



Región Administrativa de Planificación El Gran Santander

Retos y Desafíos para su consolidación

Jemay Mosquera Tellez
Cristhian Fernell García Lozano
Gendler Alexander Jaimes Gauta

**Región Administrativa de Planificación
el Gran Santander.
Retos y Desafíos para su consolidación**

Libro resultado del Proyecto de Investigación:
**“Lineamientos de desarrollo regional y gobernanza ambiental
para la Región Administrativa de Planeación El Gran Santander
en el mediano plazo”**

Región Administrativa de Planificación el Gran Santander

Retos y Desafíos para su consolidación

Jemay Mosquera Tellez
Cristhian Fernell García Lozano
Gendler Alexander Jaimes Gauta



Gestión Integral del Territorio
Grupo de Investigación **GIT**



Grupo de Investigación en
Ciencias Económicas y Empresariales



UNIVERSIDAD
DE PAMPLONA



Vicerrectoría de
INVESTIGACIONES
UNIPAMPLONA

Región Administrativa de Planificación el Gran Santander. Retos y Desafíos para su consolidación / Jemay Mosquera Tellez, Cristhian Fernell García Lozano y Gendler Alexander Jaimes Gauta -- Pamplona: Universidad de Pamplona. 2024.

125 p. ; 17 cm x 24 cm.

1. Procesos de planificación regional, 2. Procesos de planificación regional en Colombia, 3. La RAP El Gran Santander, 4. Aportes para la consolidación de la RAP El Gran Santander.

ISBN: 978-628-95228-0-8

© **Universidad de Pamplona**

Sede Principal Pamplona, Km 1 Vía Bucaramanga-
Ciudad Universitaria. Norte de Santander, Colombia.
www.unipamplona.edu.co
Teléfono: 6075685303

***Región Administrativa de Planificación el Gran Santander.
Retos y Desafíos para su consolidación***

Jemay Mosquera Tellez - *Investigador Principal*
Cristhian Fernell García Lozano - *Coinvestigador*
Gendler Alexander Jaimes Gauta - *Coinvestigador*

ISBN: 978-628-95228-0-8

Febrero de 2024

Colección Economía y Finanzas

© Sello Editorial Unipamplona

Rector: Ivaldo Torres Chávez Ph.D

Vicerrector de Investigaciones: Aldo Pardo García Ph.D

Jefe Sello Editorial Unipamplona: Caterine Mojica Acevedo

Diseño y Diagramación: Laura Angelica Buitrago Quintero

Aportes en ilustraciones y gráficas

Karen Yelixa Bautista Peña y Silvia Daniela Peñaloza Flórez

Esta publicación debe citarse como: Mosquera Téllez, J, García Lozano, C. F. y Jaimes Gauta, G. A. (2022). *Región Administrativa de Planificación El Gran Santander. Retos y desafíos para su consolidación*. 2ª ed., Sello editorial Universidad de Pamplona.
<http://repositoriodspace.unipamplona.edu.co/jspui/handle/20.500.12744/3634>

Hecho el depósito que establece la ley. Todos los derechos reservados. Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin permiso del editor.

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| Localización | 13 |
| Capítulo I. Procesos de planificación regional | 19 |
| 1.1 Fundamentación conceptual | 21 |
| 1.2 Ejemplos de planificación regional en el ámbito internacional | 30 |
| 1.2.1 Región de navarra, españa | 31 |
| 1.2.1.1. Sistemas Político y Ambiental | 32 |
| 1.2.1.2. Sistemas Social y Cultural | 33 |
| 1.2.1.3. Sistemas Económico y Tecnológico | 34 |
| 1.2.2. Region de Nuevo Cuyo, Argentina | 35 |
| 1.2.2.1. Sistemas Político y Ambiental | 35 |
| 1.2.2.2. Sistemas Social y Cultural | 36 |
| 1.2.2.3. Sistemas Económico y Tecnológico | 37 |
| Capítulo II. Procesos de planificación regional en Colombia .. | 41 |
| 2.1 Antecedentes | 43 |
| 2.2 Ejemplos de planificación regional en el ámbito nacional ... | 56 |
| 2.2.1 RAP Central | 58 |
| 2.2.1.1. Sistema Político y Ambiental | 58 |
| 2.2.1.2. Sistema Social y Cultural | 59 |
| 2.2.1.3. Sistema Económico y Tecnológico | 60 |
| 2.2.2 RAP Eje Cafetero..... | 61 |
| 2.2.2.1. Sistema Político y Ambiental | 61 |
| 2.2.2.2. Sistema Social y Cultural | 62 |
| 2.2.2.3. Sistema Económico y Tecnológico | 62 |
| 2.2.3 RAP Pacífico | 64 |
| 2.2.3.1. Sistema Político y Ambiental | 64 |
| 2.2.3.2. Sistema Social y Cultural | 65 |
| 2.2.3.3. Sistema Económico y Tecnológico | 65 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo III. La RAP el Gran Santander | 69 |
| 3.1. La RAP el Gran Santander a la luz de los Procesos de Ordenamiento Territorial de Santander | 71 |
| 3.2. La RAP el Gran Santander en el marco de los Planes de Desarrollo Departamental | 80 |
| 3.2.1 Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2020-2023 de Norte de Santander | 81 |
| Sistema Político | 81 |
| Sistema Tecnológico | 83 |
| Sistema Ambiental | 84 |
| Sistema Social | 84 |
| Sistema Cultural | 86 |
| 3.2.2. Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2020-2023 de Santander | 86 |
| Sistema Político | 86 |
| Sistema Tecnológico | 89 |
| Sistema Ambiental | 90 |
| Sistema Social | 90 |
| Sistema Cultural | 91 |
| 3.3. Análisis cualitativo | 92 |
| 3.4. Análisis cuantitativo | 93 |
| Sistema Social | 93 |
| Sistema Económico | 94 |
| Sistema Tecnológico | 94 |
| Sistema Político | 94 |
| Sistema Ambiental | 95 |
| Sistema Cultural | 95 |
| 3.5. Análisis interno de la RAP el Gran Santander | 95 |
| 3.5.1 Caracterización temática desde el enfoque sistémico | 96 |
| Sistema Político | 96 |
| Sistema Económico | 96 |
| Sistema Tecnológico | 97 |
| Sistema Ambiental | 97 |
| Sistema Social | 97 |
| Sistema Cultural | 97 |
| Análisis crítica | 98 |

| | |
|---|------------|
| Capítulo IV. Aportes para la consolidación de la RAP el Gran Santander | 101 |
| 4.1 Objetivos estratégicos | 104 |
| Objetivo Estratégico Político | 105 |
| Objetivo Estratégico Económico | 105 |
| Objetivo Estratégico Tecnológico | 105 |
| Objetivo Estratégico Ambiental | 106 |
| Objetivo Estratégico Social | 106 |
| Objetivo Estratégico Cultural | 106 |
| 4.2 Retos y Desafíos de la RAP El Gran Santander | 106 |
| Retos y Desafíos Políticos | 107 |
| Retos y Desafíos Económicos | 107 |
| Retos y Desafíos Tecnológicos | 107 |
| Retos y Desafíos Ambientales | 108 |
| Retos y Desafíos Sociales | 108 |
| Retos y Desafíos Culturales | 108 |
| Conclusiones | 111 |
| Bibliografía | 117 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | | |
|-----------|--|----|
| Tabla 1. | Visión del territorio desde el enfoque sistémico | 29 |
| Tabla 2. | Análisis comparativo de las regiones Navarra, España y Nuevo Cuyo, Argentina | 38 |
| Tabla 3. | Leyes de ordenamiento territorial | 50 |
| Tabla 4. | Normas para la planeación y ordenamiento territorial departamental | 52 |
| Tabla 5. | Extención de la RAPE | 58 |
| Tabla 6. | Análisis comparativo de las RAP Central, Eje cafetero y Pacífica | 66 |
| Tabla 7. | Comparativo del sistema ambiental entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander | 72 |
| Tabla 8. | Comparativo del sistema económico entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander | 74 |
| Tabla 9. | Comparativo del sistema tecnológico entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander | 76 |
| Tabla 10. | Comparativo del sistema social entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander | 77 |
| Tabla 11. | Comparativo del sistema cultural entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander | 78 |
| Tabla 12. | Comparativo del sistema político entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander | 79 |
| Tabla 13. | Resultado presupuestal incluyendo reservas presupuestales | 82 |
| Tabla 14. | Resultado presupuestal incluyendo reservas presupuestales | 89 |
| Tabla 15. | Síntesis comparativa de los Planes de Desarrollo Departamental | 92 |

ÍNDICE DE FIGURAS

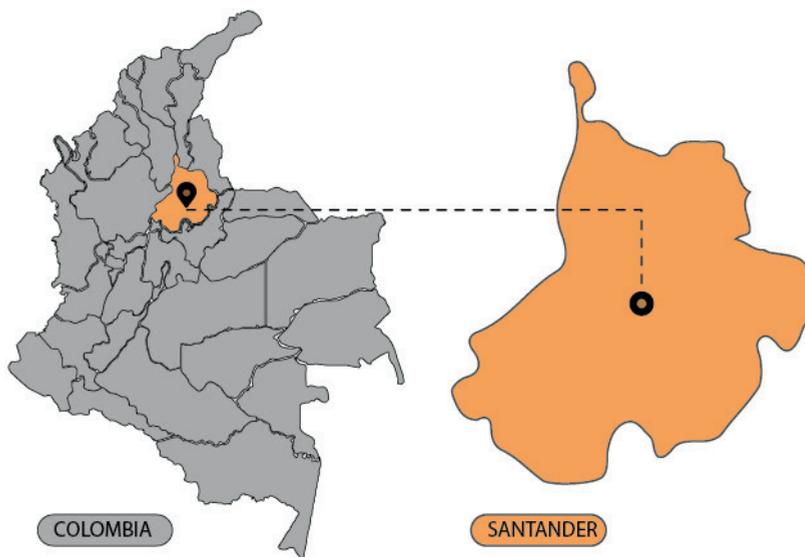
| | |
|---|-----|
| Figura 1. Ubicación Departamento Santander | 13 |
| Figura 2. Ubicación Departamento Norte de Santander | 14 |
| Figura 3. Relación con sectores y dimensiones de desarrollo | 25 |
| Figura 4. Enfoque y principios sistémicos del territorio | 26 |
| Figura 5. Desarrollo Territorial integrado | 27 |
| Figura 6. Enfoque y principios sistémicos del desarrollo territorial integrado | 28 |
| Figura 7. Ubicación Región de navarra, España | 32 |
| Figura 8. Ubicación Región Nuevo Cuyo, Argentina | 35 |
| Figura 9. Integración de la Ley 152 de 1994 con la RAP El Gran Santander | 54 |
| Figura 10. Integración de la Ley 388 de 1997 con la RAP El Gran Santander | 55 |
| Figura 11. Integración de la Ley 614 de 2000 con la RAP El Gran Santander | 55 |
| Figura 12. Integración de la Ley 1454 de 2011 con la RAP El Gran Santander | 56 |
| Figura 13. Región Administrativa y de Planificación en la Nación | 57 |
| Figura 14. Extensión Territorial de la RAPE Región Central | 58 |
| Figura 15. Regiones Administrativas y de Planificación conformadas en Colombia | 68 |
| Figura 16. Comparativo de los Planes de Desarrollo Departamentales | 93 |
| Figura 17. Componentes del proceso de planificación y gestión del desarrollo territorial | 104 |

LOCALIZACIÓN

La Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander se encuentra ubicada en el centro occidente de Colombia y comprende los departamentos de Santander y Norte de Santander, cuenta con una extensión de 52.185 km², correspondiente al 4,5% del territorio nacional, su población total supera los 3.500.000 habitantes y el aporte al PIB nacional es de aproximadamente 7%.

El departamento de Santander cuenta con una extensión aproximada de 30.537 Km², organizada en 87 municipios que albergan 2.280.908 habitantes y representada en una densidad poblacional de 74,69 Hab / Km², la cual se discrimina en una población urbana de 1.745.543 y una población rural de 535.365, correspondientes al 76,5% y 23,5% de la población total del departamento, respectivamente (TerriData, 2020).

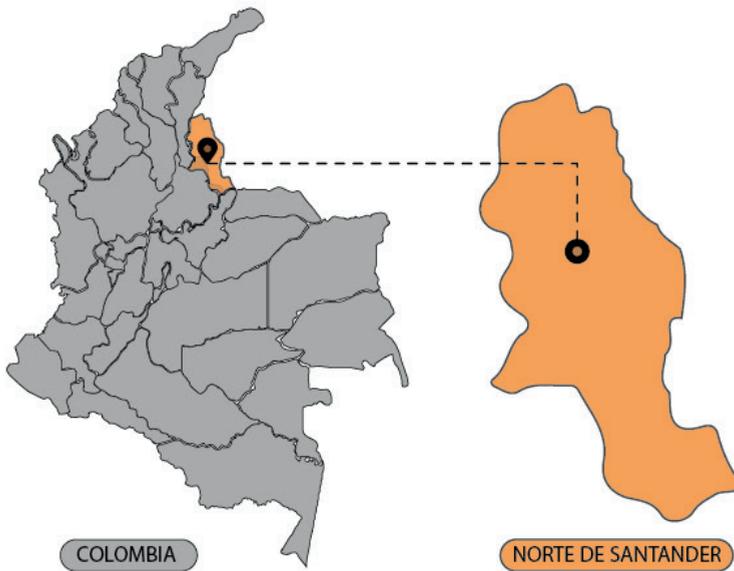
Figura 1
Ubicación Departamento Santander



Fuente: Elaboración propia

Por su lado, el departamento Norte de Santander cuenta con una extensión aproximada de 21.658 Km², organizada en 40 municipios que albergan una población de 1.620.318 Habitantes y representada en una densidad poblacional de 74,81 Hab/Km², la cual se discrimina en una población urbana de 1.282.673 y una población rural de 337.645, correspondientes al 79,16% y 20,84% de la población total del departamento, respectivamente (TerriData, 2020)

Figura 2
Ubicación Departamento Norte de Santander



Fuente: Elaboración propia

INTRODUCCIÓN

La planificación de un territorio debe ser considerada como una herramienta que direcciona los procesos de desarrollo de un país y sus diferentes regiones; sin embargo, en Colombia se evidencia una lenta incorporación de los procesos de planificación regional dada la prevalencia histórica de un carácter centralizado en sus políticas públicas y su organización administrativa, lo que ha conllevado a que la descentralización gubernamental, ratificada e impulsada por la Constitución Política de 1991 y respaldada por diferentes leyes, se encuentre en un estado incipiente de materialización.

Los avances en materia de regionalización, promovidos desde entidades ejecutivas del poder público como el Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible y el Departamento Nacional de Planeación, han tenido eco en algunos departamentos y han dado pie a la conformación de Regiones Administrativas y de Planificación, cuya intención es lograr su conversión en Regiones Entidad Territorial con potencial para reconfigurar la organización político-administrativa del país en términos de pertinencia y justicia territorial.

Al mismo tiempo, si bien cada una de las siete regiones conformadas a la fecha en Colombia, adelantan instrumentos y mecanismos para su consolidación y fortalecimiento de las dinámicas de desarrollo territorial en su circunscripción administrativa, se observa que persisten problemáticas, conflictos e inconsistencias de diversa índole, tales como desarticulación institucional, débil base económica, persistentes conflictos ambientales y marcadas injusticias socioespaciales y asimetrías territoriales, las cuales dificultan la obtención de resultados favorables.

Aunado a lo anterior, la tendencia a subvalorar o desconocer la importancia de una sólida fundamentación teórica y conceptual, y la

inexistencia de una política general de ordenamiento territorial que soporte procesos de planificación y gestión de largo plazo, impiden avanzar armónicamente en el deseado desarrollo regional que requiere el país.

Particularmente, la recientemente conformada Región Administrativa de Planificación El Gran Santander, iniciativa que une las voluntades de Santander y Norte de Santander para articular sus procesos de desarrollo departamental desde una perspectiva integradora, se encuentra en una condición embrionaria que demanda concentración de esfuerzos y unificación de criterios, en torno a objetivos comunes, que permitan sentar las bases para su fortalecimiento y consolidación.

De acuerdo con lo enunciado, el presente trabajo surge de la necesidad de fortalecer conceptual, metodológica y procedimentalmente el sistema urbano territorial de la recientemente creada Región Administrativa de Planificación El Gran Santander. La estructura metodológica del estudio se enmarca en un enfoque complementario, cuyo carácter cualitativo se apoya en aspectos cuantitativos de carácter documental y se desarrolla a partir de una estructura hermenéutica que permite caracterizar, analizar y sintetizar los aspectos más relevantes a considerar en la planificación y gestión de la región, los cuales responden a una secuencia lógica de conceptualización, contextualización y formulación, representada en fases metodológicas, herramientas de recolección y análisis de la información, y resultados esperados.

La articulación de los objetivos planteados con las fases metodológica y los resultados esperados dan como resultado un desarrollo procedimental estructurado en los siguientes capítulos: Procesos de planificación regional, Procesos de planificación regional en Colombia, La RAP El Gran Santander, y Aportes para la consolidación de la RAP El Gran Santander.

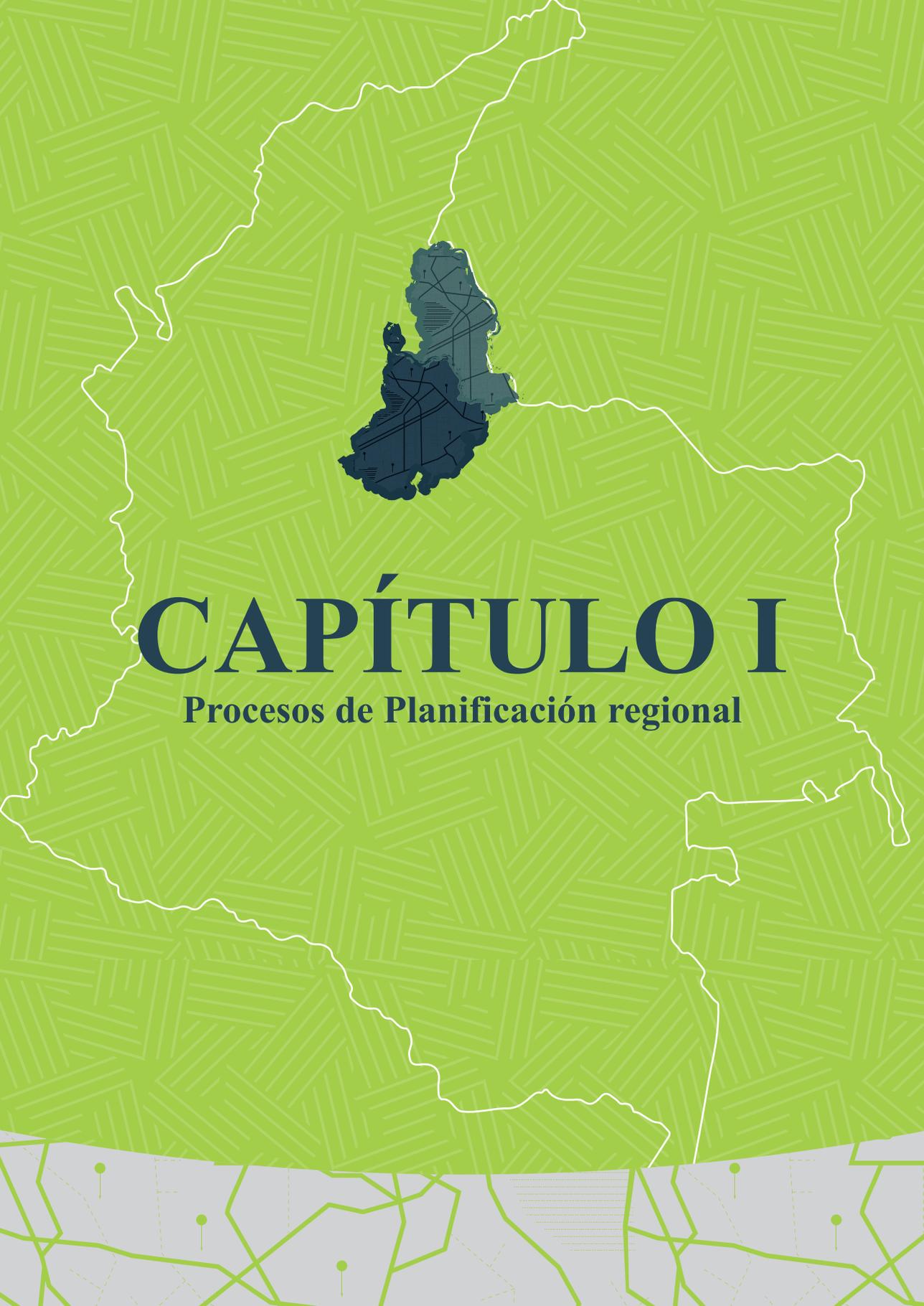
El capítulo I, Procesos de planificación regional, se orienta a establecer las bases teóricas y conceptuales relacionadas con tendencias emergentes de desarrollo territorial relacionadas con el enfoque sistémico y los sistemas complejos adicionalmente, presenta algunos ejemplos de planificación regional en el ámbito internacional de Europa y América Latina, los cuales se enmarcan en procesos de descentralización y relativa autonomía y se estudian desde el enfoque sistémico planteado al inicio del capítulo.

El capítulo II, Procesos de planificación regional en Colombia, se soporta en un análisis de información existente en entidades de orden público y privado, que permiten establecer los antecedentes de la regionalización en Colombia y analizar, desde el enfoque sistémico, algunas de las Regiones Administrativas de Planificación creadas a la fecha, de tal manera que ofrece una serie de aciertos y aspectos de mejora a tener en cuenta en el posterior desarrollo del trabajo.

El capítulo III, La RAP El Gran Santander, se compone de diferentes aspectos relacionados con el análisis externo de procesos de largo plazo de ordenamiento territorial llevados a cabo en Santander y su correspondencia con la RAP, e instrumentos de corto plazo de desarrollo territorial de los dos departamentos; y el análisis interno del documento técnico que soporta la conformación de la RAP, lo que posibilita la identificación de potencialidades y requerimientos de entorno regional objeto de estudio.

El capítulo IV, Aportes para la consolidación de la RAP El Gran Santander, comprende la articulación de los capítulos anteriores y está representado en una serie de retos y desafíos asociados a la planificación regional compartidos por los departamentos de Norte de Santander y Santander, que sirven de base para orientar un desarrollo regional integrado.

Por último, las conclusiones permiten evidenciar el cumplimiento de los objetivos planteados, resaltar los retos y desafíos de la integración regional de la Rap el Gran Santander y las tareas prioritarias para su fortalecimiento y consolidación.



CAPÍTULO I

Procesos de Planificación regional

PROCESOS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL

1.1. Fundamentación conceptual

Los avances que en las últimas décadas se demuestran en los enfoques y metodologías de desarrollo regional están orientados a optimizar la relación del ser humano con su propia existencia y proceso evolutivo, con los demás seres humanos y con el medio en el que se desenvuelve.

En ese sentido, emerge la posibilidad de alcanzar una articulación interdisciplinar que, en el marco de contradicciones y asimetrías socioespaciales, permita concebir ideas que aporten a la planificación territorial. En la tarea de analizar las nociones del desarrollo se asume la prevalencia de la relación ser humano naturaleza y las interacciones sociales y culturales entre los habitantes del entorno regional desde un enfoque sistémico que permita interpretar el territorio como una estructura flexible con capacidad de autoorganización, principios y propósitos, sistemas y subsistemas; y desde una aproximación dialéctica que posibilite el abordaje de contradicciones y cambios constantes de las dinámicas espacio temporales históricas y presentes, como base para la definición de retos y desafíos de la planificación regional en Colombia.

En la búsqueda de tendencias de desarrollo regional y local, se evidencian visiones sectoriales, tales como, desarrollo económico, social, humano, cultural, sostenible y tecnológico; y conceptos antagónicos, como por ejemplo desarrollo global y local, exógeno y endógeno, centralizado y descentralizado, de arriba/abajo y de abajo/arriba, cuyo origen subyace en el confrontamiento histórico de luchas sociales, económicas, culturales y políticas, a través de la pugna entre la clase obrera y el capital, entre el pensamiento humano y las fuerzas de

la naturaleza; además, es necesario tener en cuenta que las nociones reduccionistas dificultan la formulación e implementación de políticas, estrategias, programas y proyectos integrales acertados y efectivos.

Desde el enfoque eurocéntrico, se observa que a finales del siglo XVII se produjo un nuevo cambio tecnológico promovido por Francis Bacon, Rene Descartes e Isaac Newton que, desde una lógica crítica, otorgaba a la mente y la razón poderes absolutos para descomponer el todo en sus partes y resolverlo todo; mientras que la filosofía cartesiana dio origen a la revolución industrial desde una concepción mecanicista-tecnológica (ONU, 1992 y Mosquera y Flórez, 2013, citados pro Castillo Sarmiento, Suárez Gélvez, & Mosquera Téllez, 2017, pág., 352).

