



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **Estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial para disminuir la brecha urbano-rural en la subregión del Magdalena Caldense**

**Yarledy Olarte Alzate**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes, Escuela de Arquitectura  
Bogotá D.C., Colombia  
2022

# **Estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial para disminuir la brecha urbano-rural en la subregión del Magdalena Caldense**

**Yarledy Olarte Alzate**

Trabajo Final de Maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:  
**Magíster en Ordenamiento Urbano Regional**

Directora:  
PhD Isabel Duque Franco

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Artes, Maestría en Ordenamiento Urbano Regional  
Bogotá D.C., Colombia  
2022

*Dedicatoria*

*A mis padres Edilma y Luis Hernando, su  
apoyo y amor ilimitado, constante y desinteresado  
me han traído hasta aquí.*

## Declaración de obra original

Yo declaro lo siguiente:

He leído el Acuerdo 035 de 2003 del Consejo Académico de la Universidad Nacional. «Reglamento sobre propiedad intelectual» y la Normatividad Nacional relacionada al respeto de los derechos de autor. Esta disertación representa mi trabajo original, excepto donde he reconocido las ideas, las palabras, o materiales de otros autores.

Cuando se han presentado ideas o palabras de otros autores en esta disertación, he realizado su respectivo reconocimiento aplicando correctamente los esquemas de citas y referencias bibliográficas en el estilo requerido.

He obtenido el permiso del autor o editor para incluir cualquier material con derechos de autor (por ejemplo, tablas, figuras, instrumentos de encuesta o grandes porciones de texto).

Por último, he sometido esta disertación a la herramienta de integridad académica, definida por la universidad.

YARLEDY OLARTE ALZATE

---

Yarledy Olarte Alzate

07/12/2022

Fecha

## **Agradecimientos**

A la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional por permitirme acceder y culminar mi posgrado a cabalidad, especialmente a Juan Carlos Garzón, asistente académico administrativo, y a Nubia Rodríguez, estudiante auxiliar, por su disposición constante en el transcurso de estos años y en la pandemia.

A la profesora Isabel Duque Franco directora de este Trabajo Final de Maestría, por sus valiosos aportes y su disposición en las tutorías para discutir los avances, que me permitieron tomar pausas para avanzar con firmeza, así como por sus palabras de aliento para culminar este trabajo; a ella infinita gratitud siempre por su infinita sabiduría.

A las personas que con su disposición y tiempo me permitieron conocer a profundidad mi territorio a través de sus aportes en las entrevistas que me concedieron; los alcaldes y secretarios de planeación, y en general a todos los líderes sociales, comunales y gestores turísticos de Norcasia, Victoria, Samaná y La Dorada que me atendieron desinteresadamente.

A mi familia y a mi perro que en los momentos álgidos del proceso me dieron su voz y su compañía para culminar esta meta.

## Resumen

### **Estrategias de ordenamiento y desarrollo territorial para disminuir la brecha urbano-rural en la subregión del Magdalena Caldense**

La problemática del desequilibrio territorial se explica de manera general desde la medición de indicadores de pobreza y desigualdad a nivel nacional: la pobreza y la pobreza extrema en zonas rurales, 46,1 % y 22,1 % respectivamente, sobrepasan considerablemente los niveles existentes para el contexto urbano, correspondientes al 30,3 % y 7 % (FIP, 2018). Por su parte, para los municipios del área de estudio (Norcasia, Victoria, Samaná y La Dorada) los porcentajes en promedio en indicadores de necesidades básicas insatisfechas son del 20,87 % en zonas rurales y 9,59 % en la cabecera urbana (DANE, 2018). Con base en estos indicadores, los desequilibrios territoriales con desencadenamiento de la brecha urbana y rural son la problemática central de este TFM; de este modo, el objetivo general es: plantear lineamientos para el ordenamiento y desarrollo territorial que permitan disminuir la brecha urbana–rural y el desequilibrio territorial existente en la subregión del Magdalena caldense. Uno de los grandes retos en el marco del desarrollo territorial y de la ordenación y planificación territorial es lograr la cohesión territorial: en la medida en que se acrecientan las brechas sociales rurales-urbanas disminuye la posibilidad de integración y conectividad regional, lo cual impide el desarrollo de los territorios. Por esto se requiere un reenfoque, especialmente en la ruralidad, en el que se reconozca su multifuncionalidad, su multisectorialidad y la necesidad de incorporar una visión multiescalar para su gestión como oportunidad, no solo para cerrar las brechas socioeconómicas en los territorios rurales, sino para la construcción de un país en paz.

**Palabras clave:** desarrollo rural, desequilibrio regional, cohesión territorial, brecha social, ordenamiento territorial

## Abstract

### **Territorial planning and development strategies to reduce the urban-rural gap in the Magdalena Caldense subregión**

The problem of territorial imbalance is explained in a general way from the measurement of poverty and inequality indicators at the national level: poverty and extreme poverty in rural areas, 46.1% and 22.1% respectively, considerably exceed the existing levels for the urban context, corresponding to 30.3% and 7% (FIP, 2018). On the other hand, for the municipalities of the study area (Norcasia, Victoria, Samaná and La Dorada) the average percentages in indicators of unsatisfied basic needs are 20.87% in rural areas and 9.59% in the urban capital (DANE, 2018). Based on these indicators, the territorial imbalances triggering the urban and rural gap are the central problem of this TFM; In this way, the general objective is: To identify the strategies for the ordering and rural territorial development that allow reducing the urban-rural gap and the territorial imbalance in the Magdalena Caldense subregion. One of the great challenges in the framework of territorial development and territorial planning and management is to achieve territorial cohesion: to the extent that rural-urban social gaps increase, the possibility of regional integration and connectivity decreases, which prevents development of the territories. For this reason, a refocus is required, especially in rural areas, in which its multifunctionality, its multisectorality and the need to incorporate a multiscale vision for its management as an opportunity are recognized, not only to close the socioeconomic gaps in rural territories, but also to building a country in peace.

**Keywords:** rural development, regional imbalance, territorial cohesion, social gap, land use planning

# Contenido

<b>Resumen</b> .....	<b>6</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>8</b>
<b>Lista de Ilustraciones</b> .....	<b>11</b>
<b>Lista de Tablas</b> .....	<b>12</b>
<b>Lista de Mapas</b> .....	<b>13</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>14</b>
<b>1. Capítulo I: La brecha urbana rural como dimensión de los desequilibrios territoriales</b> .....	<b>20</b>
1.1 Desequilibrios y cohesión territorial, en búsqueda de equidad en los territorios.....	20
1.1.1 Estudios aplicados y aportes al debate en el contexto colombiano	26
1.2 La brecha urbana-rural en Colombia.....	31
1.3 Desarrollo Rural Integrado y ordenamiento territorial rural agropecuario como estrategias para reducir la brecha urbana - rural .....	36
<b>2. Capítulo II: Caracterización de la Subregión del Magdalena Caldense</b> .	<b>44</b>
2.1 Localización .....	44
2.2 Aspectos demográficos.....	50
2.3 Calidad de vida .....	54
2.4 Actividad económica .....	55
2.5 Aspectos ambientales .....	65
2.6 Relaciones funcionales .....	71
<b>3. Capítulo III: Los desequilibrios territoriales en las agendas de planeación de la subregión del Magdalena caldense</b> .....	<b>80</b>
3.1 Samaná .....	81
3.2 Norcasia .....	84
3.3 Victoria.....	89
3.4 La Dorada.....	92
3.5 La agenda departamental .....	96

---

<b>4. Capítulo IV: Expectativas de desarrollo de los actores del territorio y sus relaciones .....</b>	<b>102</b>
4.1 Realidades compartidas y relaciones entre los municipios de la subregión del Magdalena Caldense .....	103
4.2 Principales problemáticas entre el sector urbano y rural de la subregión .....	110
4.3 Soluciones a las problemáticas y ventajas de gestión en la escala subregional .....	119
<b>5. Capítulo V: Lineamientos estratégicos generales en el marco del ordenamiento urbano regional .....</b>	<b>124</b>
5.1 Dimensión social .....	125
5.2 Dimensión económica .....	130
5.3 Dimensión ambiental .....	135
5.4 Marcos de gobernanza .....	138
<b>6. Capítulo VI: Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>142</b>
6.1 Conclusiones .....	142
6.2 Recomendaciones .....	146
<b>Referencias .....</b>	<b>148</b>

## Lista de Ilustraciones

<b>Ilustración 1.</b> <i>Esquema metodológico</i> .....	19
<b>Ilustración 2.</b> <i>Entendimiento de los equilibrios y desequilibrios espaciales en términos de los principios involucrados en la organización socio-territorial</i> .....	25
<b>Ilustración 3.</b> <i>Imagen satelital cabecera municipal de La Dorada</i> .....	46
<b>Ilustración 4.</b> <i>Imágenes satelitales de las cabeceras urbanas</i> .....	47
<b>Ilustración 5.</b> <i>Desplazamiento forzado a corte del 31 de octubre de 2021</i> .....	52
<b>Ilustración 6.</b> <i>Tasas de crecimiento de la población del área de estudio</i> .....	53
<b>Ilustración 7.</b> <i>Participación PIB en porcentaje según actividad económica</i> .....	56
<b>Ilustración 8.</b> <i>Mapa turístico Oriente y Magdalena Caldense</i> .....	97
<b>Ilustración 9.</b> <i>Matriz DOFA según análisis de expectativas de desarrollo de los actores</i> .....	111
<b>Ilustración 10.</b> <i>Corema con lineamientos generales en el ámbito social</i> .....	129
<b>Ilustración 11.</b> <i>Cañón del río La Miel, Norcasia Caldas</i> .....	136

## Lista de Tablas

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> <i>Distribución de área en km<sup>2</sup> en la subregión</i> .....	46
<b>Tabla 2.</b> <i>Datos poblacionales de la subregión del Magdalena Caldense</i> .....	51
<b>Tabla 3.</b> <i>Porcentaje de NBI</i> .....	54
<b>Tabla 4.</b> <i>Índice Departamental de Competitividad de Caldas 2018-2022</i> .....	62
<b>Tabla 5.</b> <i>Índice de Desempeño Fiscal para la Subregión comparativos 2018-2019 y 2020-2021</i> .....	63
<b>Tabla 6.</b> <i>Índice de Desempeño Fiscal 2019-2021</i> .....	64
<b>Tabla 7.</b> <i>Áreas protegidas en la Subregión del Magdalena Caldense</i> .....	68
<b>Tabla 8.</b> <i>Síntesis de equipamientos colectivos en la subregión del Magdalena Caldense</i> .....	75
<b>Tabla 9.</b> <i>Síntesis de consulta de instrumentos de planificación territorial</i> .....	81
<b>Tabla 10.</b> <i>Matriz síntesis de propuestas para la subregión del Magdalena Caldense</i> .....	100
<b>Tabla 11.</b> <i>Plan Plurianual de Inversiones - eje social</i> .....	104
<b>Tabla 12.</b> <i>Síntesis de propuestas y lineamientos generales</i> .....	139

## Lista de Mapas

<b>Mapa 1.</b> <i>Principales relaciones espaciales de la subregión del Magdalena Caldense</i>	22
<b>Mapa 2.</b> <i>Contexto regional del Área de estudio</i>	45
<b>Mapa 3.</b> <i>Área de estudio - Subregión del Magdalena Caldense</i>	48
<b>Mapa 4.</b> <i>Red hídrica de la subregión del Magdalena Caldense</i>	66
<b>Mapa 5.</b> <i>Áreas protegidas -RUNAP- de la Subregión del Magdalena Caldense</i>	70
<b>Mapa 6.</b> <i>Sistema Vial Urbano Regional del departamento de Caldas</i>	73
<b>Mapa 7.</b> <i>Estado actual vía que conecta a la subregión (antigua vía Bogotá - Medellín)</i>	74
<b>Mapa 8.</b> <i>Relación entre la Subregión del Magdalena Caldense con las RAP</i>	78
<b>Mapa 9.</b> <i>Principales aspectos en común y relaciones en la Subregión del Magdalena Caldense</i>	106
<b>Mapa 10.</b> <i>Integración físico-espacial de la subregión del Magdalena Caldense</i>	120
<b>Mapa 11.</b> <i>Lineamientos generales en el ámbito económico</i>	134
<b>Mapa 12.</b> <i>Estructura Ecológica Principal en el área de estudio</i>	135
<b>Mapa 13.</b> <i>Desequilibrios territoriales de la subregión del Magdalena Caldense</i>	145

## Introducción

La problemática del desequilibrio territorial en Colombia ha estado ligada, principalmente, a la provisión de bienes públicos y servicios sociales, así como a la promoción de la igualdad de oportunidades y de la competitividad sectorial con base en la agricultura como principal fuente de ingresos (UPRA, 2016). Esta problemática es una de las razones por la que se ha visto intensificada la brecha, en general, entre la zona urbana y rural en el país y, en particular, en la subregión del Magdalena caldense conformada por los municipios de La Dorada, Victoria, Norcasia y Samaná.

Desde el Magdalena caldense y Norcasia, al ser mi lugar de origen, surge la importancia y escogencia tanto del tema como del área de estudio para este trabajo final de maestría. Las problemáticas socioeconómicas que enfrenta esta población las viví desde mi infancia y, debido a las desigualdades y la falta de oportunidades, tuve que migrar y abandonar mi lugar de origen. Al igual que a otras personas de la región, las brechas sociales y los desequilibrios territoriales me impidieron acceder a estudios superiores y posteriormente ejercer como profesional allí. Por esto, desde la Maestría en Ordenamiento Urbano Regional pretendo retribuir, a partir de este TFM, parte de mi conocimiento como profesional a mi tierra, la que me vio y me sigue viendo crecer a lo lejos.

La crisis del desequilibrio territorial se explica de manera general, desde la medición de indicadores de pobreza y desigualdad a nivel nacional: la pobreza y la pobreza extrema en zonas rurales, 46,1 % y 22,1% respectivamente, sobrepasan considerablemente los niveles existentes para el contexto urbano (30,3 % y 7%)

(FIP, 2018). Para los municipios del área de estudio, los porcentajes en promedio en indicadores de necesidades básicas insatisfechas son de 9,59 % para la cabecera urbana y 20,87 % para el resto (DANE, 2018). Así, se empieza a marcar cada vez más esta tendencia de diferencia entre indicadores de pobreza y desigualdad, pues, no tener capital para desarrollar mejores prácticas de producción y mantener niveles educativos básicos, no tener acceso a las necesidades básicas y, adicionalmente, la presencia de violencia extrema, tal como se vivenció en la zona de estudio, junto con la limitada infraestructura vial para transportar y comercializar productos y servicios. En últimas, esta región, al igual que muchas otras en el país, se ven marginadas, lo que perpetúa las problemáticas socioeconómicas ya existentes en los territorios.

No es una problemática nueva en Colombia ni en muchos países del mundo aquella referida a las condiciones desiguales de vida de las personas en las áreas urbanas y rurales, evidencia de esto es la deuda histórica con el campo de la que han reseñado, entre otros autores, Reyes (2016) y el DNP (2015). Quienes manifiestan, de manera general, que hay atrasos considerables en materia social y económica, perpetuados por el conflicto armado, lo cual conduce a la idea de que de no implementarse de manera real los acuerdos firmados en La Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, la deuda y, por tanto, las brechas entre el campo colombiano y las zonas urbanas se mantendrían e intensificarían. Las brechas entre el medio urbano y rural son las condiciones que, según los lineamientos de la UPRA (2016), obedecen a una visión de desarrollo que reconoce las sinergias entre el campo y la ciudad pero que desconoce el territorio en su integralidad, ignorando la posibilidad de un desarrollo en los territorios rurales con todas sus capacidades y recursos, que existen como opción de vida para los habitantes del campo y, a la vez, como herramienta para el cierre de estas brechas.

A partir de tales brechas empiezan a surgir los desequilibrios territoriales que, según Alfonso (2014), “se trasluce como una forma dominante de organización territorial” (p. 5). Que da cuenta de la existencia de un poder que, mientras crece, se retroalimenta de otros poderes, sin que existan de la misma o diferente naturaleza, tal como ocurre con las grandes aglomeraciones, con la especialización

económica que pueden alcanzar, las ventajas en el transporte, la diversificación en la producción y el consumo, esto hace que las ventajas por interacciones económicas y espaciales se concentren y se perpetúen los desequilibrios.

Asumiendo que las brechas urbano-rurales y los desequilibrios territoriales son un problema de ordenamiento territorial, la UPRA (2016) elaboró una serie de lineamientos para el ordenamiento territorial rural agropecuario desde un contexto para la planificación, la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial agropecuario. Allí se pone en evidencia que los ejercicios de escenarios prospectivos en los que se contemplan alternativas al desarrollo y ordenamiento territorial y, a su vez, de desarrollo sostenible deben ser el propósito central de los Planes de Ordenamiento Territorial. Adicionalmente, se resalta la necesidad de trascender en el enfoque tradicional que se le ha dado al OT con la perspectiva física de uso del suelo e incorporar estrategias de participación de actores y organizaciones locales. Es primordial un cambio en enfoque del componente agropecuario, de manera que las concepciones tradicionales que conciben lo rural como espacio atrasado profundicen en su importancia y lo reconozcan como un territorio multifuncional, multisectorial, que debe articularse con las dinámicas urbanas. Finalmente, se resalta la idea y el reto que se gesta alrededor del ordenamiento, el desarrollo y la gestión territorial con la cohesión territorial, considerando una de las grandes problemáticas del país: las brechas en el desarrollo socioeconómico rural-urbano y el fomento de deficiencias en cuanto a integración y conectividad territorial.

El cierre de las brechas implica el aumento de la conectividad para la inclusión productiva, el acceso a bienes públicos, servicios sociales, información (conectividad física y digital), el acceso a la propiedad de la tierra y el uso eficiente del suelo y los recursos naturales, es decir, el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades. De esta manera resulta necesario proponer lineamientos generales de ordenamiento y desarrollo territorial para la subregión del Magdalena caldense que contribuyan a la disminución de la brecha urbana-rural. Se considera que el turismo y la producción agrícola, son las primeras dinámicas que deben ser activadas, teniendo en cuenta que el área de estudio

incluye el paso por la Central Hidroeléctrica Miel I y su embalse Amaní en Norcasia (Caldas), la Laguna de San Diego (en jurisdicción del municipio de Samaná, Caldas), el Parque Nacional Natural Selva de Florencia (también en jurisdicción del municipio de Samaná), Distrito Regional de Manejo Integrado El Meandro o Madre Vieja de Guarinocito (Resolución 0068 de 04/10/1988); el río Magdalena, entre otros atractivos. Y, además, que la producción de frutales como el aguacate, el cacao, la caña de azúcar, en conjunto con la producción panelera y otras variedades que están en auge, se han establecido como actividad económica para las familias de la región.

De igual manera, es prioritario tener en cuenta la historia de la zona y ver este escenario como la oportunidad para indemnizar colectivamente a toda una región afectada por el conflicto armado en Colombia, tal como lo planteó Eduardo Arias (Villanueva, 2019), líder del Comité de Justicia Transicional del corregimiento de Florencia, en el municipio de Samaná. Asimismo, se destacan otros trabajos realizados en el ámbito académico que han planteado la integración territorial como una cuestión central para el ordenamiento territorial y el desarrollo regional de los municipios del Magdalena caldense: Alzate (2012) y Arias y Escobar (2014). Todo esto, teniendo en cuenta que el ordenamiento territorial para la integración socioeconómica y ambiental de la región requiere la intervención de los diferentes niveles de gobierno en la formulación y desarrollo de la infraestructura necesaria para conectar los territorios, facilitar el acceso de la población a los servicios sociales y avanzar en la construcción de equidad territorial, en congruencia con lo planteado en el primer punto del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Villanueva, 2019).

A partir de la problemática señalada, el objetivo general de este trabajo consiste en plantear lineamientos para el ordenamiento y desarrollo territorial que permitan disminuir la brecha urbana–rural y el desequilibrio territorial existente en la subregión del Magdalena caldense. Se definen como objetivos específicos, en primer lugar, realizar la aproximación teórica y el diagnóstico de los sectores y las dinámicas territoriales asociadas a la subregión de estudio. En segundo lugar, identificar las posibles líneas estratégicas de integración territorial y desarrollo

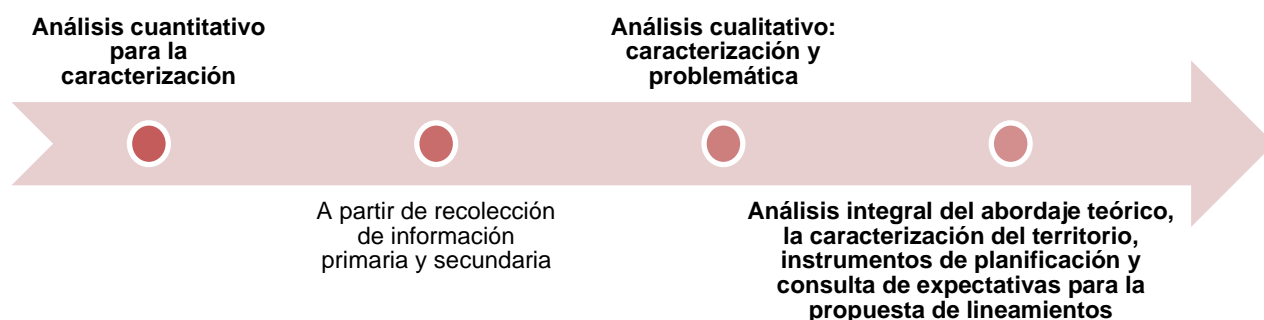
regional planteadas en los instrumentos de gestión y planificación de los municipios y el departamento que componen la subregión. En tercer lugar, recoger expectativas de desarrollo de diferentes actores que tienen en cada municipio acerca de los desequilibrios territoriales y las estrategias de integración. Y, por último, proponer lineamientos estratégicos para la integración territorial y desarrollo regional en torno a las dimensiones socioeconómica, ambiental y físico-espacial en el marco del ordenamiento urbano regional.

El enfoque metodológico del presente TFM fue mixto, en la medida que se consideró la realización de análisis tanto cualitativo como cuantitativo, esto teniendo en cuenta las bondades que le trajo este enfoque al trabajo, entre ellos, que la narrativa en conjunto con imágenes, figuras, ilustraciones y mapas se pudo entender con los números y viceversa, estos números le agregaron precisión a este conjunto gráfico y descriptivo mencionado. Con lo anterior se llegó a responder a una gama más amplia de preguntas e interrogantes que surgieron en la medida que se avanzó con el estudio, así como el fortalecimiento del método. Esto, desde el análisis de perspectiva de los actores mediante entrevistas a grupos focales, entre ellos líderes sociales y comunales, agricultores, gestores turísticos y finalizando con entrevistas a funcionarios del sector público y actores sociales claves. Este último se llevó a cabo con la finalidad de documentar la arquitectura institucional, facilitando la búsqueda y el aprovechamiento de las sinergias entre la protección social y el fomento productivo, ambos aspectos relevantes en términos de cierre de brechas entre el medio urbano y el rural.

Cabe mencionar la dificultad que representó realizar las entrevistas propuestas a actores sociales e institucionales, debido a las restricciones puestas por el Gobierno Nacional en el marco de la pandemia del Covid-19 que, de una parte, impidió el desplazamiento a cada uno de los municipios para hacer el trabajo de campo y de otra, que durante la emergencia sanitaria los funcionarios públicos estaban concentrados en otras prioridades. No obstante, las personas que aceptaron ser entrevistadas aportaron información muy valiosa por su experiencia y conocimiento sobre el tema. En ese sentido, las entrevistas realizadas permitieron complementar y contrastar la información obtenida mediante otras fuentes como los instrumentos de planificación y otros documentos oficiales.

El enfoque metodológico general del TFM se sintetiza en la Ilustración 1.

**Ilustración 1. Esquema metodológico**



**Fuente:** Elaboración propia.

El presente TFM se estructura en cinco capítulos. El primero, de aproximación teórica, tiene como propósito situar el trabajo en los debates teóricos en torno a conceptos como cohesión, equidad territorial, desequilibrios territoriales o brechas urbano-rurales. En el segundo capítulo se presenta la caracterización de la subregión del Magdalena caldense en términos de sus relaciones funcionales y desde la perspectiva demográfica, socioeconómica y ambiental. El tercer capítulo incluye la revisión y análisis de las propuestas de integración territorial y desarrollo regional consideradas en los instrumentos de planeación tanto del departamento de Caldas como de los municipios que integran la subregión del Magdalena caldense. El cuarto capítulo recoge la mirada de los actores sociales e institucionales de la región, haciendo énfasis en su percepción sobre las principales problemáticas urbano-rurales y también en sus aspiraciones y propuestas en materia de desarrollo e integración regional. Finalmente, en el quinto capítulo se presentan algunos lineamientos generales en materia de ordenamiento urbano regional, a modo de propuesta, para contribuir a la disminución de los desequilibrios territoriales en la subregión.

# **1. Capítulo I: La brecha urbana rural como dimensión de los desequilibrios territoriales**

En el presente capítulo se realiza un acercamiento a tres referentes teóricos para abordar la problemática planteada en el TFM con la brecha existente entre los medios urbano y rural, entendiendo que estos son una dimensión de los desequilibrios territoriales en la zona de estudio. El capítulo se compone de tres subcapítulos: i) Desequilibrios y cohesión territorial, en búsqueda de equidad en los territorios; ii) La brecha urbana - rural en Colombia y iii) Desarrollo Rural Integrado y ordenamiento territorial rural agropecuario como estrategia para reducir la brecha urbana-rural. Por último, se entreteje el concepto teórico adoptado para el entendimiento de la problemática planteada.

## **1.1 Desequilibrios y cohesión territorial, en búsqueda de equidad en los territorios**

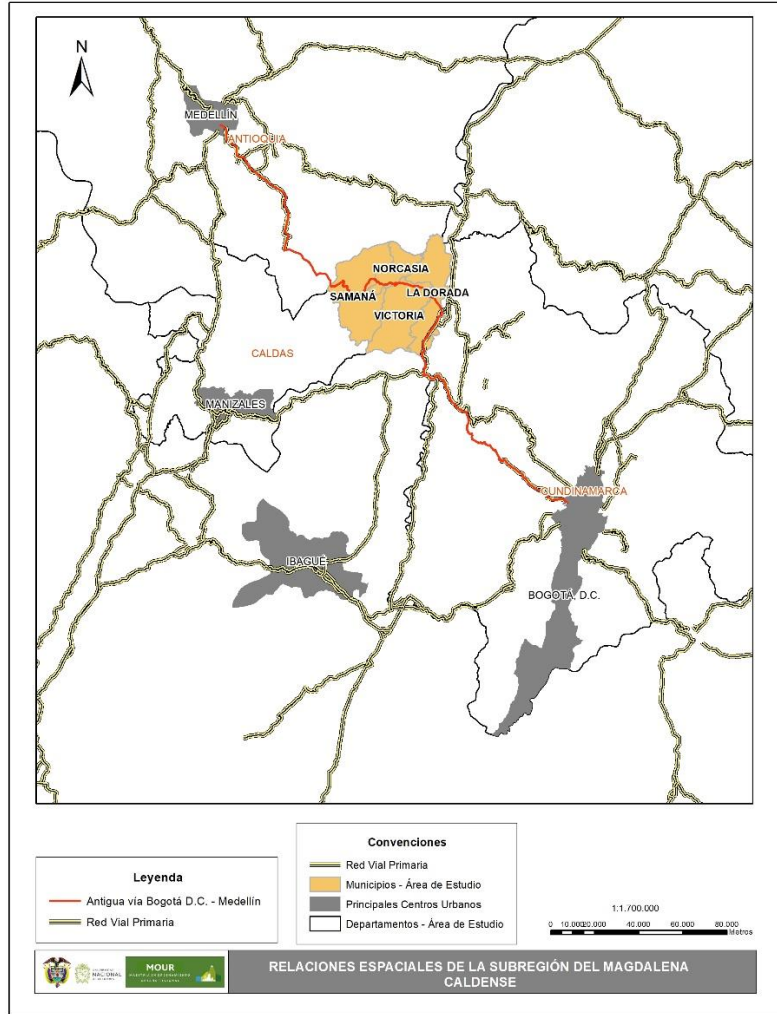
Cuando se habla de equidad espacial se estiman dos aspectos. Por un lado, la igualdad de oportunidades entendida como aquella en la que los grupos sociales espaciales tienen las mismas oportunidades en términos de acceso. Por otro lado, la igualdad de acceso, que en el sentido geográfico (Reynaud, 1981) pone como ejemplo los costes de desplazamiento para acceder a los equipamientos, bienes, servicios, educación, trabajo o salud; a partir de ello, sería necesario homogeneizar las diferencias entre zonas. Una manera de cuantificar dichas igualdades corresponde a la medida en que se evidencia la provisión de servicios, que se expresan como recursos o resultados. Ambos aspectos están relacionados con la

---

justicia territorial, entendiendo en principio “la desigualdad social y el uso diferencial que la sociedad ha hecho -y hace- del territorio” (Trinca, 2013, p. 119), por lo que se hace necesario, por un lado, equilibrar el territorio, partiendo del supuesto de que los desequilibrios territoriales son una consecuencia del desarrollo de un sistema socioeconómico que por naturaleza se ha configurado desigual y combinado (Trinca, 2013), y por otro lado, se requiere de indicadores pertinentes como los sociodemográficos, que permiten identificar las necesidades particulares de cada zona.

Los desequilibrios que se presentan en una organización urbana pueden conllevar a inequidades espaciales que inciden en múltiples aspectos de la vida (Moreno y Vinuesa, 2009), tal como se evidencia en los municipios del área de estudio incluso en su conjunto, desde Norcasia, Victoria y Samaná frente a las ventajas del centro administrativo y de servicios que se consolidan en La Dorada; y desde la subregión en su conjunto frente a ciudades como Ibagué, Manizales, Bogotá y Medellín. En el Mapa 1 se ilustra esta distribución espacial.

**Mapa 1. Principales relaciones espaciales de la subregión del Magdalena Caldense**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del IGAC<sup>1</sup>. Escala: 1:1.500.000

Durante años se ha dificultado la inserción de los territorios en los procesos de desarrollo social y económico en condiciones de equilibrio socio espacial, ya que los criterios de construcción de las directrices de ordenamiento se han orientado al crecimiento económico en función de la plusvalía, de tal manera que se desconocen las limitantes y las posibilidades de la población (Borja, 1996). Por otra

<sup>1</sup>Todos los mapas que se elaboraron con base en el IGAC usaron datos vectoriales formato (.shp) - shapefile. Estos se descargaron de la base de datos abierta del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC.

parte, en la medición en términos de desarrollo territorial no se reconocen las necesidades de la población según las relaciones espaciales, entre ellos, los flujos, la movilidad y los vínculos, lo que ha generado nodos y núcleos en los que se concentra la desorganización y las actividades económicas.

Parte de los antecedentes del concepto de cohesión territorial surgieron con el Fondo de Cohesión que se creó en 1993 en el Tratado de Maastricht<sup>2</sup> y que constituyó la base para implementar obras de infraestructura e inversión en asocio con los corredores económicos que integran los territorios y propician la competitividad de las regiones, en ese sentido, el concepto de cohesión territorial está asociado a la conformación de la Unión Europea.

Navia et al. (2004) definen la cohesión territorial como un fin o un conjunto de actuaciones que se orientan a reducir las disparidades más que a integrar territorios. Para Farinós (2008) la cohesión territorial ha pasado a ser entendida en la academia y en las políticas públicas como el referente para la reunión de territorios mediante el principio de integración, que según algunos autores tiene en cuenta políticas, visiones de desarrollo y las relaciones con el ambiente y que, además, reconoce la heterogeneidad en los territorios. De otra parte, Zoido et al. (2009) sugieren que a la cohesión territorial se le asocian algunos elementos poco contemplados en la planificación territorial como la articulación física, entendiendo esto como la integración de la que comúnmente se habla y más bien se basa en la cohesión social, la cual implica solidaridad, es decir, que se proporcionan condiciones de vida similares en las distintas partes de un mismo territorio. En últimas, la cohesión territorial es un concepto estrechamente relacionado con el buen vivir, en la medida que se orienta a la equidad y a establecer una relación armónica entre individuos y colectivos con la naturaleza. En una escala regional, la cohesión territorial incorpora la perspectiva de la sostenibilidad, la planificación y la gestión de las ciudades involucrando a su vez tanto espacios urbanos como rurales.

---

<sup>2</sup> El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. Estructura de la Unión al instaurar una Unión Europea, el Tratado de Maastricht supuso una nueva etapa en el proceso de creación de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

Por su parte, de acuerdo con Buitelaar et al. (2015), la CEPAL entiende la cohesión territorial como la capacidad de las instituciones en sus diferentes niveles de gobierno: central, regional y local, para reducir las brechas y desequilibrios en los territorios, no obstante, hace alusión a la falta de reconocimiento del rol de las comunidades y a la falta de análisis de la complejidad del territorio como un sistema. Asimismo, se cuestiona la orientación de la gestión central (entendida esta como aquella que se dirige desde el gobierno nacional) y su descomposición en diferentes niveles (regional y local), de manera tal que se enfoque la funcionalidad de los diferentes elementos del territorio: las vías, los proyectos empresariales y comerciales, las zonas francas, entre otros aspectos (Buitelaar et al., 2015).

Ahora bien, Moreno y Vinuesa (2009) se refieren a los desequilibrios y desajustes territoriales como una connotación negativa que debe distinguirse del término más general, diferencias espaciales, puesto que estas últimas simplemente revelan contrastes sin un juicio de valor explícito y de allí subyacen una serie de aspectos que lo conforman, entre ellos la cohesión socio-territorial de la que se ha venido teorizando. Asimismo, los autores consideran que los desequilibrios son la consecuencia de dinámicas heterogéneas en las que confluyen diversidad de factores, entre ellos aquellos de índole físico-natural, de origen humano y la intervención de agentes como entidades públicas, empresas, organizaciones, ciudades, entre otros, que operan con metas plurales y en ocasiones contrapuestas; resultado de esto se conforman estructuras espaciales con trascendencia e implicaciones que pueden ser positivas o negativas. De allí se considera que cuando las desigualdades comportan consecuencias no deseadas o graves surge la necesidad de diagnosticarlas, prevenirlas o corregirlas mediante la implementación de políticas y planes. Tal como se evidencia en la Ilustración 2, los desequilibrios territoriales conciernen a un conjunto de principios o valores que son relevantes en la sociedad y que constituyen referentes para valorar las desigualdades espaciales.

**Ilustración 2.** Entendimiento de los equilibrios y desequilibrios espaciales en términos de los principios involucrados en la organización socio-territorial



**Fuente:** Moreno y Vinuesa (2009).

Lograr la justicia ideal, según Moreno y Vinuesa (2009), consistiría en igualar las oportunidades y los resultados entre los ciudadanos, es decir, suprimir todas las formas de desigualdad. Este tipo de situaciones resultan relevantes cuando se habla de políticas públicas, pues es allí donde deben evitarse la discriminación y las desigualdades en los diversos lugares, especialmente en materia de servicios públicos.

*“sea cual fuere la cantidad de recursos que el Estado vuelque en una región, no conseguirá su desarrollo si ésta carece de una sociedad regional, compleja, con instituciones verdaderamente regionales, una clase política, una clase empresarial, organizaciones sociales de base, proyectos políticos propios, capaz de concertarse colectivamente”, (Boisier, 1988).*

En ese mismo sentido, Harvey (1977) define que se deben buscar formas de organización espacial donde se maximicen las perspectivas de las regiones menos favorecidas, esto mediante un efecto multiplicador y de propagación generado por un determinado modelo de inversión regional.

Se resalta también la idea y el reto que se gesta alrededor del ordenamiento, el desarrollo y la gestión territorial con la cohesión territorial, entendida como la conformación de estructuras en las que las fuerzas de atracción entre unidades

sociales que la integran como individuos y grupos ya sean de carácter positivo, intenso y realimentadores, ayuden al logro de metas compartidas por dichas unidades sociales (UPRA, 2016). Por lo anterior, se considera que la cohesión implica un alto grado de integración, en el entendido de que el territorio no solo actúa como soporte físico de la sociedad, sino que involucra una dinámica espacial que refleja, condiciona y modela los procesos humanos; considerando que una de las grandes problemáticas del país tiene que ver con las brechas en el desarrollo socioeconómico rural-urbano y, con esto, el fomento de deficiencias en cuanto a integración y conectividad territorial se refiere.

En últimas, una desigualdad espacial que se califica como desequilibrio debería considerarse para valorizarse desde una perspectiva multidimensional (social, política, económica y geográfica). Esto es importante en la medida en que las desigualdades y desequilibrios se manifiestan con intensidades distintas según los aspectos que las detonen y, por tanto, la evolución de estos puede mostrar tendencias diversas, por lo que se hace prioritario estudiar cada caso con todo y sus particularidades (Moreno y Vinuesa, 2009). Lo que esto en últimas traduce es que las condiciones que detonan desigualdad y una brecha urbana-rural en el Magdalena Caldense pueden no ser las mismas que condicionan en desigualdad a otras regiones en el país.

