentas sobre la población campesina y también van arrebatando las tierras y lugares estratégicos para los cultivos y el negocio de sustancias ilícitas, que son muy lucrativas; de igual forma, involucran a la población campesina como cultivadores, cuidadores y raspachines.

Ante los diversos hechos de violencia y el aumento de la población desplazada por la fuerza de las diferentes regiones del departamento de Santander y el Magdalena Medio hacia las principales ciudades del área metropolitana de Bucaramanga, y ante la indiferencia tanto del Gobierno como de la población en general, la población en situación de desplazamiento debe organizarse para dar a conocer al Gobierno, nacional, departamental y local, la difícil situación por la que está pasando en las grandes ciudades y exigir el restablecimiento de sus derechos fundamentales mediante acciones legales como la acción de tutela.

## 4.10 Mesas de trabajo para brindar ayuda a la población desplazada

**4.10.1 Municipios de Piedecuesta, Girón, Floridablanca, Bucaramanga y Lebrija.** Las primeras organizaciones de población desplazada en Colombia presionaron al Gobierno nacional por el reconocimiento y el restablecimiento de sus derechos fundamentales mediante acciones legales, como la acción de tutela, con lo que se atiborraron los despachos judiciales hasta lograr que la Corte Constitucional emitiera la sentencia T-025 de 2004, en la que informó al Estado que había serias anomalías en la política pública hacia la atención a la población desplazada e, incluso, normas inconstitucionales, y los instó a solucionar los problemas de violación de los derechos humanos<sup>150</sup>. Ante esta situación, el gobierno emitió el decreto 250 de 2004, mediante el cual se crearon las *mesas de fortalecimiento de la población en situación de desplazamiento* en los municipios, los departamentos y la nación, como una forma organizativa para que articularan su trabajo y participaran de la elaboración del plan de desarrollo de sus localidades. Así empezó el proceso de la *Mesa de Fortalecimiento Departamental*, que inició labores en el mes de mayo de 2005, orientada por los líderes de las organizaciones de población desplazada<sup>151</sup>.

150 En línea [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=7567](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7567) (citado el 21 de enero de 2011).

151 "La Mesa de Fortalecimiento Departamental de Población en Situación de Desplazamiento es un lugar en el que confluyen diferentes organizaciones, y busca ser un espacio de interlocución política con el Estado, para que las reconozca y restablezca sus derechos. A través de sus primeras formas de organización, viene buscando reconocimiento desde el año 2002 por medio de luchas sociales, como manifestaciones y tomas pacíficas de edificios públicos, como la Alcaldía Municipal y la Universidad Industrial de Santander, de donde

Con el decreto 250 de 2004, en el país había tres organizaciones de población desplazada que podían impulsar la *Mesa*:

- Asociación Nacional de Desplazados de Colombia (Andescol)
- Coordinación Nacional de Desplazados (CND)
- Convergencia Nacional de Población Desplazada

En el año 2005, se creó una nueva asociación que aglutinó a quienes no pertenecían a ninguna de las anteriores organizaciones, conocida como el sector de los independientes, formada en el Primer Encuentro Nacional de Líderes de Población en Situación de Desplazamiento<sup>152</sup>. El primer problema que afrontaron fue que el decreto 250 de 2004 solo contempló la creación de las *Mesas*, pero no dijo cómo debían organizarse, y le asignó presupuesto solo a la *Mesa Nacional* por medio de la gestión de proyectos, que aún no han salido<sup>153</sup>. Sin embargo, sus líderes vieron en las *mesas* un logro y una herramienta importante para empezar a trabajar con los siguientes objetivos:

- Crear un escenario legal de interlocución con el Estado. El Gobierno reconoció como legítimos representantes de la población desplazada a las cuatro organizaciones, que se logró luego de un gran debate respaldado por la sentencia constitucional T-025 de 2004.
- Fortalecer el trabajo de base de la población en situación de desplazamiento.
- Fortalecer su participación democrática.
- Obtener más reconocimiento del Estado.
- Reconstruir el tejido social y darle elementos a sus asociados para elaborar y ejecutar su nuevo proyecto de vida.

Para poner en marcha sus actividades, los integrantes de la *Mesa de Fortalecimiento Departamental de Población en Situación de Desplazamiento* se reúnen cada quince días para discutir su agenda de trabajo, hacer propuestas y evaluar su trabajo. No tienen espacios permanentes para sus reuniones; sin embargo, actualmente trabajan en dinamizar los procesos de formación organizativa con encuentros, discusiones y capacitaciones para que se creen más asociaciones, se unan y puedan darle vida a la *Mesa* y ganar más terreno en la exigibilidad y el reconocimiento de sus

---

eventualmente han sido sacados “a garrote y palo” por la fuerza pública, como señala uno de los líderes de la *Mesa*, sin obtener los objetivos buscados” *Ibíd.*

152 En línea [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=7567](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7567) (citado el 21 de enero de 2011).

153 En línea [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=7567](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7567) (citado el 21 de enero de 2011).

derechos<sup>154</sup>. Es necesario aclarar que el decreto 250 de 2004 creó cuatro *Mesas de Trabajo de Población en Situación de Desplazamiento*: tres del Gobierno y una de la población desplazada, así:

- Mesa de Restablecimiento Socioeconómico (Gobierno)
- Mesa de Prevención y Protección (Gobierno)
- Mesa de Ayuda Humanitaria (Gobierno)
- Mesa Nacional de Fortalecimiento de la Población en Situación de Desplazamiento, la única conformada por personas en situación de desplazamiento y que recoge las mesas departamentales.

La Mesa de Ayuda Humanitaria es la encargada de discutir el trabajo que se debe adelantar con la población en situación de desplazamiento recién llegada a un municipio. La Mesa de Restablecimiento Socioeconómico es la encargada de restablecerles una actividad económica, vivienda, salud y educación, siempre y cuando hayan adelantado las diligencias pertinentes, como estar inscritos en el Registro de Población Desplazada y haber diligenciado los formularios de solicitud de tierras del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). La Mesa de Prevención y Protección es la encargada de velar por sus dirigentes y las organizaciones de base, que generalmente son amenazados por su trabajo de lucha social. Las mesas del Gobierno cuentan con espacios para trabajar en las alcaldías y en ellas participan, a su vez, algunas organizaciones de población en situación de desplazamiento. La diferencia con la *Mesa de Fortalecimiento* es que está conformada solo por desplazados, por eso es la más fuerte, aunque no cuente con un espacio propio ni con el presupuesto adecuado para el normal funcionamiento.

Con la experiencia de organización de la población desplazada alrededor de una *Mesa de Fortalecimiento Departamental*, ya se han obtenido resultados satisfactorios:

- Se logró un espacio legal que permitió la interlocución con el Estado. El mandato legal para crear las *mesas per se* es ya un logro muy importante.
- Se ha logrado la reivindicación de algunos derechos, como la vivienda, la educación y la salud.
- Hay un reconocimiento por parte del Estado que, aunque leve, es una conquista producto de varios años de luchas populares, como la toma pacífica de edificios públicos y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.
- Se ha abierto un espacio para los indígenas y los afrodescendientes que sufren situación de desplazamiento para que también exijan sus derechos.
- Han superado la mendicidad y tienen un trabajo organizado.
- Están guiando un proceso de organización departamental que muestra un camino a las otras organizaciones, para que se unan y salgan adelante.

154 En línea [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=7567](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7567) (citado el 21 de enero de 2011).

Con esta experiencia se beneficia directamente a la población en situación de desplazamiento del departamento de Santander, especialmente del área metropolitana de Bucaramanga, donde se ha gestado la *Mesa Departamental*, e indirectamente se favorece a todo el país, porque se fortalece el proceso de participación democrática, se logra un reconocimiento, se restablecen algunos de sus derechos, se reconstruye el tejido social y se elaboran y ejecutan sus nuevos proyectos de vida.

Los obstáculos que afronta la *Mesa* son grandes y numerosos. De un lado, el Gobierno es excluyente con ellos, quiere negar su presencia, suprimir las leyes favorables que han ganado con luchas populares, como la movilización. De otro lado, considera que los organismos de cooperación internacional deben encargarse de solucionar este problema y ha tratado de disolver las *mesas* porque no quiere que tomen fuerza, se organicen ni empiecen a exigir más derechos. A su vez, la *Mesa* carece de recursos; difícilmente ha obtenido un reconocimiento en el país como un sector vulnerable; no se la incluye en los diseños de políticas públicas y no cuenta con un espacio para reunirse y avanzar en los procesos de unidad de acción; sin embargo, ha ganado terreno en todas sus metas y ha emergido porque tiene claro que la unión es clave para salir adelante: sus integrantes están comprometidos, a pesar de poner su vida en peligro, y no se dejan avasallar por las dificultades; consideran que el desplazado, en lugar de asumir una posición de mendicidad, debe salir adelante y abrirse paso entre las luchas populares y legales a las que haya lugar<sup>155</sup>.

Pero una de sus mayores fortalezas ha sido el proceso organizativo que tenían sus líderes antes de sufrir el desplazamiento forzado, quienes trabajaban como gestores comunitarios en sus diferentes regiones, como las organizaciones campesinas, las Juntas de Acción Comunal (JAC), los sindicatos y las veedurías. Por eso, aunque la *Mesa de Fortalecimiento* no ha recibido ningún aporte directo de recursos económicos o capacitación, sus organizaciones y líderes trabajan en algunos proyectos integrales que adelantan con Pastoral Social, Mujer y Futuro, la Corporación para el Desarrollo del Oriente Compromiso, la Organización de Naciones Unidas y el Consejo Noruego para Refugiados CNR, entre otros, que los reconocen y los identifican como un sector de la población colombiana a la que se vulneran sus derechos humanos. Por el trabajo que desempeñan sus líderes, han sido amenazados por actores armados, han sufrido atentados; algunos han sido asesinados; otros han tenido que salir de la región o exiliarse.

---

155 En línea [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=7567](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7567) (citado el 21 de enero de 2011).

No obstante, a pesar de los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos y del mismo Gobierno, la situación parece no haber cambiado. El Observatorio de Derechos Humanos de la Corporación Compromiso presentó un análisis correspondiente al segundo semestre del año 2009 sobre las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario: en la región nororiental, el Observatorio registró 419 hechos, de los cuales 220 casos corresponden a violaciones de derechos humanos, violaciones al derecho internacional humanitario y violencia político-social<sup>156</sup>.

El informe presenta las evidencias de un conflicto que continúa y muestra el fracaso de la Ley de Justicia y Paz, pues el país sigue con una verdad a medias, sin llevar ante la justicia a los victimarios y sin reparación para las víctimas. Después de siete años de la Ley de Justicia y Paz, solo hay dos fallos condenatorios en firme y cinco en proceso de formalización, y muy pocas víctimas reparadas, porque buena parte de los principales responsables están en cárceles de Estados Unidos pagando condenas por narcotráfico. No obstante, las víctimas realizan más movilizaciones, marchas, plantones, huelgas, paros, cabildos abiertos, acciones populares y acciones humanitarias. Las razones de estas movilizaciones responden a necesidades, como el derecho al trabajo; la reclamación de las víctimas por el tema de la verdad, justicia y reparación; el tema ambiental; la exigencia y reclamación por el derecho a una vida digna, y el derecho a la educación y a la salud<sup>157</sup>.

Aunque es frecuente que el Gobierno y sus miembros pidan “perdón” a las víctimas de muertes en las que participan las Fuerzas Armadas, y que esto constituya una vergüenza para el Estado colombiano, no por ello es menos grave: 748 miembros de la fuerza pública se encontraban vinculados con desapariciones forzadas, 242 con órdenes de captura, 110 uniformados acusados judicialmente y 42 militares sentenciados (ABN, 2008)<sup>158</sup>. Es claro que debe fortalecerse el rol de la Procuraduría General de la Nación para avanzar con las investigaciones disciplinarias a miembros del Ejército involucrados con desapariciones forzadas y torturas. Grupos de derechos humanos han denunciado más de un millar de ejecuciones extrajudiciales, denominadas “falsos positivos”<sup>159</sup>; esto demuestra que las buenas intenciones del Gobierno se han quedado solo en letra muerta, porque la realidad es otra muy diferente, y falta la voluntad política para apersonarse de un flagelo que día tras día mitiga las vidas de gran parte de la población colombiana. Es también preocupante

156 En línea <http://www.cog/?corporacióncompromiso.orc=l1--83-83-&x=286> (citado el 20 de diciembre de 2010).

157 C.f. En línea <http://www.cog/?corporacióncompromiso.orc=l1--83-83-&x=286> (citado el 20 de diciembre de 2010).

158 Periódico ABN. Washington: 10 de diciembre de 2008.

159 Se conocen como “falsos positivos” las supuestas labores de algunos miembros del Ejército Nacional desarrolladas durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, que conseguían muchachos de origen humilde, los asesinaban y los hacían pasar como guerrilleros dados de baja en combate.

el interés del Gobierno nacional por legalizar los comandos de autodefensas dentro de las propias fuerzas militares regulares, ya que se ha demostrado que en muchos casos hubo ciertos niveles de complicidad entre miembros de las fuerzas públicas y los paramilitares. Existen denuncias, por ejemplo, de capitanes del Ejército que se han presentado como miembros de los paramilitares, incluso de las Águilas Negras; o de miembros del Ejército que le aseguran a la gente que antes eran de las autodefensas, y centenares de acusaciones que dan cuenta de que miembros de los paramilitares, supuestamente desmovilizados, ahora son soldados del Ejército Nacional (ABN, 2008).

