



## ORDENAMIENTO TERRITORIAL: OPORTUNIDAD PARA EL EMPRENDIMIENTO EMPRESARIAL EN SANTANDER

---

*Amado Antonio Guerrero Rincón.  
Director GIDROT*

Luego de la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT, Ley 1454 de 2011-, se inició un proceso de construcción de la Política General de Ordenamiento Territorial, PGOT, el cual no sólo ha dado lugar a un proceso de evaluación de los magros resultados concretos del primer ejercicio de los planes de ordenamiento territorial diseñados en todos los municipios del país a comienzos del presente siglo, sino también a un esfuerzo por establecer nuevos lineamientos de ordenamiento territorial para los departamentos, lineamientos que deberán ser acogidos en la fase de II de revisión y ajuste de los planes y esquemas de ordenamiento que se iniciará en el 2016. En el caso de Santander, el ejercicio de establecer lineamientos y directrices para el Ordenamiento Territorial en Santander se hizo en el 2014 y está en proceso de convertirse en una política pública mediante la adopción de una Ordenanza Departamental.

Entre las directrices más importantes que se establecen está el relacionado con la **reconversión del uso del suelo**. Los resultados, en términos del modelo de ocupación territorial, señalan que de acuerdo al uso potencial del suelo, los usos agropecuarios del Departamento deben disminuir de un 56% que actualmente ocupan a sólo un 16%, las áreas protegidas deberían pasar del 12,8% al 20%, los bosques productores deberían corresponder al 24,8% y los bosques protectores a un 27,3%; además se deberían revocar el 6% de los títulos mineros ubicados actualmente en áreas protegidas del Departamento.

Presentada así la información, en un sentido económico tradicional y de corto plazo, lo más seguro es que genere un rechazo por parte de todos aquellos que se consideraran afectados, pero si se analiza en una perspectiva de mediano plazo en términos **de los bienes y servicios** que serán objetos de demanda en el mercado mundial y se asocia con las potencialidades del territorio, la perspectiva cambia radicalmente. En primer lugar porque hay consenso en que los tres retos que aparecen como básicos para la sociedad humana son **la producción de energía, la producción de alimentos y la disponibilidad de agua** y todos ellos están relacionados estrechamente con el mundo rural. Actualmente, el 40 por ciento de la población del planeta sufre escasez de agua y las proyecciones para el 2050 es que dicha escasez afectará a dos tercios de la población mundial, estimada en 9.600 millones para esta época, dado el uso excesivo de recursos hídricos que se requerirá para la producción de los alimentos y la energía que demandarán el incremento de la

población mundial (*Informe "Hacia un futuro con seguridad hídrica y alimentaria", elaborado por la FAO*).

A lo anterior hay que sumarle todo lo relacionado con los **servicios ambientales**, entre los cuales se cuenta la regulación del gas atmosférico, la regulación del clima, del agua, la formación del suelo, la retención y control de los sedimentos, y el ciclo de los nutrientes, la producción de materia prima, los recursos genéticos, el tratamiento de la basura, la recreación y los servicios culturales, etc., Aunque es cierto que existen dificultades para valorar económicamente los servicios de los ecosistemas, dado su carácter complejo y multidimensional, la confirmación estadística del cambio climático a nivel global y el incremento de los desastres naturales asociados a este fenómeno que diariamente se registran en diversos lugares del globo terráqueo, han fortalecido la necesidad, pertinencia y oportunidad de las políticas públicas orientadas a lograr un mejor proceso de ordenación del territorio.

Dadas las características del territorio de Santander, la ordenación del territorio se constituye en una oportunidad para innovar en algunas líneas de negocio que incorporen el cálculo de la rentabilidad de inversiones para el mediano y largo plazo, en particular lo que tiene que ver con el establecimiento de **cultivos agroforestales y la producción y valoración de servicios ambientales**. Ello implica necesariamente un cambio en la mentalidad empresarial, pues hay que pasar, por ejemplo, de la cultura de la deforestación a una de cultivos agroforestales técnicamente manejados, de considerar los ecosistemas estratégicos como obstáculo al desarrollo de cierto tipo de actividades a visionarlos como grandes espacios productores de servicios ambientales, de una sobreexplotación del uso del suelo y su conversión en simples áreas de pastoreo para una ganadería extensiva, a una ganadería intensiva y estabulada, por ejemplo. Quizás, en el corto plazo resulte exótico plantear la posibilidad que como empresarios la actividad principal sea la de ser productores de agua, proveedores de oxígeno, captadores de CO<sub>2</sub>, o poseedores de innumerables bienes biodiversos susceptibles de transformación biotecnológica; pero estas serán inversiones visionarias para un futuro inmediato, pues en términos de tasas de retorno de capital, estas pueden ser iguales o superiores a las actuales inversiones en el sector minero-energético y lo más importante existen stocks de capitales internacionales que financian y apoyan este tipo de negocios y nacionalmente existen políticas marco que facilitan la ejecución de este tipo de proyectos.