Al mismo tiempo, las filosofías orientales aportaron a visión más amplia de la realidad, más ecológica y armónica respecto a las tradiciones espirituales, lo que condujo a la necesidad de un lenguaje integrador que permitiera un vínculo organizado de lo heterogéneo y, por consiguiente, a la formulación, a mediados del siglo pasado, de la teoría general de los sistemas, aporte del biólogo Ludwig Von Bertalanffy que dio pie a la articulación de las ciencias exactas, ciencias sociales y demás ramas del conocimiento, como prerrequisito para el análisis de múltiples interacciones presentes en la realidad en correspondencia con la naturaleza histórico evolutiva del ser humano (Mosquera, 2007).

La teoría general de los sistemas, conjuntamente con diversas teóricas que fueron formuladas en la segunda mitad del siglo XX, sugiere adoptar una visión holística para la interpretación de la realidad y la gestión de conflictos inmersos en dicha realidad universal/local. (Castillo Sarmiento, Suárez Gélvez & Mosquera Téllez, 2017)

En cuanto a los enfoques del desarrollo regional, la orientación del desarrollo territorial estuvo asociada durante las últimas décadas a

un crecimiento económico, enmarcado en la lógica productiva y centralizada de los países con mayor poderío político y sólida base económica, lo que conllevó a la configuración de una tendencia global predominante que se empezó a consolidar durante el siglo XX. Así las cosas, el desarrollo económico, fue complementado con los enfoques de desarrollo exógeno y global (González Meyer & Micheletti, 2021).

El desarrollo exógeno se enfoca en el control político y económico del territorio para lograr inserción en mercados internacionales, a partir de aspectos asociados a demanda externa, acumulación de capital e innovación científica y tecnológica; mientras que el desarrollo global se ha convertido en un proceso de apertura externa y dominio económico con tendencia a su implantación global. Por lo tanto, si bien estos enfoques de desarrollo han permitido a los países industrializados disminuir desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, su repercusión en países en vía de desarrollo ha traído consecuencias negativas relacionadas con deterioro ambiental, exclusión y baja movilidad social, y pérdida de identidades culturales locales; lo que ha generado una serie de luchas y manifestaciones, apuestas y tendencias antagónicas frente a los enfoques globalizantes y en pro de la calidad de vida y la apropiación territorial, la economía solidaria y las capacidades locales, la protección ambiental y el uso adecuado de los recursos naturales para minimizar los conflictos de uso del territorio (Mosquera, 2006).

Dentro de las contratendencias se puede reconocer las siguientes: i) desarrollo social, el cual contempla variables institucionales y culturales, tales como eficiencia y transparencia en la gestión, lucha contra la burocracia y corrupción y una mayor cooperación entre fuerzas políticas; ii) desarrollo humano, el cual está orientado a la generación equitativa de oportunidades para satisfacer sus necesidades y expectativas sociales, iii) el desarrollo sostenible, entendido como la posibilidad de satisfacer las necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer las de las futuras generaciones, el cual se ha ido fortaleciendo mediante

la formulación de aspectos complementarios, tales como los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda 2030.

Uno de los enfoques que ha tenido aceptación y extensa aplicación al desarrollo territorial corresponde a la propuesta teórica y conceptual de Rolando García, quien incorpora los sistemas complejos desde una perspectiva inter y transdisciplinar y desde diferentes escalas del territorio (García, 2006, Rodríguez, 2017), aunque otros autores también han aportado a la formulación de metodologías y modelos para el desarrollo territorial en Latinoamérica (Pereira-Corona, Adame-Martínez, Rosete-Verges, & Alvarado-Granados, 2018).

Se llega entonces a la necesidad de concebir el desarrollo desde un enfoque holístico y sistémico, inter y transdisciplinar, como un proceso articulador e integrador que propenda por la unidad de lo diverso, por la distribución equitativa de oportunidades y beneficios y por la conservación de los recursos naturales, asumiendo la heterogeneidad y diversidad presente en el territorio, y reflejando además las potencialidades endógenas y las experiencias, exigencias y expectativas locales.

El enfoque conceptual y la estructura metodológica que se apropia en el desarrollo de la presente obra responde a estudios previos que han adelantado el grupo de investigación Gestión Integral del Territorio – GIT y el Grupo de Investigación en Ciencias económicas y Empresariales (GICEE) en torno al desarrollo territorial integrado. Dicho enfoque se soporta inicialmente en la noción global propuesta por las Naciones Unidas en la segunda mitad del siglo XX orientada a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad basado en la integración de los aspectos económicos, sociales y ambientales, como pilares del desarrollo (ONU, 1992).

Más adelante Hawkes (2001) “plantea la necesidad de incorporar la cultura como un pilar estratégico para el desarrollo sostenible, mien-

tras que para otros autores el término dimensión permite generar una visión más amplia de los subcomponentes que subyacen o conforman cada aspecto estratégico del desarrollo y, en lugar de lo cultural, proponen incorporar lo institucional” (Esty et. al., 2006; DNP, 2014b, p.2) como cuarto aspecto necesario para la comprensión de la realidad multidimensional del desarrollo.

Figura 3

Relación con sectores y dimensiones de desarrollo



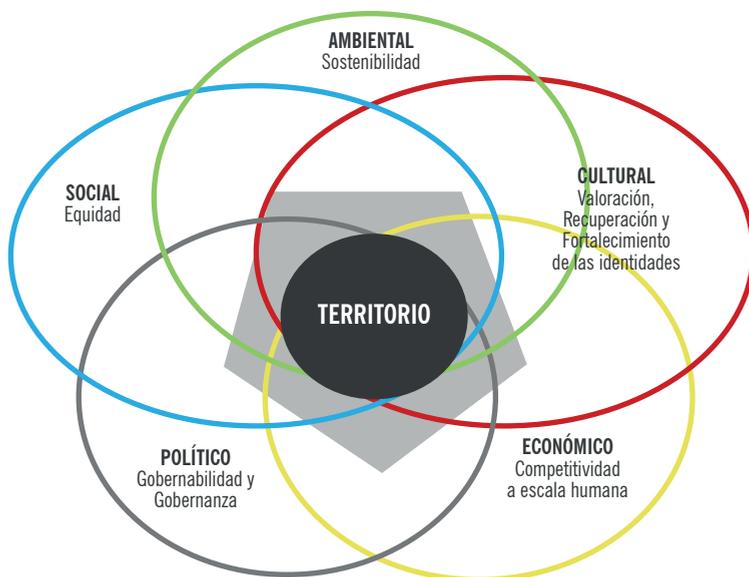
Fuente: DNP, 2014a, p.6

Paulatinamente, en el marco de la teoría general de los sistemas, los pilares dimensiones se han ido transformándose y adaptándose como *sistema*, en la medida que este término permite una interpretación holística e integral de los componentes estratégicos del territorio y de sus interacciones y complementariedades, como parte fundamental del desarrollo territorial.

De esta manera, en el Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) de Colombia incorpora desde finales del siglo pasado una visión sistémica del territorio compuesta por cinco sistemas, los cuales son

adoptados por muchos autores para la organización de los aspectos estructurantes del territorio (Colombia, MDE, 1997, p.24-26), los cuales fueron estructurados, organizados e implementados por el grupo GIT de la Universidad de Pamplona en la primera década del presente siglo durante la construcción de visiones de desarrollo sostenible en 10 municipios de Norte de Santander, en el marco del programa CERCA-PAZ de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GIZ desarrollado en el periodo 2009–2011 (Zuluaga, Mosquera, Gómez y Peñalosa, 2013).

Figura 4
Enfoque y principios sistémicos del territorio

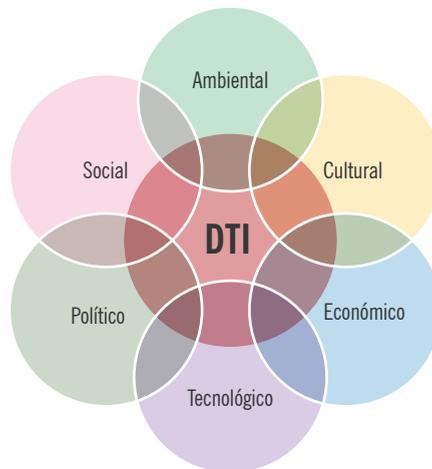


Fuente: Zuluaga et. al, 2013:126

Finalmente, dados los adelantos tecnológicos y la era denominada por muchos autores como cuarta revolución industrial Joyanes Aguilar (2017), es imperativo dejar de considerar a la tecnología como un subsistema del sistema económico y abordarlo como un sistema adicional que transversaliza los demás sistemas.

Así las cosas, desde los procesos adelantados por el grupo GIT, conjuntamente con el grupo GICEE y otros grupos de investigación de la Universidad de Pamplona, se propone la concepción que finalmente obtiene mayor relevancia, pertinencia y congruencia con los requerimientos del entorno y que considera que el territorio está compuesto por 6 sistemas interactuantes: sistema ambiental que soporta la estructura territorial y se orienta a la sostenibilidad y la adaptabilidad, el sistema social que permite abordar la interpretación equitativa e incluyente del ser humano en el entorno, el sistema cultural dirigido a la valoración y recuperación de las identidades locales, el sistema político administrativo soporte de la gobernabilidad y la gobernanza, el sistema económico que contempla la productividad y la competitividad como aspectos clave del desarrollo, y el sistema tecnológico que permea todas las actividades humanas desde la ciencia, la tecnología y la innovación. De esta manera, en el marco del Desarrollo territorial integrado, los tres sistemas ubicados en la parte inferior actual como base y dinamizadores del desarrollo territorial, mientras que los tres sistemas ubicados en la parte superior se convierten en el objetivo del desarrollo territorial.

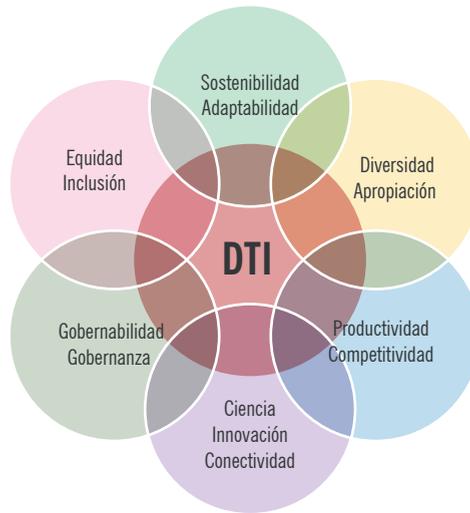
Figura 5
Desarrollo Territorial integrado



Fuente: Grupo GIT, UniPamplona, 2015

Figura 6

Enfoque y principios sistémicos del desarrollo territorial integrado



Fuente: Grupo GIT, UniPamplona, 2015

De acuerdo con lo enunciado, el ordenamiento territorial de la RAP El Gran Santander se debe enmarcar en 6 sistemas (ambiental, social, cultural, económico, político y tecnológico), los cuales se rigen por principios sistémicos que ayudan a la comprensión de cada sistema y a su articular con componentes transversales relacionados con infraestructura vial, equipamientos colectivos, espacio público y servicios públicos, entre otros, así como con las políticas, objetivos y estrategias de ocupación y manejo del suelo.

Tabla 1*Visión del territorio desde el enfoque sistémico*

| Sistema | Principios | Temas Estructurales |
|----------------------------|--|---|
| Social | Equidad Inclusión | De la pobreza y la desigualdad a la inclusión y la equidad, derecho al territorio y a la ciudad, diseño universal y accesibilidad. |
| Cultura | Diversidad Apropiación | Reconocimiento de los procesos de transculturización, recuperación de las identidades, construcción de alteridad y fortalecimiento de la resiliencia. |
| Ambiental | Sostenibilidad Adaptabilidad | Sostenibilidad, adaptabilidad al cambio climático y a la variabilidad climática, disminución de las vulnerabilidades y gestión del riesgo, naturaleza como sujeto de derechos, derechos colectivos y responsabilidades compartidas. |
| Económico | Competitividad Productividad | Productividad y competitividad a escala humana, inserción en los mercados nacionales e internacionales, atracción e incorporación de tecnología, estructuras económicas y entornos dinámicos. |
| Político Administrativo | Gobernabilidad Gobernanza | Fortalecimiento institucional y organizacional, empoderamiento de los actores protagónicos del desarrollo, planeación y democracia participativa, desarrollo de capacidades comunitarias |
| Tecnológico | Ciencia, Innovación y Conectividad | Articulación de procesos de ciencia, innovación y conectividad para el desarrollo integrado desde alianzas estratégicas con los actores clave del territorio, específicamente: Universidad – Empresa – Estado – Comunidad |

Fuente: Grupo de Investigación Gestión Integral del Territorio – GIT, UniPamplona, 2015

Finalmente, la concepción del desarrollo desde un enfoque holístico, sistémico e interdisciplinar, como proceso articulador e integrador que propenda por la unidad de lo diverso y asuma la heterogeneidad y diversidad presente en el territorio, puede contribuir a optimizar la distribución equitativa de oportunidades y beneficios, aprovechar las potencialidades endógenas y las experiencias, exigencias y expectativas locales para revertir los conflictos de uso del territorio. Lo anterior, se constituye en una oportunidad para resignificar lo regional y sus interrelaciones, como reacción al carácter globalizante actual del desarrollo.

1.2 Ejemplos de planificación regional en el ámbito Internacional

Si bien la noción de región evidencia la existencia de una unidad conceptual, al mismo tiempo corresponde una categoría que posibilita evidenciar diferenciaciones espaciales y particularidades locales asociadas a un contexto físico con rasgos distintivos comunes relacionados con criterios de identidad cultural, ambiental, social, y/económica (Mateo- Rodríguez & Bollo-Manent, 2016, citados por Gaviria Ríos & Aristizábal Toro, 2020).

En ese sentido, la aproximación a la región puede ser del orden internacional con afinidades predominantemente políticas y económicas, tales como el Grupo de los Siete (G-7), la Unión Europea (UE), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); y del orden nacional con atributos comunes ambientales, culturales, sociales, económicos y políticos, pero con una marcada diferenciación de acuerdo con su ubicación continental, según la cual las regiones europeas se caracterizan por estar enmarcadas en procesos de descentralización y relativa autonomía, mientras que en América Latina las regiones se identifican por una marcada centralización del estado y una escasa autonomía.

Para el caso del presente estudio, la circunscripción territorial del enfoque regional se centra en la regionalización del orden nacional que muchos países de diferentes continentes han adoptado con el fin de superar desigualdades territoriales que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), surgen a raíz de limitados procesos de planificación integral y multiescalar (CEPAL, 2019).

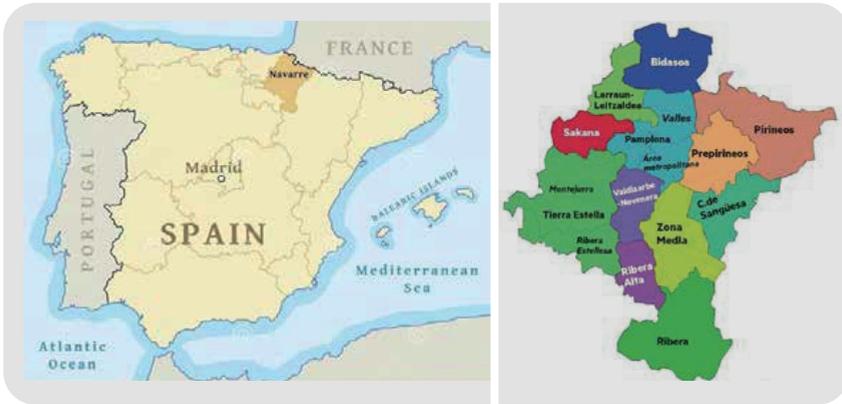
Dentro de los estudios de caso, se considera conveniente revisar y realizar un análisis comparativo en dos regiones ubicadas en un país europeo y un país suramericano, las cuales corresponden a la Región de Navarra en España y la Región de Nuevo Cuyo en Argentina, las cuales presentan relativa autonomía gracias a que la forma de gobierno de cada país que en el caso de España corresponde a una Monarquía Constitucional articulada a un Estado Social y Democrático de Derecho y, en el caso de Argentina a un carácter Representativo, Republicano y Federal.

Para asegurar coherencia con el enfoque sistémico propuesto en el capítulo anterior, las características de las regiones objeto de estudio se organizan desde dicha perspectiva, teniendo en cuenta que la posibilidad de articular o integrar algunos sistemas de acuerdo con la disponibilidad de información.

1.2.1 Región de Navarra, España

Región ubicada al Norte de España, al occidente de los Pirineos, donde comparte un límite fronterizo de 163 kilómetros con Francia, cuenta con 10.391,08 km², limita al Este con la región de Aragón, por el Sur con las regiones de Aragón y La Rioja, y por el Noroeste con la región Euskadi o País Vasco.

Figura 7
Ubicación Región de Navarra, España



Fuente: Tomado de <https://n9.cl/comunidadautonomanavarra> y <https://n9.cl/administracionnavarra>

1.2.1.1. Sistemas Político y Ambiental

Navarra está compuesta por 272 municipios y su capital es Pamplona. Al mismo tiempo, su estructura también contempla comarcas, concejos, comunidades, mancomunidades de ayuntamientos y mancomunidades de planificación general. El gobierno se encuentra organizado por los departamentos de Desarrollo Económico; Derechos Sociales; Hacienda y Política Financiera; Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia; Relaciones Ciudadanas e Institucionales; Educación; Salud; Cultura, Deporte y Juventud; y Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local, lo cual evidencia una estructura robusta que permite responder a necesidades sistémicas del territorio. Sin embargo, aún existen debilidades relacionadas con la articulación efectiva de esfuerzos en diferentes niveles de organización territorial, la concentración de población urbana y la diversificación de la producción regional.

Las características ambientales están representadas en una diversidad geomorfológica y, bioclimática correspondiente a tres subregiones de Montaña (Navarra Húmeda, Valles Pirenaicos y Cuencas Prepirenaicas), Zona Media (Tierra Estella y Navarra Media Oriental) y Ribera (Ribera Estellesa y Ribera Tudelana), las cuales permiten observar gran variedad de paisajes, ecosistemas estratégicos, fauna y flora (<http://www.navarra.es>). Al mismo tiempo, no es posible evidenciar el aprovechamiento del potencial ambiental en correspondencia con otros sistemas del territorio.

1.2.1.2. Sistemas Social y Cultural

La población de Navarra es de aproximadamente 640.000 hab. y la densidad es cercana a 61.61 hab/km², presenta un bajo crecimiento demográfico y concentración de la población en Pamplona y su área metropolitana con el 30.7% del total de la población, así como en las cabeceras de comarca, mientras que 251 municipios, correspondientes al 92,28% del total de municipios, presentan una población menor a 5.000 hab., lo cual se refleja en una disminución paulatina de población campesina, concentrada principalmente en núcleos rurales. Además, la región es receptora de inmigrantes (<http://www.navarra.es>). Cabe destacar que la información social de la región corresponde fundamentalmente a aspectos sociodemográficos y de población, mientras que aspectos, tales como salud, educación y seguridad, se encuentran fragmentados por entidades territoriales de menor escala.

Las características culturales reflejan la existencia de iniciativas orientadas a la salvaguarda del patrimonio material e inmaterial, representado tanto en edificaciones, retablos, pinturas y orfebrería, como en festivales de música y danza, encuentros y exposiciones, festividades y gastronomía, costumbres y tradiciones arraigadas, las cuales se han fortalecido recientemente con el aumento de la infraestructura de soporte (<https://www.red2000.com/spain/region/1r-navar.html>). Sin embargo, a pesar de los aspectos positivos evidenciados, la gestión

cultural no se encuentra directamente relacionada con otros sistemas del territorio.

1.2.1.3. Sistemas Económico y Tecnológico

El aporte al PIB ubica a la región e navarra como la 15ª economía del país y el PIB per cápita es superior al promedio nacional y se ubica en el 3º puesto en el marco de las Comunidades Autónomas (<http://www.navarra.es>). Al igual que la población, los ejes de actividad económica se concentran alrededor de Pamplona y algunas cabeceras de comarca, aunque se observan tendencias hacia la conformación de polígonos industriales como elementos estructurantes apoyados en la conectividad que ofrecen algunos ejes de comunicación (http://www.upv.es/contenidos/CADIVALT/info/Observaciones_Territoriales_Navarra.pdf) . Al mismo tiempo, la despoblación del entorno rural hace que el sector agrícola asociado históricamente a tradiciones arraigadas, pierda vigencia.

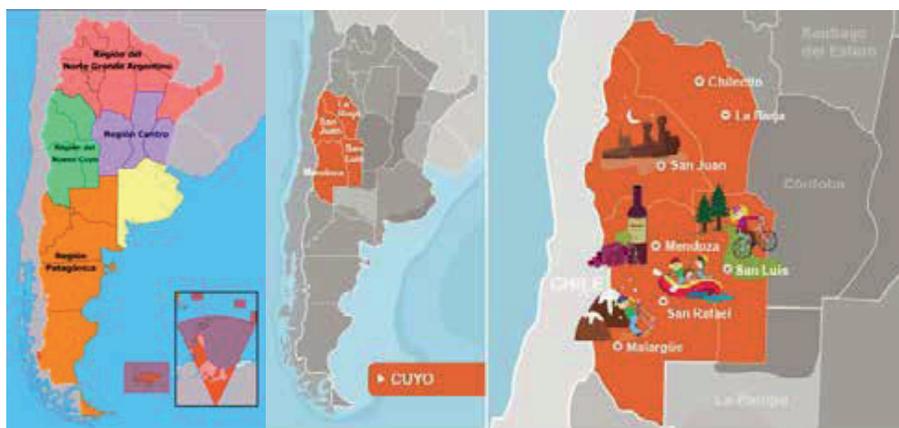
En lo que corresponde a desarrollo tecnológico, la región cuenta con un clúster especializado en tecnologías-punta y servicios básicos complementarios, el Parque de la Innovación de Navarra, orientado a I+D+i, desarrollo sostenible y calidad de vida con enclaves en energía y medio ambiente, bionanotec, biosanitaria y empresas innovadoras de base tecnológica (EIBT) (Gobierno de Navarra, 2010). Lo anterior, demuestra que el desarrollo tecnológico de la región se orienta a fortalecer principalmente el desarrollo económico del territorio, aunque también existen indicios de sectores emergentes en servicios complementarios.

1.2.2. Region de Nuevo Cuyo, Argentina

Región se encuentra ubicada en el centro oeste de la República Argentina y abarca tradicionalmente las provincias de Mendoza, San Juan y de San Luis, así como eventualmente La Rioja, dadas sus similitudes culturales y su tradición histórica común. Se caracteriza por la prevalencia de un relieve montañoso de escasa vegetación, con particularidades climáticas desérticas, y por una actividad económica predominantemente vinícola que la convierte en la principal zona productora de vinos de Sudamérica. (https://www.mininterior.gov.ar/-municipios/gestion/regiones_archivos/Cuyo.pdf).

Figura 8

Ubicación Región Nuevo Cuyo, Argentina



Fuente: Tomado de <https://n9.cl/comunidadautonomanavarra> y <https://n9.cl/administracionnavarra>

1.2.2.1. Sistemas Político y Ambiental

La Región de Cuyo dispone la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de Mendoza, el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de San Juan y la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia de San Luis, las cuales buscan disminuir la

concentración de la población y las desigualdades en el territorio, consolidar la urbanización, actualizar el valor de la propiedad y reducir la vulnerabilidad ambiental, pero al mismo tiempo su visión provincial y municipal no comprende la integralidad del enfoque regional, razón por la cual se requiere implementar procesos de articulación multiescalar (Luoni & Calero, 2018).

En cuanto al sistema ambiental, la región se destaca por tener un relieve altamente montañoso hacia el oeste, representado por la Cordillera de los Andes, compuesta a su vez por la Cordillera Principal, divisoria de aguas y límite con Chile, incluye el cerro Aconcagua, el más alto de toda América con casi 7000 m, el monte Pissis, de 6792 m y el cerro Mercedario, de 6770 m,; Cordillera Frontal, paralela a la principal y compuesta por varios cordones independientes; y Pre cordillera de Mendoza y San Juan, con predominio de planicies que entran en contacto con la llanura pampeana y se componen de varios cordones serranos aislados, mesetas y volcanes. El clima seco y los inviernos fríos benefician al desarrollo de la vida y, en los veranos, pese al calor, la altura donde se sitúan los cultivos favorece su calidad para la elaboración de vinos, valorados internacionalmente. En la franja de los Andes, durante todo el año puede apreciarse gran calor durante el día y heladas durante la noche, con presencia adicional del Zonda, viento cordillerano agudo y particular de esta región, que se ocasiona especialmente en invierno. Además, la región cuyana ha resistido a lo largo de su historia numerosos terremotos, ya que se encuentra en una zona de alta intensidad sísmica. (<https://www.ecured.cu/Cuyo>)

1.2.2.2. Sistemas Social y Cultural

En la región resalta la Ciudad de Mendoza, cuya aglomeración corresponde a la cuarta unidad poblacional más importante de la nación con más de 1.000.000 de hab; San Juan y su conurbación que representan la décima unidad poblacional del país con más de 450,000 hab; y

San Luis y su conurbación, como el tercer núcleo urbano de la región, con una población cercana a 200.000 hab. Es necesario resaltar que, al igual que en la región de Navarra, España, prima información sociodemográfica y de población, y los demás aspectos sociales hacen parte de entidades territoriales de menor escala como provincias y municipios.

