

## La participación ciudadana en la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental de Santander desde la perspectiva del Buen Vivir

### Citizen participation in the formulation of the departmental territorial planning plan of Santander from the perspective of Good Living (Buen Vivir)

Carlos Fernando Jaimes Ochoa\*<sup>ID</sup> y Jemay Mosquera Téllez\*\*<sup>ID</sup>

**Resumen:** Los procesos de desarrollo departamental cerrados y excluyentes pueden generar impactos negativos en las comunidades multiculturales que habitan en la jurisdicción de Santander y afectar su estructura y operatividad local y regional; por lo tanto, los objetivos del trabajo se enfocan en realizar un análisis crítico de la participación ciudadana en las dinámicas de ordenamiento territorial desde la perspectiva del Buen Vivir, que permita identificar los aciertos y desaciertos de dichos procedimientos. El estudio documental de tipo mixto, con enfoque interpretativo, de corte transversal, cuenta con estructura hermenéutica que posibilita caracterizar, analizar y sintetizar, tanto la revisión documental que fundamenta teórica y conceptualmente la relación entre los procesos participativos de desarrollo territorial y la noción de buen vivir, como el análisis del proceso participativo llevado a cabo en el marco de la formulación del plan de ordenamiento departamental de Santander. Los resultados permiten plantear una serie de recomendaciones para la optimización de dicho plan desde la perspectiva del buen vivir.

**Palabras claves:** buen vivir; desarrollo; multicultural; ordenamiento territorial; participación.

**Abstract:** The closed and exclusive departmental development processes can generate negative impacts on the multicultural communities that live in the jurisdiction of Santander and affect its local and regional structure and operation; therefore, the objectives of this study are focused on carrying out a critical analysis of citizen participation in the dynamics of territorial planning from the perspective of Buen Vivir, which allows identifying the successes and failures of said procedures. The documentary study of mixed type, with interpretative approach, cross-sectional, has a hermeneutic structure that makes it possible to characterize, analyze and synthesize, both the documentary review that theoretically and conceptually bases the relationship between participatory processes of territorial development and the notion of good living, and the analysis of the participatory process carried out in the framework for the formulation of the departmental planning plan of Santander. The results allow us to make a series of recommendations for the optimization of this plan from the perspective of good living.

**Keywords:** good living; development; multicultural; territorial planning; participation.

Artículo de investigación / Research article

**Cómo citar este artículo:** Jaimes-Ochoa, C. F. y Mosquera-Téllez, J. (2023). La participación ciudadana en la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental de Santander desde la perspectiva del Buen Vivir. *Jangwa Pana*, 22(1), 1-15. doi: <https://doi.org/10.21676/16574923.4822>

**Recibido:** 06/09/2022 | **Aceptado:** 16/03/2023 | **Disponible en línea:** 21/03/2023

<sup>1</sup> \*Universidad de Santander, Colombia– Correo: 01210812001@mail.udes.edu.co– ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0528-1409>

\*\*Universidad de Pamplona, Colombia– Correo: jemay.mosquera@unipamplona.edu.co– ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5989-5644>

## Introducción

De acuerdo con la Gobernación de Santander y la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter), las dinámicas departamentales de ordenamiento territorial exigen la actualización y fortalecimiento de sus procesos e instrumentos, la incorporación de conflictos y potencialidades regionales, y la formulación efectiva de proyecciones adecuadas (Gobernación de Santander; Findeter, 2019). En ese sentido, la participación comunitaria es indispensable para garantizar el verdadero reconocimiento de las necesidades y expectativas de la población (Garzón Ospina & Mosquera Rosero-Labbé, 2020); mientras que la perspectiva del buen vivir, enmarcada en las epistemologías del sur, puede aportar a la generación o fortalecimiento de modelos emergentes holísticos y sistémicos (Beling, 2019; Bobatto et al., 2020).

Las dificultades en el aseguramiento de la participación colectiva en el ordenamiento territorial (OT) han sido tratadas desde el punto de vista teórico y tendencial por diferentes autores (Riera Vásquez et al., 2018); mientras que para Hurtado Mosquera & Hinestroza Cuesta (2018) y otros autores se han convertido en una prioridad para diversas naciones con múltiples perspectivas. Al mismo tiempo aún, cuando no se ha incorporado de forma activa en la planificación del desarrollo, la noción del buen vivir ha obtenido gran atención por parte de pensadores que la consideran como una alternativa para decolonizar las relaciones hegemónicas globalizantes (Bueno Bady y Ferreira da Silva, 2020).

En Colombia, la participación ciudadana está reglamentada en la Constitución Política y la normatividad vigente como parte del devenir nacional; sin embargo, la mayoría de los ejercicios de planificación no cuentan con una participación real, permanente y decisiva. En el caso de Santander, el ordenamiento territorial departamental ha presentado una intervención ciudadana relativamente sesgada desde el punto operativo y conceptual en la medida que los actores que representan a las comunidades multiculturales han sido convocados tímidamente o excluidos por completo de dichas dinámicas. Tampoco han sido considerados los enfoques alternativos que pueden respaldar dicha concurrencia de intereses sociales y comunitarios. Por lo tanto, se pueden producir impactos que afecten negativamente las estructuras operativas y las dinámicas territoriales del departamento, específicamente las

concernientes a las formas de vida de la población multicultural.

De acuerdo con lo enunciado, el objetivo principal del estudio se enfocó en analizar el componente de la participación ciudadana en clave del buen vivir, en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento Departamental de Santander, para lo cual se planteó una revisión documental sobre el desarrollo y la noción del buen vivir, el ordenamiento territorial departamental y la normativa que lo respalda. Seguidamente, se llevó a cabo un análisis del proceso de formulación del Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander y de la forma como se ha manifestado esa participación en dicho proceso, desde los postulados del buen vivir

Los resultados obtenidos evidencian que no se ha llevado a cabo una planificación realmente participativa que contemple un abordaje integral del ordenamiento territorial, ni enfoques alternativos de desarrollo comunitario acordes con las expectativas y necesidades sentidas de la población.

## Materiales y Método

El estudio es fundamentalmente de tipo documental, representado en los métodos cualitativo y deductivo, complementado con los enfoques descriptivo, analítico, interpretativo y crítico social, y de corte transversal (Hernández Sampieri et al. (2014). Su estructura hermenéutica abarca la identificación de bases teórico-conceptuales y legales que sirven para sustentar el diagnóstico situacional normativo, técnico y perceptual sobre el estado de la participación ciudadana en los procesos de ordenamiento territorial departamental de Santander. En ese sentido, el estudio investigativo contó con tres variables a saber: participación ciudadana, planeación territorial y buen vivir.

La revisión bibliográfica contempla textos científicos y técnicos de autores y entidades especializadas del orden gubernamental y no gubernamental, sobre ordenamiento territorial y planificación participativa, así como sobre la alternatividad del desarrollo desde nociones como el biorregionalismo y el buen vivir.

El enfoque interpretativo y transversal que subyace en la materialización del análisis crítico social aplicado a las dinámicas departamentales de OT, a la normatividad vigente en dicha materia y al proceso de participación ciudadana en la formulación del POD de Santander,

permitió establecer una serie de retos y desafíos asociados a la desarticulación de la visión técnica y la visión comunitaria, así de contribuciones que pueden aportar una visión integradora orientada a la articulación del buen vivir a dicho proceso de planificación y al fortalecimiento del desarrollo regional.

## Resultados

### Ordenamiento territorial participativo y perspectiva del buen vivir

La relación del ser humano en el territorio y con el territorio ha estado permeada por visiones eurocéntricas en las que prima las relaciones de poder y la explotación indiscriminada de los recursos naturales en función del desarrollo económico (Castillo, Suárez & Mosquera, 2017), aspecto que ha generado una crisis asociada a la capacidad de carga del planeta, asimetrías territoriales marcadas por la inequidad en las opciones y oportunidades de desarrollo, acelerado crecimiento urbano, y baja participación y reconocimiento real de los derechos democráticos de la población, de su heterogeneidad y vulnerabilidad en el territorio. Lo anterior, exige el replanteamiento de modelos y tendencias de desarrollo (CEPAL, ONUHABITAT, MINURVI, 2018; ONU, 2021) y la consideración de las dinámicas propias de países con intrincadas y complejas problemáticas que obedecen a lógicas del mercado, ignoran la racionalidad, el pluralismo social (Cubillo-Guevara et al., 2016).