Innovar y comenzar a transformar el actual modelo productivo de Santander, a partir del Ordenamiento Territorial constituye además una oportunidad para implementar algunas de las conclusiones de importantes estudios que se han hecho recientemente sobre el país. Uno de ellos es el del "Atlas de Complejidad de Colombia", coordinado por Ricardo Hausmann, director del Centro Internacional de Desarrollo de la Universidad de Harvard, que tuvo como objetivo "descubrir y aprovechar **nuevas posibilidades exportadoras**, en un caso, o nuevas producciones para el mercado doméstico, en el otro". Bajo la premisa que "el secreto del crecimiento sostenido consiste en aumentar la complejidad económica, es decir la habilidad para producir bienes y servicios que requieren capacidades y conocimientos más diversos y sofisticados", Hausman sostiene que el país tiene carencias de conocimientos productivos, pues no sólo sabe hacer muy pocas cosas, sino que las que hace, las hace muy simples; y en este sentido no se ampliarían las perspectivas de incrementar y diversificar el nivel de exportaciones, y por ende tampoco lograr un crecimiento sostenido en el mediano y largo plazo.

Igualmente contribuiría a solucionar en parte el problema de las brechas subregionales que existen en el Departamento que históricamente ha configurado un modelo de desarrollo territorial cuyas dos principales características son la concentración de la población y el desarrollo económico y las oportunidades en áreas específicas del territorio santandereano, particularmente en el Área Metropolitana de Bucaramanga y Barrancabermeja, áreas que ya concentran más del 60% de la población del territorio, producen la mayor parte del PIB departamental y cuentan con altos niveles de servicios sociales como educación y salud y la dotación de servicios públicos como acueducto y alcantarillado; mientras que en el resto del departamento avanza el despoblamiento, el envejecimiento de la población, la baja productividad y el escaso aprovechamiento de las potencialidades del territorio, además de las altas tasas de necesidades básicas insatisfechas. De hecho en el estudio de la “Misión sobre Equidad y Movilidad Social”, orientada por el Dr. Armando Montenegro, se llama la atención sobre el escaso impacto que ha producido los procesos de descentralización política y fiscal y de reformas estructurales, implementados en las últimas dos décadas, sobre el objetivo básico de alcanzar una **mayor equidad territorial** en el desarrollo departamental y por ende del país, pues independientemente de las variaciones del PIB per cápita que se han producido en los últimos años, el índice de bienestar territorial señala que las brechas regionales de capital humano, aislamiento económico, esfuerzo fiscal y carencias socioeconómicas no han disminuido significativamente y que ello se debe en buena medida con variables que tiene que ver con la **calidad de las instituciones** tales como la “presencia y capacidad del estado, gobernabilidad, imperio de la ley y monopolio de la violencia”. Se evidencia entonces que para cerrar las brechas subregionales y departamentales no basta con la simple transferencia de recursos financieros del centro a la periferia o de regiones desarrolladas a las de menor desarrollo, sino que hay que dotarlas de mayores capacidades institucionales para que puedan pensar y redireccionar su desarrollo en términos más competitivos.

Obviamente, esta perspectiva de explorar nuevos productos y servicios que contribuyan a mantener la dinámica del desarrollo económico regional en el futuro inmediato, implicaría la formulación de grandes macroproyectos, pues ni los cultivos agroforestales, ni la producción de bienes y servicios ambientales se pueden establecer a pequeña o mediana escala, por lo que serán necesarios implementar esquemas de asociación entre productores; y en el caso de los servicios ambientales, la misma la ley 1454 de 2011, ofrece la posibilidad de conformar Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) como entidades de derecho público conformadas por dos o más departamentos que guarden continuidad geográfica, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio; y a partir de esta figura, se podría considerar la conformación de ecorregiones con los departamentos vecinos de Norte de Santander, Boyacá, Cesar, Bolívar y Antioquia, pero al igual que en el caso anterior se tendrán que diseñar y ejecutar proyectos estratégicos que las hagan viables.

He ahí, uno de los tantos retos que tendremos que afrontar en el futuro inmediato.