La cultura y la identidad regional guarda correspondencia directa con la industria vitivinícola que funge como motor de la economía regional y se evidencia tanto en costumbres y tradiciones, como en edificaciones, bodegas y viñedos asociadas al cultivo de la vid y a la producción del vino (Moretti-Baldín, 2008). Al mismo tiempo, no se evidencia una gestión cultural que aproveche el potencial existente para fortalecer los demás sistemas del territorio.

1.2.2.3. Sistemas Económico y Tecnológico

Una de las actividades más importantes es el cultivo de uva o vid y la fabricación de vinos, razón por la cual las políticas privadas y públicas están más orientadas al mercado mundial que al nacional. La región de Cuyo reconocida por la excelencia de sus uvas y su producción vitivinícola, mientras que en las provincias de Mendoza y San Juan se centraliza el mayor porcentaje de bodegas y viñedos del país, aunque debido a las condiciones climáticas, máximamente áridas, es necesario el riego y rodear los terrenos cultivados con vid por árboles cuya función es frenar los vientos cordilleranos. De otro lado, la región aprovecha la existencia de elementos naturales para el desarrollo turístico, entre los que se destacan montañas, paisajes, santuarios, valles y arroyos, los cuales se apoyan con centros turísticos, hosterías y cabañas. (https://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/regiones_archivos/Cuyo.pdf).

Adicional a la producción de uva, la producción agrícola se relaciona con aceituna, ajo, ciruela, durazno, damasco, cebolla, zanahoria, cereza, orégano, maíz para choclo, lechuga, sorgo, soja y avena;

mientras que la ganadería está representada en bovinos, ovinos, caprinos, pavos, perdices, pollos, caracoles, chinchillas, codornices y ñandúes. Además, la región cuenta con áreas de explotación y exploración de petróleo, reservas de gas, extracción de rocas, salinas, mármol ónix y oro, y un lugar importante es ocupado por la industria productora de cales, cemento, silicio, ferro silicio, carburo de calcio, carbonato de calcio, precipitado y cerámica, lo cual lo convierte en un sector para la inversión (https://www.mininterior.gov.ar/municipios/gestion/regiones_archivos/Cuyo.pdf).

Tabla 2

Análisis comparativo de las regiones Navarra, España y Nuevo Cuyo, Argentina

| Sistema | Navarra, España | Nuevo Cuyo, Argentina |
|----------------|---|--|
| Ambiental | Elementos naturales estratégicos asociados a la protección y conservación. | Elementos naturales estratégicos asociados al desarrollo ecoturístico. |
| Político | Descentralización y autonomía con estructura gubernamental robusta e integral y retos asociados a la gobernanza multinivel. | Descentralización con estructura normativa municipal y provincial, y desafíos frente al enfoque regional y la planificación multiescalar. |
| Social | Concentración de población urbana y despoblamiento del campo con disminución de dinámicas agrícolas. | Concentración de población urbana y despoblamiento del campo a pesar de la diversidad de producción agrícola. |
| Cultural | Diversidad cultural e identidad regional desarticulada de otras dinámicas humanas. | Identidad cultural a partir de la producción vitivinícola con baja repercusión sistematizada respecto a su relación con otros sistemas del territorio. |
| Económico | Polígonos industriales complementados con mediana y pequeña | Producción vitivinícola complementada con producción agropecuaria diversa. |

| Sistema | Navarra, España | Nuevo Cuyo, Argentina |
|--|--|---|
| | industria relacionada con producción agropecuaria. | |
| Tecnológico | Clúster especializado en tecnologías-punta y escasa información sobre la transversalización de la tecnología en los demás sistemas del territorio. | Tecnificación de producción agrícola, explotación combustibles fósiles y minerales, y escasa información sobre la transversalización de la tecnología en los demás sistemas del territorio. |
| RELACIÓN | | |
| <p>Las dos regiones responden a particularidades locales con orientación a favorecer algunos sistemas (ambiental, económico y tecnológico), subvalorar la importancia estratégica del sistema político en los procesos de planificación y desarrollo regional, y tendencia a relegar el sistema social y el cultural en término de su importancia para la región, lo cual se evidencia en desigualdades y asimetrías territoriales, y bajo aprovechamiento de las potencialidades en función de los demás sistemas del territorio.</p> | | |
| DIFERENCIAS O ASPECTOS DE MEJORA | | |
| <p>Las dos regiones reconocen sus potencialidades y debilidades en el sistema político y, por lo tanto, orientan sus esfuerzos a la formulación e implementación de procesos de planificación multiescalar, políticas diferenciales de ordenamiento territorial con mayor participación de las comunidades, gobernanza multinivel y multifuncionalidad rural, biodiversidad del paisaje local y minimización de las asimetrías territoriales.</p> | | |

Fuente: Elaboración propia

El resultado del análisis de los procesos de regionalización en el ámbito internacional denota claramente que el concepto de región enunciado por Mateo-Rodríguez & Bollo-Manent (2016) y Gaviria Ríos & Aristizábal Toro (2020), como unidad territorial conceptual con características físico espaciales y sistémicas comunes, es insuficiente para disminuir las desigualdades territoriales y asegurar una planificación integral en diferentes escalas de aproximación al territorio (CEPAL, 2019).

Por lo tanto, la concepción de región debe ser complementada con nociones asociadas a la participación democrática y la descentralización, generalmente incluidas a nivel constitucional, pero que presentan ciertas limitaciones en su implementación y efectividad real, según condiciones continentales o nacionales propias de tendencias del desarrollo global y exógeno, frente a las cuales surgen alternativas de desarrollo endógeno y local.

Si bien la descentralización es más marcada en los países del continente europeo, a nivel latinoamericano también se observan escenarios emergentes de desarrollo regional que promueven la independencia política y de recursos, aunada a la participación activa de las comunidades, como prerequisites que pueden ser garantes de una autonomía relativa o plena de las regiones y actúen como fundamento de políticas diferenciales de ordenamiento territorial que respondan a las vocaciones y características propias de lo local, disminuyan las competencias del Estado y promuevan la asociatividad multinivel (Mosquera y Bitar (2014).

A su vez, la combinación armónica de participación, descentralización y autonomía, genera las condiciones para que la región cuente con gobernabilidad, entendida como la capacidad de gobernar su circunscripción territorial, producto de la gobernanza, es decir de las interrelaciones de sus actores clave (Prats, 2003), de la exploración de alternativas para una adecuada planificación territorial con sentido colectivo y negociación de intereses (Velasco, 2014) y de la gestión de conflictos para gestión de políticas públicas (Niño & Arias, 2020).

A stylized map of Colombia is centered on a green background with a repeating geometric pattern. The map's outline is white. A specific region in the north-central part of the country is highlighted in a dark blue color and contains a network of white lines representing roads or infrastructure.

CAPÍTULO II

Procesos de Planificación en Colombia

PROCESOS DE PLANIFICACIÓN REGIONAL EN COLOMBIA

2.1. Antecedentes

Los inicios del proceso de ordenamiento del territorio colombiano subyacen en la Constitución Política de 1886, la cual estableció una estructura gubernamental de carácter central. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1910, mediante el Acto Legislativo N°3, se propuso promover el manejo de los bienes y servicios de los departamentos, es decir, que, aunque el país aún conservaba la figura de estado unitario, tenía también aproximaciones a una posible descentralización administrativa (Llanos, 2002). Más adelante, en 1945 y mediante el Acto Legislativo N° 1, se materializó el objetivo de continuar realizando un ordenamiento del territorio por medio de la división de la geografía nacional en “Departamentos, Intendencias y Comisarias; aquellos y éstas, en Municipios o Distritos Municipales” (Acto Legislativo 1 de 1945), además de denominar a Bogotá como un Distrito Especial y eliminar las provincias. A continuación, el Acto Legislativo N°1 de 1968 hizo referencia a la planificación y desarrollo Social.

Lo anterior, dio paso a una política nacional de planificación que, acompañada del Departamento Nacional de Planeación (DNP), promovió la planificación de los territorios por medio de los planes de desarrollo para algunas regiones. Por ejemplo, según (Barbosa, 2020), el Decreto 1306 de 1980 regló el artículo 3° de la Ley 61 de 1978, y el artículo 9° de la Ley 30 de 1969, sobre planes integrales de desarrollo para el Distrito Especial de Bogotá y para los municipios y centros urbanos mayores a 20.000 habitantes. No obstante, es necesario resaltar que, aunque las dinámicas de urbanización propias del siglo XX generaron cambios significativos en la estructura del desarrollo

territorial en Colombia, los procesos de planificación continuaron estando permeados por visiones reduccionistas que no han dado respuestas efectivas a las necesidades del entorno regional.

Un ejemplo de ello radicó en optar por una apuesta hacia el desarrollo urbanístico, práctica que generó especial interés a partir de la segunda mitad del siglo XX, dado el crecimiento urbano producto del desarrollo industrial y económico del país (Restrepo Ruiz, 2019, Pág.666). Lo anterior se cristalizó a través de planes reguladores contemplados en Ley 88 de 1947, y Planes Integrales de Desarrollo enmarcados en la Ley 61 de 1978 o Ley Orgánica de Desarrollo Urbano, los cuales dieron pie a la Ley 9 de 1989 o Ley de Desarrollo Urbano, con la consecuente prevalencia del desarrollo urbano sobre el desarrollo rural. (DNP, 2013).

Seguido a ello, la Ley 76 de 1985 instauró un sistema exhaustivo de planeación que dio paso a la creación de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES), como modelos de planificación regional para todo el país que, con el apoyo de los decretos 3083, 3084, 3085 y 3086, que permitieron formalizar la conformación de las regiones de planificación Orinoquía y Amazonas, Centro Oriente, Pacífico, Costa Caribe, Antioquia y Eje Cafetero y Bogotá, lo que conllevó nuevos procesos de descentralización que se establecieron en la Constitución Política de Colombia de 1991 y que permiten a los departamentos constituirse en regiones administrativas y de planificación (RAP) (Artículos 306 y 307).

Como se puede observar, antes de la Constitución Política de 1991 el país ya contaba con iniciativas de articulación municipal promovidas por instancias del orden departamental. Sin embargo, con la Constitución se dio un gran impulso al presentar la descentralización como objetivo nacional y dar un marco de acción para su avance (DNP, 2021).

En este punto es conveniente destacar que la Constitución Política de 1991 estableció al ordenamiento territorial como política de Estado e instrumento de planificación dirigido a asegurar un buen desempeño por parte de las entidades territoriales, aspecto que fue atendido por la Ley 388 de 1997 o Ley de Desarrollo Territorial, la cual sentó las bases para la planificación municipal por medio de los planes de ordenamiento territorial (POT). No obstante, los POT no solo tuvieron un marcado sesgo urbano producto de la legislación anterior, sino también inconsistencias significativas en el abordaje de las condiciones regionales, productos de no haber contemplado nociones supramunicipales en su formulación.

Al mismo tiempo, la Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 1. de junio de 1991 (Colombia), definió nuevos procesos de descentralización y determinó que la nación colombiana además de ser unitaria es también “descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales”, es decir, que la administración central del país le transfiera ciertas competencias a determinados entes territoriales para que se hagan cargo de su desarrollo y específicamente la Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 306. de junio de 1991 (Colombia) dicta que, “dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio” y que dicha Región Administrativa y de Planificación RAP tendrá por objeto principal el desarrollo económico y social del territorio en mención.

Dado lo anterior, empezaron a surgir los primeros modelos de asociatividad, por ejemplo, en 2001, Bogotá D.C. y el departamento de Cundinamarca plantearon la primera Región administrativa de Planeación RAP Bogotá-Cundinamarca (Documento Conpes N° 3256 de 003), por medio del cual se dictaron las normas y directrices que establecían la conformación de la RAP Bogotá – Cundinamarca. Más adelante, en 2002 surge un nuevo intento de asociatividad a través de una RAP que incluía los departamentos de Tolima, Nariño, Huila,

Caquetá, Putumayo y Cauca y que, según la Secretaría Distrital de Planeación (2014), se orientó a la competitividad e inserción en mercados internacionales, objetivo que no se cumplió dado que, a la fecha, no se ha presentado oficialmente como una RAP ante el Gobierno Nacional.

A pesar de los logros mencionados, asociados a procesos de planificación que no fueron pensados desde las divisiones políticas establecidas sino desde nuevas formas de asociatividad regional que aportaran en el fortalecimiento de las capacidades de cada una de las entidades asociadas de similares características económicas, socioculturales y poblacionales, en Colombia, según Rengifo (2033)

Los procesos de planificación a nivel estatal se presentaron en forma tardía, debido a la coyuntura de inestabilidad política y conflictos internos que tenía el país, otro de los factores que frenó el desarrollo y establecimiento de la actividad planificadora fue la escasez de recursos económicos, para iniciar proyectos que beneficien a la nación (pág. 34).

Además, según Cuevas (2011), las dinámicas de planificación no se pensaron desde las divisiones políticas establecidas sino desde nuevas formas de asociatividad que, frente a la ausencia de voluntad política, rivalidad entre poderes y falta de comunicación entre actores, entre otros aspectos, provocaron su estancamiento.

Así las cosas, sólo hasta la segunda década del siglo XXI y luego múltiples intentos fallidos, finalmente la organización territorial en Colombia se vio complementada por la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual articula se enmarca en principios de soberanía y unidad nacional para promover la relación entre la nación y las entidades territoriales a través de planes estratégicos y asociatividad multinivel.

De esta manera, los procesos de descentralización estatal promovidos históricamente desde diversos frentes, se vieron respaldados por la Ley 1454 y conllevaron a la formulación de más propuestas de regionalización a través de las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) contempladas en la Constitución Política de 1991, con la oportunidad de su posterior transformación en Regiones Entidad Territorial (RET) como herramientas de desarrollo territorial que pueden contribuir a la organización político-administrativa de la nación.

A partir de la LOOT, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) de Colombia y el Comité Especial Interinstitucional (CEI) de apoyo a la COT, definieron en el año 2013 lineamientos para que los departamentos pudieran llevar a cabo el proceso de ordenamiento territorial departamental (COT / CEI, 2013) y dos años más tarde la COT emitió el Acuerdo 10 de 2016 con directrices y criterios que orientan la formulación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). Posteriormente, el DNP, en un trabajo conjunto con el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), lanza un manual y una cartilla para la formulación de POD modernos (DNP / RIMISP 2017a, DNP / RIMISP, 2017b).

A continuación, con la Ley 1962 de 2019 o Ley de Regiones, por medio de la cual se busca operativizar el desarrollo regional en Colombia, se dictaron normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación y se establecieron las condiciones para su conversión en región de entidad territorial. Al respecto el gobierno nacional está consciente de que los procesos de regionalización posibilitan el fortalecimiento de economías de escala, la reducción de esfuerzos y recursos en todas las fases de la gestión pública, el aumento de las capacidades para la toma de decisiones, y la articulación de iniciativas para la construcción de infraestructura con parámetros de eficiencia, más allá de las posibilidades de cada ente territorial de acuerdo con sus competencia y capacidades político administrativas (DNP, 2021).

Actualmente, el país dispone de 9 RAP, dentro de las cuales se encuentra la recientemente aprobada por el Senado de la República en el mes de mayo de 2021 RAP El Gran Santander, producto del acuerdo de voluntades de los gobernadores de Santander y Norte de Santander y cuyos propósitos se enfocan en la “diversificación e internacionalización de la región, la protección de los ecosistemas y la promoción de la competitividad, conectividad, desarrollo regional” (RAP El Gran Santander, 2020, pág. 6). La RAP El Gran Santander surge las de la Ordenanza 046 del 02 de diciembre de 2020 de Santander y la Ordenanza 0017 del 21 de diciembre de 2020 de Norte de Santander.

Frente a estos procesos de integración regional que ratifican el compromiso del Congreso de la República en la descentralización y autonomía territorial (<https://fnd.org.co/sala-deprensa/sala-de-prensa/4865-congreso-de-la-rep%C3%ABblica-aprueba-creaci%C3%B3n-de-larap-el-gran-santander.html>), surgen múltiples interrogantes sobre enfoques metodológicos, fundamentación conceptual y modelos de desarrollo, entre otros aspectos estratégicos, que debe considerar la nueva RAP para su estructuración y posterior consolidación. Lo anterior, aunado a la desarticulación interinstitucional en materia de planificación departamental y la baja gobernanza de ecosistemas estratégicos compartidos que presentan un estado cada vez más crítico (CEPAL, 2019, CEPAL 2021), resaltan la importancia y pertinencia de contar con directrices de la planificación de la RAP El Gran Santander.

Uno de los aspectos a considerar radica en que no todos los departamentos han adelantado procesos de ordenamiento territorial, dado que, si bien la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial o Ley 1454 de 2011 determina la posibilidad de formular planes de ordenamiento departamental y proyectos estratégicos regionales de ordenamiento territorial, a la fecha, dicha ley no ha sido complementada y el país no dispone de una ley ordinaria que determine las características específicas de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD).

En ese sentido, la recientemente promulgada Ley 2200 de 2022, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los departamentos, hace referencia a los POD, pero no establece los procedimientos para la formulación, expedición y vigencia de los POD (Ley 2200 de 2000, Art. 15).

Por lo tanto, solo se cuenta con lineamientos de ordenamiento territorial departamental (COT / CEI, 2013), el Acuerdo 010 de 2016 de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) de Colombia, mediante el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la formulación de los POD (COT, 2016), y el manual para la formulación de POD, pero cuyo carácter no vinculante determina cierta aleatoriedad y diversidad en los componentes que hacen parte de los POD que han sido formulados recientemente.

Por el momento, la ausencia de lineamientos claros el direccionamiento de la RAP puede generar incertidumbre, mientras que las condiciones latinoamericanas caracterizadas por asimetrías territoriales que, según Varela (2020) son productos de baja productividad, precaria infraestructura básica, y baja calidad y escasa pertinencia de la educación, y que además, de acuerdo con la CEPAL, están representadas por falta de planificación, debilidad institucional, crecimiento con desigualdad, pobreza multidimensional, segregación espacial, altos índices de violencia y afectación ambiental (CEPAL, 2019), hacen más latente la necesidad de enfrentar los desafíos territoriales internos de la RAP El Gran Santander y su articulación con los compromisos asumidos por la agenda internacional de las Naciones Unidas en cuanto al sostenible.

A continuación, se presenta la relación de las principales leyes y normas que soportan los procesos de ordenamiento territorial y planificación regional.

Tabla 3
Leyes de ordenamiento territorial

| Normas | Descripción de la norma |
|------------------|--|
| Ley 152 de 1994 | Establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342, y en general por el artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. |
| Ley 388 de 1997 | <p>Armoniza y actualiza las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.</p> <p>Establece los mecanismos que permiten al municipio, como unidad básica de la organización territorial de la nación y en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.</p> |
| Ley 614 de 2000 | Establece mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los planes de ordenamiento territorial. |
| Ley 1454 de 2011 | <p>Desarrolla el alcance de los artículos 302 y 320 de la Constitución Política en materia de diversificación de competencias de las entidades territoriales, promueve la participación ciudadana y defiende la unidad nacional, a la vez que mantiene la integralidad y autonomía territorial.</p> <p>Establece que “La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial,</p> |

| Normas | Descripción de la norma |
|------------------|---|
| | <p>fomentar el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados de gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos”.</p> <p>Dicta las normas orgánicas para la organización política administrativa del territorio colombiano; enmarca en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; y establece los principios rectores del ordenamiento con un enfoque de asociatividad territorial que ha fortalecido los procesos de regionalización del país.</p> |
| Ley 1962 de 2019 | <p>Fortalece los procesos de desarrollo regional en Colombia, dicta normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación y establece las condiciones para su conversión en región de entidad territorial.</p> <p>Permite la formulación de proyectos estratégicos de carácter supramunicipal y supradepartamental para lograr mayor impacto en el territorio y la población.</p> |
| Ley 2200 de 2022 | <p>Dicta normas orientadas a la modernización de la organización y el funcionamiento de los departamentos, posibilita la configuración de nuevos departamentos y establece la necesidad de reglamentar los atributos más importantes para la elaboración y puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), en el ejercicio de su autonomía, competencias y manejo de recursos y responsabilidades constitucionales.</p> |

Fuente: Elaboración propia, a partir de DNP (2021)

Tabla 4*Normas para la planeación y ordenamiento territorial departamental*

| Normas | Descripción de la norma |
|-------------------------|---|
| Decreto 1222 de 1986 | Establece la expedición del Código de Régimen Departamental, en el marco de las funciones del departamento como entidad territorial; define condiciones para su creación, deslinde y amojonamiento; planeación departamental y coordinación de funciones nacionales; asambleas; gobernadores y sus funciones; bienes y rentas departamentales; contratos; personal; control fiscal; entidades descentralizadas; convenios interdepartamentales y disposiciones varias. |
| Decreto 2284 de 1994 | Adopta los consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) para la coordinación del proceso de conformación, por parte de los gobernadores de los departamentos correspondientes a la jurisdicción de la correspondiente región de planificación económica y social. |
| Ley 99 de 1993 | Establece la gestión para definir y garantizar la conservación de los sistemas naturales, en especial los páramos y bosques alto andinos del complejo Santurbán – Almorzadero en el departamento Norte de Santander ha sido un proceso técnico, legar y de participación social desarrollado entre CORPONOR, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación de Norte de Santander, los municipios y las comunidades. |
| Decreto 2372 de 2010 | <p>Establece la relación con el Sistema Nacional de las áreas Protegidas, propone los propósitos nacionales de preservación de la naturaleza, especialmente la diversidad biológica, buscando asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos naturales para mantener a la diversidad biológica, y garantizar la oferta de bienes y servicios para el bienestar humano.</p> <p>Establece que la reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, son obligaciones que corresponden a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.</p> |

| Normas | Descripción de la norma |
|---------------------|---|
| Decreto 264 de 2014 | En el departamento de Santander, de acuerdo con las disposiciones, lineamientos y directrices departamentales de Ordenamiento Territorial “Santander Transforma su Territorio” propone un modelo de desarrollo y de ocupación del territorio con base en la Visión Santander 2030 y con el propósito de disminuir el conflicto de uso de suelo. |
| Decreto 900 de 2020 | Establece la reglamentación parcial de aspectos relativos a los hechos regionales y al Plan Estratégico Regional PER, que relaciona las funciones de las Regiones Administrativas y de planificación, fijando las condiciones para su desarrollo, los instrumentos de planificación y facilitando el ejercicio de la gestión regional. Menciona que el artículo 306 de la Constitución Política creó las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) al disponer que "Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio". |
| Ley 2135 de 2021 | <p>Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las parteas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera, en desarrollo de los dispuesto en los artículos 9, 289 y 337 de la Constitución Política.</p> <p>Busca fomentar el desarrollo integral y diferenciado de los departamentos fronterizos, en articulación con las entidades del orden central y territorial competentes, para el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas, su fortalecimiento organizacional, institucional y comunitario, su integración territorial con el interior del país y con las zonas fronterizas de los países vecinos, para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de frontera en condiciones de equidad y ejercicio efectivo de la Soberanía Nacional.</p> |
| Ley 2200 de 2022 | Determina normas orientadas a asegurar la modernización organizacional y operativa de los departamentos, determinar sus competencias en el marco de la descentralización |

| Normas | Descripción de la norma |
|--------|--|
| | del Estado, garantizar su autonomía para planificar el desarrollo territorial supramunicipal y crear nuevos departamentos. |

Fuente: Elaboración propia a partir de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrolloterritorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-lagestion-territorial>

Finalmente, se presenta la relación de las principales leyes con la RAP El Gran Santander

Figura 9
Integración de la Ley 152 de 1994 con la RAP El Gran Santander



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

Figura 10

Integración de la Ley 388 de 1997 con la RAP El Gran Santander



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

Figura 11

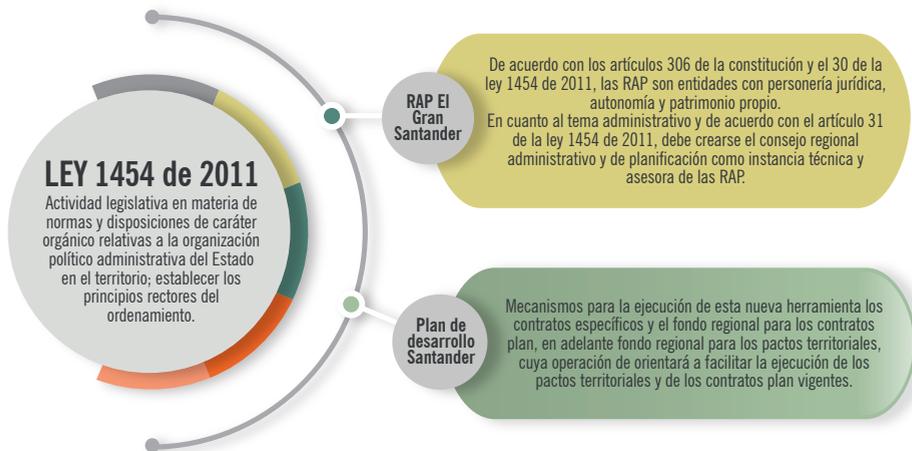
Integración de la Ley 614 de 2000 con la RAP El Gran Santander