Es necesario que la academia se ocupe de hacer investigaciones que permitan dar a conocer mejor las implicaciones del desplazamiento en la vida de los migrantes y de las comunidades receptoras, con el fin de diseñar programas y proyectos que acierten en las problemáticas más sentidas de esta población. De igual manera, la empresa privada y los gremios económicos deben ayudar a superar este grave problema con el apoyo a programas y proyectos que benefician a las familias desplazadas, como parte de su responsabilidad social empresarial. La petición general de los colombianos es lograr la articulación de las instancias que trabajan en beneficio de la población desplazada para que lo hagan de manera coordinada bajo el liderazgo de la gobernaciones y las alcaldías, para dar respuesta a preguntas como: ¿qué impacto tiene el desplazamiento forzado en la economía del área metropolitana?; ¿cómo impacta al comercio, a la informalidad, al empleo?; ¿cómo se han afectado la convivencia y la seguridad?; ¿la solución al desplazamiento es el asistencialismo o la indiferencia, a la espera de que este mal se cure por sí solo? Por su parte, Álvaro Vecino Pico, cuando se desempeñaba como director ejecutivo de la Fundación Participar, señalaba: “Es claro que la violencia genera confusión, desintegración y pérdida de identidad, afecta el sentido de orden y continuidad porque rompe las historias familiares y personales, pero esta situación también tiene un efecto en la realidad adonde llega” (*El Tiempo*, 2009).

Para tratar las problemáticas tanto de la violencia como del desplazamiento, el Gobierno debe ser competente en la formulación de políticas públicas eficientes en la prevención y la protección adecuada de la población en riesgo. Deben propiciarse áreas de trabajo en el ámbito de la educación, el fortalecimiento organizativo y el área jurídica (asesoría, acompañamiento y representación legal). Asimismo, deben buscarse mecanismos judiciales que otorguen seguridad, participación ciudadana, salud, servicios públicos, libertad, educación, trabajo y vivienda para lograr un retorno voluntario a las tierras abandonadas forzosamente.

Irónicamente, mientras los desplazados reclaman justicia, paz y reparación, el Gobierno en diversas oportunidades ha cumplido y ampliado los beneficios

otorgados a los desmovilizados de las Autodefensas Unidas de Colombia, y “las víctimas también pueden dar fe de que nunca recibieron un trato tan digno como el que recibieron los paramilitares”<sup>160</sup>.

No es justo que la sociedad colombiana en general, es decir, el pueblo que paga impuestos y la comunidad internacional por medio de la cooperación, sea la que nutra buena parte del Fondo Nacional de Reparación para cubrir el pago de los daños ocasionados a miles de familias por cuenta del accionar de los grupos paramilitares, cuando es claro y públicamente conocido que sus jefes son las personas más poderosas del país, que acumularon grandes extensiones de tierra y controlaron en muchos lugares de Colombia sectores como el de la salud y obras públicas a través de la contratación, además de ejercer actividades económicas ilegales alrededor de los cultivos ilícitos y lavado de activos, etc. Algunas de las críticas que se hacen frecuentemente al Decreto de Reparaciones Individuales son:

- Si se crea un programa de reparación individual, a cargo de Acción Social, entonces, ¿para qué una Comisión de Reparación y Reconciliación y un Fondo de Reparaciones?
- Se entregan cada vez más potestades, competencias, poderes y funciones a lo que ahora se conoce como el Superministerio de Acción Social, que será el que maneje el Fondo de Reparaciones y el que ordene el gasto.
- No se especifica cuáles son las entidades que, además de Acción Social, van a implementar el decreto, y no se aclara a qué se refiere con “colaboración armónica”. El concepto de igual forma es regresivo, es decir, no hay un caso igual a otro, y así quieren entregar la misma cantidad de dinero atendiendo al hecho y no al daño sufrido.
- No se puede solicitar una doble reparación por los mismos hechos; sin embargo, se dice que a medida que lleguen las denuncias, se puede cambiar el orden, a criterio del comité.
- Las clases de reparación quedan en letra muerta porque las víctimas deben exigir todos los componentes del resarcimiento integral, no que el Estado diga cómo quedan indemnizados; además, todo lo que ofrece el Estado es un arreglo económico que desconoce la particularidad del caso, que puede ser indemnización solidaria, restitución, rehabilitación, medidas de satisfacción o garantías de no repetición de las conductas delictivas. La realización de este derecho es uno de los retos más importantes, tanto para las víctimas como para el Estado, pero tristemente es uno en los que menos se ha avanzado.
- El balance del derecho a las garantías de no repetición de los crímenes de lesa humanidad. Como documentaron algunas organizaciones de derechos humanos,

<sup>160</sup> Según el sacerdote Javier Giraldo, “el diálogo adelantado por el Gobierno en cabeza de Álvaro Uribe Vélez no era una negociación política, puesto que toda negociación política exige como requisito básico la existencia de dos posiciones antagónicas, o al menos diferenciables; no era una negociación de paz, pues la paz se negocia solamente entre enemigos, y jamás entre amigos, y nunca hubo guerra entre esas dos fuerzas; fue solo un pago por los servicios prestados a los poderes económicos y políticos que se encuentran gobernando nuestro país. Esta realidad indigna a las víctimas, a quienes las acompañan y a una pequeña parte de la población colombiana, porque no existe ningún tipo de consideración con las mujeres cabeza de familia, con los niños, con los adultos mayores, con los minusválidos y los jóvenes que hacen parte de la población desplazada por la fuerza; es muy importante encontrar la verdad, la justicia y la reparación integral a favor de la población desplazada” (*El Tiempo*, 2009).

la comisión de crímenes y de violaciones dentro de la desmovilización fueron muy comunes. En el cese al fuego se presentaron violaciones a los derechos humanos, por lo menos en 2550 ocasiones. De igual manera, en los dos últimos años, los paramilitares desmovilizados se reorganizaron en las autodenominadas Bacrim, responsables de múltiples crímenes, amenazas a los sectores sociales y populares, entre ellos a miembros de sindicatos, estudiantes, defensores de derechos humanos, etc.

- Era de esperarse que el mensaje implícito de no castigar los delitos fuese precisamente el de motivar que estas graves violaciones se siguieran cometiendo, y esto definitivamente es lo que ha ocurrido a lo largo y ancho del país.
- La posibilidad para la sociedad colombiana de que se dieran garantías de no repetición ha sido inexistente; todo lo contrario, ha continuado el asesinato y la victimización de líderes campesinos o sus familiares, líderes sindicales, estudiantes, profesores, políticos de oposición y todos aquellos que han participado en la Ley de Justicia y Paz.
- El resultado de esta impunidad no ha sido otro que el de crear un ambiente desesperanzador y de discordia. Se ha promovido la omisión al castigo de estos delitos, puesto que no serán juzgados con severidad. Se han transformado los valores y los principios de la sociedad y de la humanidad; es decir, en vez del respeto por la vida y los derechos humanos, se recibe el mensaje de que es más conveniente utilizar cualquier medio para conseguir el poder, el control y la riqueza; aquí todo vale y “el fin justifica los medios” (*Corporación Compromiso, 2007, P. 55*).

Para el movimiento de víctimas, la reparación no es un acto caritativo del Estado, ni una transacción para tasar la dignidad de las víctimas por una suma de dinero. Tampoco es una colecta de dineros de la cooperación internacional o un deber de los ciudadanos a través de nuevos impuestos, como lo ha sostenido el Gobierno nacional y el presidente de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Quienes tienen que reparar son los causantes del daño y los actuales detentadores de la riqueza que ha sido usurpada. La reparación deben hacerla a todas aquellas personas que de forma directa o indirecta han sido perjudicadas con el despojo de sus tierras; todas aquellas personas que se han beneficiado son las que deben rendir cuentas ante los estrados judiciales y ante los colombianos. Ahora, más que nunca, debe mantenerse una actitud para demandar los derechos fundamentales de las víctimas y el derecho a la verdad, la justicia y la reparación integral.

#### **4.11 Propuestas de los gobiernos nacional, departamental, regional y local para prevenir el desplazamiento forzado y la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario**

Históricamente, el Estado ha excluido vastas regiones del territorio colombiano de sus políticas y proyectos institucionales, situación que afecta de forma notable la inversión social; escenario que, a su vez, pone en riesgo a la población vulnerable

que vive en zonas rurales y urbanas. La población rural, ante la ausencia del Gobierno, es frágil frente a la expansión de los grupos armados, que se presentan como “salvadores” que van a imponer la “ley y el orden”, pero la más perjudicada es precisamente la población campesina, condicionada a las normas de convivencia y las medidas económicas, por un lado, de los grupos guerrilleros y, por otro, de las bandas criminales; en tercer lugar, también son víctimas de los grupos dedicados al negocio del narcotráfico. Todos estos grupos tienen los mismos propósitos: tomar posesión del territorio, ganarse la confianza de la población para luego establecer una especie de “mini-Estado”, con leyes paralelas a las de regulación del Estado, situación que genera cambios en las regiones, que poco a poco han sido ocupadas por estos grupos armados.

Grupos guerrilleros, bandas criminales y narcotraficantes ocupan estas regiones utilizando las mismas estrategias en el enfrentamiento armado; provocan actos violentos, de intimidación y de desplazamiento forzado y la violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario en las diferentes regiones del departamento de Santander, y en toda Colombia, en general. Esta situación, por decir lo menos, es dramática para las personas desplazadas por la fuerza, y ante las denuncias a organizaciones internacionales de la violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el Gobierno se ha visto obligado a poner en práctica nuevas estrategias con proyectos de inclusión a la población vulnerable y desplazada por el conflicto armado; políticas tanto nacionales como departamentales y locales que permitan la reintegración de estas regiones, antes olvidadas en los planes, proyectos, propuestas de desarrollo y presupuestos del Gobierno, con el objetivo de disminuir los altos índices de pobreza, garantizar un mejor nivel de vida de la población más pobre, buscar soluciones a la problemática de abandono en los sectores de la salud, la educación, el trabajo, la nutrición, la vivienda, los servicios de atención especializada para curar el trauma que afecta la vida de las personas que han sufrido el desplazamiento por la fuerza, y todo lo que esto representa para estas familias colombianas.

El panorama de la política del departamento de Santander, enmarcado por el conflicto armado y sus consecuencias, entre ellas, los desplazamientos por la fuerza, masivos o individuales de campesinos al área metropolitana de Bucaramanga, ha hecho que los gobiernos locales empiecen a trabajar en unión con organizaciones internacionales, departamentales y municipales, en busca de soluciones para las familias vulnerables y de la organización de programas de prevención para el futuro. Esta es la prioridad de las instituciones gubernamentales: buscar soluciones a largo plazo, comenzando por la restitución de tierras, que es la principal prioridad.

**Restitución de tierras:** El gobierno del presidente Juan Manuel Santos fue enfático en la necesidad de restituir las tierras de los desplazados para que traten de adaptarse a su vida anterior, y propuso cinco formas:

- Restitución por despojo administrativo: 6000 hectáreas de tierra serán entregadas a 220 familias
- Formalización de propiedades: en total se beneficiarán 3223 familias con más de 21 000 hectáreas de tierra para trabajar
- Restitución por extinción de dominio: en total, 19 500 hectáreas serían entregadas a 1300 familias
- Creación de resguardos: constitución de 23 lugares de seguridad para comunidades étnicas
- Montes de María: el objetivo es ayudar con la creación de una reserva campesina a más de 82 000 familias afectadas por la violencia en esa región.

Ana María Ibáñez, economista de la Universidad de Los Andes, puntualizó que la restitución de la tierra a los campesinos con garantías jurídicas sobre la propiedad es importante como acto de justicia social, pero también como algo fundamental para el desarrollo: “Cuando hay informalidad en la propiedad de la tierra, las personas no están seguras de la inversión, y la gente produce mucho menos, porque, si no hay certeza, la inversión será menor” (*Corporación Compromiso, 2007, P. 55*).

El Programa de Restitución de Tierras llena de esperanza a la población campesina que ha sido desplazada de sus tierras; pero “hecha la ley, hecha la trampa”: ¿cómo se pueden entregar tierras sin un proyecto de desarrollo rural?, ¿cómo se protege la vida de la población desplazada, si los victimarios están en las mismas regiones? El Gobierno argumenta reparación a las víctimas, pero, la verdad es que la ley de tierras promulgada por el presidente Juan Manuel Santos ha sido criticada como una “utilización cínica”, según las afirmaciones de algunas organizaciones que protegen a las víctimas. Y de igual forma afirman que están a punto de legalizar y traspasar estas tierras a los grupos armados que sirven a los grandes capitalistas de la nación.