Por ejemplo, el análisis de aproximadamente 200 proyectos ejecutados en Latinoamérica durante las últimas cuatro (4) décadas permitió al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), evidenciar que más del 80% han ocasionado afectaciones en su continuidad, refinanciaciones y sobrecostos, retrasos y suspensiones, lo que a su vez ha desencadenado impactos negativos en el territorio (BID, 2017, p. 20). Por lo tanto, los enfoques exógenos y globalizantes que acentúan la exclusión y segregación amplifican la pobreza y la gentrificación, anulan las capacidades locales, niegan la diversidad cultural (Díaz Uribe y Fernández Roque, 2021) y aumentan las brechas e injusticias socio territoriales; por lo tanto, deben ser modificados por medio de políticas públicas con enfoque territorial de carácter endógeno y multinivel (Centeno et al., 2019; Cosgrove et al., 2021).

Aunque en el ámbito planetario, el sur global contenga la mayor población productiva, este se encuentra permeado por enfoques de planificación y desarrollo propios del mundo urbanizado del norte global, motivo por el cual se requieren enfoques teóricos y conceptuales basados en metodologías alternativas (Pereira-Corona et al., 2018), dinámicas de cooperación incluyentes con enfoque planetario que implique la participación de países menos desarrollados y en vía de desarrollo (Unceta et al., 2021; Martínez Gómez et al., 2020) y procesos coherentes de planificación concomitantes con las dinámicas y circunstancias propias de los países latinoamericanos, de tal manera que permitan reconceptualizar y recontextualizar los procesos de planificación, superar las asimetrías resultantes de un mundo globalizado y generar apertura e internacionalización de economías emergentes.

En ese sentido, el ordenamiento territorial se configura como el instrumento esencial para asegurar la adecuada utilización, disposición y ocupación del entorno a partir de los conflictos y potencialidades, condicionantes y expectativas de la sociedad, todo ello en correspondencia con los demás instrumentos de planificación y gestión (Gómez y Gómez, 2014; Massiris, 2018); sin embargo, su implementación también está determinada por imparcialidades e intereses particulares que, en muchos casos, desconocen las necesidades de las comunidades, sobre todo de las que presentan condiciones de vulnerabilidad.

El ordenamiento territorial debe promover un verdadero desarrollo social y económico de la población (Ortiz et al., 2020) desde un enfoque sistémico, complejo, interdisciplinar e integrador (De la Peña Consuegra y Velásquez Ávila, 2018; González Ortiz et al., 2020; Guzmán Ibarra et al., 2019; Rojas, 2018; Hodge et al., 2018), que posibilite la transversalidad de los aspectos culturales y permita fortalecer la capacidad adaptativa de la población en el entorno natural, de transformación y configuración de diversos procesos civilizatorios, acordes con sus requerimientos, intereses y expectativas; que asegure la participación de las comunidades para el mejoramiento de sus capacidades (Riera Vázquez et al., 2018) y para que estas se conviertan en sujetos de su propio desarrollo (Dávila et al., 2017).

América Latina en general y Colombia en particular, se han inclinado por la descentralización administrativa, el fortalecimiento de la intervención gubernamental en el

OT y la disminución de las brechas sociales por medio de generación de incentivos y la participación ciudadana. No obstante, en algunos países continua el carácter centralista de planes nacionales con directrices que disminuyen la autonomía local, sobre todo en comunidades que no comparten la visión nacional (CEPAL, 2021), razón por la cual la participación ciudadana se convierte en un componente estratégico de la planificación territorial y los planes que se deriven de esta.

En Latinoamérica, la participación ciudadana data de los presupuestos participativos, mecanismos propuestos en Brasil hace cuatro décadas para la disminución de las brechas sociales, la dotación de infraestructura básica, la articulación de conflictos y propuestas colectivas, la construcción de confianza y el dialogo democrático (CEPAL, 2022). También se observa el surgimiento de contra tendencias alternativas de poder, integración y solidaridad, así como de tendencias orientadas a asegurar la inclusión social con enfoque diferencial que garanticen el desarrollo de capacidades de población generalmente excluida de los procesos de planificación (Garzón Ospina & Mosquera Rosero-Labbé, 2020).

Una de estas tendencias que reconsidera lógicas de producción y consumo, capacidades y oportunidades, y que está dirigida al empoderamiento de la población, a combatir asimetrías estructurales representadas en corrupción, segregación, inequidad, desigualdad en el reparto de cargas y beneficios, es la perspectiva del buen vivir, enfoque que contempla el desarrollo político y económico (Tapia-Vega et al., 2020; Pachón Soto, 2019) unido al reconocimiento cultural de la relación ser humano naturaleza en cuanto a utilización y ocupación territorial, aprovechamiento del medio natural, fortalecimiento de la ancestralidad (Perico, 2018), articulación conceptual y comunitaria de saberes ancestrales, tradiciones culturales y opciones de desarrollo humano (Beling, 2019).

El buen vivir se configura como una alternativa de desarrollo en América Latina (Bobatto et al., 2020), enmarcada en una crítica decolonial y contrahegemónica frente al enfoque eurocéntrico globalizante (Bueno Bady y Ferreira da Silva, 2020), a la noción de desarrollo asociada al crecimiento económico (Barrionuevo y Luc, 2022, p. 159), e incluso en ciertos aspectos hegemónicos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU, 2021; Hidalgo-Capitán et al., 2018); en la inminente

necesidad de equilibrio entre el espacio natural, como estructura de soporte territorial, y el espacio construido, equipado y habitado por el ser humano; en la advertencia de una necesaria visión del territorio recíproca y complementaria, armónica e integral, comunitaria y multicultural.

Este enfoque busca recuperar y resignificar saberes ancestrales de los pueblos originarios desde interrelaciones sistémicas: con uno mismo, en lo que respecta a lo espiritual y las identidades culturales articuladas a la plurinacionalidad; con la sociedad, en cuanto a equidad e inclusión articulados al postcapitalismo; y con la naturaleza, en el marco de la sostenibilidad y el desarrollo humano sostenible articulados al biocentrismo (Cubillo-Guevara et al., 2016, p. 37). Lo anterior, permite “adentrarse a las raíces históricas del contexto elegido, a no negar el pasado, a regresar a los orígenes reconociéndolos en el presente y hacer conciencia de cómo hemos evolucionado como sociedad” (Chan Mex y Castillo León, 2023, p. 25).

De acuerdo con lo expuesto, se deriva la pertinencia y oportunidad para analizar los procesos de ordenamiento territorial departamental de Santander e identificar el nivel de participación de la población en su estructuración e implementación, razón por la cual se evidencia la conveniencia de un enfoque integrador como el buen vivir y su carácter contratendencial frente a modelos de desarrollo hegemónico, en la medida que busca reconfigurar la noción intercultural del territorio, exaltar la participación incluyente, acoger la diversidad y otorgar un papel protagónico a los habitantes como actores clave de su propio desarrollo.

