



# *Propuesta de integración territorial para la gestión estratégica de la subregión del Magdalena caldense*

*Erwin Arias Betancur  
Wilder Iberson Escobar Ortiz*

*Director  
Jahir Rodríguez Rodríguez*



*Universidad Autónoma de Manizales*  
*Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio*  
*Cohorte IV.*

***Propuesta de integración territorial para la  
gestión estratégica de la subregión del  
Magdalena Caldense***

*Trabajo para optar al título de magíster en Desarrollo Regional y  
Planificación del Territorio*

*Estudiantes*

**ERWIN ARIAS BETANCUR  
WILDER ÍBERSON ESCOBAR ORTIZ**

*Director*

**JAHÍR RODRÍGUEZ RODRIGUEZ**

*Manizales, octubre, 2 de 2014*

Dedico este trabajo a mi esposa Yulieh Susana y a mi hijo Matías. Su comprensión y su apoyo incondicional fueron la motivación permanente para poder culminar esta meta.

Este trabajo está dedicado, además, a todos los habitantes de la sub región del Magdalena Caldense, gente trabajadora, aguerrida y soñadora que vislumbra un futuro resplandeciente en la unidad regional superando las décadas de amargura y soledad de los tiempos difíciles.

Wilder Íberson Escobar Ortiz

**Dedicatoria:**

A mis hijos: Valeria y Carlos Andrés que son mi principal  
motivación,

A mis padres por ser los mejores Maestros,

Y a mis hermanos por el apoyo incondicional.

**Agradecimientos:**

A los ciudadanos de La Dorada que me dieron la oportunidad de  
ser Alcalde Municipal;

A los Municipios del Magdalena Centro que son la génesis de este  
trabajo.

A la UAM y al profesor Jahir Rodríguez Rodríguez por ser el guía  
espiritual y Director de esta tesis.

**Erwin Arias Betancur**

## Tabla de contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>9</b>
Justificación .....	11
Pregunta .....	13
Objetivos.....	13
<i>General</i> .....	13
<i>Específicos</i> .....	13
<b>1 Contexto regional .....</b>	<b>15</b>
1.1 Localización.....	16
1.2 Dimensiones del desarrollo .....	17
1.2.1 <i>Dimensión Ambiental</i> .....	18
1.2.2 <i>Dimensión Físico-espacial</i> .....	25
1.2.3 <i>La Dorada</i> .....	25
1.2.4 <i>Norcasia</i> .....	28
1.2.5 <i>Samaná</i> .....	31
1.2.6 <i>Victoria</i> .....	33
1.3 Lectura de los Planes de Ordenamiento Territorial .....	35
1.3.2 <i>Norcasia</i> .....	38
1.3.3 <i>Dimensión económica de los municipios de la región</i> .....	62
1.3.4 <i>Dimensión Sociocultural de los municipios de la región</i> .....	69
1.3.5 <i>Dimensión político-institucional de los municipios de la subregión</i> .....	75
1.4 Referentes de procesos de asociatividad territorial en Colombia .....	82
<b>2 Contexto normativo .....</b>	<b>84</b>
2.1 Referencias normativas.....	84
2.1.1 <i>Constitución Política de Colombia</i> .....	84
2.1.2 <i>Política Nacional</i> .....	85
2.1.3 <i>Régimen Municipal</i> .....	86
2.1.4 <i>Plan Nacional de desarrollo</i> .....	87
2.1.5 <i>Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, 1454 de 2012</i> .....	89
2.1.6 <i>Contratos-Plan</i> .....	97
2.1.7 <i>Sistema General de Regalías SGR</i> .....	98
2.1.8 <i>Asociaciones Público Privadas APP</i> .....	107
2.1.9 <i>Política Departamental. Plan de Desarrollo Departamental 2013-2015</i> .....	107
2.1.10 <i>Planes de desarrollo municipal 2012-2015</i> .....	109
2.1.11 <i>El Magdalena Centro</i> .....	113
2.1.12 <i>Del Magdalena Caldense al Magdalena Centro</i> .....	114
<b>3 Marco Teórico .....</b>	<b>116</b>
3.1 Sobre el concepto de desarrollo humano.....	116
3.1.1 <i>Sobre el concepto de Desarrollo Sostenible</i> .....	122
3.1.2 <i>La Sostenibilidad Ambiental</i> .....	127
3.1.3 <i>La Sostenibilidad Social</i> .....	128

3.1.4	<i>La Sostenibilidad Territorial</i> .....	129
3.2	Desarrollo y ordenamiento territorial.....	131
3.2.1	<i>Relación desarrollo–territorio</i> .....	131
3.2.2	<i>Asociación territorial</i> .....	138
<b>4</b>	<b>Metodología</b> .....	<b>141</b>
4.1	Tipo de la investigación.....	141
4.2	Técnicas.....	143
4.3	Instrumentos.....	144
4.3.1	<i>Evaluación territorial</i> .....	144
4.3.2	<i>Lluvia de ideas / talleres</i> .....	144
4.3.3	<i>Entrevistas</i> .....	145
4.3.4	<i>Preguntas estructuradas</i> .....	145
<b>5</b>	<b>Resultados</b> .....	<b>146</b>
5.1	Análisis y sistematización de la información.....	146
5.1.1	<i>Memoria de la integración regional</i> .....	146
5.1.2	<i>Dificultades - desencanto</i> .....	149
5.1.3	<i>Necesidad y esperanza</i> .....	150
5.1.4	<i>Características generales de la región</i> .....	155
5.1.5	<i>Aportes y necesidades de cada municipio</i> .....	158
5.1.6	<i>Mecanismos de integración</i> .....	162
5.1.7	<i>Posibilidades actuales</i> .....	163
5.1.8	<i>Funciones y características de la articulación (Visión de territorio – cultura)</i> .....	173
5.2	Proyectos posibles.....	183
<b>6</b>	<b>Formulación de la propuesta</b> .....	<b>187</b>
6.1	Región de Planificación y Gestión del Magdalena Caldense.....	189
6.2	Proyectos de Interés Regional.....	190
6.2.1	<i>Dimensión Ambiental</i> .....	190
6.2.2	<i>Dimensión Físico-Espacial</i> .....	192
6.2.3	<i>Dimensión Económico-productiva</i> .....	194
6.2.4	<i>Dimensión Socio-Cultural</i> .....	195
6.2.5	<i>Dimensión Político-administrativa</i> .....	198
	<b>Conclusiones y recomendaciones</b> .....	<b>200</b>
	Conclusiones.....	200
	Recomendaciones.....	201
	<b>Trabajos citados</b> .....	<b>203</b>
	<b>Anexos</b> .....	<b>211</b>
	Anexo 1. Matriz de problemáticas/soluciones.....	211
	Anexo 2. Entrevista estructurada proceso de integración regional en el Magdalena Caldense.....	213
	Anexo 3. Códigos entrevistas.....	214

## ***Lista de tablas***

Tabla 1. Clasificación de los centros poblados de La Dorada.....	28
Tabla 2. Clasificación de los Centros Poblados de Norcasia.....	31
Tabla 3. Clasificación de los Centros Poblados de Samaná.....	33
Tabla 4. Clasificación de los Centros Poblados de Victoria .....	34
Tabla 5. Proporción de población con NBI en julio de 2010 .....	38
Tabla 6. Población Censo 1985 y tasa de crecimiento exponencial 1985-1993 (por mil) .....	70
Tabla 7. Población Censo 1993 y tasa de crecimiento exponencial 1993-2005 (por mil) .....	70
Tabla 8. Población Censo 2005 .....	70
Tabla 9. Información demográfica de La Dorada .....	72
Tabla 10. Información demográfica de Norcasia .....	73
Tabla 11. Información demográfica de Samaná .....	74
Tabla 12. Información demográfica de Victoria.....	75
Tabla 13. Número de personas desplazadas, según municipio expulsor o receptor, por sexo con cohorte a marzo de 2009.....	76
Tabla 14. Índices de intensidad de desplazamiento (IID) e índice de presión de desplazamiento (IPD, según municipios a marzo 31 de 2009 .....	76
Tabla 15. Participación electoral.....	77
Tabla 16. Índice de Desarrollo Integral.....	78
Tabla 17. Participación electoral.....	79
Tabla 18. Índice de Desarrollo Integral.....	79
Tabla 19. Participación electoral.....	80
Tabla 20. Índice de Desarrollo Integral de Samaná .....	80
Tabla 21. Participación electoral en Victoria.....	81
Tabla 22. Índice de Desarrollo Integral de Victoria.....	81
Tabla 23. Principales eventos internacionales sobre el medio ambiente .....	122
Tabla 24 Técnicas-instrumentos de la investigación.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Tabla 25. Priorización de proyectos para la Región de Planificación y Gestión.....	185

## ***Lista de ilustraciones***

Ilustración 1. Encabezado del acuerdo del POT de La Dorada .....	36
Ilustración 2. Encabezado del acuerdo del POT de Norcasia.....	39
Ilustración 3. Encabezado del acuerdo del POT de Samaná.....	48
Ilustración 4. LOOT-Instrumento para el desarrollo territorial .....	94
Ilustración 5. LOOT: Opciones Esquemas Asociativos según Entidad Territorial.....	95
Ilustración 6. El desarrollo regional como elemento central.....	108

Ilustración 7. Desarrollo Sostenible.....	127
Ilustración 8. Sostenibilidad territorial.....	131
Ilustración 9. Investigación Crítico-Social .....	142
Ilustración 10. Modelo Propuesta para la Gestión Estratégica Asociada.....	188

### ***Lista de gráficas***

Gráfica 1. Establecimientos según actividad en La Dorada .....	63
Gráfica 2. Establecimientos según escala de personas ocupadas en La Dorada.....	63
Gráfica 3. Establecimientos según escala de personal por actividad económica.....	64
Gráfica 4. Establecimientos según actividad en Norcasia.....	65
Gráfica 5. Establecimientos según escala de personas ocupadas en Norcasia .....	65
Gráfica 6. Establecimientos según escala de personal por actividad económica .....	66
Gráfica 7. Establecimientos según actividad en Samaná.....	67
Gráfica 8. Establecimientos según escala de personas ocupadas en Samaná .....	67
Gráfica 9. Establecimientos según escala de personal por actividad económica .....	68
Gráfica 10. Establecimientos según actividad en Victoria.....	68
Gráfica 11. Establecimientos según escala de personas ocupadas en Victoria.....	69
Gráfica 12. Establecimientos en escala de personal por actividad económica.....	69

### ***Lista de mapas***

Mapa 1. Subregión del Magdalena Caldense .....	17
Mapa 2. Entes territoriales en la cuenca Magdalena-Cauca .....	19
Mapa 3. Municipio de La Dorada .....	22
Mapa 4. Municipio de Norcasia.....	23
Mapa 5. Municipio de Samaná.....	24
Mapa 6. Municipio de Victoria .....	25
Mapa 7. Casco urbano municipio de La Dorada .....	27
Mapa 8. División administrativa de Norcasia.....	29
Mapa 9. Casco urbano Municipio de Norcasia .....	30
Mapa 10. Casco urbano Municipio de Samaná.....	31
Mapa 11. Casco urbano Municipio de Victoria .....	34
Mapa 12. Ubicación del municipio de La Dorada.....	35
Mapa 13. Ubicación del municipio de Norcasia .....	39
Mapa 14. Ubicación del municipio de Samaná .....	48
Mapa 15. Ubicación del municipio de La Victoria .....	56

# *Introducción*

El presente trabajo investigativo se propone formular una propuesta de integración territorial con el propósito de canalizar los esfuerzos que los diferentes entes político-administrativos realizan por separado, para gestionar el desarrollo territorial y articular la gestión pública, en el marco de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para Todos” (Ley 1450, 2011),

La investigación propone la creación de una Región de Planificación y Gestión, RPG, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (Ley 1454, 2011), integrada por los municipios de La Dorada, Samaná, Norcasia y Victoria.

La apuesta modernizadora del actual Gobierno Nacional se ha propuesto transformar el país con “más empleo, menos pobreza y más seguridad”. Para ello, está dotando a los municipios y los departamentos con las herramientas constitucionalmente asignadas para impulsar el desarrollo que, durante muchos años, no fueron reglamentadas y que son el verdadero impulso a la descentralización. Como uno de los desafíos más relevantes del Plan de Desarrollo Nacional:

El enfoque regional [de Desarrollo] busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional (DNP, 2011, pág. 24).

Este nuevo enfoque de desarrollo, propuesto e impulsado por el gobierno central, implica que todos los entes político-administrativos deben adelantar procesos de asociatividad, siguiendo las herramientas que ofrecen las normas vigentes en ordenamiento territorial, especialmente la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, para canalizar esfuerzos y gestionar recursos en los diferentes niveles de gobierno, especialmente en el marco del nuevo Sistema General de Regalías SGR (Acto Legislativo 005, 2011) (Ley 1530, 2012).

Este documento es fruto de un esfuerzo académico y político - institucional en el que se conjugan visiones de desarrollo para la región del Magdalena Caldense, con el ánimo de diseñar una propuesta posible de asociación e integración territorial en esta sub-región del departamento.

El proyecto se concibió como una estrategia para aplicar a la región del Magdalena Centro, zona del país que agrupa alrededor de veintiséis municipios de cinco departamentos (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca y Tolima). Sin embargo, por las dificultades de manejar escenarios político-administrativos diferentes, se decidió adelantar el trabajo solo en cuatro municipios de esta región, los cuales se encuentran en un mismo departamento.

El documento inicia con una contextualización del área de estudio, a continuación se expone el marco conceptual y teórico de análisis, luego se presenta la metodología utilizada durante la investigación, lo que permite adelantar el proceso de recopilación informativa o trabajo de campo y la sistematización de la información de acuerdo con las variables definidas en el marco teórico. En seguida, se analizan los resultados y, finalmente, se formula la propuesta de asociatividad aplicable en esta subregión.

Durante el proceso investigativo, se realizó un análisis del contexto (diagnóstico), en el que se presenta un conjunto de reflexiones teóricas que permiten entender estas dinámicas. Se hizo también una lectura crítica de los procesos y los conflictos y, finalmente, se desarrolla la propuesta de asociatividad para incorporarla a los procesos

de planificación físico-espacial y que pueda ejecutarse en el transcurso del período constitucional de gobierno de mandatarios locales 2012-2015. Esta elaboración teórica, analítica y política pretende optimizar la gestión de las administraciones municipales, haciendo uso de las nuevas herramientas que ha dispuesto el Gobierno Nacional a través de los cambios en la legislación, encaminados a materializar el “Enfoque de Desarrollo Regional” propuesto en el Plan de Desarrollo Nacional, para convertir a Colombia en una “País de Regiones”.

### ***Justificación***

El principal reto para constituir la región del Magdalena Centro mediante la gestión estratégica asociada es romper con los paradigmas geográficos regionales imperantes. En términos geográficos y administrativos, la región del Magdalena Centro no existe. El valle del río Magdalena se suele dividir en Alto, Medio y Bajo. El primero comprende la región entre el nacimiento del río en el Macizo Colombiano y los rápidos de Honda; el Magdalena Medio se ubica entre los rápidos de Honda y el Río Viejo en el sur de Bolívar; y el Bajo Magdalena se ubica entre el sur de Bolívar y la desembocadura en el Caribe. En esta forma, la región que se quiere constituir se ubica al norte del Magdalena Alto y el sur del Magdalena Medio.