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

Figura 12

Integración de la Ley 1454 de 2011 con la RAP El Gran Santander



Fuente: Elaboración propia a partir de varias fuentes

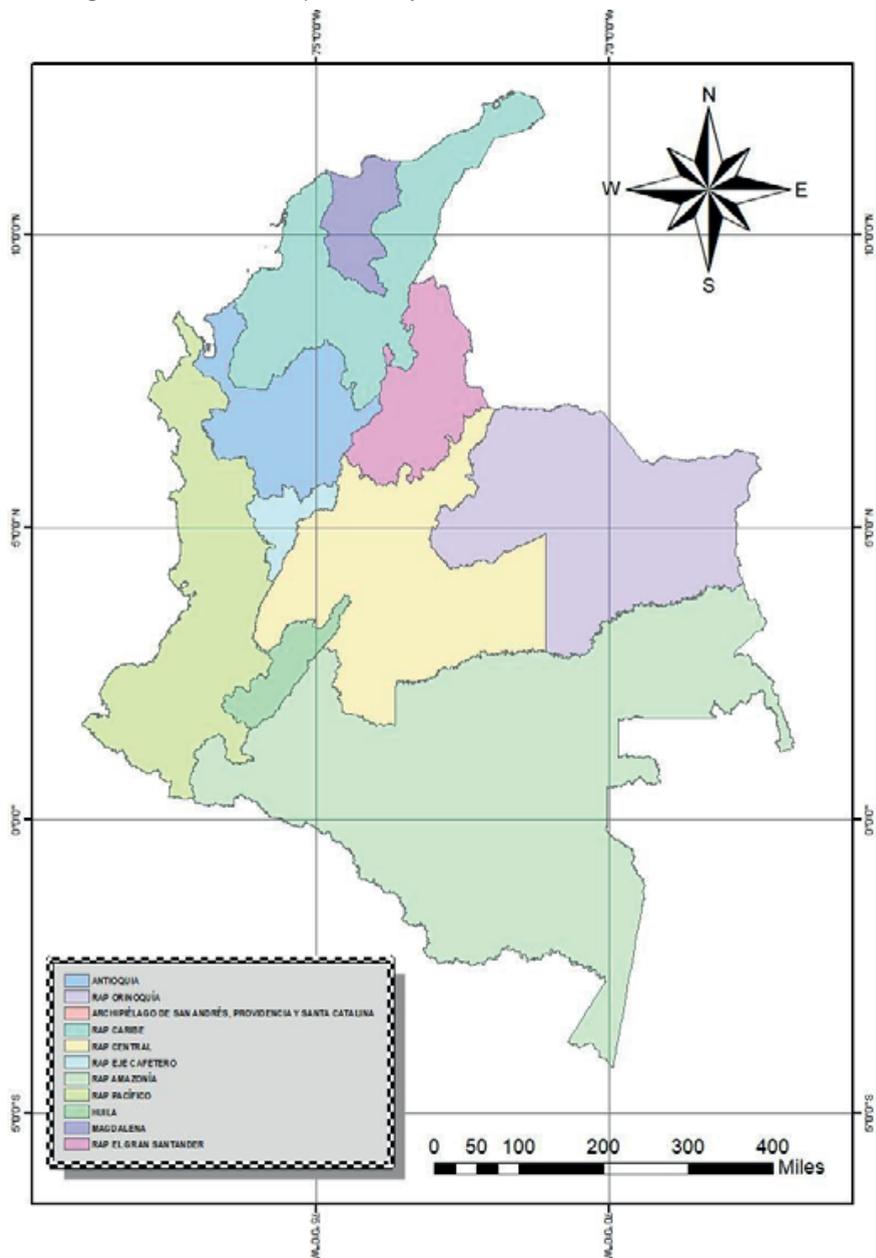
2.2 Ejemplos de planificación regional en el ámbito nacional

En los últimos años se han adelantado varias iniciativas que propende por fortalecer los procesos de integración regional como mecanismos para favorecer un abordaje integral y comprensivo frente a los retos que supone la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico y la competitividad, la movilidad, la dotación de infraestructuras y la gobernabilidad territorial, entre otras consideraciones.

En el marco del enfoque sistémico y de la disponibilidad de información existente, los aspectos relevantes de las regiones objeto de estudio se organizan e integran en sistemas combinados, de manera similar al estudio comparativo realizado en el capítulo anterior con las regiones de España y Argentina.

A continuación, se presentan las principales características de algunas RAP en Colombia, las cuales fueron definidas gracias a sus avances significativos en materia de planificación y que corresponden a la Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) Central, La RAP Pacífico y la RAP Eje Cafetero.

Figura 13
Región Administrativa y de Planificación en la Nación



Fuente: Elaboración propia a partir de (SHP DANE, 2018).

2.2.1. La Región Administrativa y de Planeación Especial (Rape)

CENTRAL

2.2.1.1. Sistema Político y Ambiental

Política y administrativamente, La RAPE Central, está compuesta por los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y el Distrito Capital, entidades territoriales que suman 316 municipios y cuya extensión representa 156.605 km², correspondientes al 13.7% de la superficie del país.

Tabla 5

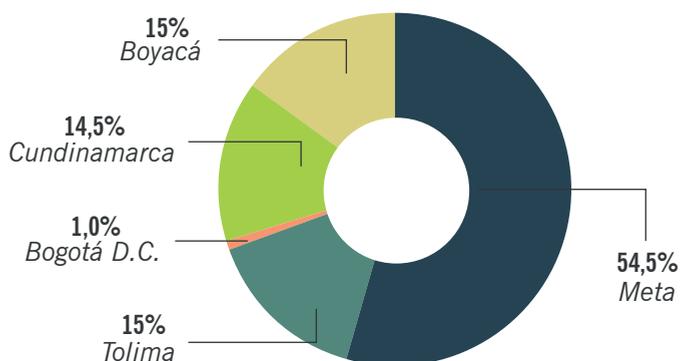
Extensión de la RAPE

| Entidad Territorial | Km ² |
|---------------------|-----------------|
| Boyacá | 23.189 |
| Cundinamarca | 22.632 |
| Bogotá D.C. | 1.587 |
| Tolima | 23.562 |
| Meta | 85.635 |

Fuente: Elaboración propia, a partir de APE Región Central (2014)

Figura 14

Extensión Territorial porcentual de la RAPE Región Central



Fuente: Elaboración propia a partir de RAPE Región Central (2014)

La RAPE corresponde a un esquema asociativo con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio, orientado a la gestión del desarrollo económico y social de la región. Se crea por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones autónomas regionales ambientales y busca consolidarse para el año 20230 como un territorio con equilibrio social, económico y ambiental, culturalmente diverso y globalmente competitivo e innovador. Lo anterior, se enmarca en 5 ejes estratégicos que comprenden a su vez proyectos e iniciativas que han sido incluidas en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales que la conforman.

El sistema político cuenta con el eje estratégico Gobernanza y Buen Gobierno, el cual contempla los siguientes aspectos: Lineamientos para el modelo de ocupación del territorio, Plan Estratégico de Desarrollo Regional, Escuela de alto gobierno regional, Fondo de la inversión regional y Gestión para el reconocimiento específico en el esquema de inversión nacional.

Además, si bien la capacidad administrativa y el índice de desempeño integral de la región son adecuado, se presentan asimetrías territoriales entre el territorio los territorios metropolitanos altamente urbanizados y el resto del área regionales.

En lo que respecta al sistema ambiental, la región cuenta con un eje estratégico de Sustentabilidad Económica y Manejo de Riesgos, el cual comprende la formulación del plan regional de manejo del recurso hídrico, la consolidación de corredor de conservación de paramos, la descontaminación del Río Bogotá y la ampliación del Plan Regional Integral de Cambio Climático a la Región Central.

2.2.1.2. Sistema Social y Cultural

“La región Central cuenta con una población aproximada de 13.000.000, correspondiente al 29% de la población del país. El siste-

ma social cuenta con el eje Seguridad alimentaria y desarrollo rural, cuyos objetivos centrales están dirigidos a mejorar la productividad rural, la dinamización de los equipamientos, la generación de valor agregado local y la consolidación de canales de comercialización mediante la implementación del Plan de Abastecimiento Alimentario de la Región Central. Al respecto, de acuerdo con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, RIMISP, la región Central resalta por el factor de condiciones básicas sociales asociadas a la oferta institucional en educación, salud y seguridad” (RIMISP, 2017).

De acuerdo con la información disponible, si bien la región cuenta con un potencial cultural significativo, los factores asociados al sistema cultural no están priorizados y los datos sólo pueden ser evidenciados en los instrumentos de planificación de cada componente territorial que hace parte de la RAPE.

2.2.1.3. Sistema Económico y Tecnológico

La Región Central genera el 40% de la riqueza nacional, con actividades, tales como industria, comercio y alquiler de vivienda, que registran mayor crecimiento y dinamismo. Es la región más competitiva de Colombia en términos de fortaleza económica, calidad de la mano de obra, finanzas públicas, capacidad institucional e infraestructura, lo cual la convierte en el principal mercado del país y líder en la exportación de bienes no tradicionales, aspectos que demuestran su grado de diversificación y el progresivo predominio de las actividades del sector servicios dentro de su economía.

Dentro de los ejes estratégicos asociados a los sistemas económico y tecnológico se encuentran Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos, y Competitividad y proyección internacional. El eje Infraestructura de transporte, logística y servicios públicos, está integrado por los siguientes componentes: Formulación del Plan

Regional de movilidad y transporte; Administración, recuperación y ampliación de los corredores férreos; Navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta; Sistema aéreo y portuario; y Gestión de conexiones viales de continuidad regional; mientras que el eje Competitividad y proyección internacional se encuentra integrado por el Plan Regional de movilidad y transporte Plan Regional para el fortalecimiento del sistema productivo; las Plataformas tecnológicas y de servicios complementarios; y la Transformación de la producción con visión regional y proyección internacional. En lo que respecta al sistema tecnológico, la información disponible indica que, si bien los aspectos asociados a dicho sistema no están desagregados, se evidencian debilidades en sofisticación e innovación (RIMISP, 2017).

2.2.2. La Región Administrativa y de Planeación (RAP) Eje Cafetero

2.2.2.1. Sistema Político y Ambiental

La RAP Eje Cafetero se encuentra en el suroccidente de Colombia y comprende el territorio de los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda que hasta 1966 correspondió al Viejo Caldas o Gran Caldas, y que históricamente ha estado asociado a la producción agrícola especialmente del cultivo del café y que ha marcado su devenir económico, social y cultural (Gaviria Ríos & Aristizábal Toro, 2020), aspecto que ha permitido la incorporación del departamento del Tolima a su estructura y su participación en la formulación del Plan Estratégico Regional (PER), desde el cual se busca garantizar la gobernabilidad de la región. (PER RAP Eje cafetero 2021-2033).

El objetivo principal de la RAP Eje cafetero para el 2033 está orientado a tener mayor autonomía, reducir las brechas sociales, mejorar el bienestar de sus ciudadanos, ser líder en competitividad económica y protección ambiental, al igual que un referente nacional de innovación, ciencia y tecnología, mediante la promoción y el impulso de la economía del conocimiento, la sostenibilidad del territorio y la

equidad, así como la consolidación de una región entidad territorial. El propósito es articular esfuerzos entre los cuatro departamentos para alcanzar objetivos de desarrollo económico, social, ambiental y tecnológico en los próximos 12 años.

2.2.2.2. Sistema Social y Cultural

De acuerdo en el Plan Estratégico Regional (PER) 2021-2023 y según proyecciones del DANE, los departamentos integrantes de la RAP Eje Cafetero aportan una población aproximada de 3.900.000 hab, de los cuales 1.027.314 corresponden a Caldas, 968.626 a Risaralda, 562.117 al Quindío y 1.343.898 al Tolima. La población total corresponde de la región corresponde a 7.6% del total del país, de los cuales 76,2% es urbana y el 23.8% rural. Al respecto, a pesar de las asimetrías en la distribución de la población, los aspectos sociales de salud, educación y seguridad cuentan con indicadores que superan el promedio nacional (PER RAP Eje cafetero, 2021).

En cuanto al sistema cultural, los departamentos de la región han adelantado la formulación e implementación de políticas públicas para la gestión del patrimonio cultural, el fortalecimiento de la Economía Naranja, la cual brinda la posibilidad de monetizar actividades relacionadas con la cultura dándoles la opción a los municipios y organizaciones de alcanzar beneficios económicos con sus proyectos como referidos al cine, teatro, industria editorial, discográfica y la pintura, entre otros. Sin embargo, a pesar del potencial asociado a la cultura cafetera, las iniciativas locales de carácter comunitario, privado y público para la salvaguarda del patrimonio, sigue siendo un desafío articular y ampliar tanto los esfuerzos como los recursos para el fortalecimiento de la gestión cultural (PER RAP Eje cafetero, 2021).

2.2.2.3. Sistema Económico y Tecnológico

La región, conformada por los departamentos de Caldas, Quindío, Tolima y Risaralda, ha sido una de los principales sustentos de la

economía colombiana, gracias a la importancia del café en las cuentas nacionales, y se ha convertido en un eje fundamental para la recuperación social y económica durante las crisis sufridas por el país en las últimas décadas.

La interrelación social, económica, logística y cultural existente entre los cuatro departamentos que conforman la RAP Eje Cafetero, permite la constante movilidad y 62 articulación de procesos para su desarrollo, creando condiciones de interdependencia para que el trabajo en pro del desarrollo humano, el crecimiento económico y el ordenamiento del territorio, pueda rendir frutos en el mediano y largo plazo.

La producción y comercialización del café sigue siendo para los departamentos de Quindío, Tolima y Risaralda un sector trascendental para el sostenimiento de su economía, ya que se ve reflejado en las cifras de exportaciones y en la vinculación productiva de miles de familias campesinas. Esta actividad se ha visto afectada por la crisis mundial de los años 80's del siglo pasado, lo cual condujo a la búsqueda de alternativas asociadas al fortalecimiento de las infraestructuras con tecnología e innovación, como la manufactura, la metalmecánica, la agroindustria, el turismo, el comercio, la producción alimentaria, el transporte, la logística, la salud y la educación, con resultados satisfactorios. De igual manera, otros aspectos negativos corresponden con los bajos precios del café en los mercados internacionales producto de la influencia de la pandemia generada por el covid-19 en la producción industrial, el intercambio comercial, la generación de empleos y los niveles de calidad de vida de la población (PER RAP Eje cafetero, 2021).

Por otro lado, el turismo y su articulación con los avances tecnológicos y sistemas de información, se ha convertido en uno de los frentes económicos que más evolución ha obtenido, lo que ha conllevado al fortalecimiento de la economía del conocimiento y permeado otros sectores, tales como gastronomía, transporte, hotelería, cultura, recrea-

ción, deportes, entretenimiento y diversión, a través de plataformas especializadas y habilidades de equipo humano.

2.2.3. La Región Administrativa y de Planeación (RAP) Pacífico

“La región del Pacífico, corresponde a la apuesta asociativa territorial de los departamentos Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, su objeto se basa para promover el desarrollo económico y social, la inversión y la competitividad regional; y su configuración marca un hito en la historia de la descentralización y el desarrollo territorial del país, en la medida que actúa como resultado un esfuerzo decidido de liderazgo basado en un esquema de planificación desde la base social, las comunidades las expresiones culturales, los procesos económicos y la riqueza de los recursos que caracterizan”. (RAP Pacífico, 2020)

2.2.3.1. Sistema Político y Ambiental

El objetivo principal de la RAP Pacífico consiste en definir el norte de gestión territorial a partir de las capacidades de gobierno para administrar, planificar la gestión pública basada en la democracia y la participación equilibrada de los actores del territorio en la toma de decisiones, para lo cual prioriza los beneficios a través de 5 ejes estratégicos con algunas ideas de sus proyectos incluidos en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales. En particular, el sistema político cuenta con el eje Gobernanza y gobernabilidad territorial, el cual comprende los siguientes aspectos centrales: Prácticas estables de buen gobierno, fortalecimiento de las finanzas públicas, recuperación de la legitimidad y la confianza institucional, mejoramiento de la capacidad de ejecución; Fortalecimiento de la participación ciudadana y protección de la autonomía política y cultural en cuento a la oposición; Creación de un territorio con acceso equitativo a bienes y servicios públicos; y Sustitución de cultivos de uso ilícito y de actividades económicas ilegales.

Por su lado, al sistema ambiental le corresponde el eje Sostenibilidad ambiental y ecosistémica, con sus respectivos componentes orientados a Realizar un manejo integral de la zona costera en el contexto de la gestión del riesgo y cambio climático; Gestionar integralmente el recurso hídrico, planificando las cuencas en el contexto de la gestión del riesgo y cambio climático; y Proveer los corredores verdes para la conservación, planificación del paisaje para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus bienes y servicios ecosistémicos.

2.2.3.2. Sistema Social y Cultural

El sistema social se orienta fundamentalmente al cierre de brechas sociales y a la democracia participativa e incluyente de todos los actores del territorio en la toma de decisiones; y está articulado con el eje Infraestructura y gestión del conocimiento, cuyo objetivo se orienta a dinamizar el desarrollo económico y la competitividad del Pacífico y posibilitar la integración social que permitirá el acceso a bienes y servicios a los habitantes de una región que se ha caracterizado por el aislamiento social, condiciones de ruralidad dispersa y bajos nivel de cobertura de bienes y servicios.

Por su lado, al sistema cultural le corresponde el eje Identidad cultural y paz territorial, dirigido a fortalecer la etnoeducación y la promoción de la riqueza y la diversidad cultural con miras a consolidar una impronta regional que goce de legitimidad social y se perfile como una herramienta para el desarrollo económico integral.

2.2.3.3. Sistema Económico y Tecnológico

El sistema económico cuenta con el eje Desarrollo económico colectivo e incluyente, el cual está dirigido a Superar la visión de los enclaves económicos y promover programas que fortalezcan encadenamientos, escalas y economías de aglomeración; y Emprender con

enfoque territorial e inclusión productiva. En ese sentido, la RAP Pacífico tiene por objeto promover un crecimiento económico sostenible e inclusivo, con generación de empleo de calidad, compartiendo las líneas de los ODS.

En cuanto al sistema tecnológico, si bien éste no cuenta con un eje específico, la región tiene en cuenta que el Acuerdo de Paz traza un camino para promover con más fuerza la economía agrícola, solidaria y cooperativa y una posible expansión del bio-comercio, así como la planificación y la promoción del desarrollo integral de las vocaciones y apuestas productivas según las características del territorio, a partir de la combinación de la gestión de asistencia técnica y capital financiero.

Tabla 6

Análisis comparativo de las RAP Central, Eje cafetero y Pacífica

| Sistema | RAPE Central | RAPE Eje Cafetero | RAP Pacífica |
|----------------|--|--|--|
| Ambiental | Elementos naturales estratégicos asociados a la protección y conservación. | Elementos naturales estratégicos asociados al desarrollo ecoturístico. | Elementos naturales estratégicos asociados a la protección y al desarrollo ecoturístico. |
| Político | Estructura gubernamental robusta e integral con retos asociados a la gobernanza multinivel | Estructura gubernamental cohesionada con retos asociados a la planificación multiescalar. | Estructura gubernamental en proceso de articulación con retos asociados a la gobernanza territorial multinivel. |
| Social | Concentración de población en el entorno metropolitano y despoblamiento del campo con industrialización de dinámicas agrícolas. Combinación de indicadores positivos y desigualdades sociales. | Concentración de población urbana y despoblamiento del campo a pesar de la diversidad de producción agrícola. Indicadores sociales superiores a la media nacional. | Iniciativas para disminución de desigualdades territoriales y brechas sociales, para articulación de esfuerzos a partir de vocaciones, capacidades, articulaciones y complementariedades |

| Sistema | RAPE Central | RAPE Eje Cafetero | RAP Pacífica |
|-------------|--|--|--|
| Cultural | Diversidad cultural e identidad regional desarticulada de otras dinámicas humanas. | Identidad a partir de la cultura cafetera con baja repercusión sistematizada respecto a su relación con otros sistemas del territorio y desafíos relacionados con articulación de esfuerzos y aumento de recursos. | Enfoque diferencial desde la diversidad cultural, geográfica y social como aspecto fundamental de visión de desarrollo, y configuración de clusters culturales. |
| Económico | Polos industriales complementados con mediana y pequeña industria relacionada con producción agropecuaria. | Producción cafetera complementada con producción agropecuaria diversa. | Proyectos estratégicos que promuevan la productividad y competitividad, la seguridad y soberanía alimentaria. |
| Tecnológico | Clústeres especializados en innovación y desarrollo tecnológico y polos industriales con escasa información sobre la transversalización de la tecnología en los demás sistemas del territorio. | Innovación tecnológica en servicios complementarios y tecnificación de producción agrícola, con escasa información sobre la transversalización de la tecnología en los demás sistemas del territorio. | Parques Científicos, Tecnológicos y de Innovación con enfoque sostenible y articulación de esfuerzos para la configuración de un ecosistema regional de Ciencia, Tecnología e Innovación -CTeI |

RELACIÓN

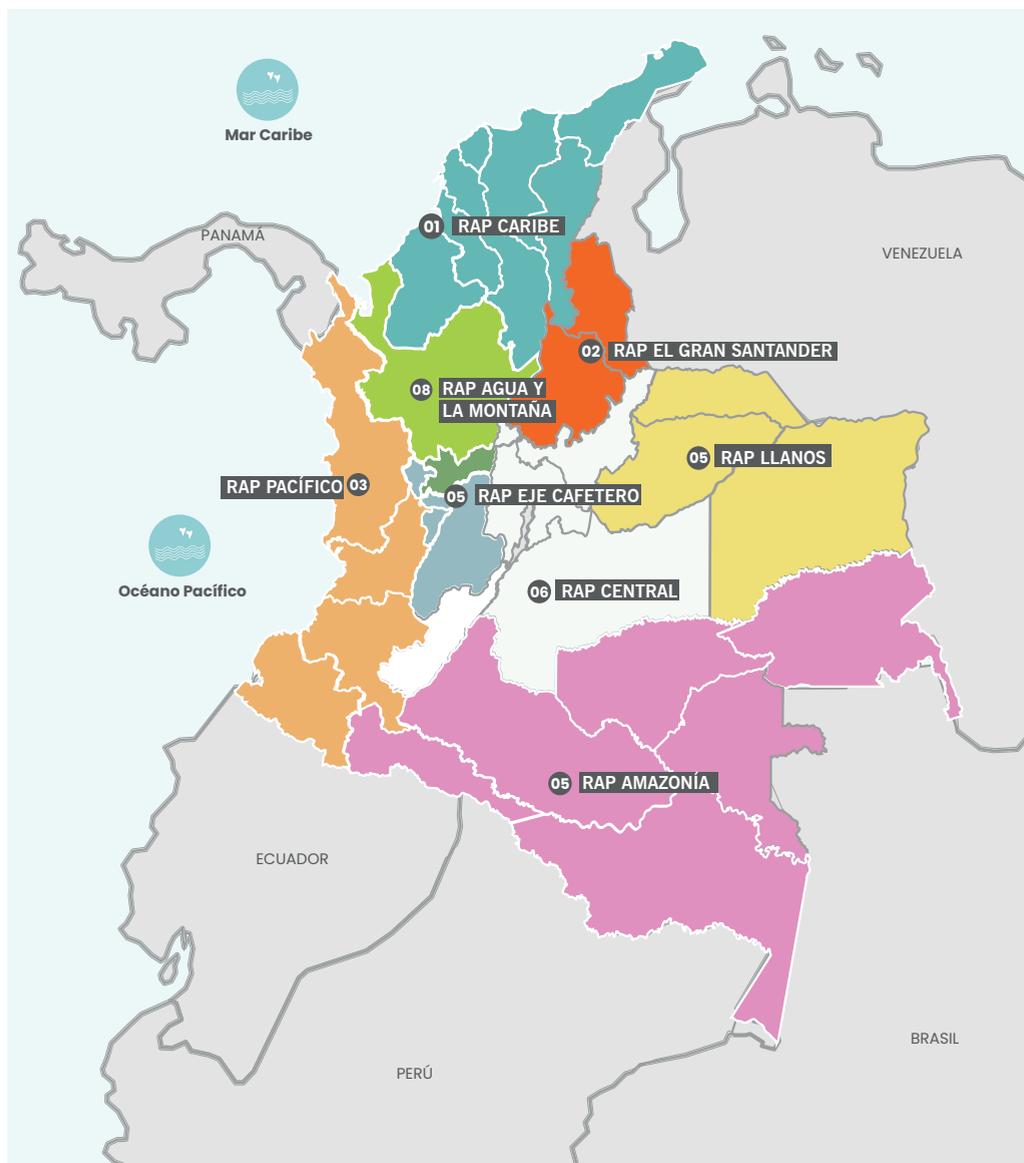
Las tres regiones presentan características diversas en todos los ámbitos y responden a particularidades locales con orientación a fortalecer la integralidad del desarrollo desde un enfoque equilibrado para todos los sistemas, sobre todos en aspectos que han estado subvalorados en cuanto a su importancia estratégica para el desarrollo regional.