### **Revisión de normatividad colombiana en materia de OT y participación ciudadana**

En Colombia, el territorio se ha estructurado históricamente a partir del desarrollo económico y las tradiciones políticas, lo que llevó a la conformación de unidades territoriales de manejo que, a la postre, han incidido negativamente en aspectos estructurales como la agricultura y el uso del suelo. El primero, como potencial y posible base de la producción económica, y el segundo, como soporte de dicha actividad y garante de su desarrollo. A pesar del modelo de centralización política, la unidad territorial de Colombia “presenta una división en porciones que ostentan cierta autonomía, y que históricamente se ha dado como un proceso que

responde a las diferencias entre el federalismo y el centralismo, con predominio de este último en el desarrollo actual del país” (Mosquera et al., 2014, p. 1). Sin embargo, más que un país unitario, “Colombia ha sido un país de regiones, lo cual se manifiesta claramente por su división en regiones-provincia, desde los inicios de la república hasta 1886, año en el que se estableció el centralismo que hoy caracteriza al país” (Llanos, 2002, p. 270); así como por su carácter multicultural que, si bien fue ignorado por muchas décadas, fue reconocido finalmente por la Constitución de 1991 (Rojas Curieux y Barona Becerra, 2012).

Al igual que en muchos países del mundo y de Latinoamérica, en Colombia, el último siglo se ha caracterizado por acelerados procesos de desarrollo urbano (Restrepo Ruiz, 2019), que conllevan a graves transformaciones territoriales (Alfonso, 2015) y a conflictos internos que exigen la formulación de políticas para fortalecer la seguridad ciudadana (Rodríguez, 2018). Al respecto, muchos de los acontecimientos políticos de los países latinoamericanos han estado permeados por debilidad institucional, baja gobernabilidad y polarización de clases (Bourscheid y Stumpf González, 2019), conjuntamente con una fragilidad civil de la comunidad que no representa una fuerza política contundente de cara a las políticas públicas que, en el marco del desarrollo exógeno, promueven los grupos de poder; de tal manera que “los procesos externos, fruto de la globalización y los conflictos internos” que durante décadas han marcado al país, han incidido en el aumento de la fragmentación territorial y de los conflictos presentes en las cada vez más complejas estructuras urbanas (CEPAL, 2019, pp. 34 y 61).

En el marco de la Constitución Política de 1991, el país define el ordenamiento como política de Estado e instrumento de planificación del desarrollo, y establece una serie de mecanismos participativos multisectoriales e incluyentes. Sin embargo, sus alcances han sido limitados producto de su carácter consultivo no vinculante. Por ejemplo, es un hecho que con anterioridad a la expedición de la Ley 388 de 1997, las autoridades locales no tuvieron una tradición reguladora sobre el ordenamiento físico de su jurisdicción, puesto que el ordenamiento jurídico vigente hasta esa fecha era inadecuado y no garantizaba la participación ciudadana, tanto así que aún hoy, la pérdida de vigencia y rezagada actualización de los POT municipales, requiere del liderazgo de la autoridad municipal y de campañas educativas para aumentar la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Más adelante, la Ley 1454 de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), promueve la asociatividad territorial y multinivel desde una visión supramunicipal participativa, pero también ha sido marcada por la socialización de resultados en lugar de la participación real de la población en dichos procesos asociativos. Por lo tanto, es conveniente destacar la promulgación de la Ley 1757 de 2015, por medio de la cual se regulan diversas formas de participación democrática de la población, así como los casos en los que se ha logrado la planeación participativa de comunidades que usualmente no son tenidas en cuenta en los procesos de planificación (Hurtado Mosquera & Hinestroza Cuesta, 2018; Perico, 2018).

En este punto, es necesario considerar que “dada la complejidad de las relaciones económicas y políticas, la interacción sociedad - medio ambiente es conflictiva” (Castillo et al., 2017, p. 356) y juega un rol importante en el ordenamiento del territorio, entendido como instrumento de planificación y de la “gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país” (Ley 1454 de 2011, art. 2) en la medida que dan cuenta de las particularidades de los procesos sociales, la diversidad de tradiciones y costumbres, las redes locales de infraestructura y comunicación para la productividad, la singularidad de la interacción permanente con el medio natural, y la especificidad de las relaciones de poder. No obstante, ante el vacío jurídico asociado a la ausencia de normatividad para el ordenamiento departamental y regional, en el marco de la Ley 1454 de 2001, (Mosquera Téllez, García Lozano y Jaimes Gauta, 2022) la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) de Colombia y el Departamento Nacional de Planeación conjuntamente con el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), emiten criterios para orientar formulación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). (COT, Acuerdo 10, 2015; DNP, RIMISP 2017). Por su lado, el Decreto Compilatorio 1077 de 2015 y el Decreto 1232 de 2020, que lo modifica, establece nuevas directrices respecto a la participación ciudadana y la cobertura regional del POT.

Seguidamente, Ley 1962 de 2019 resalta la importancia de regionalización para el fortalecimiento de las capacidades territoriales y la Ley 2200 de 2022 establece los plazos para definir la forma en que se deben formular los POD como estrategia para optimizar el funcionamiento departamental. Sin embargo, a la fecha no existe una normativa con carácter de ley para su

elaboración, ni se ha aprobado la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) que define el desarrollo territorial de Colombia en el largo plazo, aunque favorablemente, la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) de Colombia ya contempla la necesidad de asegurar la participación en su formulación e implementación (COT, Acuerdo 028, 2020).

### Análisis del proceso de formulación del POD de Santander

El departamento de Santander se encuentra ubicado en el centro oriente del país, cuenta con 87 municipios, una extensión de 30.537 Km<sup>2</sup>, 2.280.908 habitantes y densidad poblacional de 74,69 Hab / Km<sup>2</sup> (TerriData, 2020). Su economía es dinámica y ha estado dirigida actividades agropecuarias, turísticas, de explotación de minera y generación de energía (Cámara de Comercio de Bucaramanga, 2021).

Teniendo en cuenta el objetivo central del estudio de analizar la participación ciudadana en las dinámicas de ordenamiento territorial de Santander desde la perspectiva del buen vivir, es necesario acotar que el enfoque crítico social se convierte en un punto de vista estratégico para el análisis de los tendencias de planificación y desarrollo social, político y económico, mientras que el enfoque mixto busca “profundizar en los sentidos y conexiones esenciales de la categoría de

participación ciudadana como eje de los procesos de planeación territorial” (Jaimes Ochoa, 2022, p. 5).

En Santander, el ordenamiento territorial es considerado como un proceso de carácter político, económico, social y cultural orientado a organizar las relaciones humanas en el entorno (Gobernación de Santander y Universidad Santo Tomás, 2014). Por lo tanto, en el marco de la Ley 1454 de 2011, la gobernación del departamento, el Concejo Técnico Territorial de Planeación (CTP), la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT) de Santander y las comunidades, con apoyo de la academia, procedieron a formular los lineamientos y directrices de ordenamiento territorial (LDOT) (Gobernación de Santander, 2014), el cual fue sancionado mediante Decreto departamental No. 264 de 2014. Más adelante, la gobernación emite el Decreto departamental No. 142 de 2019, por medio del cual toma medidas para fortalecer los esquemas asociativos territoriales promovidos por la ley 1454 de 2011 (Santander, 2019), aspecto que sirvió de base para iniciar el proceso de formulación del POD de Santander (Gobernación de Santander; Findeter, 2019). Al respecto, el papel de los diferentes procesos, instrumentos y enfoques de planificación que intervienen en el análisis se puede observar en la tabla 1.

Tabla 1.

Análisis de los lineamientos de formulación del POD

Categoría o variable	Definición nominal	Definición operacional	Principios o Criterios	Técnicas de recolección de información
<b>Ordenamiento Territorial</b>	“A la luz de enfoques teóricos”	“Definiciones conceptuales generales OT y BV”	Gobernabilidad “Sostenibilidad Equidad” Competitividad Identidad	“Matriz de revisión documental de enfoques del OT frente a variables de equidad, identidad y sustentabilidad”
<b>Ordenamiento Territorial Departamental</b>	“A la luz de la Ley 1454 de 2011 y el Acuerdo 10 de la COT de 2016”	“Definiciones conceptuales específicas POD y BV”	“Gobernanza territorial Coordinación Armonización Conciliación”	“Matriz de análisis documental OTD frente a variables de equidad, identidad y sustentabilidad”
<b>Participación Ciudadana</b>	“A la luz de la Ley 1757 y la Ley 1454 de 2015”	“Criterios de operativización del POD y BV”	“Gobernanza Participación Diversidad”	“Entrevista semiestructurada acerca de la percepción ciudadana del POD frente a variables de equidad, identidad y sustentabilidad”
<b>Buen Vivir</b>	“Según enfoque teórico y conceptual”	“Correlación dimensiones del Buen vivir y proceso de OT en Santander”	“Identidad Equidad” Sustentabilidad	“Matriz de Correlación de multidimensional” de los procesos del OT departamental con la noción del Buen Vivir

Fuente: elaboración propia, a partir de Jaimes Ochoa (2022)

La correlación entre las aproximaciones conceptuales y enfoques tendenciales de los procesos de ordenamiento

territorial departamental de Santander se puede examinar con ayuda de la tabla 2.