Otro reto para la conformación de la región son las visiones encontradas y las posturas políticas de los dirigentes municipales y departamentales, que obstaculizan la integración por la vieja práctica de los centralismos municipales que chocan con la sinergia regional. Estos dirigentes piensan el desarrollo en términos solo locales y no dimensionan la región, proponen la competencia y no la complementariedad.

Un modelo de gestión estratégica asociada en la subregión del Magdalena Caldense pretende ser el primer modelo exitoso de asociatividad real en la naciente región del Magdalena Centro. Esta pretensión implica en primer lugar el trabajo conjunto entre los cuatro municipios del departamento, para constituir en conjunto un polo de desarrollo

que se proyecte hacia una región policéntrica, en la que se vinculen otros municipios vecinos, para trabajar en la construcción y la consolidación de redes de complementariedad, sinergia, innovación, comunicación y conocimiento.

La gestión estratégica asociada se adopta como una propuesta de trabajo conjunto entre diferentes entes políticos y administrativos para potencializar el desarrollo territorial. Se busca impulsar esta forma de cooperación para crear condiciones que eleven el nivel de vida de los habitantes, unificar las visiones de ciudad y de desarrollo, integrar los mecanismos de investigación y planificación y dar lugar a verdaderos impactos en los problemas más agudos de los municipios.

El trabajo asociado, con criterios de gobierno comunes, planes regionales de inversión, que priorice proyectos y ejecute adecuadamente los presupuestos permitiría ganar confianza en las gestiones asociadas, y lograr que los entes gubernamentales y la empresa privada le apuesten a este modelo de trabajo y desarrollo.

En esta modalidad de trabajo, es una prioridad político-administrativa impulsar mecanismos de asociatividad territorial, en el que los municipios trabajen por el desarrollo de una región y contribuyan de este modo al desarrollo del país.

En síntesis, la propuesta investigativa concluye con la iniciativa de crear en la subregión del Magdalena Caldense una Región de Planificación y Gestión en el marco de la Ley 1454 que establece:

**“Artículo 19. Regiones de Planeación y Gestión.** En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional”.

### ***Pregunta***

¿Cuáles pueden ser los instrumentos de planificación territorial para la formulación de una propuesta que permita la gestión y el desarrollo integral de la Subregión del Magdalena-Caldense?

### ***Objetivos***

#### ***General***

Formular una propuesta de integración territorial para la gestión estratégica de la Subregión del Magdalena Caldense.

#### ***Específicos***

- 1 Elaborar un diagnóstico territorial de la Subregión Magdalena Caldense desde la dimensión político-institucional.
- 2 Analizar los procesos de asociatividad territorial en la Subregión Magdalena Caldense.

- 3 Identificar los proyectos estratégicos que susciten articulaciones territoriales y gestión pública compartida.
- 4 Elaborar una propuesta de desarrollo institucional que permita impulsar procesos de integración territorial para la gestión estratégica de la Subregión del Magdalena - Caldense.

# ***1 Contexto regional***

El territorio es un espacio apropiado, un espacio socializado en el que habitan física, económica, social, ambiental y culturalmente los grupos humanos, es el espacio necesario de toda relación humana (Rodríguez, 2012). La región es una porción del territorio, es un área en la que se relacionan política, económica, social y culturalmente en un espacio geográfico particular los grupos humanos, que se encuentran ubicados en diferentes municipios y departamentos (Orellana, 2011).

El proyecto de región del Magdalena Centro, es la zona del Valle del Río Magdalena comprendida entre el suroriente de Antioquia, el occidente de Boyacá, el oriente de Caldas, el noroccidente de Cundinamarca y el Norte del Tolima. Esta región se caracteriza por su diversidad cultural (producto de oleadas de migrantes provenientes de distintas partes del país), por su posición geoestratégica en el centro de Colombia y por sus potencialidades económicas. Y es la región para la cual se propone la estrategia de asociación para potenciar su desarrollo.

La subregión del Magdalena Centro agrupa alrededor de veintiséis municipios de cinco departamentos, lo que representa una serie de dificultades en el manejo de escenarios político-administrativos. Por esta razón, se decidió adelantar el trabajo solo en los cuatro municipios de esta región que pertenecen departamento de Caldas, por lo cual es conocida como el Magdalena caldense, y está conformada por los municipios de La Dorada, Norcasia, Samaná y Victoria.

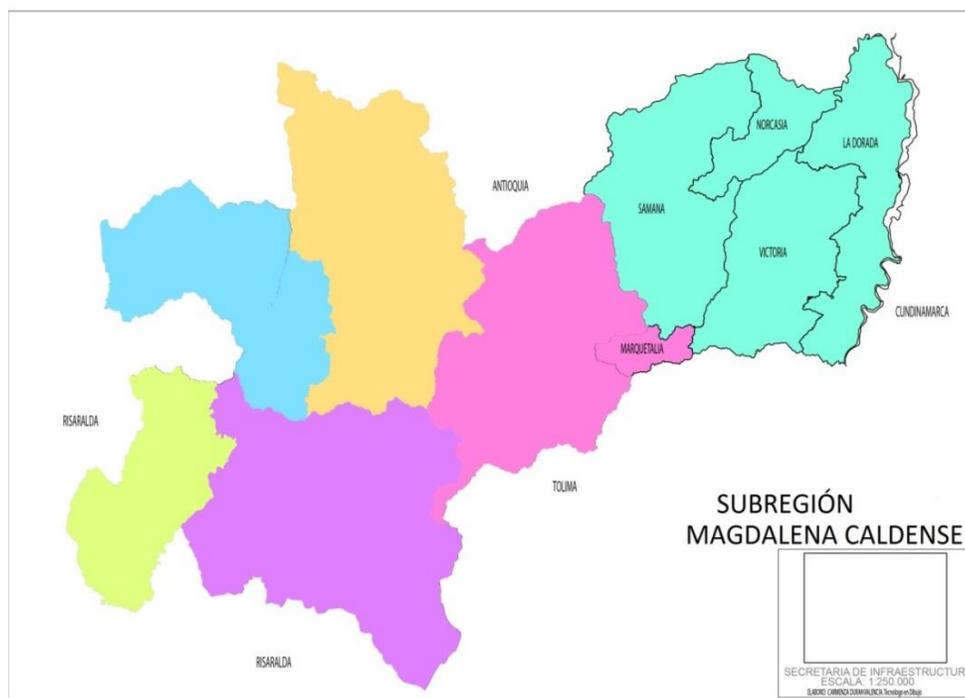
La Dorada, ubicada a orillas del río Magdalena, es el mayor polo de desarrollo urbano del Magdalena Centro. En este municipio, se proyectan obras de interés nacional que pueden significar la transformación de esta ciudad en una zona de actividades logísticas de dimensión nacional. Será un centro de transporte de mercancías: terminal de la línea férrea hacia el norte del país, navegación por el Río Grande de la Magdalena, el puerto multimodal y la conexión con el Macroproyecto vial Ruta del Sol, que comunica a Bogotá con la costa norte. Estas proyecciones serán la base de la gestión estratégica asociada entre los municipios del Magdalena Caldense, que integran los contextos locales y globales. Para ello, es preciso fortalecer la identidad territorial y proyectar la asociación a toda la región, para impulsar el desarrollo en ésta zona del país, reducir los índices de pobreza y propiciar las condiciones para convertirse en un modelo de articulación para Colombia.

### **1.1 Localización**

El departamento de Caldas fue creado en 1905, con la ciudad de Manizales como capital. Luego de la segregación de su territorio para la creación de los departamentos de Risaralda y Quindío, en 1966, el departamento se ha dividido en seis subregiones, que agrupan los veintisiete municipios así:

- ✘ Norte: Aguadas, Aranzazu, Pacora, Salamina.
- ✘ Alto Oriente: Manzanares, Marquetalia, Marulanda, Pensilvania.
- ✘ Alto Occidente: Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio, Supía.
- ✘ Bajo Occidente: Anserma, Belalcázar, Risaralda, San José, Viterbo.
- ✘ Magdalena Caldense: La Dorada, Norcasia, Samaná, Victoria.
- ✘ Centro-Sur: Chinchiná, Manizales, Neira, Palestina, Villamaría.

**Mapa 1. Subregión del Magdalena Caldense**



Fuente: <http://www.gobernaciondecaldas.gov.co/images/mapas/regiones.jpg>

## **1.2 Dimensiones del desarrollo**

En los planteamientos actuales de planificación y gestión del desarrollo territorial y en el marco de la política urbana Colombiana se incluyen cinco dimensiones:

- ✘ *Ambiental.* La integran los componentes bióticos de un área determinada, la riqueza natural y paisajística, la biodiversidad, los suelos y los recursos naturales.
- ✘ *Físico-espacial.* Incluye las formaciones antrópicas distribuidas espacialmente. Esta dimensión la conforman las relaciones que la sociedad realiza con el hábitat que constituyen, el espacio construido y las formas de movilización.
- ✘ *Económico-productiva.* Incluye las relaciones de producción de bienes y servicios y sus intercambios. Las relaciones de dependencia, codependencia, complementariedad y subsidiaridad de dos o más áreas también se incluyen en esta dimensión.

- ✘ *Socio-cultural.* Incluye las formas de pensar y comportarse de un grupo humano en su historia. Estas formas se transmiten de generación en generación y conforman las creencias, las costumbres, los estilos y las festividades que conforman la identidad. Estos elementos conforman esta dimensión del desarrollo.
- ✘ *Político-institucional.* La conforman las maneras de organizarse, las divisiones jurisdiccionales del espacio y las competencias de las instituciones rectoras, encargadas de mantener el orden social.

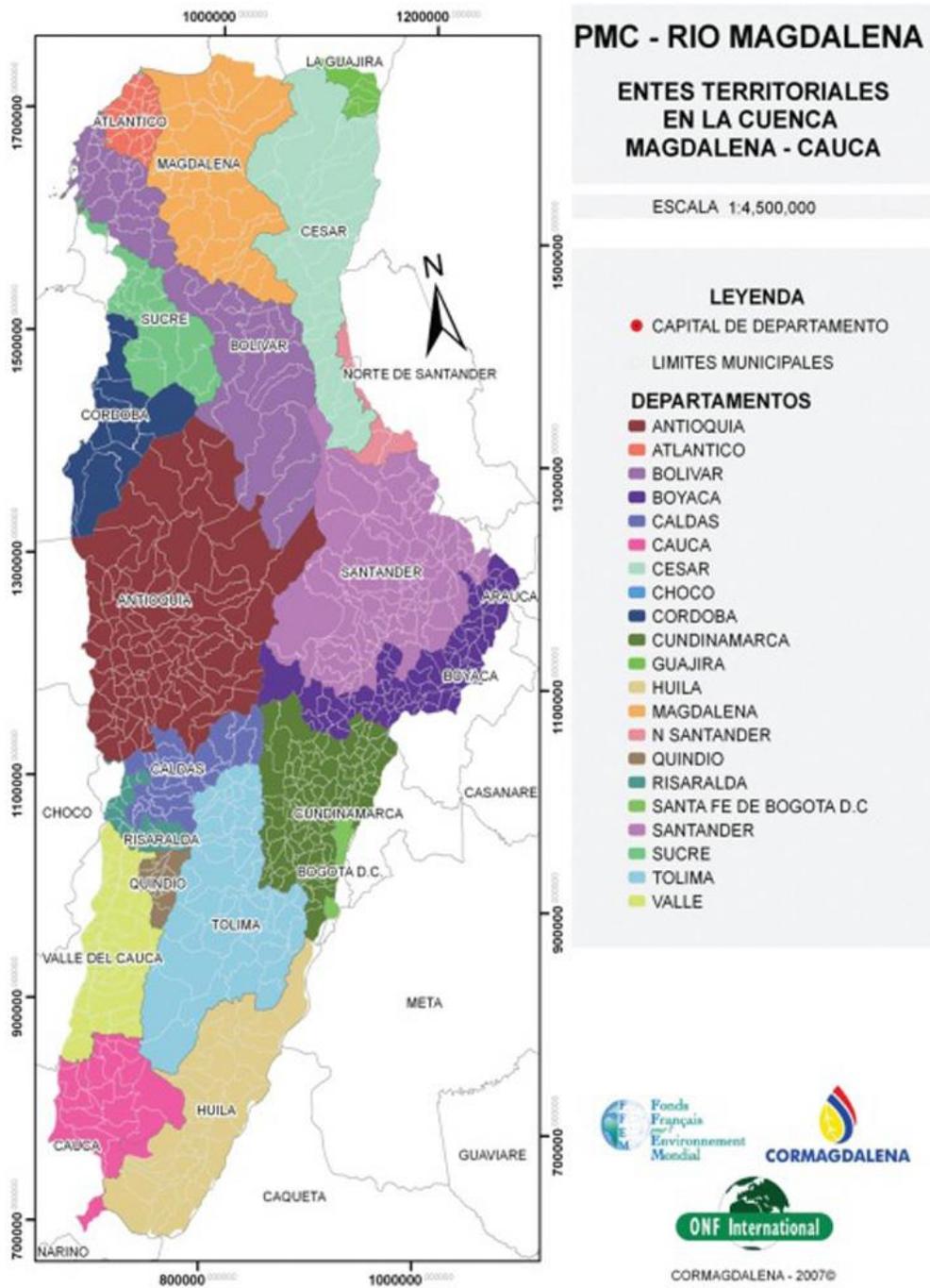
### **1.2.1 Dimensión Ambiental**

La Subregión del Magdalena Caldense se encuentra ubicada en el margen oriental de la cordillera central colombiana, en el valle interandino más importante del país, zona rica en biodiversidad, suelos, pisos térmicos y fuentes hidrográficas.

Los municipios del Magdalena Caldense se encuentran localizados en la Cuenca del Magdalena, cuya extensión es de 273.459 Km<sup>2</sup>. (CORMAGDALENA, 2009).

La autoridad ambiental en el departamento de Caldas, la Corporación Autónoma Regional de Caldas –CORPOCALDAS–, subdividió el territorio bajo su jurisdicción en cuencas hidrográficas, incluidas en la antes citada Cuenca del Magdalena que, en el Magdalena Caldense corresponde a las cuencas de: río La Miel, Samaná Sur, Guarinó y las vertientes directas al río Magdalena como los ríos Purnio - Doña Juana y Pontoná (CORPOCALDAS, 2001) (CORPOCALDAS, 2007).