### **1.1.1 Estudios aplicados y aportes al debate en el contexto colombiano**

Como bien se ha presentado, el concepto de desequilibrio territorial se ha venido construyendo paulatinamente. Según Siso y Mac-Quhae (2018), la problemática de la desigualdad espacial o territorial es un problema que se presenta en todos los países latinoamericanos y cuentan con la misma particularidad en todos los países: el poco interés por desarrollar estudios o investigaciones que analicen dichas condiciones en los territorios y los elementos que influyen en la existencia de dichas desigualdades. No obstante, para el caso colombiano, algunas investigaciones han mostrado cómo la desigualdad afecta la prestación de servicios básicos, ha influido en la generación de empleos de calidad y en el acceso a la salud y la educación; estas desigualdades se ven reflejadas en la medida que, mientras algunas

poblaciones cuentan con altos niveles de calidad de vida otras sufren las problemáticas que se intensifican dada la falta de planificación y la mala gestión en sectores como la salud, la educación y la vivienda.

Se considera que los sistemas de planificación y los mecanismos de regionalización y descentralización han carecido de técnicas eficientes para abordar la desigualdad como un verdadero problema social. La ausencia de esta en el diseño de políticas públicas, los planes y programas que se desarrollan en las diferentes escalas de gestión del territorio ha ocasionado que la cobertura de servicios básicos y de bienes sociales para cubrir necesidades básicas sea muy precaria en territorios apartados, en beneficio de otras regiones que se ven beneficiadas con el desarrollo económico y mejores condiciones de vida. Dichas características diferenciadoras son las que han reflejado las grandes desigualdades territoriales, entendidas como la diferencia entre cualidades, valores o atributos que presentan los componentes del espacio (Siso y Mac-Quhae, 2018).

América Latina se ha caracterizado por tener una gran cantidad de regiones con poca población y bajo peso económico mientras un pequeño número de regiones concentran la mayoría de la población y su producción. El desarrollo regional y la cohesión territorial han surgido como una alternativa, por lo que ha adquirido mayor atención por parte de los gobiernos, analistas y tomadores de decisión esta apuesta en las agendas territoriales (Buitelaar et al., 2015). Para el caso colombiano, se observa la intención de implementar políticas de desarrollo productivo o de generación de ventajas competitivas, ejemplo de esto es el avance gradual en la reparación y restitución de víctimas de despojo, la formalización y adjudicación de baldíos, concibiendo esto como acciones encaminadas al desarrollo rural y desarrollo productivo, tal como lo plantea Reyes-Posada (2016); asimismo, desde entidades como el DNP (2015), la UPRA (2016) y el PNUD (2011), se han identificado propuestas en torno a la formulación de políticas que apoyen el desarrollo productivo, específicamente relacionadas con la provisión de bienes y servicios públicos, beneficiando así de manera colectiva las condiciones de vida de los pobladores rurales en su condición de vulnerabilidad.

Bajo el sistema de ciudades colombiano se han realizado muchos esfuerzos con iniciativas políticas con miras a alcanzar un sistema urbano más equilibrado en el que se soporte una organización regional menos desigual en términos sociales y económicos. Dichos desequilibrios territoriales del sistema se manifiestan en dos sentidos según Alfonso (2014), por un lado, con la persistente concentración de la población en un conjunto reducido de ciudades y, por otro lado, con la persistente disfuncionalidad del otro conjunto de municipios.

En concordancia con lo anterior, se puede evidenciar que en Colombia existe un sistema de ciudades con inadecuada gestión de la vida urbana que termina redundando en el deterioro de la biósfera por diversos motivos, entre ellos el inadecuado tratamiento de aguas residuales y destinación de residuos sólidos y peligrosos, así como la sustitución de los usos agrícolas para volcarlos a fines de desarrollo urbano y/o contemplativos (Alfonso, 2014). Asimismo, se establece que los regímenes espaciales lo son porque les concierne una proximidad o lejanía, fruto de un legado del ordenamiento ibérico por la codicia de metales preciosos y la cercanía a fuentes de agua dulce y de relieves que permitieran el resguardo militar.

Como una influencia adicional, el ordenamiento se intervino mediante el desarrollo vial, de esta manera se priorizó la interconexión del país con Bogotá y el resto del país se vio relegado a producir una red vial con alto índice de sinuosidad. Esta condición de desconexión vial ha conllevado a que los costos de transporte de carga y pasajeros sean elevados y que, en efecto, someta al país a un estado de incompetencia económica de la que solo se ven exceptuadas las principales ciudades en donde las distancias y la sinuosidad son menores; por lo anterior, las actividades económicas y sociales se ven concentradas en ese régimen espacial (Alfonso, 2014).

Ahora bien, un análisis que subyace al planteamiento anterior está relacionado con la capacidad de los municipios de participar en las economías de aglomeración que, en últimas, se retroalimentan de manera positiva en los regímenes de mayor jerarquía. Por tanto, se considera que variables como la incidencia de la pobreza se asocian positivamente, por ejemplo, la pobreza multidimensional es un indicador

que se incrementa en la medida que lo hace la distancia a la capital. Estos regímenes espaciales han sido pensados bajo un modelo territorial de Estado que se interesa en su reproducción y no en el desarrollo territorial con condiciones de equidad. Por su parte, Cabeza (2015) establece que desde la cohesión territorial se abre paso a conceptos que se asocian con la gestión, la gobernanza y la funcionalidad hacia la organización territorial, precisamente para lograr un desarrollo armónico y un espacio geográfico que se dota de valor agregado, independiente de sus dinámicas naturales y su relación con los intereses económicos. Con este supuesto, es posible inferir que con la cohesión territorial se busca la consolidación de sistemas territoriales con nuevas realidades para el bienestar de las comunidades.

En Colombia, el uso del término cohesión territorial se asocia con visiones relacionadas con los procesos de integración regional desde la óptica del desarrollo económico, con el fin de facilitar la competitividad de los territorios. Adicionalmente, se reconoce en paralelo el concepto de cohesión social como elemento necesario para la cohesión territorial, entendiendo esta última como la ocupación planificada del territorio (Cabeza, 2015). En cuanto a la pertinencia que ha tenido la cohesión territorial, esta se ha visto reflejada en su función como herramienta para la gestión pública en Colombia con los planes, programas y proyectos en las diferentes escalas de intervención, tanto en los ámbitos urbano y rural. Según Cabeza (2015) es quizá allí donde el tema se empieza a sectorizar y se desarticulan dichos ámbitos y, a su vez, donde los beneficios no se evidencian en el aumento de calidad de vida, la sostenibilidad de los recursos sociales, económicos, políticas e institucionales, e incluso, la participación de la sociedad.

La distribución espacial de los equipamientos urbanos se ha establecido en nodos, lo que restringe la accesibilidad de la población; esto lleva a la denominada “marginalización espacial” de manera que la infraestructura económica y social no está al alcance de todos de manera igualitaria. Y finalmente, no se evidencia la participación de los niveles intermedios (regional o departamental) de planificación que, por lo general, son los que permiten la interrelación entre el nivel local y nacional (Cabeza, 2015). Con todo esto, Colombia ha adelantado esfuerzos por mejorar las condiciones de vida con la reducción de los desequilibrios, no obstante,

se considera que no se ha implementado plenamente el concepto, es por ello por lo que se resalta la idea de que hacerlo constituiría una herramienta para enriquecer los alcances de la política y de la gestión para el ordenamiento de los territorios.

Desde el marco normativo colombiano se cuenta con que la Constitución Política de 1991 se presta para beneficiar intereses político-administrativos de unos, mientras desconoce las necesidades de otros, por lo que ha sido altamente cuestionada (Cabeza, 2015). Luego, surge la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997, desde la cual se instaura el ordenamiento territorial como una herramienta que busca la vinculación y permite el funcionamiento de las disposiciones de otras leyes, entre ellas la Ley Ambiental 99 de 1993 y la posterior Ley de Áreas metropolitanas 1625 de 2013. Aun así, la Ley 388 de 1997 no reconoce la diversidad territorial de manera implícita como está en la Constitución. Por tanto, dicho marco normativo le apunta a la consolidación de escenarios para la competitividad en términos económicos y de gestión, de allí se deriva la prosperidad social (Cabeza, 2015).

Aunque la normatividad en Colombia indique tales fines, Cabeza (2015) arguye que en realidad la gestión territorial debe cuestionarse, así como la orientación y las implicaciones que traería al país la agudización de los existentes desequilibrios y, con estos, de las brechas territoriales en torno a una verdadera perspectiva de sostenibilidad. A partir de esto es que se vislumbra la cohesión territorial como una alternativa a las actuales problemáticas, asimismo, deben considerarse procesos de inclusión y participación social que conduzcan a la apropiación para la construcción de los territorios, teniendo en cuenta que son los pobladores los que constituyen el mismo y, de ese modo, poder hablar en términos de justicia socioespacial como eje estructurante y holístico para el desarrollo territorial en Colombia. En últimas, se debe desligar la concepción de la planeación y el desarrollo territorial como plataformas exclusivas para el crecimiento y la competitividad y, más bien, repensarse su visión para lograr la concertación de un país verdaderamente articulado, es decir, hablar en términos de integración territorial. No obstante, las desigualdades territoriales no han sido tema relevante en las escalas regional ni local y, por tanto, tampoco han sido tenidas en cuenta

para la puesta en marcha de políticas públicas de manera que se puedan reducir y estrechar las diferencias entre las regiones.

## **1.2 La brecha urbana-rural en Colombia**

La evidencia muestra que la provisión de bienes y servicios públicos como educación, agua potable, infraestructura, salud, saneamiento básico, asistencia técnica, entre otros, no son equiparables con el peso de las estrategias y programas que se plantean de manera sectorial y que en la práctica benefician a las municipalidades que cuentan con mayores capacidades y recursos. Partiendo de esto, se considera que la solución para la histórica deuda política y social con el área rural en Colombia, donde la precariedad institucional es notoria, requiere de “más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado” (PNUD, 2011, p. 44), intervención estatal que requerirá de una visión compartida de futuro donde se reconozca la importancia de lo rural y de su articulación complementaria con lo urbano.

Asimismo, el PNUD (2011) reconoce que las desigualdades entre áreas urbanas y rurales implican brechas en términos de productividad y de ingresos, en el entendido de que con productividades altas en sectores no agrícolas se estimula la migración de población por fuerza de trabajo rural a otras actividades y áreas urbanas. Allí empiezan a surgir tensiones e inestabilidad social cuando se generan disparidades en el acceso a servicios básicos como salud y educación, y si estas diferencias se perpetúan y, a su vez, se reducen las capacidades de lo rural, las brechas siguen creciendo; por lo que la política pública debe enfocarse en la reducción de estas diferencias de ingresos en áreas urbanas y rurales. Para superar estas brechas y desequilibrios territoriales se plantea una alternativa desde el desarrollo rural, tal como está constituido, hoy por hoy, es inequitativo y excluyente, al no reconocer las diferencias entre los actores sociales, además de conducir a un uso inadecuado y a la destrucción de los recursos naturales. Con el actual modelo de desarrollo se acentúa la vulnerabilidad de los municipios rurales en relación con los urbanos y lo rural-urbano al interior de los mismos municipios, lo que en últimas propicia la intensificación de las brechas sociales, adicional a la

precaria institucionalidad pública en un ambiente de desigualdad e inequidad (PNUD, 2011).

Las desiguales condiciones de vida entre personas de áreas urbanas y rurales no es una problemática reciente ni exclusiva de Colombia. Se parte del hecho de que las brechas entre el medio urbano y rural son estas condiciones que según los lineamientos de la UPRA (2016) obedecen a una visión de desarrollo que no reconoce las sinergias entre el campo y la ciudad, en la que se desconoce el territorio en su integralidad y se ignora la posibilidad de un desarrollo en los territorios rurales con todo y sus capacidades y recursos, que existen como opción de vida para los habitantes del campo y son herramientas para el cierre de tales brechas. Partiendo de este hecho, la UPRA (2016) elaboró una serie de lineamientos para la planificación, la gestión del desarrollo y el ordenamiento territorial agropecuario, en donde se pone en evidencia que el diseño de escenarios prospectivos en los que se contemplan alternativas al desarrollo y ordenamiento territorial y, a su vez, generan desarrollo sostenible, deben ser el propósito central de los planes de ordenamiento territorial. Adicionalmente, se resalta la necesidad de trascender el enfoque tradicional que se le ha dado al OT con la perspectiva física de uso del suelo el cual aún no incorpora estrategias de participación de actores y organizaciones locales. Es primordial una redefinición del componente agropecuario, de manera que las concepciones tradicionales que conciben lo rural como un espacio atrasado profundicen en la importancia de este y lo reconozcan como un territorio multifuncional, multisectorial, que se articule con las dinámicas urbanas. Para reflejar estos cambios, los modelos de OT resultan determinantes.

En este punto, es posible inferir que, para superar las brechas entre el medio urbano y rural desde el desarrollo territorial, las zonas rurales del país deberían ser objeto de ordenación y planeación de manera tal que se asuman las particularidades y necesidades de cada territorio sin que se niegue la presencia, la visión y la función de los grandes conglomerados urbanos (UPRA, 2016). Partiendo de lo anterior, es relevante mencionar que para superar las desigualdades entre el campo y la ciudad es necesario en ese cambio de visión, reconocer la importancia de las comunidades campesinas y mitigar sus vulnerabilidades y riesgos, siendo

este actor tan necesario para el desarrollo del país, en la medida que se garantice la equidad y la diversidad territorial.

Se debe velar por la eficiencia económica, en la medida que se haga un uso eficiente de la tierra y se consideren en conjunto sus funciones sistémicas y, con ello, la productividad de los territorios se vea maximizada. Reyes (2016) señala que uno de los objetivos del ordenamiento territorial es la justicia distributiva basada en la equidad, para dar acceso no solo a la tierra sino a bienes y servicios, y que debe ser garantizado, máxime cuando existen productores que o carecen de la tierra o poseen muy poca; además, reconocer el establecimiento de condiciones institucionales que posibiliten lo anteriormente planteado. Es desde la institucionalidad que se pueden ver fortalecidos los territorios y la paz del país, propendiendo siempre por la resolución de los conflictos territoriales y con ello, la superación de estas grandes brechas sociales que se han visto perpetuadas con los desequilibrios territoriales.

Algunos elementos económicos y sociales son evidencia de la deuda del país con la ruralidad, por lo que saldar esta deuda se ha catalogado como una tarea urgente por resolver. Los antecedentes muestran que en Colombia a lo largo de la historia “la acumulación de capital ha provenido del campo” (Rendón y Gutiérrez, 2019, p. 14); productos como el café, que no representó únicamente un patrón de acumulación, sino que permitió enlazar diversos procesos productivos de crecimiento y de desarrollo más relevantes en el país, y a su vez, la elaboración de proyectos conjuntos entre el Estado, los empresarios y los campesinos colombianos, son muestra de que por décadas, es un sector que ha favorecido intereses generales y no particulares. Contrario a lo que ha ocurrido con el sector minero-energético que, aunque genera una importante cantidad de recursos, no constituye una dinámica de distribución de riqueza, dado que no contribuye al empleo ni a apalancamientos territoriales como sí lo ha logrado el sector de la agricultura, tal como lo afirman Rendón y Gutiérrez (2019). No apoyar procesos productivos ha dificultado que la ruralidad se convierta en una opción digna para sus pobladores; problemática que se intensifica por una variable que deja en desventaja al sector colombiano frente al estadounidense, europeo e incluso latinoamericanos, con los Tratados de Libre Comercio (TLCs) se ponen en

evidencia la tecnología, los ingresos y el apoyo estatal como principales asimetrías del sector agropecuario.

Esto pone a Colombia en situación de desruralización, es decir, la pérdida de participación de actividades agropecuarias en el PIB (sin desconocer las demás actividades ligadas al concepto de lo rural, que propiamente superan lo agropecuario), lo cual es una clara muestra de la influencia negativa que han traído los TLC y la necesidad de incentivar el crecimiento, aumentar la inversión y, de esta manera, alcanzar una mayor cantidad de exportaciones. Las actuales desventajas son reflejo de la agudización de las brechas sociales que, de nuevo, muestran las notorias diferencias entre zonas urbanas y rurales, y la razón por la que el Estado colombiano debe construir políticas que satisfagan las necesidades y el mejoramiento de la calidad de vida de sus campesinos, en tanto la producción del campo se presenta como el camino hacia el crecimiento y el desarrollo (Rendón y Gutiérrez, 2019).

Los territorios rurales en Colombia son diversos y heterogéneos, por lo que indiscutiblemente necesitan de la participación de los actores sociales e institucionales que allí se desenvuelven. Este debería ser un compromiso claro si lo que se busca es un desarrollo rural con enfoque territorial, aspecto que ha tomado gran relevancia ya que fue planteado como elemento central en los acuerdos de paz firmados en el año 2016, tomando como fundamento que la concentración de la tierra ha sido causa del conflicto rural y un obstáculo en la estabilización de la comunidad rural (Molano, 2019). Asimismo, se destaca que el campo colombiano posee importantes funciones ecosistémicas y culturales, es por ello por lo que el aprovisionamiento de servicios ecosistémicos y la diversidad cultural rural se agregan como aspectos estructurales de los territorios rurales (Molano, 2019); la dinámica actual en el Magdalena Caldense es un ejemplo de esta afirmación. Aun así, resulta contradictorio que exista una deuda social que se expresa en indicadores de pobreza<sup>3</sup> con grandes diferencias frente a las ciudades, entre ellos los asociados a la educación, la alimentación, la remuneración al trabajo

---

<sup>3</sup> En el presente TFM se abordan algunos de estos en el capítulo II de caracterización, subcapítulo 2.3 Calidad de vida.

y la informalidad laboral, la vivienda y el acceso a servicios públicos, especialmente de agua potable.

El planteamiento de un desarrollo rural territorial sostenible e incluyente no es algo nuevo, es una idea que se viene gestando con iniciativas de la población rural y con proyectos planteados desde el Gobierno Nacional<sup>4</sup>; en el proceso de construcción de un país agrario se muestran diversas perspectivas de lo que sería el desarrollo territorial rural en el país, por un lado, se muestra que no hay sistemas de producción ineficientes por sí mismos, ya que es posible que se adapten a las condiciones particulares de cada territorio, a los ecosistemas y a los mercados y llegar a ser altamente eficientes; también se considera que la actividad económica y, en especial, la agropecuaria son elementos constitutivos de la cultura, por lo que el desarrollo integral y humano deben ser construidos con y para las comunidades (Molano, 2019).

Teniendo en cuenta que el territorio lo construyen socialmente los actores, su desarrollo debe encaminarse por las fuerzas de la sociedad civil en conjunto con el Estado, sin considerar a este último jerárquicamente superior, ni centralizar la planificación de los programas. Por el contrario, han de contemplarse desde las comunidades y los productores rurales relaciones sinérgicas que conlleven a la identificación de necesidades y el trazo de estrategias para lograr sus metas, para dar cumplimiento a objetivos nacionales como la eliminación de la pobreza, el hambre y la desnutrición, así como el acceso a la educación, provisión de servicios públicos, la gestión de recursos y la garantía del disfrute de derechos. Esto en conjunto es el desarrollo rural con enfoque territorial orientado a la construcción de paz, en concordancia con la sostenibilidad ambiental y la conservación de los ecosistemas.

En conclusión, el proceso de desarrollo económico, social y político del país es el resultado de las crisis, no son procesos aislados, estos muestran con claridad la interrelación entre la ciudad y el campo como un mismo sistema que se afecta y

---

<sup>4</sup> Se destacan el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), el Programa Nacional de Transferencias de Tecnología Agropecuaria (PRONATTA), los Programas de Desarrollo y Paz.

progresan mutuamente, lo que evidencia que los problemas también son compartidos pero que en clara evidencia y según los impactos del proceso histórico, la concentración y afección se liga en mayor medida a la población rural en lo que hoy se muestra como la deuda histórica y social en el campo colombiano, de allí que el reto sea lograr el reconocimiento de la realidad, la diversidad del territorio y las heterogéneas condiciones sociales, económicas, productivas y políticas que allí se viven (Molano, 2019).

No se busca entonces una diferenciación sino más bien que esta necesidad de ordenamiento territorial rural sea la oportunidad para que la planificación no se lleve a cabo por separado, que se entienda el territorio como un todo, como un sistema en el que lo que ocurre en un plano afecta al otro.

En síntesis, los instrumentos de planificación territorial deben propender por desarrollar enfoques territoriales donde se articulen las visiones de los territorios de manera holística, amplia e incluyente, de manera tal que se garanticen los mismos derechos a todos, pero sobre todo a aquellas poblaciones más vulnerables que, claro está, habitan lo urbano, pero notablemente en mayor medida, lo rural (PNUD, 2011).

### **1.3 Desarrollo Rural Integrado y ordenamiento territorial rural agropecuario como estrategias para reducir la brecha urbana - rural**

Se define el desarrollo rural como las acciones que mejoran la calidad de vida de los habitantes rurales, con esto, es importante destacar que el desarrollo rural en Colombia y en América Latina, en general, se enfrentó con tres programas: la reforma agraria, la elevación de los ingresos y del bienestar de los campesinos, así como un enfoque integral que combina los dos anteriores. En la actualidad se considera que el logro de un verdadero desarrollo rural depende en gran medida del éxito del proceso de paz, con lo planteado en el primer punto del acuerdo, con la Reforma Rural Integral (RRI) no solo se busca combatir la pobreza y la

desigualdad que alcanzan niveles importantes, sino también políticas orientadas a elevar los niveles de bienestar de la población rural (Cárdenas y Vallejo, 2016).

El PNUD (2011) se enfoca en la ruralidad de Colombia, resaltando el hecho de que hasta hace muy poco se volvió a volcar la mirada en esta desde una perspectiva en la que se reconoce como fuente de oportunidades para el desarrollo económico en un mundo globalizado, fuente de alimentos, materias primas y recursos ambientales y, muy importante, como escenario para construcción de paz.

Asimismo, se reivindica la invitación a creer que sí es posible que lo rural sea un eje fundamental para el desarrollo del país, en la medida en que este desarrollo sea equitativo, con inclusión y en democracia, es decir, una apuesta por el desarrollo humano. Se ha enfatizado en la idea de que Colombia entró a la modernización sin antes resolver su problema agrario, en la medida que pensó ser un país más urbano que rural, lo que llevó a intensificar la brecha entre estos medios, dada la falta de decisión política y visión de largo alcance sobre lo rural y su papel para el desarrollo del país (PNUD, 2011). Por su parte, Carvajal y Noguera (2018) afirman que, en efecto, la población rural campesina del país se enfrenta a desigualdades asociadas al acceso y garantía de derechos, lo que pone en evidencia la falta de una verdadera reforma agraria, por tanto, se sugiere que con lo acordado en La Habana<sup>5</sup> se abre una gran posibilidad en torno a la ordenación del territorio rural y la participación de la población campesina.

Con lo anterior, se resaltan además los veinticinco años de la Ley de Desarrollo Territorial y, con su balance, la gran necesidad que tiene el país de armonizar el desarrollo urbano con el rural, reflejado esto en el Censo Nacional Agropecuario, los índices de necesidades básicas insatisfechas, bienestar y acceso a servicios públicos que siguen evidenciando la alta desigualdad en los territorios rurales, por lo que el Acuerdo de Paz y el ordenamiento territorial son sin duda una gran oportunidad para disminuir dicha desigualdad. Es indispensable pensar en la planeación y ordenamiento de las zonas rurales, pero no de manera aislada a los

---

<sup>5</sup> Diálogos acordados entre delegados del Gobierno Nacional en la presidencia de Juan Manuel Santos y delegados de las FARC-EP con el fin último de poner fin al conflicto armado en La Habana, Cuba, desde el 23 de febrero de 2012 hasta el 24 de noviembre de 2016 día en que se firma el Acuerdo Final.

territorios urbanos, más bien, con visiones diferenciadas que sean acordes a sus necesidades y particularidades.

La UPRA (2016) plantea un nuevo modelo de desarrollo rural en el que se reorienta<sup>6</sup> la mirada sectorial y productiva que ha tenido el ámbito rural, considerándose ahora como un sujeto activo de desarrollo y con una estructura sistémica, multidimensional y multisectorial, en el que se incorpore un enfoque territorial, una nueva ruralidad. Teniendo este contexto de brechas entre los medios urbano y rural y, tal como lo menciona Alfonso, (2014) los desequilibrios territoriales en el marco del sistema de ciudades colombiano se han manifestado principalmente por dos aspectos, por un lado, la concentración de población en las grandes ciudades, y por otro, por la disfuncionalidad de las municipalidades más pequeñas, adicional al hecho de que los municipios que se configuran en el país son pequeños y están desarticulados del sistema colombiano.

El PNUD (2011) considera que el desarrollo rural sostenible con enfoque territorial es una alternativa que gira en torno a los individuos y que considera puntos de interacción entre sistemas humanos y ambientales mientras busca la sostenibilidad del bienestar, a su vez, se reconoce el carácter multidimensional de los sistemas productivos que impulsan la competitividad racional de los recursos que favorecen a los grupos sociales excluidos. En últimas, este planteamiento cobra importancia cuando se entiende que el territorio es una construcción social y no se limita al área geográfica, que lo que constituye al territorio son los actores y las relaciones en las diversas dimensiones que estos generan: sociales, culturales, económicas, políticas, institucionales; que se ven condicionadas por las estructuras de poder y la identidad de los actores. En últimas, se consideran las interacciones de todos estos elementos, los actores, las instituciones y la denominada estructura de poder, dando forma y significado al territorio; adicional a estas complejidades, la realidad colombiana incluye dos más: el conflicto armado y el narcotráfico, que han afectado la forma en que se ha desenvuelto la sociedad en lo rural.

---

<sup>6</sup> Contrario al anterior modelo que vislumbraba lo rural desligado de las dinámicas urbanas, así como del modelo de ocupación territorial (MOT) y ligado netamente al desarrollo agropecuario.

Por su parte, el DNP (2014) establece tres ideas fuerza como principios para regir las políticas de desarrollo rural: la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, en el que se reconozca una ruralidad diferenciada y a los habitantes considerados como actores y gestores de su propio desarrollo; la concepción de desarrollo, como proceso integral buscando la inclusión social y productiva de los habitantes rurales; y la necesidad de que este desarrollo sea competitivo y ambientalmente sostenible y con la provisión adecuada de bienes públicos. A partir de esto, se considera que el ya mencionado enfoque territorial participativo es clave, pues adopta la concepción de una nueva ruralidad en la que se supera la dicotomía rural-urbana y se analizan las relaciones, sinergias y complementos que permiten aumentar la productividad y cerrar las brechas que han excluido a la población rural; asimismo, se cuenta con que las ciudades intermedias e incluso grandes ciudades en el país mantienen una relación estrecha con las actividades agropecuarias, por lo que la ruralidad debe entenderse como un continuo que no desaparece en las urbes.

En el proceso de descentralización implementado en el país se analizan tres dimensiones en la política de desarrollo rural que no han dado frutos. i) Para las vías terciarias se esperaba que con la asignación de recursos a departamentos y municipios se desarrollara de manera más acelerada este retraso desde la nación hasta el campo; ii) En materia de asistencia técnica se evidencian algunos avances pero no se han modificado a lo largo del tiempo el papel de los involucrados, por lo que no se percibe un sistema institucional estable; iii) En materia de vivienda, especialmente de Vivienda de Interés Social (VIS), es un programa que continúa dependiendo de recursos del orden nacional. Con lo anterior se establece que, para lograr el cierre de brechas, se debe contribuir al aumento de gasto social y a la inclusión de criterios de ruralidad en el sistema generalizado, a contar con instancias que articulen los sectores con estrategias y programas en el orden local, la inclusión productiva y políticas encaminadas al desarrollo de actividades competitivas e iniciativas que incluyan programas de asociatividad. De esta manera se constituye un verdadero cambio de paradigma, un cambio de fondo hacia la búsqueda de un desarrollo rural integral (DNP, 2014).

En un escenario de paz y en términos de una Colombia en posacuerdo, las posibilidades para el desarrollo rural, no solo agropecuario, permiten pensar en el avance de estas zonas olvidadas como uno de los pilares de desarrollo, entendiendo que “la paz empieza por saldar la deuda histórica con el campo” (DNP, 2015, p. 8), así como reconocer la heterogeneidad del espacio rural, no sólo debido a la geografía del país sino de las diferentes conformaciones sociales que se han establecido. Por tanto, la brecha social y productiva no debe reducirse a la población de las cabeceras y su área dispersa entre municipios sino entre municipios rurales y dispersos con las grandes ciudades y el resto del país.

De acuerdo con el (DNP, 2015) en su estudio de tipologías departamentales y municipales, desarrollado como una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas, los cuatro municipios conformantes de la subregión se encuentran catalogados en un entorno de desarrollo intermedio. La metodología está comprendida de manera general por seis dimensiones de análisis para la caracterización de los entornos de desarrollo de los municipios y departamentos: calidad de vida, seguridad, potencial económico, medio ambiente, funcionalidad urbana y capacidad institucional. Teniendo en cuenta lo anterior, de los 1.100 municipios que incluyó el análisis 68 municipios presentan un entorno de desarrollo más favorable catalogado como “robusto”. 320 un entorno de desarrollo menos favorable catalogado como “temprano” y 712 municipios incluidos La Dorada, Norcasia, Victoria y Samaná presentan condiciones de un entorno de desarrollo intermedio. Esta propuesta metodológica fue catalogada como valiosa, en la medida que permite focalizar acciones de política pública en el ámbito local y regional, contando con una lectura de particularidades de las regiones del país.

Es importante entender que la brecha entre las áreas rurales y urbanas se da especialmente en términos de pobreza multidimensional, es decir, por acceso a bienes y servicios básicos y no por pobreza en términos de ingresos. Esto evidencia dos puntos especialmente: un sesgo urbano y una falta de oportunidades económicas, por lo que se percibe la necesidad de impulsar programas de desarrollo que se diferencien según el grado de ruralidad de los municipios y de su distancia a grandes urbes, es decir, garantizar la inclusión social y productiva.

Aunado a lo anterior, se considera que el campo colombiano no está lo suficientemente diversificado, hay un aumento en actividades mineras y también de turismo rural que han entrado en conflicto con las actividades agropecuarias por el uso de agua, suelo y mano de obra. No obstante, dicha diversificación es un buen paso si se considera que la suerte de las zonas rurales ha estado ligada únicamente al sector agropecuario y si, además, dicha diversificación se lleva a cabo según la normativa de ordenamiento territorial y ambiental de las entidades en todas sus escalas.

Por otro lado, para la red vial terciaria se han destinado recursos insuficientes, esta situación sigue dejando en riesgo el sostenimiento de la vida rural pues afecta la productividad tanto en zonas rurales como urbanas ya que estas se proveen de agua, materiales y energía, en general de bienes y servicios. En este punto, es importante resaltar que las falencias en la normatividad y políticas relacionadas con el suelo gestan un marco normativo inapropiado para la gestión del suelo, lo que en últimas impide garantizar el acceso a bienes y servicios ecosistémicos (DNP, 2015). La apuesta desde la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria es robusta y muy acorde en el marco de un país que pretende saldar una deuda con lo rural y sus habitantes, las principales víctimas del conflicto armado en Colombia. Allí radica la importancia de acoger este tipo de propuestas y lineamientos tanto en las diferentes escalas como en el corto, mediano y largo plazo de los diferentes instrumentos de planificación territorial para que se vean materializados dichos cambios.

En cuanto a instrumentos de planificación se refiere, se considera que el componente rural de estos ha sido incipiente. Ha habido un rezago en términos de capacidades técnicas y financieras, lo que ha obstaculizado una adecuada formulación de planes de ordenamiento, percibido esto por la falta de armonía, coherencia y continuidad, es decir, no se considera la planificación de largo alcance para el desarrollo local. De allí que se haga necesario, en primera instancia, generar mayor capacidad local y luego, aunar esfuerzos a través de esquemas asociativos territoriales e involucrar activamente a los departamentos y, de esta manera, mejorar los planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, hay que reconocer que los esquemas asociativos no han sido ampliamente utilizados dadas

las limitaciones frente a fuentes de financiamiento, obstáculos técnicos y barreras políticas, tal como lo ha planteado la Misión para la Transformación del Campo del DNP (2015).

Con la ya mencionada RRI, la UPRA (2016) plantea los lineamientos sobre el desarrollo rural, entre ellos, el enfoque territorial del desarrollo rural, lo que implica que cada región deberá tener en cuenta las necesidades, las características y las particularidades culturales, sociales y económicas de las comunidades territoriales para que lo que se aplique responda de manera eficiente a las necesidades puntuales. De igual forma, es importante destacar que lo que concibe la RRI desde el desarrollo rural no se limita a las actividades agropecuarias, sino que, de manera integral, incluye aspectos como el comercio, los servicios sociales, el transporte, la administración pública, entre otros.

La competitividad sistémica, entendida como un marco de referencia en el que un sector productivo/económico no es competitivo por sí mismo, sino que depende de otros niveles macro y meta, desde donde se examina la capacidad de la sociedad y del Estado para integrar una estrategia de crecimiento en el sector productivo/económico Ferrer, J. (2005). Con esto se busca la diversificación de las actividades económicas y, en últimas, el cierre de brechas entre el desarrollo urbano y rural en un contexto de desarrollo armónico de las regiones, es decir, de cohesión territorial. Con ello intrínsecamente se busca, de manera integral, conseguir el mejoramiento de la habitabilidad en el territorio rural, el buen vivir y el bienestar de la población campesina mediante la distribución equitativa de oportunidades y beneficios del desarrollo, según ha establecido la UPRA (2016). Para lograr no solo la competitividad sistémica sino empresarial y territorial y una mayor equidad en las condiciones de vida, se considera clave la distribución espacial, la funcionalidad y la calidad de bienes y servicios.

Un indicador importante para la integridad y la cohesión territorial es la red vial en sus tres niveles: local, secundaria y primaria, así como los sistemas de transporte locales o zonales, regional y nacional, especialmente, en la estructuración del territorio rural, en la medida que permite la movilidad de las personas y la comercialización del producido campesino. De esa misma manera, se logran

---

identificar los espacios fragmentados o con baja conectividad en los que se debería actuar para mejorar la integridad y conseguir el aseguramiento de relaciones eficientes, las infraestructuras de producción y el establecimiento de asentamientos y mercados rurales que favorezcan la cohesión territorial y con ello la conformación de conglomerados rurales.

Para efectos de esta investigación no se asume un único concepto, entendiendo que según la aproximación realizada se evidencia que uno de ellos perpetúa o agudiza la problemática (con el desarrollo rural integrado que actualmente se pone en práctica), mientras otro, se vislumbra como la solución o alternativa (cohesión territorial para la equidad en el territorio). De esta manera se considera que, partiendo de la gestión territorial que se lleva actualmente, se estaría conllevando a los desequilibrios existentes, y, por ende, a las brechas sociales, a partir de ello, se considera a la cohesión territorial como alternativa a la problemática aquí planteada. Esto se fundamenta en la medida en que los desequilibrios que se evidencian en un territorio inciden en múltiples aspectos y que, por ello, la cohesión territorial como alternativa en una escala supramunicipal debería incorporar diversas perspectivas para superar dichos desequilibrios, entre ellas la sostenibilidad, la planificación y la gestión, que involucran no solo espacios urbanos sino rurales.

## **2. Capítulo II: Caracterización de la Subregión del Magdalena Caldense**

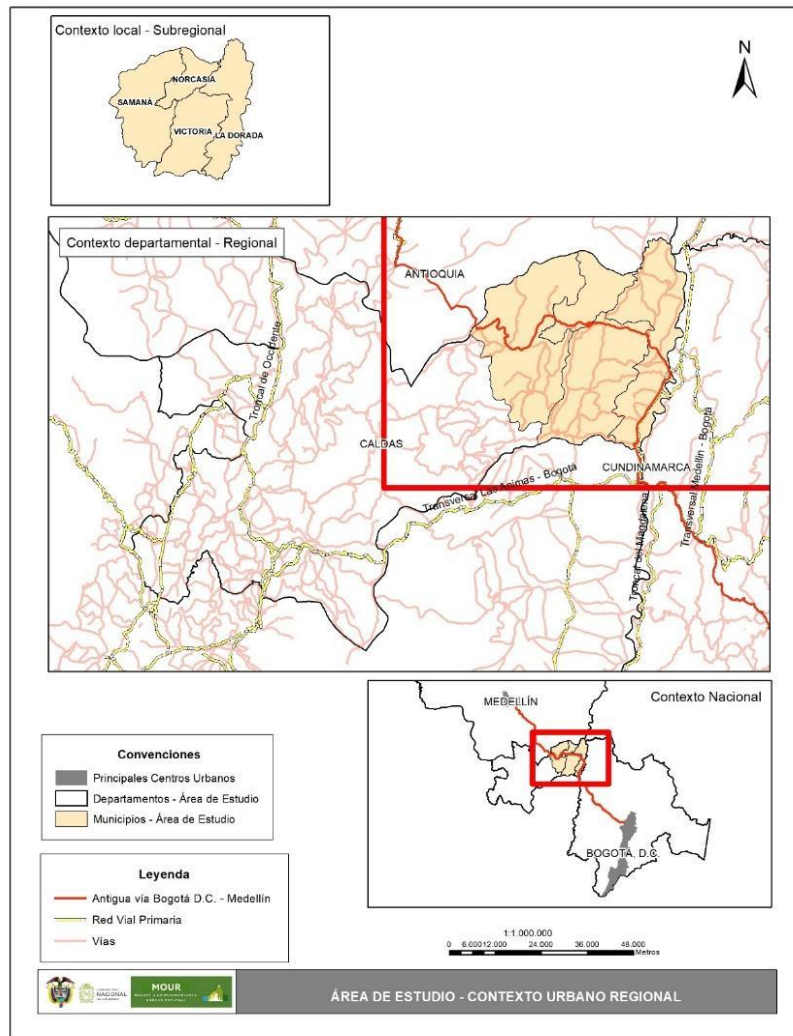
En el contexto regional, el departamento de Caldas se encuentra emplazado en un espacio geográfico que se estructura y articula por corredores ambientales, con importancia no solo desde el punto de vista ambiental sino por sus actividades productivas y biodiversidad asociadas. Adicionalmente, en este espacio se entretajan una serie de dinámicas territoriales, complementariedad de servicios, relaciones urbano-regionales y una serie de escenarios de riesgo que comparten dadas sus características geológicas y geomorfológicas. De esta manera los propósitos deben considerarse desde una escala regional, de manera tal que los desequilibrios sociales y económicos, así como los conflictos ambientales trasciendan los límites político-administrativos.