Dentro de las normas de la ley de restitución de tierras se encuentra que ciertas zonas del país han sido escogidas por el Gobierno y se tramitarán en un lapso limitado; si la persona despojada no quiere la tierra, el Estado le propone un título de tesorería que terminará en una venta, y la gran conclusión es que la mayoría de las familias desplazadas (hasta 80%) teme regresar a su tierra, dado que las regiones han sido consolidadas por las bandas criminales, y allí reina un régimen de terror. La evidencia muestra que para estas personas desplazadas el despojo de sus tierras es definitivo.

El compromiso es desde lo institucional y desde lo económico hacia la asociación de las familias colombianas más pobres que en la actualidad se encuentran desarticuladas. Los cambios han de hacerse desde las políticas del Gobierno con proyectos que involucren a la familia colombiana como motor de la sociedad para poder vivir de una forma civilizada, de acuerdo con la época y las necesidades, en que la prioridad sea el respeto a los bienes, a la vida y a la integridad del otro<sup>161</sup>.

Es importante destacar que la ordenanza 038 del 19 de diciembre de 2006 define la política pública de Santander como encaminada a la prevención del desplazamiento forzado, la protección, el reconocimiento y la reparación de los derechos de las víctimas del desplazamiento forzado en el Departamento, junto al Plan Integral Único (PIU), con estrategias definidas, planes y programas en marcha, que han sido originados a partir de un importante proceso de planeación y gestión con el empoderamiento de las instituciones del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y la participación de los representantes de los ciudadanos desplazados. No obstante, en el ámbito departamental, se observan los siguientes problemas:

- Desarticulación, duplicación de esfuerzos y descoordinación entre lo nacional y lo local
- Inversión muy baja en lo que se refiere a posibilitar la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento
- Bajo nivel de gestión de recursos en materia de atención a la población desplazada, tanto nacional como internacional, si se tiene en cuenta el apalancamiento de recursos en la proporción indicada de manera legal por el Conpes 3400 (75% de la nación y 25% de la entidad territorial).
- Baja ejecución efectiva de las partidas presupuestales asignadas al Departamento, que ha ocasionado la pérdida de importantes recursos de los organismos de cooperación internacional (*Corporación Compromiso, 2007, P. 11*).

**Plan Integral Único (PIU):** El Plan Integral Único (PIU) trabaja en conjunto con la Gobernación de Santander y Acción Social, con el apoyo de Acnur y con otras instituciones encargadas de prestar ayuda humanitaria a la población en situación de desplazamiento. La misión de estas instituciones es prestar ayuda a casi 50 000 mujeres y hombres cuyos derechos fundamentales han sido vulnerados, y cuyo propósito está enfocado en labrar un mejor futuro para ellos y para sus hijos. El

<sup>161</sup> "El gran reto es gestionar soluciones duraderas que propendan más allá del asistencialismo inmediato. Estas soluciones corresponden a la integración regional de la población o su reubicación en sitios en los que se pueda dar su estabilización socioeconómica, ambas comprometidas con la construcción de un nuevo tejido social: estas personas, antes de abandonar a la fuerza sus sitios habituales, tenían sus proyectos de vida en curso y tenían forma de subsistir. Hoy, después de casi una década transcurrida, no tienen mayores medios de supervivencia, siguen a la espera de las soluciones prometidas en el marco de la ley, con la esperanza de no seguir dependiendo de la ayuda asistencial. Simplemente, anhelan gozar de unas condiciones de vida digna, tener la oportunidad de rehacer sus vidas en el lugar que los acoja y desempeñar un oficio que les genere ingresos de manera sostenible, como lo hacían antes de su desplazamiento. Estas personas, a quienes les ha sido arrebatada la capacidad de decidir sobre sus proyectos de vida, hoy se han convertido en casi 40% del total de la población con necesidades básicas insatisfechas en el área metropolitana de Bucaramanga" (*Corporación Compromiso, 2007, P. 10*).

Plan Integral Único (PIU) es un ejercicio de planeación estratégica simplificado que se elabora en los espacios de concertación locales (mesas de trabajo, comisiones temáticas y comités), avalado en los comités departamentales, distritales y municipales de atención a la población desplazada y vulnerable por la violencia. El PIU permite:

- Que concurren instituciones de los órdenes nacional, regional y local, que comprometen recursos, competencias y voluntades para desarrollar acciones de mayor alcance.
- Interpretar la situación de la población vulnerable y las tendencias del desplazamiento en un territorio determinado.
- Unificar criterios, objetivos, estrategias y acciones de los comités, los entes nacionales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de población vulnerable y las que atienden a personas o grupos afectados por el desplazamiento.
- Identificar y conciliar los intereses de los diferentes sectores sociales.

El Plan Integral Único para el departamento de Santander se elabora en tres territorios: 1) Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta y Lebrija; 2) Barrancabermeja, Landázuri, Cimitarra y Puerto Parra; y 3) otros municipios, de acuerdo con características de recepción y expulsión de población en situación de desplazamiento. El comité técnico está compuesto por Acción Social, la Defensoría del Pueblo, la Gobernación de Santander, ADEL-Corplán y los representantes de la población desplazada con el acompañamiento de Acnur, OPS, OCHA, OIM y PCS. El proceso se basa en un modelo de planeación y formulación participativa de políticas públicas con la vinculación de instituciones, organizaciones no gubernamentales, representantes de la sociedad civil, organizaciones internacionales (ONU) y representantes de la población desplazada.

### **Programa de paz y atención a la población en situación de desplazamiento presentado por la Alcaldía de Bucaramanga:**

La pasada administración del exalcalde Fernando Vargas Mendoza estableció como política la visión de Bucaramanga como ciudad integradora, incluyente y participativa. Desde el ámbito local, la administración municipal efectuó importantes esfuerzos en la atención a la problemática del desplazamiento forzado conforme las exigencias normativas; es así como la coordinación interinstitucional e intersectorial entre las diferentes instancias e instituciones del orden municipal fue realizada por la Secretaría de Gobierno Municipal a través del Programa de Paz y Atención Integral a la población en situación de desplazamiento forzado, con orientación de Acción Social y las instituciones del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). La atención a esta población opera con la creación de un comité municipal, el funcionamiento de las mesas temáticas (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica

y fortalecimiento organizativo) y la creación del Fondo Municipal de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento, con recursos asignados que permitan apoyar las áreas de urgencia: ayuda humanitaria, generación de ingresos y estabilización socioeconómica, vivienda, salud, educación y fortalecimiento de las formas organizativas de la población vulnerable<sup>162</sup>.

Bucaramanga se constituye en el segundo municipio receptor de población desplazada en el Departamento. Según el Registro Único de Población Desplazada de Acción Social (RUPD), con corte a 30 de septiembre de 2010, el municipio ha recibido 42 076 personas, que llegan desplazadas a la ciudad, procedentes de zonas y áreas rurales, y corresponden a campesinos pobres, en su mayoría. El principal objetivo de este programa es “brindar atención integral a la población en situación de desplazamiento forzado, de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo, con el fin de ofrecer un soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, y asegurar las condiciones de dignidad e integridad física para el ejercicio y el goce de los derechos humanos” (*Corporación Compromiso, 2007*).

**Fondo municipal de atención integral a la población desplazada:** El principal destino de este fondo es adelantar acciones orientadas a brindar atención integral a la población en situación de desplazamiento del municipio de Bucaramanga, para lo cual debe coordinar con las instituciones que conforman el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), con el fin de que se dé cumplimiento a la normativa legal vigente que regula esta materia. Su principal función es coordinar, atender y orientar la atención a la población en situación de desplazamiento en el municipio de Bucaramanga, según acuerdo municipal 010 de mayo 12 de 1998<sup>163</sup>. El presupuesto asignado para la vigencia 2009 fue de \$241'500.000, y para la vigencia 2010, \$251'160.000, aprobados y distribuidos en los respectivos comités municipales de atención integral a la población desplazada<sup>164</sup>.

**Reporte unificado para el sistema de información, coordinación y seguimiento territorial en materia de atención a la población desplazada:** En desarrollo de la estrategia de coordinación nación-territorio, el

162 "Con el propósito de ajustar la normativa municipal a las dinámicas y necesidades de la población desplazada, mediante decreto municipal número 0597 de 1997, se crea el Comité Municipal para la Atención Integral a la Población Desplazada (CMAIPD), modificado por el decreto municipal 058 de 2001; y el Fondo Municipal, según acuerdo número 010 de mayo 12 de 1998. Asimismo, el alcalde delega la representación en el secretario de Gobierno ante el CMAIPD, mediante el decreto 0073 de 2005. Posteriormente, el decreto 0117 de 2008 modifica la constitución del comité municipal y, actualmente, en el año 2010, mediante decreto 0120 del 29 de abril de 2010, el alcalde, Fernando Vargas Mendoza, adopta la política pública encaminada a la prevención y la atención integral del desplazamiento forzado en el municipio de Bucaramanga y el goce efectivo de sus derechos" (*Corporación Compromiso, 2007, P. 11*).

163 c.f. En línea <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf>

164 c.f. En línea <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf>

Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional han trabajado en la unificación de los reportes trimestrales, en los que se detallan las acciones que en desarrollo del Plan Integral Único (PIU) se adelantan para atender a la población desplazada y garantizar el goce efectivo de los derechos de dicha población<sup>165</sup>. Este formulario de veintidós páginas recoge la información en materia de prevención, atención y desarrollo de políticas públicas sobre desplazamiento forzado, que las entidades territoriales deben enviar al Ministerio del Interior y de Justicia y a la Agencia Presidencial para la Acción Social, según lo estipulado por la ley 1190 de 2008, el decreto 1997 de 2009 y el auto 007 de 2009<sup>166</sup>.

La calidad de la información, así como la recolección y su oportuno envío, servirá para que el ente territorial y las entidades del orden nacional realicen un seguimiento sobre las dinámicas del desplazamiento y el avance en el diseño y la ejecución de la política pública sobre el tema.

### **Capacitación dirigida a la población en situación de desplazamiento con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA:**

Una de las metas misionales definidas en el Plan de Desarrollo 'Bucaramanga, Empresa de Todos-Ciudad Integradora, Incluyente y Participativa' es capacitar a la población en situación de desplazamiento. Por tal razón, el Programa Paz coordina con el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA la educación formal para 150 personas en áreas de emprendimiento, mercadeo, servicio al cliente y contabilidad básica para negocios.

**Programa de paz y atención integral a la población infantil en situación de desplazamiento:** El Programa Paz y Desplazados implementó un plan de mejoramiento de los diferentes trámites y servicios que ofrece a la población vulnerable con el fin de darle cumplimiento al Plan de Desarrollo 2008 – 2011. Para este plan es básico proteger los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes afectados por el desplazamiento forzado a causa del conflicto armado. Los mandatos de la Constitución Política de Colombia exigen a la Corte por medio del auto 251 la adopción de decisiones de mayor alcance para lograr el reconocimiento de los menores de edad como sujetos de derechos y brindarles atención real y eficaz con el fin de garantizarles una vida digna y el pleno goce de sus derechos hacia la búsqueda de unas mejores condiciones de vida. Así es como la Corte exige crear un programa para la protección diferencial de niños, niñas y adolescentes de

165 En línea [www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf) (citado el 21 de enero de 2011).

166 En línea [www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf](http://www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf) (citado el 21 de enero de 2011).

la población en situación de desplazamiento con los componentes de prevención y atención, que deben ser de implementación inmediata, con un presupuesto propio y continuidad. Bucaramanga se encuentra dentro de las quince ciudades que han implementado este proyecto piloto. El proyecto debe cubrir problemas específicos evidenciados, como desprotección física, hambre, desnutrición, saneamiento básico, cultura, condiciones de hacinamiento, recreación, el mismo conflicto armado, educación, problemas psicosociales y la participación y representación en los espacios creados para la población en situación de desplazamiento y su lugar como víctimas particulares e indefensas del conflicto armado.

**Acción Social:** En los 87 municipios santandereanos, Acción Social desarrolla proyectos que benefician a más de 291 000 familias (*Acción Social, s.f.*). En el departamento de Santander, el Programa de Protección de Tierras y Bienes Patrimoniales vela por la propiedad de más de 70 700 hectáreas. El programa Familias en Acción cobija a más de 105 000 hogares y ha invertido más de 161 mil millones de pesos. En Santander, Acción Social ha invertido más de 449 mil millones de pesos para impulsar más de 3800 proyectos. Las víctimas de la violencia también han recibido la ayuda solidaria a que tienen derecho, y a más de 1800 familias les fueron entregados un poco más de 23 mil millones de pesos (*Acción Social, s.f.*).