Mapa 2. Entes territoriales en la cuenca Magdalena-Cauca



Fuente: (CORMAGDALENA, 2009)

- ✘ *Cuenca del río La Miel*: tiene una superficie de 120.563 hectáreas, de las cuales el 62% se encuentra entre Samaná y Norcasia, 4% corresponde a Victoria y 7% a La Dorada. Es considerado el cauce fluvial más importante del oriente de Caldas y en él se encuentra el Embalse Amaní de la Central Hidroeléctrica Miel I.
- ✘ *Cuenca del río Samaná Sur*: tiene un área de 44.408 hectáreas, de las cuales el 52% corresponde a Samaná.
- ✘ *Cuenca del río Guarinó*: está ubicada en la región Oriente del Departamento y tiene un área de 65.095 hectáreas, de las cuales el 6% corresponde al municipio de Victoria y el 2% a La Dorada.
- ✘ *Cuenca de las vertientes directas al río Magdalena (ríos Purnio - Doña Juana - Pontoná)*: su área aproximada es de 93.840 hectáreas, de las cuales el 53% pertenece a Victoria y el 47% a La Dorada (CORPOCALDAS, 2001).

Además de estas cuencas hidrográficas, en la subregión se localizan los siguientes sitios de interés ambiental:

- ✘ *Laguna de San Diego*: pozo enclavado en las últimas estribaciones de la Cuchilla Villalobos, en el corregimiento de San Diego (Samaná). Su altura es de 690 msnm, y su temperatura promedio es de 25°C; su área estimada es de 130 hectáreas y su perímetro aproximado de 4.500 m.
- ✘ *Madrevieja o Charca de Guarinocito*: originada por el cauce abandonado del río Grande de La Magdalena, está formada por la acción erosiva del río. Según la clasificación de la convención RAMSAR, la Charca es un humedal natural palustre emergente; tiene forma de herradura de 3 Km de largo por 250 m de ancho en su parte mayor, con varios espejos de agua: La Charca, La Esperanza, La Caimanera, y La Rica. Su área es de 78,14 hectáreas. La Charca es abastecida por tres quebradas y en épocas de invierno cuando sube el nivel, la Charca se comunica con el río Grande de La Magdalena por un caño de tipo meandriforme de 2.770 m.

- ✘ *Ciénaga Tortugas*: se localiza en la hacienda del mismo nombre, en la vereda El Tigre, municipio La Dorada, a 300 m de la vía que comunica con Buenavista. Su área es de 3 hectáreas y está rodeado de relictos de bosque nativo.
- ✘ *Bosque de Florencia*: se ubica en jurisdicción del corregimiento de Florencia Samaná y al nororiente del municipio de Pensilvania. Cuenta con la riqueza natural de bosque primario con sus particularidades y su representatividad ecosistémica. Son 6.000 hectáreas que aún persisten en la Cordillera Central en la franja entre los 1.700 y 2.100 msnm. (CORPOCALDAS, 2001) (CORPOCALDAS, 2007).

Según la clasificación de Holdridge, utilizada por CORPOCALDAS para la clasificación de las zonas de vida vegetal, el Magdalena Caldense tiene cuatro de estas categorías:

- ✘ *Bosque pluvial premontano (bp-PM)*: se localiza en el occidente del municipio de Samaná; abarca el Parque Nacional Natural Selva de Florencia, presenta una temperatura media entre 18 y 24°C. Tiene un régimen anual de lluvias mayor de 4.000 mm y cuenta con altitudes entre 900 y 2.100 msnm.
- ✘ *Bosque muy húmedo premontano (bmb-PM)*: incluye la cuenca alta del río Tenerife en el Bosque de Florencia en Samaná. La topografía de esta zona es variada: es posible encontrar cerros altos que forman profundas cuencas, mesetas onduladas típicas de suelos derivados de cenizas volcánicas, y pequeños valles interandinos; tiene una temperatura media entre 18 y 24°C, y presenta un promedio anual de lluvias de 2.000 a 4.000 mm. Pertenecen a la provincia de humedad perhúmedo, con alturas entre 900 y 2.000 msnm; cuenta con un notorio incremento de la pluviosidad en las zonas más altas. En esta formación, la lluvia excede a la evapotranspiración, por lo cual el remanente de agua incrementa los caudales de quebradas y ríos en la zona.
- ✘ *Bosque muy húmedo tropical (bmb-T)*: comprende el municipio de Norcasia, el oriente de Samaná y el occidente de Victoria, en áreas onduladas y algunas escarpadas. Ésta es la zona de vida más predominante de la región, con una biotemperatura media mayor de 24°C, y promedio anual de lluvias de 2.500 a 4.000 mm.

- ✘ *Bosque húmedo tropical transicional a seco tropical (bht-t-ST)*: comprende el municipio de La Dorada, y el oriente de Victoria, en áreas planas y onduladas; presenta una biotemperatura media mayor de 24°C, y un promedio anual de lluvias entre 1.800 y 2.500 mm (CORPOCALDAS, 2001) (CORPOCALDAS, 2007).

Otras características ambientales de los municipios del Magdalena Caldense se describen a continuación:

### 1.2.1.1 La Dorada

Se localiza a 5° 27' latitud norte y 74° 40' de longitud este del meridiano de Greenwich, sobre el margen izquierdo del río Grande de la Magdalena. Posee una temperatura promedio de 35°C y se encuentra a 178 metros sobre el nivel del mar (Alcaldía de La Dorada, 2014). Gran parte del territorio es plano y semiondulado, por estar en el piedemonte o llanura interandina del río Grande del Magdalena (CORPOCALDAS, 2001).

**Mapa 3. Municipio de La Dorada**

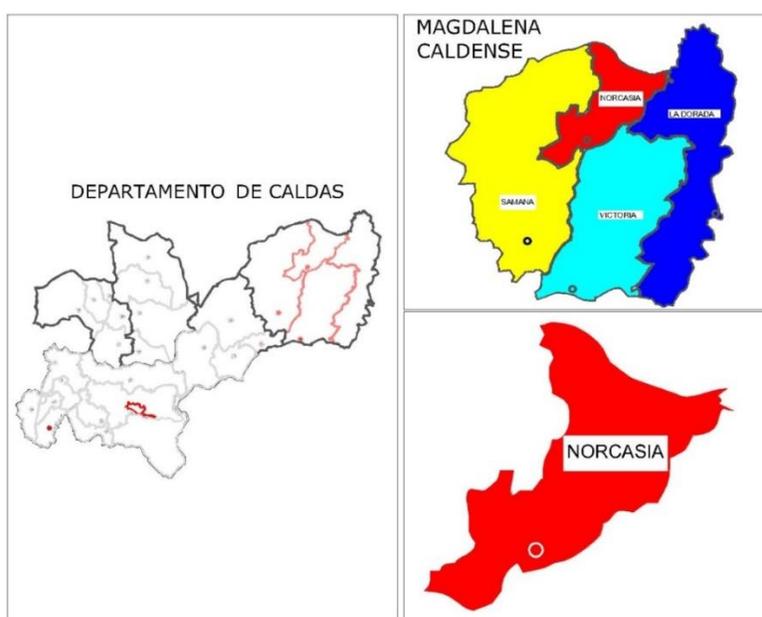


Fuente: tomado y modificado de [www.gobernaciondecaldas.gov.co](http://www.gobernaciondecaldas.gov.co)

### 1.2.1.2 Norcasia

Se localiza a 5° 20' latitud norte y 74° 31' de longitud este del meridiano de Greenwich, sobre la vertiente derecha de la cordillera central en la confluencia con el valle medio del río Grande de la Magdalena. Su temperatura promedio es de 25°C y el casco urbano se encuentra a 700 metros sobre el nivel del mar (Alcaldía de Norcasia, 2014); El territorio del municipio es semiondulado en su gran mayoría.

**Mapa 4. Municipio de Norcasia**



Fuente: tomado y modificado de [www.gobernaciondecaldas.gov.co](http://www.gobernaciondecaldas.gov.co)

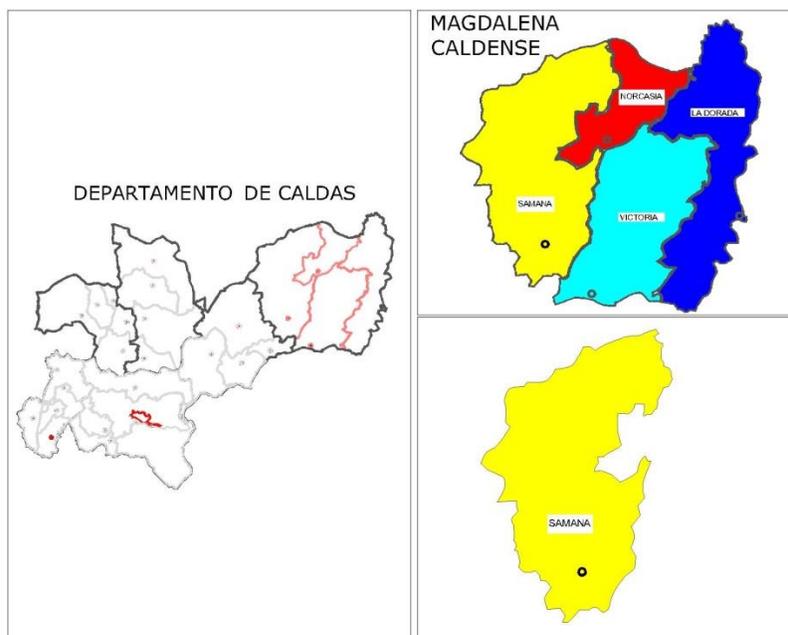
### 1.2.1.3 Samaná

Se localiza a 5° 32' latitud norte y 74° 57' de longitud este del meridiano de Greenwich, sobre la vertiente derecha de la cordillera central. Su temperatura promedio es de 20°C y el casco urbano se encuentra a 1.460 metros sobre el nivel del mar (Alcaldía de Samaná, 2014).

Es el municipio más extenso del departamento y su geomorfología es ondulada. La actividad económica principal es la agrícola y dentro de su jurisdicción se encuentra el

Parque Nacional Natural Selva de Florencia, que es un bosque nublado con gran biodiversidad (MinAmbiente, 2014).

**Mapa 5. Municipio de Samaná**



Fuente: tomado y modificado de [www.gobernaciondecaldas.gov.co](http://www.gobernaciondecaldas.gov.co)

#### 1.2.1.4 Victoria

Se localiza a 5° 19' latitud norte y 74° 54' de longitud este del meridiano de Greenwich, sobre la vertiente derecha de la cordillera central. Su temperatura promedio es de 26°C y el casco urbano se encuentra a 750 metros sobre el nivel del mar (Alcaldía de Victoria, 2014).

**Mapa 6. Municipio de Victoria**



Fuente: tomado y modificado de [www.gobernaciondecaldas.gov.co](http://www.gobernaciondecaldas.gov.co)

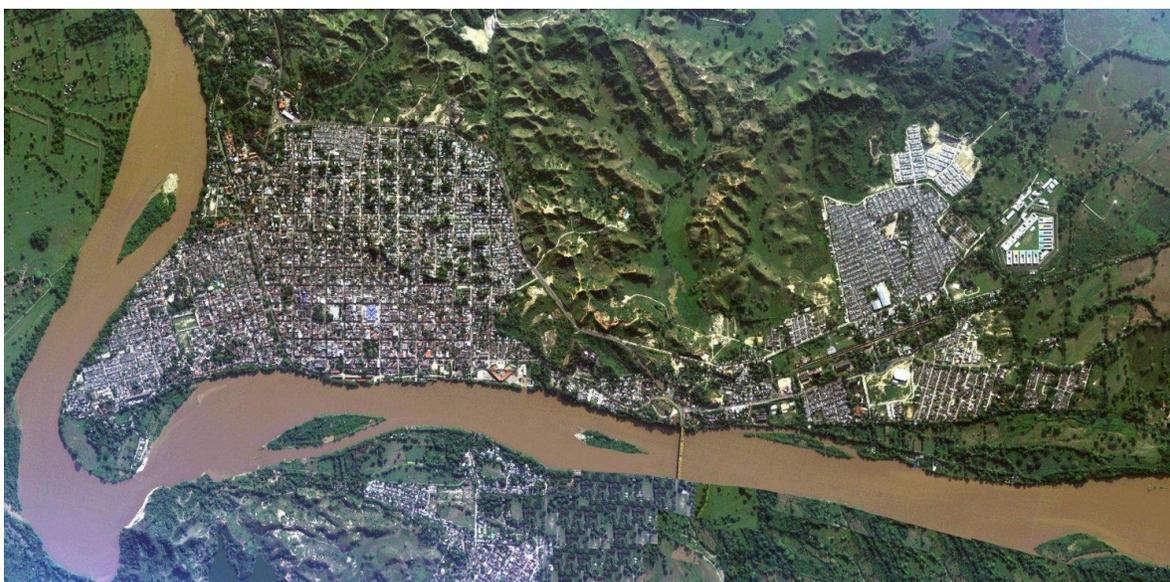
### **1.2.2 Dimensión Físico-espacial**

Desde la perspectiva físico-espacial, la subregión del Magdalena Caldense se ubica en la vertiente oriental de la cordillera central colombiana, en el valle interandino más importante del país. Es una zona rica en biodiversidad, suelos, pisos térmicos y fuentes hidrográficas, puesto que el río Grande de la Magdalena pasa por el costado este de sur a norte, el río Samaná Sur, La Miel, Guarinó, Purnio, Pontoná y Doña Juana, entre otros irrigan toda esta zona del corazón de Colombia.

A continuación, se exponen las características físico-espaciales de los municipios que compone la subregión.

### **1.2.3 La Dorada**

El municipio fue creado en 1923, mediante la ordenanza 43. Tiene una superficie de 574 km<sup>2</sup>, correspondiente al 6,67% del área total del departamento. La distancia por carretera a Manizales, la capital del departamento, es de 180 Km.



Fuente: página web del municipio de La Dorada.

Es el segundo municipio en importancia del departamento de Caldas, por el número de habitantes, la concentración urbana y sus dinámicas económicas (Gobernación de Caldas, 2014). La actividad económica principal es el comercio y la ganadería es la actividad emblemática.

El municipio de La Dorada, según proyecciones del DANE, tiene una población de 76.574 habitantes en 2014. El casco urbano concentra el 90.02% (68.933 hab.) y el restante 9.97% (7.641 hab.) habitan los centros poblados y la zona rural dispersa (DANE, 2006). Las características demográficas convierten al municipio en el más poblado y urbanizado del Magdalena Caldense.

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT 2013-2027...

...está basado principalmente en la consolidación de un proyecto colectivo de territorio, basado en una planificación y ordenamiento de todos los sistemas estructurantes que impulsan la competitividad del territorio, frente a su entorno regional, apoyándose en sus potencialidades y la participación ciudadana (Acuerdo 038, 2013)(Artículo 27).

Este comprende:

- ✘ Armonización de las dinámicas urbano-rurales.
- ✘ Reconocimiento del río Magdalena como elemento estructurante.
- ✘ Fortalecimiento de las centralidades urbanas y rurales.
- ✘ Constitución de los corredores suburbanos como ejes articuladores.

***Mapa 7. Casco urbano municipio de La Dorada***



✘ Fuente: Visor de mapas temáticos Ceso General 2005 [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

La estructura urbana que concentra la gran mayoría de los habitantes, está dividida en 47 barrios. Es una estructura compleja, dotada de equipamientos, red vial (alrededor de 100 Km de malla vial) y espacios públicos (plazas, parques y senderos). Los principales riesgos en el municipio están asociados a las inundaciones por tener una geografía predominantemente plana en la cabecera municipal y en la zona rural.