En el presente capítulo se realiza un diagnóstico en los diferentes sectores y dinámicas del territorio, contemplando los ámbitos: demográfico, calidad de vida, económico, ambiental y las relaciones funcionales del área de estudio.

### **2.1 Localización**

El departamento de Caldas se encuentra emplazado en el centro del país, específicamente sobre la cordillera central, en la zona conocida como el Eje Cafetero que se muestra en el Mapa 2.

**Mapa 2. Contexto regional del Área de estudio**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del IGAC. Escala: 1:1.000.000

En Caldas, y para efectos de planificación y gestión, se considera la división político-administrativa mediante subregiones en las que se distribuyen los 27 municipios según aspectos comunes como características, potencialidades, problemáticas y aspiraciones que operan en torno a un patrón de potencialidades económicas, pero sobre todo de organización territorial pues se agrupan según su cercanía; la subregión del Magdalena Caldense está conformada por los municipios de La Dorada, Norcasia, Victoria y Samaná (Ver Tabla 1).

**Tabla 1.** *Distribución de área en km<sup>2</sup> en la subregión*

SUBREGIÓN	MUNICIPIO	ÁREA (Km <sup>2</sup> )
Magdalena Caldense	La Dorada	574
	Norcasia	226
	Samaná	796
	Victoria	577
	Subtotal	2173

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del DANE (2018).

La Dorada se encuentra localizada sobre la margen izquierda del río Magdalena (Ver Ilustración 3), con una temperatura promedio de 28°C, aunque sobrepasando los 35°C en época de sequía. Cuenta con una superficie de 574 km<sup>2</sup>, correspondiente al 6,67% del área total del departamento, asimismo, se considera que su cabecera municipal es la segunda en importancia después de la capital, Manizales. Su estratégica posición geográfica le permite articularse no solo con el oriente caldense, sino con el norte del Tolima, el suroccidente de Santander, el noroccidente de Cundinamarca, el suroriente de Antioquia y el occidente de Boyacá, sin mencionar la cercanía que presenta con Bogotá y Medellín (Alcaldía Municipal de La Dorada, 2020).

**Ilustración 3.** *Imagen satelital cabecera municipal de La Dorada*



**Fuente:** Maxar Technologies y CNES/Airbus (2021).

Norcasia es el municipio más joven de Caldas, cuenta con una extensión total de 226 km<sup>2</sup> distribuidos así: 0.42 km<sup>2</sup> en la zona urbana y 225.58 km<sup>2</sup> en la zona rural (Alcaldía Municipal de Norcasia, 2020). El municipio de Victoria se ubica entre el piedemonte oriental de la cordillera central y el valle interandino del río Magdalena, posee una extensión de 577 km<sup>2</sup> de los cuales 2 corresponden al área urbana y 575 al área rural. Cuenta con una temperatura promedio de 26°C y se localiza a una altura de 750 msnm (Alcaldía Municipal de Victoria, 2020).

Samaná limita cuenta con una extensión de 796 km<sup>2</sup> y una altura de 1460 msnm. Política y administrativamente, se encuentra conformada por 168 veredas y cuatro corregimientos: Berlín, Encimadas, Florencia y San Diego (Alcaldía Municipal de Samaná, 2020). En la Ilustración 4, se muestran las cabeceras urbanas de estos municipios:

**Ilustración 4.** Imágenes satelitales de las cabeceras urbanas

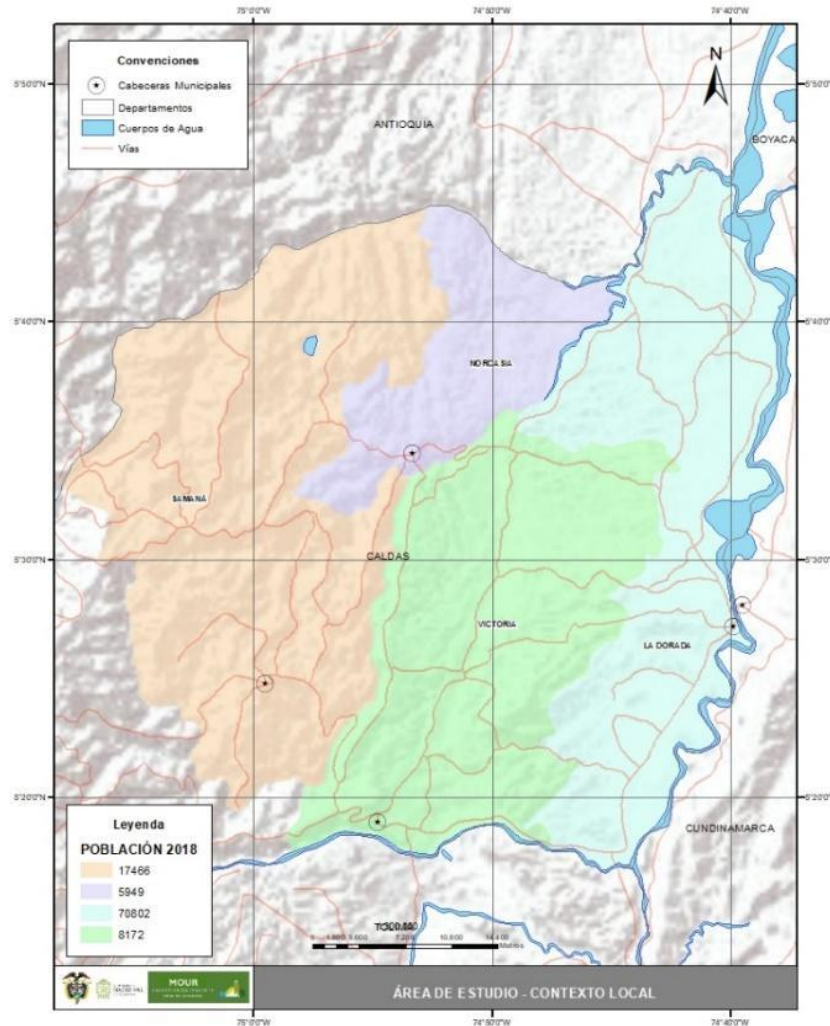


---

**Nota:** *Municipios de Norcasia, Victoria y Samaná (de izquierda a derecha)* **Fuente:** CNES/Airbus (2021)

De manera general, es posible estimar que la subregión del Magdalena Caldense conformada por estos cuatro municipios reseñados cuenta con una población total de 102.389 habitantes, según el último censo nacional de población y vivienda – CNPV del DANE en el año 2018 y una extensión total de 2173 km<sup>2</sup> (Ver Mapa 3).

**Mapa 3.** *Área de estudio - Subregión del Magdalena Caldense*



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del IGAC. Escala: 1:300.000

En la dimensión territorial, Caldas comprende una superficie de 7.888 km<sup>2</sup>, que corresponde al 0,69% del territorio nacional. Este departamento se encuentra conformado por tres regiones: la vertiente oriental de la Cordillera Occidental, la zona central del departamento y la región de la Cordillera Central hasta las orillas del río Magdalena. Su capital es la ciudad de Manizales y está dividido política y administrativamente de la siguiente manera: 27 municipios, 35 corregimientos, 111 caseríos, 13 inspecciones de policía y 24 centros poblados. Adicionalmente, se tiene registro de ocho resguardos indígenas y se reconocen en siete municipios la presencia de comunidades afrodescendientes, no obstante, no se tienen actualizaciones según el último CNPV para esta población étnica, según el CNPV

del año 2005, el departamento cuenta con 38.271 indígenas y 22.631 afrocolombianos (CORPOCALDAS, 2020 a).

En cuanto a su dinámica climática, CORPOCALDAS (2020a) estima que esta región se caracteriza por su gran riqueza hídrica, la cual se encuentra directamente relacionada con los regímenes de lluvias que oscilan entre los 660 y los 7020 mm de precipitación media anual; las altas precipitaciones se ven concentradas especialmente en la cuenca del río La Miel en el PNN Selva de Florencia, en jurisdicción del corregimiento de Florencia, municipio de Samaná. En cuanto a los episodios de épocas de sequía se estima que la mayor amenaza, dados factores como la duración y la magnitud, la presenta la región del Alto Oriente, donde se ubica la Selva de Florencia, pues es la que mayores efectos presenta.

El territorio del departamento se ve atravesado en su totalidad por las cordilleras andinas Central y Occidental, sus alturas oscilan entre los 5.400 y 170 msnm, comprendiendo de esta manera todos los pisos térmicos, el Nevado del Ruiz es su punto más alto, mientras el municipio de La Dorada el más bajo. Su distribución de alturas se ve representada en puntos elevados como el del páramo de Letras y el páramo de San Félix, en contraste con las planicies del Valle interandino del Magdalena, el Valle del Risaralda y cañones como los que se pueden encontrar en los ríos Cauca, La Miel, Guarinó, Chamberí y Guacaica.

## 2.2 Aspectos demográficos

De acuerdo con los datos arrojados por el último Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE (2018), el departamento de Caldas cuenta con una población de 923.472 habitantes, distribuidos con una densidad de 117.07 hab/km<sup>2</sup>, el 72,64% se encuentra en áreas urbanas y el 27,64% en el área rural, la cual ha venido incrementando en 6,5% en el periodo intercensal 2005 – 2018, y se considera con un desarrollo intermedio, categoría 21, teniendo en cuenta la clasificación conforme a la Ley 617 de 2000 (DANE, 2018).

Es importante precisar que, de acuerdo con el análisis de los últimos tres censos de población y vivienda realizados en el país (DANE, 1993; DANE, 2005; DANE, 2018) se estima que la participación poblacional de la subregión respecto a la

población nacional ha venido en descenso según el comparativo con áreas rurales (Ver Tabla 2), a excepción del municipio de La Dorada, asimismo, es importante mencionar que el municipio de Norcasia fue creado con posterioridad al censo del año 1993.

**Tabla 2.** Datos poblacionales de la subregión del Magdalena Caldense

MUNICIPIOS	CNPV 1993		CNPV 2005		CNPV 2018	
	Cabecera	Resto	Cabecera	Resto	Cabecera	Resto
La Dorada	58.736	5.074	63.288	7.198	62.536	9.369
Norcasia	-	-	4.128	2.395	4.007	2.015
Samaná	4.616	27.897	4.898	19.697	5.924	14.530
Victoria	3.620	5.860	3.592	5.164	4.296	5.861
Subtotal	66.972	38.831	71.778	34.454	76763	31.775
<b>TOTAL</b>	<b>105.803</b>		<b>106.232</b>		<b>108.538</b>	

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del DANE (1993; 2005; 2018).

Teniendo en cuenta los datos consignados en la Tabla 2, es posible anotar que la subregión es expulsora de población rural, adicionalmente, cabe destacar el aumento de población rural y urbana para los municipios de La Dorada y Victoria; la disminución de población rural para los municipios de Norcasia y Samaná, y el caso especial para el municipio de Norcasia, que de manera global pierde población tanto urbana como rural. Complementario a estas cifras, es importante traer a la discusión un aspecto social: el desplazamiento forzado de población, que permeó no sólo en la magnitud social sino geográfica y demográfica. Se estima que el desplazamiento aceleró los procesos de urbanización con asentamientos en zonas marginales, se hace énfasis que para el año 2002 se registraron los mayores índices de desplazamiento forzado en país, el acumulado para octubre 2021 para el municipio de Samaná es de 46.740 de víctimas directas de desplazamiento

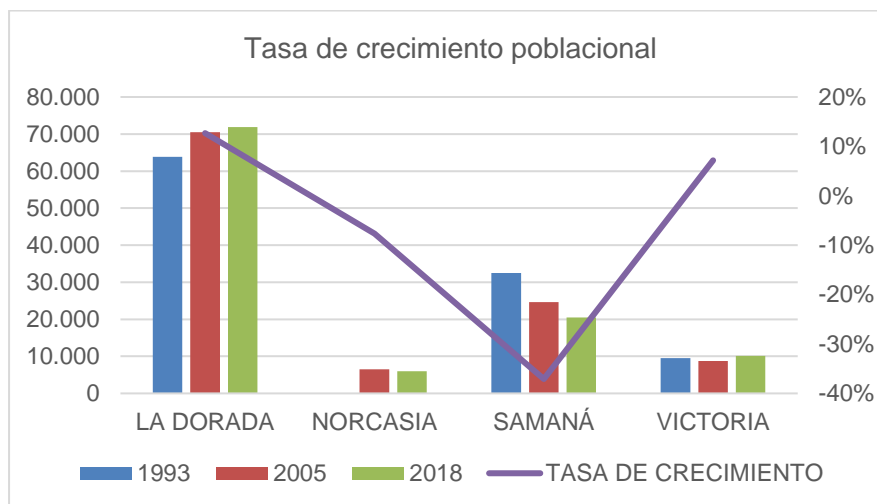
forzado, mientras para Norcasia es de 4.829, La Dorada 4.406 y Victoria de 1.334, según las cifras de la Unidad de Víctimas (2021) (Ver Ilustración 5).

**Ilustración 5.** Desplazamiento forzado a corte del 31 de octubre de 2021



**Fuente:** Unidad de Víctimas (2021).

En concordancia con las anteriores cifras de desplazamiento forzado, se muestra la tasa de crecimiento para las poblaciones de los municipios objeto de estudio: el acumulado de víctimas de desplazamiento forzado la subregión, a corte de octubre de 2021, cuenta con 57.309 víctimas y un total de 64.911 eventos de desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas, 2021). Estas cifras corresponden al 38% a nivel departamental, cuando se registran para Caldas 151.183 víctimas de desplazamiento; una cifra que merece atención teniendo en cuenta que al departamento lo conforman seis subregiones y que la subregión del Magdalena Caldense solo se conforma por cuatro municipios (Unidad de Víctimas, 2021).

**Ilustración 6.** *Tasas de crecimiento de la población del área de estudio*

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del CNPV (DANE, 2018).

A partir de la Ilustración 6 es posible inferir que existen condiciones que han obligado a la población a abandonar sus territorios. Municipios como Norcasia y Samaná arrojan tasas de crecimiento negativas (-8% y -37%, respectivamente) mientras la tasa de crecimiento de Victoria y La Dorada muestran cifras positivas (7% y 13%), lo que evidenciaría mayores oportunidades en términos sociales y económicos. A la vez se pone en evidencia que la población de La Dorada ha venido en aumento dada su connotación más urbanizada, con mayor probabilidad de acceder a bienes y servicios, de generar empleo y, con ello, la capacidad de proporcionar una mejor calidad de vida.

Con esta relación de dependencia, se establece que en los municipios con connotación rural las economías que predominan son la ganadería y la agricultura, mientras el sector turístico está en auge; esto, teniendo en cuenta la riqueza hídrica asociada a la subregión que se vio opacada por la época prolongada de violencia que azotó a esta zona del país y que por años mantuvo alejada a esta población de otras posibilidades. Pese a todo pronóstico, es una región que, aunque predominantemente continúa con fuertes connotaciones agropecuarias, el turismo

ha venido vislumbrando y fortaleciendo sus posibilidades, aunque aún requiera de los servicios que ofrece La Dorada como centro subregional y equidistante de las ciudades principales (Alzate, 2012). En el capítulo 3 y 4 se evidencia esta dependencia desde los municipios de Victoria, Samaná y Norcasia.

## 2.3 Calidad de vida

Pese a que los indicadores de NBI presentan mejores condiciones para el departamento respecto al promedio nacional, cabe resaltar que la variable de inasistencia en el área urbana es crítica, además, se registra una alta proporción de personas en miseria y con requerimientos de vivienda<sup>7</sup> por déficit tanto cualitativo como cuantitativo.

De manera general, en cuanto a la cobertura a servicios públicos domiciliarios, el departamento presenta niveles mayores a los del promedio nacional, el único servicio que se encuentra con niveles menores es el gas. No obstante, es importante resaltar la necesidad de adelantar acciones encaminadas al mejoramiento de la gestión ambiental, teniendo en cuenta las coberturas de acueducto y alcantarillado que requieren especial atención en las áreas rurales y la necesidad que aún persiste frente al tratamiento de aguas residuales, no solo en las áreas rurales si no en las urbanas.

**Tabla 3. Porcentaje de NBI**

Departamento / Municipio	NBI por Categoría (porcentaje %)						
	Prop de Personas en NBI	Prop de Personas en miseria	Componente Vivienda	Componente servicios	Componente Hacinamiento	Componente Inasistencia	Componente dependencia económica
<b>Caldas</b>	8,91	1,52	1,74	1,55	2,04	1,21	4,34
<b>La Dorada</b>	12,54	2,42	3,95	1,91	3,34	2,03	4,29
<b>Norcasia</b>	17,96	3,75	5,55	2,79	3,51	0,69	9,74
<b>Samaná</b>	13,53	1,95	1,88	1,45	2,47	1,79	8,62

<sup>7</sup> Se relaciona como uno de los componentes de NBI en la Tabla 3.

Victoria	13,56	2,21	1,82	1,91	3,25	2,45	6,63
----------	-------	------	------	------	------	------	------

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del DANE (2018).

De manera general, es posible inferir que el departamento y los municipios conformantes de la subregión en estudio requieren acciones encaminadas al mejoramiento de factores ambientales con el acceso a agua potable, saneamiento básico y la adaptación a las condiciones que el cambio climático trae consigo, teniendo en cuenta, además, la incidencia que el mejoramiento de estas variables traería para el índice de calidad de vida.

Teniendo en cuenta los datos consignados en la Tabla 3, se destaca el caso del municipio de Norcasia, pues cuenta con la proporción de personas en NBI más desfavorable respecto a los demás conformantes de la subregión, de allí quizá sea posible inferir la relación existente entre estas cifras y el descenso de su población, de acuerdo con lo relacionado en la Tabla 2. Asimismo, y de manera general, es posible afirmar que la subregión presenta alta proporción en los niveles de dependencia económica, especialmente en los municipios de Samaná y Norcasia en mayor medida.

De manera complementaría, vale la pena mencionar la pobreza multidimensional: el índice para el departamento de Caldas es de 15,3 y es una clara evidencia de la situación contrastante entre cabeceras urbanas y centros poblados y zonas rurales dispersas, sus valores respectivamente son de 10,7 y 27,4. Donde de manera disgregada se resaltan, por su abrupta diferencia, las variables de analfabetismo, bajo logro educativo, inadecuada eliminación de excretas y falta de acceso a agua mejorada, lo que, en últimas, es clara muestra del acceso desigual y requieren de atención (CORPOCALDAS, 2020a).

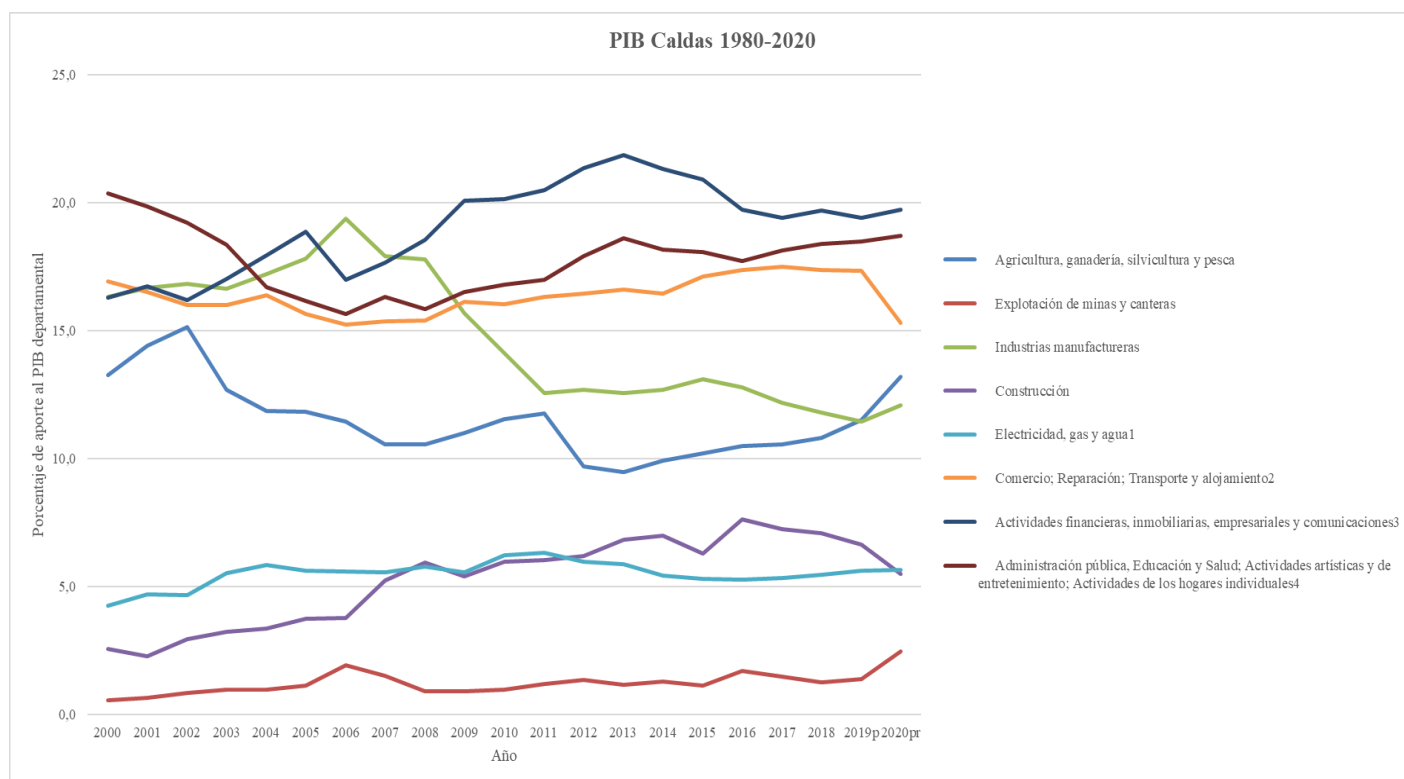
## 2.4 Actividad económica

En la subregión del Magdalena Caldense se entretajan una serie de dinámicas, como la complementariedad de servicios y las relaciones funcionales de carácter urbano-regional que comparten los municipios del área de estudio. Se considera que los propósitos en términos de ordenamiento y desarrollo para este territorio

deben analizarse, considerarse y estructurarse desde una escala regional, de manera tal que los desequilibrios sociales y económicos, así como los conflictos ambientales, trasciendan los límites político-administrativos y encuentren soluciones más estructurales y sistémicas.

En cuanto a algunos indicadores económicos, se destaca el Producto Interno Bruto – PIB<sup>8</sup>: en el departamento de Caldas los sectores que realizan mayor aporte son las actividades de servicios con un 18,5%, los establecimientos financieros con un 15,5%, la industria manufacturera un 13,4%, mientras las actividades asociadas a la agricultura se ubican en el cuarto lugar con un 11,7% (CORPOCALDAS, 2020c) (Ver Ilustración 7).

**Ilustración 7.** Participación PIB en porcentaje según actividad económica



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del DANE (2015).

<sup>8</sup> Para el caso del PIB, se realiza el análisis en la escala departamental, dada la dificultad de revisar cifras en la escala subregional y municipal.

De acuerdo con la Ilustración 7, donde se consignan las variables explicativas al comportamiento del PIB del departamento en los últimos 20 años, estas en su conjunto no han presentado variaciones abruptas, por el contrario, se perciben constantes. Salvo en el caso de las industrias manufactureras, sector que hacia el 2010 presentó un aporte porcentual significativamente inferior pasando de un aporte cercano del 20% al 12% en la actualidad. Por otro lado, las actividades financieras, inmobiliarias, empresariales y de comunicaciones, representan el sector con mayor aporte al PIB departamental y se relacionan estrechamente con el aumento en el sector de la construcción, lo que muestra la supremacía económica de Manizales y La Dorada como principales centros urbanos y aportantes al PIB. Este sector ha aportado valores que oscilan el 20%, mientras el sector de la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca registra valores que oscilan entre el 10 y el 15% en su aporte departamental. Este sector recibe aportes de los demás municipios de la subregión los cuales tienen una connotación eminentemente rural.

Para el año 2015, el PIB del departamento fue de más de 12 mil millones de pesos. En términos de participación, la subregión del Magdalena Caldense aportó el 11% a esta cifra, donde se encuentra La Dorada, que es la tercera economía más importante del departamento solo después de Manizales y Chinchiná, el aporte de la subregión del Magdalena Caldense solo está después de la subregión Centro Sur donde se encuentra la capital, Manizales. Las ramas con mayor contribución al PIB<sup>9</sup> son: gobierno para La Dorada; en Norcasia, la energía eléctrica, gas, agua y alcantarillado; en Samaná la construcción y en Victoria el sector agropecuario. Cabe resaltar que el crecimiento es considerablemente mayor para el municipio de Norcasia con una tasa del 10,70%, el crecimiento real es del 265,1%, esto dada la expansión del sector de la energía eléctrica y el de la construcción; por su parte, La Dorada como principal economía y al igual que Manizales, el sector con mayor aporte es el de gobierno (Cámara de Comercio de Manizales por Caldas, 2017).

Es importante señalar la atención que debe prestarse a la gestión ambiental sectorial en contraste con los indicadores del ranking de competitividad,

---

<sup>9</sup> Se relacionan en el Mapa 13

principalmente, a actividades como la industria manufacturera, los servicios asociados al turismo y la transformación de la producción agrícola. Para esta última es importante realizar aportes desde el enfoque de la producción sostenible, también, es importante resaltar las variaciones que ha tenido este sector en el departamento pues el café se ha visto desplazado como producto al tercer lugar mientras el plátano y los cítricos ocupan el primero y segundo lugar, además, se destaca el auge del sector aguacatero en el departamento. Lo anterior da cuenta de la tendencia en el crecimiento de predios tanto en el sector urbano como rural, asociándose a fenómenos de ampliación de las fronteras tanto agrícolas como urbanas, de acuerdo con los datos del DANE en el aplicativo Terridata del DNP (CORPOCALDAS, 2020b).

Con la llegada de la pandemia, en el Magdalena Caldense como subregión se propusieron proyectos pensando en su reactivación económica, vinculando proyectos de los municipios en un capítulo especial del Plan de Desarrollo para la subregión, entre las líneas estratégicas más robustas la de desarrollo económico y turismo de naturaleza resaltan proyectos relacionados con el mejoramiento de vías intermunicipales, especialmente la que conecta a la subregión; un centro de acopio y planta de procesamiento de aguacate en Norcasia; impulso del desarrollo del corredor turístico de la subregión; activación de un centro de acopio en La Dorada para fortalecer la cadena agrícola, generar empleo y reducir la intermediación en el comercio de los productos; aprovechamiento del río La Miel para el fortalecimiento de la dinámica turística. El secretario de planeación del departamento, Valentín Sierra, en declaraciones para La Patria señaló que “Se busca proyectos que mitiguen la emergencia y que puedan ser gestionados desde el Sistema General de Regalías, tenemos como propósito reactivar la economía para apoyar a pequeños productores, trabajadores informales y comerciantes” (La Patria, 2020).

Se estima que la región realiza un aporte importante a la producción primaria, en especial el sector agrícola, no obstante, se considera que, al basar su economía casi por completo en este sector, se ha caracterizado por tener bajos niveles de productividad, eficiencia y rentabilidad. Casos puntuales relacionados con este fenómeno son el mal estado de la malla vial veredal, municipal e intermunicipal, la

escasa cultura empresarial en el campo, los problemas para la comercialización de los productos, la escasa infraestructura de apoyo a la comercialización y la alta presencia de minifundios con la agricultura familiar CORPOCALDAS. (2020b).

Puntualmente, los municipios de La Dorada y Norcasia basan sus economías en actividades agrícolas y pecuarias. Para el caso de la ganadería, La Dorada es el municipio que se destaca en esta actividad, se estima que más del 90% de su extensión se destina al pastoreo; seguido se encuentra el municipio de Victoria que también se ha posicionado en este sector. Otra de las actividades económicas que se destaca es la minería, la cual es objeto de preocupación en tanto que, en gran medida, se desarrolla de manera ilegal, especialmente en los municipios de Victoria y Norcasia, donde se explota oro de aluvión. Finalmente, se destaca el sector piscícola que se extiende a todos los municipios de la subregión, no obstante, destaca el municipio de La Dorada por su inmediata cercanía y permanente oferta, el cual cuenta con el principal proveedor: el río Magdalena, seguido de los ríos La Miel, Pontoná y Doña Juana CORPOCALDAS. (2020d).

Hoy por hoy, se reconoce que uno de los sectores económicos más sobresalientes de la subregión se encuentra relacionado con el sector primario, específicamente con el sector agrícola aguacatero. En Caldas se ha estimado la priorización de la productividad de este producto, teniendo en cuenta su potencial de exportación y su aporte al mejoramiento del sector productivo, económico y competitivo de la región. Sin embargo, CORPOCALDAS, (2020a) reconoce que asociada a esta actividad se encuentran una serie de problemáticas ambientales que se han manifestado con gran preocupación en las comunidades, especialmente, en aquellas zonas que han sido productoras de agua y que hoy por hoy se han visto relegadas dado el aumento de la producción agrícola. Esto se ha visto reflejado con el trazado de vías en zonas protectoras, la intensificación del fenómeno de la erosión y los deslizamientos de tierra que se generan cuando se realizan siembras sin respetar las fajas protectoras. Es importante resaltar que, de acuerdo con la capacidad productiva de los suelos, el departamento tiene una vocación mayoritariamente forestal, seguida de la vocación agropecuaria y, en menor proporción, agrícola mecanizable. En todo caso, gran parte del territorio caldense

y, en específico la subregión caldense, destina sus tierras a las actividades agrícolas y ganaderas.

Lo anterior, se relaciona estrechamente con la dinámica de su economía, esta se considera diversa dadas sus características físicas, la amplitud de ecosistemas presentes y el clima que ofrece este territorio, lo que de alguna manera se vincula con amplias posibilidades en el sector económico. Por su parte, el sector terciario se ve representado en gran medida por el turismo, este ha representado una novedad para la subregión debido a su alta oferta hídrica y ambiental que actualmente se desarrolla cada vez más con atractivos para visitantes del todo el país e incluso para extranjeros (Gobierno de Caldas, 2017).

Cabe resaltar que el sector del turismo de naturaleza se ha venido consolidando como un sector estratégico para el desarrollo y la competitividad de la región, este auge se encuentra directamente relacionado con la gran oferta hídrica que presenta la región y toda la biodiversidad asociada a ello. Se destaca la presencia del humedal más grande del departamento: la Laguna de San Diego y del embalse Amaní catalogado como humedal artificial, según la convención RAMSAR, así como el PNN Selva de Florencia. Se considera este como una oportunidad de diversificar y complementar las actividades tradicionales de generar nuevos capitales con la inversión, no solo a escala local sino regional, y la posibilidad de integración tanto económica como social. El reto que enfrenta la subregión es precisamente el de tener un desarrollo del sector turístico que contemple los principios de sostenibilidad en pro de reducir los impactos sobre el medio ambiente, sin dejar de lado la oportunidad de generar una fuente adicional de ingresos, desarrollo y empleo a las poblaciones locales y rurales en su mayoría (Tamayo, 2021).

No hay que desconocer que actualmente lo rural va más allá de lo agropecuario, por lo que, sin excluir su potencialidad y las necesidades que deben atenderse, tienen que considerarse adicionalmente las nuevas actividades que hoy por hoy otorgan dinamismo a la productividad en el campo colombiano, como es el caso de la oferta de recursos naturales del subsuelo, los servicios turísticos, los servicios

ambientales y la manufactura artesanal, esto, entendiendo que de acuerdo con el PNUD (2011), lo rural es:

*“La complejidad que resulta de las relaciones entre cuatro componentes: el territorio como fuente de recursos naturales, soporte de actividades económicas y escenario de intercambios e identidades políticas y culturales; la población que vive su vida vinculada con los elementos antes mencionados; los asentamientos que establecen relaciones entre sí y con el exterior y las instituciones públicas y privadas que dan marco al funcionamiento del sistema”.* (p. 27)

Entendiendo las problemáticas que actualmente se evidencian en la ruralidad colombiana, es claro que la sociedad no ha logrado entender sus falencias ni mucho menos que estas también repercuten en los centros urbanos. Es preciso señalar que la inequidad entre regiones tiene un impacto negativo, principalmente en las poblaciones rurales, pero también en las urbanas. Por esto en Colombia las regiones hoy día no convergen y no existe una tendencia hacia la equidad.

En términos de empleo, los sectores que mayor número de empleados tienen en la región, corresponden a las actividades del sector terciario: comercio y reparación de vehículos en un primer lugar con el 19,4%, la administración pública y defensa en segundo lugar con un aporte al empleo del 15,6% y la industria manufacturera el 14,6%, lo que una vez más muestra el aporte en términos de empleabilidad del sector urbano. Por su parte, actividades asociadas al sector rural como la agricultura, la pesca, la ganadería y la caza y la explotación de minas y canteras presentan aportes inferiores al 1%. Para el caso de la subregión del Magdalena Caldense estos valores se ven representados por los aportes de La Dorada como centro subregional, pues los demás municipios presentan una connotación netamente rural asociados a la agricultura, la ganadería y dada la riqueza hídrica asociada a este territorio, el turismo, que ha venido dinamizando la economía de la región CORPOCALDAS. (2020c). Ahora bien, el dinamismo en la economía que representa el turismo de naturaleza con el corredor establecido entre Victoria, Norcasia y Samaná, implicará sin lugar a duda un cambio en este análisis.

Por otro lado, y en términos de competitividad, se toma como referencia el ranking elaborado por el Consejo Privado de Competitividad con el Índice Departamental

de Competitividad<sup>10</sup>, se tiene en cuenta el análisis multitemporal para las versiones de su informe desde el año 2018 hasta el año 2022. Allí se vislumbra que Caldas se ha consolidado como uno de los siete departamentos con mejores puntajes y posiciones según este índice, entre los 27 departamentos incluidos en el estudio. Los temas o variables que se tienen en cuenta son: condiciones básicas, eficiencia y sofisticación e innovación. En la Tabla 4 se muestran los resultados:

**Tabla 4.** Índice Departamental de Competitividad de Caldas 2018-2022

CALDAS	RESULTADOS GENERALES	
	POSICIÓN EN EL IDC	PUNTAJE GENERAL
2018	3	6,16
2019	8	5,91
2020/2021	7	6,22
2022	7	6,03

**Fuente:** elaboración propia con base en IDC 2018-2022

En 2018 Caldas alcanza la tercera posición con una calificación de 6,16 sobre 10. El mejor factor calificado corresponde a eficiencia, en el que ocupó el segundo lugar, mientras el desempeño más bajo lo registró la variable de condiciones básicas, con un 5,64 ocupando el décimo lugar. En 2019, la variable de sofisticación e innovación obtuvo los mejores resultados para el departamento dadas sus buenas prácticas en el pilar de innovación y dinámica empresarial; mientras tanto en 2020-2021 el pilar adopción TIC fue el mejor resultado para el departamento con sus buenas prácticas TIC teniendo en cuenta los desafíos impuestos por la crisis del COVID-19. En este sentido continúa en 2022, destacándose por ser el departamento mejor ubicado en el ranking en materia de programas TIC, asimismo, para el presente año, Caldas ocupa el segundo lugar de la medición en los indicadores de investigación de alta calidad.

Cabe destacar que el IDC para el año 2022 tuvo en cuenta cuatro factores de competitividad: condiciones habilitantes, capital humano, eficiencia de los mercados y ecosistema innovador, así como 13 pilares en los que se desglosan

<sup>10</sup> Para el caso del IDC, se realiza el análisis en el ámbito departamental, dada la escala del estudio que no se realiza para la escala regional ni municipal.

estos factores y a su vez 106 indicadores de análisis como parte del proceso de mejora continua en los cálculos que se establecen a nivel departamental y nacional.