Asimismo, el Programa Juntos, estrategia del Gobierno nacional, trabaja en el Departamento, y hoy 33 944 familias que habitan en 55 municipios superan los niveles de pobreza. En Bucaramanga, Juntos acompaña a 6917 familias (*Acción Social, s.f.*).

Estos programas han propiciado e incrementado los planes de capacitación a jóvenes de modo que puedan ejercer una función y sean capaces de valerse por sus propios medios para ser prósperos y productivos en sus labores diarias en sus lugares de origen. Este es un proyecto programado a largo plazo para que tenga buenos resultados; de igual forma, hay planes y propuestas a corto plazo en lo relacionado con la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y la nutrición para evitar el desmembramiento de las familias santandereanas y poder llegar a la identificación de la cultura y la Nación (*Acción Social, s.f., P. 22*).

Para lograr estos objetivos, se necesitan cambios muy profundos en los proyectos y las políticas del Gobierno, nacional, departamental y regional, como lo presentan los planes territoriales de desarrollo económico. Dichos planes necesariamente deben estar enfocados en mejorar las condiciones de vida de las familias desplazadas y de la población vulnerable y vulnerada para poder reconstruir el tejido social, porque de lo contrario continuarán en aumento las invasiones y los “cambuches”, donde las

familias viven en malas condiciones higiénicas, lo que trae consigo graves problemas de salud, y ello conduce a la dispersión aún más de los cinturones de miseria en las grandes ciudades colombianas. El Gobierno colombiano, por medio de los índices de crecimiento económico, deberá tratar de disminuir la pobreza, la miseria, la delincuencia y la violencia, como una prevención a los desplazamientos forzados, a la violación de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, en busca de disminuir estos graves problemas económicos, políticos y sociales, para dar paso a un buen desarrollo económico y tecnológico y evitar que Colombia siga siendo considerado como uno de los países más violentos del mundo, y comparado con naciones como Ruanda o Sudán.

**Planes del Gobierno para solucionar la problemática del desplazamiento forzado en el área metropolitana de Bucaramanga:**

El 22 de enero de 1998, en cumplimiento de la ley 387 de 1997, la Consejería Presidencial para la Atención Integral a la Población Desplazada, adscrita al Ministerio del Interior, realizó un diagnóstico de la situación en Santander, especialmente en los municipios del área metropolitana de Bucaramanga, del área metropolitana de San José de Cúcuta y el municipio de Barrancabermeja (*'Plan Integral Único de Santander...'*, s.f.). Para obtener resultados positivos, el comité planteó la organización de comisiones de trabajo temáticos, sobre salud, educación, vivienda, empleo, nutrición y atención humanitaria a la población desplazada y a la población en situación vulnerable en los municipios de Floridablanca, Girón y Piedecuesta, de los que se encargó la Secretaría de Desarrollo Social (*'Plan Integral Único de Santander'*).

Las siguientes son algunas de las propuestas para encontrar soluciones al problema del desplazamiento forzado en Santander:

- Impulsar medidas preventivas y de protección a los derechos de los desplazados
- Mejorar la atención humanitaria de emergencia
- Prestar mayor atención al desplazamiento en los centros urbanos
- Mejorar la información sobre el número de población desplazada
- Avanzar en los programas de estabilización socioeconómica
- Mejorar la capacidad institucional de los integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (*'Plan Integral Único de Santander'*, s.f.)

No obstante, los problemas del paramilitarismo y el desplazamiento continúan minando las vidas de los colombianos. La explotación minera y el cultivo de palma se han convertido en nuevas causas del desplazamiento forzado en Colombia; los paramilitares, las guerrillas izquierdistas y los militares provocan este fenómeno: "Se está consolidando un despojo de tierra, a la par que se está consolidando una

inversión extranjera, especialmente en minería y palmicultura, relacionada con el desplazamiento forzado<sup>167</sup>. La persistencia de los conflictos políticos afecta todas las esferas de la vida social. El profesor Salomón Kalmanovitz considera que:

Los conflictos armados frenan el desarrollo económico, y la falta de desarrollo económico trae consigo consecuencias graves que afectan a la población en general. La inversión social disminuye la capacidad de generar nuevos empleos; la inseguridad se incrementa, al igual que el crimen y el secuestro, situación que atemoriza a la población colombiana, que se siente amenazada tanto en el sector rural como en el sector urbano; de igual forma, esta crisis económica trae consigo una grave crisis cultural, de desarraigo y pérdida de valores, de respeto y solidaridad; así lo manifiestan los jóvenes de una forma agresiva, con niños convertidos en delincuentes y sicarios: estas son las nuevas generaciones colombianas. La solución a la problemática social radica en el desarrollo económico (*Kalmanovitz, 1998, P. 398*).

Con base en los análisis económicos de los especialistas, y como una medida de disminuir los índices de pobreza y de violencia que se manifiestan a medida que avanza el proceso de descomposición social y política, el Gobierno propone planes y proyectos más incluyentes, como:

**Plan de desarrollo ‘Santander Incluyente’:** Los objetivos trazados por el gobierno de Horacio Serpa Uribe fueron los de mejorar los servicios de educación y la salud pública. Realizó inversiones en infraestructura vial, agua potable y saneamiento básico y amplió las redes de energía y gas al mayor número posible de población; también entre sus prioridades estuvo reactivar el turismo, la cultura y el deporte como partes fundamentales de la juventud. La prioridad de este plan de desarrollo fue la atención humanitaria y la solución “definitiva” a las grandes necesidades de la población desplazada y en situación de vulnerabilidad, todo esto, sobre la base de mejorar la productividad y la competitividad del departamento de

---

167 “Según Jorge Rojas, director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), “para un 32% de las 280 000 personas desplazadas que se registraron en Colombia en 2010, el fenómeno ocurrió en zonas donde esas dos actividades económicas se han incrementado notoriamente. Se trata de regiones donde el Gobierno busca consolidar el desarrollo económico, tras el supuesto desalojo llevado a cabo hace pocos años por grupos armados ilegales. En 2009, se registraron 286 000 desplazados, lo que representa una reducción de 2% de ese fenómeno”, puntualizó Rojas al presentar a la prensa el informe ‘Desplazamiento, conflicto armado y derechos humanos en Colombia en 2010’. Los paramilitares siguen siendo el primer grupo armado ilegal que provoca el desplazamiento forzado, aseguró Rojas al referir que las denominadas nuevas bandas criminales y de narcotráfico (Bacrim) son una nueva expresión de las antiguas Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Le siguen las guerrillas izquierdistas, que en algunos casos actúan en alianza con las bandas criminales, y, en tercer lugar, la fuerza pública. El gobierno del presidente Juan Manuel Santos asegura que las Bacrim no son grupos paramilitares, sino criminales al servicio del narcotráfico. Entre 2003 y 2006, en el gobierno del presidente Álvaro Uribe, unos 32 000 miembros de las AUC se desmovilizaron con la Ley de Justicia y Paz, y se otorgaron a sus jefes beneficios procesales a cambio de la confesión de crímenes y la reparación a las víctimas”. En línea <http://www.lespacio.com.co/oficial/index.php/panorama/panorama/18912-mineria-y-palmicultura-nuevas-causas-de-desplaza5>. (citado el 6 de febrero de 2011).

Santander, sobre todo en los sectores primarios de la economía. Esta es la forma más viable para construir escenarios de paz y convivencia que permitan reducir las desigualdades, reconocer las diferencias y solucionar los conflictos que por muchas décadas han marcado la historia de Colombia. Como una primera muestra de este plan de desarrollo, se destinaron más de mil setecientos millones de pesos en asistencia a la población desplazada con atención por consulta externa, servicios de odontología, atención psicosocial y nutricional y exámenes de laboratorio, entre otros.

De igual manera, se pactó el Convenio de Cooperación 079 de 2010, celebrado entre el Ministerio de Protección Social y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que tiene como líneas de acción: fortalecer la gestión y la coordinación institucional; atender integralmente a la población en situación de desplazamiento con discapacidad; promover la afiliación a servicios de salud; optimización de una línea de información en salud; establecer programas de generación de ingreso con enfoque psicosocial y el programa de abordaje psicosocial y salud mental<sup>168</sup>.

**Restablecimiento socioeconómico en la población desplazada del área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija:** La Corporación Compromiso, movida por el impacto generado por el conflicto armado en Colombia, decidió iniciar un proceso de asistencia a la población desplazada a partir del año 2001, dada la constante llegada de familias al área metropolitana de Bucaramanga, que agudizaba la situación de pobreza y exclusión que tenían estas poblaciones vulnerables. Para tal fin, buscó apoyo en diferentes organizaciones de cooperación internacional y entidades del orden nacional para facilitar la asistencia jurídica, la ayuda humanitaria y el fortalecimiento a los procesos organizativos de las unidades de base<sup>169</sup>.

La Corporación Compromiso es una organización social de educación e investigación popular que promueve y desarrolla innovaciones de prácticas sociales, políticas, económicas, culturales y ecológicas por medio del fortalecimiento de nuevos liderazgos y movimientos sociales democráticos que asumen la promoción y defensa de los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía, la cultura pacífica, la equidad de sexo y el respeto por la naturaleza hacia una existencia digna para todos en la región nororiental colombiana. La Corporación Compromiso es una

---

168 En línea [www.vanguardialiberal.com](http://www.vanguardialiberal.com) (citado el 27 de mayo de 2010).

169 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

organización autónoma orientada por principios democráticos, con nuevos actores sociales y políticos de transformación social, y promotora de redes en la construcción de agendas de desarrollo social alternativo<sup>170</sup>. Entre sus objetivos están:

- Aportar al desarrollo de las familias de población desplazada, mediante la generación de unidades productivas que les permitan mantener ingresos y mejorar la calidad de vida de sus integrantes.
- Aportar a la mejora del reconocimiento de las personas en un territorio nuevo para que se adapten a una nueva cultura y aporten al desarrollo de la región.
- Facilitar la relación entre los integrantes de los proyectos en población desplazada que les permita articularse con las entidades estatales, el sistema financiero y las redes de mercado.
- Permitir a las personas el reconocimiento de sus habilidades con el afianzamiento de sus relaciones sociales y la pérdida del miedo a trabajar con colegas y proveedores.
- Formalizar el 77% de las unidades empresariales.
- Crear, fortalecer y contactar con proveedores mayoristas.

Pero aún hay dificultades muy notorias: a) La influencia de actores de violencia en la zona donde se ubica la población. b) La formación académica de las personas pertenecientes al proyecto. 3) La falta de adjudicación de presupuestos para población desplazada en los municipios y departamentos<sup>171</sup>.

En este contexto, desde el año 2000, la Corporación Compromiso inició un proceso de asistencia a la población desplazada y facilitó asistencia jurídica, ayuda humanitaria, fortalecimiento a los procesos organizativos, formación y capacitación de líderes y comunidades de base, en gestión y administración de organizaciones, derechos humanos, mecanismos de exigibilidad y desarrollo comunitario. Así mismo, se hizo el acompañamiento y la asesoría en la elaboración y la presentación de propuestas a las

170 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

171 "El restablecimiento se ha definido por el marco legislativo vigente como el mejoramiento de la calidad de vida de la población sometida a la condición de desplazamiento. Se constituye en un medio para alcanzar la inclusión social, potenciar el desarrollo humano de la población, garantizar y proteger el goce de sus derechos y libertades. Desde esta perspectiva, y dentro de un Estado Social de Derecho, el restablecimiento de las personas y las familias en condición de desplazamiento forzado en Colombia se ha constituido en los últimos años en uno de los retos más complejos de la política pública en el campo humanitario y de los derechos humanos, teniendo en cuenta la profundización de la crisis social y el conflicto armado interno. En tal sentido, el Estado aborda un marco normativo de imperativo cumplimiento, más allá de los límites presupuestales para su realización, orientado con principios de complementariedad y cooperación con entidades públicas, cooperación internacional, entidades no gubernamentales e instituciones humanitarias, en procura de la satisfacción de necesidades materiales, como las condiciones de seguridad física y social, la superación de los efectos psicológicos, la recuperación de los sentidos de pertenencia y la capacidad de la población de organizarse y gestionar decisiones, según sus intereses. El restablecimiento socioeconómico reconoce un estado de vulnerabilidad de la población desplazada y las necesidades básicas que requieren de acciones solidarias coordinadas e integrales en procura de garantizar el acceso a recursos productivos (tierra, educación, asistencia técnica, asesoría, acompañamiento, capital de inversión), que contribuyan a la generación de ingresos, el trabajo, el empleo digno, la integración social, la protección y la reconstrucción del tejido social. Superar este estado de marginalidad y dependencia y recuperar sus derechos ciudadanos es una obligación moral y ética hacia procesos de desarrollo humano". En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

administraciones municipales para el restablecimiento socioeconómico y la asignación de recursos de los órdenes municipal y departamental para la atención de las necesidades más apremiantes de la población desplazada por la violencia, mediante la puesta en marcha de los Planes Integrales Únicos (PIU)<sup>172</sup>.