**Tabla 2.**

*Comparativo entre procesos de OT departamental de Santander y la noción del Buen Vivir*

Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial (LDOT) de Santander	Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Santander	Perspectiva del Buen Vivir
Considera al ordenamiento territorial como ejercicio político, económico, social y cultural, que debe ser acorde con el modelo territorial construido participativamente desde las dimensiones natural, económica, sociocultural, ambiental construida y político institucional.	Se orienta a consolidar la competencia departamental de ordenamiento territorial por medio de un modelo de ordenamiento territorial, cuyos objetivos y estrategias son planteadas desde las dimensiones biofísica, social, cultural, económica, funcional, institucional y de servicios.	Busca recuperar y resignificar saberes ancestrales de las comunidades étnicas desde lo espiritual e identitario articulado a la plurinacionalidad; desde la equidad e inclusión en un contexto postcapitalista; y desde la sostenibilidad y el desarrollo humano sostenible (Cubillo-Guevara et al., 2016)
<b>SIMILITUDES</b>		
Orientación al desarrollo territorial y al desarrollo humano sostenible desde un enfoque multidimensional.		
<b>DIFERENCIAS</b>		
Los LDOT y los avances del POD de Santander se basan en enfoques hegemónicos sobre el ordenamiento territorial, mientras que la noción del buen vivir evidencia una conceptualización contrahegemónica que priorización de elementos clave relacionados con la incorporación de la multiculturalidad y el rol de las comunidades étnicas.		
Los LDOT y los avances del POD de Santander no recogen de manera clara los retos y desafíos de las comunidades étnicas, mientras que la perspectiva del buen vivir, no solamente las considera como actores clave, sino que busca resaltar sus tradiciones y formas de vida como motor de desarrollo humano integral.		

*Fuente:* elaboración propia, a partir de Mosquera et al. (2022)

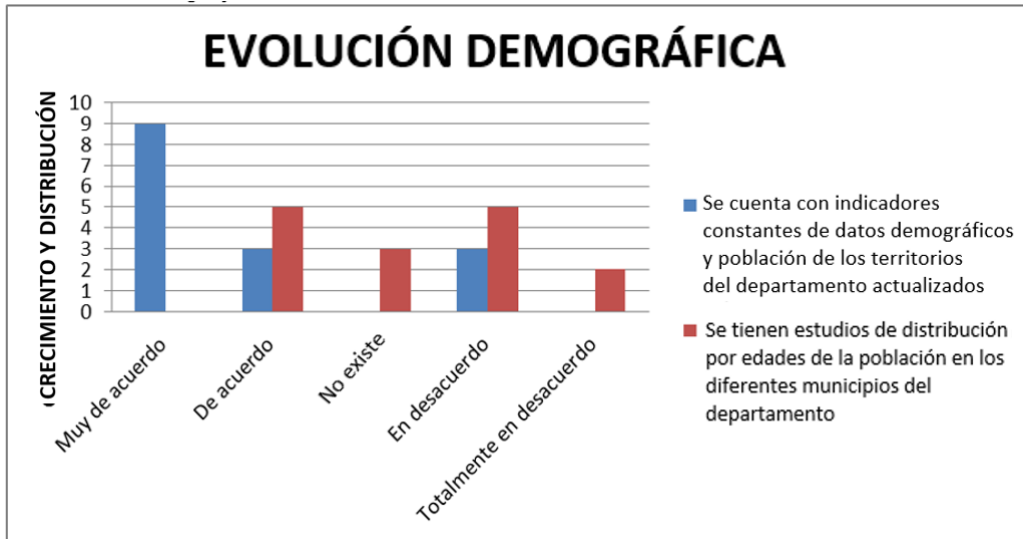
Para determinar la forma como la población percibe las dinámicas territoriales se formuló y aplicó un instrumento estructurado (encuesta) a diferentes actores, representados en funcionarios públicos, gestores de desarrollo y líderes que han participado en la formulación del POD de Santander. Al respectó, se definió una muestra por conveniencia no probabilística, consistente en la selección de 15 personas que mostraron disposición para participar en el estudio y que corresponden a líderes comunales (3), líder social (1), Gestor de paz (1) y funcionarios públicos (9), cuyas respuestas fueron obtenidas durante los meses de marzo y abril de 2022. Dicho proceso fue complementado con observación participante, dado el rol administrativo del investigador principal.

La triangulación de resultados obtenidos mediante la revisión documental, la encuesta y la observación participante, permitió identificar que, si bien la participación ciudadana hace parte recurrente de las dinámicas de esfuerzos de planificación, no se presta suficiente atención a la selección de actores que hacen

parte de los espacios de planificación como por ejemplo en los consejos territoriales de planeación o las comisiones de ordenamiento territorial; ni al diseño de programas participativos. Al mismo tiempo, resalta de manera recurrente la falta de correspondencia entre objetivos de planificación y los intereses de los actores sociales convocados, lo que hace que las comunidades no tengan una representación real y efectiva.

Los hallazgos se encuentran relacionados con las tres variables propuestas en el proceso investigativo: participación ciudadana, planeación territorial y buen vivir, cuyos escenarios se documentaron desde la disponibilidad de información demográfica y la percepción de aspectos priorizados en cuanto a actividades económicas y formas de vida, así como la afectación que estas ejercen sobre variables ambientales, tales como aire, suelo y clima, en la construcción colectiva del POD de Santander.

**Figura 1.**  
*Evolución demográfica*

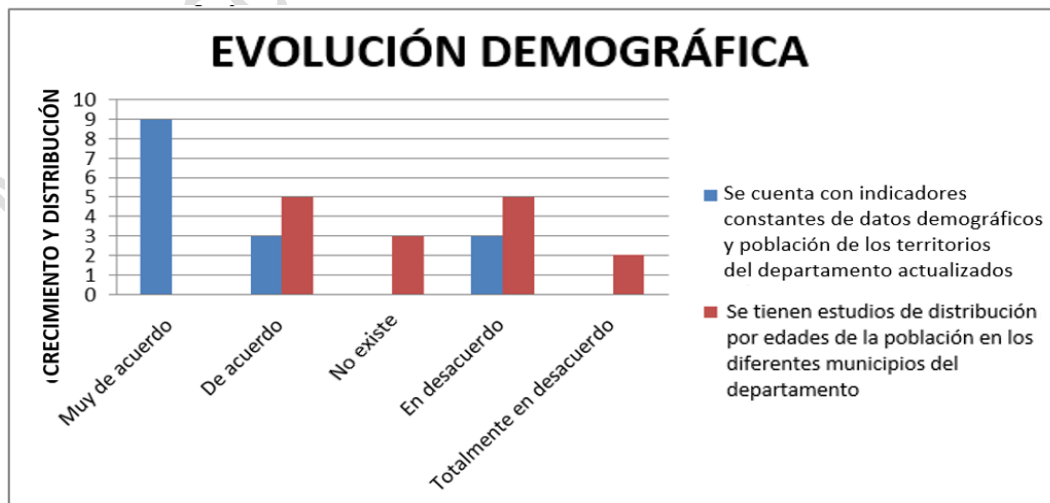


Fuente: Jaimes Ochoa (2022)

La percepción sobre las dinámicas sociodemográficas de crecimiento de la población y cambios en la distribución de edad coincide en cuanto a la existencia de información sociodemográfica actualizada que faculta la toma de decisiones pertinente y focalizada. Sin embargo, se concluye que, aunque desde “la primera mitad del siglo XX, la planificación espacial se convirtió en un campo dominado por la actividad pública dentro del contexto más amplio de la gobernanza” (Jaimes Ochoa, 2022), la existencia de indicadores demográficos, no se encuentra

necesariamente inspirada en la evolución de la noción de ciudadanía, dado que la concepción del estado de bienestar ligada a decisiones tecnocráticas soportadas en datos cuantificables, le permite a las administraciones territoriales tomar decisiones unilaterales de política pública, sin tener en consideración las particularidades sociodemográficas de las comunidades vulnerables relacionadas con sus actividades económicas y formas de vida.