En cuanto al Índice Departamental de Innovación para Colombia<sup>11</sup>, elaborado por el DNP (2021), el departamento ocupa el séptimo puesto entre los 31 departamentos, con una puntuación del 46,22 en la categoría de desempeño medio-alto; dentro de sus particularidades se destaca la mejor posición en el pilar de instituciones, atribuyéndose este resultado a su ambiente de negocios y entorno regulatorio y el menor desempeño en el pilar de infraestructura, asimismo presenta rezagos en inversión extranjera y en importaciones de bienes de alta tecnología (DNP, 2021).

Por otro lado, en cuanto al índice de Desempeño Fiscal (IDF), cuantificado por el DNP, la subregión del Magdalena Caldense presenta las cifras que muestran las Tablas 5 y 6 a continuación.

**Tabla 5.** Índice de Desempeño Fiscal para la Subregión comparativos 2018-2019 y 2020-2021

ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL	2018	2019	CONTRIBUCIÓN AL CAMBIO	2020	2021	CONTRIBUCIÓN AL CAMBIO
LA DORADA	59,82	63,52	MEJORÓ 3,70	60,36	58,76	DISMINUYÓ -1,60
NORCASIA	46,58	48,61	MEJORÓ 2,03	68,81	54,96	DISMINUYÓ -13,85
VICTORIA	38,61	37,33	DISMINUYÓ -1,28	57,57	47,46	DISMINUYÓ -10,11
SAMANÁ	55,03	58,87	MEJORÓ 3,84	52,12	65,61	MEJORÓ 13,49

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del DNP (2019-2021).

El municipio de Victoria presenta cifras desfavorables en cuanto a su IDF, tanto en el comparativo 2018-2019 como en el de 2021-2022. Cabe aclarar que esta medición del DNP tiene en cuenta de manera general dos dimensiones: resultados fiscales y la gestión financiera territorial, lo que la cataloga en una clasificación de deterioro respecto a su desempeño fiscal ( $\geq 40$  y  $< 60$ ).

Aunque los demás municipios muestran mejores cifras para el 2019 respecto a la vigencia anterior, la realidad es que los tres municipios, Norcasia, La Dorada y

<sup>11</sup> Para el caso del IDI, se realiza el análisis en el ámbito departamental, dada la escala del estudio que no se realiza para la escala regional ni municipal.

Samaná, se encuentran en una categoría de riesgo fiscal ( $\geq 40$  y  $< 60$ ) que sigue disminuyendo para el comparativo 2020-2021, especialmente para el municipio de Norcasia, destacándose además que para este último comparativo, el único municipio que mejora su desempeño es Samaná pasando de clasificación en riesgo a vulnerable ( $\geq 60$  y  $< 70$ ).

En ese sentido, aunque las cifras en el primer comparativo son mejores respecto a La Dorada, en el segundo pese a la mejora de Samaná, ninguno de los municipios de la subregión del Magdalena Caldense se acerca a 80 en su dimensión de resultados fiscales, ni a 20 en la dimensión de gestión financiera territorial, por lo tanto, es una subregión con importantes deficiencias en materia de desempeño fiscal (Ver Tabla 6).

**Tabla 6.** Índice de Desempeño Fiscal 2019-2021

ÍNDICE DE DESEMPEÑO FISCAL	2019		2021	
	DIMENSIÓN RESULTADOS FISCALES	DIMENSIÓN GESTIÓN FINANCIERA	DIMENSIÓN RESULTADOS FISCALES	DIMENSIÓN GESTIÓN FINANCIERA
LA DORADA	51,01	12,51	48,76	10
NORCASIA	35,85	12,76	42,4	12,56
VICTORIA	29,63	7,69	32,89	14,57
SAMANÁ	45,42	13,46	46,14	11,33

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del DNP (2019).

En su dimensión de resultados fiscales, La Dorada es el municipio mejor calificado seguido por Samaná tanto en el 2019 como en el 2021, mientras en la dimensión de gestión financiera lo es Samaná seguida por Norcasia para el 2019 y en el 2021 lo es Victoria nuevamente seguido por Norcasia, destacándose además el resultado en esta dimensión para La Dorada que resulta con la menor calificación respecto a los demás municipios de la subregión. Se concluye que, en su conjunto, no hay un municipio que sobresalga según la calificación de este índice calculado por el DNP, no obstante, Victoria es un municipio considerablemente inferior en las dos dimensiones salvo su mejora para 2021 en su dimensión de gestión financiera, respecto a los demás municipios de la subregión.

Finalmente, de acuerdo con lo ya mencionado, el turismo viene representando un ascenso y, por tanto, un renglón importante en la dimensión económica para la subregión del Magdalena Caldense. De todas formas, es importante subrayar la necesidad de recurrir a acciones y herramientas para los prestadores de servicio turístico, de manera tal que se comprendan y apliquen prácticas ambientales y sociales que sean acordes con el desarrollo sustentable de la subregión. A la vez, se deben reconocer y crear modelos de gestión sostenibles que garanticen el reconocimiento y aprecio por los destinos turísticos y, de esta manera, avanzar con responsabilidad social en la misma medida que se avanza en el reconocimiento, apropiación y fortalecimiento de esta actividad económica (Tamayo, 2021).

## **2.5 Aspectos ambientales**

Para efectos de la dimensión ambiental, en el departamento de Caldas la totalidad de su jurisdicción corresponde a la Corporación Autónoma Regional de Caldas – CORPOCALDAS. Gracias a su ubicación estratégica, Caldas es considerado un departamento privilegiado en diferentes aspectos, uno de ellos es el componente hídrico, además el departamento presenta una alta variabilidad en cuanto a pisos térmicos, producto de la abrupta y compleja historia geológica de la cordillera de los Andes, con un rango altitudinal que va desde los 200 hasta 5432 metros de altitud. Lo anterior ha propiciado a lo largo del tiempo una relación dinámica entre factores abióticos (topografía y clima) y bióticos (fauna y flora), que han sido determinantes para que en Caldas converjan diferentes tipos de ecosistemas, cada uno con especies características asociadas; por tal razón, en el departamento es posible encontrar desde bosques húmedos hasta páramos, pasando por ciénagas, bosques secos y montanos, entre otros. Dicha variabilidad se traduce, a su vez, en una fuente importante de servicios ecosistémicos (CORPOCALDAS, 2020d).

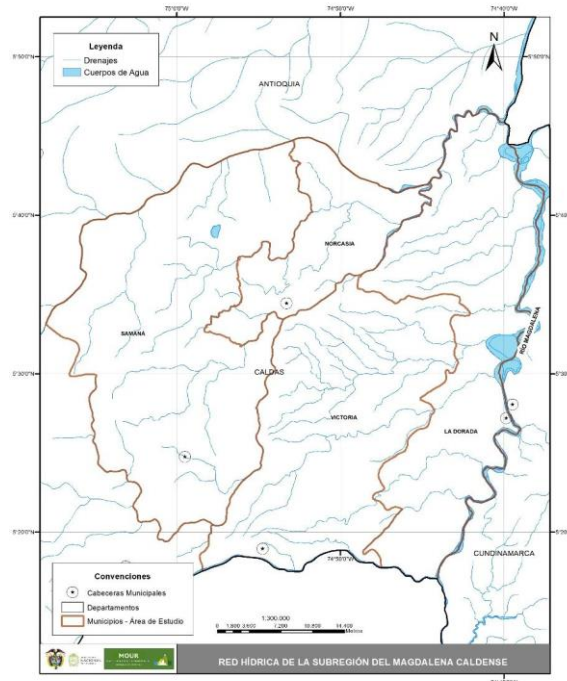
Dadas sus características biogeográficas, la subregión del Magdalena Caldense y, en general, el departamento presenta una variada biodiversidad, que se expresa a continuación a través de su red hídrica, coberturas, ecosistemas y zonas de vida.

De acuerdo con el Sistema de Información Ambiental Regional -SIAR, se identifican siete biomas en el territorio que comprende el departamento, de los cuales se

resalta el Helobioma del Magdalena, presente en la subregión del Magdalena Caldense. De otro lado, los principales humedales del departamento se encuentran identificados, los cuales cuentan con planes de manejo. Los humedales pertenecientes al valle del río Magdalena se encuentran asociados a su llanura de inundación, destacándose la Charca de Guarinocito, en jurisdicción del municipio de La Dorada, y La Laguna de San Diego, en jurisdicción del corregimiento de San Diego municipio de Samaná. Este último es reconocido como el humedal natural más grande de Caldas, abarcando una superficie de 138 ha de espejo de agua; en menor medida se reconoce el complejo de humedales conformado por la Ciénaga de Tortugas, también en el municipio de La Dorada. Finalmente, frente a la protección de áreas en el departamento, se cuenta con tres de carácter nacional, una de ellas en jurisdicción del área de estudio: el PNN Selva de Florencia.

Tal como se evidencia en el Mapa 4, las condiciones topográficas del departamento se encuentran relacionadas directamente con las estribaciones de la cordillera central, lo que en últimas define sus subregiones hídricas y le permite el privilegio de bañarse por las aguas del Cauca y el Magdalena. Para efectos de la influencia y relación de los municipios conformantes del área de estudio, cabe resaltar que estos drenan sus aguas al río Magdalena sobre su margen izquierda.

**Mapa 4.** *Red hídrica de la subregión del Magdalena Caldense*



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de CORPOCALDAS (2020e).

Adicionalmente, en el departamento de Caldas se identifican tres sistemas de aguas subterráneas o acuíferos. El acuífero de mayor tamaño se localiza entre los municipios de La Dorada, Norcasia y Victoria, el cual se encuentra condicionado por la dinámica del río Magdalena; no obstante, se reconoce la necesidad de prevenir el agotamiento y garantizar la disponibilidad del recurso, esto dependerá de la eficiencia en el uso, administración y control sobre los usuarios que se le dé a esta, promoviendo así el uso sostenible del recurso, teniendo en cuenta los pozos existentes utilizados para la extracción.

Por sus características y ubicación estratégica, la subregión del Magdalena Caldense, y en general el departamento, es privilegiada en diferentes aspectos. Tal como se evidenció anteriormente con las aguas que lo bañan, entre ellas las del Cauca y el Magdalena como principales afluentes, así como su riqueza hídrica y variabilidad en cuanto a pisos térmicos se refiere, que, producto de la historia geológica abrupta y compleja de los Andes, ha propiciado una relación estrecha y dinámica entre estos factores abióticos y bióticos, que han sido determinantes en la convergencia de diferentes tipos de ecosistemas. Todo ello se trasluce en una

alta presencia de biodiversidad biológica y, por consiguiente, una fuente de servicios ecosistémicos (CORPOCALDAS, 2020d).

Frente al análisis de ecosistemas y coberturas predominantes se encuentra que son los pastos limpios, seguidos por el bosque denso alto de tierra firme y el mosaico de cultivos, pastos y espacios naturales, las coberturas que en mayor medida se presentan. Sin embargo, estas coberturas de cultivos y pastos limpios comprenden tierras ocupadas en un porcentaje de cubrimiento mayor al 70%, lo que impide la presencia y/o desarrollo de otras coberturas, evidenciando, además, el fuerte arraigo de las actividades socioeconómicas establecidas en la región (CORPOCALDAS, 2020d).

Respecto a los ecosistemas estratégicos, en Caldas son oficialmente reconocidos tres complejos de humedales. Por un lado, se encuentra la Charca de Guarinocito en jurisdicción del municipio de La Dorada, en el valle del río Magdalena, la dinámica de este ecosistema se relaciona directamente con la llanura de inundación del río. Por otro lado, se encuentra La Laguna de San Diego, en jurisdicción del corregimiento de San Diego, municipio de Samaná. Por su parte, asociados al complejo de humedales de La Dorada, se encuentra la Ciénaga de Tortugas. Finalmente, y de acuerdo con lo establecido en la Convención RAMSAR se reconoce como humedal artificial la laguna conformada por el embalse Amaní en el municipio de Norcasia (CORPOCALDAS, 2020d).

Teniendo en cuenta la regionalización establecida para el conjunto de áreas protegidas, adoptada mediante el Decreto 2372 de 2010, donde se determina que al interior de los subsistemas regionales de áreas protegidas pueden conformarse áreas protegidas que obedecen a criterios geográficos, se determina que el departamento de Caldas corresponde al subsistema regional “Región Andes Occidentales”. Cabe resaltar que Caldas cuenta con 29 áreas protegidas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP y que hacen parte del Registro único Nacional de Áreas Protegidas – RUNAP. De acuerdo con la escala de gestión, el departamento cuenta con tres áreas protegidas de carácter nacional, entre ellas el PNN Selva de Florencia (Ver Tabla 7 y Mapa 5).

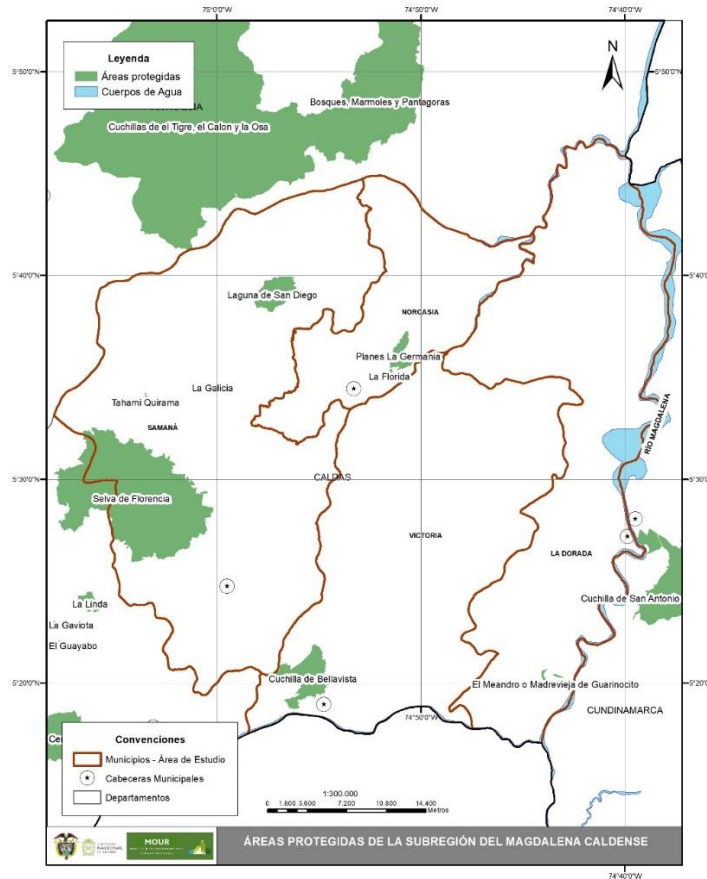
**Tabla 7.** *Áreas protegidas en la Subregión del Magdalena Caldense*

<b>Categoría</b>	<b>Nombre del área</b>	<b>Extensión total (ha)</b>	<b>Acto administrativo</b>	<b>Localización</b>
PNN	Selva de Florencia	10.020	Res Min Ambiente 0329 de 2005	Samaná
Distrito Regional de Manejo Integrado	Bellavista	1.300	Acuerdo Consejo Directivo Corpocaldas N°32 del 14 de diciembre del 2010.	Victoria
	Laguna de San Diego	757,3	Acuerdo Consejo Directivo Corpocaldas N° 19 del 04 de octubre del 2011.	Samaná
	El Meandro o la Madre Vieja de Guarinocito	83,81	Acuerdo Consejo Directivo Corpocaldas N° 068 del 04 de octubre de 1998.	La Dorada
Reservas Naturales de la Sociedad Civil	La Florida	30	Resolución de registro de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales N°213 de 28 de diciembre de 2018.	Norcasia
	La Galicia	9,93	Resolución de registro de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales N°198 de 27 de diciembre de 2017.	Samaná
	Planes La Germania	350,4	Resolución de registro de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales	Norcasia

			Naturales N°163 de 22 de octubre de 2018.	
--	--	--	---	--

**Fuente:** Adaptación con base en los datos de CORPOCALDAS (2020d).

**Mapa 5.** Áreas protegidas -RUNAP- de la Subregión del Magdalena Caldense



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos RUNAP<sup>12</sup>

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre los destinos turísticos y los elementos conformantes de la estructura ecológica principal en la subregión, se considera necesaria la capacitación en normas técnicas sectoriales a los prestadores de servicio turístico de manera tal que se evite al máximo la afectación de los destinos turísticos. Complementario a esto, se evidencia la necesidad de que la autoridad ambiental haga mayor presencia para frenar la deforestación en

<sup>12</sup> Consultado en <https://runap.parquesnacionales.gov.co/cifras>

zonas de reserva, esto en conjunto permitirá el desarrollo de un turismo sostenible con bajo impacto ambiental, en la medida que se maximicen los procesos ecológicos, se conserven los recursos naturales y la diversidad biológica (Tamayo, 2021).

El ámbito ambiental se establece como eje articulador del territorio y un elemento imprescindible en la dinámica económica de la subregión del Magdalena Caldense, ya que mientras articula la subregión está permitiendo la emergencia de nuevos sectores económicos que dinamizan ese sector, específicamente con el auge del ecoturismo en la región. De esta manera, es un ámbito que integra a los demás y que, por tanto, de manera transversal se debe preservar y gestionar para buscar la coexistencia de los diversos ámbitos económicos y sociales presentes en la subregión.

## **2.6 Relaciones funcionales**

La conformación de relaciones rurales urbanas se establece en la medida en que estos primeros recurren a los segundos en busca de bienes y servicios de todo tipo: institucionales, judiciales, notariado y registro, bancos, atención hospitalaria, entre otros. Para la subregión del Magdalena Caldense se identifican además relaciones funcionales con los municipios de Samaná, Norcasia y Victoria con el área urbana de La Dorada. De manera complementaria, se identifican las relaciones funcionales económicas de tipo agropecuario y turísticas, que se establecen entre áreas rurales dispersas con los municipios de Sonsón, Puerto Salgar y Honda, considerando la jerarquía urbano regional actual, y donde, además, se reconoce la carencia de servicios como notarías y centros de reclusión y se les atribuye funciones netamente de orden local.

Aunado a esto, especialmente con la relación estrecha que se ha establecido entre los municipios del oriente caldense con el suroriente antioqueño entre lo que se ha denominado la “vía del Renacimiento” conectando desde La Dorada hasta Sonsón en el departamento de Antioquia, pero que se ha visto relegada dadas las adversas condiciones de la vía, sin desconocer la interrelación económica (agricultura, ganadería, turismo) y cultural que se ha tejido en esta zona. Por su parte, en el

extremo oriente caldense se identifica a La Dorada y su estrecha relación con la cultura de río que comparte con sus municipios vecinos de Puerto Salgar, Cundinamarca y Honda en el departamento del Tolima, en lo que ampliamente se conoce como el Magdalena Medio.

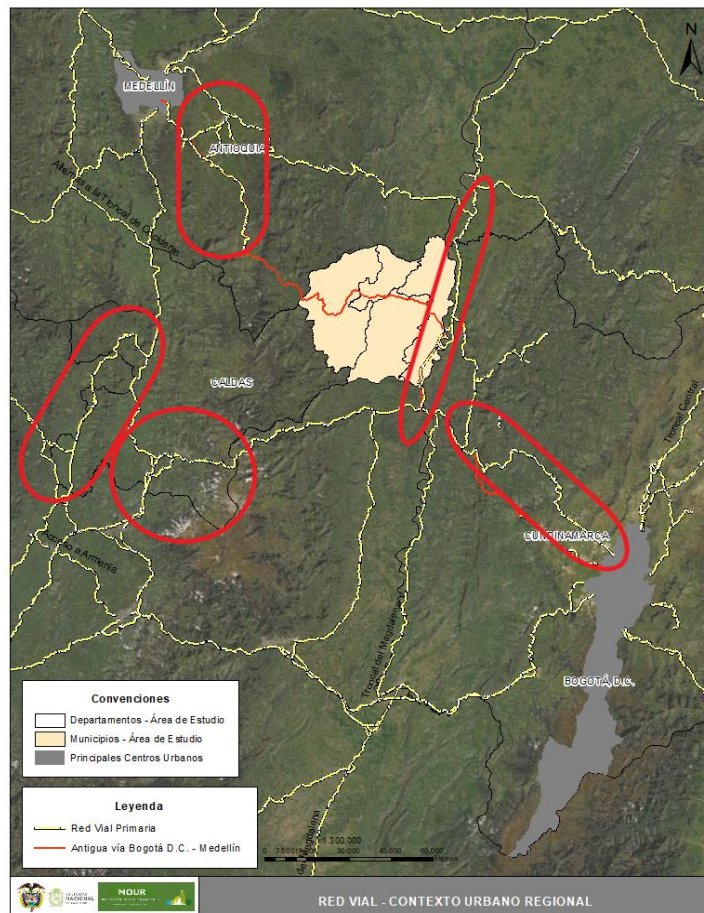
Como complemento a la determinación de estas relaciones rurales urbanas, se establece que existe un elemento articulador regional asociado al suelo y su capacidad productiva, lo que en últimas permitiría generar estrategias de cooperación subregional en pro del desarrollo económico como parte de una visión prospectiva para la región. En ese mismo sentido, se considera que la subregión del Magdalena caldense comparte extensiones de territorio entre sus municipios con características en común que posibilitan su integración y posterior integración de estrategias en torno a su competitividad, el mejoramiento productivo, la potencialización del desarrollo social y económico.

Desde el ámbito ambiental y como parte de las relaciones rurales y urbanas, se considera que las grandes unidades fisiográficas determinadas por la principal vertiente en la subregión, establecida por el río Magdalena y sus principales afluentes con el río La Miel y Samaná, se configuran como elementos estructuradores, articuladores y ordenadores del territorio y como parte del soporte natural. Asimismo, Caldas (especialmente Manizales) siempre mantuvieron su interés en la subregión, dada su intención por conservar estrecha relación con los corredores de comunicación de este valle (vial, fluvial, ferroviario).

Asimismo, se considera que el sistema urbano y la red de transporte juegan un papel esencial en términos de integración, pues de este dependen en gran medida las relaciones y flujos que se establezcan entre los municipios, tanto en el interior de la subregión como hacia afuera. De allí, se estima que el grado de polarización existente con respecto a los centros poblados se relaciona directamente con el estado de las vías que conectan y dinamizan dichas relaciones. Se considera que la subregión del Magdalena Caldense es una de las más aisladas del departamento y con importantes problemas desde el punto de vista de integración vial (Ver Mapa 6), dado que “no tienen interacción directa con la red vial primaria, salvo el Municipio de La Dorada (Gobernación de Caldas, 2020 Pp 175)”. Es posible

identificar que las relaciones funcionales de la subregión se ven relegadas dado el nivel de desintegración vial que presentan y que solo logran solventar cuando los municipios de Samaná, Victoria y Norcasia recurren a La Dorada para lograr conectarse a la Troncal del Magdalena.

**Mapa 6.** Sistema Vial Urbano Regional del departamento de Caldas



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de INVÍAS (2016).

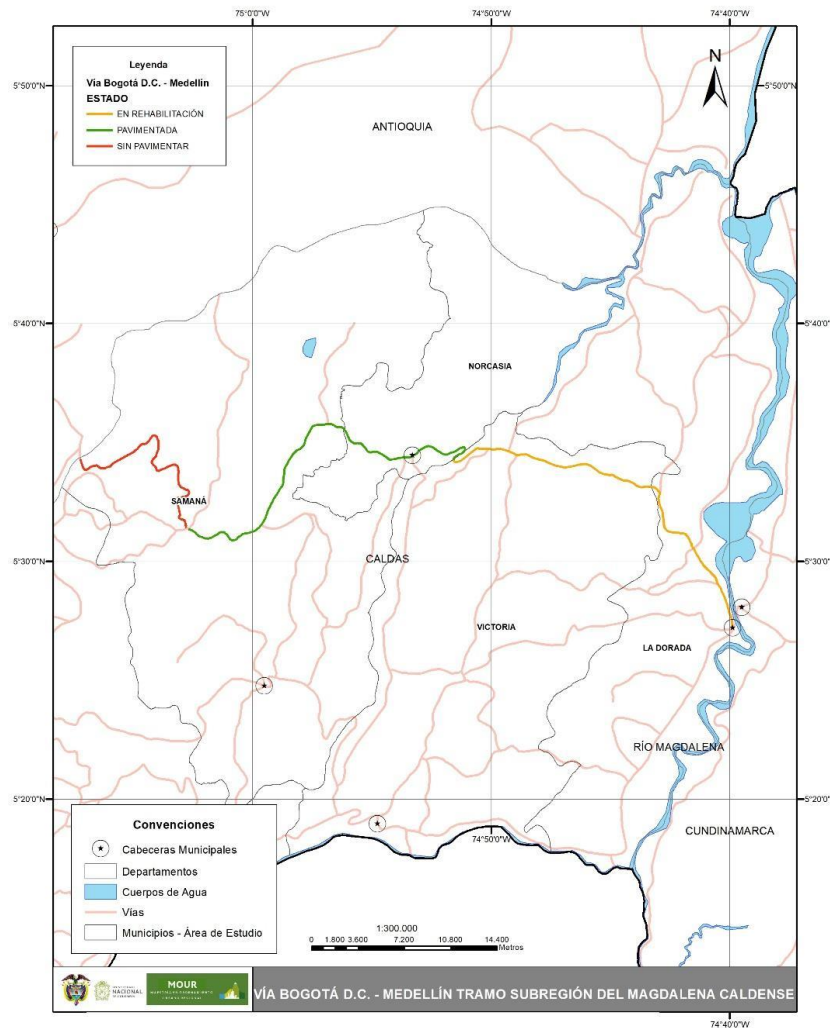
Respecto a lo que ya se ha mencionado, la conectividad intramunicipal no varía mucho entre municipios y al interior de la subregión. Las mallas viales secundaria y terciaria se encuentran en mal estado y este aspecto precisamente se ha vislumbrado como una afectación para la comunidad en general, pero, en especial, para los campesinos en cuanto al transporte de la producción agrícola y el ganado;

también es una afectación para el sector turístico que, como se ha venido mencionando, está en auge. De acuerdo con Tamayo (2021), el estado de las vías tiene un peso importante a la hora de elegir el destino turístico, teniendo en cuenta que es un factor que por lo general incrementa los costos de transporte. En este sentido, se considera que se debe trabajar en el corto plazo en el mejoramiento de las vías, de manera que se garantice el acceso a los destinos turísticos (Tamayo, 2021).

En la escala subregional, de los 104 km de la vía que conectan los cuatro municipios, 22 están pavimentados (tramo Norcasia y Berlín y un tramo entre Puente Hierro y Norcasia), 28 km están en rehabilitación (Tramo La Dorada y Puente Hierro) y 54 km son trocha o están sin pavimentar (tramo Berlín y Puente Linda) (Ver Mapa 7).

Lo anterior es evidencia de que las vías supramunicipales que conectan los municipios de la subregión no se encuentran en buen estado, como es el caso del tramo entre Berlín y Puente Linda en Samaná. Únicamente el tramo entre Puente Hierro (límite municipal entre Norcasia y Victoria) y Berlín (corregimiento de Samaná) se encuentra pavimentado, es decir, la vía que atraviesa al municipio de Norcasia; fuera de este límite el estado de la vía es deficiente y se agudiza en épocas de lluvias cuando los deslizamientos de tierra y los huecos la hacen casi intransitable.

**Mapa 7.** *Estado actual vía que conecta a la subregión (antigua vía Bogotá - Medellín)*



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de INVÍAS (2016).

En cuanto a equipamientos se refiere, tal como se mencionaba, el municipio de La Dorada provee de servicios especializados y de la escala regional a los municipios de menor categoría como es el caso de Victoria, Samaná y Norcasia que solo poseen equipamientos colectivos para cubrir necesidades locales. En los municipios de Norcasia y Victoria, por ejemplo, se cuenta con equipamientos colectivos que se relacionan en la Tabla 8

**Tabla 8.** Síntesis de equipamientos colectivos en la subregión del Magdalena Caldense

MUNICIPIOS	LA DORADA	NORCASIA	VICTORIA	SAMANÁ
------------	-----------	----------	----------	--------

<b>EQUIPAMIENTOS COLECTIVOS</b>	<b>EDUCATIVOS</b>	40 equipamientos de educación y oferta de educación superior	Básica primaria (cabecera urbana y rural), básica secundaria en cabecera urbana, educación técnica y tecnológica en cabecera urbana; sin educación superior.	
	<b>SALUD</b>	15 centros médicos donde se destaca el Hospital San Félix como principal entidad ya que presta servicios de nivel II y III con Unidad de Cuidados Intensivos.	Hospital de tercer nivel en la zona urbana.	Centro de salud
	<b>CULTURALES</b>	Casa de la cultura y el museo, por lo que también se considera que la infraestructura asociada a este tipo de equipamiento es insuficiente	Casa de la cultura, biblioteca municipal y diversidad de iglesias para el culto.	Culto con iglesias parroquiales y demás sedes de diferentes creencias, así como centro cultural, polideportivos y biblioteca pública
	<b>ADMINISTRATIVOS</b>	En zona urbana con cobertura aceptable para la población	Administración y juzgado municipal	
	<b>ASISTENCIA Y PROTECCIÓN SOCIAL</b>	Centro de convivencia ciudadana y el ICBF	Asilo de ancianos y cementerios	
	<b>SERVICIOS PÚBLICOS</b>	Relleno sanitario, 7 Plantas de Tratamiento de Agua Potable PTAP, pozos sépticos o letrinas y la captación de pozos profundos. Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Guarinocito	Planta de tratamiento de aguas residuales - PTAR, Subestación de energía y red regional de gas domiciliario	las instalaciones del acueducto
	<b>RECREATIVOS</b>	Cuenta con ellos, aunque se considera que son insuficientes y los existentes se encuentran en regular y mal estado	Centro de Integración Cultural y el estadio municipal	Coliseo y centro recreativo municipal

	<b>SEGURIDAD</b>	Estaciones de policía, la defensa civil, centro carcelario y la estación de bomberos	Cuartel de la policía y la estación de bomberos
	<b>ABASTECIMIENTO</b>	Central de abastos con capacidad para cubrir a 100.000 habitantes	Plaza de mercado y centro de sacrificio municipal

Fuente: elaboración propia con base en (Concejo Municipal de Norcasia, Caldas, 1999; Concejo Municipal de Victoria, Caldas, 1999; Concejo Municipal de Samaná, Caldas, 2004 y Alcaldía Municipal La Dorada, 2013)

En Samaná el panorama es muy similar al de Norcasia y Victoria. Por su parte, La Dorada cuenta con una gama más amplia en cuanto a equipamientos colectivos se refiere. Los equipamientos de asistencia y protección social en La Dorada, aunque cuenta con ellos se considera que la cobertura no es suficiente para garantizar la atención a la totalidad de la población. Los equipamientos de seguridad tienen necesidad de mejoramiento en cuanto a infraestructura y ubicación estratégica se refiere, dada su importancia en caso de emergencia para la población.

Asimismo, los equipamientos institucionales se encuentran centralizados en la zona urbana del municipio y con una cobertura aceptable para la población. Los equipamientos de transporte, aunque tienen buena cobertura para el municipio y la conectividad con sus aledaños y el resto del país es buena, no cuentan con infraestructura física que consolide y organice el gremio; se configura una congregación de empresas prestadoras del servicio en el centro de la cabecera urbana.

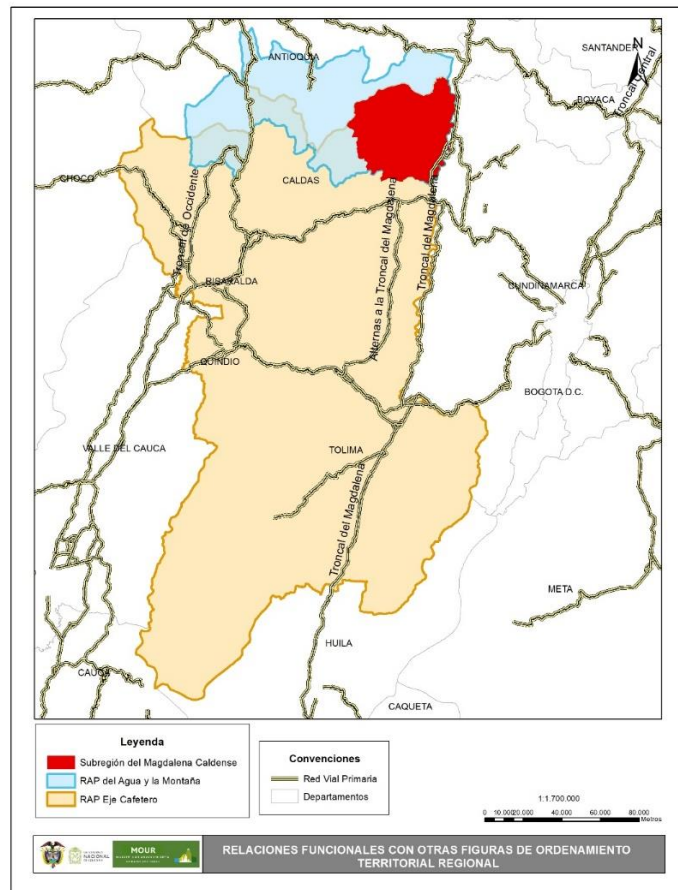
Respecto a equipamientos de abastecimiento, La Dorada, aunque cuenta con ellos, presentan la problemática de estar subutilizados pues solo se ocupan el 65% de los locales con que cuenta la infraestructura, además de estar localizada a orillas del río Magdalena en zona de amenaza por inundación, socavación y torrencialidad.

De esta manera, y aunque con algunas deficiencias, La Dorada como nodo principal en la subregión presta sus servicios a estos municipios y a sus aledaños, de allí radica la importancia en la provisión de infraestructura de equipamientos no

sólo para los doradenses sino para toda la subregión a la cual le presta sus servicios.

Por último, se destaca la relación funcional existente entre la subregión del Magdalena Caldense y dos Regiones Administrativas de Planificación (RAP), por un lado, la RAP del Eje Cafetero que vincula a los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y recientemente Tolima y por otro, la RAP del Agua y La Montaña que vincula a los 18 municipios limítrofes de Caldas y Antioquia. En el mapa 8 se detalla esta distribución:

**Mapa 8.** Relación entre la Subregión del Magdalena Caldense con las RAP



**Fuente:** elaboración propia con base en datos IGAC. Escala 1:1.700.000

Se enfatiza en que uno de los principales propósitos de la RAP como figura administrativa y de planificación está ligada fundamentalmente al cierre de brechas

sociales y se conforman según su cercanía cultural, económica y ambiental, tal como ocurre al interior de la subregión del Magdalena Caldense, estos aspectos en común permiten que entre los municipios se estrechen lazos y alianzas estratégicas, y de manera integral, se busque el bien común y el mejoramiento en la calidad de vida de todos sus habitantes a través de la gestión y puesta en marcha de ejes estratégicos. Para el caso de la RAP Eje Cafetero son siete: sostenibilidad ambiental, desarrollo humano, desarrollo rural, turismo y Patrimonio Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), innovación y competitividad, ordenamiento y prospectiva e infraestructura (RAP Eje Cafetero, 2021).

Por su parte, la RAP del Agua y La Montaña es la octava región administrativa que se consolida en el país a partir de noviembre de 2021 y al igual que la RAP Eje Cafetero, busca impulsar el desarrollo integral de los municipios en los ámbitos económico, social, ambiental y cultural. Se destaca que actualmente cuenta con presupuesto aprobado para infraestructura de vías, entre ellas la ya mencionada vía del Renacimiento que conecta los municipios de la subregión del Magdalena Caldense con el suroriente antioqueño, así como presupuesto para el proyecto de navegabilidad del río Magdalena y el corredor logístico multimodal de La Dorada. Se considera que este tipo de iniciativas fomentan la formulación de proyectos con alto impacto regional (FND, 2021), tal como se establece en el presente TFM, con la contribución al cierre de brechas urbano-rurales y socioeconómicas en estos municipios.

No obstante, es importante mencionar que esta diversidad de figuras de ordenamiento territorial regional que se sobreponen (como se evidencia en el mapa 8), pueden terminar siendo redundantes, es importante evitar que todo quede en la mera planeación sin pasar a la ejecución, asimismo, establecer con claridad las competencias de los diferentes municipios en estas figuras de manera que se terminen por impactar a comunidades vulnerables. Ejemplo de esto, es que a la fecha las RAP no han formulado proyectos articuladores desde esta figura de ordenamiento territorial con los municipios de la subregión del Magdalena Caldense.