El territorio está atravesado por la vía Ruta Nacional 45, única vía primaria que atraviesa el área de estudio. En la zona rural está uno de los dos rellenos sanitarios de la región y el Distrito de Manejo Integral de la Madre Vieja - Charca de Guarinocito.

**Tabla 1. Clasificación de los centros poblados de La Dorada**

Código	Nombre	Categoría de centro poblado
17380000	La Dorada	Cabecera Municipal
17380001	Buenvista	Inspección de Policía Municipal
17380002	Guarinocito	Inspección de Policía Municipal
17380003	Purnio	Caserío
17380004	La Atrarraya	Caserío
17380005	El Tigre	Caserío
17380007	Camelias	Caserío
17380008	Doña Juana	Caserío
17380009	Horizontes	Caserío
17380010	La Agustina	Caserío
17380012	La Habana	Caserío
17380015	Prosocial La Humareda	Caserío
17380016	Brisas Bocas de Pontoná	Caserío
17380017	Brisas Tablones	Caserío
17380018	Japón	Caserío
17380019	La Bocana	Caserío

Fuente: División Política de Colombia 2012-2013 (DANE, 2012)

#### **1.2.4 Norcasia**

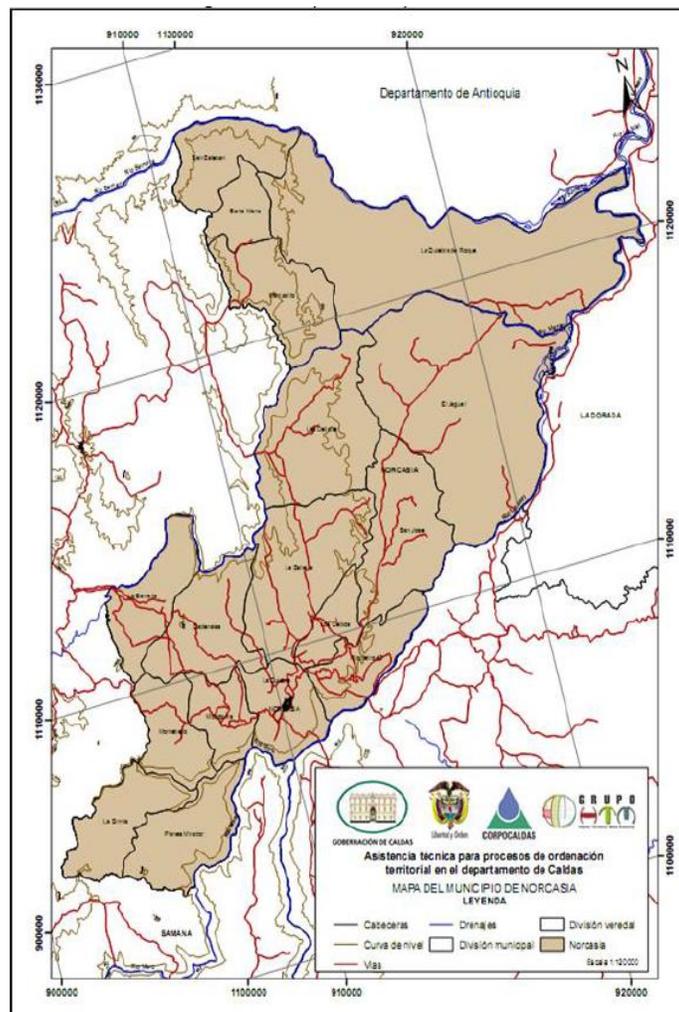
El municipio fue creado en 1999 (ordenanza 327), en un territorio que pertenecía a Samaná. Tiene una superficie de 211.24 km<sup>2</sup>. La distancia a Manizales, la capital del departamento, es de 207 Km. Cuenta con el centro poblado de La Quebra (DANE, 2012). Es uno de los municipios más jóvenes del departamento, con escasos 15 años de existencia administrativa. La actividad económica principal es la agricultura. En su jurisdicción se encuentra el embalse Amaní de la central hidroeléctrica Miel.

##### **1.2.4.1 Caracterización**

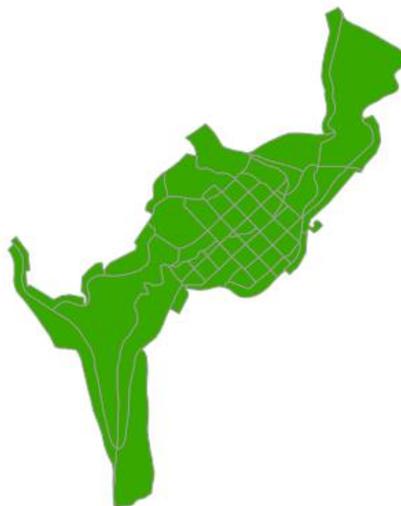
El Municipio de Norcasia cuenta con 17 veredas que son: Moscovita, La Quebra, Montebello, Santa María, Planes Mirador, La Hermita, San José, La Estrella, Las Delicias, El Jagual, Kilómetro 40, Los Ceibos, Manizalito, San Esteban, Cadenales, La Samaria y La Quebra de Roque.

- ✘ Límites del municipio, la Cabecera municipal, se ubica al Sur Oriente del municipio a  $5^{\circ} 20' 24''$  de latitud norte y  $74^{\circ} 31' 39''$  de longitud occidental, con respecto al meridiano de Greenwich.
- ✘ Límites Geográficos: Norte: Municipio de Sonsón (Antioquia); Sur: Municipios de Victoria y Samaná; Occidente: Municipio de Samaná; Oriente: Municipio de la Dorada.
- ✘ Extensión total: 211.24 Km<sup>2</sup>.
- ✘ Extensión área urbana: 0.42 Km<sup>2</sup>; Extensión área rural: 210.82 Km<sup>2</sup>.

**Mapa 8. División administrativa de Norcasia**



### *Mapa 9. Casco urbano Municipio de Norcasia*



Fuente: Visor de mapas temáticos Ceso General 2005 [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

El municipio de Norcasia, según proyecciones del DANE, tiene una población de 6.430 habitantes en 2014, de los cuales el casco urbano concentra el 66.82% (4.297 hab.) y el restante 33.17% (2.133 hab.) habita la zona rural (DANE, 2006). Estas cifras significan que la vocación rural campesina aún es elevada respecto a los promedios nacionales.

Según el Esquema de Ordenamiento Territorial EOT (Alcaldía de Norcasia, 2001), el modelo de ocupación de Norcasia se basa en nueve barrios y un caserío. Su casco urbano tiene una forma lineal extendida con dirección suroccidente-nororiente, acoplado a la formación ondulada de esta parte de la vertiente de oriental de la cordillera central.



Fuente: Sitio web del municipio de Norcasia.

Por ser un municipio recientemente creado, ha tenido una progresiva construcción de equipamientos, la red vial urbana es escasa, en su jurisdicción solo hay vías secundarias y terciarias y el espacio público es muy reducido.

**Tabla 2. Clasificación de los Centros Poblados de Norcasia**

Código	Nombre	Categoría de centro poblado
17495000	Norcasia	Cabecera Municipal
17495002	La Quiebra	Caserío

Fuente: División Política de Colombia 2012-2013 (DANE, 2012)

### 1.2.5 Samaná

Municipio creado en 1908. Tiene una superficie de 796 km<sup>2</sup>. La distancia de Manizales, capital del departamento, es de 200 Km.

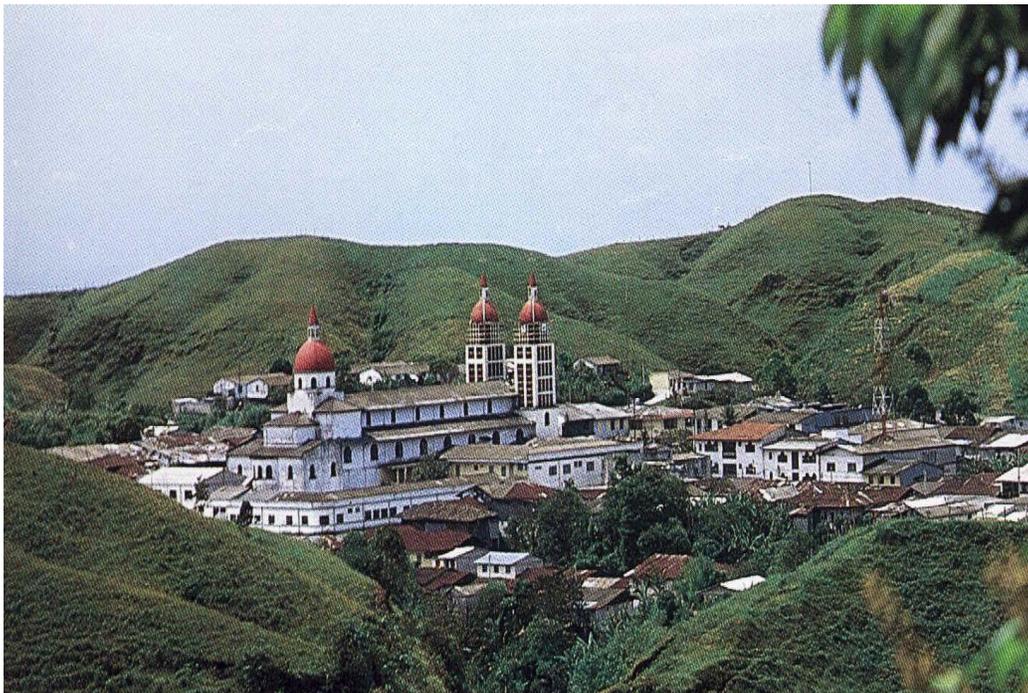
El municipio de Samaná, según proyecciones del DANE, tiene una población de 25.769 habitantes en 2014. En el casco urbano habita el 19.86% (5.119 hab.) mientras el restante 80.13% (20.650 hab.) vive en la zona rural (DANE, 2006). Las características demográficas lo caracterizan en el municipio con mayor dispersión poblacional, por tener la gran mayoría de la población en la zona rural.

**Mapa 10. Casco urbano Municipio de Samaná**



Fuente: Visor de mapas temáticos Ceso General 2005 [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

Según el Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT (Acuerdo 3, 2004), el modelo de ocupación de Samaná se caracteriza por una amplia zona rural que alberga a la mayoría de población, con profundos desequilibrios. Tiene una extensa red vial terciaria, una topografía ondulada con profundas pendientes, escasos y dispersos equipamientos. El casco urbano tiene una forma no geométrica con pequeñas explanaciones, determinada por las pendientes y extendida sobre las cimas de la montaña, con pocos equipamientos y espacios públicos.



Fuente: [www.samanacaldas.net.co](http://www.samanacaldas.net.co)

Samaná está bañado por quebradas y ríos que constituyen las cuencas de los ríos La Miel y Samaná Sur. En su jurisdicción se encuentra el Parque Nacional Natural Selva de Florencia, la Laguna de San Diego y limita con el embalse Amaní. En inmediaciones del Corregimiento de Encimadas se encuentra el relleno sanitario.

**Tabla 3. Clasificación de los Centros Poblados de Samaná**

Código	Nombre	Categoría de centro poblado
17662000	Samaná	Cabecera Municipal
17662001	Berlín	Corregimiento
17662003	Florenia	Corregimiento
17662004	Encimadas	Corregimiento
17662007	San Diego	Corregimiento
17662005	Los Pomos	Caserío
17662008	Rancholargo	Caserío

Fuente: División Política de Colombia 2012-2013 (DANE, 2012)

### **1.2.6 Victoria**

Es un municipio creado en 1907, con una superficie de 507 km<sup>2</sup>, a una distancia de 165 Km de distancia de la capital del departamento.

El municipio de Victoria, según proyecciones del DANE, tiene una población de 8.505 habitantes en 2014. En el casco urbano habita el 43% (3.658 hab.) y el restante 57% (4.847 hab.) vive en la zona rural (DANE, 2006). Las características demográficas definen como el municipio, después de Samaná, con mayor dispersión poblacional, pues la mayoría de la población vive en la zona rural.



Fuente: Fotos La Victoria – Caldas.

Según el Esquema de Ordenamiento Territorial –EOT– (Alcaldía de Victoria, 2000), el modelo de ocupación de Victoria se caracteriza por una amplia zona rural que alberga a la mayoría de la población, con profundos desequilibrios, una extensa red vial terciaria, una topografía semiondulada, escasos y dispersos equipamientos. El casco urbano tiene una forma no geométrica con pequeñas explanaciones, pero muy determinado por las pendientes, con pocos equipamientos y espacios públicos.

**Mapa 11. Casco urbano Municipio de Victoria**



Fuente: Visor de mapas temáticos Ceso General 2005 [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

**Tabla 4. Clasificación de los Centros Poblados de Victoria**

Código	Nombre	Categoría de centro poblado
17867000	Victoria	Cabecera Municipal
17867003	Isaza	Corregimiento
17867004	La Pradera	Corregimiento
17867001	Cañaverál	Caserío
17867005	El Llano	Caserío
17867007	La Fe	Caserío

Fuente: División Política de Colombia 2012-2013 (DANE, 2012)

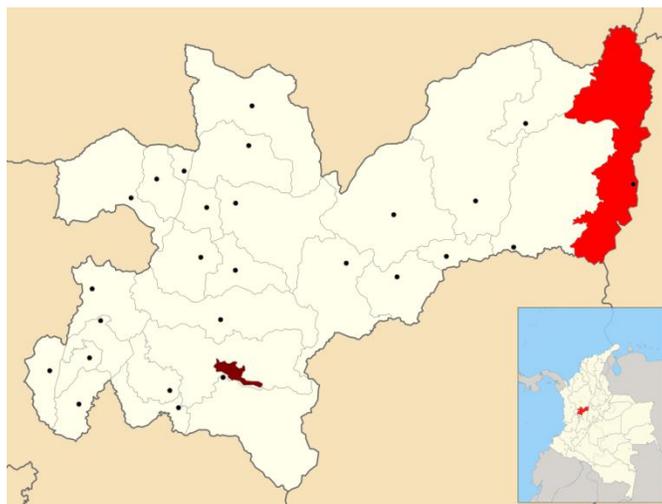
### ***1.3 Lectura de los Planes de Ordenamiento Territorial***

A continuación, se presenta una lectura de los POT, los PBOT y los EOT de los cuatro municipios, que permite observar las posibilidades que abren estos planes para una integración regional.