De igual forma, soportados en estudios y diagnósticos sobre caracterización socioeconómica e identificación de alternativas para la población desplazada del área metropolitana de Bucaramanga y municipios aledaños, realizados por el equipo investigativo de Compromiso y apoyados por entidades de cooperación internacional, se adelantan acciones desde el año 2001 hasta la fecha, en el desarrollo de alternativas de trabajo y generación de ingresos mediante procesos de creación y fortalecimiento de unidades empresariales, iniciativa apoyada con recursos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con la conformación del fondo de microfinanciamiento. Acción Social aporta recursos (capital semilla), y entre 2004 y 2006, con recursos del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico para la Micro y Pequeña Empresa (Fomipyme), estableció la capacitación, la formulación de planes de negocio, la asesoría y el acompañamiento para el montaje y el fortalecimiento de unidades empresariales.

En 2007, con el respaldo financiero de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (Fupad-Usaid), se estableció un programa de atención a poblaciones desplazadas y vulneradas en Colombia junto a un proyecto integral de restablecimiento socioeconómico de 750 familias ubicadas en el área metropolitana de Bucaramanga y el municipio de Lebrija. Con los anteriores antecedentes, la Corporación Compromiso decidió dar continuidad al proceso de restablecimiento socioeconómico de la población desplazada de Bucaramanga mediante procesos de generación de trabajo e ingreso. Para ello, en el año 2008, solicitó al Fomipyme para que en un plazo de doce meses le permitieran crear sesenta nuevas unidades empresariales, que aportarían trabajo e ingreso a ciento veinte personas, y fortalecer un proceso de gestión productiva, administrativa y de acceso a mercados que hicieran viable la sostenibilidad de setenta iniciativas económicas creadas en el año 2007.

El proyecto atendió 361 personas desplazadas, ubicadas en los municipios de Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca, Girón y Lebrija. Estas familias provenían del Magdalena Medio santandereano. Según un estudio sociodemográfico realizado por la Corporación Compromiso, su procedencia es rural y urbana; son familias compuestas, en promedio, por cinco miembros, con 70% de predominio femenino como cabeza del grupo familiar. Cuentan con bajo nivel de escolaridad, que las hace vulnerables; solo 5%

---

172 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

cursó secundaria completa, y 15% solo ha terminado primaria. En referencia al tiempo de desplazamiento, 24,55% presenta más de cuatro años; 18,75%, tres años; 17,66%, dos años; y menos de un año, 15,18%. Destaca la cifra de 10,71% con más de cinco años de desplazamiento. El estudio constató que la población se asienta en zonas o barrios marginales; en algunos casos, son zonas declaradas de alto riesgo por inundación o deslizamiento, desconectadas de los servicios de infraestructura urbana, lo que hace más difícil aún la situación de las familias<sup>173</sup>. Algunas de estas familias han sido beneficiadas con planes de vivienda y adjudicación de predios mediante el Incoder, las alcaldías y las agencias de cooperación. Se encuentran vinculadas a la red de servicios en salud y educación promovidas por el Estado, especialmente para la población infantil. Otras más disponen de experiencias acumuladas en procesos productivos agropecuarios, actividades comerciales y actividades manufactureras y de servicios. Como resultado del desplazamiento, se logra establecer el cambio forzado en el desarrollo de actividades productivas y el rebusque que permita la generación de ingresos para sus familias. Es evidente que los oficios que desempeñan no les permiten obtener ingresos para satisfacer sus necesidades básicas, lo que dificulta su proceso de restablecimiento socioeconómico. Esta situación plantea la necesidad de desarrollar procesos para identificar proyectos con contenidos que lleven a la valoración de la persona y su familia, al mejoramiento en condiciones de trabajo e ingresos y al fortalecimiento de procesos solidarios que permitan mantenerlos y hacerlos sostenibles.

El proceso registró impacto en las personas y las relacionó con nuevos conocimientos y habilidades en la gestión administrativa, productiva y contable para la autogestión de las unidades productivas. También el mejoramiento de las condiciones personales y familiares: hoy dan mayor valoración a los aportes que el proyecto ofrece, especialmente en la capacitación técnica para el mejoramiento de los procesos y sus productos. Es importante el afecto que el equipo de Compromiso transmite en cada asesoría. Finalmente, es importante destacar que han generado autonomía económica, especialmente en las mujeres, que expresan que “el proyecto les ha permitido el acceso y el disfrute de los recursos; aspecto que mejora relaciones familiares y comunitarias”<sup>174</sup>.

Los cambios en las unidades productivas demuestran un avance y consolidan una actitud positiva de los propietarios para desarrollar y aplicar procesos de planeación, registro y control. A pesar de las dificultades, 95% lleva los registros y archivos relacionados con la unidad empresarial, y 82% logra separar los costos y los gastos personales. El proceso contable permite tomar decisiones sobre el manejo

173 Cfr. En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

174 En línea [http://sabanadetorres-santander.gov.co/apc-aa-files/62336661613730373033353561373134/PLAN\\_INTEGRAL\\_UNICO\\_DE\\_SABANA\\_DE\\_TORRES.pdf](http://sabanadetorres-santander.gov.co/apc-aa-files/62336661613730373033353561373134/PLAN_INTEGRAL_UNICO_DE_SABANA_DE_TORRES.pdf) (citado el 22 de febrero de 2011).

de la cartera, los precios de los productos y la compra de insumos. Se presenta una mejor distribución del espacio físico, acorde con las etapas del proceso productivo y el conocimiento de los riesgos ambientales<sup>175</sup>.

Lo anterior también se evidencia en cambios en la presentación y el estado anímico de quienes participan en el proyecto, mayores competencias para el manejo de la unidad productiva, mayor control del negocio, especialmente en lo productivo. En las unidades productivas, se registra incremento en las ventas, mayor organización y nuevos negocios, incremento de inventarios, especialmente en las tiendas y el comercio al por menor. Existen avances en los procesos de negociación con proveedores y clientes directos mediante eventos comerciales, reuniones con comerciantes especializados y con instituciones de carácter público y privado. Se destaca el trabajo realizado en forma asociativa, la constitución de los colectivos empresariales (confecciones, calzado, comercialización y artesanías), que permiten mayor cercanía para el acceso a mercados, la identificación del trabajo asociativo, su reglamentación y la conformación de una estructura para la orientación del proceso<sup>176</sup>.

**Cohesión social:** Socialmente, los participantes del proyecto logran mayor integración en su barrio e inician un papel activo en acciones comunitarias, en defensa y exigencia de sus derechos, especialmente en cuanto a vivienda, salud, educación, servicios públicos y consecución de programas de asistencia familiar. Es el caso de un grupo de mujeres participantes del proyecto, que han creado una asociación para promover la adquisición de vivienda y generar aportes para su sostenibilidad.

La experiencia permite concluir que los procesos de creación y fortalecimiento de unidades empresariales:

- Contribuyen a fortalecer las capacidades humanas
- Mejoran las relaciones familiares y comunitarias
- Incrementan los ingresos de las familias
- Contribuyen con el desarrollo local
- Permiten la conformación de nuevas unidades empresariales
- Incluyen nuevas tecnologías en empresas existentes
- Generan relaciones comerciales con demandantes y proveedores que movilizan recursos en las economías locales y regionales
- Permiten nuevas inversiones productivas que amplían la producción y la comercialización
- Generan puestos de trabajo y mantienen los existentes, con lo que se mejoran sus condiciones<sup>177</sup>

175 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

176 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

177 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-so>

El proyecto ratificó la necesidad de disponer de espacios de participación de las unidades empresariales en eventos comerciales que permitan que los productores vinculados pongan en práctica los conocimientos adquiridos en los procesos de capacitación y asesoría, presenten sus productos, apliquen técnicas de negociación y venta, logren cerrar negocios, amplíen sus visiones e incorporen en cada acción los conceptos de sostenibilidad<sup>178</sup>.

**Programa Girón, hacia las metas del milenio:** La visión que impulsa esta iniciativa, establecida en la Declaración del Milenio, tiene plazos estipulados a lo largo de sesenta indicadores. La mayoría de las metas deberá alcanzarse para lograr un mundo con menos pobreza, menos hambre y menos enfermedades. Estas metas están enfocadas a la salud y la educación para lograr un mundo en que las mujeres y los hombres tengan igualdad en derechos y oportunidades. De igual forma, tiene importancia en estos proyectos el medio ambiente, porque los recursos naturales se convierten en el patrimonio de las futuras generaciones.

La administración municipal de Girón tiene otros programas para atender a la población en condiciones de desplazamiento. El 29 de noviembre de 2010, cerca de 200 personas entre los 20 y los 59 años, registradas en Girón como desplazadas, recibieron exámenes de optometría y les fueron entregadas sus gafas por parte del Municipio (UAO, 2010).

De igual forma, la administración municipal, por intermedio de su Oficina de Vivienda colectivizó con 92 familias de los sectores A hasta E de la ciudad el Programa 'Hacia el Nuevo Girón', y ya se han trasladado algunas familias a sus nuevos hogares (UAO, 2010). Planes de alumbrado público y programas para exaltar la cultura son otros proyectos enfocados hacia el progreso del municipio de San Juan Girón.

**Restaurante escolar para población desplazada:** En la vereda Marta del municipio de Girón, los alumnos de las instituciones educativas que tienen la condición de desplazamiento son beneficiados con 73 raciones. Las entidades participantes en este programa son Acción Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Alcaldía.

**Programa para la erradicación del trabajo infantil:** Otra meta propuesta por la alcaldía de Girón está relacionada con la erradicación del trabajo

---

[cio-economico-en-la-poblacion-despla](#) (citado el 21 de enero de 2011).

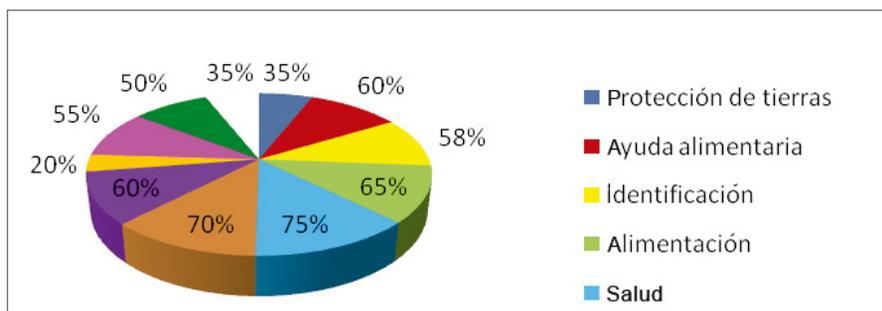
178 En línea <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimiento-socio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).

y la explotación sexual infantil. Estos programas están apoyados por la Fundación Telefónica y Funprocep. Se atienden 213 niños y jóvenes de los barrios Convivir y Altos de Andina. Con un presupuesto de \$22'000.000 anuales, por cuatro años, los niños se beneficiarán de almuerzos escolares (para 200 niños). También se benefician 300 madres gestantes y lactantes con 20 bolsas de leche al mes, con el fin de complementar su nutrición (*Alcaldía de Girón, 2009*).

**Programa ‘Familias en Acción’:** Este programa del Gobierno nacional, ejecutado por los entes territoriales y por las administraciones municipales, ha determinado como prioridad la ampliación de su cobertura. Para el año 2009, las beneficiadas fueron 2920 familias, que equivale a un incremento de 70%, al pasar de 4134 familias inscritas en 2008 a un total de 7054 familias en el año 2009, de las cuales 1211 son desplazadas (*Alcaldía de Girón, 2009*). El programa beneficia a 8904 niños en edad escolar y 4842 en cuanto a nutrición y salud: el subsidio que han recibido las familias beneficiarias del programa hasta el mes de octubre de 2009 era de \$3.389'290.000; estos recursos dinamizan la economía del Municipio, ya que son invertidos de manera local en consumo de alimentos, educación y salud.

**Estrategia ‘Juntos’, de la Alcaldía de Girón:** El municipio de Girón fue uno de los primeros en implementar este programa en Santander dentro de la estrategia ‘Retornar es Vivir’, que lidera Acción Social. Con base en el impulso presupuestal dado por la nación para la atención de esta población, el Gobierno hizo un llamado a las entidades territoriales para realizar mayores esfuerzos con el propósito de sumar recursos y acciones que le permitan a la población desplazada el goce efectivo de sus derechos. De igual manera, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público reiteraron su compromiso de dar prioridad a los recursos para atender las obligaciones derivadas de la ejecución del presupuesto para la población desplazada en los trámites presupuestales y en el Plan Anual de Caja para 2010 (*Alcaldía de Girón, 2009*).