### **3. Capítulo III: Los desequilibrios territoriales en las agendas de planeación de la subregión del Magdalena caldense**

Los municipios que integran el Magdalena caldense, en términos generales, contemplan una visión subregional, aunque esta se percibe con una connotación más marcada en algunos municipios que en otros. En el presente capítulo se aborda el problema de los desequilibrios territoriales y las estrategias conjuntas de desarrollo subregional a partir del análisis multitemporal de los respectivos instrumentos de planificación territorial, entre ellos, los planes municipales y departamentales de desarrollo correspondientes a los últimos tres periodos de gobierno, incluido el actual; así como los esquemas de ordenamiento territorial de primera generación correspondientes a los municipios de Victoria (1999) y Norcasia (2001) y los planes básicos de ordenamiento territorial correspondientes a los municipios de Samaná (2004, primera generación) y La Dorada (vigencia actual). Esto con la finalidad de indagar acerca de la perspectiva subregional y sus apuestas en cuanto al cierre de brechas urbano-rurales y en materia de desarrollo regional.

Cabe resaltar que, pese a los esfuerzos de búsqueda de información secundaria en internet y directamente con las administraciones municipales, para el presente capítulo no se cuenta con información de los planes de desarrollo municipales siguientes: para el periodo 2012-2015 PDM del municipio de Samaná y para el periodo 2016-2019 PDM del municipio de Norcasia. Caso similar para el caso del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, pues, aunque se conoce que hay avances en su formulación en el gobierno departamental actual, no fue posible

acceder a dicha información. A su vez, es importante resaltar que para los municipios de Victoria, Norcasia y Samaná este análisis cuenta con la información de sus esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial de primera generación dado que, en la actualidad, pese a sus vencimientos de vigencia, no se cuenta con nuevas versiones de estos instrumentos ni avances que den cuenta del proceso de actualización de estos. En el Anexo I se estructura en una matriz la síntesis de la información secundaria extraída de los instrumentos para la realización de este capítulo y en el desarrollo de este el análisis de su contenido y ejecución según los indicadores de la caracterización y los resultados de las entrevistas. En la Tabla 9 se sintetiza la consulta de los instrumentos de planificación para este capítulo:

**Tabla 9.** Síntesis de consulta de instrumentos de planificación territorial

Municipio	PDM			EOT-PBOT	
	2012-2015	2016-2019	2020-2023	Primera generación	Segunda generación
La Dorada	X	X	X	X	X
Norcasia	X		X	X	
Victoria	X	X	X	X	
Samaná		X	X	X	
Caldas					

Fuente: elaboración propia con base en la consulta de instrumentos

### 3.1 Samaná

Para el municipio de Samaná se evidenció una clara intención de cierre de brechas en su PDM 2016-2019 “Tú decides Samaná gana”, donde se estableció un apartado denominado “Compromiso con el Cierre de Brechas, la Construcción de Paz y los Objetivos de Desarrollo Sostenible”. El análisis de la problemática está soportado en las cifras proporcionadas por el DNP en cuanto a indicadores socioeconómicos, que ponen de manifiesto que el municipio se encuentra rezagado frente al departamento y la Nación, y que de no tomar medidas al respecto se acentuarán las brechas y la inequidad.

Este aspecto, pese a estar en la agenda municipal desde el 2016, sigue siendo tarea pendiente para Samaná, especialmente en área rurales, donde se evidencia

que la población viene disminuyendo según los datos del Censo de Población y Vivienda (Tabla 2), que la tasa de crecimiento es negativa (Ilustración 5) y, además, que la proporción de personas con NBI es de casi el 18%. Estas cifras dan cuenta de que, aunque este tipo de problemáticas se consideran en la agenda municipal, las acciones siguen siendo insuficientes para mejorar las condiciones de vida y en definitiva para lograr el cierre de brechas sociales.

En este mismo PDM se incluyó un eje estratégico denominado “Potenciando el Entorno con Desarrollo Sostenible, Samaná Gana”, en donde se destacaron tres aspectos para el análisis de este capítulo. En primer lugar, en el ámbito ambiental se resaltó la necesidad de diseñar e implementar el plan de ordenamiento, el cual, para el caso de Samaná es de 2004, desactualización que casi supera la década. Su actualización sigue siendo un tema postergado, el único plan básico a la fecha a disposición del ordenamiento territorial municipal y regional sigue siendo este de primera generación.

En segundo lugar, se contempló la promoción del turismo ambiental y agropecuario con impulso y gestión de infraestructura para tales fines. Por último, la construcción, adecuación y mantenimiento de infraestructura vial del municipio (Alcaldía Municipal de Samaná, 2016), al respecto, se identifica una ejecución parcial pues, aunque el turismo ambiental ha estado en la agenda municipal, el turismo agropecuario y la gestión de infraestructura siguen siendo propuestas pendientes por ejecutar para el municipio.

En las líneas estratégicas planteadas en el actual PDM 2020-2023 “Juntos hagamos historia” se destacan tres: el desarrollo y bienestar social “Samaná más social y en equidad”, el desarrollo urbanístico y de infraestructura “Samaná más infraestructura territorial” y el desarrollo económico y empresarial “Samaná más competitivo con progreso y oportunidades”. Todas estas orientadas al cierre de brechas en el municipio mediante el desarrollo de bienestar social, desarrollo urbanístico y de infraestructura para la mejora en la prestación de servicios y la contribución de desarrollo económico y empresarial, especialmente, con el fortalecimiento de la vocación agropecuaria y de los demás sectores económicos,

con el fin de propiciar una mayor competitividad, progreso y oportunidades (Alcaldía Municipal de Samaná, 2020).

Estas líneas estratégicas se han visto rezagadas quizá, en gran medida, por la implicación de dos años de pandemia, pues el tema de infraestructura vial sigue siendo una problemática latente, sobre todo, en época de lluvias cuando la conectividad veredal y municipal se complejizan. De igual forma, no se debe desconocer que el acceso a servicios públicos sigue marcando indicadores de desigualdad en áreas rurales, especialmente por cobertura de acueducto y alcantarillado, no solo en Samaná sino en la subregión en general. Lo que conlleva a que el fortalecimiento tanto en términos agropecuarios como económicos siga siendo insuficiente mientras las brechas sociales son cada vez más amplias. Esto tal vez obedezca a la dinámica del modelo actual de desarrollo rural que se analizó en el Capítulo 1, con fuente PNUD, donde se concluyó que con este se acentuaba la vulnerabilidad de los municipios rurales en relación con los urbanos, lo cual se intensifica con la precariedad institucional pública en ambientes de desigualdad e inequidad.

En términos de integración regional, los planes municipales de desarrollo consultados no plantean en sus ejes estratégicos lineamientos específicos para este fin; sin embargo, el Plan Básico de Ordenamiento Territorial sí lo contempla, lo cual es una primera evidencia de que no existe articulación entre los instrumentos de planificación del municipio y de la urgencia de formular un PBOT de acuerdo con las necesidades y problemáticas actuales del municipio.

De manera general se establecen las siguientes estrategias y metas relacionadas: un sistema de comunicación y transporte a través de la concertación y la gestión en las diferentes escalas, local, departamental y nacional, que permita articular el sistema vial del municipio con proyectos de interés regional como la Transversal de Caldas, el Puerto Multimodal de La Dorada, Miel I y el Distrito Magdalena Caldense.

También se consideran, por un lado, la concertación y gestión para el mantenimiento y recuperación de vías con sus municipios aledaños, entre ellos Victoria y Norcasia y, por otro lado, la construcción y recuperación de vías

municipales que articulan corregimientos y veredas. Esta estrategia de conectividad, como se comentaba antes, es una necesidad que sigue latente y que ha acompañado la formulación de instrumentos en los últimos 20 años, pero que sigue sin entrar en las listas de ejecución de programas y proyectos, lo que es una muestra de que los proyectos de conectividad individual requieren realmente de esfuerzos supramunicipales o subregionales, pues, probablemente, los municipios de esta categoría no cuentan con la capacidad suficiente para implementar estrategias de esta magnitud y se requiera de gestión conjunta para sobrellevar este tipo de necesidades.

De otro lado, también se contempló el fortalecimiento de centros de activación rural con la definición de la malla urbana y su proyección con el suelo de expansión, cuestión que, aunque ha tenido avances, no representa una opción clara de fortalecimiento económico para el municipio como sí lo está haciendo ahora el turismo de naturaleza. Y, por último, el desarrollo de estudios de viabilidad para la implementación de transporte fluvial mediante el aprovechamiento de la zona de inundación del río La Miel (Concejo Municipal de Samaná, Caldas, 2004), tema que para Samaná se ha venido impulsando con el aprovechamiento de sus afluentes con los ríos La Miel y Samaná.

## **3.2 Norcasia**

En el Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 “Norcasia un municipio para todos”, se planteó de manera puntual la intención de articular al municipio con la subregión, mediante la participación del gobierno municipal en la elaboración, gestión y ejecución de estrategias de interés regional tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población y en el desarrollo territorial.

Desde los programas estratégicos allí planteados se resaltan tres relacionados con la integración regional:

i) “Norcasia con un campo competitivo: fortaleciendo el sector rural y los sistemas de producción agropecuarios”, donde se plantea convertir al municipio en eje central para la integración de la región y, por tanto, se compromete con la gestión

de proyectos de movilidad intermunicipal y municipal que permitan la comercialización de los productos producidos en el territorio, todo esto mediante el mejoramiento en las características técnicas, adecuación y mantenimiento de la red vial y demás obras de infraestructura (Alcaldía Municipal de Norcasia, 2012).

Al igual que en Samaná, este tema sigue pendiente y avanza a pasos muy lentos. Cabe resaltar que la conectividad veredal, pese a mantenimientos con la maquinaria del municipio, se complejiza en la medida en que las épocas de lluvia se hacen más frecuentes; por su parte, la conectividad con los demás municipios ha mejorado, el tramo de puente hierro a la cabecera municipal de Norcasia fue intervenido con pavimentación en el año 2020, mientras en junio de 2022 se avanzó en la aprobación de presupuesto para el tramo La Dorada – puente hierro. El cual, por pertenecer a la jurisdicción de los municipios de Victoria y La Dorada, ha estado abandonado en cuanto al mantenimiento por años, lo que ha complejizado la conectividad de Norcasia con La Dorada como puerto multimodal de la subregión y con el resto del país, pese a su auge en el sector turístico. Los avances en materia de conectividad han sido resultado de la manifestación pacífica realizada por la comunidad norcaseña en la que se logró la comunicación entre la comunidad, Isagen, la administración municipal y la gobernación de Caldas y la posterior consecución del presupuesto para la obra.

ii) Un segundo programa estratégico denominado “Gestión Ambiental Sectorial y Urbana” planteó el fortalecimiento del sector turístico, estableciendo al municipio de Norcasia como ventana turística del oriente caldense y promoviendo proyectos de interés local y regional como: el apoyo a grupos organizados del municipio en la elaboración de proyectos turísticos comunitarios, la inversión en infraestructura y oferta turística, el mantenimiento de sitios de importancia cultural, así como el levamiento de información del patrimonio cultural y de los sitios de interés ambiental. Estas son temáticas que se han venido trabajando desde hace 10 años y que se han implementado parcialmente hasta la actualidad, fruto de ello es el evidente fortalecimiento del sector turístico que se ha dado, en gran medida, por la autogestión comunitaria del sector.

Asimismo, se contempló el fortalecimiento del gremio de artesanos mediante la formación, capacitación, asistencia técnica y apoyo a la comercialización. Esta propuesta, aunque está muy relacionada con el desarrollo del sector turístico, no ha tenido el apoyo suficiente, por lo que se considera de gran relevancia que en la medida en que el turismo de aventura y naturaleza se fortalezca, también lo haga la cultura de la subregión como factor relevante en la idiosincrasia y cultura de norcaseños y caldenses.

iii) El tercer programa a resaltar es el de “Planificación Estratégica de Todos los Procesos Sociales y Administrativos”, en el que se destacó, especialmente, la intención de trabajar en conjunto con la subregión mediante la elaboración, diseño e implementación de planes y estrategias en la escala local y regional, en principio, con la actualización y puesta en marcha del esquema de ordenamiento territorial. Esta es una problemática generalizada en el país y en la subregión, ya que no solo Norcasia sino Samaná y Victoria aún se rigen con los planes de ordenamiento territorial adoptados a comienzos de la década del 2000. En 2020, la asistencia técnica para la revisión de los POT de la Dirección de Espacio Urbano y Territorial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – MVCT señalaba que 942 municipios, correspondientes al 88% de los municipios del país, tienen sus instrumentos de planificación desactualizados, muchos de ellos en procesos de revisión en sus diferentes etapas. Además, se resalta que existen algunos obstáculos que enfrentan los municipios, entre ellos que la gestión del riesgo tiene altos niveles técnicos y de costos, por lo que la financiación, la falta de capacidad técnica (que dificulta la comunicación efectiva entre funcionarios y consultores) y el proceso de participación se mencionan como los principales obstáculos para la actualización de estos instrumentos (Palacios, 2020).

Otros instrumentos, como el Plan Local de Emergencia, el Plan de Salud, el Plan de Vivienda y el Plan Integral Único de Población Desplazada, requieren de formulación y/o actualización de manera que se atiendan las necesidades de la población en su integralidad. En su conjunto, el planteamiento de programas de interés regional se ha venido realizando de manera parcial, ya que son estrategias que se llevan a cabo en la escala municipal, no existen avances en torno a proyectos en la escala subregional de este tipo (Alcaldía Municipal de Norcasia,

2012). Estas iniciativas, serían sin duda una oportunidad para cohesionar la gestión subregional y, en últimas, para disminuir las brechas sociales con el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida de la subregión.

Por su parte, en el actual Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Norcasia está en ti construyamos juntos”, se destacan la dimensión de desarrollo económico y, específicamente, tres sectores planteados: el agropecuario, la infraestructura de transportes y el turismo. En el sector agropecuario se plantea cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social, con la dotación de bienes públicos y servicios sociales, para apoyar el crecimiento de pequeños productores y aprovechar el potencial de la zona rural del municipio. En este sector cabe mencionar que los avances no son perceptibles, no hay un programa o proyecto que vislumbre el fortalecimiento del sector rural en Norcasia pese a ser un municipio netamente agropecuario, faltan incentivos para el productor y se evidencian deficiencias que limitan su articulación interveredal e intermunicipal con la subregión y el resto del país.

En el sector de infraestructura de transporte se contempla la construcción y mejoramiento de características de las vías del municipio, con el fin de generar competitividad y aumentar la inversión en el municipio. Y, por último, en el sector turismo, se plantea avanzar en la consolidación del sector mediante el aprovechamiento de los potenciales naturales y culturales y el mejoramiento de los servicios asociados al turismo. Se percibe que esta estrategia avanza de manera muy positiva, pero por temas de autogestión comunitaria con las agencias de turismo, que impulsa de manera indirecta la consolidación del sector; sin embargo, es un gran reto articular programas y proyectos encaminados en un desarrollo turístico sostenible desde los diferentes instrumentos de planificación del municipio y no de manera aislada como se percibe actualmente.

En este sentido, el presente PDM no contempla una visión subregional pero sí, de manera muy precisa, elementos para lograr la disminución de la brecha urbana-rural del municipio (Alcaldía Municipal de Norcasia, 2020). Como se ha venido analizando, este sigue siendo un tema de agenda, pero con una evidente necesidad en torno al mejoramiento de las condiciones de vida a partir del cierre

de brechas y la incorporación de una visión subregional que fortalezca el desarrollo y la cohesión territorial.

En lo que respecta al EOT, se destacan varias estrategias de largo plazo. En el marco de la adecuación y mejoramiento del ordenamiento físico y equipamiento urbano y rural, se destaca la necesidad de ordenar y encauzar el desarrollo físico del municipio con la determinación precisa de la clasificación del suelo. Ideas que, aunque básicas en el planteamiento de un EOT, de llevarse a cabo de manera oportuna y con rigurosidad técnica, contribuirían de manera real a disminuir el desequilibrio territorial de las áreas urbanas, de expansión y rurales, así como la zonificación de usos del suelo y el control de estos con mayor aptitud agrológica. Por otro lado, también se planteó en el plan de inversiones la inclusión de los recursos necesarios para el mejoramiento, la ampliación y garantía de construcción y mantenimiento de los servicios públicos y de las obras a cargo del municipio, involucrando además los demás niveles de administración pública. Y, por último, la elaboración y adopción del plan vial municipal, entendiendo este como un elemento de integración de los diferentes espacios en los que se divide el municipio y se subdivide el territorio municipal con sus áreas tanto urbanas como rurales (Concejo Municipal de Norcasia, Caldas, 1999).

El análisis de este EOT es la evidencia de que la información además de estar desactualizada y desordenada está incompleta y de que los análisis y propuestas prospectivas para el municipio se quedan cortos teniendo en cuenta la dinámica actual y sus ya 23 años de conformación como municipio. Teniendo en cuenta, primero, que no se informan adecuadamente las decisiones de inversión en infraestructura estratégica, segundo, que hay desactualización de la clasificación del suelo y, tercero, que hay subutilización de zonas con potencial agropecuario, de expansión y, en general, económico para la dinamización del territorio en su escenario actual y futuro.

### 3.3 Victoria

En Victoria se plantearon para el PDM 2012-2015 “Cumplir es nuestro compromiso” dos ejes estratégicos directamente relacionados con la integración del municipio con la subregión. Por un lado, el eje estratégico denominado “Lazos de vecindad con la región”, en el cual se estipula, en el nivel departamental, la necesidad de integrar los planes de ordenamiento de los municipios, de manera que sus objetivos, estrategias y acciones conduzcan al desarrollo y a la estructura armónica regional. Lo anterior, mediante la asociatividad de municipios y estableciendo las relaciones necesarias para buscar soluciones en temas de productividad, crecimiento económico y la problemática social en las escalas local y regional. Pese a la dificultad que ha implicado armonizar los instrumentos de la subregión, dada su desactualización, sí se han llevado a cabo alianzas en temas de agricultura, especialmente, con el municipio de Samaná y con Norcasia en términos de turismo de naturaleza.

Por otro lado, está el eje estratégico de “Vías y Transporte”, en el que se destacan las acciones asociadas al mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la malla vial, la gestión de recursos para la pavimentación y recuperación de las vías urbanas y rurales del municipio, así como el desarrollo de procesos con municipios vecinos, entre ellos el ya mencionado “Lazos de vecindad” (Alcaldía Municipal de Victoria, 2012).

Una de las principales problemáticas de este es la malla vial veredal, la cual se ve afectada en cada época de lluvias, cuando la maquinaria no da abasto a las necesidades que se requieren atender en el municipio. De igual forma, los esfuerzos por conectar al municipio con Norcasia siguen siendo tema pendiente en la agenda, solo hasta este año se logró aprobar desde la gobernación un presupuesto destinado a la rehabilitación del tramo puente hierro – La Dorada para mejorar la conectividad de la subregión y de esta con el resto del país, lo que, sin duda, implicaría mejoras en la dinamización de la economía agropecuaria y turística del sector.

Esto es equiparable a lo planteado por la UPRA (2016), en el marco de la firma del Acuerdo de Paz, cuando se planteó un nuevo modelo de desarrollo rural con un

reenfoque a la mirada sectorial y productiva del campo, que debe ser considerado un sujeto activo de desarrollo con una estructura multisectorial sistémica, y muy cercana a la idea de Alfonso (2014) respecto a su planteamiento de que el desequilibrio territorial se puede leer con la concentración de población en las grandes ciudades y la disfuncionalidad de los municipios más pequeños, aislados y desarticulados del sistema de ciudades.

En el posterior PDM 2016-2019 “Victoria compromiso de todos” se hizo mayor énfasis en la dimensión económica, mediante el programa “Promoción de desarrollo, empleo y turismo todos a ocuparnos por Victoria”. En este programa se resalta la formulación del plan turístico municipal con énfasis en la identificación de sitios, necesidades y potencial para ser intervenidos y se planteó, además, una política de extensión, promoción y articulación con los programas turísticos departamentales y nacionales. Programa que se ejecutó de manera parcial, puesto que incluso en la actualidad la promoción del empleo y el turismo abarcan su gestión de manera local y con escasas relaciones con Samaná y Norcasia.

También se planteó el sector “Transporte todos por el movimiento en Victoria” con el mejoramiento de la calidad y cantidad de vías en el municipio, así como la inclusión de alianzas estratégicas con las veredas para el mantenimiento de caminos en conjunto con la comunidad (Alcaldía Municipal de Victoria, 2016). El tema del transporte en Victoria, como ya se mencionó, avanza a pasos muy cortos, aunque con gran expectativa por la rehabilitación del tramo que comunica a Norcasia, con el cual se espera que las relaciones en términos de dinamización económica se estrechen y mejoren de manera significativa en la subregión.

Como lo plantean Siso y Mac-Quhae (2018), los sistemas y mecanismos de planificación y regionalización han carecido de técnicas eficientes para abordar la desigualdad como un problema social y, por tanto, la ausencia de este tipo de temáticas en la consolidación de políticas públicas, planes, programas y proyectos en las diferentes escalas de gestión ha ocasionado la perpetuación de cobertura de servicios básicos y de bienes sociales para regiones aisladas en beneficio de otras regiones, lo que ha configurado un clima con grandes desigualdades territoriales.

En el Plan de Desarrollo Municipal vigente en su diagnóstico por dimensiones 2020-2023 se resaltan tres aspectos para el análisis de este TFM: la dimensión dinámica social, el eje empleo e ingresos y desarrollo sostenible. En la primera dimensión se busca trabajar por una mejor calidad de vida con base en el cierre de brechas, a través de programas sostenibles que construyan el desarrollo humano, que promuevan la prosperidad y el bienestar económico y social desde ámbitos como la educación, la salud, el deporte, la cultura, la vivienda y la atención a grupos vulnerables.

Por su parte, en la dimensión de empleo e ingresos se busca fortalecer el desarrollo económico del municipio de forma integral y sostenible, respetando la diversidad biológica y utilizando el paisajismo como base de la atracción turística; además, integrando a la población rural en los programas de emprendimiento, formación y capacitación productiva, a partir de la generación de sostenibilidad económica con estrategias y alianzas que promueven dinámicas de inversión en el sector.

Por último, en la dimensión de desarrollo sostenible se plantea el mejoramiento en las condiciones de la calidad de vida de la población más vulnerable, asimismo, se contempla una cabecera regional productiva y protectora de su biodiversidad, con rutas claras en torno a la conservación y el uso sostenible de los recursos (Alcaldía Municipal de Victoria, 2020).

Estos planteamientos con vigencia para su ejecución hasta el próximo año 2023, muestran algunos avances; sin embargo, se debe reconocer la pausa que implicó la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia que, sin lugar a duda, afectó de manera muy significativa estos pequeños municipios rurales donde las alternativas para dinamizar la economía eran limitadas.

En el Esquema de Ordenamiento Territorial de 1999, Victoria planteó en el componente general el potencial turístico municipal, mediante el establecimiento de unas rutas de interés turístico que incluyeran los inmuebles catalogados como de Valor Patrimonial, sitios de interés y vías con valor escénico. Para tal fin se plantea la necesidad de concertación de un Plan de Desarrollo Turístico armonizado con los diferentes instrumentos de planificación territorial (Concejo Municipal de Victoria, Caldas, 1999).

Aunque esta es una propuesta significativa en la prospectiva del municipio, no se consolida como un proyecto ejecutado a la fecha; sin embargo, el planteamiento, concertación y puesta en marcha de un plan de desarrollo turístico es una oportunidad para que la subregión se consolide como tal y se fortalezca en este sector económico, esto teniendo en cuenta que de manera aislada en cada municipio, el dinamismo de este sector ha tenido una buena acogida, por lo que la gran apuesta sería lograr esta consolidación en el ámbito regional mediante la actualización y/o formulación de instrumentos de planificación acordes con las realidades conjuntas y vigentes de los territorios.

### **3.4 La Dorada**

La Dorada planteó para su PDM 2012-2015 “Haciendo La Diferencia” una serie de ejes programáticos, instrumento que se considera, quizás, la mayor muestra en términos de integración regional y cierre de brechas para la subregión del Magdalena Caldense. El plan comprendió componentes estratégicos en torno a estas dos finalidades y se resaltan los siguientes: i) Infraestructura con sentido social y ambiental, ii) La salud como base para el crecimiento y desarrollo humano, iii) Doradenses emprendedores generando ingresos para sus familias y iv) La Dorada integrando y articulando la región.

En el primer programa se destacó la idea de un municipio urbanísticamente amable e incluyente con el objetivo de proyectar a la ciudad hacia el futuro, conformado como una plataforma físico-espacial adecuada para el desarrollo y para interconectarse y canalizar esfuerzos para el mejoramiento de su movilidad y la de la ciudad con los demás municipios. Esta es una de las estrategias más ambiciosas puesto que desde La Dorada se cuenta con potencial de integración para unir a la subregión de forma interna y con la dinámica económica del país: hay posibilidades reales de interconexión con el tren hasta Bogotá y Santa Marta y vía fluvial con Barranquilla, todas estas posibilidades redundan en ventajas comparativas reales en términos de conectividad y lo que subyace de esto y deben saber aprovecharse en beneficio propio y de la subregión en su conjunto.

En este punto podemos remitirnos a lo planteado por Zoido (2009), quien expone que a la cohesión territorial se le asocian elementos como la articulación física que realmente se basa en integración para lograr una cohesión social, proporcionando condiciones de vida similares en las diferentes partes de un territorio, tal como ocurre en la subregión del Magdalena caldense.

Con respecto a la salud, se contempla la articulación de la red local y regional con el fin de que las entidades de salud tanto públicas como privadas se articulen en las diferentes escalas para prestar un mejor servicio a la subregión. Esta iniciativa ha funcionado a través del tiempo con la atención de primer nivel que reciben, no solo los doradenses, sino en general los habitantes de la subregión, pero indiscutiblemente debe mejorar en términos de atención, cubrimiento y calidad. Finalmente, en materia de integración regional, se plantea la conformación de la Región del Magdalena Centro y la complementariedad regional y territorial. Parte de las recomendaciones que subyacen de este TFM, para estudios posteriores, será contemplar el análisis relacionado con el fortalecimiento de la subregión del Magdalena Caldense o impulsar la conformación del Magdalena Centro (Concejo Municipal de La Dorada, 2012).

En el posterior PDM 2016-2019 "Vive La Dorada" se percibió una mayor intención en términos de integración y desarrollo territorial para el municipio de La Dorada y se resaltan dos sectores: la infraestructura vial y la planeación territorial. Para el primero se contempló el mejoramiento de la infraestructura vial municipal incluyendo el mantenimiento en las condiciones de movilidad veredal e intermunicipal. Para el segundo, se contempló la adopción de programas y metas encaminadas a convertir a La Dorada en un municipio en el que se encaminen acciones para la materialización de una visión colectiva de ciudad (Concejo Municipal de La Dorada, 2016).

En este punto es importante resaltar que La Dorada se relaciona muy bien con otras ciudades y con el resto del país, pero de manera regular con su departamento y por tanto con la subregión, teniendo en cuenta que son vías del orden nacional las que comunican a La Dorada con ciudades como Bogotá, Medellín, Ibagué y la costa Atlántica. Sin embargo, como se viene analizando con los demás municipios,

existe una necesidad latente por conectar de manera eficiente a la subregión para dinamizar su economía, aumentar el acceso a bienes y servicios sociales y disminuir las brechas que hoy en día se mantienen y amplían.

En el PDM en vigencia 2020-2023 “La Dorada está en mi corazón” se resaltan los siguientes componentes estratégicos. En cultura, se busca garantizar a los ciudadanos el ejercicio pleno de sus derechos culturales, el desarrollo de potencialidades, así como el reconocimiento de la diversidad y multiculturalidad, entendiendo estos como elementos constitutivos de riqueza social. Para el sector agropecuario se busca fundamentar una alternativa económica para la generación de ingresos desde la ganadería, la agricultura y la piscicultura, con el fin de implementar estrategias para el desarrollo de las zonas rurales de La Dorada.

Para la promoción del desarrollo se destacan tres aspectos: empleo, turismo y plataforma logística. De esta manera, se busca impulsar el emprendimiento y la innovación en la economía local; el desarrollo de programas y acciones encaminadas a convertir a La Dorada en un destino turístico con alternativas de turismo sostenible, ecológico, ambiental y cultural; y fortalecer la alianza entre el sector público y privado para gestionar acciones en temas logísticos y de multimodalidad en el contexto del ordenamiento territorial (Alcaldía Municipal de La Dorada, 2020).

Estos aspectos se enmarcan en programas y proyectos que se vienen implementando, pero sin duda la pandemia ha retrasado y pausado sus avances. Con lo planteado en este instrumento se espera un buen pronóstico al finalizar la administración en 2023 con la reactivación paulatina desde finales del 2021 y el fin de la emergencia sanitaria en junio de 2022. También se espera que la próxima administración le dé continuidad a este tipo de proyectos y fortalezca los ámbitos que así lo requieran, de modo que se refuerce la memoria institucional y se fomente la continuidad de programas que velen por el mejoramiento de la calidad de vida de los doradenses.

En las políticas planteadas en su PBOT 2013-2027 se destacan las siguientes: ambiente y recursos naturales, teniendo en cuenta un proceso de ordenamiento territorial en armonía y coherencia con las políticas de desarrollo sectorial y

determinantes ambientales en los diferentes niveles territoriales. En la política de movilidad y transporte se busca la consolidación de un sistema de comunicación en el área urbana y rural, de manera tal que se logre la articulación de los sistemas estructurantes y la integración a nivel regional y con el contexto nacional.

Por su parte, en la política de espacio público, se considera este como el elemento articulador de los componentes de la estructura urbana municipal en conjunto con la política de equipamientos colectivos, con el fin de incentivar el desarrollo de usos compatibles con las características paisajísticas que se definen en los usos del suelo del PBOT. La política de turismo pretende desarrollar este sector en el municipio mediante el aprovechamiento de la diversidad ambiental y paisajística, de modo que se logre la dinamización del sector económico y de las cadenas productivas promoviendo así la competitividad. Asimismo, se busca la consolidación del Paseo del Río, como un impulso del desarrollo turístico en los centros poblados y área rural del municipio. Este último aspecto es clave aun cuando para La Dorada la cultura del río ha sido tan compleja y se desaprovechado su potencial paisajístico y turístico, es una oportunidad para ordenar el territorio en torno a él y dejar de percibirlo como un enemigo en época de lluvia y un sustento en época de subienda.

Por último, se destacan dos políticas encaminadas a la integración territorial, por un lado, el desarrollo regional y, por el otro, el sistema de comunicación entre las áreas urbana y rural y, a su vez, de estas con la región. Con el desarrollo regional se busca fomentar procesos de integración y cooperación regional con los municipios del Magdalena Centro, en el escenario de potenciar las ventajas comparativas de localización del municipio y la subregión.

Igualmente se busca identificar los proyectos articuladores entre los municipios, comprometiendo además a todos los actores del desarrollo regional con una estrategia definida de integración y cooperación en la escala subregional. Por su parte, con la política del sistema de comunicaciones se busca permitir el desplazamiento de personas y bienes con diferentes medios de transporte, tal como ocurre con vías de importancia regional principal que comunican a La Dorada con los municipios de Victoria, Honda y Mariquita, vías regionales secundarias que

comunican al municipio con centros urbanos de importancia regional como la vía que comunica a los municipios de Victoria, Marquetalia y Samaná y la Inspección de Isaza con La Dorada y Norcasia (Alcaldía Municipal La Dorada, 2013).

### **3.5 La agenda departamental**

En el PDD 2013-2015 “Caldas en la Ruta de la Prosperidad” se establecieron tres líneas estratégicas en torno a la economía, infraestructura, buen gobierno y planeación, que se consolidan en el ámbito de integración y visión subregional. El sector “Mejor economía, entorno financiero e institucional” se centró en el fortalecimiento de la cadena productiva del turismo para mejorar la competitividad como destino turístico, por medio de la socialización, validación y ejecución del Plan de Desarrollo Turístico del Departamento y la respectiva actualización en las seis subregiones, especialmente, con la identificación de productos turísticos sostenibles que posibiliten la estructuración de rutas y actividades turísticas en las diferentes subregiones.

Esta línea estratégica avanza de manera muy positiva desde la Secretaría de Desarrollo Económico con la Unidad de Turismo; Luis Felipe Díaz, experto en turismo y director del programa subregional de turismo, sostuvo en declaraciones para La Patria que hay un convenio entre la Gobernación de Caldas, el Viceministerio de Turismo, la Universidad Católica de Manizales y 19 alcaldías de las regiones para formular el Plan Estratégico de Turismo con el que se pretende vislumbrar al departamento bajo una tendencia de multidestinos, lo que consiste en conocer varios lugares en poco tiempo (Alguero, 2021).

Otros de los proyectos que buscan exaltar los atributos de la subregión y el departamento son el Congreso de Aviturismo, la Red de Aviturismo de Caldas y Clubes de Aviturismo, que cuentan con el apoyo de FONTUR, la Gobernación de Caldas, la Alcaldía de Manizales, la CHEC, Aguas de Manizales, la Cámara de Comercio de Manizales por Caldas y la Industria Licorera de Caldas. Todas ellas con una percepción de oportunidad y desarrollo económico y como una herramienta de concientización de conservación. Por otro lado, el programa “Puebloar por Caldas, Nuestra Tierra, Nuestro Destino” que, para el caso específico

de la subregión, se establece con las rutas manejadas por la Corporación para el Desarrollo de Caldas con la ruta del Magdalena Caldense, tal como se evidencia en la Ilustración 8 (COTELCO, s.f.).

**Ilustración 8. Mapa turístico Oriente y Magdalena Caldense**



**Fuente:** COTELCO (s.f.).

En el sector de infraestructura vial, por ejemplo, se propuso la integración de los corredores viales entre cabeceras municipales, centros poblados, veredas y corregimientos, de esta manera se incorporan los diferentes actores sociales del territorio. Con esta propuesta se pretende contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, el desarrollo social y económico de las subregiones.

Por su parte, en el sector de planeación, gobierno y desarrollo institucional se destacó, para la visión regional, el fortalecimiento al ordenamiento territorial y la construcción colectiva de visiones subregionales, así como proyectos enmarcados en generar conocimientos referidos al ordenamiento territorial, entre otras cosas, promoviendo espacios de pedagogía para la comunidad y donde por supuesto se identificó la necesidad de actualizar sus visiones de largo plazo en municipios como Norcasia, Victoria y Samaná y con esto, lograr la meta de producto con la construcción colectiva de visiones subregionales, de manera tal que a largo plazo se potencialice el desarrollo regional a partir de la integración al interior del departamento, entre municipios y subregiones (Gobernación de Caldas, 2013). No obstante, es importante señalar que, aunque se considere en la agenda

departamental, la gestión en la escala subregional se sigue quedando corta de acuerdo con las dinámicas y necesidades actuales de la población.

En el PDD 2016-2019 “Caldas territorio de oportunidades” se destacan dos propuestas encaminadas al cierre de brechas entre los medios urbano y rural con el sector educativo y de desarrollo rural. En el sector educación, la articulación de la educación media con la educación terciaria en condiciones de acceso, calidad y pertinencia, se considera que conlleva a la armonización y la unión de esfuerzos para lograr la competitividad y para transformar las condiciones de desarrollo existentes. Mientras en el sector de desarrollo rural se busca disminuir las brechas territoriales a través de educación para la población, con el fin de mejorar la competitividad del sector agroindustrial del departamento, además de fomentar la integración territorial con prácticas sostenibles que generen capacidades productivas e ingresos para la comunidad rural caldense (Gobernación de Caldas, 2016).

En este sector se evidencian avances en torno al planteamiento de instrumentos, por un lado, el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria de Caldas, liderado por la Gobernación de Caldas, en cabeza de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA en el 2019. Y, por otro lado, el Plan Integral de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial formulado desde la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, la Gobernación de Caldas y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en su edición del 2019.

En el actual PDD 2020-2023 “Unidos es posible” en términos de cierre de brechas se destacaron dos líneas estratégicas: i) Sentido social e incluyente y ii) Desarrollo económico y turismo de naturaleza”. Para el primero se planteó el aseguramiento del desarrollo social para mejorar la calidad de vida, el cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas, la protección de la familia como base de la sociedad y la eliminación de brechas de inequidad entre sus pobladores. La línea de desarrollo económico se centró en el desarrollo rural para la disminución de brechas socioeconómicas con el aumento de la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial, fomentando la integración territorial a través de prácticas sostenibles

con el fin de generar capacidades productivas en la misma medida que se generen ingresos para la comunidad rural (Gobernación de Caldas, 2020).

En el desarrollo de estas propuestas es importante señalar los avances alrededor de la Estrategia de Desarrollo Rural con Identidad Territorial Origen Caldas. Ana Milena Nieto sostuvo que con esta iniciativa se fortaleció el emprendimiento y el desarrollo agroindustrial en el departamento, gracias a la formalización, el acompañamiento y el cumplimiento de los requisitos legales para el acceso a los beneficios del gobierno y las entidades financieras (Gobernación de Caldas, 2020). Origen Caldas, además, logró un reconocimiento de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, como estrategia para cerrar brechas sociales y económicas, al considerarse una buena práctica de desarrollo económico que comercializa y promueve los productos caldenses con esta marca, y al generar empleo digno, seguridad alimentaria y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Gobernación de Caldas, 2017).