**Figura 2.**  
*Actividad económica*



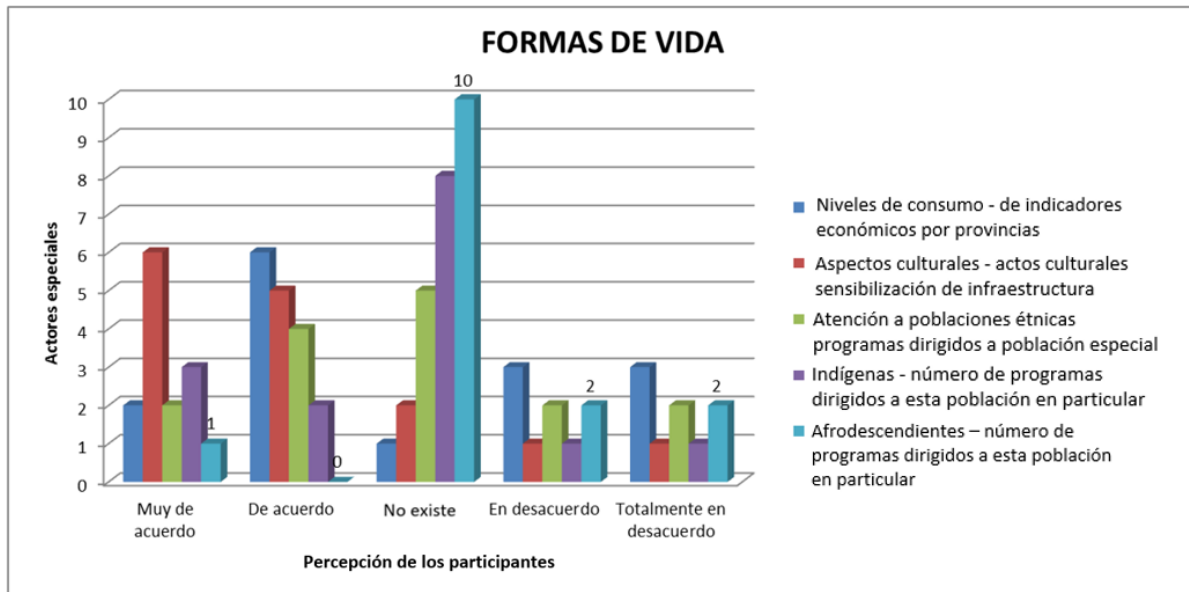
Fuente: Jaimes Ochoa (2022)



Los resultados obtenidos frente a la percepción de las actividades económicas evidencian, no solo escenarios parciales de gestión asociados a potencialidades, sino también conflictos en los que no concurre la participación activa de actores sociales representativos. Este aspecto contrasta con lo indicado en los lineamientos y directrices de ordenamiento territorial de Santander en cuanto a la

presencia de una correlación activa entre gobernabilidad, crecimiento económico e innovación. Lo anterior, teniendo en cuenta que la certificación de la participación no garantiza la representación de las comunidades multiculturales, ni el reconocimiento de sus intereses y capacidades económicas.

**Figura 3.**  
 Formas de vida participativa



Fuente: Jaimes Ochoa (2022)

En lo que respecta a los procesos socioculturales, resalta la percepción sobre la inexistencia de programas dirigidos a las minorías étnicas en los que se tenga en cuenta sus aspectos culturales, se reconozca sus debilidades y vulnerabilidades, y se atienda a la población especial de dichas comunidades. Además de lo enunciado, se considera que la afectación ambiental a ecosistemas estratégicos es consecuencia de la baja participación ciudadana en la planificación de actividades económicas y el desconocimiento de las formas de vida y las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas y

afrodescendientes en los procesos de planificación departamental.

A partir de los resultados obtenidos y teniendo en consideración que, a la fecha de realización de la presente investigación el POD de Santander aún no está aprobado, se presenta una serie de recomendaciones que responden al enfoque sistémico planteado en la PGOT desde la perspectiva del buen vivir, las cuales pueden contribuir al fortalecimiento de la formulación e implementación de dicho plan departamental.

**Tabla 3.**  
 Recomendaciones para el POD de Santander desde la perspectiva del buen vivir

Sistema territorial según la PGOT	Recomendaciones
Sistema institucional	Complementar el enfoque de desarrollo regional con posiciones y mecanismo que reivindiquen los derechos de autodeterminación y autonomía de las comunidades étnicas, campesinas y población vulnerables, asegurando su participación en todas las etapas del ordenamiento

	territorial y la gestión pública, las cuales deben comprender alistamiento inicial, organización previa, concertación municipal y concertación/consolidación general.
<b>Sistema poblacional funcional</b>	Mejorar la calidad y cobertura de los aspectos asociados al bienestar y la calidad de vida con enfoque diferencial, inclusión de comunidades étnicas y población vulnerable para el fortalecimiento de sus capacidades comunitarias.
<b>Sistema sociocultural</b>	Reconocer, valorar y fortalecer la diversidad cultural, las manifestaciones que configuran las identidades culturales y la capacidad de gestión cultural de las comunidades étnicas y campesinas, como aspecto estratégico del desarrollo departamental.
<b>Sistema ambiental</b>	Conservar las áreas protegidas, ecosistemas estratégicos y sitios sagrados diversos con respaldo de mecanismos participativos y de salvaguarda relacionados con el biorregionalismo, la naturaleza como sujeto de derechos y las vocaciones locales sostenibles de las comunidades étnicas.
<b>Sistema económico productivo</b>	Armonizar la producción agropecuaria tradicional con las economías solidarias de las comunidades campesinas y étnicas, mediante un ordenamiento productivo de la propiedad rural enmarcado en titulación de tierras e instrumentos de financiación, transferencias tecnológicas y transformación digital.

*Fuente:* elaboración propia

La incorporación de estas iniciativas en los procesos de ordenamiento departamental puede ser de gran apoyo para la formulación de estrategias, programas y proyectos; para fortalecer la apropiación territorial desde la diversidad, disminuir las desigualdades sociales, mitigar las afectaciones al medio natural, favorecer la consecución de una competitividad a una escala humana y asegurar la gobernanza; todo ello soportado en la participación efectiva de los ciudadanos en la planificación del uso del suelo y en la construcción colectiva de una visión compartida del territorio en la que se incluya a todas las comunidades y sus líderes.

## Discusión

Los resultados obtenidos permiten constatar que los procesos de ordenamiento territorial departamental que se han llevado a cabo en Santander (Gobernación de Santander y Universidad Santo Tomás, 2014; Gobernación de Santander; Findeter, 2019) tienen como referente enfoques hegemónicos excluyentes y responden a tendencias promovidas por instancias del orden internacional (ONU, 2021; CEPAL, 2021) y nacional (COT, Acuerdo 10, 2016; DNP, RIMISP, 2017) que, a pesar de ciertas orientaciones plausibles dirigidas al cierre de brechas sociales, incurren en las inconsistencias mencionadas por Díaz Uribe y Fernández Roque (2021) y Cosgrove et al. (2021), en la medida que no se tiene en cuenta las necesidades reales de las comunidades locales, ni su diversidad cultural. Lo anterior, dado que, en la formulación del POD, no han sido convocados a participar activamente los representantes de comunidades étnica y

afrodescendientes que habitan el territorio, lo cual resalta la postura de autores como Dávila et al. (2017) y Riera et al. (2018) sobre la relevancia y pertinencia de enfoques alternativos que reconozcan al rol estratégico de las manifestaciones multiculturales y la participación comunitaria, tal y como se ha demostrado en casos en los casos colombianos presentados por Hurtado Mosquera y Hinestroza Cuesta (2018) y Perico (2018).