#### ***1.3.1.1 La Dorada***

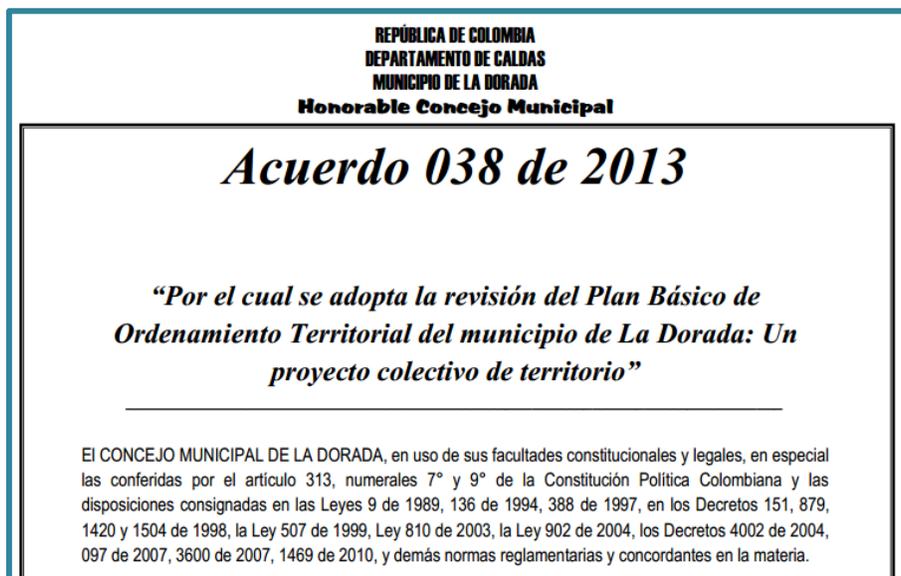
El municipio de La Dorada tiene su Plan Básico de Ordenamiento Territorial de segunda Generación aprobado mediante Acuerdo 038 de 2013.

***Mapa 12. Ubicación del municipio de La Dorada***



Fuente: Mapas de los municipios del departamento de Caldas. Web de la gobernación.

*Ilustración 1. Encabezado del acuerdo del POT de La Dorada*



Fuente: Alcaldía de La Dorada

*Modelo de ocupación*

La subregión del Magdalena caldense, tiene tres elementos estructurantes del territorio que permiten la configuración del Modelo de Ocupación.

1. El  *río Magdalena*  que articula el territorio y que ha sido el referente económico y cultural. Además, ha sido el eje de movilidad de la población y el polo del desarrollo turístico.
2. El  *río la Miel*  ha articulado el desarrollo de los municipios y ha sido un factor de desarrollo económico de la región.
3. El  *Bosque de Florencia* . Núcleo ambiental de gran potencial para la subregión.

Como se observa, los elementos estructurantes del territorio son factores ambientales.

Recientemente los ejes viales son ejes del Modelo de Ocupación y claves de integración territorial. A continuación, se describen los principales ejes de desarrollo:

### *Económico-productivo*

La subregión del Magdalena Caldense tiene un gran potencial agropecuario, pues este territorio cuenta con climas y terrenos quebrados con distintas alturas sobre el nivel del mar. Sin embargo, a pesar de su riqueza, la producción agropecuaria es pobre debido a la carencia de políticas públicas que permitan la integración regional para adelantar alianzas de gestión estratégica asociada que les permita a los municipios fortalecer canales de comercialización seguros para garantizar la venta de sus cosechas de óptima calidad para competir en el mercado regional, nacional y global.

La capacidad de conexión de los municipios y el sector agropecuario se concreta en la agroindustria, si se dan las condiciones en las cuales el sector agropecuario convierte sus sistemas productivos tradicionales, en los que se extraen de la tierra los productos básicos que se comercializan sin ningún valor agregado, en la producción y comercialización de productos con valor agregado por su terminación o su forma de producción. Solo así es posible ser competitivos. Por esto, se debe orientar la gestión de las áreas rurales en función de las dinámicas empresariales, al trabajo coordinado de productores, o establecer alianzas estratégicas con los empresarios industriales, el sector académico y el gobierno con el fin de potenciar sinergias y recursos.

Se cierne sobre la subregión, los municipios, la industria y los empresarios un reto de complejas dimensiones, pues, los actores sociales, políticos y empresariales estratégicos tienen obligación de comprometerse en una perspectiva de desarrollo sostenible de manera solidaria, para lo cual, es preciso desarrollar un sistema productivo articulado en eslabonamientos colaborativos, y promover la innovación y los componentes tecnológicos a lo largo de la cadena de valor, que conduzcan a la diferenciación en los productos y servicios y a obtener ventajas competitivas empresariales y regionales.

La subregión tiene condiciones inigualables para convertirse en modelo de desarrollo asociado. Los municipios de Norcasia, Samaná y Victoria, con fuerte vocación agropecuaria, y La Dorada como productor ganadero, y proyectada como una zona de

actividad logística y de comercialización de productos, con conexión multimodal entre el interior y la costa norte. En esta forma, la región ofrece posibilidades de asociación en la producción y la comercialización que permite potenciar su desarrollo.

No obstante, en la actualidad, los municipios del área de estudio, según información del DANE compilada por la Gobernación de Caldas (Tabla 5), presentan un alto porcentaje de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI–, un indicador compuesto que evidencia las desigualdades en el territorio, puesto que supera el 25% (Gobernación de Caldas, 2011).

**Tabla 5. Proporción de población con NBI en julio de 2010**

Municipio	Personas en NBI (%)	Personas en miseria (%)	Componente en vivienda (%)	Componente de servicios (%)	Componente de hacinamiento (%)	Componente de inasistencia (%)	Componente de dependencia económica (%)
La Dorada	25,07	7,16	3,64	1,25	11,86	4,33	13,36
Norcasia	36,66	16,56	13,47	14,55	13,03	2,37	18,57
Samaná	32,93	8,77	3,95	7,46	10,94	3,48	18,50
Victoria	30,66	8,27	6,13	4,38	8,35	3,59	18,59

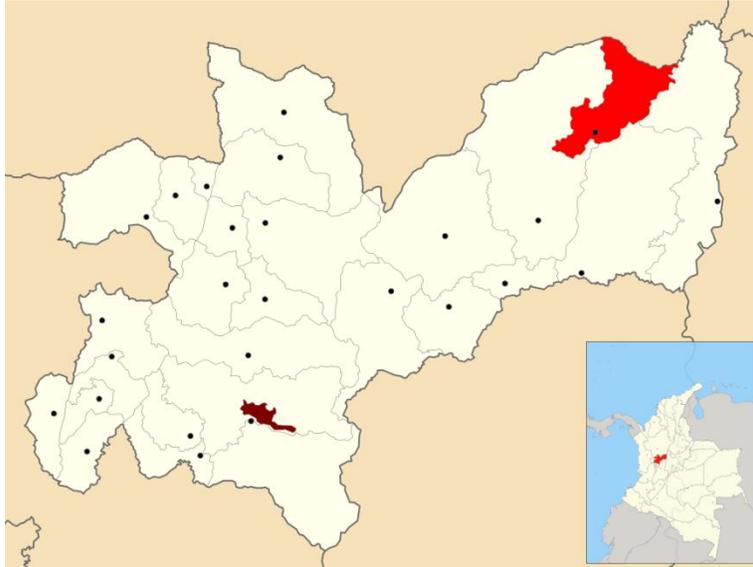
Fuente: Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011 (Gobernación de Caldas, 2011)

### 1.3.2 Norcasia

#### 1.3.2.1 Tipo de Plan: Esquema de Ordenamiento Territorial

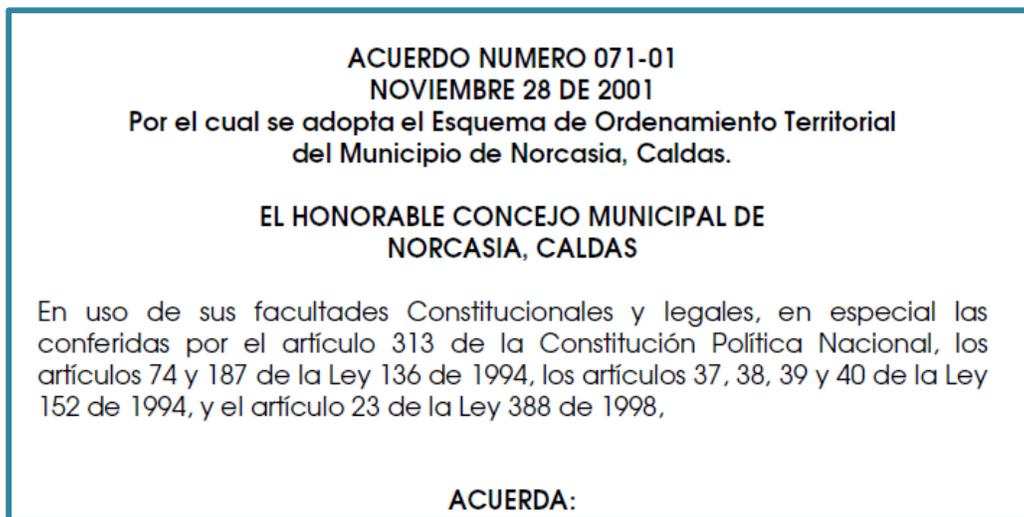
Para el municipio de Norcasia, se formuló el *Esquema de ordenamiento territorial* (EOT) mediante Acuerdo Municipal No. 071- 01 de 28 de noviembre de 2001, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 9 de la Ley 388 de 1997, pues, en 1993, los datos sobre población se incluyeron en el censo del municipio de Samaná. Sólo se tienen datos del censo de 2005 en el que el DANE reporta una población de 6.903 habitantes, distribuidos así: 4141 hab. Para la zona urbana y 2762 hab. Para la zona rural (Secretaría de Planeación, 2007).

### Mapa 13. Ubicación del municipio de Norcasia



Fuente: Mapas de los municipios del departamento de Caldas. Web de la gobernación.

### Ilustración 2. Encabezado del acuerdo acuedo del POT de Norcasia



Fuente: (Alcaldía de Norcasia, 2014, pág. 11).

### Visión

Norcasia es un municipio competitivo de cara al siglo 21, polo de desarrollo para el oriente de Caldas, capaz de jugar un papel determinante para el futuro regional, en un mundo globalizado; un municipio atractivo y amable para el ciudadano, con las

necesidades básicas de casi toda la población resueltas; abierto a nuevas inversiones, en proyectos hidroeléctricos, en infraestructura, en tecnología, ecoturismo y servicios, que permitan diversificar y consolidar la base productiva; con equidad y oportunidades para todos. Para el desarrollo de las políticas se plantean los siguientes objetivos territoriales generales, al igual que los específicos en cuanto a los aspectos normativos, administrativos, financieros y presupuestales (Alcaldía de Norcasia, 2014, pág. 17).

La visión planteada en el EOT –Artículo 12–, en tiempo presente, como suelen redactarse los proyectos en el Marco lógico, da la falsa idea de que el municipio tiene todo resuelto. Si se cambia el tiempo de la inflexión verbal, ésta puede expresar las ventajas competitivas potenciales, la integración con la región y con la nación, la calidad de vida y las potencias de su economía.

Por otra parte, la visión formulada no habla de la protección de los recursos naturales y del desarrollo físico. Además, no se fija el cumplimiento de sus propósitos en los tiempos que señala la ley, puesto que se plantea el desafío para el “siglo XXI”. Adicionalmente, es preciso ubicarse en las nuevas dinámicas del territorio.

Ningún elemento de la visión cuenta con objetivos ni proyectos para que el municipio pueda alcanzar su potencial económico, sociocultural y ambiental.

### *Políticas y Estrategias*

En el EOT de Norcasia, las políticas consideran el desarrollo físico, social y económico, pero no consideran objetivos, estrategias, programas y proyectos para desarrollarlos. Estos vacíos impiden la planificación económica y social con la dimensión territorial. No cumple entonces el objeto de la ley 388/97.

Se deben revisar todos los componentes en los términos previstos por la Ley y ajustarlos a la norma vigente (Decreto 564 de 2006, Decreto 097 de 2006, Decreto 2181 de 2006, Decreto 3600 de 2007 entre otros). Las Estrategias definidas para alcanzar los objetivos del EOT de Norcasia no son mecanismos para alcanzar los objetivos.

### *Clasificación del suelo*

El EOT debe reconocer las directrices establecidas en la Ley 388 (1997) para su determinación, y precisar los suelos urbanos y rurales del municipio. Debe, además, jerarquizar los centros poblados, entre otros aspectos.

### *Componente de riesgos*

Es necesario desarrollar este componente en el marco de la Ley 1523 (2012), siguiendo las directrices del Plan Municipal de Gestión del Riesgo.

### *Modelo de ocupación*

El municipio debe repensar el modelo de ocupación siguiendo por los menos los siguientes criterios:

- ✘ Determinantes ambientales y de riesgo.
- ✘ Dinámica urbano – rural.
- ✘ Nueva ruralidad.
- ✘ Localización de infraestructuras y equipamientos.
- ✘ Relaciones supramunicipales. Localización.

### *Componente supramunicipal*

El ordenamiento territorial del municipio de Norcasia no aborda los proyectos que propician el desarrollo, como el complejo hidroeléctrico del río La Miel, que está en servicio, el aeropuerto de Pensilvania, la carretera transversal del oriente de Caldas, el túnel de Cocoló, el mejoramiento vial Manizales – Mariquita, el puente Modal sobre el río Magdalena y el Distrito agroindustrial.

Esto permite pensar que se tendrá que desarrollar un proceso para la visión de futuro para la subregión del oriente caldense, y proyectos estratégicos que beneficien la subregión aunando voluntades, esfuerzos, gestión y dinero.

### *Cartografía del documento*

La cartografía del documento técnico es diferente a la que relaciona el Acuerdo. En la revisión, se debe incorporar toda la cartografía a los contenidos con su respectiva numeración y lo que contiene cada plancha cartográfica.

### *Determinantes de ordenamiento territorial*

En el aspecto ambiental, de conformidad con la ley 388 de 1997, artículo 10, el municipio debe tener en cuenta para el ordenamiento de su territorio las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes.

### *Determinante ambiental relacionada con los suelos de protección*

En la resolución 471 de 2009 (CORPOCALDAS, 2009), se determina que el Bosque de Marfil, el Bosque Finca Río Manso, el Proyecto Hidroeléctrico La Miel, los ríos Manso, Las Pavas, La Clara, Las Delicias, Moscovita, La Virgen y Montebello son elementos naturales del espacio público que hacen parte de la Estructura Ecológica Principal del área en jurisdicción de la Corporación, dada su importancia para la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

El Consejo Directivo de CORPOCALDAS, por intermedio del Acuerdo N° 037 de 2007 aprueba el Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y el Plan de Manejo Ambiental de Los Páramos de la jurisdicción de la Corporación Autónoma Regional de Caldas, que es un determinante ambiental para el área de páramo del municipio, y sus lineamientos deben ser incorporados en el EOT (Acuerdo 037, 2007).

### *Determinante ambiental sobre la gestión integral del recurso hídrico*

El municipio hace parte de la cuenca hidrográfica del río La Miel, por lo cual el POMCA y los lineamientos contenidos son determinantes ambientales que deben ser incorporados en el EOT.

Se identifican como zonas de conservación claves para la sostenibilidad del recurso hídrico al Río Manso, Las Pavas, La Clara, Las Delicias, Moscovita, La Virgen y

Montebello; de acuerdo con la resolución 471 de 2009 de CORPOCALDAS (Estructura Ecológica Principal).