En cuanto a cierre de brechas mediante infraestructura vial, en 2019 las gobernaciones de Caldas, Antioquia y Córdoba en alianza con INVÍAS y el Gobierno Nacional firmaron una alianza con el fin de mejorar la conectividad entre los departamentos, en el caso de la subregión del Magdalena Caldense, especialmente, con el tramo Sonsón - La Dorada, que conecta el nororiente caldense con el sur de Antioquia. Esto en el marco de la reactivación de la antigua vía Bogotá-Medellín que se planteó con apoyo para diez años en su financiación desde 2020 hasta el 2030, aunque solo hasta este año se aprobó presupuesto para la rehabilitación de este tramo (Caracol Radio, 2019).

En la Tabla 10 se consolida una síntesis de lo que los municipios y el departamento están planteando en términos de desarrollo y ordenamiento territorial, así como el cierre de brechas para sus territorios, sin tener en cuenta el análisis anterior de los verdaderos avances en términos de ejecución de estas propuestas.

**Tabla 10.** *Matriz síntesis de propuestas para la subregión del Magdalena Caldense*

Municipios/ Departamento	Propuestas de desarrollo y ordenamiento territorial			
	Integración regional	Brecha urbano-rural	Turismo	Infraestructura
<b>Samaná</b>	X	X	X	
<b>Norcasia</b>	X	X	X	X
<b>Victoria</b>	X	X	X	
<b>La Dorada</b>	X	X	X	
<b>Caldas</b>	X	X	X	X

**Fuente:** Elaboración propia con base en los instrumentos.<sup>13</sup>

En la tabla 10 se evidencia que, aunque existen planteamientos y propuestas en las cuatro temáticas principales abordadas para el análisis de desarrollo territorial y cierre de brechas en los instrumentos de planificación territorial de los municipios y el departamento, los avances (como se mencionó en el desarrollo del capítulo) se quedan cortos frente a temáticas directas e indirectas para conseguir el cierre de brechas sociales y la cohesión territorial en la subregión.

Por tanto, es posible inferir que estas necesidades podrían responder de manera muy acertada a las características de implementación de cohesión territorial definida por la CEPAL en 2015 (Buitelaar et al., 2015), donde se estableció que la capacidad de gestión de las instituciones en sus diferentes escalas de participación, desde el gobierno nacional descendiendo al regional y local (sin

<sup>13</sup> Concejo Municipal de Norcasia, Caldas, 1999; Concejo Municipal de Victoria, Caldas, 1999, - (EOT); Concejo Municipal de Samaná, Caldas, 2004; Concejo Municipal de La Dorada, 2016 - (PBOT); Alcaldía Municipal La Dorada, 2013; Alcaldía Municipal de La Dorada, 2020; Alcaldía Municipal de Norcasia, 2012; Alcaldía Municipal de Norcasia, 2020; Alcaldía Municipal de Samaná, 2016; Alcaldía Municipal de Samaná, 2020; Alcaldía Municipal de Victoria, 2012; Alcaldía Municipal de Victoria, 2016; Alcaldía Municipal de Victoria, 2020; PDM y Gobernación de Caldas, 2016; Gobernación de Caldas, 2020; Gobernación de Caldas, 2013.

desconocer el rol de las comunidades y el análisis de la complejidad del territorio como un sistema) es un método pertinente para implementarse en la subregión en los diferentes niveles de gobierno para superar las problemáticas aquí planteadas, esto, teniendo en cuenta que desde el rol municipal no existe la capacidad de subsanar muchas de ellas.

## **4. Capítulo IV: Expectativas de desarrollo de los actores del territorio y sus relaciones**

En el presente capítulo se busca ampliar la visión y las perspectivas en torno a la problemática planteada en este TFM: las brechas urbano-rurales y la integración regional como detonantes del desequilibrio territorial que se percibe en la subregión. En el Anexo II se describe el listado de actores convocados y la programación de entrevistas realizadas, se llevaron a cabo 12 entrevistas diferenciadas para actores institucionales (Anexo III) y sociales (Anexo IV), estas fueron realizadas de manera presencial, vía telefónica y a través de Google Meet.

Los actores institucionales planteados para ser entrevistados fueron los alcaldes y secretarios de planeación de los municipios integrantes de la subregión, así como funcionarios de la secretaría de planeación del departamento. Cabe resaltar que pese a la invitación reiterada y por diferentes medios solo fue posible concretar el encuentro con el alcalde municipal de La Dorada y los secretarios de planeación de La Dorada y Victoria. Por parte del gremio de los actores sociales se convocó a líderes comunales y veredales, gestores turísticos y agricultores (Ver Anexo IV). A pesar de las dificultades para entrevistar a diferentes actores, la información obtenida aporta aspectos de gran relevancia que se recogen en el presente capítulo.

En este capítulo se evidencia que los actores sociales e institucionales de la subregión contemplan visiones diferenciadas en términos de desarrollo; respecto a las problemáticas y diferencias en términos de calidad de vida, la percepción es

muy similar. El capítulo se estructura de la siguiente manera: i) realidades compartidas y relaciones entre los municipios de la subregión del Magdalena caldense, ii) principales problemáticas urbano-rurales de la subregión y iii) propuestas de solución a las problemáticas y ventajas de gestión en la escala subregional.

## **4.1 Realidades compartidas y relaciones entre los municipios de la subregión del Magdalena Caldense**

En términos generales, los actores institucionales resaltan la topografía, el sector comercial y productivo y los ecosistemas como principales aspectos que comparten los municipios de la subregión. Por su parte, los actores sociales resaltan que las principales relaciones se dan desde el ámbito institucional, económico (agricultura y turismo), político y ambiental; también destacan entre sus aspectos en común el ámbito cultural, las vías y el ser parte de los municipios víctimas del conflicto armado en el país.

Desde el ámbito social se considera que la relación de los municipios de la subregión se reduce a la cordialidad, las semejanzas culturales (con las ferias regionales con iniciativa de la gobernación y los municipios), basada en cultura de montaña cafetera, salvo La Dorada que tiende a ser más tolimense en sus costumbres. Lo anterior, teniendo en cuenta que los instrumentos de planificación aún no permiten la consolidación de programas en la escala subregional, como lo hacen otras regiones en el país, es claro que pese a los esfuerzos planteados en los instrumentos y tal como se analizó en el capítulo anterior, de manera aislada, no se ha logrado mejorar la calidad de vida ni las condiciones socioeconómicas de la subregión, por tanto, se prevé que las soluciones pueden estar en la consolidación de región. Esto, además, está relacionado con las diferencias ideológicas políticas y de desarrollo de cada uno de los municipios, así como la limitación de recursos que dificultan el proceso de integración y de gestión en la escala subregional.

Es importante en este aspecto destacar los planteamientos de gestión subregional para mejorar la calidad de vida de la población, tal como se destacó en el anterior

capítulo, en la Tabla 11 se evidencia la inversión social especificada en el plan plurianual de inversiones de cada PDM, de acuerdo con cada eje específico en los municipios de la subregión del Magdalena Caldense.

**Tabla 11.** Plan Plurianual de Inversiones - eje social

MUNICIPIOS	PLAN PLURIANUAL DE INVERSIONES		
	EJE	PERIODO	TOTAL INVERSIÓN (miles de millones de pesos colombianos)
<b>La Dorada</b>	Comprometida con la construcción del tejido social	2020-2023	\$ 174.477,00
<b>Norcasia</b>	Educación, salud, agua potable, vivienda	2016-2019	\$ 20.134,68
<b>Victoria</b>	Empleo e ingresos y dinámica social	2020-2023	\$ 33.406,04
<b>Samaná</b>	Desarrollo y bienestar social, salud, agua potable	2020-2023	\$ 97.716,38

**Fuente:** elaboración propia con base en los PDM 2020-2023

Desde la perspectiva de los actores institucionales de La Dorada, se considera que la integración entre los municipios de la subregión del Magdalena Caldense desde el ámbito social se da también en términos de educación con las diferentes sedes de educación superior, el hospital de tercer nivel y el puerto multimodal desde el municipio de La Dorada, que no solo aporta su servicio a ese municipio, sino también a los habitantes de los demás municipios que integran la subregión. Se considera que desde La Dorada con la prestación de servicios de salud y educación se generan lazos estrechos entre los municipios y que este es un factor para reducir las brechas existentes con el Hospital San Félix de tercer nivel y la sede de la Universidad de Caldas como referentes en la subregión.

Este aspecto es equiparable a lo que se planteaba en el capítulo teórico cuando se estableció que la solución para la deuda histórica política y social con las áreas rurales requiere de una visión compartida de futuro, reconociendo en primera instancia la importancia de lo rural y su evidente complementariedad con lo urbano.

Es muy importante destacar el relacionamiento que se establece con la Unidad de Víctimas, especialmente con Samaná, Victoria y Norcasia como municipios afectados por el conflicto armado y La Dorada como receptor de la población desplazada. El conflicto permeó a la subregión y hoy día constituye un factor relevante en términos de reparación a las víctimas en el marco del posconflicto, de aquí la necesidad de combatir la pobreza y la desigualdad, así como de elevar los niveles de bienestar en poblaciones rurales como parte de la implementación del proceso de paz con la RRI, la Tabla 11 muestra la inversión en el sector social para cada uno de los municipios de la Subregión, allí se evidencia una amplia diferencia entre el presupuesto de La Dorada respecto a los demás municipios de la subregión, lo que conlleva a identificar una brecha social dentro de la misma y la necesidad de plantear soluciones que permitan mejorar las condiciones de sus habitantes y con ello de disminuirla.

Desde el ámbito económico, los actores sociales tienen percepciones más diversas respecto a los aspectos compartidos. Se contempla que, aunque hay lazos de hermandad entre los municipios de Norcasia, Victoria y Samaná no ocurre lo mismo con La Dorada, el cual se percibe más aislado.

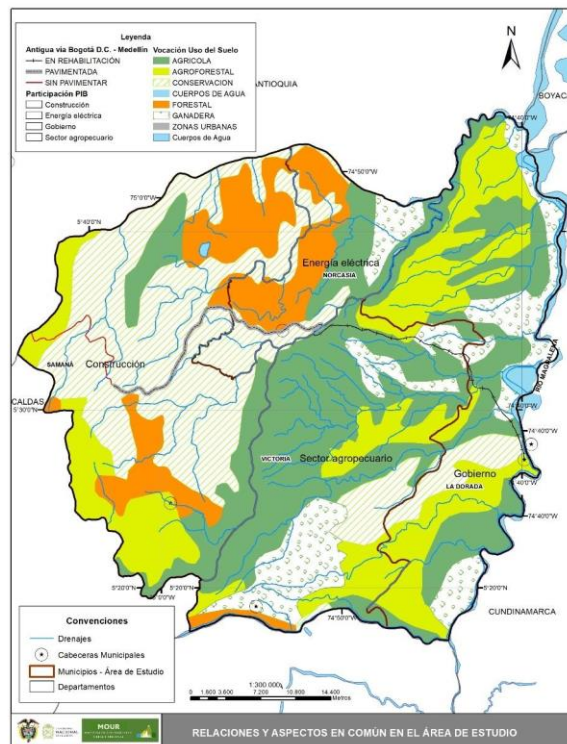
No obstante, algunos proyectos de importancia que integran a la subregión son los convenios con maquinaria amarilla, desde Norcasia para apoyar a los corregimientos de Samaná (Florencia, Berlín y San Diego) y al corregimiento de Isaza en Victoria.

En el ámbito de la agricultura se destaca la alianza productiva del caucho entre los municipios de Samaná y Victoria, así como el apoyo de ISAGEN a proyectos en temas de reconversión productiva con el cacao y el caucho en Samaná, Victoria y Norcasia. En el Mapa 9 se destaca la presencia de extensas áreas con vocación agrícola y agroforestal en todos los municipios de la subregión, en congruencia con su potencial agrícola y pecuario, y de manera muy marcada para el caso de Victoria

con el sector agropecuario como el principal sector aportante a su PIB. Esto en conjunto con la riqueza hídrica que posee la subregión son aspectos que conllevan a su potencial no solo en el sector agropecuario sino de agro y ecoturismo tal como se viene dando actualmente.

Este sin duda será uno de los mapas que mayor dinamismo presentará de continuar la dinámica actual de fortalecimiento del sector rural con el impulso de la agricultura y el turismo de naturaleza aunado a la riqueza hídrica de la subregión<sup>14</sup> que, como se comentaba en complemento con la vocación de uso del suelo, podrá inferir de manera muy marcada en la producción del PIB en la subregión.

**Mapa 9. Principales aspectos en común y relaciones en la Subregión del Magdalena Caldense**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del IGAC.

<sup>14</sup> Que no necesariamente ha implicado altas tasas de acceso a agua potable para todos sus habitantes, especialmente en el sector rural, donde son casi inexistentes los acueductos veredales.

Otro de los aspectos comunes identificados por los actores sociales es la actividad ganadera, considerada como la principal interacción entre los municipios de Victoria, Samaná y La Dorada, además, se destacan las iniciativas de integrar a otros municipios incluido Norcasia. Este último tiene una relación muy cercana con los corregimientos de Samaná (San Diego, Florencia y Berlín), debido a su proximidad mantienen una interacción desde lo agrícola, pecuario y ganadero, ya que comparten sus condiciones agroecológicas. De allí que los cultivos más comunes y predominantes sean básicamente los mismos: aguacate, cacao y caucho (para el caso de Victoria y Samaná), además de compartir la tradición ganadera: en los municipios de Victoria, Samaná y Norcasia desde el ámbito lechero y La Dorada desde el genético con el cultivo de diversas razas.

Por otra parte, se destaca el nodo turístico establecido desde Norcasia con el río La Miel como elemento articulador e impulsor para los demás municipios y la Central Hidroeléctrica Miel I, esto junto con la gestión del comité turístico de Norcasia - COTUNOR<sup>15</sup>. Aunque se reconoce el eje articulador desde Norcasia, también se percibe un auge inminente en los demás municipios ya que estos aspectos en común que propician el dinamismo del sector económico están relacionados con sus límites administrativos y accidentes geográficos como los ríos que comparten, especialmente el río La Miel, el cual conecta a los cuatro municipios de la subregión, así como el río Manso que conecta a Norcasia y Samaná con el PNN Selva de Florencia.

Como complemento a la conectividad del territorio, mediante infraestructura de transporte se evidencia una oportunidad de crecimiento económico relacionada con los ecosistemas y el sistema biótico que caracteriza a la subregión. Esto desde su posicionamiento estratégico, que entreteje no solo al resto del país sino también a todo Suramérica, considerando además la superación de la violencia como punto a favor para fortalecer este renglón de la economía.

De esta manera, se consolida en la región una de las principales potencialidades con el turismo de naturaleza. No obstante, es preciso señalar que estas dinámicas

---

<sup>15</sup> Es una asociación del municipio que ha llevado a representar la gestión turística del municipio en la región en cabeza de su presidente Oliver Pescador.

deben llevarse a cabo de manera planeada ya que el auge en estos municipios no se encuentra reglamentado ni estipulado en los instrumentos de planificación territorial, por lo que hay que considerar una visión subregional y en prospectiva como corredor turístico, tal como lo plantea Cesar Alzate, alcalde de La Dorada.

La conectividad mediante infraestructura vial y el turismo de naturaleza es una de las relaciones más fuertes de la subregión, tanto actores sociales como institucionales la reconocen, como se analizaba en el anterior capítulo, los instrumentos de planificación la han contemplado a través del tiempo.

En el caso de Samaná desde el PDM 2016-2019, aunque sin mucha fuerza actualmente; Norcasia desde su PDM 2012-2015 hasta la actualidad; Victoria desde su EOT en 1999 hasta la actualidad; La Dorada desde su PBOT 2013-2027 y hasta la actualidad en su PDM 2020-2023; y el departamento con mayor fuerza desde su PDD 2013-2015 y hasta la actualidad. Los esfuerzos no deben quedarse en los instrumentos, sino que deben pasar a la ejecución de manera que se aprovechen las potencialidades de la subregión, teniendo en cuenta, además, que se vivió un pasado tormentoso marcado por el conflicto. Si bien se vislumbra un futuro prometedor con este tipo de potencialidades, se contempla un presente difícil, representado como un reto dadas las dificultades de acceso y la planificación responsable que se requiere, en torno al desarrollo económico de toda una subregión.

Por último, sin lugar a duda, en el ámbito económico La Dorada se establece como nodo comercial y prestador de servicios a los demás municipios de la subregión dada su posición privilegiada y conectividad estratégica en el centro del país. Se considera al mercado consolidado en La Dorada como centro de consumo y de referencia en el interior del país, con flujos de comercio con ciudades principales como Bogotá, Medellín e incluso Ibagué.

Este relacionamiento, al igual que el anterior, es ampliamente reconocido tanto por los actores sociales como institucionales y se ve reflejado en el planteamiento de sus instrumentos de planificación. Entre ellos, el PDM 2012-2015 con el Plan Estratégico “La Dorada integrando y articulando la región”, conformado como una plataforma físico-espacial adecuada para el desarrollo y para interconectarse y

canalizar esfuerzos para el mejoramiento de movilidad tanto de la ciudad como con los demás municipios. En el PDM 2016-2019 se vislumbra nuevamente esta virtud con el planteamiento de una visión colectiva de ciudad, en su PDM actual se destaca la promoción del municipio como plataforma logística.

Por último, en su PBOT con su política de integración territorial con la búsqueda de fomentar procesos de integración y cooperación regional con los municipios del Magdalena Centro, en el escenario de potenciar las ventajas comparativas de localización del municipio y la subregión.

En la dimensión ambiental, se considera que los recursos naturales, especialmente el agua, articulan estrechamente a estos municipios. Desde La Dorada, principalmente, los ríos Guarinó y Magdalena son referentes y desde Samaná, Victoria y Norcasia el río La Miel, que alimenta a su vez al río Samaná y posteriormente al Magdalena (Ver Mapa 7).

De otro lado, los temas relacionados con riesgos, vías, productividad y comercio son muy similares entre estos municipios e incluso con otros que no pertenecen a la subregión como Marquetalia, Manzanares y Pensilvania. Existen convenios entre las diferentes secretarías de gobierno con el cuerpo de bomberos desde Norcasia para temas relacionados con la Gestión del Riesgo.

De aprovecharse estos aspectos permitirían estrechar más la manera en la que se comunican y relacionan los municipios. La zonificación y la gestión del riesgo es un aspecto central que debe ser abordado de manera conjunta en las formulaciones y actualizaciones pertinentes de los Esquemas y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y su respectiva armonización con los demás instrumentos de planeación.

Desde el ámbito físico-espacial, es posible destacar la función de las redes de transporte como las vías, la red férrea, fluvial y marítima, consideradas como infraestructura física integradora, no solo en la subregión sino desde La Dorada como centro subregional hacia el resto del país e incluso fuera de él.

Algunos de los proyectos más relevantes son la Ruta del Alto Magdalena, la Ruta del Sol, la Transversal de Caldas y el proyecto de recuperación de la antigua vía a Medellín, que incluye el tramo que une a los cuatro municipios de la subregión.

Adicionalmente, con el corredor férreo en proceso de reactivación hacia Santa Marta y el medio fluvial hacia Cartagena y Barranquilla, se cuenta con un gran potencial de integración de la subregión con el país y el mundo, ya que conectaría directamente con los tres principales puertos del país. Este último aspecto y su posición geoestratégica en el centro del país convierten a la subregión en un centro estratégico desde el punto de vista económico, comercial, financiero y de servicios.

En contraparte, pese a las ventajas comparativas que se perciben para la subregión, algunos actores institucionales sostienen que actualmente es imposible gestionar en la escala regional pues hay un afán por cumplir lo planteado en los planes de desarrollo que impide pensar más allá del municipio. Asimismo, se considera que la pandemia representó una pausa importante en la región y en todo el país que retrasó lo planteado en estos instrumentos de planificación.

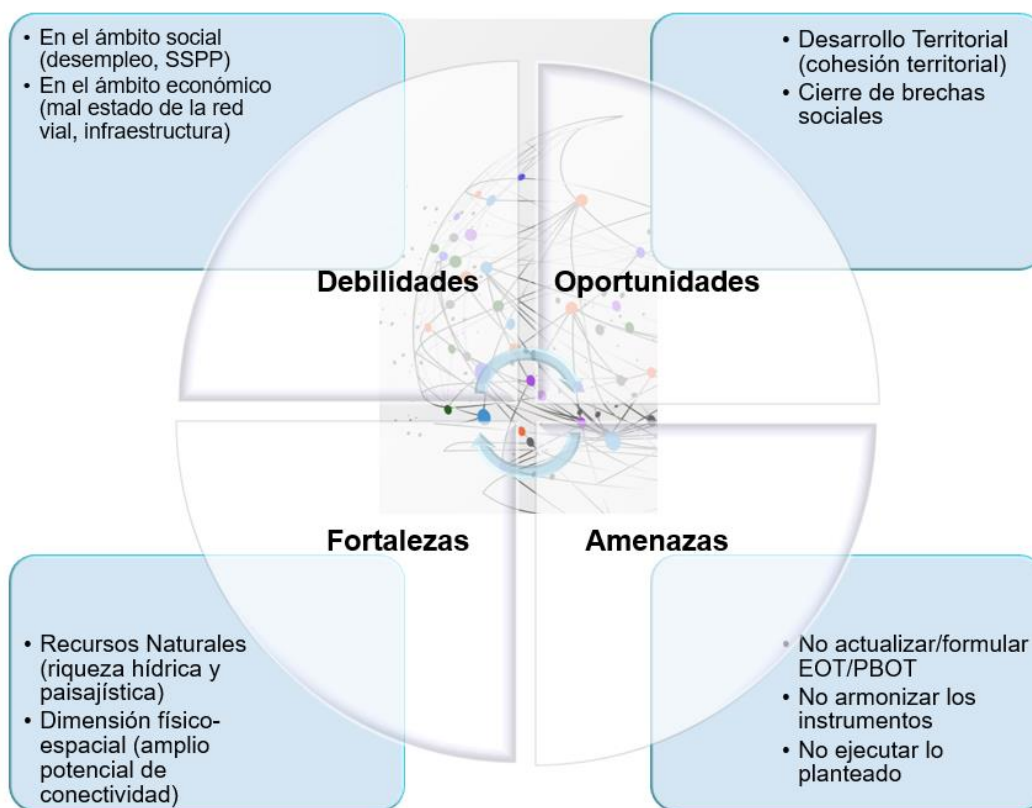
El gran potencial de integración física-espacial que posee la subregión es un factor de relevancia si se considera en prospectiva la actualización y formulación de instrumentos, así como el planteamiento de programas y proyectos armonizados que busquen la cohesión y el desarrollo territorial y, con ello, el cierre de brechas y la disminución de los desequilibrios territoriales que hoy se evidencian en el territorio.

## **4.2 Principales problemáticas entre el sector urbano y rural de la subregión**

En términos generales, las principales problemáticas identificadas por los actores sociales e institucionales y que afectan a los habitantes del Magdalena caldense son, de un lado, el mal estado de la red vial secundaria y terciaria, especialmente, en los municipios de Norcasia, Samaná y Victoria y, de otro, el desempleo en La Dorada, Samaná y Norcasia.

En cuanto a diferencias en términos de calidad de vida, infraestructura y servicios públicos entre los sectores urbano y rural de sus municipios, la mayoría coincide en que las diferencias son significativas y que la balanza tiende a beneficiar a las áreas urbanas, esto se explica de manera general en las debilidades y amenazas expresadas en la matriz DOFA (Ilustración 9) y el desarrollo del subcapítulo.

**Ilustración 9.** Matriz DOFA según análisis de expectativas de desarrollo de los actores



**Fuente:** Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas.

En la ilustración 9 se consolidan las principales ideas que surgen a partir del análisis de instrumentos y la consulta de expectativas de desarrollo con los actores sociales e institucionales. Se identifica la existencia de problemáticas traducidas en la matriz como amenazas y debilidades que pueden solucionarse mediante el aprovechamiento de fortalezas y oportunidades que posee la subregión.

En el ámbito social se reconoce que las diferencias entre zonas urbanas y rurales son bastantes. Se destaca que en infraestructura estas son muy marcadas, sin dejar de mencionar el acceso a servicios públicos domiciliarios como gas, acueducto potabilizado y alcantarillado a los que solo se tiene acceso en el casco urbano.

Mientras que el acceso a energía eléctrica sí ha sido impulsado en todo el territorio, ya que se estima que más del 90% de la población cuenta con este servicio. Sin embargo, los servicios en el área rural son nulos, en el campo no se conoce el agua potable, las pocas veredas que tienen acueducto solamente pueden contar con su conducción, no con tratamiento ni mucho menos potabilidad.

En este mismo aspecto los corregimientos de Samaná, San Diego y Florencia son administrados por juntas propias mientras en el caso urbano lo hace Empocaldas y el alcantarillado en las zonas rurales es inexistente. La confrontación entre zonas urbanas y rurales es evidente pues cuando no es que hay ausencia del servicio de agua, la calidad no es comparable en su prestación y acceso. Esta condición permea el desenvolvimiento de las actividades del agro y dificulta el acceso al mejoramiento de técnicas en este sector.

En La Dorada el tema de servicios públicos, especialmente el agua potable, es una gran problemática debido a que la fuente abastecedora para el municipio es el río Guarinó, el cual es muy turbio, razón por la cual constantemente las plantas de tratamiento se averían y son intermitentes, cuando estas dejan de funcionar se debe recurrir al río Magdalena que, por conocimiento general, no tiene las mejores condiciones para el consumo humano a la altura de La Dorada.

Adicionalmente, se menciona que la calidad más que la posibilidad de acceso a bienes y servicios públicos como la educación y la salud son otras de las grandes problemáticas. Para el caso de Norcasia, además del acceso a servicios públicos, se resalta el tema de equipamientos, especialmente, educativos en las zonas rurales, pues se percibe que en unos casos no existe la infraestructura necesaria y en otros se encuentra en mal estado.

Estas percepciones sobre el acceso a bienes y servicios públicos son coherentes con la caracterización presentada en el capítulo dos. Según el PNUD (2011), las desigualdades entre áreas urbanas y rurales conllevan a tensiones e inestabilidad social, cuando por ejemplo no se cuenta con las mismas condiciones de acceso a servicios básicos como salud y educación, se perpetúa el debilitamiento de las capacidades de lo rural y el crecimiento paulatino de las brechas, por ello, la política pública debe enfocarse en reconocer estas diferencias y reducirlas.

Por su parte, para el caso de Victoria, la población urbana y rural guarda proporciones muy similares, lo que demuestra un indicador muy alto de desigualdad en el municipio. Allí los intentos por llevar infraestructura y servicios al área rural han sido insuficientes por temas de costos, quizá lo que se puede rescatar es el acceso a educación, del cual se considera que hay acceso e infraestructura de manera general, incluso muchas veces desde las zonas urbanas buscan acceso en los planteles rurales.

Mientras tanto, en temas de vivienda también se perciben amplias diferencias, destacándose que los proyectos destinados al mejoramiento de vivienda con entidades públicas se realizan en su mayoría en la zona urbana y en menor medida en la zona rural. Los niveles de pobreza extrema son muy altos, la infraestructura física se encuentra muy deteriorada, los servicios públicos se prestan de manera intermitente y con muchas falencias, el espacio público es deficiente con niveles muy bajos de cobertura. Por lo que, en resumen y conclusión, los niveles de calidad de vida para la mayoría de doradenses son muy bajos.

Contrario al caso de Victoria en cuanto a proporción de población urbano y rural, el secretario de planeación de La Dorada destaca que la distribución de población es muy desigual, La Dorada concentra aproximadamente el 95% de su población en el área urbana. Aunque percibe que la cobertura de servicios es alta, la ciudad no tiene una segmentación importante en términos de estratos socioeconómicos, por ello afirma que la calidad de vida es equiparable entre los sectores urbano y rural. No obstante, los equipamientos de salud, aunque se vieron colapsados durante la pandemia, cuentan con buena disponibilidad y atención no solo para el municipio sino para la región.

De otro lado, la percepción de Edward Machado del Centro de Investigación CIIAS de La Dorada es que hay una concentración de tierras muy marcada en el área rural, con grandes haciendas de un lado y, de otro lado, minifundios que sostienen familias de escasos recursos.

Otro tema relevante en La Dorada es la necesidad de generar una cultura en torno al río, ya que no se ha solucionado ni se vislumbra una solución cercana, con esto es muy difícil satisfacer las necesidades que aquejan a la población. Sin embargo, en los instrumentos se ha planteado solventar esta problemática incentivando la cultura del río<sup>16</sup>, aprovechando su potencial natural y paisajístico y alrededor de esto impulsar su desarrollo turístico de cara a una planificación sostenible en donde se involucren todos los elementos del territorio.

Adicional a lo anterior, tanto el secretario de planeación como el alcalde del municipio de La Dorada coinciden en que el principal problema que aqueja a la población es el desempleo, sumado a una alta tasa de informalidad, ya que, pese al dinamismo del comercio, no se están generando más de dos empleos directos en cada establecimiento.

Otras fuentes de empleo son la administración municipal, la base aérea y la cárcel Doña Juana; sin embargo, se reconoce que son insuficientes y la mayoría de la población sobrevive con una actividad económica informal. Mientras tanto, el alcalde plantea que en el actual escenario de post pandemia las tasas de desempleo se dispararon, destacando además que hay una cultura del facilismo que no ha permitido que se aprovechen los recursos y el entorno que tiene la región para emprender.

Esta problemática del desempleo se ve reforzada en la medida en que las fuentes de empleo siguen viéndose reducidas a los escasos empleos en el sector público y no en el surgimiento y fortalecimiento de actividades económicas que colateralmente pueden generar sectores como el del turismo y la agricultura. Otro

---

<sup>16</sup> Según Zuleta (2016), la cultura del río o del agua “implica conocer su ritmo, sus cambios y lo que esto implica, sus deidades que ayudan a explicar estos cambios a veces repentinos y otras veces esperados. Ahora el ritmo de la vida de un pueblo o del río que ha muerto con la contaminación y los megaproyectos les roba el espíritu” (p. 4).

de los problemas que enfrenta el municipio es la formalización de la propiedad de las viviendas en condición de riesgo y el importante porcentaje de déficit de vivienda.

En Norcasia y Samaná coinciden en que el tema del empleo y la falta de ingresos es una de las principales problemáticas en sus municipios, destacándose, además, que a partir de esta problemática subyace la migración de población joven a las ciudades, dadas las escasas oportunidades tanto de educación superior como de fuentes de empleo. Adicionalmente, esta problemática del empleo surge por la dificultad de acceder a empleo digno y por las dificultades que representa en Colombia emprender un proyecto personal, pues esto se ve condicionado por los recursos que se requieren para ello.

En el ámbito de desarrollo económico, desde la perspectiva de los actores sociales se percibe que una de las principales limitaciones para integrar a la subregión está relacionada con el mal estado de las vías, se considera que superando esta limitación se lograría una verdadera integración comercial; condición que se intensifica dadas las condiciones climáticas de la zona lo que ocasiona derrumbes y el deterioro de las vías.

En Norcasia se considera que esta es una de las principales limitaciones para generar una verdadera integración social y económica en el territorio, pues mejorando el tema de la interconectividad se lograría un mayor flujo comercial que permitiría potencializar este sector y el abastecimiento mismo de los municipios.

Esto requiere de especial atención ya que vincula las dos actividades productivas que jalonan la economía de los municipios, la agricultura y el turismo en su mayoría. Frente a esto surgen algunas dudas: ¿Por qué sigue siendo esta una problemática latente en la subregión, si como se conoció en el anterior capítulo los esfuerzos tanto en los instrumentos de planificación municipales como departamentales siempre se han planteado más y mejores vías? ¿Los instrumentos no se ejecutan a cabalidad o los recursos son insuficientes?

En Victoria se evidencia una problemática muy marcada en el tema vial, este es un municipio de 507 km<sup>2</sup> y la atención de las vías es muy compleja, ya que en más

200 km de vías terciarias el departamento tiene responsabilidad de algunos tramos, pero estos no atienden a las necesidades y se le releva al gobierno local la responsabilidad; aunado a esto, la época de lluvias ha complejizado aún más el asunto y la maquinaria no da abasto para la atención requerida. De igual forma, habitantes de Norcasia y de La Dorada consideran el tema de las vías como una de las principales problemáticas en sus municipios actualmente.

Adicional a lo anterior, otra de las grandes limitaciones está relacionada con los recursos económicos, pues, aunque hay muchas ideas y propuestas en el ámbito regional se ven estancadas desde el ámbito económico, en especial desde Victoria y Samaná, pues desde La Dorada no se percibe el interés por fortalecer la subregión pese a tener mayor capacidad económica, de ahí que quizá no sea atractivo asociarse con municipios con mayores necesidades en todos los aspectos.

Aquí puede resaltarse que municipios de Categoría VI como lo son Samaná, Victoria y Norcasia no tienen la capacidad financiera para implementar proyectos ambiciosos en la escala subregional, por tanto, subyace la necesidad de gestionar programas y proyectos en esta escala para poder gestar los apalancamientos necesarios con la gobernación y la Nación y así generar un verdadero impacto en el sector **económico** y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Por otra parte, en Norcasia se percibe un individualismo muy marcado desde el sector turístico ya que las agencias no han logrado trabajar en alianza pese al esfuerzo que se realiza desde COTUNOR para que las agencias y el sector turístico en general se fortalezcan y dinamicen el sector.

Por último, una de las principales problemáticas que destacan los actores en el municipio de Victoria y Samaná se relaciona con la innovación y la tecnificación agroempresarial que aún no se está consolidando. Se considera que no hay medios de producción efectivos pues no se ha logrado agregar valor a los productos, el gran potencial de estos está en el sector agropecuario y la escasa tecnificación<sup>17</sup> está limitando la falta de empleo y ralentizando la dinamización de la economía;

---

<sup>17</sup> Transformación de productos del sector primario.

todo esto teniendo en cuenta las, ya mencionadas, ventajas de la posición geográfica de la subregión y, en su conjunto, las potencialidades de la subregión.

Desde el ámbito ambiental, es de resaltar que para el caso de La Dorada los minifundistas se localizan en áreas muy desfavorables: en zonas de riesgo, con altos índices de inundación, teniendo en cuenta además que La Dorada se localiza sobre un acuífero, de allí que por naturaleza los niveles freáticos sean muy altos y en épocas de lluvia las inundaciones sean inminentes.

También se asientan sobre áreas de interés ambiental, zonas abandonadas o con algún tipo de conflicto fiscal por extinción de dominio. Más allá del tema de déficit que se mencionó antes, se debe destacar que en el municipio de La Dorada no existen áreas para la expansión y las que están determinadas en el PBOT se traslapan con humedales.

A partir de esto, surgen algunos interrogantes: ¿Por qué siendo este un instrumento vigente, se presentan este tipo de irregularidades? ¿Hay intereses particulares que lo permiten? ¿Por qué la corporación ambiental aprobó estas determinantes? Al respecto, es importante mencionar que no es suficiente tener un instrumento actualizado si no está formulado de acuerdo con las necesidades y el bien común de sus habitantes, hay que priorizar las necesidades colectivas y dejar de lado intereses particulares que terminan por afectar la calidad de vida de la comunidad en general.

Por su parte, en las zonas veredales, tal como se mencionaba antes, no se cuenta con alcantarillado por lo que la disposición de aguas servidas a cuerpos de agua es muy común y tampoco se cuenta con sistemas de riego. Los problemas de desertificación, asociados al cambio climático, también son considerables, aunado a la silvicultura urbana que se ha dejado de lado, lo que genera las altas temperaturas que se registran en cascos urbanos, las calles tienden a ser un problema sin mitigación alguna. De esta manera, se considera que el cambio climático es una gran problemática, teniendo en cuenta que en épocas de lluvias se evidencian muchos problemas relacionados con el riesgo de desastres por derrumbes, deslizamientos de tierra e inundaciones que terminan por afectar la conectividad y la producción agropecuaria, mientras en épocas de sequías son los

incendios forestales y la limitación en el acceso al agua con recortes en el suministro.

Desde el ámbito político-administrativo, otra de las limitaciones que se destacan tanto por actores sociales como institucionales son las relacionadas con diferencias de orden político e ideológico. Según algunos entrevistados esta es una limitante que no se debe desconocer dado que la región vive en constante rivalidad en la disputa por el poder administrativo, se reconoce que, aunque hay esfuerzos de cooperación estos siguen siendo insuficientes para la generación de alianzas y proyectos conjuntos. Se hace referencia a la falta de voluntad política pues cada mandatario busca el beneficio desde su perspectiva municipal, además, desde los gobiernos nacional y departamental no se ha pensado en la planificación y gestión para fortalecer a la subregión. Asimismo, existen diferencias políticas desde el nivel departamental hacia el municipal que ha ocasionado una centralización económica en la que cada alcalde se ve obligado a buscar apoyo en el gobierno central. Todas estas diferencias políticas afectan las posibilidades de articulación en un contexto en el que el conflicto armado en esta zona del país ha sido superado y ya no es concebido como una limitante desde todos los aspectos: físicos, sociales y económicos.

Adicional a lo anterior, se considera que hay tres problemáticas sustanciales a las que se les debe prestar especial atención desde el ámbito político: la capacidad geopolítica, la poca memoria institucional y la inmediatez de los gobiernos.