**Gráfico No. 42** Porcentaje de atención a la población desplazada



**Fuente:** Acción Social. Informes territoriales, primer trimestre de 2009.

Según los indicadores, y de acuerdo con las necesidades, se crean programas en cada municipio. Por ejemplo, en el caso del indicador retorno, solo 14,29% de los municipios cuenta con programas enfocados a la garantía de ese derecho, mientras que, según los datos que describen la percepción sobre la dinámica municipal, 23,59% considera tener procesos de retorno.

**Ayuda humanitaria de urgencia:** Existen varios componentes de atención en el municipio de Girón:

*Bonos alimentarios:* Por cada núcleo familiar que llega a Girón, y presenta la respectiva declaración de su desplazamiento, recibe ayuda de bonos alimentarios por parte del Municipio. Por cada persona del núcleo familiar, se entrega un bono mensual durante tres meses, por \$48.000, como ayuda para la compra de alimentos básicos. A la población que rinde su declaración ante la personería del Municipio, se brinda una ayuda consistente en alojamiento, alimentación, kit de aseo y orientación psicosocial. En este aspecto, han sido atendidas doce familias. En la Unidad de Atención y Orientación (UAO), el 29 de noviembre de 2010 se llevó a cabo la jornada de consulta de optometría, dirigida exclusivamente a la población desplazada, en coordinación con la Alcaldía y la Secretaría de Salud Departamental. También se han brindado servicios de consulta general y exámenes de laboratorio.

*Atención psicológica:* Como complemento a la atención básica humanitaria, la población desplazada recibe atención psicológica por parte de un profesional adscrito a la oficina de la UAO. A la fecha, se han atendido 75 personas, y cuatro de ellas fueron remitidas a consulta especializada en valoración psiquiátrica, neurología, rehabilitación en terapia del lenguaje y psicoterapia infantil.

*Alimentos para la población desplazada:* Se benefician del Programa Mundial de Alimentos, consistente en mercado, 476 familias desplazadas, que están recibiendo mensualmente productos como arroz, harina, aceite, arveja, azúcar y sal.

Estos son los programas mediante los cuales el municipio de Girón atiende a la población en situación de desplazamiento.

Para otros municipios santandereanos, se han implementado otros programas:

*Subsidio complementario de vivienda a familias en situación de desplazamiento ubicadas en el municipio de Floridablanca:* Para acceder a este beneficio, debe presentarse fotocopia del carné del Sisbén institucionalizado, fotocopia de la cédula de ciudadanía y fotocopia de la carta-cheque donde se otorga el subsidio nacional.

*Asociación Agraria de Santander:* Esta asociación cuenta con junta directiva departamental y siete juntas subdirectivas en Sabana de Torres, Rionegro, Lebrija, Girón, Piedecuesta, El Carmen de Chucurí y Bucaramanga<sup>179</sup>.

La comunidad campesina vulnerable y desplazada observa altos riesgos de violencia; sufre una alta crisis humanitaria, problemas y necesidades socioeconómicas. Por esta razón, se creó la Asociación Agraria de Santander (Asográs), que propende por la defensa de la tierra, la generación de zonas de reserva campesina, la seguridad alimentaria, la prevención del desplazamiento forzado, la protección de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y, a su vez, trata de evitar problemas, como la persecución a organizaciones campesinas, los montajes judiciales y el abandono estatal, y busca crear espacios para la educación, la vivienda, la salud, el saneamiento básico, los servicios públicos, la infraestructura vial, la sostenibilidad ambiental, la protección del medio ambiente, los programas de reforma agraria y los proyectos productivos agropecuarios. Lo anterior se logra con la formación de líderes que respondan a estas necesidades y expectativas de la sociedad, la capacitación y asesoría técnica para la siembra y la comercialización de los productos agropecuarios, la oferta de soluciones duraderas y condiciones sociales que lleven a un restablecimiento de los derechos de la población afiliada, como son la vida digna para los campesinos, la protección del medio ambiente y buenas condiciones para la producción agrícola<sup>180</sup>.

Asográs pretende difundir, impulsar, promover y defender los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho constitucional, que expresa el derecho a la tierra, inspirado en el ideal de libertad, democracia e igualdad; trabaja en la formulación y la construcción participativa como aporte a la sociedad e incide en los programas de reforma agraria para la adecuada utilización de la tierra para la sostenibilidad, el sustento y el desarrollo de las comunidades campesinas vulnerables y desplazadas de la región (*Asográs, s.f.*).

El principal interés de Asográs es hacer visibles las condiciones de violencia y pobreza infrahumana en que viven las comunidades campesinas vulnerables y desplazadas debido a la baja calidad de vida y de oportunidades de los habitantes, mediante la promoción del desarrollo humano y el aprovechamiento de los recursos naturales, su adecuada utilización hacia la sostenibilidad y sustentabilidad del desarrollo<sup>181</sup>.

179 En línea <http://www.actiweb.es/asogras/> (citado el 28 de enero de 2010).

180 En línea <http://www.actiweb.es/asogras/> (citado el 28 de enero de 2010).

181 Entre sus objetivos están:

- Visibilizar la situación que sufren los campesinos vulnerables y desplazados pertenecientes a la asociación.
- Sensibilizar a la comunidad nacional e internacional sobre acciones y políticas de atención, prevención y protec-

La organización surge como lucha y resistencia por el derecho a la tierra de los sectores campesinos ubicados en las veredas Agua Bonita, Provincia, Doradas, Palanqueros y La Estrella; el Asentamiento Lagos, el predio El Silencio y las fincas El Silencio, Agua Bonita, Palmira y Palanqueros en los municipios de Sabana de Torres y Lebrija. La violación sistemática de derechos humanos: captura de 11 líderes, 6 asesinatos en el municipio de Sabana de Torres, un posible “falso positivo” por parte de la Quinta Brigada contra un menor, de 14 años, y el desplazamiento de 22 familias hacia otras partes del país hicieron que se pronunciaran y crearan esta asociación. Aunada a esta problemática social, también se presentan algunas dificultades económicas asociadas a la expansión del cultivo de la palma, la disminución de la producción de alimentos y los impactos ambientales negativos de los grandes macroproyectos, como la construcción de la Hidroeléctrica del Río Sogamoso y la explotación de las minas de carbón a cielo abierto en algunos municipios del Departamento<sup>182</sup>.

#### 4.12 Seguridad: entre la línea del bien y la franja del mal

A lo largo de este documento se ha analizado la problemática del desplazamiento forzado como consecuencia inherente a un conflicto interno que ha desangrado al país durante más de cincuenta años, y continua dejando los mismos resultados: pobreza, negligencia gubernamental, indiferencia y un alto margen de niños y jóvenes sin un claro horizonte de futuro.

- 
- ción de derechos humanos integrales, económicos, sociales y culturales hacia la convivencia pacífica.
- Lograr que se vinculen los entes del Estado que les corresponda la atención al desarrollo social rural y de la población desplazada para que den cumplimiento a las políticas a que tienen derecho las familias desplazadas que regresan voluntariamente a las zonas y que no han sido atendidos por las administraciones municipales.
  - Proteger y reivindicar los derechos a la tierra con el establecimiento de relaciones permanentes de solidaridad con la comunidad internacional y las organizaciones nacionales de derechos humanos para que brinden su concurso y su acompañamiento permanente para que, de igual forma, otorguen recomendaciones sustentadas en realidades objetivas, medidas de seguimiento, protección, participación social, garantías ciudadanas y acceso a derechos, para que no se violen los derechos fundamentales en esta zona del país.
  - Promover la lucha por la defensa de la tierra y la necesidad de crear una zona de reserva campesina como respuesta a la problemática relacionada con la seguridad alimentaria.
  - Promover la importancia y la legitimidad de la labor de los defensores de derechos humanos como aporte a la sociedad, cuyo objetivo es ofrecer soluciones duraderas y condiciones sociales que lleven a un restablecimiento de los derechos de este grupo poblacional, como son la vida digna para los campesinos, la protección del medio ambiente y buenas condiciones para la producción agropecuaria.
  - Promover la formación de líderes que respondan a las necesidades y a las expectativas de la sociedad mediante la capacitación y la asesoría técnica para la siembra y la comercialización de los productos agropecuarios y la realización de proyectos productivos agropecuarios.
  - Visibilizar la grave persecución política que viven las organizaciones campesinas y de desplazados; es el caso de la captura, la judicialización y la detención arbitraria de 11 líderes comunales.
  - Formar las comunidades vulnerables y desplazadas con sentido de liderazgo, participación y compromiso participativo y democrático para abrir espacios de participación en la toma de decisiones. *Ibid.*

<sup>182</sup> Según informes de esta asociación, diez directivos de Asográs se encuentran amenazados de muerte por parte de grupos armados al margen de la ley.

El tema del desplazamiento causa enormes dificultades en el presente y, sin duda alguna, también en el futuro del departamento de Santander. En la actualidad, se identifican dos principales causas del desplazamiento: las inclemencias climáticas y la violencia de municipios aledaños del sur de Bolívar y la zona del Magdalena Medio santandereano.

Evidentemente, la incorporación y la expulsión de personas en los precarios asentamientos acrecienta la problemática que se vive a diario en barrios del occidente y del norte de Bucaramanga. Sin embargo, uno de los grandes problemas que se evidencian al tratar de establecer soluciones a este fenómeno es la generación de respuestas momentáneas; los proyectos ofrecidos no propenden por el regreso del desplazado a su lugar de origen y pierden la posibilidad de retornar a lo que alguna vez fue de ellos mismos. Esta situación, a largo plazo, seguramente se convertirá en una bomba que generará grandes problemas en las provincias afectadas.

No obstante, instituciones como el Ejército Nacional, la Policía Nacional, la Rama Judicial y la Iglesia Católica han marcado en el territorio santandereano una ruta para frenar el flagelo provocado por la inseguridad, el paramilitarismo, las Bacrim, la guerrilla, el narcotráfico y el desplazamiento forzado. Cada uno de estos organismos de control, desde perspectivas y funciones diferentes, busca día a día mejorar la situación de miles de santandereanos en las ciudades y en aquellos sectores alejados de la mano del Gobierno estatal.

Sin embargo, el panorama para el departamento de Santander no es muy alentador. Las oleadas de migrantes y desplazados siguen llegando a las grandes ciudades; la inseguridad y el miedo se han apoderado de las diferentes esferas sociales y la indiferencia reina en medio de la zozobra y el sinsentido de un conflicto interno que, por ahora, parece no tener fin.

Después de analizar toda la problemática del desplazamiento forzado, puede determinarse que está ligado directamente con las acciones del Gobierno y es notoria la poca voluntad para resolver el conflicto armado debido al apoderamiento del sector económico y político en unas pocas manos.

El Estado no entiende, o no ha querido entender, que el conflicto armado genera pobreza, y la pobreza genera más violencia, que podría vencerse con educación y oportunidades laborales equitativas. La prestación de bienes y servicios, enfocados hacia los sectores de la salud, la educación y el trabajo, podría ser la fórmula más acertada para encontrar la paz, la verdadera armonía y la convivencia entre los colombianos; no una paz fingida, como la que brindó la denominada 'Seguridad

Democrática'; pero, más que una "Seguridad Democrática", lo que necesita Colombia es una "Seguridad Social": mientras existan los cinturones de miseria, es imposible hablar de paz; mientras los grupos armados ilegales, como las guerrillas, los paramilitares y los narcotraficantes, brinden "trabajo" a miles de jóvenes del campo y de la ciudad, que han encontrado una forma de vida, una ocupación al empuñar un arma para servir a cualquier bando y para matar a quienes quieran, la situación de la niñez y la adolescencia no cambiará a favor del país. Aquí reside el problema de la violencia en Colombia.

Son las instituciones del Estado las encargadas de mejorar las condiciones de vida de la población colombiana, de la población vulnerable. De igual forma, deberían propiciarse mecanismos de retorno de las personas desplazadas, para que no se queden en las ciudades incrementando los índices de pobreza y mendicidad y aumentando, por consiguiente, los cinturones de miseria.

Para ello, el Estado debe buscar la reunificación de las familias, porque esto hace parte del respeto a sus vidas. Aunque toda la población colombiana debería tomar conciencia de la magnitud del grave problema existente con el desplazamiento masivo, quizá lo más indignante es que la mayoría de la sociedad colombiana calla y se hace partícipe de las injusticias cometidas en el país.

Según se puede evidenciar en los planes del Gobierno, nacional, departamental y regional, estos son poco benéficos para las clases medias y para los más pobres. Servicios como la educación y la salud deben dejar de ser un privilegio. Así, en cuanto a la formación académica, las instituciones educativas se convertirían en entes encargados de preparar operarios y obreros para vender su fuerza laboral al mejor postor, sin oportunidades de surgir hacia otros ámbitos. El sistema laboral de las grandes industrias los absorberían y la sociedad colombiana quedaría dividida en dos clases: ricos y pobres; esto haría más difícil la situación, por no decir que imposible. Soportar privaciones sin esperanzas de progreso no es fácil; la situación actual del país está transportando la anhelada paz a un lugar muy lejano.