*Determinante ambiental sobre la gestión integral del riesgo.*

No se plantea.

*Determinante ambiental sobre la gestión integral de residuos sólidos.*

No se plantea.

*Determinante ambiental para la clasificación del suelo y su ordenamiento.*

No se plantea.

*Determinante ambiental sobre el espacio público*

La resolución 471 de 2009 de Corpocaldas define a Llanitos, alto El Roble, Chorros, Laguna, Morroazul, La Cocha, Vereda La Mesa y Alto de la Cruz como claves para la preservación del interés ecológico del municipio.

*Determinante ambiental para la minería*

No se plantea.

*Determinante ambiental para territorios indígenas y comunidades negras*

No se plantea.

*Recomendaciones generales*

- a. Se recomienda que el Acuerdo y el Documento Técnico de Soporte presenten los temas con la misma estructura con el fin de superar las inconsistencias que presentan estos documentos en el EOT actual (el Acuerdo no presenta con la misma claridad la separación entre normas urbanísticas estructurales y generales que sí se expresan en el Documento Técnico de Soporte, que además plantea en su contenido un apartado sobre normas complementarias que no se desarrolla).
- b. La cartografía del EOT (que en la concertación con CORPOCALDAS no tomó en cuenta algunas recomendaciones) debe ser actualizada. De igual manera, es preciso manejar los archivos en CAD y en otros sistemas como los SIG que suelen ser usados

en este tipo de trabajos (como ARCGIS, WORKSTATION, ARCMAP, ARCVIEW, entre otros).

- c. En el proceso de revisión y ajuste, se debe construir un solo acuerdo que se ajuste al marco jurídico del ordenamiento territorial en el municipio, para manejar una sola información de manera eficiente.
- d. Se precisa reestructurar el EOT ya que la visión es el elemento articulador final del contenido, y es el norte a donde el municipio se dirige, para desarrollar sus postulados teniendo en cuenta las características del municipio y será necesario que estos se articulen y sean desarrollados a través de las políticas, los objetivos, las estrategias y los proyectos que se propongan.
- e. Se deben presentar con claridad, tanto en el Acuerdo como en el Documento Técnico de Soporte, las Normas Urbanísticas Estructurales, Generales y Complementarias, según lo estipulado por la Ley 388 de 1997, artículo 15, respecto a la diferenciación de las normas urbanísticas. Esto, para corregir las inconsistencias entre el Acuerdo y el Documento Técnico de Soporte del actual EOT.
- f. Se debe desarrollar un artículo que sintetice el modelo de ordenamiento territorial del municipio que, aunque no se encuentra estipulado textualmente en la norma, sí se puede inferir de lo planteado en el artículo 13 del Decreto 879 de 1998. Esta síntesis es el marco general de actuación para la toma de decisiones del ordenamiento territorial en el municipio (Decreto 879, 1998).
- g. En la Clasificación del Suelo, se debe presentar con exactitud la cuantificación de las áreas correspondientes a las clases de suelo definidas (suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo de protección y suelo rural, con sus respectivas categorías), con el fin de subsanar las inconsistencias sobre este tema del actual EOT.
- h. Con respecto a la definición de áreas de reserva para la conservación y protección del medio ambiente y los recursos naturales, es necesario que se estas áreas se cuantifiquen y categoricen y que se desarrollen normas que las reglamenten y que se establezca una clara relación con los objetivos, las estrategias y los proyectos.

- i. En relación con el tema sobre la determinación de áreas expuestas a amenazas y riesgos, es preciso cuantificar la población que está en riesgo en estas zonas, que se definan instrumentos para su gestión y que se desarrollen normas relacionadas con el suelo urbano y rural. Es útil tener en cuenta los documentos desarrollados sobre este tema en el actual proceso de asistencia técnica, con el fin de ampliar estos temas en el próximo proceso de revisión y ajuste del EOT.
- j. Respecto a los temas de equipamientos y espacio público, es preciso detectar las necesidades de mejoramiento y construcción de equipamientos y espacio público, diferenciándolos, ya que en ocasiones se confunden los equipamientos con el espacio público (especialmente en los escenarios deportivos).
- k. Respecto a la vivienda de interés social, se debe cuantificar el déficit de vivienda de interés social, para conocer el número de viviendas que se deben construir (por déficit o demanda y por reubicación), mejorar o adecuar, además de los programas de titulación de predios.
- l. Para consolidar un componente urbano, se precisa desarrollar contenidos detallados de acuerdo con el área urbana del municipio de asuntos como la localización y la dimensión de la infraestructura para el sistema vial y la adecuada intercomunicación de las áreas urbanas y su proyección para las áreas de expansión, la definición de redes de servicios públicos, la localización de equipamientos colectivos, el planteamiento de espacios públicos para parques y zonas verdes y la definición de las cesiones urbanísticas gratuitas correspondientes a dichas infraestructuras, la delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales y de áreas expuestas a amenazas y riesgos, la identificación de conjuntos urbanos, históricos y culturales y la determinación de actividades y usos.
- m. Se requiere definir zonas para la asignación de tratamiento en el área urbana ya que el EOT no desarrolla este tema. Estos tratamientos urbanísticos se determinan para especificar la edificación y el desarrollo de sistemas estructurantes para definir zonas

urbanas que se deben conservar, consolidar, mejorar, renovar o desarrollar en cumplimiento del modelo de ocupación territorial.

- n. Respecto a las normas urbanísticas para las actuaciones de parcelación, urbanización y construcción, se debe revisar la inclusión y actualización de las normas estipuladas en el Código Municipal Urbanístico y plantear las que sean necesarias para complementar las relacionadas con cesiones urbanísticas de espacio libre y equipamientos, aislamientos y alturas que están desarrolladas en el EOT actual.
- o. Sobre el uso de instrumentos de gestión que no se desarrollan en el EOT actual, se precisa incluir algunos como el reajuste de suelos, la integración inmobiliaria, la cooperación entre partícipes, las compensaciones, la transferencia de derechos, la enajenación voluntaria, la enajenación forzosa, la expropiación judicial, la expropiación por vía administrativa, la declaratoria de desarrollo prioritario y los derechos de preferencia. Además, se deben incorporar instrumentos de financiación como la valorización, los pagarés y los bonos de reforma urbana.
- p. Para consolidar el componente rural del municipio, se deben definir las áreas de conservación y protección de los recursos naturales; las áreas expuestas a amenazas y riesgos; las áreas que forman parte de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos y la disposición final de residuos sólidos y líquidos (así los residuos sean llevados al relleno La Doradita, el municipio debe tener un área destinada); las áreas de producción agropecuaria, forestal y minera; y los equipamientos de salud, educación y apoyo general, puesto que estos contenidos no se presentan separadamente para el área rural en el actual EOT, debido a que éste no explicita los componentes urbano y rural.
- q. Se requiere que en la clasificación del suelo se propongan áreas de suelo suburbano dentro del suelo rural, puesto que el municipio cuenta con varios ejes viales sobre los cuales hay presiones relacionadas con la construcción de vivienda y comercio.
- r. Se deben ampliar y en forma explícita, coherente y cohesionada las normas para los Centros Poblados del Municipio para superar el escaso desarrollo del EOT actual.

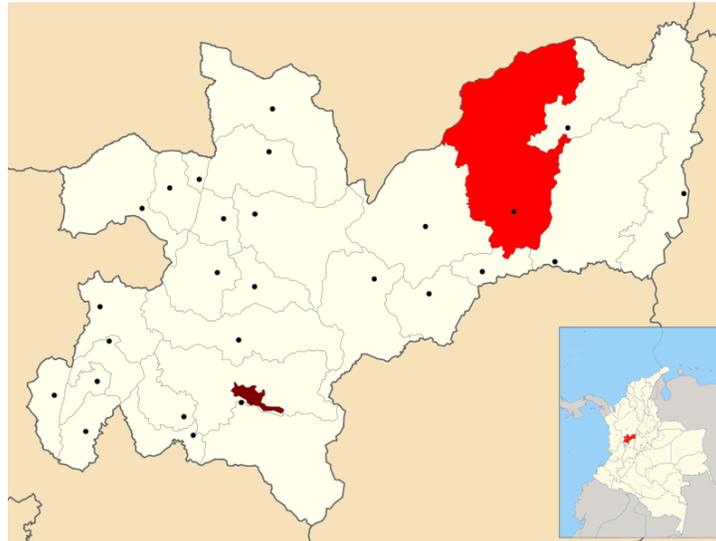
- s. Respecto al Programa de Ejecución, se recomienda atender los plazos para la finalización de los proyectos planteados, puesto que en el EOT solo se encontraron proyectos para el corto plazo pero que, por su proporción, deben plantearse para un plazo mayor, pues en el EOT actual no se encontraron proyectos para las vigencias de mediano y largo plazo.
- t. El EOT debe tener en cuenta la zonificación minera para priorizar este recurso de acuerdo con lo definido en el Código Minero, y para definir las estrategias de mitigación del impacto a largo plazo en la ordenación subregional minera. Además, en este aspecto, es preciso determinar una zonificación detallada subregional de conflictos en la actividad minera.

#### *1.3.2.2 Samaná*

##### *Caracterización*

- ✘ Límites del municipio: oriente, con el municipio de Victoria y Norcasia. Occidente: Con el Municipio de Pensilvania y El Departamento de Antioquia. Norte: Con El Departamento de Antioquia. Sur: Con los municipios de Marquetalia y Victoria.
- ✘ Extensión total: el territorio de Samaná alcanza un área total de 761,02 Km<sup>2</sup>.
- ✘ Extensión del área urbana: al casco urbano corresponden 0.47 Km<sup>2</sup> Km<sup>2</sup>
- ✘ Extensión del área rural: al sector rural corresponden 760.55 Km<sup>2</sup>.

### **Mapa 14. Ubicación del municipio de Samaná**

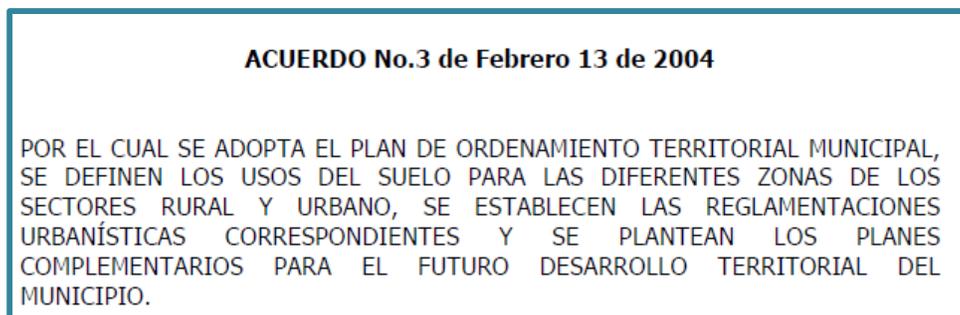


Fuente: Mapas de los municipios del departamento de Caldas. Web de la gobernación.

#### **Tipo de plan**

En Samaná, se adoptó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, mediante el acuerdo municipal N° 3 del 13 de febrero de 2004, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, puesto que en 1993, el DANE censó en el municipio una población de 40.182 habitantes, distribuidos así: 4.992 habitantes para la zona urbana y 35.190 habitantes para la zona rural (Secretaría de Planeación, 2007).

#### **Ilustración 3. Encabezado del acuerdo del POT de Samaná**



Fuente: Alcaldía de Samaná.

## *Visión*

Para el año 2010, Samaná sobresaldrá en el ámbito departamental como un municipio ejemplarizante en el manejo de sus recursos y potencialidades, con equidad social, una base económica redistributiva, espacios democráticos de actuación y participación en la resolución concertada de falencias y conflictos, y un patrimonio natural que fundamenta y consolida el compromiso de un desarrollo sostenible (Alcaldía de Samaná, 2002).

La visión planteada en el PBOT expresa las ventajas competitivas y potenciales especialmente en el manejo de los recursos naturales, la búsqueda de la equidad social, la participación democrática para un desarrollo sostenible, pero es precaria en el desarrollo físico y en la integración con la región y con la nación.

## *Políticas y estrategias*

Las políticas de ordenamiento territorial que define el PBOT de Samaná se orientan al uso del suelo y a la ocupación del territorio; definen la toma de decisiones sobre los aspectos centrales de la ocupación territorial; destacan el ordenamiento integral, el fortalecimiento territorial, el aprovechamiento sostenible de la riqueza natural, la formación para la gestión ambiental y la promoción de la participación ciudadana.

Por otra parte, se observa que los demás contenidos del PBOT no son estrictamente consecuentes con los planteamientos de dichas políticas. Por ejemplo, no se desarrollan instrumentos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, especialmente la riqueza del agua, que la podrían potenciar como recurso económico y ecoturístico. Estas conclusiones se desarrollan en detalle en los numerales siguientes.

Respecto a las Estrategias definidas para alcanzar los objetivos del PBOT de Samaná, se observa que estos cuentan con varias estrategias definidas para su ejecución.

El PBOT del Municipio de Samaná planteó cinco (5) políticas:

- ✘ P1. “Ordenamiento integral del municipio a partir del desarrollo armónico de los contenidos del componente general”. Como se observa, esta política es demasiado

amplia y en ella converge un gran número de objetivos por su generalidad, de modo que parece más bien una parte de la visión integral del municipio.

- ✘ P2. “Fortalecimiento territorial a partir de la interrelación del territorio”. Se define solo con dos objetivos. Esta política es muy específica y apunta a una interrelación territorial pero no define acciones para ese fortalecimiento, que no se logra solo con vías, pues es preciso asociar otras acciones que le den sentido a la política.
- ✘ P3. “Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y actividades agropecuarias como potencial prioritario de desarrollo municipal”. Los objetivos que se relacionan con esta política son: el aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y el favorecimiento del desarrollo de las actividades agropecuarias que garantizan el desarrollo municipal. Estos objetivos se puede integrar con una política ambiental (protección de recursos naturales) o bien con una política sobre servicios públicos domiciliarios (también de protección).
- ✘ P4. “Formación para la gestión ambiental”. Está asociada solo con un objetivo que habla sobre el desarrollo de procesos educativos sobre cultura y medio ambiente, pero esta política es más bien una estrategia. Por eso, es preciso revisar y ajustar su valor como política, ya que la gestión puede incluirse en una política ambiental.
- ✘ P5. “Promoción de la participación comunitaria”. Está asociada solo a un objetivo, con relación directa entre los elementos, pues propicia la participación comunitaria en los procesos de planeación para el desarrollo del ordenamiento del territorio. Sin embargo, conviene agrupar esta política con un contenido más amplio.

### *Modelo de ocupación*

En el análisis del cumplimiento del modelo de ocupación planteado por el PBOT del Municipio de Samaná, se explica el siguiente desarrollado tomando como base dos elementos de la matriz DOFA:

### *Debilidades*

- ✘ Los Temas sobre espacio público (indicador 37) y vivienda (indicadores 38 y 39) no fueron desarrollados suficientemente para el modelo de ocupación.