El alcalde de La Dorada, Cesar Arturo, resalta que los gobiernos han tenido visiones cortoplacistas, de allí que su municipio presente problemáticas asociadas a la infraestructura, “hay mucho caos, mucha desinformación, todas estas situaciones conllevan a ineficiencias que afectan el desarrollo del municipio” (Alzate, 2022).

Respecto al tema inmobiliario, el alcalde afirma que no se ha avanzado y que adicionalmente el PBOT y las obras previstas no se han implementado por la falta de continuidad de las propuestas de cada gobierno. Un panorama similar se vive respecto a planes maestros, al respecto el alcalde comenta que uno básico como

lo es el de acueducto y alcantarillado ni siquiera existe, los temas de infraestructura y desarrollo no están planteados en los instrumentos.

### **4.3 Soluciones a las problemáticas y ventajas de gestión en la escala subregional**

Los actores institucionales y sociales prevén diversas soluciones para las problemáticas que identifican en sus territorios. Desde el ámbito social, una de las soluciones que se plantean está relacionada con el déficit de vivienda en La Dorada, con la valoración del bien inmueble; teniendo en cuenta que el municipio no tiene la capacidad económica de resolver la problemática por sí solo se debe contar con el apoyo de la gobernación y la nación. En ese sentido es que se considera que el problema de la vivienda no es un problema de la administración sino de la Nación y es un problema estructural de fondo.

El actual alcalde de La Dorada considera que, frente al desempleo, inicialmente se debe considerar una solución estructural con inversión en el sector educativo, así como un proyecto educativo y de vida que genere proyectos e impactos reales en la población.

En Norcasia se plantea que el campo es uno de los grandes sectores que pueden ayudar a dinamizar la economía del municipio, no obstante, es necesario cambiar esa cultura que se tiene de producir lo mismo, pues en la medida que se diversifique la producción agropecuaria se pueden generar mayores oportunidades tanto para el municipio como para la subregión.

Contrastando este planteamiento con la teorización del capítulo 1, es posible inferir que, en definitiva, el territorio es una construcción social que no se debe limitar al área geográfica y que la interacción entre actores y relaciones entre ámbitos generan las dimensiones culturales, económicas, políticas, institucionales y, por supuesto, sociales; todo esto es lo que da sentido y significado al territorio.

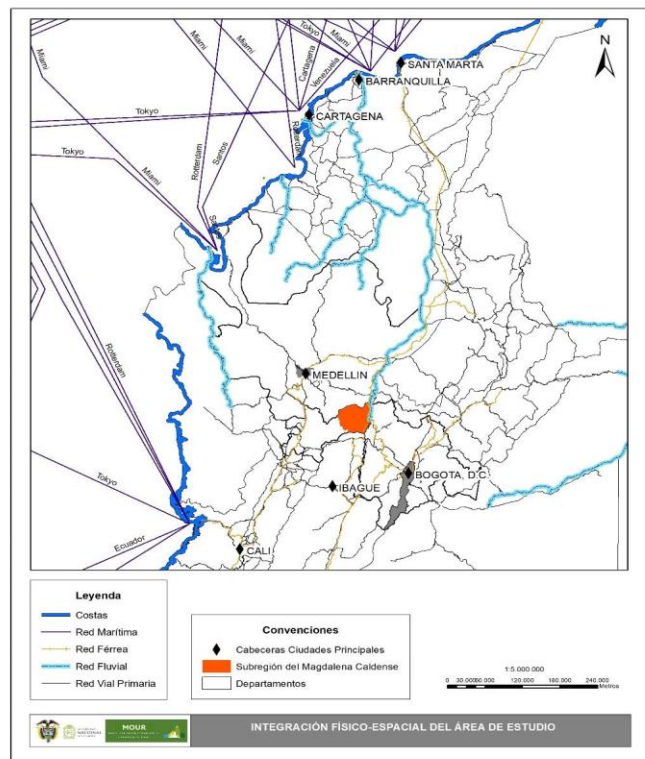
El secretario de agricultura de Samaná coincide en que el desempleo en su municipio se puede combatir a través de proyectos productivos relacionados con

el sector agrícola y pecuario, así como desde el sector turístico con la generación de empleo directo e indirecto.

Por su parte, en Victoria y Samaná se considera que es necesario impulsar el emprendimiento empresarial y agroempresarial, de manera tal que se dinamicen las fuentes de ingreso en los municipios y las personas no sigan dependiendo de los empleos públicos.

También se debe trabajar por fortalecer los encadenamientos comerciales mientras se fortalecen las cadenas productivas, teniendo en cuenta que son municipios que tienen la capacidad de abastecer y el privilegio de estar localizados estratégicamente en el centro del país, relativamente cerca de las grandes vías de interconexión nacional para el abastecimiento de ciudades como Ibagué, Bogotá y Medellín; también tienen cómo expandir su capacidad a zonas costeras aprovechando los medios fluviales y férreos tal como se evidencia en el Mapa 10.

**Mapa 10.** Integración físico-espacial de la subregión del Magdalena Caldense



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del IGAC.

Por lo tanto, tal como se teorizó a partir de lo planteado por el DNP, se debe fomentar el enfoque territorial en las políticas de desarrollo rural, teniendo en cuenta y reconociendo una ruralidad diferenciada, a los habitantes como actores y gestores de su propio desarrollo, el desarrollo como un proceso integral con inclusión no solo social sino productiva y, además, un desarrollo competitivo, pero a su vez ambientalmente sostenible.

Desde el ámbito económico se plantea de manera general resolver el mal estado de la malla vial, esto primordialmente requiere de inversión económica, pues, aunque se plantee en los instrumentos sin inversión es muy poco lo que se puede lograr. Desde la inversión se vislumbra un futuro prometedor para la subregión, en el que se piense en el turismo y el agro como las fuerzas impulsoras del crecimiento económico que se quiere en el municipio, especialmente, con el tema de vías que beneficia a los dos sectores y, en general, al mejoramiento en la calidad de vida.

De todas formas, se debe poner especial atención a la inversión destinada a proyectos que no son coherentes con las necesidades que vive la población. Para el caso puntual de Norcasia, se destaca la reciente construcción del parque principal que requirió de una inversión que casi alcanza los 2.000 millones de pesos, cuando una reestructuración del parque existente era suficiente.

Por otro lado, el estudio de prefactibilidad del teleférico en la vereda Planes Mirador, teniendo en cuenta que es una vereda muy pequeña y que desde el sector turístico actualmente solo hay gran afluencia de turistas en fines de semana con puentes festivos, por lo que los gastos por estudios, construcción y mantenimiento serían insostenibles para el municipio.

El actual secretario de planeación de La Dorada también considera que desde la inversión se pueden fomentar mayores oportunidades y mejorar las condiciones de vida de los doradenses, aumentando la infraestructura, con la activación del corredor férreo y, con ello, las potencialidades del municipio, incluso aunando esfuerzos para atraer la inversión privada, de manera tal que se dinamice la economía.

Relacionado con los medios de producción efectivos con los que no se cuenta actualmente, se podrían considerar los medios de transferencia de conocimientos, capacitaciones, así como brindar herramientas al campesinado de manera que se logre dar un valor agregado a los productos, aunque esto está directamente relacionado con la inversión al sector.

Frente a la problemática del cambio climático, se considera que es primordial hacer un buen uso de los planes de ordenamiento territorial y, para los municipios que están en etapa de actualización, considerar las respectivas determinantes de riesgo, pues respetando estas delimitaciones es que se evitan desastres y pérdidas humanas. Asimismo, se deben considerar, en los casos puntuales que lo amerite, la priorización en puntos críticos para obras de gestión de riesgo y, finalmente, preparar a los habitantes frente al cambio climático en general, con predios y cultivos más amigables con el medio ambiente, dejar de ampliar la frontera agrícola, evitar la deforestación y prepararse para afrontar fenómenos ambientales, a la vez, recuperar las áreas de interés ambiental y el uso de energías renovables, así como el uso eficiente de recursos, especialmente, el del agua.

Desde el ámbito político-administrativo en Norcasia y La Dorada se comparte la idea de la gestión de líderes sociales y políticos sin importar los colores políticos, pues consideran que si se trabajara más en equipo por un bien común no se dejarían de lado aspectos verdaderamente importantes para el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Por último, frente a la problemática de expansión urbana de La Dorada, Edward Machado considera que hay una necesidad de definir los lineamientos técnicos de expansión, toda vez que cada administración llega a plantear nuevos planes parciales en diferentes zonas sin guardar continuidad a la gestión de cada administración. De allí parte la importancia y relevancia de definir un modelo de ordenamiento territorial que, además, evite el volteo de tierras en provecho de que la tierra urbana está mucho más valorizada que la rural.

En términos generales, como se mencionó antes, las ventajas comparativas de conectividad de la subregión se evidencian con la espacialización del Mapa 8, de integración espacial posible desde la subregión hacia el resto del país en los

diferentes medios y, tal como se definía con Harvey en el capítulo 1, lo que es imprescindible es la búsqueda de formas de organización espacial donde se maximicen las perspectivas y potencialidades de las regiones menos favorecidas, como es el caso de la subregión del Magdalena Caldense pese a su ubicación geográfica, esto mediante la inversión regional y el apalancamiento de iniciativas que acorten distancias y eviten obstáculos de toda índole.

## **5. Capítulo V: Lineamientos estratégicos generales en el marco del ordenamiento urbano regional**

El ordenamiento urbano-regional permite organizar el espacio de una manera más eficiente y sostenible y se basa en la idea de que la planificación y el desarrollo urbano deben estar coordinados a nivel regional para lograr un mayor bienestar para todos los habitantes.

Desde el ordenamiento urbano-regional, y con base en la información expuesta en los capítulos anteriores, en el presente capítulo se establecen algunos lineamientos estratégicos que pueden contribuir al desarrollo de la subregión del Magdalena Caldense y a la superación de las brechas y los desequilibrios territoriales existentes entre las zonas rurales y urbanas, así como entre los diferentes municipios que integran la subregión.

Es preciso tener en cuenta que la posible implementación de estos lineamientos debe considerar las dinámicas preexistentes en el territorio, específicamente alineadas a la planificación regional, además que las políticas, programas y proyectos deben comprender la complejidad de todas las dimensiones en su conjunto y, tener en cuenta las necesidades y aspiraciones de todos los habitantes bajo la premisa del bien común.

En la subregión del Magdalena Caldense se establecen áreas en el ámbito social, económico, ambiental y de gobernanza que, debido a su importancia y singularidad, requieren de una atención especial por parte del Estado y del gobierno en todas sus escalas, con miras a la protección, conservación y

aprovechamiento de los recursos naturales existentes, así como el desarrollo de las actividades económicas y sociales que dinamizan el territorio y que mejoran la calidad de vida de todos sus habitantes.

Si bien es claro que es competencia de los gobiernos (en todas sus escalas) la formulación de políticas de desarrollo territorial en diálogo y concertación con los diferentes actores sociales presentes en las regiones, el ejercicio que se incluye a continuación tiene un carácter fundamentalmente académico y busca delinear algunas propuestas en torno a las dimensiones socioeconómica, ambiental y de gobernanza.

## **5.1 Dimensión social**

El propósito de la dimensión social del ordenamiento urbano regional es mejorar la calidad de vida de las personas que viven y trabajan en el territorio, asegurando un equilibrio entre el desarrollo urbano y el rural.

Para este TFM, desde la dimensión social se considera el abordaje de tres aspectos principales relacionados, primordialmente, con el mejoramiento de la calidad de vida en torno al acceso a bienes y servicios públicos, salud y educación para toda la población. Aunque considerando un enfoque integral para el desarrollo urbano regional que integre los aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales, entre ellos vivienda y empleo. Todos deben colaborar estrechamente en la planificación y el desarrollo de las ciudades y municipios y, para ello, se requiere, especialmente, de políticas y programas urbano-rurales integrales que aborden las problemáticas asociadas a la desigualdad, cierre de brechas y el desarrollo territorial de manera coordinada.

Desde el ámbito social, se requiere de especial atención en términos de acceso a salud y educación, este aunque es un tema de política social universal basada en derechos fundamentales y a los que poblaciones vulnerables han sido excluidos de manera sistemática, por tanto, la atención a estos servicios sociales se vuelve una tarea urgente y se considera, deben tener un cambio estructural con propuestas en prospectiva de descentralización del nodo consolidado en La

Dorada, y plantearse en los demás municipios nodos de atención, con hospitales de mayor complejidad donde se pueda atender a sus propios habitantes. Esto sería beneficioso especialmente para los habitantes de las áreas rurales que ante cualquier calamidad no sólo requieren el desplazamiento hasta las cabeceras urbanas sino hacia otras ciudades que presten el servicio, para el caso de la subregión hacia La Dorada, Honda, Ibagué o incluso Bogotá y Manizales.

Sin embargo, se reconoce que, en el corto y mediano plazo, como propuestas que se enfocan en resolver emergencias, las alternativas seguirán vinculadas a la prestación desde el nodo de servicios consolidado en La Dorada para el caso de la subregión. De manera general, se considera que para revertir dichas problemáticas es necesario, por un lado, distribuir equitativamente los servicios y equipamientos y aumentar la tributación local y, además, que recursos provenientes de regalías o ahorros financieros deben invertirse en la consolidación de procesos de integración en la búsqueda de cierres de brechas regionales y, por tanto, de la disminución de los desequilibrios territoriales.

En términos de educación podría pensarse en una solución similar a la antes planteada: considerar en prospectiva la formación superior en los municipios e incluso impulsar la educación con énfasis en sus potencialidades relacionadas con el sector agropecuario, el ambiente y el turismo.

Es bien sabido que el acceso a la educación actualmente no solo está vinculado con tener o no acceso a un cupo para la educación pública sino con la capacidad que tienen las familias de costear el alojamiento, el transporte y, en general, la calidad de vida en ciudades principales que rompen sus tradicionales formas de vida lejos de municipios rurales.

Estas dos propuestas hacen parte de la apuesta de tener acceso a servicios sociales básicos y derechos constitucionales para el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

El acceso a servicios públicos es una de las problemáticas ampliamente identificadas desde el ámbito social y está fuertemente ligada a la desactualización de los instrumentos de planificación, como EOT y PBOT, que no definen

adecuadamente el perímetro urbano y, por tanto, la provisión de servicios públicos llega a ser deficiente sin la definición de una cota de servicios que cubija a toda la población. Complementario a esta propuesta, se propone un programa de potabilización de agua en los municipios con niveles más altos de pobreza, que de acuerdo con la Tabla 3. Porcentaje de NBI son los municipios de Norcasia y Victoria.

En este sentido, debe considerarse desde el corto plazo y teniendo en cuenta los cambios de administración en el 2023, es decir, ha de contemplarse en las agendas municipales la actualización paulatina de estos instrumentos de planificación territorial con miras no solo al planteamiento de soluciones desde la dimensión social, sino ambiental, económica y físico-espacial, con la idea de cohesionar soluciones para la subregión.

En torno a lineamientos en el ámbito social, enfocado a problemáticas como el desempleo, sin lugar a duda, se debe fomentar la generación de empleo considerando las dinámicas de los sectores económicos que impulsen las economías de sus municipios, la producción agrícola y pecuaria, el turismo agrícola y de naturaleza y todos los empleos indirectos que estas actividades puedan generar.

Esta propuesta, en conjunto con educación gratuita y de calidad, sería un gran avance en cuanto a cierre de brechas. No obstante, y tal como se consignó en el capítulo anterior, esta es una problemática que requiere de soluciones estructurales de largo alcance y muy ligada al acceso a educación, a la estructuración de emprendimientos y proyectos productivos y de turismo que permitan dinamizar la economía en conjunto con el campo, el cual ha sido un sector subestimado por años, pero que en la región representa un gran potencial en diversas áreas.

En cuanto a la vivienda también se reconoce que se requiere de soluciones estructurales, ya que los municipios no poseen la capacidad financiera para subsanar el déficit existente, adicional a los proyectos de mejoramiento tanto en zonas urbanas como rurales, por lo que es necesario gestionar inversión desde la gobernación y la nación para el fortalecimiento de la vivienda digna en la región.

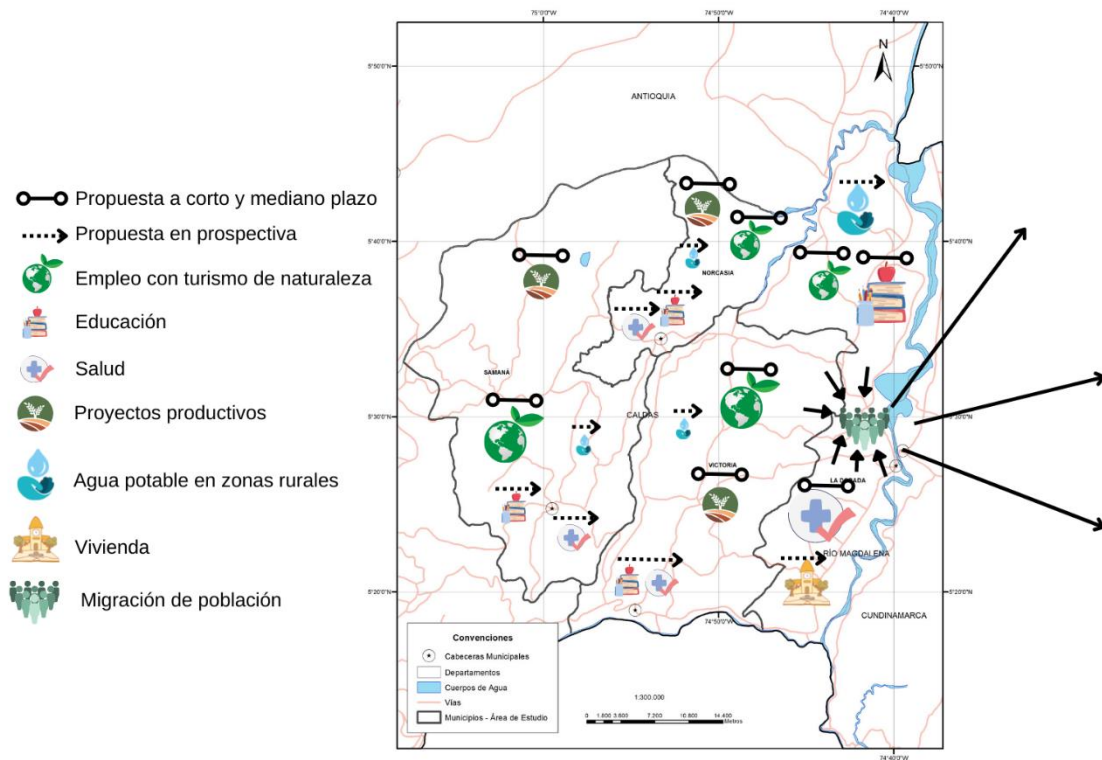
Cabe resaltar que en el Gobierno de Duque se puso en marcha el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural en el marco de la Política Pública de Vivienda de Interés Social Rural, esto dada la necesidad de disminuir el déficit cualitativo y cuantitativo de la vivienda rural en Colombia y de esta manera reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida en los hogares rurales con una solución oportuna de vivienda digna, no obstante, en la primera fase del programa los municipios caldenses beneficiados fueron Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio y Supía, por lo que quedó abierta la posibilidad de que los alcaldes municipales de los demás municipios, entre ellos los de la subregión del Magdalena Caldense se sumen a la iniciativa desde el ámbito subregional para presentar propuestas y disminuir el déficit de vivienda que hoy aqueja a la subregión (Gobierno de Caldas, 2020).

La continuidad de este tipo de políticas en el nuevo Gobierno Petro garantizaría el beneficio a hogares vulnerables de las zonas rurales en el país que, para el caso específico de la subregión, mantiene indicadores de pobreza y pobreza extrema considerablemente negativos y específicamente déficit de acceso a vivienda que repercuten en su calidad de vida.

También, se busca priorizar particularmente a grupos vulnerables como madres cabeza de hogar, madres comunitarias, personas en condición de discapacidad, adultos mayores, niños, miembros de comunidades étnicas, población víctima del conflicto armado y excombatientes en proceso de reincorporación, lo que representaría un gran avance en términos de mejoramiento de calidad de vida y cierre de brechas sociales en el escenario actual de la subregión, según los datos de Necesidades Básicas Insatisfechas consignados en la Tabla 3 y su priorización en este tipo de proyectos de iniciativa desde el gobierno central para la superación de la pobreza y el déficit habitacional, que en este caso específico muestra cifras preocupante en cuanto a déficit de vivienda y hacinamiento para el municipio de Norcasia.

En la Ilustración 10 se destacan los principales lineamientos para la dimensión:

**Ilustración 10. Corema con lineamientos generales en el ámbito social**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de los instrumentos<sup>18</sup>, los insumos del IGAC y las entrevistas realizadas.

El planteamiento de lineamientos para el ámbito social involucra propuestas que se pueden desarrollar en el corto y mediano plazo, en todo caso, por su dificultad por complejidad y disponibilidad de recursos, otras se estiman para su ejecución en prospectiva, en el largo plazo.

De esta manera para el corto y mediano plazo se establece que la generación de empleo en el turismo de naturaleza y los proyectos productivos son propuestas

<sup>18</sup> Concejo Municipal de Norcasia, Caldas, 1999; Concejo Municipal de Victoria, Caldas, 1999, - (EOT); Concejo Municipal de Samaná, Caldas, 2004; Concejo Municipal de La Dorada, 2016 - (PBOT); Alcaldía Municipal La Dorada, 2013; Alcaldía Municipal de La Dorada, 2020; Alcaldía Municipal de Norcasia, 2012; Alcaldía Municipal de Norcasia, 2020; Alcaldía Municipal de Samaná, 2016; Alcaldía Municipal de Samaná, 2020; Alcaldía Municipal de Victoria, 2012; Alcaldía Municipal de Victoria, 2016; Alcaldía Municipal de Victoria, 2020; PDM y Gobernación de Caldas, 2016; Gobernación de Caldas, 2020; Gobernación de Caldas, 2013.

pertinentes para municipios como Samaná, Victoria y Norcasia, gracias a su dinámica actual se pueden ejecutar en estos plazos. De igual forma, el acceso a programas sociales en torno al acceso a vivienda digna podría ejecutarse en el corto plazo, si se mantienen proyectos de interés nacional y regional que faciliten la solvencia de este tipo de problemáticas para poblaciones vulnerables.

En cuanto a acceso a bienes y servicios sociales, es una problemática que deberá gestionarse desde el corto plazo, desde las agendas municipales de las nuevas administraciones que serán elegidas en el 2023, aun así, esta será una solución que involucre su consecución completa en el mediano y largo plazo. Por su parte, temas asociados al acceso a salud y educación superior, así como acceso a agua potable podrían considerarse en prospectiva para el largo plazo.

Para el caso de La Dorada, reconociendo que actualmente es un centro administrativo y de servicios sociales, se considera como solución en el corto plazo, el préstamo de los servicios de educación, salud y demás servicios administrativos y, en prospectiva, el acceso a agua potable y de vivienda digna. Asimismo, de manera general, se considera que la migración de población desde los municipios rurales hacia La Dorada y hacia otras ciudades es inminente en la medida que no se atiendan este tipo de necesidades, la calidad de vida empeore y se sigan ampliando las brechas sociales en el territorio.

Es imprescindible buscar la igualdad de derechos con el fin de estructurar un nuevo ciclo de políticas de desarrollo enfocadas en el crecimiento, en el empleo y la sostenibilidad, todas estas orientadas en mejorar condiciones de vida y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, fundamentos para construir un mejor futuro en la subregión.

## **5.2 Dimensión económica**

La dimensión económica es una de las principales consideraciones en el ordenamiento urbano-regional, ya que la forma en que se distribuyen las actividades y recursos económicos afecta directamente la forma en que se organiza el espacio urbano y rural.

El desarrollo económico de una región se ve reflejado en el nivel y calidad de vida de sus habitantes; por lo tanto, el ordenamiento urbano regional debe estar orientado hacia el desarrollo económico sostenible de la región, de manera que se maximicen los beneficios para la población en torno al aprovechamiento efectivo de las dinámicas sociales a las que se dedique cada hogar, ya sea en el ámbito agropecuario, turístico o de servicios.

Desde el turismo, como sector catalizador de la economía, se puede destacar que hay varios programas que los municipios implementan. Sin embargo, la conformación de una asociación municipal o incluso regional puede, por ejemplo, diseñar circuitos turísticos que generen ingresos a los municipios involucrados, esto, teniendo en cuenta que en primer lugar se deben fortalecer las economías locales de modo tal que las dinámicas externas no afecten las debilidades de cada municipio y en conjunto de la subregión; estas capacidades endógenas deben articularse de manera armoniosa en el ámbito exógeno como subregión, de manera que se entienda la complejidad que acarrea funcionar, gestionar y ejecutar como tal.

A la vez, considerar la formulación del Plan Turístico para la subregión del Magdalena Caldense, de modo que se aúnen esfuerzos para la consolidación y fortalecimiento de esta actividad económica en la zona y se involucren además de los actores sociales a los actores institucionales, para generar un impacto real con la destinación de recursos que apalanquen la dinamización del sector mediante la armonización de instrumentos de planificación.

Igualmente, en el sector productivo y agrícola se puede empezar a proyectar la construcción de plantas de transformación de productos agrícolas en la escala regional, para que puedan ser acopiados en un municipio como La Dorada con mejores condiciones de conectividad y ser vendidos a un precio más elevado los productos finales. Asimismo, es importante que en medio de la diversificación que para el sector rural se plantea, se considere un cambio estructural con la formulación de un Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA), esto teniendo en cuenta que en época de crisis con la pandemia y en este escenario

postpandemia se pudo evidenciar que los conglomerados urbanos siguen dependiendo de la ruralidad para alimentarse.

Teniendo en cuenta las ventajas comparativas que representa La Dorada con su interconexión a través de los diferentes medios: terrestre, fluvial y férreo. Todo esto en mejora de las condiciones de comercialización, que actualmente no contemplan este tipo de redes de comercio que beneficie tanto a productores como a distribuidores o consumidores finales y, a su vez, en el fortalecimiento de la conformación de la subregión con proyectos reales de encadenamiento productivo entre los municipios y desde ellos hacia otras ciudades.

Lo anterior, en el entendido de que existe la iniciativa de convertir a La Dorada en despensa agrícola, aprovechando su posición geoestratégica y su potencialidad de conexión, de esta manera se busca incentivar la generación de inversión en los municipios y las apuestas de planificación territorial con visión subregional, con el impulso en la creación y consolidación de una cadena subregional de valor. No obstante, de la mano de esta propuesta debe venir la tecnificación del campo, el surgimiento de emprendimientos agroempresariales y los medios de producción efectivos, quizá mediante inversión económica, pero también a través de la transferencia de conocimientos con educación pública y de calidad y con herramientas para el productor, esto con el impulso de proyectos educativos, como se mencionó en el anterior apartado, y complementando el ciclo de la producción con educación, producción y comercialización desde una misma fuente, evitando así la intermediación que ha desfavorecido al campesino.

En definitiva, en términos de generación de ingresos, el campo es de los grandes sectores que pueden dinamizar la economía; sin embargo, es necesario apostar por la diversificación de la producción agropecuaria más allá de cultivos tradicionales como el aguacate o el cacao y trabajar en proyectos silvopastoriles como alternativa de ganadería sostenible para la subregión, con la diversificación se busca un apoyo para la generación de oportunidades.

Es así como una iniciativa desde el ámbito subregional con el apoyo del gobierno departamental y nacional se propone la formulación de un plan subregional de competitividad e innovación que permita el fortalecimiento de programas y

proyectos en la escala municipal, pero a su vez de su apalancamiento en la escala subregional. Este tipo de iniciativas contribuirán significativamente a la generación de empleo y por tanto a tener un impacto local importante, con el fortalecimiento de fuerzas endógenas en el corto plazo, así como a sofisticar, diversificar y mejorar la canasta de bienes y servicios.

No obstante, en términos económicos hay un problema que se debe subsanar para poder incentivar la dinamización al interior de la subregión y hacia afuera y es el tema de la conectividad vial. No se debe desconocer que el mal estado de vías veredales e intermunicipales golpea fuertemente la dinamización y la integración física fundamental para cohesionar el territorio en todos los ámbitos, para esto, se requiere de inversión económica desde todas las escalas de gobierno de tal manera que las ambiciones en términos económicos y de mejoramiento en la calidad de vida de la subregión sean una realidad.

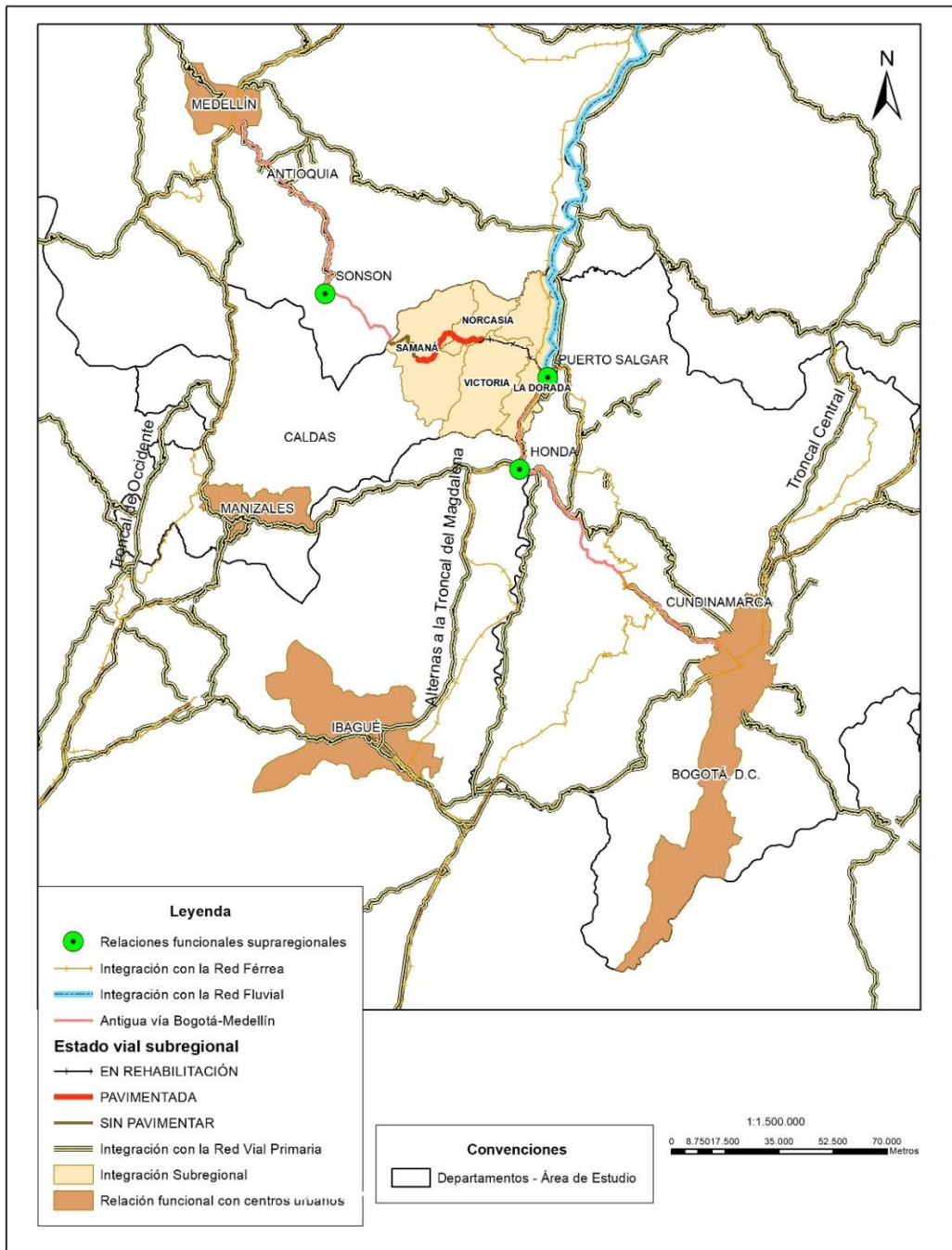
En ese sentido, hay fuentes importantes de financiamiento tal vez inexploradas con los fondos regionales de regalías, que le dan una calificación especial a los proyectos que sean presentados por asociaciones de municipios. También están los Esquemas Asociativos Territoriales que le dan una mayor calificación o peso a la hora de presentar proyectos o iniciativas de fondos nacionales ya sea ministerio, agencia o cooperación internacional.

Todos estos son diferentes fondos de financiación y alternativas a los más comunes, con posibilidad de vinculación a proyectos desde el ámbito económico, pero también social y ambiental para la consolidación de la subregión y la superación de problemáticas de diversa índole a través de estas fuentes de financiamiento.

En el Mapa 11 se consolidan los principales lineamientos en el ámbito económico, destacándose la necesidad latente de rehabilitar los tramos de vía que lo necesiten, mantener los tramos pavimentados e intervenir los que lo requieran con el fin de conectar físicamente a la subregión. A su vez, se considera el fortalecimiento del sector agro y ecoturístico, así como la implementación de proyectos educativos en pro de la tecnificación del campo y de consolidar una subregión próspera, dinámica

y con jalonamiento de sus propios sectores económicos en el ámbito local, regional, nacional e incluso supranacional con la conexión a las costas.

**Mapa 11. Lineamientos generales en el ámbito económico**



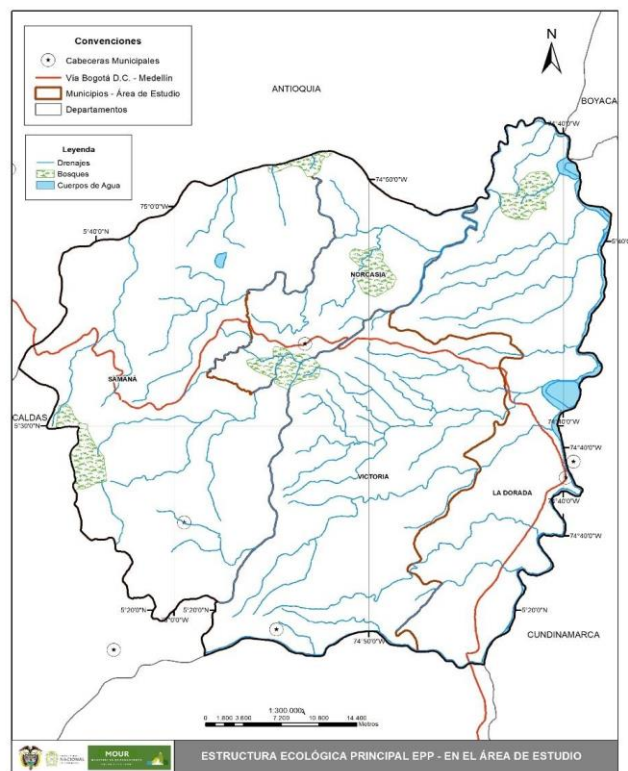
**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del IGAC.

### 5.3 Dimensión ambiental

La dimensión ambiental es un elemento importante en el ordenamiento urbano regional, ya que permite proteger el entorno natural y promover el desarrollo sostenible de las áreas tanto urbanas como rurales. En el marco del ordenamiento urbano regional se debe tener en cuenta la localización de las actividades urbanas en relación con el entorno natural, así como el impacto de éstas sobre el medio ambiente.

El objetivo de esta dimensión debe ser el de lograr un desarrollo urbano-regional integrado que respete el medio ambiente y los recursos naturales. En este contexto, debe incluir el establecimiento de objetivos ambientales urbano-regionales a corto, medio y largo plazo, así como la identificación de las acciones y medidas necesarias para alcanzarlos.

**Mapa 12. Estructura Ecológica Principal en el área de estudio**



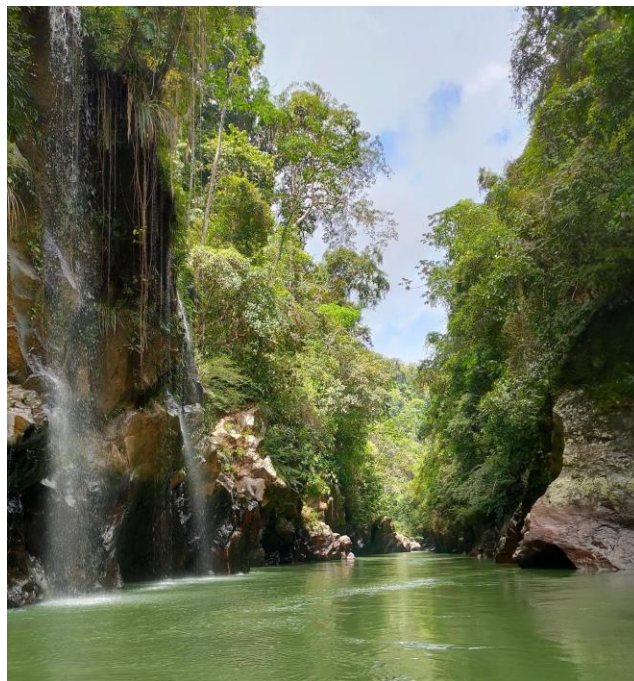
**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del IGAC.