También se confirmó la necesidad que tiene Colombia de una definición conceptual clara y una reglamentación normativa del proceso de formulación del POD, dado que, frente a la lógica necesaria de una planificación de mayor a menor circunscripción territorial, ha sucedido precisamente lo contrario, es decir, primero surge la ley que define al municipio con estructura básica de ordenamiento territorial (Ley 388 de 1997), catorce años más tarde se promulga la ley que aborda un enfoque supramunicipal (Ley 1454 de 2011), seguidamente se sanciona la ley de regiones (Ley 1962 de 2019) y aun no se aprueba la PGOT para encauzar el desarrollo nacional.

En lo que respecta a la especificidad del ordenamiento departamental, también se evidencia que, a pesar de la promulgación de la ley que busca optimizar el funcionamiento de los departamentos (Ley 2200 de 2022), en ella no se establece la forma en la que se debe llevar a cabo la formulación de POD, de tal forma que, a la fecha, aún no existe una ley que determine el proceso para la formulación del POD y queda a criterio de cada departamento seguir completa o parcialmente las directrices que al respecto ha propuesto tanto la COT

(COT, Acuerdo 10, 2016) como el DNP (DNP, RIMISP, 2017).

Con relación al departamento de Santander, si bien se destaca el liderazgo del sector público, representado por el ejecutivo en el ámbito de la planificación territorial, es preciso contar con una visión concertada del territorio y, acorde con lo que sostienen Garzón Ospina y Mosquera Rosero-Labbé (2020), asegurar procesos incluyentes de enfoque diferencial que consideren las necesidades y formas de vida de comunidades, ya que éstas han sido marginadas en la formulación del POD y no han tenido la posibilidad de ofrecer su punto de vista y sus aportes en la configuración de un desarrollo departamental alternativo.

De esta manera, dentro de las labores fundamentales relacionadas con la gestión del territorio departamental se encuentra la participación permanente y decisiva de agentes homogéneos y heterogéneos representados en instituciones, organizaciones y líderes multiculturales; la concertación de avances y resultados durante todo el proceso; y la socialización efectiva de los compromisos y logros; de tal forma que se pueda restituir la confianza entre las comunidades y los entes gubernamentales, se construyan acuerdos de voluntades que permitan apropiarse los derechos colectivos y materializar los compromisos institucionales, se fortalezca la institucionalidad y la gobernanza territorial. Al mismo tiempo, se evidencia un obstáculo de carácter normativo, en la medida que los criterios para la formulación del POD y demás instrumentos de planificación contemplan para los participantes “un reconocimiento público y un perfil avalado por los entes gubernamentales, lo cual limita la participación de comunidades que carecen de dichos representantes” (Jaimes Ochoa, 2022).

En ese sentido, tal y como se puede ver en los lineamientos y directrices de ordenamiento territorial de Santander (Gobernación de Santander y Universidad Santo Tomás, 2014), es primordial que la academia tome el liderazgo sobre estas acciones tendientes a consolidar una visión incluyente e integrada desde la complejidad sistémica y holística que sugieren Hodge et al. (2018) y Gonzáles Ortiz et al. (2020), entre otros, y que genere las condiciones para una certera gestión territorial con el apoyo de las comunidades interculturales, sus formas de vida y sus enfoques de desarrollo.

En cuanto la perspectiva del Buen Vivir, la percepción de los participantes en el proceso de recolección de información y las deducciones producto de la observación participante permitieron ratificar las posturas de Cubillo-Guevara et. al (2016) y Bobatto, et al (2020), sobre la congruencia y oportunidad de contar con enfoques alternativos en los que se valore la espiritualidad, la participación y la relación armónica con la naturaleza. Al respecto, el enfoque del trabajo permitió reconocer las debilidades del desarrollo territorial actual, evidenciar la escasa o nula consideración de los intereses de las comunidades vulnerables y marginadas, y presentar recomendaciones para incorporar la perspectiva del buen vivir sin desconocer otros enfoques que, si bien deben ser reevaluados en el tiempo, no es posible que sean eliminados o reconsiderados de forma tajante, ya que actualmente ni departamento ni el país cuentan con condiciones políticas, económicas y socioculturales para lograrlo.

Finalmente, las recomendaciones formuladas desde la perspectiva del buen vivir están dirigidas a armonizar e integrar sus orientaciones en función del bien común local y, no solo responden a los aspectos sistémicos mencionados por Tapia-Vega et al. (2020), Pachón Soto (2019), Perico (2018) y Beling (2019), en los que resalta lo ancestral y lo multicultural como elementos fundamentales del desarrollo territorial integrado, sino también a los sistemas territoriales definidos desde la PGOT, lo que garantiza su aplicabilidad inmediata al departamento de Santander y a todo el territorio nacional.

## Reflexiones finales

La responsabilidad y autonomía de los entes territoriales en la formulación de las políticas locales de desarrollo están fundamentadas en las leyes que acompañan el proceso de la descentralización administrativa y modernización del estado colombiano, al mismo tiempo que exigen la organización adecuada de las administraciones locales y una gestión del territorio culturalmente pertinente, acorde con las expectativas sociales, funcionalmente eficiente y ambientalmente sostenible.

Teniendo en cuenta la condición multicultural y pluriétnica ratificada por la Constitución Política, las administraciones territoriales, no solo del orden departamental, sino también del nivel metropolitano y

municipal deben contar con personal idóneo, capaz de racionalizar los aspectos sustantivos del desarrollo local, diseñar, ejecutar y hacer seguimiento, con amplia participación de las comunidades, a programas técnicos, financiera y políticamente viables; y coordinar la gestión necesaria para cumplir con alto grado de responsabilidad el compromiso constitucional de los entes territoriales que conforman la división político-administrativa del Estado.

El POD y los demás procesos de planificación deben asegurar la participación efectiva y articulada de actores políticos y técnicos, sector privado y comunidad en general. Así mismo, por el carácter sistémico y las complejas interrelaciones del entorno, se debe tener en cuenta la diversidad de manifestaciones culturales y formas de vida que ejercen y condicionan de manera positiva o negativa, las escalas y etapas del desarrollo departamental.

Desde una concepción interdisciplinar del ordenamiento territorial y su articulación con la noción del buen vivir, las recomendaciones para un desarrollo territorial integrado de Santander se apoyan en una línea de pensamiento analítico, crítico y dialógico que considera cambios en las perspectivas y las estructuras globales/regionales, y favorece la interpretación de potencialidades y conflictos de uso de territorio, como prerrequisito para enfocar y configurar la organización departamental y municipal, con políticas orientadas al fortalecimiento intra e interinstitucional desde la concertación y participación democrática multicultural de los diferentes sectores agentes y líderes del desarrollo local.

### Declaración de aspectos éticos

Los instrumentos de recolección y análisis de la información relacionados con las fuentes primarias poblacionales corresponden a un proceso de observación participante y al trabajo realizado con 20 líderes, representantes gremiales y de comunidades multiculturales de Santander, que contribuyeron en la concepción de dicho plan. Cabe destacar, que el protocolo de investigación utilizado contemplo la aplicación del consentimiento informado para describir, de forma clara y justificada, los motivos del estudio, y dar a conocer a los participantes la inclusión de un aviso de privacidad y de manejo ético de la información, producto de lo cual, los colaboradores expresaron verbalmente su

aceptación, voluntad y disposición, racional y responsable, de aportar en el proceso; todo ello en cumplimiento de principios y normas éticas, tales como manejo y protección de la identidad de los interlocutores, contenidos en acuerdos y normas internacionales como el convenio 169 de la OIT, y la legislación nacional de Colombia.