- ✘ Sobre medio ambiente y recursos naturales (indicador 31), solo se enuncia la extensión de la conservación, preservación, regeneración y mejoramiento general, no tiene la clasificación para los diferentes suelos del territorio (urbano, rural, etc.).
- ✘ Respecto al riesgo (indicador 32), solo desarrolla los indicadores por inundación nivel de amenaza medio e incendio. Los demás no fueron desarrollados.

### *Fortalezas*

- ✘ El mayor desarrollo de Samaná se refiere a equipamientos (indicadores 40 al 43), a la construcción y al mantenimiento de establecimientos educativos, centros de salud, hospital y equipamientos de apoyo.
- ✘ Los servicios públicos (indicadores 33 al 36) están desarrollados principalmente en el mantenimiento de redes de acueducto, alcantarillado y energía.
- ✘ El asunto de vías se desarrolla en construcción, pavimentación y mantenimiento de vías urbanas y rurales.

### *Cartografía*

La información cartográfica juega un papel clave en el proceso de seguimiento y evaluación de los POT, pues permite establecer de forma clara y precisa el comportamiento del espacio físico rural y urbano, lo que permite definir, si es necesario, nuevas directrices que conduzcan al territorio hacia un desarrollo sostenible.

### *Determinantes de Ordenamiento Territorial*

En el aspecto ambiental, de conformidad con la ley 388 de 1997, artículo 10, el municipio debe tener en cuenta para el ordenamiento de su territorio las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes.

#### *Determinante ambiental relacionada con los suelos de protección*

Áreas naturales protegidas declaradas: Laguna De San Diego, Acuerdo 32 de CORPOCALDAS (Acuerdo 32, 2010).

Áreas de especial importancia ecosistémica para la protección del recurso hídrico, de la biodiversidad, del paisaje, áreas expuestas a riesgos no mitigables y amenazas altas: En la resolución 471 de 2009, (CORPOCALDAS), se determina al Cerro de San Diego, Bosque de Florencia, Cerro de Delgaditas, Bosque de Altomira, Cuatro Esquinas, El Pomo, La Aguadita, Cañaveral, La Rioja, La Alejandría, Bombona, El Bosque, El Dorado, La Aguadita, Río Manso, Santa Inés El Dorado, Los Limones, La Palma, Cristales, Las Camelias San Cayetano, El Silencio, El Musgo, Laguna de San Diego, Media Cuesta, La Granja, La Juanita, Tesoritos, Tibacuy-Los Ceibos, Macías, San Juan, Las Pavas, El Limón, La Libertad-La Granja, Patio Bonito, El Dorado y Otra, Unión-Tenerife, Encimadas, Los Pomos, Las Animas, La Circasia, California Alta, Santa Bárbara Rama, El Vagón, Villeta, La Retirada, Alegrías, El Musgo, Guadualejo, La Sombra, La Primavera, Berlín, La Florida, El Arrebol, Finca Nueva, La Sombra, La Virgen, La Planta, Balcones, La Tulia, Sasaima, Confines, Pekín, La Reforma, Las Pavas La Virgen, Versalles, La Mencia, El Paraíso, La Moravia, El Porvenir, La Guabina, Los Medios, Jardines, Riachuelo, La Costa, La Mulata, Villa Hermosa, Rancho Largo, La Asunción, La Soledad, Buena Vista, Bolivia, El Cricerio, El Congal, Volcanes, Higuerón. Estos son elementos naturales del espacio público que hacen parte de la estructura ecológica principal del área en jurisdicción de la Corporación, dada su importancia para la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

*Determinante ambiental sobre la gestión integral del recurso hídrico.*

Se identifican como zonas de conservación e importancia para la sostenibilidad del recurso hídrico a Cuatro Esquinas, El Pomo, La Aguadita, Cañaveral, La Rioja, La Alejandría, Bombona, El Bosque, El Dorado, La Aguadita, Río Manso, Santa Inés El Dorado, Los Limones, La Palma, Cristales, Las Camelias San Cayetano, El Silencio, El Musgo, Laguna de San Diego, Media Cuesta, La Granja, La Juanita, Tesoritos, Tibacuy-Los Ceibos, Macías, San Juan, Las Pavas, El Limón, La Libertad-La Granja, Patio Bonito, El Dorado y Otra, Unión-Tenerife, Encimadas, Los Pomos, Las Animas, La Circasia, California Alta, Santa Bárbara Rama, El Vagón, Villeta, La Retirada, Alegrías, El Musgo,

Guadualejo, La Sombra, La Primavera, Berlín, La Florida, El Arrebol, Finca Nueva, La Sombra, La Virgen, La Planta-Balcones, La Tulia, Sasaima, Confines, Pekín, La Reforma, Las Pavas La Virgen, Versalles, La Mencia, El Paraíso, La Moravia, El Porvenir, La Guabina, Los Medios, Jardines, Riachuelo, La Costa, La Mulata, Villa Hermosa, Rancho Largo, La Asunción, La Soledad, Buena Vista, Bolivia, El Cricerio, El Congal, Higuierón y Volcanes, de acuerdo a la resolución 471 de 2009 de CORPOCALDAS (Estructura Ecológica Principal).

*Determinante ambiental sobre la gestión integral del riesgo.*

No se plantea.

*Determinante ambiental sobre la gestión integral de residuos sólidos.*

No se plantea.

*Determinante ambiental para la clasificación del suelo y su ordenamiento.*

No se plantea.

*Determinante ambiental sobre el espacio público.*

No se plantea.

*Determinante ambiental para la minería.*

No se plantea.

*Determinante ambiental para territorios indígenas y comunidades negras*

No se plantea.

### **1.3.2.3 Observaciones generales**

- a. Se debe prestar atención al fortalecimiento de la información documental y cartográfica con el fin de que sirva a la administración en la toma de decisiones sustentadas y coherentes con la realidad territorial del municipio y para fortalecer los procedimientos de seguimiento al cumplimiento del PBOT a través de indicadores en la ejecución del Expediente Municipal.
- b. Se recomienda que en la ejecución del Expediente Municipal, el municipio acopie los datos relacionados con este tema para el modelo de ocupación y pueda hacer un

- seguimiento coherente y técnico a su cumplimiento, que incluye la clasificación del suelo urbano y rural (solo aparecen datos generales), y sus áreas de protección.
- c. Para los objetivos, se recomienda diferenciar el suelo urbano del rural, pues solo se tiene una información general del territorio.
  - d. Se recomienda concretar programas y proyectos como la construcción de la planta de tratamiento de aguas residuales del área urbana y la operación de las redes colectoras y los sistemas de tratamiento de los centros poblados, recuperación de zonas de protección para microcuencas como La Dorada y Santa Inés.
  - e. Para el seguimiento de los proyectos, se recomienda prestar mayor atención, pues el desarrollo ha sido mínimo, y solo se han tenido en cuenta algunos proyectos relacionados con el embalse.
  - f. Se recomienda focalizar esfuerzos para cuantificar y atender este tema en la ejecución del Expediente Municipal y en la próxima revisión del PBOT, ya que en el modelo de ocupación no se encuentra información suficiente sobre este tema.
  - g. Se recomienda estudiar el estado de edificaciones ubicadas en zonas de riesgos y priorizar el cumplimiento total de los actuales objetivos, programas y proyectos que buscan la realización de estudios pertinentes para la gestión del riesgo (especialmente en el área rural) y la realización de obras para mitigarlo.
  - h. Incorporar el plan indicativo de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, pues este municipio cuenta con el instrumento técnico desde 2007.
  - i. Samaná es un municipio que se encuentra en zona de media por amenaza sísmica, según el mapa sísmico nacional. Se debe realizar un estudio local del mapa nacional de amenazas sísmicas que actualmente adelanta Ingeominas. Para cumplir este objetivo, se debe diseñar y evaluar un manual de construcciones y urbanizaciones.
  - j. Realizar incorporación de amenaza volcánica, bajo los parámetros de Ingeominas, con estudios de amenaza potencial del cinturón volcánico de la región. Es preciso hacer una evaluación de esta amenaza por su influencia en todo el departamento.

- k. Debe adelantarse estudios y mapas de amenazas por incendios forestales en la región, Corpocaldas adelanta el mapa departamental.
- l. Realizar e incorporar la amenaza por incendio estructural.
- m. Definir sitios críticos y vulnerables por las amenazas del municipio de acuerdo con la distribución de redes de servicios públicos.
- n. Se debe fortalecer organizativamente el Comité Local de Atención y Prevención de Desastres e incorporar nuevas entidades; mejorar y complementar el comité local de emergencias; realizar el inventario de instituciones que se pueden comprometer en la atención y prevención de desastres y en la actualización de las actividades y eventos locales y regionales para ofrecer alternativas eficientes.
- o. El municipio se plantea realizar el sistema telemétrico de caudales implementado sobre Tasajo, Sardinas y la Esmeralda. Debe trabajarse en este aspecto dados los constates problemas en el sector.
- p. Incorporar el inventario de familias y viviendas localizadas en zonas de alto riesgo, mitigable y no mitigable.
- q. Incorporar la caracterización socioeconómica de las familias localizadas en zonas de alto riesgo no mitigable.
- r. Incorporar la caracterización general de las viviendas ubicadas en zonas de riesgo no mitigable.
- s. Analizar la vulnerabilidad de cultivos y producción agrícola por eventos de amenazas naturales y antrópicas.

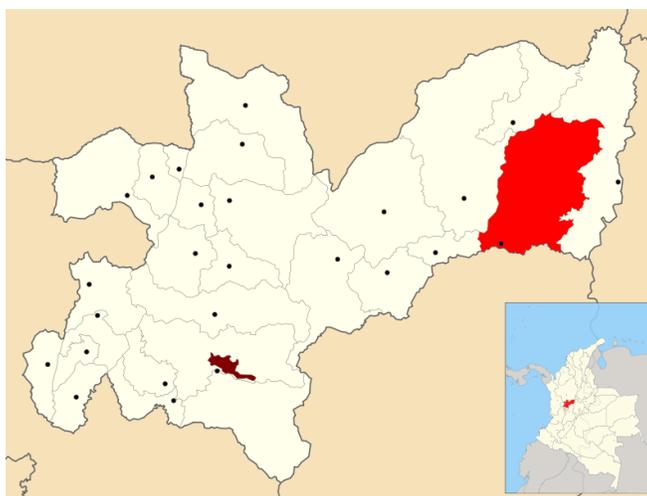
#### *1.3.2.4 La Victoria*

##### *Caracterización*

Victoria está anclado entre el piedemonte oriental de la Cordillera Central y el valle interandino del río Magdalena. El municipio limita por el oriente con La Dorada; por el occidente, con Marquetalia y Samaná; por el Norte con Norcasia y Samaná y por el sur con Honda y Mariquita, municipios del Tolima.

Victoria se encuentra a 720 msnm. La mayoría de su población es rural. La población se concentra principalmente en la parte alta del municipio en la zona comprendida por las veredas La Italia, Cañaveral, San Lorenzo, Doña Juana Alta, Fierritos, Corinto, La Pradera y, en la parte media localizada cerca al casco urbano, como por las veredas Canaán, Santa Isabel, Marzala y El Aguacate en pequeños minifundios con cultivos de caucho que presentan un aumento económico sustancial en los últimos años.

### **Mapa 15. Ubicación del municipio de La Victoria**



Fuente: Mapas de los municipios del departamento de Caldas. Web de la gobernación.

#### ***Tipo de plan***

El municipio de Victoria elaboró un Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado mediante el acuerdo 087 del 1 de septiembre de 2000 (Alcaldía de Victoria, 2000) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, ya que para el año de formulación del EOT el municipio contaba con menos de 30.000 habitantes.

En 2005, en el censo del DANE, el municipio de Victoria contaba con 9.165 habitantes, distribuidos así: 3.728 en la zona urbana y 5.437 en la zona rural. En esta forma, según el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, todavía es válido manejar el EOT como instrumento de Planificación para este Municipio.

## Acuerdo

**ACUERDO NÚMERO : 087  
SEPTIEMBRE 1 DE 2.000**

**Por el cual se adopta el Esquema de Ordenamiento Territorial  
del Municipio de Victoria, Caldas.**

**EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL DE  
VICTORIA, CALDAS**

## Visión

No se encuentra en el Acuerdo ni en el Documento Técnico. No desarrolla en su EOT “Una Victoria para todos” (Acuerdo 087 de 2000) una Visión Municipal, lo cual constituye una dificultad grave, puesto que se formula un instrumento sin visión de desarrollo territorial.

## Políticas

- ✘ Política 1. Art. 11. -0- Planificación del municipio de Victoria. Se refiere al ordenamiento de las áreas urbanas, de expansión urbana, rurales y de las zonas de protección y a los medios de integración con la región. Es una política amplia con cinco objetivos y cinco estrategias. Su problema principal es la falta de proyectos porque la deja sin sustento físico al ordenamiento en el tema.
- ✘ Política 2. Art. 11. -1-. Conservación y rehabilitación de los elementos naturales. Se refiere a las fuentes de energía renovable, a los bosques, a su empleo y a los procesos ecológicos. No se establecen objetivos, estrategias o proyectos relacionados con la política, porque este tema se encuentra tratado en la política 6.
- ✘ Política 3. Art. 11. -2- Programación coordinada en las áreas de servicio público. Se establecen objetivos, estrategias y proyectos para suministro de agua, alcantarillado, energía, teléfono, recolección y disposición técnica de basuras, vías y transporte.
- ✘ Política 4. Art. 11. -3- Definición de prioridades para Planes Parciales. Aunque se plantea como una política, no cuenta con objetivos, estrategias ni proyectos relacionados, pues en el EOT de Victoria, el Acuerdo (Art. 389 a Art. 439) transcribe

una definición de la norma, (de conformidad con los artículos 19 y 27 de la Ley 388 de 1997, y con los artículos 8 al 17 del Decreto 1507 (1998), pero no se definen los planes parciales para el municipio.

Además, el fin de la política 4 es “Determinar las directrices y prioridades de su desarrollo físico, definir los aspectos de las reglamentaciones urbanísticas que demanden modificación y ser considerados dentro de los presupuestos y planes de inversión”. Según esto, está mal concebida la figura de Plan Parcial para estas acciones, pues el uso del suelo puede ser reglamentado mediante una norma de desarrollo clara y efectiva.

- ✘ Política P5. Art. 11. -4- Intervención sobre el espacio público. Es una política extensa, pues abarca la mayoría de los proyectos planteados (29 en total), y se plantea de manera profusa: “...Creación, producción, conformación, incorporación, regulación, conservación, rehabilitación, dotación, restitución, recuperación, administración, mantenimiento y aprovechamiento del espacio público”.
- ✘ Política 6. Art. 11. -5- Conservación y protección. Su fin son las edificaciones o zonas de conservación y protección. Se le articulan dos objetivos y cinco estrategias en forma clara y precisa.
- ✘ Política 7. Art. 11. -6- Reubicación de asentamientos. Resalta la reubicación de comunidades sobre las que se ciernen riesgos graves. Solo establece 1 objetivo: “O21. Art. 13. Determinar las áreas expuestas a amenaza y riesgo”. Es necesario plantear más objetivos que puedan responder a los proyectos planteados de reubicación de asentamientos. Además, en esta política no se establecen estrategias, lo que indica su falta de claridad sobre el Acuerdo y en el DTS, pues, como se mencionó en el análisis de suficiencia, este tema está incluido en el suelo de protección, en el Art. 169, y no se analiza como un componente de cumplimiento exigido por el Ley 388 de 1997 para un EOT.
- ✘ Política 8. Art. 11. -7- Reserva de tierras urbanizables. Tiene como fin atender la demanda de vivienda de interés social. Carece de objetivos articulados con las

estrategias y los proyectos planteados. Además de un objetivo y tres estrategias para la planeación del desarrollo que se relacionan con temas culturales, financieros y sociales que no son viables en obras de infraestructura física.