DIFERENCIAS O ASPECTOS DE MEJORA

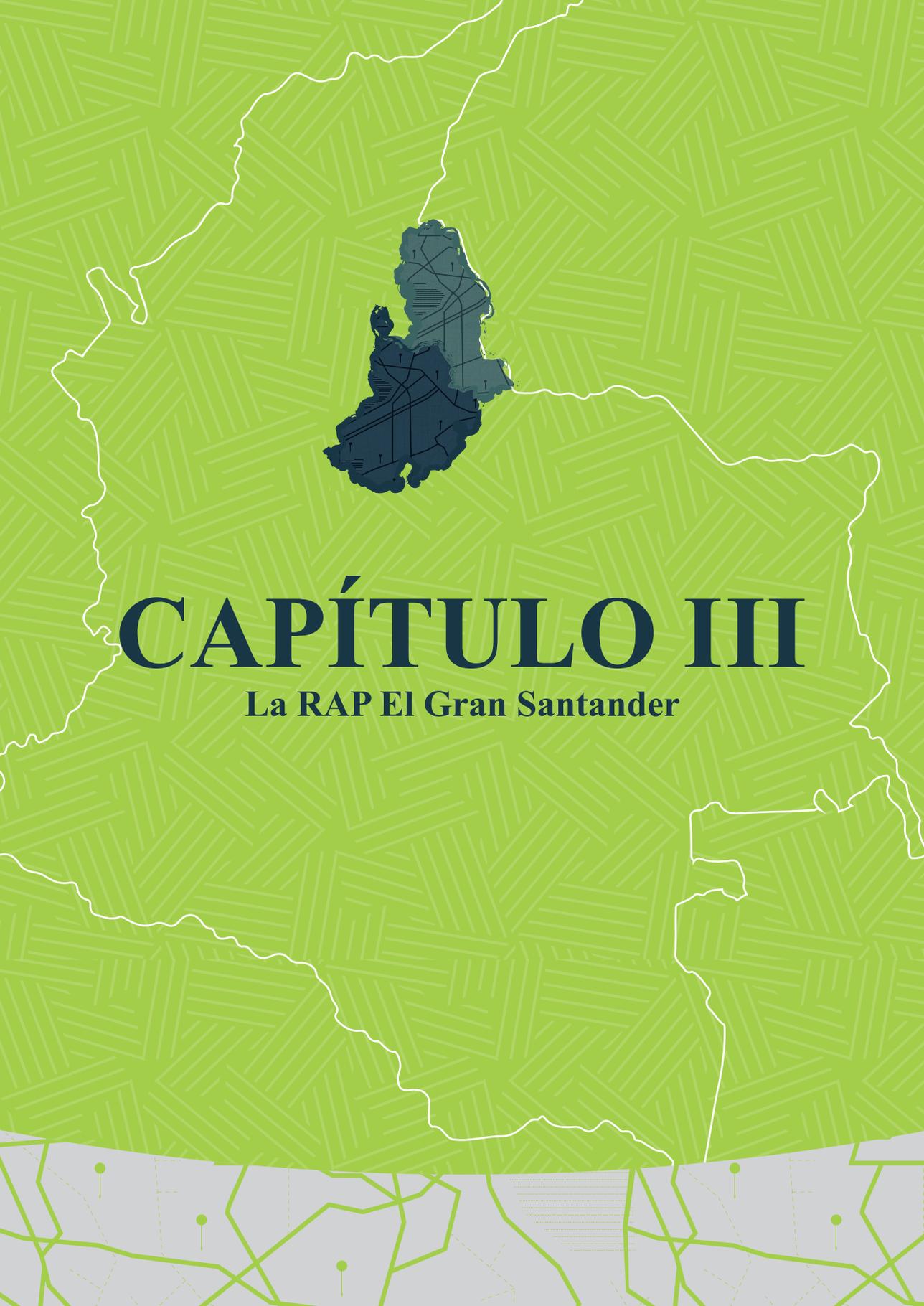
Las tres regiones reconocen sus potencialidades y debilidades en diferentes aspectos de cada uno de los sistemas del territorio, razón por la cual enfocan sus voluntades al fortalecimiento de procesos de planificación multiescalar, políticas integrales y participativas de ordenamiento territorial, gobernanza multinivel, disminución de asimetrías territoriales. Ejemplos específicos de iniciativas regionales estratégicas están representados en subsanar el bajo aprovechamiento de las potencialidades ambientales y culturales de la RAPE Central, la insuficiencia de los esfuerzos de gestión cultural de la RAP Eje cafetero y las desigualdades y asimetrías territoriales de la RAP Pacífico.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 15
Regiones Administrativas y de Planificación conformadas en Colombia



Fuente: Elaboración propia a partir de RAP de los Dos mares (2022)



CAPÍTULO III

La RAP El Gran Santander

LA RAP EL GRAN SANTANDER

El presente capítulo corresponde a un estudio de las características de la Rap El Gran Santander desde diferentes dinámicas del desarrollo regional. En primer lugar, se aborda el enfoque de largo plazo inherente a los procesos de ordenamiento territorial, en este caso departamental, teniendo en cuenta que dichos ejercicios de planificación no se han desarrollado homogéneamente dentro del territorio colombiano Colombia, ya que, como se evidenció en la fundamentación normativa, no existe aún una ley ordinaria que determine los lineamientos y directrices para la formulación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD).

Posteriormente, desde una aproximación de corto plazo, se lleva a cabo un estudio comparado de los planes de desarrollo departamental vigentes, es decir, los correspondiente a las actuales administraciones del periodo 2020-2023.

3.1. La RAP El Gran Santander a la luz de los procesos de ordenamiento territorial de Santander

Si bien el escenario ideal para realizar un análisis comparativo de procesos de ordenamiento territorial debe estar representado en avances de los dos departamento en la materia, es necesario resaltar que mientras Santander cuenta con Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) y con un proyecto de Acuerdo soportado en un documento técnico asociado al Plan de Ordenamiento Departamental (POD), Norte de Santander presenta una atraso significativo al respecto y no cuenta con ninguno de los procesos mencionados.

De acuerdo con lo expuesto, el análisis comparativo de carácter sistémico tiene el sesgo de estar soportado en lo que ha desarrollado a la fecha el departamento de Santander y se lleva a cabo a partir de los Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander, reglamentados mediante el Decreto 264 del 20 de agosto de 2014 de la Gobernación de Santander, el proyecto de Ordenanza para la aprobación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander y las ordenanzas que soportan la creación de la Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander, las cuales corresponden a la Ordenanza 046 del 02 de diciembre de 2020 de Santander y Ordenanza 0017 del 21 de diciembre de 2020 de Norte de Santander.

Tabla 7

Comparativo del sistema ambiental entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander

| Sistema Ambiental | | |
|--|---|---|
| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
| <p>* Propone determinar los recursos naturales estratégicos y adoptar medidas para su conservación que garanticen el uso sostenible de las áreas protegidas declaradas, además de medidas de protección que restrinjan la actividad minera en áreas protegidas.</p> <p>* Indica que se deberá delimitar las “áreas de interés público” asociadas con microcuencas abastecedoras de acueductos municipales y rurales para</p> | <p>* Plantea restricciones y condicionantes de las actividades de explotación y producción mecanizada de gran impacto ambiental, para permitir el uso óptimo de los suelos con usos sostenibles.</p> <p>* Promueve la planificación y conservación del recurso hídrico por medio de procesos de restauración ecológica, protección y conservación de las actuales cuencas abastecedoras, compra de predios, conservación de nacedores y Pagos por Servicios Ambientales (PSA) con</p> | <p>* Busca promover la conservación de la biodiversidad y el capital natural como activo estratégico de la región, mediante el diseño e implementación de instrumentos de manejo ambiental para la protección de los ecosistemas presentes en la región como son los páramos, humedales, y demás áreas protegidas, que armonicen la relación entre la actividad económica y la conservación con el uso eficiente del capital natural.</p> |

| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
|--|---|---|
| <p>su protección y manejo especial y adoptar medidas para propiciar espacios de participación y coadministración con las comunidades allí asentadas.</p> <p>* Plantea determinar los elementos constitutivos del patrimonio natural y adoptar medidas para su conservación y uso sostenible de las en áreas protegidas declaradas.</p> | <p>el fin de garantizar la oferta del agua a largo plazo.</p> <p>* Propone Identificar áreas para el desarrollo de diversas actividades turísticas acordes al potencial local, considerando las condicionantes ambientales en zonas de interés ecosistémico, el fortalecimiento de la inversión para su desarrollo, y las adecuadas condiciones de infraestructura y operación.</p> | <p>* Propone el modelo de incentivos a la conservación: Esquema de Pago por Servicios Ambientales que se efectúa en especie, con el objetivo de conservar el recurso hídrico disponible mediante la transformación de prácticas agrícolas de los productores.</p> <p>* Enfoque de turismo hacia tres aspectos: urbano arquitectónico, ambiental (ecoturismo) y turismo vivencial (agroturismo).</p> |
| <p>RELACIÓN</p> | | |
| <p>* Las LDOT y el POD mencionan la conservación de las áreas protegidas declaradas para garantizar la protección de los ecosistemas que se presentan en la región, mientras que la RAP promueve la armonización entre la actividad económica y la conservación ambiental a partir de la generación de restricciones a las actividades de explotación, como por ejemplo las actividades mineras en áreas protegidas.</p> <p>* Los tres procesos hacen referencia a la protección de los recursos hídricos, específicamente a partir de la conservación de las cuencas abastecedoras por medio de incentivos y espacios participativos.</p> <p>* Los tres procesos promueven el desarrollo del turismo desde el potencial de cada municipio, haciendo énfasis en la protección de zonas de interés ecosistémico y formas turismo sostenible que permitan fortalecer la inversión para el desarrollo regional.</p> | | |
| <p>DIFERENCIA O ASPECTOS DE MEJORA PARA LA RAP</p> | | |
| <p>* Las LDOT y el POD hacen énfasis en restricciones para el adecuado aprovechamiento de áreas protegidas y suelos, mientras que, si bien la RAP propone una armonización entre lo ambiental y el aprovechamiento económico por medio del uso óptimo del suelo, no hace énfasis en la vocación de suelo y en usos estrictamente sostenibles, lo cual puede conllevar al aumento del impacto ambiental en el territorio.</p> <p>* Los mecanismos de participación y coadministración planteados en los LDOT y el POD pueden ser diversos, mientras que la RAP solo hace énfasis en pagos por servicios ambientales y no profundiza en el concepto de derechos colectivos responsabilidades compartidas para la compra y conservación de nacimientos y fuentes hídricas.</p> | | |

* Las LDOT y el POD dictaminan la conservación y uso sostenible de las áreas protegidas sin hacer referencia al turismo, y un desarrollo turístico sostenible desde las vocaciones locales, respectivamente, mientras que la RAP se centra específicamente en tipologías de desarrollo turístico sostenible, sin hacer referencia a los ecosistemas estratégicos y las vocaciones locales.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 8

Comparativo del sistema económico entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander

| Sistema Económico | | |
|---|---|---|
| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
| <p>* Establece la necesidad de promover el desarrollo de los sectores económicos bajo criterios de productividad y de sostenibilidad ambiental, y favorecer la asociatividad y el cooperativismo en el territorio municipal.</p> <p>* Propone la adopción de medidas para gestión y ejecución de programas y proyectos de adecuación de tierras de uso agrícola que permitan plantaciones a escala competitiva; además de precisar las áreas agroecológicas aptas para incentivar la agricultura con fines agroindustriales en cada estudio de ordenamiento territorial y garantizar dentro de ellas la coexistencia de modelos</p> | <p>* Busca propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes.</p> <p>* Plantea diversificar la economía impulsando nuevos modos de producción acordes con los tipos de suelo, articulados a procesos regionales de aprovechamiento agrícola y pecuario sostenibles, reforestación y restauración ambiental.</p> | <p>* Plantea la posibilidad de desarrollar alianzas estratégicas económicas para la comercialización bienes y servicios a nivel nacional e internacional, además del fomento de la diversificación, internacionalización y formalidad de la economía regional.</p> <p>* Apuesta por una economía basada en el aprovechamiento de la producción agropecuaria con el fin de garantizar seguridad alimentaria, “modelos alternativos de desarrollo territorial”, sinergias entre actividades económicas de producción agropecuaria, regulación en la tenencia de la tierra, fortalecimiento de la diversidad cultural y protección del medio ambiente.</p> |

| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
|---|--|--|
| <p>familiares y empresariales de producción.</p> <p>* Propone el acondicionamiento de infraestructura necesaria para contar con una plataforma logística que permita una eficiente comercialización de bienes y servicios.</p> | <p>* Se orienta a potenciar el desarrollo metropolitano como corazón económico de la región para evitar su expansión desordenada sobre el territorio departamental, y promover la formación de una red de ciudades interconectadas que prestan servicios a la población y el desarrollo económico en todo el territorio.</p> | <p>* Propone dinamizar la economía regional, fortalecer la infraestructura de transporte y de logística; y la proteger los ecosistemas estratégicos.</p> |
| <p>RELACIÓN</p> | | |
| <p>* Los tres procesos buscan generar la producción de economías de escala, con el fin de comercializar bienes y servicios a nivel nacional e internacional, mejorar el desarrollo económico y territorial, y asegurar la productividad y sostenibilidad ambiental.</p> <p>* Se observa correspondencia en los incentivos económicos a la diversificación de la producción y la configuración de modelos productivos asociativos que permitan la adecuación de tierras de uso agrícola para dar paso a plantaciones a escala competitiva, la regulación en la tenencia de la tierra y la protección del medio ambiente.</p> <p>* Los tres procesos promueven dinamizar la economía regional, las ciudades interconectadas, el fortalecimiento de la infraestructura de transporte, y la comercialización de bienes y servicios.</p> | | |
| <p>DIFERENCIA O ASPECTOS DE MEJORA PARA LA RAP</p> | | |
| <p>* Los LDOT y el POT está centrados en la promoción del desarrollo económico desde criterios de productividad y sostenibilidad ambiental, asociatividad y competitividad, mientras que la RAP se centra en aspectos de formalización, diversificación, competitividad e internacionalización de la economía regional, sin hacer énfasis en la distribución equitativa de ganancias y la sostenibilidad ambiental.</p> <p>* Los LDOT y el POD hacen referencia a modelos familiares y empresariales de producción para garantizar una producción competitiva de economía agropecuaria, y procesos regionales de aprovechamiento agrícola y pecuario sostenibles; mientras que la RAP hace énfasis en "modelos alternativos de desarrollo territorial", sinergias económicas de producción agropecuaria, regulación en la tenencia de la tierra, diversidad cultural y sostenibilidad ambiental, sin contemplar los intereses de los pequeños productores o la competitividad a una escala más humana</p> <p>* La RAP responde a los LOOT en lo que respecta al fortalecimiento de la infraestructura de transporte y de logística y va más allá por cuanto aborda la protección de</p> | | |

ecosistemas estratégicos, pero deja de lado la articulación de las estructuras urbanas propuesta en el POD.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 9

Comparativo del sistema tecnológico entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander

| Sistema Tecnológico | | |
|--|--|---|
| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
| <p>* Promueve la implementación de tecnologías que permitan un uso más eficiente de los recursos, al desarrollar así plataformas energéticas que suplan la demanda local y lograr la competencia internacional del departamento con las apuestas productivas y la inversión en ciencia y tecnología.</p> | <p>* Impulsa prácticas sostenibles, de control ambiental e incorporación de tecnologías a la producción avícola.</p> <p>* Busca desarrollar y fortalecer el sector industrial y agroindustrial de Santander por medio de la generación de condiciones territoriales que promuevan la inversión para el desarrollo de infraestructura productiva, tecnologías, innovación e insumos en las zonas de mayor potencial de desarrollo industrial.</p> | <p>* Establece que se debe apuntar a dar respuesta a las demandas tecnológicas y de investigación para mejorar los procesos productivos, incluyendo estrategias de transferencia, extensionismo y asistencia técnica agropecuaria integral.</p> |
| <p>RELACIÓN</p> <p>* Los tres procesos se orientan al desarrollo de tecnologías para mejorar procesos productivos que permitan fortalecer diferentes sectores e incentivar la innovación, además de generar apuestas productivas en las tecnologías que potencien el desarrollo departamental.</p> | | |
| <p>DIFERENCIA O ASPECTOS DE MEJORA PARA LA RAP</p> <p>* En el POD, el uso de las tecnologías se centra en el desarrollo y fortalecimiento del sector industrial y agroindustrial, mientras que los LDOT se basan en la búsqueda de plataformas energéticas que suplan la demanda local. Por su lado, la RAP se centra en la articulación de las demandas tecnológicas y de investigación con los procesos productivos y no hace énfasis en la transversalidad de la tecnología sobre todos los demás sistemas del territorio.</p> | | |

Fuente: Elaboración propia

Tabla 10

Comparativo del sistema social entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander

| Sistema Social | | |
|--|--|--|
| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
| <p>* Buscar modernizar e implementar un modelo de formación de competencias, donde se cree sinergia entre las instituciones educativas y los procesos productivos en los diferentes instrumentos de planificación multiscalar para la consolidación del Parque de la Ciencia y la Tecnología de Guatiguará.</p> <p>* Se orienta a promover el fortalecimiento del sistema de salud a fin de adoptar estrategias de atención en salud en función de los objetivos de desarrollo sostenible para garantizar el continuo relevo generacional del capital humano requerido para el desarrollo integral de la sociedad.</p> | <p>* Busca generar condiciones óptimas para ampliar la cobertura educativa básica en el departamento priorizando las zonas con las coberturas más bajas, y promoviendo el desarrollo y construcción de equipamientos colectivos de educación y de apoyo productivo.</p> <p>* Plantea consolidar el suelo necesario para la ampliación y articulación de la cobertura de salud en mayor parte del departamento, dando prioridad a las provincias con altos niveles de pobreza en las zonas más alejadas y periféricas</p> | <p>* Propone fortalecer las actividades para el desarrollo social a través de mecanismos de articulación regional que apoyan la seguridad y atención social; diseñar e implementar la agenda educativa, formativa y campaña de expectativa en torno al bicentenario que reconozca la importancia de la construcción de las nociones de ciudadanía, identidad nacional, memoria histórica y equidad de género</p> <p>* Busca fortalecer la capacidad institucional para la prestación de servicios sociales de salud con calidad.</p> |
| <p>RELACIÓN</p> <hr/> <p>* Los tres procesos buscan mejorar calidad y cobertura de la educación, promoviendo la optimización de la infraestructura y la conectividad en el territorio, para superar brechas educativas y aportar al desarrollo de competencias ciudadanas y tecnológicas, para la transformación digital y buen uso de las TIC.</p> <p>* En cuanto a salud, el objetivo principal de los tres procesos se orienta a consolidar, fortalecer y promover la capacidad, infraestructura y calidad del servicio, como aporte al desarrollo social.</p> | | |

DIFERENCIA O ASPECTOS DE MEJORA PARA LA RAP

* En cuanto a educación, los LDOT hacen un enfoque selectivo a nivel metropolitano en articulación con el ministerio de ciencia y tecnología, y el POD hace énfasis en las asimetrías sociales y de infraestructura, mientras que la RAP cuenta con un enfoque que, si bien contempla aspectos de la agenda educativa y la equidad de género, no profundiza en las brechas sociales en cuanto a calidad y cobertura de la educación.

* Los LDOT y el POD proyectan la salud de un modo generalizado y específico en cuanto a localización y situación de la población vulnerable, respectivamente, mientras que la RAP solo hace referencia a la institucionalidad y calidad de la salud.

* Los tres procesos y específicamente la RAP hacen poca o nula referencia a otros aspectos estratégicos del sistema social, tales como seguridad, trabajo digno y participación social en formulación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 11

Comparativo del sistema cultural entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander

| Sistema Cultural | | |
|--|---|---|
| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
| * Se orienta a proteger el patrimonio cultural, la memoria, identidad y proyección turística sostenible; y a determinar los elementos constitutivos del patrimonio natural para adoptar medidas de conservación que garanticen el uso sostenible de las áreas protegidas declaradas. | * Promueve la definición de áreas patrimoniales, estratégicas a conservar, proteger y salvaguardar como esencia social para el crecimiento y desarrollo del departamento, adoptando como política pública el cumplimiento de planes de manejo de las áreas naturales públicas y de gobernanza privada y los ecosistemas estratégicos definidos dentro de la jurisdicción. | * Se orienta a una gestión del patrimonio cultural que implica la evaluación del potencial turístico, la promoción, el fortalecimiento y la recuperación del patrimonio cultural material e inmaterial, el fortalecimiento de la infraestructura cultural regional, y la implementación de un sistema de información turística y cultural georreferenciado por medio de una plataforma digital. |

RELACIÓN

* Los tres procesos reconocen la importancia del patrimonio arqueológico, urbano y arquitectónico, el cual promueve la memoria e identidad de un territorio; y la conexión interinstitucional de las entidades municipales, departamentales y nacionales para la identificación, preservación y conservación de estos elementos patrimoniales.

DIFERENCIA O ASPECTOS DE MEJORA PARA LA RAP

* Los LDOT y el POD hacen referencia al patrimonio natural, mientras que la RAP no lo contempla de manera directa, a pesar de hacer referencia al potencial turístico local.

Fuente: Elaboración propia

Tabla 12

Comparativo del sistema político entre procesos de OT de Santander y RAP El Gran Santander

| Sistema Político | | |
|---|---|--|
| Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander | Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander (Proyecto de Ordenanza) | Región Administrativa de Planeación (RAP) El Gran Santander |
| <p>* Plantea la configuración del esquema asociativo territorial para la RAP mediante ordenanzas para que la misma nazca a la vida jurídica como entidad administrativa de derechos públicos, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente.</p> <p>* Establece que el ordenamiento territorial corresponde a un ejercicio político, económico, social y cultural, el cual asegura su gestión a través de leyes, decretos y ordenanzas para que el estado intervenga de acuerdo con el modelo consensuado por los actores que intervienen en el desarrollo territorial.</p> | <p>* Tiene por objeto respaldar y materializar la competencia del departamento en cuanto a al ordenamiento del territorio bajo su jurisdicción a través de la adopción de un modelo de ordenamiento territorial, que integre el modelo de ocupación y gestión.</p> <p>* Orienta las directrices, objetivos y estrategias desde las dimensiones biofísica, social, cultural, económica, funcional, institucional y de servicios, como base para coordinar, complementar, articular y gestionar el cumplimiento del modelo de ordenamiento territorial.</p> | <p>* El acuerdo de voluntades la RAP el gran Santander, se soporta en ordenanzas de cada departamento y tiene como objetivo elaborar los documentos técnicos necesarios para el accionar de la RAP y poder suscribir convenios tendientes a la conformación de esquemas asociativos territoriales.</p> |

RELACIÓN

* Los tres procesos se orientan al bien común territorial sobre la base de factores o dimensiones asociadas al territorio.

DIFERENCIA O ASPECTOS DE MEJORA PARA LA RAP

* Los tres procesos no se relacionan directamente, en la medida que el documento técnico de la RAP no tiene en cuenta los LDT y los avances del POD de Santander no recogen de manera clara los retos y desafíos de la RAP, sobre todo si se tiene en cuenta que Norte de Santander aun no presente avances significativos en la formulación de LDT ni del POD.

* Cada proceso cuenta con una fundamentación teórica y tendencial del ordenamiento territorial que difiere de las demás en aspectos, tales como conceptualización, enfoque, estructura y definición y priorización de aspectos clave.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, los procesos que ha adelantado el departamento de Santander son relevantes, respaldan las iniciativas de ordenamiento y desarrollo territorial departamental y pueden servir de base para fortalecer la operativización de RAP El Gran Santander. Sin embargo, la desarticulación interna entre los LDT y el POD, así como entre estos y lo que ha planteado la RAP para sus inicios, permite resaltar la necesidad imperativa de plantear una serie de retos y desafíos que se deben abordar de manera prioritaria.

Lo anterior adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que a la fecha, Norte de Santander no cuenta con LDT ni con avances en la formulación del POD.

3.2. La RAP El Gran Santander en el Marco de los Planes de Desarrollo Departamental

El análisis de la RAP El Gran Santander se lleva a cabo a partir de la información contenida en los documentos que sirvieron de base para su configuración inicial, y se desarrolla a partir de los sistemas del territorio definidos al inicio del presente documento.

3.2.1 Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2020-2023 de Norte de Santander

El estudio del PDD 2020-2023 de Norte de Santander muestra lo siguiente:

Sistema Político

Cuenta con 1 Eje Estratégico de Gobernanza, 5 programas y 41 subprogramas. El Programa 1 Ordenamiento Territorial está dirigido a Ordenamiento Territorial Departamental (2 Subprogramas) y Ordenamiento Territorial Municipal (2 Subprogramas), el programa 2 Cooperación para el desarrollo y la integración fronteriza, se compone de Plan de promoción para la inversión extranjera y nacional en polos de desarrollo (3 Subprogramas), Caracterización para la protección y la estabilización socioeconómica migratoria. (2 Subprogramas) y Fortalecimiento de las organizaciones sociales en frontera. (3 Subprogramas). El programa 3 Frontera, si orienta a Apoyos a la movilidad migratoria (2 Subprogramas) y Plan de ordenamiento y Gobernanza fronteriza (2 Subprogramas). El programa 4 Buen Gobierno, se compone de Fortalecimiento de la capacidad de gestión departamental (9 Subprogramas), Fortalecimiento de la participación comunitaria (3 Subprogramas), Sistemas de Información Territorial (7 Subprogramas), y Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (3 Subprogramas). El programa 5 Territorialidad, busca Fortalecimiento en la gestión y capacidad administrativa de los municipios y subregiones (2 Subprogramas) y Fortalecimiento de la asociatividad en los municipios (1 Subprograma). (Plan de Desarrollo Para Norte de Santander, 2020-2023).