¿Cómo puede hablarse de desarrollo económico y tecnológico, cuando solo se miden los índices de ganancia en las bolsas de valores o en el crecimiento del Producto Interno Bruto y se dejan de lado los altos índices de analfabetismo, insuficiencia sanitaria, pobreza y violencia? Los programas de desarrollo están hechos para globalizar la economía. Algunas personas encuentran trabajo digno, pero son muy pocas, si se tienen en cuenta los altos índices de desempleo. Una apertura económica no logrará disminuir estas cifras; todo lo contrario: aquellas

personas que viven del rebusque y de pequeños negocios están condenados a desaparecer, y la miseria, en lugar de disminuir, aumentará y, por consiguiente, aumentará la violencia ante la falta de oportunidades. Bien lo dice William Ospina: “La pobreza es la madre de la violencia”. Si esto es así, entonces aumentarán los jóvenes delincuentes, las llamadas “bandas emergentes”, los homicidios, los atracos, los asesinatos, la intolerancia intrafamiliar, las violaciones, el irrespeto y la barbarie. Mientras no se adopten medidas serias de inversión social en restitución de tierras, de ayuda con subsidios para la población más pobre de las ciudades y del campo; si la clase obrera no devenga un salario justo para sostener a su familia y educarla, mientras asegura una pensión para su vejez, es imposible solucionar, o al menos disminuir, los índices de pobreza, y menos el conflicto armado, que ha sido el referente histórico colombiano.

El desplazamiento forzado debe ser asumido no solo por el Estado, sino también por los gobiernos departamentales y locales. Asimismo, por las diferentes instancias financieras, administrativas, públicas y privadas, porque es un problema y una responsabilidad latente que debe ser superada por el consenso nacional. Para el caso santandereano, es paradójica la frase del himno del Departamento: “Santandereanos, siempre adelante; santandereanos, ni un paso atrás”. Si uno de los grandes problemas del santandereano es el temor a la incertidumbre, y precisamente se halla en un escenario marcado por la zozobra y el miedo, pues aquella mirada hacia el futuro que nos canta el himno del Departamento no se ve muy clara. Al contrario, aquella búsqueda de progreso parece que no tiene posibilidades o alternativas para pensar en una mejor vida y que los procesos de transformación no se vean frenados por el marcado fatalismo y la melancolía que se tiene en torno a un proyecto de futuro: todo lo que vendrá en el futuro parece que es muy grave, es muy difícil; no tenemos esa mirada hacia el cambio, esa mirada hacia la transformación positiva.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acción Social. *Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada. Proceso de Pertenencia y Saneamiento de Pequeña Propiedad Agraria, Tierras y Patrimonio*. Bogotá: octubre de 2010.
- Acevedo, A. *Universidad, Empresa y Conocimiento*. (VII Coloquio de Pesquisa sobre Instituições Escolares-Universidad de-História, Formação e Compromisso Social: 2010). São Pablo, Brasil.
- Acevedo, M. (1978). *La culebra pico de oro: historia de un conflicto social*.
- Alcaldía de Bucaramanga. *Plan de Ordenamiento Territorial*. Recuperado el 24 de junio de 2003 de <http://www.bucaramanga.gov.co/planeación>
- Alcaldía de Girón. Informe de Gestión, vigencia 2009.
- Almong, G. (1963). *La cultura cívica*. Princeton, University Press.
- Asamblea Departamental de Santander (Colombia). (2008): Ordenanza No. 8 (30 de mayo de 2008). Aprobación del plan de desarrollo departamental 'Santander Incluyente'. Bucaramanga.
- Arenas, E. (2010). *El juego de Palo Negro*. Bucaramanga, Sic Editorial.
- Ariza, R. (2011). *Sobre la posibilidad de una ADEL en Cartagena*. Recuperado el 1 de julio de 2010, de <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=aCa020031--yx=51701>
- Banco Mundial. (2006). *Incentivar la innovación agrícola*. Bogotá, Banco Mundial-Mayol Ediciones.
- Barbosa, R. (1992) *Guadalupe y sus centauros. Memorias de la insurrección llanera*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Buenahora, J. (1997). *La democracia en Colombia, un proyecto en construcción*. Bogotá.
- Bustillo, J. M. Organización de la población desplazada. *En: desplazamiento forzado interno en Colombia: conflicto, paz y desarrollo*. Memorias del Seminario Internacional Acur-Codhes, junio de 2002
- Cámara de Comercio de Bucaramanga. Programa 'Cómo va el Plan 2500'. Recuperado de [http://www.camaradirecta.com/index\\_oficina.php?Id\\_Master=12yld\\_Division=1yld\\_Secciones=4yld\\_Subseccion=noyTip\\_Seccion=0yOpciVerm=0yTipo\\_Subseccion=noylds\\_Master=noyldioma=0yfront=0yOrd\\_Seccion=2yseccionactiva=4ysecciones=11-22-23-24-1-17-12-10-19-20-18ysesesion=viewysesionini=12](http://www.camaradirecta.com/index_oficina.php?Id_Master=12yld_Division=1yld_Secciones=4yld_Subseccion=noyTip_Seccion=0yOpciVerm=0yTipo_Subseccion=noylds_Master=noyldioma=0yfront=0yOrd_Seccion=2yseccionactiva=4ysecciones=11-22-23-24-1-17-12-10-19-20-18ysesesion=viewysesionini=12)
- Centro de Estrategia y Competitividad Uniandes. (2006). *Santander, entorno de negocios competitivos frente al mundo*. Bucaramanga: Cámara de Comercio de Bucaramanga.
- CITU, Informe 'Asentamientos precarios en el área metropolitana de Bucaramanga: modelo de entendimiento y proposición integral hacia la ciudad sostenible'. CDMB, 2010.
- Compromiso Social. Caracterización sociodemográfica de la población en situación de desplazamiento ubicada en asentamientos de los municipios del área metropolitana de Bucaramanga y Lebrija.

- Compromiso Social. (2007). *Informe de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Bucaramanga.
- Compromiso Social. *Informe de derechos humanos y derecho internacional humanitario*. Segundo semestre de 2005. Región nororiental de Colombia.
- Congreso de Colombia. Acto legislativo No. 001 de julio 14 de 2009. Recuperado el 22 de noviembre de 2010 de <http://www.secretariasenado.gov.co>
- Constitución Política de Colombia de 1991. (2010). Bogotá: Litoimperio.
- Corporación Compromiso. *Informe declive democrático: la paz sacrificada, el vacío de la justicia*.
- Corporación Transparencia Por Colombia. (2008). *Colección documentos observatorio de integridad, No. 8: Índice de transparencia departamental, resultados 2005 y 2006*. Bogotá, BID-DNP-Usaid.
- Corte Constitucional: Autos de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004. Años 2008-2009. En: Vértice. Revista del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. No. 3 (mayo 2009).
- Dávila, A. (marzo 1992). ¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos? En: *América Latina Hoy*. No. 3.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Visión Colombia II centenario 2019. Visiones regionales, capítulo Caribe*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Visión Colombia II Centenario 2019. Documentos sectoriales. Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial*. Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_. (2008). Desempeño Fiscal de los Municipios en Colombia. Boletín Informa. Recuperado de [http://www.dnP.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNuIDsiG\\_bQ%3dytabid=386](http://www.dnP.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=uNuIDsiG_bQ%3dytabid=386)
- Desacuerdo entre Gobierno y ONG por cifra de desplazados en Colombia*. (2009, 29 de diciembre). Recuperado el 15 de julio de 2010, de <http://www.semana.com/noticias-nacion/desacuerdo-entre-gobierno-ong-cifra-desplazados-colombia/133230.aspx>
- Documento CEDE. (Dic. 2003).
- El desplazamiento forzado en Colombia: 10 años de política pública (2007). Recuperado de <http://www.disaster-info.net/desplazados>
- El efecto de la reforma política de 2003 sobre las corporaciones de representación popular: el caso del Concejo de Bogotá. En: *Revista Colombia Internacional*, No. 64 (Jul.-Dic. 2006). Bogotá, Universidad de los Andes, P. 15.
- EPL: 40 años de lucha por la revolución y el socialismo*. Recuperado de <http://www.nodo50.org/cc27s/colombia6.htm>. EPL
- 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. Recuperado el 22 de agosto de 2010, de <http://www.valledelcauca.gov.co/planeacion/publicaciones.php?id=158>.

- Espinoza Cuervo, J. y González, H. (2004). *Prospectiva territorial aplicada a los departamentos de Norte de Santander y Casanare*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Fajardo, D. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del Milenio*. Bogotá, El Áncora.
- Fals Borda, Orlando. (1996). Región e historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia, IEPRI, Bogotá.
- Fernández, J. El desplazamiento en Colombia (una aproximación psicosocial). (2003). En: Pinilla, L. A., Pérez, L. M. y Puentes, Á. *Conflicto político y criminalidad en el nororiente colombiano*. Bucaramanga, UIS-SYC..
- Fernández. (dic. 2002). La violencia y elecciones en Santander. En: *Reflexión Política*, Año 4, No. 8.
- Forero, É. *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Washington, D. C.: 22 de septiembre de 2003. Recuperado el 22 de octubre de 2010 de [http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar\\_forero.pdf](http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf) P. 2.
- Foucault, Michel (1990). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Barcelona, Paidós.
- Gaceta de Santander No. 5.515 (10 de abril de 1931), Ordenanza No. 7.
- Gaceta de Santander No. 5.526 (2 de mayo de 1931), Ordenanza No. 36.
- Garay, L. J. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado Colombiano*. Bogotá, Grupo Método-Transparencia por Colombia-Fundación AVINA.
- Garnica, M. A. *Guarapo, champaña y vino blanco. Presencia alemana en Santander en el siglo XIX*. En: Boletín Cultural y Bibliográfico, Volumen XXIX, No. 29, Banco de la República, Bogotá, 1992.
- Giraldo, F. y López J., J. D. (julio – diciembre de 2006). El comportamiento electoral y de partidos en los comicios para cámara de representantes de 2002 y 2006: un estudio comparado desde la reforma política. *Debates de votos: elecciones en América Latina*, (64), 122-153. Recuperado el 7 de junio de 2010 de <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/104/index.php?id=104>
- Gobernación de Santander. (2003). Programas de gobierno de Hugo Aguilar, 2004-2007. Bucaramanga.
- \_\_\_\_\_. (2003). *Documento de trabajo: Propuesta de regionalización para Santander*. Bucaramanga.
- Gobernación de Santander. (2005). *Núcleos de Desarrollo Provincial (decreto 304 de 2005)*. Bucaramanga.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Documento diagnóstico de la provincia de Mares*. Bucaramanga.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Plan Integral Único de Santander 2007-2011*. Bucaramanga.
- Granados, S., Restrepo, J. A. Y Sánchez, C. Controlando la mediación: alcances y limitaciones de la información en conflictos armados. En: *Guerra y Violencia en Colombia. Herramientas e Interpretaciones*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.
- Guerrero, A. A. y Páez, L. (2005). *Poblamiento y conflictos territoriales en Santander*. Bucaramanga: UIS.
- Guerrero, A. A. y Pérez, L. R. (2005). *El proyecto educativo de la santandereanidad*.

- Bucaramanga: Gobernación de Santander.*
- Guerrero, A.; González, L. y Camelo, J. N. (2005). *desarrollo humano, conflicto y criminalidad en Santander*. Bucaramanga, UIS.
- Guerrero, A. *Universidad-Empresa-Estado*. (2009) Bucaramanga: UIS.
- Gutiérrez, V. (1975). *Familia y cultura en Colombia*. Bogotá, Colcultura.
- Herrera, M. C.; Pinilla, A. V.; Díaz, C. J.; Infante, R. (2005). *La construcción de cultura política en Colombia: proyectos hegemónicos y resistencias culturales*. Bogotá, Universidad Pedagógica Nacional.
- Herrera, S. A. (2009). *La formación de los Estados nacionales en la América Hispánica: De la Colonia al siglo XIX*. Sevilla, Universidad Pablo de Olavide.
- Hoyos, L. A. Retos de la política de atención integral a la población desplazada en 2002-2006. En: Codhes. Destierro y desarraigos. *Memorias del III Seminario Internacional Desplazamiento: Implicaciones y retos para la gobernabilidad, la democracia y los derechos humanos*. Bogotá, 4-6 de septiembre de 2002.
- Informe de derechos humanos y derecho internacional humanitario, Primer semestre 2007. Bucaramanga: Corporación Compromiso, 2007.
- Informe de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Segundo semestre de 2005. Bucaramanga, marzo de 2006.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. *Colombia, vocación de uso de las tierras*.
- Jiménez, Luis (Com.) (2006). *Ciudades y territorio: la perspectiva de la geografía*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Kalmanovitz, S. (1998). *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*. Santafé de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, Tercer Mundo-IEPRI.
- Legrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia: 1850-1950*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Lijphart, A. (1995). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Machado, A. *Desterrados, entre el silencio y la esperanza*. En: *Revista Teología Javeriana*. No. 149 (Mar. 2004).
- Madariaga, P. *Región, actores y conflictos: los episodios*. En: *conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*. Bogotá: Cinep, 2006.
- Martínez M. Luis R. (2004). *Instrumentos de ordenamiento territorial y urbano. Conceptos, proceso legal y articulación*.
- Martínez, A. (Dic. 2003) *¿Puede seguir existiendo la historia regional? Memorias* (Revista de la Escuela de Historia de la Universidad Industrial de Santander), *Volumen I, P. 7*.
- \_\_\_\_\_. (2005) *A. Mitos e interrogantes sobre los atributos propios de las gentes de Santander*. En: *Santander: la aventura de pensarnos*. Bucaramanga: UIS, P. 21-32.
- Martínez, E. J. (2010, 26 de junio). *Hay cinco nuevas alternativas para relleno sanitario*.