En el Mapa 12 se ponen en evidencia los principales elementos naturales que conforman la Estructura Ecológica Principal de la subregión del Magdalena caldense, principal fuente de dinamización y soporte de sus dos sectores productivos: agricultura y turismo de naturaleza.

La protección y conservación de estos elementos se vislumbra como la clave para el fortalecimiento, no solo de sus ecosistemas y biodiversidad, sino de actividades económicas que se relacionan directamente con su sustento, como el caso del río La Miel (Ilustración 11) que representa el principal afluente sobre el que se desarrollan actividades turísticas en Norcasia y La Dorada.

El fortalecimiento y formulación de programas en pro de la conservación y gestión integral de las cuencas y microcuencas sobre las que se entretujan las principales actividades productivas del sector debe ser un tema de agenda en las diferentes escalas, esto específicamente con planes integrales de ordenamiento y manejo de microcuencas, de manera que se garantice la conservación y el acceso al recurso, así como su uso y disfrute a largo plazo.

**Ilustración 11.** *Cañón del río La Miel, Norcasia Caldas*



**Fuente:** Amaní Travel (2021)

Adicionalmente, es importante identificar los asentamientos en zonas de riesgo, por lo que la actualización y formulación de áreas de riesgo y amenaza en los esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial se hacen nuevamente vitales para salvaguardar la vida humana de los habitantes de la subregión.

Por otro lado, es importante tener en cuenta que las zonas rurales en su generalidad no cuentan con sistemas de acueducto y alcantarillado, lo que se convierte en una amenaza para cuerpos de agua y afluentes con los que se cuenta como fuentes del recurso, pero también como desagües de aguas residuales.

Esta es una realidad que debe ser atendida desde el corto plazo con la formulación de planes de gestión integral de residuos en la escala subregional, pues como bien se expresó en la caracterización, la estructura ecológica principal entreteje este territorio y lo vincula mediante ecosistemas y cuerpos de agua.

Finalmente, en el ámbito ambiental se reconoce la importancia de considerar el cambio climático en los instrumentos de planificación territorial, toda vez que es un fenómeno que afecta desde diversas perspectivas con inundaciones, incendios y termina por afectar no solo la calidad de vida, sino las dinámicas productivas y sociales de los territorios.

Estar preparados al respecto es una necesidad latente, esto mediante la implementación de proyectos educativos, investigación, tecnología e innovación que vaya de la mano con las dinámicas productivas y económicas actuales, en concordancia con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible ODS para la subregión y que permitan de manera sostenible mantener esta dinámica vigente a través del tiempo para las generaciones actuales y futuras y, complementario a esto, contemplar desde cada municipio la formulación de planes de acción para el cambio climático y la variabilidad climática, aunque considerándolos pieza clave para la armonización en los demás instrumentos de planificación.

## 5.4 Marcos de gobernanza

Desde la dimensión físico-espacial en el marco del ordenamiento urbano-regional se establece una serie de elementos que deben considerarse a la hora de estructurar el territorio, tales como los límites físicos y las características naturales del entorno, así como la distribución de la población y las actividades económicas.

En cuanto a los límites físicos, estos pueden ser de diversa índole, como, por ejemplo, los límites naturales establecidos por los ríos o montañas, como ocurre con los municipios de la subregión del Magdalena caldense. Estas características naturales del entorno son importantes a la hora de estructurar el territorio, ya que pueden influir de manera significativa en la manera en que se distribuye la población y se desarrollan las actividades económicas.

Es por lo anterior que la distribución de la población y las actividades económicas también deben tenerse en cuenta a la hora de estructurar el territorio, ya que estos factores pueden influir de manera significativa en la forma en que se distribuyen los recursos.

En este contexto, la dimensión físico-espacial se refiere a la forma en que el territorio está organizado y utilizado, es decir, la forma en que se distribuyen los espacios urbanos y rurales; por tanto, tiene una gran influencia en el funcionamiento de un municipio y en la calidad de vida de sus habitantes.

Por otro lado, pero no menos importante, se ponen de manifiesto las problemáticas asociadas al ámbito político-administrativo, directamente relacionadas con la dimensión físico-espacial, considerando que las diferencias ideológicas políticas terminan por permear el quehacer de los líderes sociales y políticos cuando no hay cooperación para ejecutar programas y proyectos en pro de la población.

Asimismo, se destaca que a esta problemática subyacen otras como la poca capacidad política de los dirigentes, la poca memoria institucional y la inmediatez de los gobiernos, que terminan por permear el desarrollo de programas y proyectos que benefician a los territorios en el ámbito supramunicipal.

En ese sentido, las gestiones y visiones compartidas de desarrollo y futuro deben prevalecer por el bien de toda la comunidad, por el mejoramiento de su calidad de vida y por la prosperidad de los territorios en su generalidad.

Los programas y proyectos en el marco de la gobernanza deberían enfocarse por un lado, en el reconocimiento de las figuras de ordenamiento territorial en sus diferentes escalas, de esta manera los municipios podrían vislumbrar una fuente de apoyo para la resolución de problemáticas a la vez que se ejecutan ejes estratégicos, en primera instancia desde lo subregional y departamental como división política y administrativa básica en el ordenamiento territorial y en segundo lugar, con el reconocimiento de figuras más nuevas y complejas como las regiones administrativas de planificación - RAP, que para el caso puntual de la subregión se verá beneficiada con la puesta en marcha de proyectos viales de impacto regional con la vía del renacimiento, antigua vía Bogotá-Medellín en el marco de la RAP del Agua y la Montaña vinculando a los departamentos de Caldas y Antioquia.

Por último, en términos de relaciones funcionales, es innegable el potencial de relación e interconexión por diferentes medios entre municipios y desde la subregión a nivel nacional.

A partir de esto, la necesidad de solventar problemáticas asociadas al buen gobierno y la interconectividad social y física es un aspecto que requiere inmediatez para lograr los planteamientos en las demás dimensiones y, de manera integral, lograr el cierre de brechas y la cohesión territorial que se plantea, aunque con la consideración, para el mediano y largo plazo, de establecer un plan estratégico subregional de ordenamiento territorial que permita vincular las iniciativas en las diferentes dimensiones planteadas.

**Tabla 12.** *Síntesis de propuestas y lineamientos generales*

<b>Dimensión/ Plazo de ejecución</b>	<b>Corto</b>	<b>Mediano</b>	<b>Largo</b>	<b>Entidades para su ejecución</b>
<b>Marco de gobernanza</b>	Actualización de EOT, PBOT y formulación de POTD			Alcaldías municipales y gobernación

<b>Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Vivienda de Interés Social Rural</li> <li>-Empleo - de acuerdo con dinámicas productivas</li> <li>-Acceso a bienes y servicios sociales (con actualización de EOT y PBOT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Salud - teniendo en cuenta la descentralización del servicio</li> <li>-Educación - con énfasis en potencialidades</li> </ul>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. "E.S.P" CHEC, Aguas de La Miel E.S.P., Ministerio de Salud, Dirección Territorial de Salud de Caldas, Ministerio de Educación
<b>Ambiental</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Actualización y formulación de áreas de riesgo y amenaza</li> <li>-Planes de gestión integral de residuos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Formulación de planes integrales de ordenamiento y manejo de microcuencas</li> <li>-Formulación y puesta en marcha de proyectos educativos, de investigación, tecnología e innovación.</li> <li>-Formulación de planes de acción para el cambio climático</li> </ul>	CORPOCALDAS, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, ISAGEN, Gobernación de Caldas, Centros Educativos (instituciones educativas y universidades públicas y privadas que se vinculen)
<b>Económico</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Sector turístico</li> <li>-Producción agropecuaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Educación desde las dinámicas económicas</li> <li>-Empleo como elemento de la dimensión social y económica</li> </ul>	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Secretarías de Agricultura, ISAGEN S.A E.S.P., CORPOCALDAS, Secretarías de Desarrollo Económico

**Fuente:** Elaboración propia con base en el análisis de los instrumentos<sup>19</sup> y entrevistas realizadas

En la Tabla 12 se dispone una síntesis de los lineamientos generales planteados en el capítulo 5 de este TFM. Se destaca la necesidad de actualizar los instrumentos de planificación territorial y mantenerlo en el corto, mediano y largo plazo en las administraciones correspondiente. Asimismo, la prioridad de llevar a cabo procesos en el corto y mediano plazo dada la necesidad imperiosa de consolidar soluciones en la inmediatez por parte de los gobiernos municipales y

<sup>19</sup> Concejo Municipal de Norcasia, Caldas, 1999; Concejo Municipal de Victoria, Caldas, 1999, - (EOT); Concejo Municipal de Samaná, Caldas, 2004; Concejo Municipal de La Dorada, 2016 - (PBOT); Alcaldía Municipal La Dorada, 2013; Alcaldía Municipal de La Dorada, 2020; Alcaldía Municipal de Norcasia, 2012; Alcaldía Municipal de Norcasia, 2020; Alcaldía Municipal de Samaná, 2016; Alcaldía Municipal de Samaná, 2020; Alcaldía Municipal de Victoria, 2012; Alcaldía Municipal de Victoria, 2016; Alcaldía Municipal de Victoria, 2020; PDM y Gobernación de Caldas, 2016; Gobernación de Caldas, 2020; Gobernación de Caldas, 2013.

---

departamentales entrantes. Mientras que otras apuestas, pese a su necesidad, podrían desarrollarse en prospectiva en el largo plazo, aunque teniendo en cuenta las actuales dinámicas para su posterior ejecución. Por otro lado, se complementa la propuesta con algunas entidades claves para la consecución de estos lineamientos, teniendo en cuenta la necesidad de apoyo no solo económico sino técnico para la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación que ameritan los procesos planteados.

Por último, es importante destacar que en el camino hacia la regionalización se deben superar las miradas unilaterales y más bien fortalecer la integración regional como un impulso de recuperación, donde se tenga en cuenta una nueva mirada de desarrollo, donde los programas y proyectos se logren más rápidamente, con menores costos y con mayor productividad. Se aprovecharía de esta manera las economías de escala en inversión social, de infraestructura, actividades económicas y empleos. Desde este ámbito de escala para la gestión se encontraría una voz más influyente en el planteamiento de soluciones y en el debate de acciones puntuales para toda la población como parte del quehacer en los marcos de gobernanza en el país y en específico de la subregión del Magdalena Caldense.

## **6. Capítulo VI: Conclusiones y recomendaciones**

En el presente capítulo se documentan en dos partes las principales conclusiones del Trabajo Final de Maestría, teniendo en cuenta los objetivos que se plantearon para el desarrollo de este y las recomendaciones que suscitan, especialmente, continuar con la investigación tomando otros referentes para la alternativa a la problemática planteada e incluso retomando esta misma en el escenario de contar con instrumentos de planificación actualizados.

### **6.1 Conclusiones**

Uno de los grandes retos en el marco del desarrollo territorial y, con este, de la ordenación y planificación territorial es lograr la cohesión territorial, en la medida que se acrecientan las brechas rurales-urbanas y la falta de integración y conectividad regional que impiden el desarrollo de los territorios, como es el caso de la subregión del Magdalena caldense.

La subregión del Magdalena Caldense es, indiscutiblemente, un territorio biodiverso que hoy en día dinamiza su economía gracias a la biodiversidad que lo caracteriza, así como a su posición geoestratégica, tal como se evidenció en el análisis de relaciones funcionales. No obstante, existe la necesidad de gestionar entre la comunidad, las administraciones locales y los entes departamentales y nacionales esta oportunidad de crecimiento económico para que se potencie de manera sostenible y se consolide como una oportunidad real de desarrollo territorial.

Es importante señalar las dificultades en el desarrollo de este ejercicio, la información disponible a nivel municipal es muy escasa. La carencia de información a nivel municipal para la subregión puede verse relacionada y reflejada en la planificación de los municipios

y en las condiciones socioeconómicas que configuran la subregión del Magdalena caldense.

En cuanto al cierre de brechas entre los ámbitos urbano y rural los planteamientos desde los instrumentos de planificación para la subregión se quedan en apuestas muy generales, relacionadas, especialmente, con la dimensión social el desarrollo urbanístico, económico y empresarial. Las visiones de desarrollo propuestas no reconocen las sinergias entre el campo y la ciudad, se desconoce el territorio en su integralidad y se limita la posibilidad de un desarrollo en los territorios rurales con todo y sus capacidades y recursos.

Se requiere la actualización de los instrumentos de planificación territorial de los municipios de la subregión y los lineamientos de ordenamiento territorial que el Plan de Ordenamiento Departamental de Caldas debe dar para la subregión, es urgente plantear para los municipios en su dinamismo actual propuestas que comprometan y sean acordes con las estrategias y necesidades para el corto, mediano y largo plazo, ya que no basta con permanecer en la gestión cortoplacista de cada gobierno.

Infortunadamente no fue posible abordarse la totalidad las entrevistas planteadas para actores institucionales y sociales, no obstante, a partir de sus significativos aportes con la información suministrada, se puede concluir que existe la necesidad de crear un organismo que represente y ayude a gestionar desde los gobiernos regional y nacional de manera que la gestión subregional sea representada, la creación de un esquema asociativo subregional que recoja los postulados de la Ley 1454 de 2011 y que sirva de catalizador de iniciativas de las Regiones de Administración y Planeación en las que puede servir de articulado. Toda vez que la subregión propiamente dicha, aunque posee características similares y se reconoce como subregión, no resulta operativa en la práctica porque cada municipio gestiona y busca solucionar sus propias problemáticas de manera aislada, razón por la cual no se ha pensado en soluciones subregionales-supramunicipales en nombre de la subregión del Magdalena caldense.

Otra de las conclusiones que deja la recopilación y análisis de información es que desde la autogestión comunitaria se han logrado y podrían alcanzarse grandes resultados en términos del fortalecimiento del sector turístico, pero para esto debe primar la unión social y política, las alianzas entre cooperativas, entidades y municipios, de manera que se lleve a cabo una gestión articulada y eficiente para dar solución en torno al desarrollo territorial

y al cierre de brechas que se evidencia en estos municipios, mediante la formulación de programas y proyectos compartidos en pro del desarrollo territorial de la subregión.

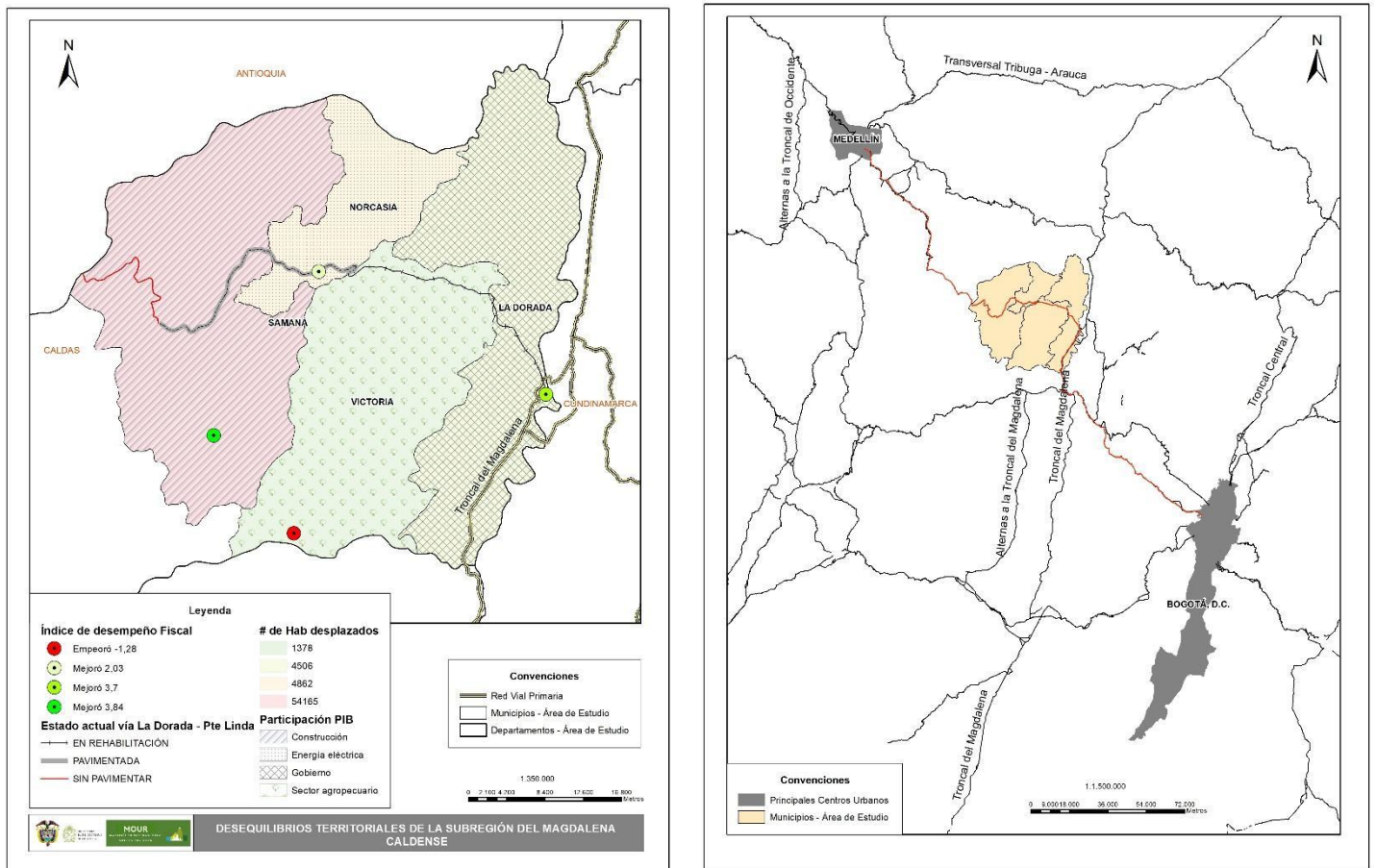
La formulación e implementación de iniciativas conjuntas entre comunidades y administraciones municipales puede contribuir a la superación de debilidades y amenazas en la subregión y avanzar en pro del beneficio de las comunidades. De igual manera, como se ha dicho antes, también se debe buscar la articulación entre municipios, sin afectar su autonomía y liderazgo. De esta manera se consolidaría una subregión con municipios competitivos con crecimiento económico, con integración entre campo y ciudad, y el intercambio de experiencias para lograr un entorno incluyente.

La posición estratégica de la subregión es un aspecto que se ha subestimado. Se debe aprovechar la relación, por ejemplo, con el Tolima mediante el tren en Ambalema, con Bogotá como capital y centro administrativo del país, con Santa Marta mediante el tren y con Barranquilla a través del río Magdalena. Este es un punto muy importante en términos socioeconómicos y ambientales, que puede abrir la puerta al progreso de estos municipios de la subregión. Es necesario superar la visión subregional desde una perspectiva meramente administrativa, aprovechar el potencial existente y hacer realidad el desarrollo y la cohesión territorial en el Magdalena caldense.

En términos generales, los lineamientos planteados se basan en la gestión estructural pero compartida de actores sociales e institucionales, aunque con claras necesidades de inversión en los sectores más afectados como lo son el social y económico que se relacionan directamente con la problemática planteada. Los lineamientos planteados demuestran que existen necesidades por solucionar desde el contexto de políticas públicas nacionales; se resalta, además, que el Sistema General de Participaciones hace décadas atiende inversiones priorizadas en esos lineamientos: Salud, vivienda, educación, SSPP, etc.

Asimismo, en el planteamiento de estos se confirma la necesidad latente de actualizar y formular instrumentos de planificación que estén acordes con las necesidades actuales de los territorios y sobre todo armónicos con los planteamientos desde todos los segmentos.

**Mapa 13. Desequilibrios territoriales de la subregión del Magdalena Caldense**



**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos del IGAC.

A partir del Mapa 13 es posible concluir que la integración física-espacial no es solo una cuestión de distancias, pues la subregión está relativamente muy cerca a ciudades principales como Bogotá y Medellín. Lograr la cohesión territorial desde las dimensiones social, ambiental, económica e incluso política, debería ser el propósito en el mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que en el corto plazo deben atenderse problemáticas particulares que presenta cada municipio en la subregión y que de no plantearse soluciones en sus particularidades se propenderá por la perpetuación no solo de estas sino del aumento de brechas sociales, que en su conjunto afectan a toda la población y el desarrollo territorial de la zona.

## 6.2 Recomendaciones

Con lo anterior, subyacen algunas recomendaciones alrededor del desarrollo del presente TFM, entre ellas, el análisis de conformación de una subregión que sobrepase los límites político administrativos del departamento, la denominada subregión del Magdalena Centro, que involucre un dinamismo adicional con municipios como Honda en el departamento del Tolima y Puerto Salgar en el departamento de Cundinamarca, teniendo en cuenta la relación más estrecha que se puede establecer entre estos con La Dorada con el eje articulador el río Magdalena y todo el Magdalena Medio.

En medio de la sobreposición de figuras de ordenamiento territorial que se evidencia en el Mapa 8, se recomienda ampliar la discusión de este análisis con las implicaciones que han tenido la conformación de estas, y de esta manera, identificar si este tipo de apuestas subregionales han contribuido con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes no solo en el área de estudio y su zona de influencia sino en réplica a las demás regiones administrativas de planificación que se han conformado en el país.

Por otra parte, sería de gran importancia contar de manera más activa con las perspectivas de actores institucionales, de modo que se traduzcan los avances, rezagos y planteamientos de propuestas con mayor exactitud, que se pueda evidenciar de manera más cercana cómo ha sido el avance de las propuestas planteadas en contraste con los demás instrumentos y sus ejecuciones reales en la administración pública y que se vislumbren los análisis en torno a posibilidades reales desde la institucionalidad para la transformación que necesitan los territorios.

Asimismo, y dada la reiterada dificultad de acceso a la información que existe desde las administraciones municipales con datos que deberían ser de libre acceso y consulta, frente al caso puntual de los instrumentos de planificación territorial, se recomienda la consolidación y puesta en marcha de la memoria institucional en cada uno de los municipios de la subregión y en el departamento, esto es sin duda un factor que debe fortalecerse para enriquecer el análisis multitemporal de las dinámicas territoriales y de las problemáticas que aquí se abordan y las demás discusiones que surgen con el planteamiento de este TFM.

Por último, se plantea la continuidad de este análisis en la medida en que los municipios formulen y actualicen sus esquemas y planes básicos de ordenamiento territorial, de manera que la información sea equiparable y comparable con las dinámicas reales y actuales de sus territorios en la multitemporalidad del corto, mediano y largo plazo, con propuestas en prospectiva que permitan trazar la ruta del cambio, del dinamismo y del mejoramiento de vida de todos los habitantes de la subregión del Magdalena Caldense.

## Referencias

Alcaldía Municipal La Dorada. (2013). *Plan básico de Ordenamiento Territorial 2013-2027*.

Alcaldía Municipal de La Dorada. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "La Dorada está en mi corazón"*. Proyecto de Acuerdo.

Alcaldía Municipal de Norcasia. (2012). *Plan Municipal de Desarrollo "Norcasia un municipio para todos" 2012-2015*. Acuerdo 09 del 31 de mayo de 2012.

Alcaldía Municipal de Norcasia. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023 "Construyamos Juntos"*. Acuerdo N° 008-2020.

Alcaldía Municipal de Samaná. (2016). *Plan Municipal de Desarrollo "Tú decides, Samaná Gana" 2016-2019*. Acuerdo N° 09 del 19 mayo de 2016.

Alcaldía Municipal de Samaná. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal "Juntos Hagamos Historia" 2020-2023*. Acuerdo N° 001 del 22 de mayo de 2020.

Alcaldía Municipal de Victoria. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Cumplir es nuestro compromiso"*.

Alcaldía Municipal de Victoria. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal "Victoria Compromiso de Todos" Periodo Constitucional 2016-2019*. Acuerdo 012 de 2016.

Alcaldía Municipal de Victoria. (2020). *Plan de Desarrollo "Una Victoria para creer y crecer"*. Acuerdo N° 005 de 2020.

Alfonso, O. (2014). *Los desequilibrios territoriales en Colombia 1985-2012*. Universidad Externado de Colombia.

Alguero, M. (2021, noviembre 29). Caldas se prepara para ser un multidestino en turismo con planes estratégicos en las subregiones. *La Patria*.

<https://www.lapatria.com/economia/caldas-se-prepara-para-ser-un-multidestino-en-turismo-con-planes-estrategicos-en-las>

Alzate, M. (2012). *Propuesta de determinantes de ordenamiento territorial y desarrollo regional para los municipios de Asooriente*. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Manizales]. Repositorio Autónoma.

Amaní Travel (2021). Cañón del río La Miel.

<https://sw-ke.facebook.com/amanitravelco/posts/3036512263302205/>

Arias, E y Escobar, W. (2014). *Propuesta de integración territorial para la gestión estratégica de la subregión del Magdalena caldense*. [Tesis de Maestría, Universidad Autónoma de Manizales]. Repositorio Autónoma.

Boisier, S. (1988), "Las regiones como espacios socialmente construidos", Revista de la CEPAL, N°35, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia: CEREC.

Buitelaar, R. M., Perico, R. E., Lira, I. S., y Pérez, L. R. (2015). *Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial. Estudios de caso latinoamericanos*. CEPAL.

Cabeza, I. (2015). Cohesión territorial. Organización para reducir los desequilibrios territoriales. *Bitácora Urbano-Territorial*, 25(1), 51-56.

Cámara de Comercio de Manizales por Caldas. (2017). Crecimiento económico subregional en Caldas 2000-2015. *Boletín Económico No. 10*.

[https://www.ccmpec.org.co/ccm/contenidos/291/Crecimiento\\_economico\\_subregional\\_en\\_Caldas\\_2000-2015\\_201710.pdf](https://www.ccmpec.org.co/ccm/contenidos/291/Crecimiento_economico_subregional_en_Caldas_2000-2015_201710.pdf)

Caracol Radio. (2019, junio 26). *Antioquia y Caldas cierran sus brechas a través de pavimentación de vías*. Caracol Radio.

[https://caracol.com.co/emisora/2019/06/26/manizales/1561505548\\_671817.html](https://caracol.com.co/emisora/2019/06/26/manizales/1561505548_671817.html)

Cárdenas, J. y Vallejo, L. (2016). Agricultura y desarrollo rural en Colombia 2011-2013: una aproximación. *Apuntes del CENES*, 35(62), 87-123.

Carvajal, J. y Noguera, A. (2018). El ordenamiento del territorio urbano y rural: imperativo para garantizar igualdad en los territorios. Universidad Externado de Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (20), 455-463.

<https://doi.org/10.18601/21452946.n20.16>

CNES/Airbus. (2021). *Imágenes satelitales de las cabeceras urbanas*. [Imagen satelital]. Google Earth Pro.

Concejo Municipal de La Dorada. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal "Haciendo La Diferencia" para la vigencia 2012 - 2015*". Acuerdo 011 de 2012.

Concejo Municipal de La Dorada. (2016). *Plan de Desarrollo para el municipio de La Dorada 2016-2019 "Vive La Dorada"*. Acuerdo 008 de 2016.

Concejo Municipal de Norcasia, Caldas. (1999). *Esquema de Ordenamiento Territorial 1999-2009 ¡Un norte con proyección hacia el futuro!*

Concejo Municipal de Samaná, Caldas. (2004). *Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Samaná Caldas*.

Concejo Municipal de Victoria, Caldas. (1999). *ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (1999 - 2007)*.

Consejo Privado de Competitividad. (2018). Índice Departamental de Competitividad. ISBN: 978-958-98481-4-2 Copyright © 2018 Sexta edición, Impreso en Bogotá D.C, el 31 de octubre de 2018 por Zetta Comunicadores.

Consejo Privado de Competitividad. (2019). Índice Departamental de Competitividad. ISBN 978-958-98481-4-2 Copyright © 2019 Séptima edición, impreso en Bogotá D.C. el 12 de noviembre de 2019 por Panamericana Formas e Impresos S.A

Consejo Privado de Competitividad. (2020-2021). Índice Departamental de Competitividad. ISBN 978-958-98481-4-2 Copyright © 2021 Octava edición, impreso en Bogotá D.C. el 18 de febrero de 2021 por Zetta Comunicadores

Consejo Privado de Competitividad. (2022). Índice Departamental de Competitividad. ISBN 978-958-98481-4-2 Copyright © 2022 Novena edición, Bogotá D.C.

[https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC\\_ICD\\_2022-V5.pdf](https://compite.com.co/wp-content/uploads/2022/04/CPC_ICD_2022-V5.pdf)

CORPOCALDAS. (2020a). PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031. Diagnóstico.

CORPOCALDAS. (2020b). PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031. *ANEXO XI SECTORES ECONÓMICOS Y GESTIÓN AMBIENTAL.*

CORPOCALDAS. (2020c). PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031. *ANEXO II GENERALIDADES DEL DEPARTAMENTO DE CALDAS.*

CORPOCALDAS. (2020d). PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031. *ANEXO VI BIODIVERSIDAD Y SERVICIOS ECOSISTÉMICOS. PLAN DE GESTIÓN AMBIENTAL REGIONAL 2020-2031.*

CORPOCALDAS. (2020e). PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional 2020-2031. *ANEXO V RECURSO HÍDRICO.*

COTELCO. (s.f.). *Nuestros proyectos.*

<https://cotelcocaldas.com/proyectos/>

DANE. (1993). *Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 1993. Bogotá*

DANE. (2005). *Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2005. Bogotá*

DANE. (2015). *Producto Interno Bruto por departamento. Series retrogradadas. Bogotá D.C.*

DANE. (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018. Bogotá D.C.*

DANE. (2019). *Población ocupada por actividad económica en 2019, según la Clasificación Industrial Uniforme adaptada para Colombia (CIIU REV 4 A.C.)*. Bogotá.

Decreto 2372 de 2010. Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. 1 de julio de 2010.

DNP. (2014). *Misión para la transformación del campo. Saldar la deuda histórica con el campo*. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo.

DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*.

DNP. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible Grupo de Estudios Territoriales, 15 de Junio de 2015

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20\(tipolog%C3%ADas\)%2023.pdf?Web](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20(tipolog%C3%ADas)%2023.pdf?Web)

DNP. (2018). Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC), 2018.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/IndiceDepartamentalInnovacionColombia2018.pdf>

DNP. (2019-2021). *Visor de Desempeño Fiscal*.

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-fiscal.aspx>

DNP. (2021). *Índice Departamental de Innovación para Colombia*. Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología.

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/IDIC/2021/IDIC\\_2021\\_documento.pdf?utm\\_source=Web&utm\\_medium=Link](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/IDIC/2021/IDIC_2021_documento.pdf?utm_source=Web&utm_medium=Link)

Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la A.G.E.*, 46, 11-32.

Ferrer, J. (2005). Competitividad Sistémica: Niveles analíticos para el fortalecimiento de sectores de actividad económica. *Revista de Ciencias Sociales*, 11(1), 149-166.  
[http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-95182005000100010&lng=es&tlng=es](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-95182005000100010&lng=es&tlng=es).

FIP. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. *Serie Notas Estratégicas N. 5*.

FND (2021). Federación Nacional de Departamentos. Antioquia y Caldas crean la RAP del Agua y la Montaña. Prensa FND 11-11-2021

<https://www.fnd.org.co/sala-de-prensa/sala-de-prensa/4917-antioquia-y-caldas-crean-la-rap-del-agua-y-la-monta%C3%B1a.html>

Gobernación de Caldas. (2016). *Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 "Territorio de oportunidades"*. Ordenanza No. 781 de Julio 5 de 2016.

Gobernación de Caldas. (2017, septiembre 28). *Origen Caldas logró reconocimiento como estrategia para cerrar brechas económicas*.  
<https://caldas.gov.co/index.php/prensa/noticias/3774-origen-caldas-logro-reconocimiento-como-estrategia-para-cerrar-brechas-economicas>

Gobernación de Caldas. (2020, octubre 30). *Origen Caldas comienza a cerrar las brechas digitales y de bioseguridad en el sector agroindustrial*.  
<https://caldas.gov.co/index.php/prensa/noticias-gobernacion/noticias/9439-origen-caldas-comienza-a-cerrar-las-brechas-digitales-y-de-bioseguridad-en-el-sector-agroindustrial>

Gobernación de Caldas. (2020). *Plan de Desarrollo 2020-2023 "Unidos es Posible. Primero La Gente"*. Ordenanza 875 de 2020.

Gobernación de Caldas. (2013). *Plan de Desarrollo Departamental 2013-2015 "En la ruta de la prosperidad"*. Ordenanza 723.

Gobierno de Caldas. (2017, agosto 5). *Economía de Caldas*. <https://caldas.gov.co/index.php/portfolio-2/informacion-general/economia>

Gobierno de Caldas (2020, noviembre 14), El programa vivienda social para el campo llega a los municipios de Caldas.

<https://caldas.gov.co/index.php/prensa/noticias-gobernacion/noticias/9544-el-programa-vivienda-social-para-el-campo-llega-a-los-municipios-de-caldas>

Harvey, D. (1977). *Urbanismo y desigualdad social*. Edward Arnold Publishers Ltd.

INVÍAS. (2016). *Red Vial Nacional de Carreteras*. <https://inviasopendata-invias.opendata.arcgis.com/>

La Patria. (2020, abril 22). El Magdalena Caldense piensa cómo reactivarse en su economía y cómo fortalecer el sector salud. *La Patria*.

<https://www.lapatria.com/economia/el-magdalena-caldense-piensa-como-reactivarse-en-su-economia-y-como-fortalecer-el-sector>

Maxar Technologies y CNES/Airbus (2021). *Imagen satelital cabecera municipal de La Dorada*. [Imagen satelital]. Google Earth Pro.

Molano, M. (Ed). (2019). *Librillo 70. Manifiesto rural por un pacto de la ciudad con el campo: un compromiso con el desarrollo rural y territorial*. Universidad de la Salle. Librillos institucionales. 1.

[https://doi.org/10.19052/1900-2335\\_70](https://doi.org/10.19052/1900-2335_70)

Moreno, A. y Vinuesa, J. (2009). Desequilibrios y reequilibrios intrametropolitanos: principios de evaluación y metodología de análisis. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XLI (160), 233-262.

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75924>

Navia, P., Zimmerman, M. & Sassen, S. (2004). *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo [des] orden mundial*. Siglo Veintiuno.

Palacios, M. (2020, septiembre 6). El 88 % de los municipios de Colombia tienen el POT desactualizado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Instituto de Estudios Urbanos - IEU*.

<http://ieu.unal.edu.co/medios/noticias-del-ieu/item/el-88-de-los-municipios-de-colombia-tienen-el-pot-desactualizado-ministerio-de-vivienda-ciudad-y-territorio>

PNUD. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*.

RAP del Eje Cafetero (2021). Plan Estratégico Regional 2021-2033 Una estrategia para la reactivación económica, la recuperación social y la sostenibilidad ambiental de la Región RAP Eje Cafetero – Cuatro departamentos 100 municipios.

[https://ejecafeterorap.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/PER-2\\_compressed.pdf](https://ejecafeterorap.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/PER-2_compressed.pdf)

Rendón, J. y Gutiérrez, S. (2019). Brechas urbano-rurales. Las desigualdades rurales en Colombia. *Revista de la Universidad de La Salle*, 82, 13-36.

<https://ciencia.lasalle.edu.co/cgi/viewcontent.cgi?article=2288&context=ruls>

Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz*. Penguin Random House.

Reynaud, A. (1981). *Société, espace et justice*. Presses Universitaires de France.

Singer, P. (1998). Economía política da urbanização. *Editora Contexto*.

Siso C., y Mac-Quhae, R. (2018). Desigualdad Territorial en Venezuela. Una aproximación a través de indicadores socioeconómicos. *Terra. Nueva Etapa*, 34(55), 119-136.

[http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_terr/article/view/15226](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_terr/article/view/15226)

Tamayo, C. (2021). *Diagnóstico del estado actual de los atractivos turísticos de naturaleza en los municipios de la subregión del Magdalena caldense*. Cámara de Comercio de La Dorada <https://www.camaradorada.org.co/inventario-turistico-del-magdalena-caldense/>

Trinca, D. (2013). Justicia social...justicia territorial: ¿Un dilema sin resolver en Venezuela? *Perspectiva Geográfica*, 18(1), 117-140.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5626883>

Unidad de Víctimas. (2021, enero 1). *Cifras RNI - Red Nacional de Información*. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

UPRA. (2016). *Lineamientos para el Ordenamiento Territorial Rural Agropecuario I. Contexto para la planificación, gestión del desarrollo y ordenamiento territorial agropecuario*. upra.gov.co

Villanueva, J. (2019, marzo 11). Que la vía llegue hasta el renacimiento. *La Patria*. <https://colombiacheck.com/especiales/los-numeros-del-posconflicto/que-la-llegue-hasta-el-renacimiento>

Zoido, F., Pedregal, B., Pita, M., Torres, F. y Fernández, A. (2009). *Medición del desarrollo territorial en las escalas de detalle. Aplicación a Andalucía*. Publicaciones de la Universitat de València.

Zuleta, I. (2016). Culturas de río en riesgo de extinción. *Revista Semillas*. <https://semillas.org.co/es/revista/culturas-de-r-2>