Sistema Económico

Cuenta con 2 Ejes Estratégicos (Hábitat y Productividad), programas 8 programas y 48 subprogramas. El eje estratégico Hábitat presenta 3 programas orientados a i) déficit cuantitativo de vivienda (2 Subprogramas), déficit cualitativo de vivienda (2 subprogramas) y saneamiento y titulación de vivienda (1 subprograma). El eje de Productividad es

más robusto y dispone de 5 programas dirigidos a i) lo Agropecuario, Pesca y Plantaciones Forestales (15 subprogramas), ii) Turismo y las Artesanías (5 subprogramas), iii) Emprendimiento (5 subprogramas), iv) (5 subprogramas), Desarrollo Empresarial (6 subprogramas) e Industria, Comercio y Servicios (7 subprogramas) (Plan de Desarrollo Para Norte de Santander, 2020-2023).

Por otra parte, en el plan financiero 2022 – 2032 que se proyecta dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2032 del departamento Norte de Santander se definen los ingresos, gastos, financiamiento, objetivos, acciones, responsables y metas de gestión financiera en el mediano plazo relacionados con el fortalecimiento financiero del Departamento e incorpora los costos de los proyectos del Plan de Desarrollo “MAS OPORTUNIDADES PARA TODOS” y la financiación de algunos de ellos con el servicio de la deuda arrojando el siguiente resultado presupuestal.

Tabla 13
Resultado presupuestal incluyendo reservas presupuestales

| Año | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 | 2030 | 2031 | 2032 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingresos Totales | 944.132 | 890.056 | 915.758 | 944.261 | 972.598 | 1.001.767 | 1.031.819 | 1.062.774 | 1.094.557 | 1.127.497 | 1.161.322 |
| Gastos Totales | 944.132 | 890.056 | 915.758 | 944.261 | 972.598 | 1.001.767 | 1.031.819 | 1.062.774 | 1.094.557 | 1.127.497 | 1.161.322 |
| Déficit o Superávit Presupuestal | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Elaboración propia, basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2032 Gobernación de Norte de Santander

Según lo anterior, el marco Fiscal de Mediano Plazo refleja un saldo de cero entre los ingresos y gastos para el periodo (2022-2032), aunque se encuentra dentro de lo permitido por la ley 819 de 2003, se puede observar que el departamento Norte de Santander podrá cumplir de manera puntual los compromisos de endeudamiento sin embargo, no podrá acceder a mayores niveles de endeudamiento si quiere seguir manteniendo la balanza en cero o con saldos positivos (Superávit).

Sistema Tecnológico

Se compone de 2 Ejes Estratégicos (Infraestructura y Productividad), 6 programas y 40 subprogramas. El Eje estratégico de Infraestructura cuenta con 3 programas: i) Infraestructura Vial, compuesto por Plan Vial Departamental con más oportunidades (2 Subprogramas), Intervenciones viales generadoras de más oportunidades de desarrollo para las subregiones de Norte de Santander (1 Subprograma), Apuesta para el mejoramiento de vías urbanas (1 Subprograma) y Un norte con más oportunidades conectado a Colombia (3 Subprogramas); ii) Movilidad y la Seguridad Vial, dirigido a la Implementación del Plan Departamental-PDSV para una movilidad segura (5 Subprogramas), iii) Servicios Públicos Domiciliarios: Agua, Saneamiento Básico y Energía, orientado a Acceso a agua potable y saneamiento adecuado (3 Subprogramas) y Modernización, fortalecimiento y aseguramiento de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (3 Subprogramas). Por su lado el Eje Estratégico Productividad dispone de 3 programas. I) la Ciencia, Tecnología e Innovación CTI, orientado a Implementación políticas y estrategias para el desarrollo de actividades de ciencia, tecnología e innovación en Norte de Santander (2 Subprogramas), Formación de capital humano de alto nivel para doctorado y maestría investigativa e iniciación a la investigación en jóvenes investigadores (1 Subprograma), Impulsar y fortalecer la infraestructura tecnológica e innovación para la competitividad de Norte de Santander (2 Subprogramas), y Proyectos de Ciencia, Tecnología e Innovación para los diferentes Sectores (1 Subprograma), ii) Minería, dirigido a Fortalecimiento de los procesos del sector minero energético (2 Subprogramas) y Apoyo y gestión para mejorar la productividad del sector minero energético (3 Subprogramas); y iii) Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC, encauzado a Empoderamiento Ciudadano en uso y apropiación TIC (4 Subprogramas), Plataformas, Sistemas de Información y aplicaciones para los diferentes sectores priorizados (2 Subprogramas), Infraestructura Tecnológica y Conectividad (3 Subprogramas), Transformación Digital Territorial (2 Subprogramas). (Plan de Desarrollo Para Norte de Santander, 2020-2023).

Sistema Ambiental

Está representado por 1 eje estratégico (Hábitat), 4 programas y 18 subprogramas. El Programa 1 Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos se divide en Mejor ambiente en tu territorio (1 Subprograma) y Agua para la vida, ciudad y territorio (1 Subprograma); el programa 2 Asuntos Ambientales, Sectoriales y Urbanos está dirigido a un Ambiente multisectorial sostenible. (2 Subprogramas); el programa 3 Mitigación y Adaptación al Cambio Climático busca la innovación para un territorio ambientalmente sostenible (1 Subprograma); y el programa 4 Educación Ambiental compuesto por Oportunidades para la cultura ambiental (1 Subprograma), Gobernabilidad en la Gestión del Riesgo de Desastres (2 Subprogramas), Mejoramiento del Conocimiento del Riesgo de Desastres. (3 Subprogramas), Reducción del Riesgo desde la planificación, mitigación y la prevención (3 Subprogramas) y Preparación, Atención y Manejo de la emergencia. (4 Subprogramas) (Plan de Desarrollo Para Norte de Santander, 2020-2023)

Sistema Social

Se compone de 2 Ejes Estratégicos (Bienestar social y Convivencia), 12 programas y 150 subprogramas. El eje estratégico Bienestar social presenta los siguientes 9 programas: i) Educación, dirigido a Educación inicial: Más oportunidades para crecer y aprender (4 Subprogramas), Nadie se queda sin estudiar: Acogida bienestar y Permanencia (4 Subprogramas), Educar con calidad con más oportunidades para transformar vidas (9 Subprogramas), Educación superior con calidad para reducir brechas e inequidades (3 Subprogramas), y Fortalecimiento institucional y corresponsabilidad de todos los actores. (3 Subprogramas); ii) Salud, orientado a Salud Ambiental (2 Subprogramas), Vida saludable y condiciones no transmisibles (2 Subprogramas), Convivencia social y salud mental (2 Subprogramas), Seguridad alimentaria y nutricional (2 Subprogramas), Derechos sexuales y reproductivos y equidad de género (2 Subprogramas), Vida saludable y enfermedades transmisibles (2 Subprogramas), Salud pública en emergencias y desastres (2 Subprogramas), Salud y ámbito laboral (2 Subprogramas),

Gestión diferencial de poblaciones vulnerables (6 Subprogramas), Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión de la salud (1 Subprograma); iii) Deporte y la Recreación, compuesto por Deporte formativo y aprovechamiento del tiempo libre (2 Subprogramas), Liderazgo deportivo, deporte asociado y alto rendimiento convencional y paranacional (4 Subprogramas), Deporte Social Comunitario, Actividad Física y Recreación (2 Subprogramas), e Infraestructura deportiva, recreativa y de ciencias aplicadas al deporte (1 Subprograma); iv) Inclusión Social, encaminado a Desarrollo Integral de los pueblos indígenas (4 Subprogramas), Desarrollo Integral de los afrodescendientes. (2 Subprogramas), y Desarrollo Integral del pueblo Rrom. (2 Subprogramas); v) Niñez y la Adolescencia, orientado a Protección y atención a la primera infancia (3 Subprogramas), Protección y atención a la infancia (3 Subprogramas), y Protección y atención a los adolescentes (3 Subprogramas); vi) Juventud, dirigido a Liderazgo Juvenil (2 Subprogramas), Prevención, mitigación y protección de riesgos sociales (1 Subprograma) y Emprendimiento empresarial en los jóvenes (2 Subprogramas); vii) Adultos mayores, encauzado a Atención integral al adulto mayor (5 Subprogramas) y Adulto mayor productivo (1 Subprograma); viii) Personas con discapacidad, que implica Atención integral a la población con discapacidad (4 Subprogramas), Población con Discapacidad Productiva (3 Subprogramas), Protección de Derechos y Accesibilidad de las Personas con Discapacidad (3 Subprogramas), y Rehabilitación de las Personas con Discapacidad (3 Subprogramas); y ix) Mujer y la Diversidad de Género, orientada a Participación de la mujer en la política pública (2 Subprogramas), Mujer libre de violencia (6 Subprogramas), Mujer Urbana y rural emprendedora y productiva (6 Subprogramas), Proyectos especiales para la mujer (10 Subprogramas), y Acciones con Población OSIGD – LGBTI (6 Subprogramas) Por su lado el Eje Estratégico Convivencia cuenta con los siguientes 3 programas. I) Paz, Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario -D.I.H, compuesto por Construcción de paz, legalidad, reconciliación, dialogo social y convivencia (3 Subprogramas), Centros Carcelarios, Penitenciarios y de Atención Especializada (3 Subprogra-

mas), Promoción y Protección de los Derechos Humanos y DIH (3 Subprogramas) y Sus voces nos defienden. (2 Subprogramas); ii) seguridad, dirigido a Seguridad y Orden Público (3 Subprogramas), Fortalecimiento Institucional (1 Subprograma), Participación ciudadana (2 Subprogramas), y Observatorio de Orden Público, Social y Político (2 Subprogramas); y iii) Víctimas y para la paz, que busca Atención a las Víctimas del Conflicto armado interno (4 Subprogramas), Oportunidades para ser Productivos (2 Subprogramas) y Memoria Histórica al Servicio de la Innovación y la Productividad (2 Subprogramas). (Plan de Desarrollo Para Norte de Santander, 2020-2023).

Sistema Cultural

Dispone de 1 Eje Estratégico de Bienestar Social, 1 programa y 16 subprogramas orientados al fortalecimiento y desarrollo del sistema departamental de cultura (3 Subprogramas), estímulos para los procesos de creación, circulación y gestión de procesos y productos artísticos y/o culturales (4 Subprogramas), fortalecimiento y fomento de los procesos de formación para la creación y gestión de la cultura. (2 Subprogramas), fomento y mejoramiento de los procesos de acceso a bienes y servicios culturales. (2 Subprogramas), protección, conservación, restauración y difusión de la diversidad, la memoria y el patrimonio (4 Subprogramas) y apoyo y fortalecimiento a la industria cultural y procesos de emprendimiento cultural e innovación (2 Subprogramas). (Plan de Desarrollo Para Norte de Santander, 2020-2023).

3.2.2. Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2020-2023 de Santander

El estudio del PDD 2020-2023 de Santander muestra lo siguiente.

Sistema Político

Cuenta con 1 Línea Estratégica (Seguridad y Buen Gobierno), 4 programas y 22 subprogramas. El Programa 1 (Buen gobierno) cuenta con los siguientes 11 subprogramas: Fortalecimiento de los sistemas

integrados para la gestión pública; Fortalecimiento de la gestión de la administración pública de Santander; Mejoramiento de la Planeación Territorial y Sectorial; Gestión Pública moderna, eficiente, transparente y participativa; Administración y vigilancia de las carreras administrativas de los servidores públicos; Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Empleo Público; Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Relaciones Exteriores; Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Comunicaciones; Fortalecimiento Control Interno; Atención a los procesos disciplinarios según lo ordenado en la Ley 734 de 2002; y Fortalecimiento del recaudo y tributación. El Programa 2 (Seguridad y convivencia) cuenta con los siguientes 6 subprogramas: Siempre seguridad y convivencia ciudadana; Prevención del delito y promoción de la convivencia; Fortalecimiento de capacidades operativas; Fortalecimiento de la justicia; Observatorio del delito; y Tecnología y seguridad. El Programa 3 (Gestión del riesgo) cuenta con los siguientes 3 subprogramas: Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima; Prevención y mitigación del riesgo de desastres desde el sector Presidencia; y Ordenamiento ambiental territorial. El Programa 3 (Justicia) cuenta con los siguientes 3 subprogramas: Siempre acceso a la justicia para todos; Trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; y Sistema Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA. (Santander Gobernación, 2021 - 2023)

Sistema Económico

Cuenta con 1 Línea Estratégica (Competitividad, Emprendimiento y Empleo), 7 programas y 25 subprogramas. El programa 1 (Competitividad y empleo) se subdivide en los siguientes 4 subprogramas: Generación y formalización del empleo, Formación para el trabajo, Internacionalización de la Economía, y Productividad y Competitividad de las empresas colombianas. El Programa 2 (Campo) dispone en los siguientes 8 subprogramas: Inclusión productiva de pequeños y medianos productores rurales, Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales, Ordenamiento social y uso

productivo del territorio rural, Aprovechamiento de mercados, Sanidad agropecuaria, inocuidad agroalimentaria e infraestructura productiva y de comercialización, Infraestructura productiva y comercialización, Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, y Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Agropecuario. El programa 3 (Turismo), cuenta con los siguientes 3 subprogramas: Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector comercio, industria y turismo, Productividad y Competitividad de las Empresas Colombianas, y Programa Ambiente regulatorio y económico para la competencia y la actividad empresarial. El programa 4 (Cooperación internacional) cuenta con los siguientes 2 subprogramas: Fortalecimiento de la Cooperación Internacional, y Posicionamiento en Instancias Globales, Multilaterales, Regionales y Subregionales. El programa 5 (Agua potable y saneamiento básico), presenta los siguientes 4 subprogramas: Siempre agua potable, Siempre saneamiento básico, Siempre manejo adecuado de residuos sólidos, y Siempre planes estratégicos para el Agua y el Saneamiento Básico. El programa 6 (Infraestructura y conectividad) dispone los siguientes 7 subprogramas: Siempre Infraestructura red vial primaria, Siempre Infraestructura red vial regional, Siempre Infraestructura red vial municipal, Siempre infraestructura y servicios de transporte aéreo, Siempre infraestructura de transporte férreo, Siempre infraestructura de transporte fluvial, y siempre equipamientos. El programa 8 (Educación y universidad) cuenta con el programa Calidad y fomento de la educación superior. (Santander Gobernación, 2021 - 2023).

Por otra parte, en el plan financiero 2022 – 2032 que se proyecta dentro del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2032 del departamento de Santander se definen los ingresos, gastos, financiamiento, objetivos, acciones, responsables y metas de gestión financiera en el mediano plazo relacionados con el fortalecimiento financiero del Departamento además, se incorporan los costos de los proyectos del Plan de Desarrollo “SANTANDER SIEMPRE CONTIGO Y PARA EL MUNDO” y la financiación de algunos de ellos con el servicio de la deuda arrojando el siguiente resultado presupuestal.

Tabla 14*Resultado presupuestal incluyendo reservas presupuestales*

| Año | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Ingresos Totales | 1.414.545 | 1.457.732 | 1.498.530 | 1.540.876 | 1.584.506 | 1.629.458 | 1.675.772 | 1.723.491 | 1.772.656 | 1.823.312 | 1.875.504 |
| Gastos Totales | 1.386.257 | 1.455.305 | 1.495.433 | 1.526.829 | 1.579.530 | 1.623.577 | 1.669.008 | 1.715.867 | 1.763.684 | 1.811.202 | 1.858.959 |
| Déficit o Superávit Presupuestal | 28.288 | 2.427 | 3.097 | 4.048 | 4.976 | 5.881 | 6.764 | 7.623 | 8.972 | 12.110 | 16.545 |

Fuente: Elaboración propia, basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2032 Gobernación de Norte de Santander.

Según la tabla anterior, el marco Fiscal de Mediano Plazo refleja un superávit sostenible entre el periodo (2016-2026), cumpliendo con el indicador de la ley 819 de 2003, lo que permite observar que el Departamento de Santander para la vigencia 2016 tiene superávit primario, que se ubica en un 230% es decir superior al límite establecido por la ley, aunque cumple el establecimiento legal, lo que le permite cumplir de manera puntual los compromisos de endeudamiento y seguir manteniendo un superávit en todos los periodos.

Sistema Tecnológico

Cuenta con 1 Línea Estratégica (Competitividad, Emprendimiento y Empleo), 4 programas y 9 subprogramas. El Programa 1 (Campo) cuenta con el subprograma Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria. El Programa 2 (Minería y energía) cuenta con los siguientes 3 subprogramas: Siempre acceso al servicio público domiciliario de gas combustible; Siempre consolidación productiva del sector de energía eléctrica; y Siempre consolidación productiva del sector minero y de hidrocarburos. Subprogramas. El Programa 3 (TIC) cuenta con los siguientes 2 subprogramas: Territorio Inteligente y Apropiación Social Digital. El Programa 4 (Ciencia tecnología e información) cuenta con los siguientes 3 subprogramas: Investigación y desarrollo; Innovación y Desarrollo Tecnológico; Cultura, Apropiación y Transferencia de

Conocimiento y Tecnología en CTEI; y Fortalecimiento del Sistema Regional de Ciencia y Tecnología. (Santander Gobernación, 2021 - 2023).

Sistema Ambiental

Está representado por 1 Línea Estratégica (Equilibrio Social Y Ambiental), 1 programas (Medio ambiente sostenible) y los siguientes 5 subprogramas: Fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, Conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos, Gestión del cambio climático para un desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima, Educación Ambiental, y Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Santander Gobernación, 2021 - 2023).

Sistema Social

Cuenta con 1 Línea Estratégica (Equilibrio Social y Ambiental), 7 programas y 40 subprogramas. El programa 1 (Salud) presenta los siguientes 4 subprogramas: Aseguramiento y administración del Sistema General de la Seguridad Social en Salud – SGSSS; Inspección, vigilancia y control; Salud pública y Prestación de servicios; y Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector salud y protección social. El Programa 2 (Deporte y la recreación) dispone de los siguientes 5 subprogramas: Construyendo un Nuevo INDERSantander contigo y para el mundo; Deporte estudiantil y formativo; Deporte asociado; Deporte alto rendimiento; Deporte social comunitario, recreación y actividad física. El Programa 3 (Equilibrio social) dispone de los siguientes 15 subprogramas: Agenda social, Juventud, Población adulto mayor, Población con discapacidad, LGBTI, Siempre garante de los derechos de la población, Afrodescendiente, Siempre etnocultural, Santander promueve la libertad religiosa y de cultos, Siempre con las personas con discapacidad para el mundo, Inclusión de la población LGBTI, Siempre con el liderazgo comunitario, Siempre sin pobreza, Siempre por las víctimas del conflicto armado, Siempre garante de los derechos de las víctimas del conflicto armado. El Programa 4 ((Educa-

ción preescolar, básica y media) presenta los siguientes 6 subprogramas: Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media; Cierre de brechas para el goce efectivo de derechos fundamentales de la población en condición de discapacidad; Calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación inicial, preescolar, básica y media; Educación para el trabajo y el desarrollo humano; Infraestructura educativa; y Fortalecimiento de la gestión y dirección del sector educación. El Programa 5 (Mujer y equidad de género) cuenta con los siguientes 5 subprogramas (Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad con equidad de género; Participación ciudadana, política y diversidad de creencias para las mujeres valientes santandereanas; Fortalecimiento de las capacidades institucionales en transversalización del enfoque de género dentro de las entidades de los niveles nacional y territorial; Salud pública y prestación de servicios para las mujeres valientes santandereanas; y Calidad y fomento de la educación superior para las mujeres valientes santandereanas. El programa 6 (Paz y derechos humanos) cuenta con los siguientes 3 subprogramas: Siempre espacios de derechos humanos, Siempre cultura de la paz y derechos humanos, y Derechos humanos y equidad de Género. El Programa 7 (Vivienda) con los siguientes 2 subprogramas; Mejoramiento de la habitabilidad rural y Acceso a soluciones de Vivienda. (Santander Gobernación, 2021 - 2023).

Sistema Cultural

Dispone de 1 Línea Estratégica (Equilibrio Social y Ambiental), 1 Programas (Arte, cultura y patrimonio) y 2 subprogramas: Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos, y Gestión, Protección y Salvaguardia del patrimonio cultural colombiano. (Santander Gobernación, 2021 - 2023).

Tabla 15*Síntesis comparativa de los Planes de Desarrollo Departamental*

| Departamento | Norte de Santander | | | Santander | | |
|---------------------|--------------------|----|-----|-----------|----|-----|
| | E | P | S | E | P | S |
| Sistema Ambiental | 1 | 4 | 18 | 1 | 1 | 5 |
| Sistema Político | 1 | 5 | 41 | 1 | 4 | 22 |
| Sistema Económico | 2 | 8 | 48 | 1 | 7 | 25 |
| Sistema Tecnológico | 2 | 6 | 40 | 1 | 4 | 9 |
| Sistema Cultural | 1 | 1 | 16 | 1 | 1 | 2 |
| Sistema Social | 2 | 12 | 150 | 1 | 7 | 40 |
| Total | 9 | 36 | 223 | 6 | 22 | 101 |

Nota. E: Ejes o líneas Estratégicas - P: Programas - S: Subprogramas

Fuente: Elaboración propia, basado en el Marco Fiscal de Mediano Plazo 2022-2032 Gobernación de Norte de Santander.

3.3 Análisis cualitativo

Los resultados del análisis sistémico permiten identificar las siguientes consideraciones de carácter cualitativo.

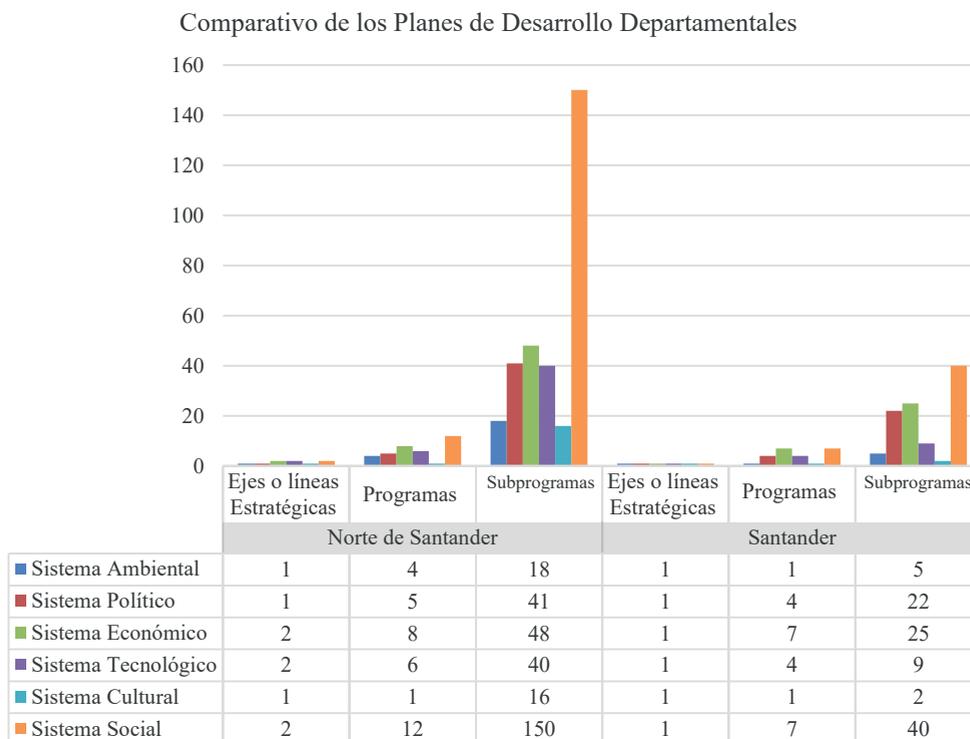
* La diversidad de orientaciones en cada departamento frente a la agrupación de categorías y variables es aspecto que demuestra la necesidad de conceptualizar con mayor profundidad sobre las relaciones sistémicas del territorio y, de esta manera, poder realizar un análisis más riguroso de la distribución de esfuerzos y de los resultados que se obtengan de los procesos de planeación y gestión del desarrollo regional.

* No existe claridad sobre la forma como se priorizan algunos temas/problemas que requieren solución.

3.4 Análisis cuantitativo

Figura 16

Comparativo de los Planes de Desarrollo Departamentales



Fuente: Elaboración propia

Las unidades y proporciones del análisis sistémico en ejes o líneas estratégicas, programas y subprogramas, permiten identificar las siguientes consideraciones de carácter cuantitativo.