### Conflicto de interés

La investigación no fue influenciada en ninguna de sus fases de desarrollo por agentes externos o intereses personales, de tal forma que no se afectó la rigurosidad y objetividad en la obtención de los resultados.

### Agradecimientos

Agradecimientos a la Universidad de Santander y cada una de las personas que participaron en el estudio y aportaron a su culminación.

### Referencias

- Alfonso, O. A. (2015). Bogotá Metropolitana y Peri-Metropolitana. En R. Randolph e B. Southern (Org.). *Expansão metropolitana e transformação das interfaces entre cidade, campo e região na América Latina*. 89-103. ISBN: 9788577852864;
- Barrionuevo, L. y Luc, M. (2022). ¿Desarrollos alternativos o alternativas al desarrollo? Diálogos desde la Economía Política y el Buen Vivir. En P. Peyloubet (Ed.) *Reflexiones y experiencias situadas, una contribución a la pluralización del conocimiento* (pp. 145-174). CONYCEC
- Beling, A. (2019). Sinergias Sur-Norte para una "transición civilizatoria" hacia la sustentabilidad: diálogos de saberes entre buen vivir, decrecimiento, y desarrollo humano. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(2), 279-300. DOI: <https://doi.org/10.15446/rsc.v42n2.73250>
- BID. (2017). *Lecciones de Cuatro Décadas de Conflicto en torno a los Proyectos de Infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).  
<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Lecciones-de-cuatro-d%C3%A9cadas-de-conflicto-en-torno-a-proyectos-de-infraestructura-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Bobatto, M. B., Segovia, G. y Marín Rosas, S. (2020). El Buen Vivir, camino del Movimiento Mundial de Salud de los Pueblos Latinoamérica hacia otra alternativa al desarrollo. *Saúde Debate*, 44(1), 24-36. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-11042020S102>

- Bourscheid, J. I. y Stumpf González, R. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional* (98), 31-65. <https://doi.org/10.7440/colombiaint98.2019.02>
- Bueno Bady, J. y Ferreira da Silva, G. (2020). Críticas al paradigma hegemónico eurocéntrico: por una propuesta pedagógica decolonial en la perspectiva del Buen Vivir. *Actualidades Pedagógicas*, (75), 259-276. DOI: <https://doi.org/10.19052/ap.vol1.iss75.13>
- Camara de Comercio de Bucaramanga. (2021). *Indicadores economicos de Santander*. <https://www.camaradirecta.com/temas/indicadoresantander/>
- Castillo, A. Y., Suárez, J. H. y Mosquera, J. (2017). Naturaleza y sociedad: relaciones y tendencias desde un enfoque eurocéntrico. *Luna Azul*, 44, 348-371. Universidad de Caldas, Manizales. DOI: 10.17151/luaz.2017.44.21
- Centeno, M., Iacovino, R. y Bonatti, R. (2019). Políticas públicas con enfoque territorial: estrategias para el impulso del desarrollo endógeno y la gobernanza multiescalar en la ruralidad argentina, 105-127. En *Planificación multiescalar: las desigualdades territoriales. Volumen II, serie Seminarios y Conferencias, N° 92* (LC/TS.2019/54), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44847/1/S1900619\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44847/1/S1900619_es.pdf)
- 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 (CEPAL). ISSN 1680-9041.
- CEPAL, ONUHABITAT y MINURVI. (2018). *Plan de acción regional para la implementación de la nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe, 2016-2036*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONUHABITAT) y Foro de Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI), <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/42144>
- CEPAL. (2021). *Construir un futuro mejor: acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC El Estado del arte y los retos de la planificación en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Chile. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39276/S1501099_es.pdf)
- CEPAL. (2022). *Participación ciudadana en la gestión pública*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Chile. <https://comunidades.cepal.org/ilpes/es/grupos/discusion/participacion-ciudadana-en-la-gestion-publica>
- Chan Mex, T. D. J. C. y Castillo León, T. (2023). Avances en el concepto sobre el Buen vivir: Revisión sistemática. *Tla-melaua: Revista de Ciencias Sociales*, 15(51), 1-38. <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/2347/pdf>
- Cosgrove, S., Curtis, B. y Levy Guevara, L. (2021). *Para entender la pobreza global: causas, capacidades y desarrollo humano*. ISBN 978-99924-36-60-8. <http://repositorio.uca.edu.ni/id/eprint/5076>
- COT. (2016). Acuerdo No. 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 (COT) de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/COT%20parte%201/Acuerdo%20No.%20010%20%20POD.pdf?Web>
- COT. (2020). Acuerdo No. 28, por el cual se adoptan las definiciones, alcance, objetivo general, objetivos específicos, ejes y estrategias de participación de la Política General de Ordenamiento Territorial a la que se refieren el numeral 1 del artículo 29 de la Ley 1454 de 2011. Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) de Colombia. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/ACUERDO%20COT%20028%20DE%202020.pdf>
- Cubillo-Guevara, A. P., Hidalgo-Capitán, A. L. y García-Álvarez, S. (2016). El buen vivir como alternativa al desarrollo para América Latina. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 5(2):30-57. DOI: [https://doi.org/10.26754/ojs\\_ried/ijds.184](https://doi.org/10.26754/ojs_ried/ijds.184)
- Dávila C., Munévar, C. y Giraldo, R. (2017). Territorios margen y los mapas de la fragmentación. La creación de sujetos de desarrollo y sujetos de marginalidad. *Civilizar*, 17(32), 93-104. DOI: <http://dx.doi.org/10.22518/16578953.820>
- De la Peña Consuegra, G. y Velázquez Ávila, R. M. (2018). Algunas reflexiones sobre la teoría general de sistemas y el enfoque sistémico en las investigaciones científicas. *Revista Cubana de Educación Superior*, 37(2), 31-44.