- Vanguardia Liberal. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/santander/bucaramanga/67247-hay-cinco-nuevas-alternativas-para-relleno-sanitario>).
- Massiris, A. (2000). *Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional*. Recuperado el 1 de agosto de 2010 de <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/7.htm>
- Minga Informativa (14 de septiembre de 2010). *Magdalena Medio, un sueño de vida en medio de la guerra*. Recuperado el 23 de enero de 2011, de [http://www.vive.gov.ve/inf\\_art.php?id\\_not=18917id\\_s=3](http://www.vive.gov.ve/inf_art.php?id_not=18917id_s=3)
- Ministerio de Defensa Nacional. *Desplazamiento forzado*. Recuperado el 31 de mayo de 2010 de [http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Descargables/espanol/Desplazamiento%20Forzado.pdf](http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Descargables/espanol/Desplazamiento%20Forzado.pdf)
- Ministerio de Infraestructura y Transporte, 2009. Diagnóstico del transporte 2009. Cifras correspondientes a 2008 y años anteriores. Recuperado el 20 de agosto de 2010 de [http://www.mintransporte.gov.co/portal/page/portal/mintransporte/servicios/documentos/DIAGNOSTICO\\_TRANSPORTE\\_2009.pdf](http://www.mintransporte.gov.co/portal/page/portal/mintransporte/servicios/documentos/DIAGNOSTICO_TRANSPORTE_2009.pdf)
- Ministerio de Transporte. "Diagnóstico Transporte 2009" Bogotá.
- Molano, A. Desterrados. *En: Papeles de Cuestiones Internacionales*. No. 70.
- Molano, Al. (1994) *Trochas y fusiles*. Bogotá: El Áncora.
- Naranjo, G. y Hurtado, D. *Desplazamiento forzado y reconfiguraciones urbanas. El caso de Medellín y del área metropolitana, 1992-2002*. Medellín, Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia.
- North, Douglas. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Palacios, Marco. (2003): *Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994*. Norma, segunda edición Bogotá.
- Observatorio de Paz Integral. Boletín No. 19 (Oct. 2006).
- Oliva, Liliana. (2008). *Propuesta de la organización administrativa, política y financiera del distrito metropolitano de Bucaramanga ante la iniciativa de su creación*, Tesis de Grado. Universidad Industrial de Santander. Escuela de Estudios Industriales y Empresariales. Dir. González, José.
- Ordenanza No. 16 (8 de junio de 1998), por la cual se adopta el Plan del Desarrollo Departamental 'Santander, nuestro Futuro'.
- Palacios, M. (2003). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá. Norma. Periódico ABN. Washington: diciembre 10 de 2008.
- Plan integral único de Santander, 2007-2011. Atención a la población desplazada.
- Prada, E. Las luchas campesinas en el Magdalena Medio, 1990-2001. *En: Archila N., Mauricio y Bolívar, Ingrid Johanna. Conflictos, poderes e identidades en el Magdalena Medio, 1990-2001*. Bogotá, Cinep.
- Presidencia de la República. (1998). *Los desplazados en Colombia, esa Colombia que no podemos ignorar*. Bogotá, Presidencia de la República.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2008). *Bogotá, una apuesta*

- por Colombia, Informe de desarrollo humano 2008*. Recuperado el 18 de agosto de 2010 de <http://www.idhbogota.pnud.org.co>.
- Racionero, Luis. (1986). Sistema de ciudades y ordenación del territorio.
- Ramírez, Socorro. (2008). Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la comunidad andina y suramericana, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) Universidad Nacional.
- Reformas que necesitan las fuerzas militares*. En: Hechos del callejón. Revista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. No. 43 (Feb. 2009), P.. 4- 5.
- Rementería, I. *Hipótesis sobre la violencia reciente en el Magdalena Medio*. En: Sánchez, G. *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Bogotá: Cerec, 1986.
- Revista Criminalidad. Año 2000.
- Revista Semana. (10 de diciembre de 2010).
- Reyes, J. (1999). Elecciones y cultura política en el Distrito Federal. En: *Revista Política y Cultura*, No. 11.
- Rojas, J. (1999). *Desplazamiento y violencia de una nación fragmentada*. Santafé de Bogotá, Vol. 1. CODHES-UNICEF.
- Salazar, C. H. (2000). *El desarrollo rural colombiano y los retos de la institucionalidad*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, P.. 4-5. Recuperado el 9 de julio de 2010 de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/rjave/mesa4/salazar.pdf>
- Sancho, R. (2000). *Violencia política, guerrilla y terrorismo: una perspectiva comparada de Colombia y España, ELN y ETA, 1959-1982*. Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander.
- Serrano, Enrique. (2007). - Donde no te conozcan. Editorial Planeta Colombiana S.A., Bogotá, Colombia.
- Secretaría de Planeación: Grupo de Planificación y Sistemas de Información. Gobernación de Santander (Colombia). (2003): Documento de trabajo: Propuesta de regionalización para Santander. Bucaramanga.
- Secretaría de Planeación: Grupo de Planificación y Sistemas de Información. Gobernación de Santander (Colombia). (2005): Núcleos de Desarrollo Provincial (decreto 0304 de 2005). Bucaramanga.
- Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD). Información para el segundo trimestre de 2009.
- Sudarsky, John. (2008) La evolución del capital social en Colombia 1997-2005. *Revista Javeriana N. 747 tomo 144*, Bogotá.
- Unidad de Atención y Orientación (UAO). Informe de diciembre 15 de 2010.
- Unikel, L., G. Garza y C. Ruiz Chiapetto. En: *El desarrollo urbano de México. Diagnóstico y perspectivas*. El Colegio de México. México, 1974.
- Valdivieso, S. Bucaramanga, Historia de 75 años. (1992). Santafé de Bogotá, Cámara de Comercio de Bucaramanga.
- Vanguardia Liberal. 12 de diciembre de 2010.

- Vargas, A. (1999). *Guerra, violencia y terrorismo*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, R. Drogas, seguridad y democracia en América Latina. En: Estrada A., J. *El Plan Colombia y la Intensificación de la Guerra*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2002.
- Wikipedia. *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*. Recuperado el 8 de febrero de 2011 de [http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerzas\\_Armadas\\_Revolucionarias\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Fuerzas_Armadas_Revolucionarias_de_Colombia)
- Zambrano, F. (Editor). (1998). *Colombia, país de regiones*. Tomo I. Bogotá: Cinep-Colciencias.
- Zuluaga J. Guerra prolongada, negociación incierta: Colombia. En: Briceño, R. (compilador). *Violencia, sociedad y justicia en América Latina*. Buenos Aires: Clacso, 2002.

## En línea

- <http://www.gobernacionsantander.gov.co>
- <http://accionsocial.gov>
- <http://avenire.ita.newsmenorg.com> (Julio 22 de 2010).
- [http://cas.gov.co/index.php?option=com\\_contentytask=blogcategoryid=20ylt](http://cas.gov.co/index.php?option=com_contentytask=blogcategoryid=20ylt) emid=32 (citado el 10 de julio de 2010).
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Santander\\_\(Colombia\)#Economia](http://es.wikipedia.org/wiki/Santander_(Colombia)#Economia). C3. ADa (citado el 20 de marzo de 2011).
- <http://gobernacionsantander.gov.co/santander/informe>
- [http://sabanadetorres-santander.gov.co/apc-aa-files/6233666161373037303335\\_3561373134/PLAN\\_INTEGRAL\\_UNICO\\_DE\\_SABANA\\_DE\\_TORRES.pdf](http://sabanadetorres-santander.gov.co/apc-aa-files/6233666161373037303335_3561373134/PLAN_INTEGRAL_UNICO_DE_SABANA_DE_TORRES.pdf). (citado el 22 de febrero de 2011).
- <http://www.accionsocial.gov>
- [http://www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria/asp?ca\\_tID=127](http://www.accionsocial.gov.co/contenido/categoria/asp?ca_tID=127) (citado el 25 de febrero de 2011).
- <http://www.acnur.org/index.php?id> (citado en octubre de 2010)
- <http://www.activeb.es/asogras/> (citado el 28 de enero de 2010).
- <http://www.bucaramanga.gov.co/Noticia.aspx?ld=100> (citado el 10 de diciembre de 2010).
- <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimientosocio-economico-en-la-poblacion-despla>. (citado Enero 21 de 2011).
- <http://www.caritas.org/brazilian/encuentrovirtual/economia-social-y-solidaria/restablecimientosocio-economico-en-la-poblacion-despla> (citado el 21 de enero de 2011).
- <http://www.cdmb.gov.co/web/index.php/la-cdmb-infomenu-228/area-de-jurisdiccinfomenu-442.html> (citado el 10 de julio de 2010).
- <http://www.cnsc.go.co>
- <http://www.codhes.org>
- <http://www.cog/?corporacioncompromiso.orc=11-83-83-&x=286> (citado en diciembre 20 de

- 2010).
- <http://www.concejodebucaramanga.gov.co/PRESUPUESTO%202011/INFORME%20CONCEJO%20NUEVO%20GOBIERNO.pdf>
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-225-95.htm> (citado el 26 de diciembre de 2010).
- <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/ya/confarm1.htm>
- <http://www.disaster.BoletínRut,P.4.>
- <http://www.lespacio.com.co/oficial/index.php/panorama/panorama/18912-mineria-y-pamicultura-nuevas-causas-de-desplaza5> (citado el 16 febrero de 2011).
- <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5246811> (citado el 21 de mayo de 2009).
- <http://www.eng.powos.org>
- <http://www.ideas/paz.org/eventos>
- <http://www.pnud.org.co>
- [http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas\\_practicas.shtml?x=7567](http://www.saliendodelcallejon.pnud.org.co/buenas_practicas.shtml?x=7567) (citado el 21 de enero de 2011).
- [http://www.santander.gov.co/santander/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10004](http://www.santander.gov.co/santander/index.php?option=com_content&view=article&id=10004) (citado el 1 de diciembre de 2010).
- [http://www.usbbog.edu.co/pde/criterios/volnum2/8.Desplazamiento\\_forzado\\_Otalora.pdf](http://www.usbbog.edu.co/pde/criterios/volnum2/8.Desplazamiento_forzado_Otalora.pdf)  
[www.vanguardialiberal.com](http://www.vanguardialiberal.com) (citado el 27 de mayo 27 2010).
- <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c22595.htm> (citado el 21 de octubre de 2010).

Este es un resultado parcial del proyecto 'Visión Prospectiva de Santander 2030', ejecutado en el marco de un convenio suscrito entre la Universidad Industrial de Santander y la Gobernación de Santander – Secretaría de Planeación. El proyecto fue realizado por:

Grupo de investigación sobre Desarrollo Regional y Ordenamiento Territorial, Gidrot. Es un grupo de investigación adscrito a la Escuela de Economía de la Facultad de Ciencias Humanas. Se plantea como un grupo interdisciplinario para realizar investigaciones de carácter socioeconómico, urbano, histórico y ambiental con un enfoque regional. También elabora estudios técnicos e indicadores para la configuración de escenarios de integración y ordenamiento territorial. Actualmente, es dirigido por el profesor Amado Antonio Guerrero Rincón.

Políticas, sociabilidades y representaciones histórico-educativas PSORHE. Es un grupo de investigación adscrito a la Escuela de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas. Profundiza en las diferentes líneas de investigación inter y transdisciplinarias; promueve un ambiente investigativo y genera conocimiento e intervención social en los procesos de formación y de investigación científica. Actualmente, es dirigido por el profesor Álvaro Acevedo Tarazona.

Geomática, gestión y optimización de sistemas. Es un grupo de investigación de la Escuela de Ingeniería Civil, adscrito a la Facultad de Ingeniería Fisicomecánica. Tiene como misión promover el desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías en el manejo, el análisis y la distribución de información, tanto alfanumérica como georreferenciada, necesaria en los procesos de toma de decisiones en los sectores público y privado, regional, departamental y nacional. Actualmente, es dirigido por el profesor Hernán Porras.



Geomática



ISBN: 978-958-8819-18-1



9 789588 819181