El sistema social

Tanto en Norte de Santander como en Santander, el sistema más robusto en cuanto a cantidad de programas y subprogramas es el social, con un 67% y 40% de programas, y 33% y 32% de subprogramas, respectivamente. Lo anterior, evidencia los múltiples conflictos sociales

existentes en la región y se puede interpretar en un sentido favorable hacia la equidad e inclusión de la población para el mejoramiento de su calidad de vida, pero también existen la probabilidad de asumir una posición asistencialista que pueda generar dependencia y bajas posibilidades de una movilidad social real.

El sistema económico

En los dos departamentos el sistema económico ocupa el segundo lugar en cuanto a cantidad de programas y subprogramas, lo que permite identificar una marcada orientación al desarrollo económico, pero sin distribución equitativa de los resultados.

El sistema tecnológico

Una de las explicaciones de la importancia otorgada a este sistema en los dos departamentos corresponde a la tendencia internacional y apuesta nacional por el fortalecimiento de la infraestructura, la productividad, y la ciencia, tecnología e innovación; sin embargo, también es necesario considerar el hecho de que el sistema tecnológico ha estado primordialmente ligado al sistema económico durante las últimas décadas, lo que, aunado a los resultados obtenidos en el análisis de dicho sistema, permite consolidar la hipótesis de una marcada orientación a un desarrollo que no permite revertir las asimetrías sociales y culturales presentes en la región. En ese sentido, las diferencias que se observan en la apuesta departamental corresponden a una orientación hacia el fortalecimiento de la infraestructura y la productividad en Norte de Santander, mientras que Santander hace énfasis en la innovación y el desarrollo tecnológico.

El sistema político

Tanto en Norte de Santander como en Santander este sistema representa una cantidad importante de programas y subprogramas, con similitudes relacionadas con la necesidad de asegurar procesos integrales, transparentes y efectivos de gestión pública y algunas diferencias asociadas a la condición fronteriza de Norte de Santander y a la convivencia pacífica en Santander.

El sistema ambiental

A pesar de la riqueza y potencial ambiental, en los dos departamentos este sistema presenta una baja cantidad de programas y subprogramas, con ciertas similitudes asociadas a la protección de ecosistemas estratégicos, la educación ambiental y el cambio climáticos y algunas diferencias relacionadas con la contemplación de la gestión del riesgo en Norte de Santander y la apuesta por el equilibrio socio ambiental y el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental en Santander.

El sistema cultural

Este sistema es que cuenta con la menor cantidad de programas y subprogramas en los dos departamentos, además de contar una visión sesgada e insuficiente de la gestión cultural, la cual se evidencia en el hecho de no desglosar las categorías de patrimonio, no detallar la cantidad de aspectos relacionados con el patrimonio tangible, intangible y natural, y subvalorar la importancia estratégica de las industrias culturales y creativas en el desarrollo departamental y regional.

De acuerdo con lo expuesto, los sistemas social, económico y tecnológico cuentan con mayor asignación de programas y subprogramas, mientras que los sistemas político y ambiental disponen de una asignación media y el sistema cultural es el que obtiene menor atención por parte de los gobiernos departamentales para su desarrollo territorial de corto plazo.

3.5. Análisis Interno de la RAP El Gran Santander

La interpretación sistémica del documento técnico de soporte por medio del cual se respaldó ante la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) del Senado de la República, la conformación de la RAP El Gran Santander se divide en dos unidades, una caracterización de los enfoques y orientaciones temáticas propuestas y un análisis crítico de la ponderación y priorización de aspectos clave para el desarrollo regional.

3.5.1 Caracterización temática desde el enfoque sistémico

La revisión del documento se lleva a cabo desde el enfoque sistémico del territorio, a partir de su estructuración en dos aspectos principales correspondientes a diagnóstico y formulación, los cuales se estructuran a su vez en componentes territoriales y aspectos propositivos, respectivamente.

Sistema Político

Mediante el acuerdo de voluntades la RAP El Gran Santander emprende la elaboración del proyecto de ordenanza y gestionar ante las respectivas asambleas departamentales la autorización para suscribir convenios tendientes a la conformación del esquema asociativo territorial. Dentro del documento técnico que soporta la configuración de la RAP se reconoce el fenómeno histórico de regionalización del país a partir de la constitución de territorios alternos a la división política del país, desde lo cual han sido frecuentes los intentos por emprender ejercicios de regionalización, como apuestas estratégicas para la coordinación de políticas y la concertación de proyectos y acciones en el territorio. Se destaca el objetivo central de planificar, administrar y gestionar las necesidades y aspiraciones de la población que rebasan las capacidades de las entidades territoriales, el apoyo a los procesos de asociatividad e integración territorial, la generación de economías de escala para la competitividad regional.

Sistema Económico

En este sistema, la RAP busca fomentar el desarrollo productivo y el fortalecimiento empresarial regional, ya que por medio de la implementación de competencias gerenciales y de internacionalización se pretende beneficiar a las microempresas y pequeños productores.

Además, contempla el fortalecimiento de economía naranja para la innovación y productividad empresarial, y la promoción de las zonas francas con el objetivo de dinamizar la económica y atraer la inversión nacional y extranjera.

Sistema Tecnológico

Desde este sistema se pretende incorporar los avances de las nuevas tecnologías digitales al desarrollo regional y la proyección del territorio como un sistema urbano policéntrico con estrategias que transformen al entorno y la sociedad. Además, mediante la promoción de la innovación se busca aumentar la cobertura del acceso a internet mediante inversiones del orden 99 nacional y regional, con el objetivo de mejorar la capacidad de infraestructura de telecomunicaciones como soporte al ecosistema digital. Todo lo anterior, a partir de tres herramientas fundamentales: innovación, ciencia y tecnología.

Sistema Ambiental

Bajo este Sistema y como eje estructural de desarrollo territorial regional, se traza un objetivo principal dirigido a promover, conservar y afianzar el uso sostenible del capital natural, del cual se desprenden 3 pilares fundamentales hacia los cuales se enfoca la RAP y que comprenden la conservación de los páramos, bosques, humedades y demás ecosistemas estratégicos; el desarrollo de alternativas productivas sostenibles por medio de incentivos de conservación ambiental; y la implementación de medidas de reducción del riesgo de desastres.

Sistema Social

El sistema social está enfocado al fortalecimiento de mecanismos y procesos de articulación regional que apoyan la seguridad y atención social, la optimización de la capacidad institucional para aumentar la calidad en la prestación de servicios de salud, el diseño e implementación de la agenda educativa y la realización de una campaña de expectativa en torno al bicentenario para el reconocimiento de la importancia de la construcción de nociones de ciudadanía, identidad regional, memoria histórica y equidad de género.

Sistema Cultural

La RAP se orienta a la formulación e implementación de planes especiales de manejo y protección patrimonial, y a la recuperación de la

memoria histórica regional, con el fin de promover el desarrollo de hitos históricos mediante el aprovechamiento de infraestructura existente de patrimonio cultural material, representada en museos, casas de cultura, y bienes de interés cultural y patrimonial, y para aumentar la cantidad y calidad de la oferta de servicios turísticos asociados al desarrollo regional, como por ejemplo rutas patrimoniales y gastronómicas, con el apoyo de infraestructura hotelera y de parques temáticos, entre otros.

Análisis crítico

El análisis crítico del Documento Técnico de Soporte que respalda la conformación de la RAP El Gran Santander permite evidenciar los siguientes hallazgos: Ausencia de bases teóricas y conceptuales sobre los procesos generales de desarrollo territorial y tendencias específicas de desarrollo regional, que sirva de base para el diagnóstico y la formulación del modelo de ordenamiento territorial regional.

Desarticulación intrínseca entre los elementos que hacen parte del diagnóstico y que corresponden, de un lado, a los componentes poblacional y ambiental y, de otro lado, sectores departamentales de carácter eminentemente económico, lo cual se explica a continuación.

A pesar de la importancia del sistema político en el proceso de configuración de la RAP, se advierte la ausencia de un componente político, dado que la información se limita a un marco normativo de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial general, pero no se hace énfasis en los procesos de largo plazo de ordenamiento territorial supramunicipal y departamental, ni en los procesos de corto plazo propios de los planes de desarrollo departamental.

En el componente poblacional resalta información general socio-demográfica y de pobreza multidimensional, así como información detallada por departamento en diferentes aspectos sociales. Al mismo

tiempo, la información detallada por departamento no presenta un hilo conductor que permita hacer una análisis comparado, ni aborda aspectos clave del desarrollo social, tales como educación, salud, seguridad, enfoque diferencial y atención de población vulnerable.

El componente ambiental contempla ecosistemas estratégicos, tales como humedales, bosques, áreas protegidas, páramos y elementos clave de la hidrografía. Sin embargo, la información presentada cuenta con un carácter descriptivo que, aunado a la ausencia de unidad en la información objeto de estudios, genera dificultades para realizar un análisis comparado detallado de dicho componente.

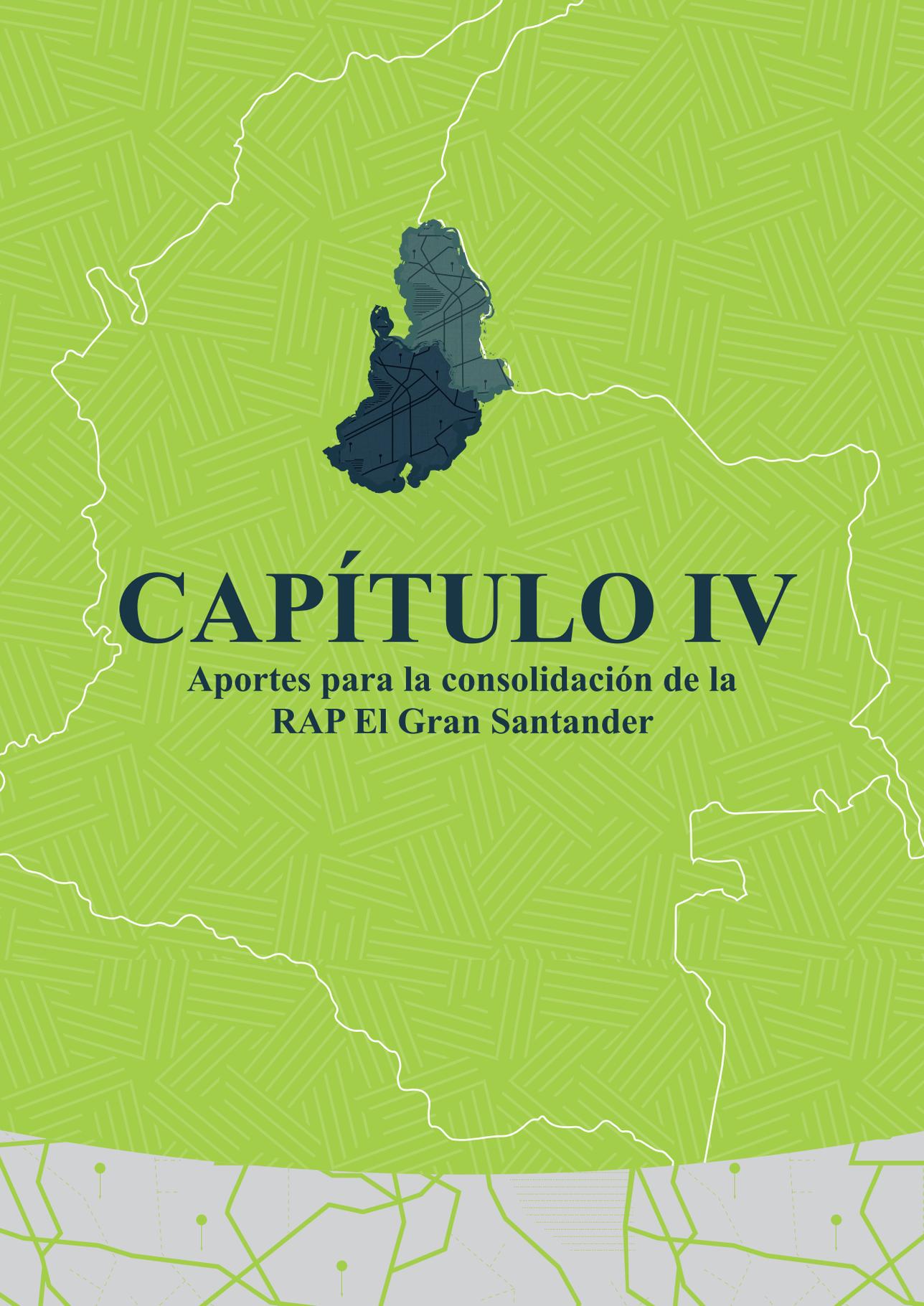
Dentro de los subsectores departamentales relacionados desde un enfoque económico, en la mayoría de los casos, la información presentada para cada departamento no cuenta con unidad de criterio en términos cualitativos ni cuantitativos, lo cual dificulta su análisis y síntesis.

El componente cultural se encuentra asociado dentro del subsector económico del turismo y artesanías, el cual, a su vez, incorpora unidades biogeográficas de Santander propias del sistema ambiental, mientras que, para Norte de Santander, además, de complejos lagunares, se hace referencia al patrimonio material e inmaterial de algunos municipios.

El componente tecnológico se encuentra asociado dentro del subsector económico Ciencia, Tecnología e Innovación y el subsector Tecnologías de la Información y las Comunicaciones TIC. a pesar de su relevancia para el desarrollo regional.

De esta manera, en la caracterización regional no se abordan aspectos políticos, se priorizan los aspectos económicos y ambientales, lo social, lo cultural y lo tecnológico no se encuentra desarrollados plenamente y de manera uniforme para los dos departamentos.

En lo que respecta al modelo de ordenamiento territorial regional planteado en el Documento Técnico de Soporte de la RAP El Gran Santander, se evidencia que los objetivos y apuestas regionales priorizan al sistema económico en cuanto al desarrollo productivo, empresarial y turístico; y la conectividad intermodal y logística, dejando en segundo lugar al sistema ambiental en el que se prioriza la conservación y uso sostenible del capital natural. Al mismo tiempo, el sistema social se limita en el proceso de paz y se encuentra relacionado como subcomponente de lo ambiental, el sistema cultural se presenta en función del desarrollo turístico (económico), el sistema tecnológico se encuentra en función del sistema económico y el sistema político se imita a los procesos de integración regional de los dos departamentos y su articulación con los instrumentos de desarrollo territorial existentes, pero, como ya se mencionó, sin un análisis crítico de los últimos para el desarrollo del proceso de formulación del modelo de ordenamiento territorial.



CAPÍTULO IV

**Aportes para la consolidación de la
RAP El Gran Santander**

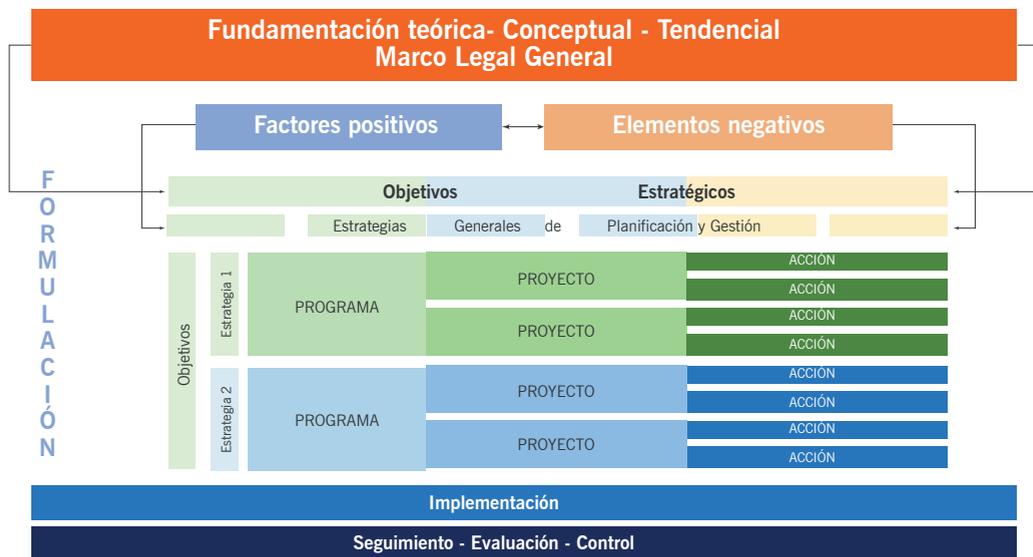
APORTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA RAP EL GRAN SANTANDER

El siguiente capítulo es resultado de la articulación de los resultados obtenidos en los capítulos previos y tiene como aspecto central aportar a la consolidación de los procesos de planificación y gestión de la Rap El Gran Santander desde el aprovechamiento de las elementos positivos evidenciados en la fundamentación teórica inicial, las tendencias de regionalización del país, las dinámicas adelantadas por otras regiones el orden internacional y las RAP conformadas en el territorio que fueron abordadas anteriormente, así como las potencialidades y aspectos de mejora obtenidos por medio de los análisis comparados de instrumentos ordenamiento y desarrollo territorial del orden regional y departamental en el largo y corto plazo.

La propuesta responde a la necesidad de contar con dinámicas de planificación y gestión que contemplen y respondan, de manera armónica, a las diferentes fases de dichos procesos, las cuales están representadas en i) la fundamentación teórica, conceptual, tendencial y normativa, ii) el análisis del entorno que, en este caso corresponde al estudio comparado de los diferentes instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, iii) la formulación planes que contemplen componentes, tales como objetivos, estrategias, proyectos y acciones, y iv) la implementación de los planes formulados con participación activa de los actores clave del desarrollo regional y v) el seguimiento evaluación y control de dichos planes.

Figura 17

Componentes del proceso de planificación y gestión del desarrollo territorial.



Fuente: Elaboración propia

En el marco de la orientación hacia el Desarrollo territorial integrado, la organización de los objetivos estratégicos se realiza teniendo en cuenta los sistemas político, económico y Tecnológico como plataformas e instrumentos del desarrollo territorial, y los sistemas Ambiental, Social y Cultural como superestructuras y finalidades del desarrollo regional.

4.1 Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos se formulan en coherencia con el enfoque sistémico propuesto por el grupo Gestión Integral del Territorio – GIT de la Universidad de Pamplona, el cual ya ha sido validado en ejercicios de planificación y gestión del desarrollo territorial en el ámbito municipal y departamental.

Objetivo Estratégico Político

Fortalecer institucional y organizacionalmente la RAP El Gran Santander, haciendo énfasis en la articulación de las relaciones intermunicipales, subregionales y regionales, con una orientación clara hacia procesos de gobernabilidad y la gobernanza basados en la gestión pública transparente, efectiva y flexible que sirva de garante para el adecuado desempeño de las entidades territoriales, y hacia un empoderamiento de actores protagónicos del desarrollo enmarcado en condiciones de diversidad étnica y cultural, y respeto a la diferencia; como aspectos que permitan encauzar las dinámicas de transformación regional a la disminución de las asimetrías territoriales.

Objetivo Estratégico Económico

Promover la productividad, el crecimiento económico y la inserción de la RAP El Gran Santander en mercados nacionales e internacionales, con un enfoque hacia una competitividad regional construida a partir de las capacidades locales, la incorporación de tecnología, la asociatividad, las buenas prácticas que generan valor agregado a la producción y la sostenibilidad en el uso racional los recursos, como aspectos que permitan garantizar equilibrio entre oferta y demanda de bienes y servicios, y propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Objetivo Estratégico Tecnológico

Impulsar el desarrollo y articulación de procesos de ciencia, innovación y conectividad orientados a asegurar transferencia de conocimiento, capacidades de gestión y alianzas estrategias entre los actores clave del territorio, específicamente los del modelo de cuádruple hélice: Universidad, Empresa, Estado y Comunidad, como aspectos que permitan el emprendimiento tecnológico y su aplicación a las diversas actividades humanas para el bienestar de la población.

Objetivo Estratégico Ambiental

Propulsar dinámicas y procesos dirigidos a asegurar en el equilibrio entre la población y la naturaleza con criterios de sostenibilidad, adap-

tabilidad al cambio climático y a la variabilidad climática, y gestión integral del riesgo de desastres, asociados a enfoques emergentes, tales como el biorregionalismo, la naturaleza como sujeto de derechos, y los derechos colectivos y responsabilidades compartidas, como aspectos que faciliten la conservación y uso sostenible de los recursos ambientales regionales, áreas protegidas y ecosistemas estratégicos para aprovechamiento y disfrute de las presentes y futuras generaciones, y contribuyan a la disminución de las vulnerabilidades humanas frente a las diversas amenazas presentes en el entorno.

Objetivo Estratégico Social

Afianzar los procesos de inclusión y equidad, derecho al territorio e igualdad de oportunidades de desarrollo social y humano, asociados al reparto equitativo de cargas y beneficios, y la prevalencia del interés general sobre el particular, como aspectos que posibiliten la disminución de brechas y desigualdades sociales, el aumento de la movilidad social, el desarrollo de capacidades comunitarias, la calidad de vida y el bienestar de la población.

Objetivo Estratégico Cultural

Valorar, recuperar y fortalecer la diversidad y la apropiación territorial regional, a partir de procesos de salvaguarda del patrimonio cultural material inmaterial y natural propio de las diferentes comunidades que habitan el territorio regional, como aspectos que posibiliten el fortalecimiento de las identidades regionales en los actuales procesos de transculturización.

4.2 Retos y Desafíos de la RAP El Gran Santander

A continuación, se presenta una serie de ideas de carácter sistémico, las cuales pueden servir de base, en el marco de los procesos de planificación y gestión que se deben realizar al interior de la RAP El Gran Santander para la para la formulación de estrategias, programas, proyectos y acciones que permitan su consolidación como una región líder en el desarrollo integral del territorio.

Retos y Desafíos Políticos

Formulación de instrumentos de ordenamiento territorial departamental que permitan dar respuesta a las condiciones y características regionales y locales propias con orientación a fortalecer la integralidad del desarrollo desde un enfoque equilibrado para todos los sistemas, 109 sobre todos en sistemas y aspectos que han estado subvalorados o no han sido tenidos en cuenta a pesar de su importancia estratégica para el desarrollo regional. Lo anterior aplica, no solo para Norte de Santander como departamento que no cuenta con dichos instrumentos, sino también para la optimización de los instrumentos existentes en Santander.

Formulación e implementación de procesos de planificación multiescalar que, en el marco políticas diferenciales de ordenamiento territorial y con mayor participación de las comunidades, faciliten dinámicas de gobernanza multinivel, desarrollo urbano y multifuncionalidad rural.

Retos y Desafíos Económicos

Impulsar un mayor desarrollo productivo y fortalecimiento del sector empresarial y de la economía naranja para promover mejoras dentro de los indicadores de innovación y productividad del sector.

Desarrollo de procesos de industrialización a través de la promoción de las zonas francas que permitan un mayor dinamismo económico, así como el aumento de los niveles de inversión nacional y extranjera en la región.

Retos y Desafíos Tecnológicos

Promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico a través de aspectos estratégicos, tales como investigación en TIC, desarrollo e innovación en TIC, transferencias tecnológicas TIC y desarrollo de soluciones TIC, no solo para aportar a la económica del conocimiento, sino también al bienestar humano en todas sus connotaciones.

Desarrollo de capacidades y gestión tecnológica en cuanto a perfeccionamiento del talento humano TIC, explotación y gestión de TIC, y monitoreo y gobierno del ecosistema.

Retos y Desafíos Ambientales

Valoración, documentación y conservación de las áreas protegidas declaradas para garantizar la salvaguarda de los ecosistemas estratégicos existentes en la región, y asegurar la protección de los recursos hídricos y cuencas abastecedoras por medio de incentivos, diversos mecanismos de participación y coadministración, y espacios participativos asociados a los derechos colectivos y responsabilidades compartidas para la compra y conservación de nacimientos y fuentes hídricas.

Armonización ambiental con los demás sistemas para el aprovechamiento racional del suelo y de los recursos ambientales, para una articulación sostenible entre la conservación ambiental de ecosistemas estratégicos y las actividades económicas asociadas al turismo sostenible, la producción agropecuaria sin expansión de la frontera agrícola, la explotación minera de bajo impacto ambiental y las vocaciones locales sostenibles.

Retos y Desafíos Sociales

Aumento de cobertura y mejoramiento de la calidad de la educación, la salud, la seguridad, y los servicios públicos domiciliarios, con enfoque diferencial y mayor atención a la población vulnerable.

Fortalecimiento de capacidades para la generación de empleo digno y vivienda digna, así como espacios para la recreación el deporte y la integración social con criterios de equidad e inclusión.

Retos y Desafíos Culturales

Caracterización y sistematización de los factores, aspectos y manifestaciones que conforman el patrimonio cultural tangible, intangible y natural, como prerrequisito para la toma de decisiones relacionadas con

la gestión cultural, las identidades regionales y la apropiación territorial.

Fortalecimiento de la capacidad cultural región por medio de la promoción y desarrollo de las industrias creativas y culturales, la infraestructura y equipamientos culturales, la producción cultural, y la difusión, distribución, presentación y comercialización de productos y servicios culturales.