- [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0257-43142018000200003&lng=es&tlng=es](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142018000200003&lng=es&tlng=es).
- Díaz Uribe, M.A. y Fernandes Roque F. (2021). De la homogenización a la diversidad: reflexiones sobre las emergencias indígenas y la ciudadanía multicultural en Colombia y Brasil. *Jangwa Pana*, 20(3), 373-397. DOI: <https://doi.org/10.21676/16574923.4300>
- DNP y RIMISP. (2017). *Manual Plan de Ordenamiento Territorial Departamental - POD Moderno*. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20Plan%20de%20ordenamiento%20departamental.pdf>
- Garzón Ospina, L. A. y Mosquera Rosero-Labbé, C. (2020). La pluralidad de rutas para comprender el enfoque diferencial y algunos cuestionamientos a sus alcances en las intervenciones sociales. *Trabajo social*, 22(1), 17-30. DOI: <https://doi.org/10.15446/ts.v22n1.85120>
- Gobernación de Santander y Findeter. (2019). *Desarrollo de la etapa de formulación del Plan de Ordenamiento Departamental-POD de Santander*. Gobernación de Santander y Financiera de Desarrollo Territorial S.A FINDETER. Bogotá. [https://www.findeter.gov.co/system/files/convocatorias/VP-C-09-2018/VP-C-09-2018%40Anexo\\_3\\_Documento\\_Tecnico\\_Pod\\_Santander.pdf](https://www.findeter.gov.co/system/files/convocatorias/VP-C-09-2018/VP-C-09-2018%40Anexo_3_Documento_Tecnico_Pod_Santander.pdf)
- Gobernación de Santander y Universidad Santo Tomás (2014). *Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander*. ISBN: 978-958-8477-35-0. [https://repository.usta.edu.co/handle/11634/30087#:~:text=Resumen-,Los%20Lineamientos%20y%20Directrices%20de%20ordenamiento%20Territorial%20de%20Santander%20\(L.OTSA,el%20desarrollo%20humano%20Integral%2C%20la](https://repository.usta.edu.co/handle/11634/30087#:~:text=Resumen-,Los%20Lineamientos%20y%20Directrices%20de%20ordenamiento%20Territorial%20de%20Santander%20(L.OTSA,el%20desarrollo%20humano%20Integral%2C%20la)
- Gobernación de Santander. (2014). Decreto departamental No. 264, por el cual se reglamentan los Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial de Santander. <https://historico.santander.gov.co/index.php/gobernacion/documentacion/finish/359-lineamientos-y-directrices-del-ordenamiento-territorial/5970-decreto-264-20-de-agosto-2014-por-el-cual-se-adoptan-los-lineamientos-y-directrices-de-ordenamiento-territorial-para-el-departamento-de-santaterritorial-para-el-departamento-de-santander-ldotsa-y-se-dictan-otras-disposiciones>
- Gobernación de Santander. (2019). Decreto departamental No. 142, por el cual se reglamenta el esquema asociativo de las provincias administrativas y de planificación de Santander y se dictan otras disposiciones. Gobernación de Santander <https://santander.gov.co/loader.php?IServicio=Tools2&ITipo=descargas&IFuncion=descargar&idFile=10100>
- Gómez, D. y Gómez, A. (2014). *Ordenación Territorial*. ISBN: 9788484766605. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- González Ortiz, D., Padilla Doria, L. y Zúñiga Díaz, N. (2020). Investigación interdisciplinaria y transdisciplinaria como tendencia emergente de lo sistémico complejo desde el pensamiento crítico. *Revista Oratores*, 11, 63-83. DOI: <https://doi.org/10.37594/oratores.n11.325>
- Guzmán Ibarra, I., Settati, A. y Marín Uribe, R. (2019). Transdisciplinaria y la transversalidad. *Cultura educación y sociedad*, 10(2), 73-84. DOI: <https://doi.org/10.17981/cultedusoc.10.2.2019.06>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, M. del P. (2014). *Metodología de la investigación*. 6ª ed. ISBN: 978-1-4562-2396-0 [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia\\_de\\_la\\_investigacion\\_-\\_roberto\\_hernandez\\_sampieri.pdf](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf)
- Hidalgo-Capitán, A., García-Álvarez, S., Cubillo-Guevara, A. y Medina-Carranco, N. (2018). *Los objetivos del Buen Vivir a escala global. Una crítica de los objetivos de desarrollo sostenible y una propuesta alternativa transmoderna*. ISBN: 978-84-943471-7-7. Huelva, Ediciones Bonanza. <http://www.emergenzaclimatica.it/wp-content/uploads/2019/07/Buen-Vivir-vs-SDGg.pdf>
- Hodge, C., Daher, M., López, R., Castilla, J. C. y Edwards, G. (2018). Desarrollo humano integral y sostenible: Diálogos entre Sen-PNUD y el pensamiento social católico contemporáneo. *Teología y vida*, 59(3), 399-430. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/s0049-34492018000300399>
- Hurtado Mosquera, J. A. y Hinestroza Cuesta, L. (2018). Espacios de participación ciudadana en la construcción de planes de desarrollo en territorios étnicos: Caso departamento del Chocó. *Revista Justicia*, 23(33), 91-117. DOI: <https://doi.org/10.17081/just.23.33.2884>
- Jaimes Ochoa, C. F. (2022). Planeación territorial y participación ciudadana departamental de Santander desde de la perspectiva intercultural del Buen Vivir. [Trabajo de grado de Máster Universitario en Alta

- Dirección Pública, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, España e Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Colombia].
- Llanos, W. (2002). Las regiones en Colombia. *Revista de Derecho*, 17, 263-276. <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/viewArticle/2996>
- Martínez Gómez, J. A., Arellano Rodríguez, J. S. y Ruiz Canizales, R. (Coord.) (2020). *Bioética y derechos humanos ensayos desde la pluralidad y la reflexión ética*. ISBN 978-84-18525-04-9.
- Massiris, Á. (2018). *Lineamientos para la implementación de la estrategia de ordenamiento territorial rural y agropecuario en los planes estratégicos metropolitanos de ordenamiento territorial*. Bogotá: UPRA. [https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Estrategia\\_OTA\\_ordenamiento\\_territorial](https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/Estrategia_OTA_ordenamiento_territorial)
- 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*. Universidad de Pamplona. ISBN: 978-628-95228-0-8. [https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home\\_10/recursos/sello\\_editorial\\_2022/pdf\\_libros\\_2022/02092022/libro\\_rap.pdf](https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home_10/recursos/sello_editorial_2022/pdf_libros_2022/02092022/libro_rap.pdf)
- Mosquera, J., Zuluaga, L. M., Peñaloza, J. F. y Gómez, E. R. (2014). Diplomado en desarrollo regional y participación para la gobernabilidad en frontera desde la prospectiva territorial. Universidad de Pamplona. [https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home\\_52/recursos/01general/26112013/lectura\\_session2.docx](https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalIG/home_52/recursos/01general/26112013/lectura_session2.docx)
- ONU. (2021). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Ortiz, L. E., Sanchez, L. M., Angulo, R. C. y Ferrer, N. J. (2020). Desarrollo y crecimiento económico: Análisis teórico desde un enfoque cuantitativo. *Revista de Ciencias Sociales*, 233-253. DOI: <https://doi.org/10.31876/racs.v26i1.31322>
- Pachón Soto, D. (2019). El buen vivir como racionalidad económica alternativa. *Analecta Política*, 9(17), 273-294. DOI: <http://dx.doi.org/10.18566/apolit.v9n17.a05>
- Pereira-Corona, A., Adame-Martínez, S., Rosete-Verges, F. A. y Alvarado-Granados, A. R. (2018). Construcción metodológica de un modelo de ordenamiento territorial para América Latina. *Ra Ximhai*, 14(1), 111-131. <https://drive.google.com/file/d/1VYS9ZnwwcFLdyu7NVI BOMGGwrt7DFeZk/view>
- Perico, P. T. (2018). Visiones del desarrollo: *Pueblos Indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y el Gobierno Nacional en los procesos de consulta previa adelantados del 2010 al 2017*. [Trabajo de grado de maestría, Universidad de Los Andes]. Colombia. <http://hdl.handle.net/1992/34119>
- Restrepo Ruiz, A. (2019). Aproximación a la planeación urbana en Colombia. Apuntes para su comprensión histórica. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 34(3) 665-690 DOI: <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v34i3.1879>
- Riera Vázquez, C. M., Paz Enrique, L. E. y Hernández Alfonso, E. A. (2018). Consideraciones sobre el desarrollo comunitario. *Investigación y Desarrollo*, 26(1), 125-139. DOI: <https://doi.org/10.14482/indEs.26.1.307.1>
- Rodriguez, C. (2018). *Análisis de la implementación de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá (1995-2015)*. [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47407/1/T39877.pdf>
- Rojas Curieux, T. y Barona Becerra, G. (2012). Del dicho al hecho hay mucho trecho” o las vicisitudes de la construcción de una sociedad intercultural. *Jangwa Pana*, 11(1), 27-39. DOI: <https://doi.org/10.21676/16574923.787>
- Rojas, I. (2018). Del desarrollo económico al desarrollo económico endógeno: una mirada desde el pensamiento complejo. *Cintex*, 23(1), 12-23 DOI: <https://doi.org/10.33131/24222208.308>
- Tapia-Vega, R., Cañedo-Villareal, R., Mochi-Alemán, P. y González-Rivera, T. V. (Coord.) (2020). *El buen vivir desde la perspectiva económica y jurídica*. 1ª ed. ISBN: 978-958-5147-01-0. <https://biblioteca.corteidh.or.cr/documento/74854>
- TerriData. (2020). Departamento de Santander. <https://terridata.dnp.gov.co/>
- Unceta, K., Martínez, I. y Goiria, J. G. (2021). *De la cooperación para el desarrollo a la cooperación para la convivencia global. Un análisis de la crisis de la cooperación desde la crisis del desarrollo*. Cuadernos de Trabajo Hegoa, (86) 95 p. <http://www.hegoa.ehu.eus>