CONCLUSIONES

El enfoque holístico, sistémico e interdisciplinar del desarrollo territorial integrado evidencia ventajas comparativas para la planificación y gestión de la RAP El Gran Santander representadas en la posibilidad de interpretar adecuadamente la diversidad de relaciones humanas con el entorno para aprovechar las potencialidades endógenas y aportar a la disminución de las asimetrías territoriales; la articulación, especialización y complementariedad de los entes territoriales por medio de procesos asociatividad e integración supramunicipal; la distribución equitativa de oportunidades de desarrollo y beneficios para la población en diferentes escalas de aproximación al territorio; la resignificación de la aproximación regional desde nociones flexibles y adaptativas en la priorización de aspectos clave de acuerdo a las condiciones espacio temporales del entorno.

El análisis comparado de regiones del orden internacional, cuya ubicación corresponde a España y Argentina, refleja la importancia de la autonomía que otorgan los procesos de descentralización y democracia participativa de estos dos países, de la planificación multinivel y de gestión pública con políticas diferenciales de ordenamiento territorial, y del fortalecimiento de las vocaciones y características propias con participación activa de las comunidades. Sin embargo, se observa una distribución escasa de esfuerzos e iniciativas para unos sistemas del territorio, mientras que otros son favorecidos con mayor respaldo político y económico para su gestión, aspectos que se revierten en bajo aprovechamiento de algunas potencialidades locales y disparidades territoriales que pueden ser resultados desde un abordaje más equitativo en las dinámicas de planificación regional.

En el ámbito colombiano, la regionalización que se promueve desde diversas instancias y entidades gubernamentales pueden ser interpretada como reflejo de iniciativas de descentralización del orden internacional, pero es claro que también cuenta con diversas apuestas que, en el transcurso de la historia del país, han dado pie a la consolidación de voluntades orientadas a la conformación de regiones como entes territoriales plenos, a partir de las RAP existentes. Al mismo tiempo, la ausencia de una base legal sólida para el ordenamiento territorial departamental y regional se convierte en un impedimento para avanzar significativamente en dicha transformación territorial.

De todas formas, las RAP existentes en Colombia, especialmente las que han sido objeto de atención en el presente estudio y que corresponden a la RAPE Central, la RAP Eje Cafetero y la Rap Pacífico aportan buenas prácticas y experiencias de planificación que permiten orientar un enfoque equilibrado para todos los sistemas del territorio de la RAP, las cuales están representadas en procesos de planificación multiescalar y gobernanza multinivel, desafíos para aumentar el aprovechamiento de las potencialidades ambientales y culturales, retos orientados a minimizar las desigualdades territoriales.

En lo que respecta a la RAP El Gran Santander, es posible evidenciar que existen grandes disparidades en materia de ordenamiento territorial, ya que Norte de Santander no cuenta con instrumentos al respecto mientras que Santander ha adelantado Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) y el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, lo cual le confiere ventajas individuales, pero al mismo tiempo se convierten en desequilibrios y retos que debe afrontar para la RAP para la armonización iniciativas de largo plazo. En ese sentido, el análisis sistémico comparado de dichos procesos en Santander frente a la RAP permite concluir lo siguiente:

El sistema ambiental manifiesta cierta articulación asociadas a la protección de ecosistemas estratégicos y los recursos hídricos, y el

desarrollo turístico con parámetros de sostenibilidad. Sin embargo, presentan marcadas diferencias en las prioridades de la protección ambiental y el desarrollo turístico, así como en los mecanismos de participación social.

El sistema económico manifiesta afinidades asociadas a economías de escala y el desarrollo económico y territorial orientado a la productividad sostenible, la diversificación de la producción, la asociatividad y la conectividad. No obstante, se observan diferencias relacionadas con los criterios del desarrollo económico, los modelos productivos y la interconexión urbana.

Por otro lado, los marcos fiscales de mediano plazo solo coinciden en 5 años dentro del periodo 2022 al 2026, cabe destacar que mientras para el departamento de Santander todos los años el marco fiscal cierra con superávit el departamento de Norte de Santander cierra en cero lo que limitaría al segundo frente a nuevos endeudamientos o financiamientos de la RAP, destacando que los dos departamentos no tienen proyectado dentro de sus planes de desarrollo rubros que aporten a la implementación y fortalecimiento de la RAP ya que cuando fueron aprobados no se contaba con ese instrumento de planificación y gestión, por tal razón, es deber de los próximos mandatarios regionales incluirlos dentro de sus planes de desarrollo.

El sistema tecnológico refleja afinidad en cuanto al desarrollo tecnológico y la innovación como motor de desarrollo regional, pero también discrepancias en lo que respecta a diferentes enfoques sectoriales para su implementación.

El sistema social revela similitudes en la búsqueda de calidad y cobertura de la educación y la salud, mientras que las desigualdades en lo que respecta al cierre de brechas sociales en educación, la focalización de los esfuerzos en salud y el descuido de aspectos estratégicos como la seguridad, el trabajo digno y la participación social en la gestión pública.

El sistema cultural revela semejanzas en el reconocimiento del rol del patrimonio cultural y la articulación interinstitucional en la gestión cultural, así como diferencias en la valoración del patrimonio natural.

Por último, el sistema político evidencia equivalencias en la orientación al bien común territorial desde un enfoque multidimensional y, al mismo tiempo, baja correspondencia en la fundamentación teórica y tendencial del ordenamiento territorial, estructura y aspectos clave.

Ahora bien, en lo concerniente al análisis comparado de los instrumentos de desarrollo departamental, en el sistema ambiental se destacan aspectos orientados principalmente a la conservación de los ecosistemas estratégicos y el fortalecimiento de actividades productivas que garanticen la conservación ambiental en áreas protegidas declaradas, teniendo en consideración que, actualmente, se presentan problemas para la delimitación del Páramo de Santurbán con impactos negativos asociados a acciones humanas, tales como malas prácticas agrícolas, disminución de la frontera agrícola y minería informal. En lo que respecta a las unidades de paisaje, se destacan ecosistemas de gran importancia regional, como el Páramo de Santurbán y el Almorzadero, los cuales son esenciales para el desarrollo regional, no solo por la composición del paisaje, sino también por su biodiversidad y recursos hídricos.

El sistema económico es clave en el desarrollo de la región, pero se encuentra relacionado con la afectación de las áreas protegidas, razón por la cual se observa la tendencia a la conservación bajo esquemas de producción sostenible. Además, resalta la orientación a la dinamización, diversificación, internacionalización y formalidad de la economía, así como el impacto que ha producido la migración en el aumento de la tasa de desempleo.

El sistema tecnológico presenta gran disparidad, dado que Norte

de Santander se orienta al fortalecimiento de la infraestructura y la productividad, mientras que Santander hace un en innovación y desarrollo tecnológico.

En el sistema social, la caracterización demográfica está representada en una pirámide poblacional con base ancha que demuestra ensanchamiento en su parte media y evidencia el potencial humano en términos laborales; la educación refleja una cobertura sobresaliente y aumento en el nivel de formación, pero es necesario considerar que no todos los establecimientos cuentan con capacidad física adecuada para la prestación de sus servicios; los servicios de salud se caracterizan por una amplia cobertura, aunque esta es deficiente en las zonas rurales.

El sistema cultural busca aprovechar y poner valor el patrimonio cultural en sus diferentes manifestaciones a través de estudios, incentivos, procesos formativos y dinámicas de gestión cultural; sin embargo, se percibe que los esfuerzos para fortalecimiento de las industrias culturales y creativas aún son insuficientes.

En cuanto al sistema político, ese observa que los instrumentos de planificación de corto y largo plazo de los dos departamentos presentan algunos puntos en común, pero al mismo tiempo se encuentran en desigualdad de condiciones, en la medida que Santander cuenta con lineamientos y directrices de ordenamiento territorial y adelanta actualmente el proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Departamental, mientras que Norte de Santander presenta un rezago en la formulación de dichos instrumentos. Además, aunque los instrumentos de planificación y gestión formulados para los dos departamentos buscan promover iniciativas de desarrollo territorial, su desarticulación interna y externa representa un gran desafío necesario de resolver prioritariamente.

El análisis crítico del Documento Técnico de Soporte que respalda la conformación de la RAP El Gran Santander demuestra la ausencia

de una fundamentación teórica, conceptual y tendencial asociada al proceso de integración regional; baja correspondencia intrínseca tanto en el componente diagnóstico como en el componente propositivo; y desarticulación conjunta entre dicho. Lo anterior, representa un desafío adicional en el proceso de desarrollo y fortalecimiento de la Rap el Gran Santander.

Por último, tanto los objetivos estratégicos como los retos y desafíos planteados desde el enfoque sistémico e integrado del desarrollo regional se convierten en aspectos clave para orientar procesos de planificación de la Rap El Gran Santander y, de acuerdo con las condiciones cambiantes del entorno, definir las correspondientes estrategias para cada sistema territorial con sus respectivos programas, proyectos y acciones integrales.

BIBLIOGRAFÍA

- Babilonia Ballesteros, R. I. (2006). *Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA). Estudios e investigaciones: nueva ruralidad; enfoques y propuestas para América Latina.*
- Barbosa, M. (junio de 2020). Análisis de la estructura de la Región Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central y Contrato Plan en el departamento del Tolima en el periodo 2010 - 2016. Bogotá, Colombia. Obtenido de https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/3046/-JIA-spa-2020-Analisis_de_la_estructura_de_la_Region_Administrativa_y_de_Planificacion_Especial_RAPE_region_central?squence=1&isAllowed=y
- Brasil.Organización Colparques . (2021). Páramo de Santurbán Reserva Natural Regional. Castillo Sarmiento, A. Y., Suárez Gélvez, J. H., & Mosquera Téllez, J. (2017). Naturaleza y sociedad: relaciones y tendencias desde un enfoque eurocéntrico. *Luna Azul*, 44, 348-371. Universidad de Caldas. DOI: 10.17151/luaz.2017.44.21
- CEPAL (2019). Planificación multiescalar. *Las desigualdades territoriales*. Volumen II. Cuervo L.M. y Delano M. d P. Editores. Serie Seminario y Conferencias 92. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. ISSN 1680-9041. 148 p.
- CEPAL (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/FDS.4/3/Rev.1), Santiago, 200 p. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46682-construir-un-futuro-mejor-accionesfortalecer-la-agenda-2030-desarrollo>
- Colombia, MDE (1997). *Lineamientos para el ordenamiento territorial departamental*. Serie procesos de aplicación, 1a Ed., Bogotá, Ministerio de Desarrollo Económico, pp. 24-26.

- Conpes N° 3256 (2003). Políticas y estrategias para la gestión concertada del desarrollo de la Región Bogotá-Cundinamarca. Documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, DNP. Bogotá. 34 p.
- COT (2016). Acuerdo 10, por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental, (POD). Comisión de Ordenamiento Territorial de Colombia, 12 p. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/-COT%20parte%201/Acuerdo%20No.%20010%20%20POD.pdf?Web>
- Cuevas, N. (2011). *Análisis del proceso de integración regional Bogotá - Cundinamarca en el periodo 2000 - julio 2010*. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Bogotá
- DANE. (s.f.). Arboledas, Mutistua, Cucutilla, Suratá, Vetas, Tona.
- DANE . (2018). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda*.
- DANE . (2020). *Mercado laboral por departamentos*.
- DANE . (2021). *La información del DANE en la toma de decisiones regionales*.
- DANE. (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda*. Arboledas, Mutiscua, Cucutilla, Suratá, Vetas, Tona.
- Díaz, P. M. (2010). *El Paisaje Como Elemento de la ordenación Territorial*. Obtenido de https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/7374/32143590.2011_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Díaz, P. M. (2010). *El Paisaje Como Elemento de Ordenación Territorial*. Obtenido de https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/7374/32143590.2011_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- DNP con información del DANE. (2018). *Porcentaje del valor agregado por actividades económicas*. Arboledas, Mutiscua, Cucutilla, Suratá, Vetas, Tona.
- DPN, Departamento Nacional de Planeación. (s.f.). *Marco Normativo Para la Gestión Territorial*.

Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrolloterritorial/Fortalecimiento-Gestion-y-Finanzas-Publicas-Territoriales/marco-normativo-para-la-gestion-territorial>

- DNP (2014a). *Manual para la formulación de planes de desarrollo* de las entidades territoriales. Unidad 0 Introducción, 14 p. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/Unidad-0-Digital.pdf>
- DNP (2014b). *Manual para la formulación de planes de desarrollo* de las entidades territoriales. Unidad 1 Diagnóstico, 29 p. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KIT-OT/Unidad-1-Diagn%C3%B3stico.pdf>
- DNP / RIMISP (2017a). *Manual Plan de ordenamiento Territorial Departamental - POD Moderno*. Departamento Nacional de Planeación y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 223 p.
- DNP / RIMISP (2017b). *Plan de ordenamiento Territorial Departamental – POD*. KIT de Ordenamiento Territorial. Departamento Nacional de Planeación y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 56 p. <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/C%20POD.pdf>
- Esty DC, Levy MA, Srebotnjak T, de Sherbinin A, Kim CH, Anderson B. Pilot. (2006) *Environmental Performance Index*. New Haven, CT: Yale Center for Environmental Law and Policy; 2006
- Fogia, P. Á. (2009). *Construcción de un índice de competitividad territorial de las regiones chilenas incluidas en el corredor bioceánico norpatagónico*. Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica.
- Gaviria Ríos, M. A., & Aristizábal Toro, A. F. (2020). Caracterización funcional de la RAP Eje Cafetero, Colombia. urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 12, e20200052. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20200052>

- González Meyer, Raúl, & Micheletti, Stefano. (2021). El desarrollo local endógeno en tiempos de globalización: aproximaciones teóricas y desafíos prácticos. *CUHSO (Temuco)*, 31(2), 354-381. <https://dx.doi.org/10.7770/cuhso-v31n2-art2209>
- GOV.CO. (s.f.). *El Congreso de Colombia*.
- Hawkes Jon (2001). *The fourth pillar of sustainability. Culture's essential role in public planning*. ISBN 1 86335 050 0 (PDF). 80 p. UniversityPress.com [http://www.culturaldevelopment.net.au/community/Downloads/HawkesJon\(2001\)TheFourthPillarOfSustainability.pdf](http://www.culturaldevelopment.net.au/community/Downloads/HawkesJon(2001)TheFourthPillarOfSustainability.pdf)
- Instituto de Investigación de Recursos Biológicos. (2007). *Atlas de Páramos de Colombia*.
- Joyanes Aguilar L. (2017). *Industria 4.0: la cuarta revolución industrial*. ISBN 978-958-7783-16-2. Alfaomega Bogotá. 471 p.
- Launay-Gama, C. (2006). El uso del concepto de gobernanza o/y gobernabilidad en Colombia. Recuperado de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-236.html>
- Llanos, W. (2002). Las regiones en colombia. *Revista de derecho* 17, 263-276. Obtenido de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2996>
- Migración Colombia. (2021). *Distribución de Venezolanos en Colombia*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2021). *Documento de lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental y la zonificación y régimen de usos aplicable a páramos delimitados*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos, Conservación Internacional Colombia. *Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. (S.F.). Documento de Lineamientos para la Elaboración*.
- Ministerio de Cultura. (2020). *Listado de Unidades de Patrimonio del Ministerio de Cultura*. Ministerio de Educación. (2020). *Encuesta Ministerio Educación*. Ministerio de Salud. (2020). *Censo del Ministerio de Salud*.

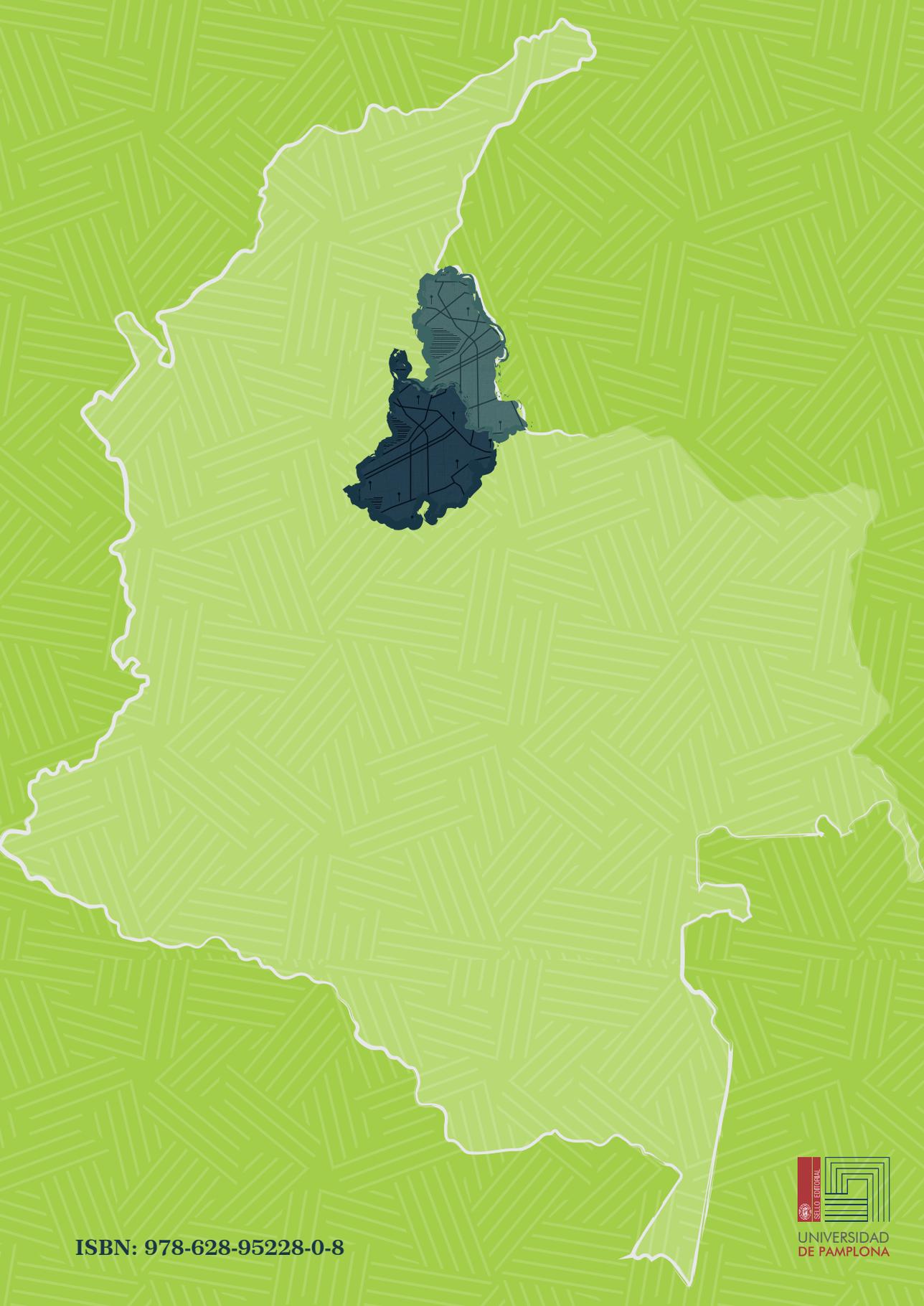
- Ministerio del Interior y de Justicia, República de Colombia. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial* .
- Mosquera, J. (2006). Arquitectura y Desarrollo. *Revista científica UNET*, 18(2), 47-76.
- Mosquera, J. (2007). Arquitectura y complejidad. *Revista Ambiental Agua, Aire y Suelo*, 2(1), 3-10. ISSN 1900-9178. Universidad de Pamplona.
- Mosquera J. y Bitar J. (2014). De la frontera límite al espacio transnacional integrado. VI Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, p. 113, ISSN 2339-6598. Universidad Politécnica de Cataluña (España). DOI: <https://doi.org/10.5821/siu.6022>
- Mosquera J. y Flórez C. (2009). Naturaleza, políticas públicas y derechos humanos – hacia una concepción legal de la relación ser humano-naturaleza. *Nova et Vetera*, 19(1), 67-78. ISSN 0123-2614, ESAP
- Niño, W. F., & Arias, W. Y. (2020). Gobernanza ambiental en en Boyacá: un análisis glocal. *Entramado*, 2020 -2018. DOI: 10.18041/1900-3803/entramado.2.6662, recuperado de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/entramado/article/view/6662/7887>
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia 1454* .
- ONU (1992). Agenda de Río o Agenda 21. Organización de las Naciones Unidas.
- Paz Cardona, A. J. (2018). "El enorme problema para delimitar el páramo de Santurbán en Colombia" *Business and Human Rights Resource Center*.
- PER RAP Eje cafetero (2021). Plan Estratégico Regional 2021-2033. Una estrategia para la reactivación económica, social y la sostenibilidad ambiental de la Región RAP Eje Cafetero, 320 p. extraído de <https://ejecafeterorap.gov.co/>

- Pereira-Corona, A., Adame-Martínez, S., Rosete-Verges, F. A., & Alvarado-Granados, A. R. (2018). Construcción metodológica de un modelo de ordenamiento territorial para América Latina. *Revista Ra Ximhai*, 14(1), 111-131.
<https://www.redalyc.org/journal/461/46158062007/html/>
- Plan de Desarrollo Para Norte de Santander. (2020-2023). *Documento para estudio preliminar de la Honorable Asamblea*.
- Prats, J. O. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista instituciones y desarrollo*, 14(15), 239-269.
https://www.ses.unam.mx/docencia/2007II/Lecturas/Mod3_Oriol.pdf
- RAP de los Dos Mares. (2022). Región Administrativa y de Planificación de los dos Mares. Unidos por el futuro. Documento Técnico de Soporte. Gobernación de Antioquía y Gobernación del Chocó. Recuperado de file:///C:/Users/Jemay/Downloads/RAP-DE-LOS-DOS-MARES-DEFINITIVO_compressed-2.pdf
- Región Administrativa de Planificación (RAP). (2021). El Gran Santander.
- Región Administrativa de Planificación (RAP) Eje Cafetero. (2016). RAP Eje Cafetero. Obtenido de <https://ejecafeterorap.gov.co/>
- Región Administrativa de Planificación (RAP) Región Pacífica. (2016) RAP Pacífico. Obtenido de <https://rap-pacifico.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Pacto-por-el-Paci%CC%81fico-WEB.pdf>
- Región Administrativa de Planificación Especial (RAPE) Región Central. (2014). *Region Central RAPE*. Obtenido de http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documento_tecnico_de_soporte_-_region_central.pdf
- Rengifo, J. (2003). Evolución y establecimiento de la planificación municipal en Colombia. *Revista De Investigación Geográfica De La Universidad De Nariño ISSN: 0124-5104 ed: CEPUN v.4 fasc.1*, 27 - 39.

- Riffo, L. (2013). 50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial. Series de desarrollo territorial, CEPAL. ISSN 1994-7364. 59 p. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7248/1/S1303593_es.pdf
- Rodríguez, L. (2017). Complejidad, interdisciplina y política en la teoría de los sistemas complejos, de Rolando García. Civilizar teoría de los sistemas complejos, de Rolando García. Civilizar Ciencias Sociales y Humanas, 17(33), 221-242. Doi: 10.22518/16578953.910
- Santander Gobernación . (2016 - 2019). *Plan de Desarrollo Departamental*.
- Santander Gobernación. (2021 - 2023). *Plan de Desarrollo*.
- Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable Presidencia de la Nación Argentina. (2018). *Región Nuevo Cuyo*. Obtenido de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/nuevo_cuyo_-_guías_buenas_practicas.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2014). *Secretaría Distrital de Planeación.gov.co*. Obtenido de http://sdp.gov.co/sites/default/-files/pa002-10dts_rape_regioncentral.pdf
- Secretaria Distrital de Planeación. (2018). *Región Administrativa de Planeación* .
- SHP DANE. (2018). *Cartografía del Geoportal del DANE*.
- SHP Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). (2018). *Cartografía IDEAM*.
- Sigmattec Medio Ambiente. (2005). *Cartografía de Paisaje*.
- TerriData. (2020). *Departamento de Norte de Santander y Santander*
- Universidad Santo Tomás . (2014). *Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial del Departamento de Santander*.
- Varela Barrios, E. (2020). *Desafíos del interés público Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Editorial Universidad del Valle, ISBN-PDF: 978-958-5156-75-3, DOI:10.25100/peu.463, 372 p.

Velasco, M. (2016). Entre el poder y la racionalidad: gobierno del turismo, política turística, planificación turística y gestión pública del turismo. Pasos, Revista de turismo y patrimonio cultural. 14(3). Special issue, pp. 577-594. [https://www.ucm.es/data/cont/m e d i a / w w w / p a g - 8 6 2 5 6 / 2 0 1 6 - M V e l a s - c o - P o l % C 3 % A D t i c a % 2 0 y % 2 0 p l a n i f i c a c i o n % 2 0 t u r i s m o % 2 0 \(P a s o s \) . p d f](https://www.ucm.es/data/cont/m e d i a / w w w / p a g - 8 6 2 5 6 / 2 0 1 6 - M V e l a s - c o - P o l % C 3 % A D t i c a % 2 0 y % 2 0 p l a n i f i c a c i o n % 2 0 t u r i s m o % 2 0 (P a s o s) . p d f)

Zuluaga L, Mosquera J, Gómez E y Peñalosa J. (2012). Construcción colectiva de políticas públicas para el desarrollo humano sostenible. Luna Azul, 35, 116-148. ISSN 1909-2474.



ISBN: 978-628-95228-0-8