- ✘ Política 9. Art. 11. -8- Consolidación de sectores. Su fin es la consolidación de las áreas residenciales en usos de vivienda, mientras sean calificables de complementarios y sólo excepcionalmente en otros usos compatibles. Es desarticulada como política y carece de actividades previstas. La razón puede ser la falta de claridad sobre el tema desde el DTS y el Acuerdo (Art. 170 al Art. 184), en el análisis de suficiencia, donde se enmarca el suelo urbano en once zonas, se limita a hacer una lista de los usos del suelo sin referirlo al municipio.
- ✘ Política 10. Art. 11. -9- Dotación de servicios públicos y equipamientos. Se relaciona con catorce proyectos, lo que hace insuficiente la articulación con las dieciséis estrategias. De acuerdo con el título de la política, esta “compite” con la de servicios públicos, pues, ya la política 3. Art. 11. -2- la programación coordinada en las áreas de servicio público se encarga de su planificación, porque no debe abordarse en otra política. Al incluirse en la política P10, se observa que el fin es la “Dotación de las áreas residenciales con los servicios institucionales, educativos, médicos, culturales y administrativos requeridos para el buen funcionamiento de las mismas (Art. 11)”, lo que hace necesario revisar su título.
- ✘ Política 11. Art. 11. -10- Potencial agropecuario. Busca promover el potencial agropecuario del municipio y fortalecer las fuentes de trabajo ya consolidadas, pero esta política no se articula a ningún objetivo, estrategia o proyecto, lo que obstaculiza su ejecución. En el Acuerdo, este tema no fue analizado, pero en el DTS (Pág. 102): es trabajado como los Usos del suelo rural, del cual se presenta:
  - \* *Uso agropecuario:* El sector agropecuario constituye aún la principal fuente de empleo y de seguridad económica para la población rural.

- \* *Áreas de uso pecuario (Aup)*: Son las zonas con mayor potencial para el pastoreo, suelos de la clase III, que se encuentran paralelos a los cauces de los ríos y se caracterizan por una topografía plana.
- \* *Áreas de uso mixto (Aum)*: se podrán establecer formas de producciones agro-silvo-pastoril, silvo-pastoril, silvo-agrícola y agropecuarias. El área de uso mixto se encuentra en suelos de la clase VI.
- \* *Áreas de uso silvo-agrícola (Asa)*: se podrán establecer formas de producción de cultivos permanentes, por ejemplo: aguacate, cítricos, cacao, café con sombrero, caucho, entre otros, debido a que son áreas de pendiente alta.

Con esta claridad, según el DTS, se debe pensar en el establecimiento de estrategias y proyectos que favorezcan este renglón de actividad económica rural, de interés vital para el funcionamiento del municipio.

- ✘ Política 12. Art. 11. -11- Equilibrio territorial. Pretende realizar un proceso participativo, prospectivo, integral y de equilibrio territorial, de modo que los siete objetivos, catorce estrategias y dos proyectos que se plantean son de carácter social en su mayoría. Esta política queda en una gran medida desarticulada de los procesos físicos y de obras de construcción.

### *Modelo de ocupación*

No se encuentra en el Acuerdo ni en el Documento Técnico de Soporte.

### *Componente supramunicipal*

El municipio de Victoria habla de un desarrollo sostenible y sustentable basado en ventajas comparativas como los atractivos turísticos y el potencial agroindustrial. No presenta una visión regional, pero busca ser reconocido en este contexto por su productividad, gestión y transparencia.

### *Cartografía*

Se encuentran varios problemas en la ejecución del EOT debido a la falta de Cartografía que, además de necesaria, es urgente para el municipio, pues presenta fallas en la

delimitación del perímetro urbano que se realizó por encima de la cota de prestación de servicios públicos, y se encuentran zonas habitadas en un alto porcentaje en zonas de amenaza y riesgo, por ejemplo en La Miel y en la subcuenca del Guarinó. La cartografía que se encuentra en la carpeta Planos 2001 no se puede visualizar por ningún programa.

### *Determinantes de Ordenamiento Territorial*

En la parte ambiental, de conformidad con la ley 388 de 1997, artículo 10, el municipio de Victoria debe tener en cuenta para el ordenamiento de su territorio las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la constitución y las leyes:

#### *Determinante ambiental relacionada con los suelos de protección*

Áreas naturales protegidas declaradas: Cuchilla de Bella Vista (Acuerdo 32, 2010).

Áreas de especial importancia ecosistémica para la protección del recurso hídrico, de la biodiversidad, del paisaje, áreas expuestas a riesgos no mitigables y amenazas altas: en la resolución 471 de 2009, proferida por Corpocaldas se determina a Purnio Cuchilla de San Mateo, Montaña de Bellavista, Bocorná, Charca Manuel Chiiribí, El Tigre, Casanguilla, La Bullosa, Arauca, Finca Arauca, La Libertad, Castañita, La Italia, Pontoná, El Infierno, El Burro, Santa Rita, San Pablo, El Palo, Guadales, Las Cavernas de Caño Seco, Hacienda Hamburgo, Cuevas en Las Minas La Bretaña, Los Termales, Cerro de La Cruz y Teta de La Bruja como elementos naturales del espacio público que hacen parte de la estructura ecológica principal del área en jurisdicción de la Corporación, dada su importancia para la preservación y defensa del patrimonio ecológico del municipio.

#### *Determinante ambiental sobre la gestión integral del recurso hídrico*

El municipio hace parte de las cuencas hidrográficas de los ríos Guarinó y La Miel, por lo cual los respectivos POMCAS y sus lineamientos son determinantes ambientales que deben ser incorporados en el EOT del municipio.

Se identifican como zonas claves de conservación para la sostenibilidad del recurso hídrico a Bocorná, Charca Manuel Chiiribí, El Tigre, Casanguilla, La Bullosa, Arauca,

Finca Arauca, La Libertad, Castañita, La Italia, Pontoná, El Infierno, El Burro, Santa Rita, San Pablo, El Palo y Guaduales; de acuerdo con la resolución 471 de 2009 de Corpocaldas (estructura ecológica principal).

*Determinante ambiental sobre la gestión integral del riesgo*

No se plantea.

*Determinante ambiental sobre la gestión integral de residuos sólidos*

No se plantea.

*Determinante ambiental para la clasificación del suelo y su ordenamiento*

No se plantea.

*Determinante ambiental sobre el espacio público*

La resolución 471 de 2009 de Corpocaldas determina Las Cavernas de Caño Seco, Hacienda Hamburgo, Cuevas en Las Minas La Breña, Los Termes, Cerro de La Cruz y Teta de La Bruja como elementos para la preservación del interés cultural y ecológico del municipio.

*Determinante ambiental para la minería*

No se plantea.

### **1.3.3 Dimensión económica de los municipios de la región**

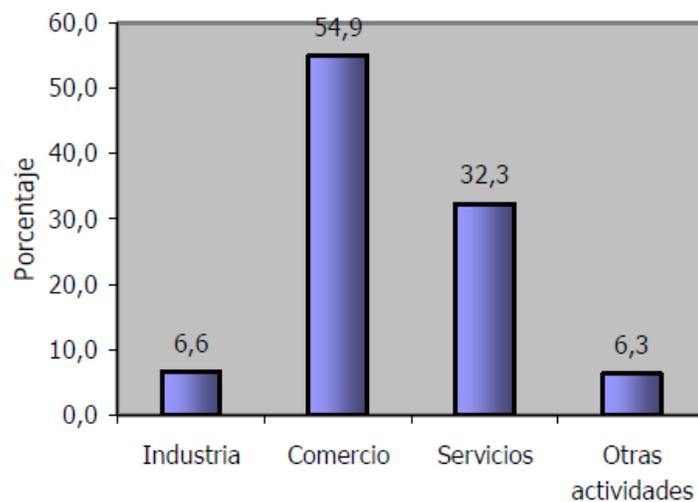
A continuación, se exponen algunas características económicas de cada municipio, representadas porcentual y gráficamente.

#### **1.3.3.1 La Dorada**

Como se dijo antes, el municipio de La Dorada concentra la mayor población en la zona urbana de la subregión, lo que explica que el 54,9% de los establecimientos se dediquen a actividades comerciales (Gráfica 1), en su gran mayoría menores que, en un 97,6% generan entre 1 y 10 empleos directos (Gráfica 2). Después del comercio, la actividad económica que más establecimientos tiene en el municipio es la prestación de servicios, que representa el 32,3% (Gráfica 1). Hay una incipiente actividad industrial con un 6,3%

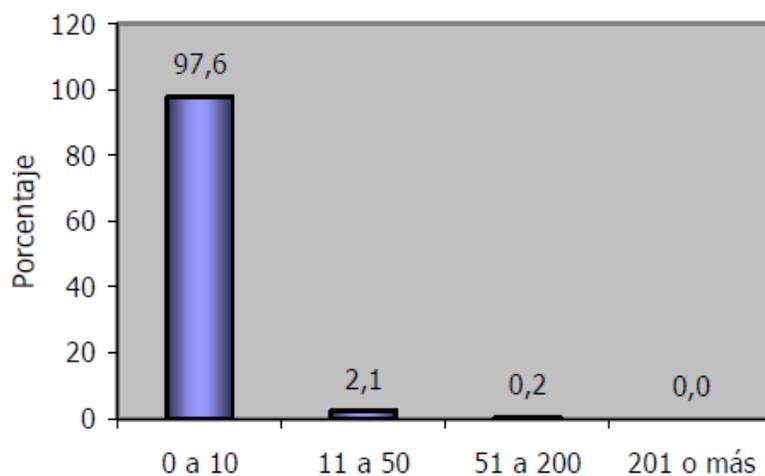
(Gráfica 1), y no hay en el municipio grandes empresas puesto que solo el 2,1% de los negocios generan más de 10 empleos directos (Gráfica 2).

**Gráfica 1. Establecimientos según actividad en La Dorada**



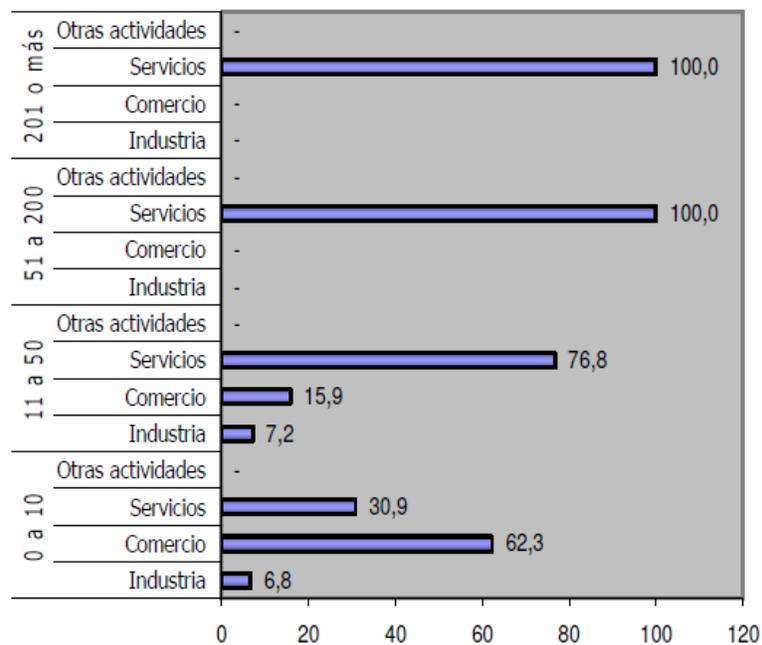
Fuente: Perfil municipal La Dorada - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 2. Establecimientos según escala de personas ocupadas en La Dorada**



Fuente: Perfil municipal La Dorada - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 3. Establecimientos según escala de personal por actividad económica**



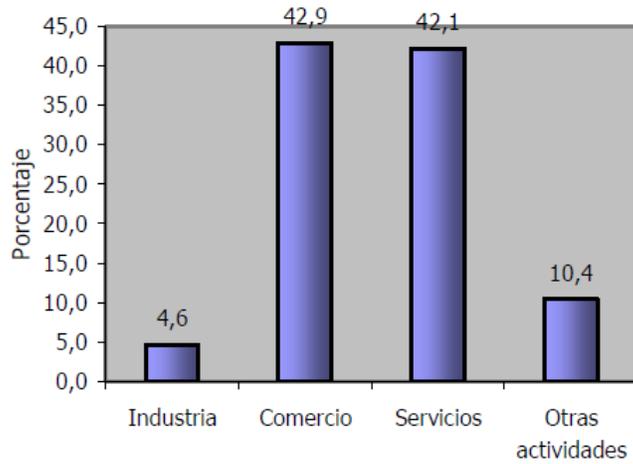
Fuente: Perfil municipal La Dorada - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

En síntesis, si bien La Dorada es el núcleo urbano más importante del Magdalena caldense y cuenta con un incipiente desarrollo industrial, su economía gira en torno a las actividades comerciales y a la prestación de servicios, actividades históricamente impulsadas por su localización y su naturaleza de una ciudad de paso, en la que confluyen los modos de transporte fluvial y ferroviario (hoy ambos inactivos en la zona y en proceso de reactivación) con las carreteras que predominan en la movilización de carga en Colombia.

### 1.3.3.2 Norcasia

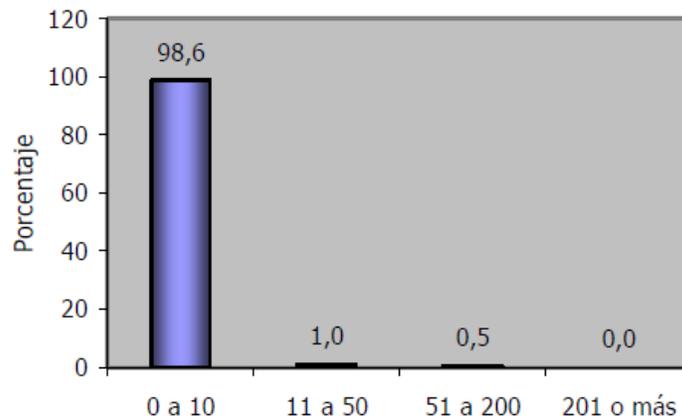
En éste municipio, el 98,6% de los establecimientos comerciales generan menos de 10 empleos directos (Gráfica 5), las actividades económicas predominantes son el comercio con 42,9% y la prestación de servicios 42,1% (Gráfica 4).

**Gráfica 4. Establecimientos según actividad en Norcasia**



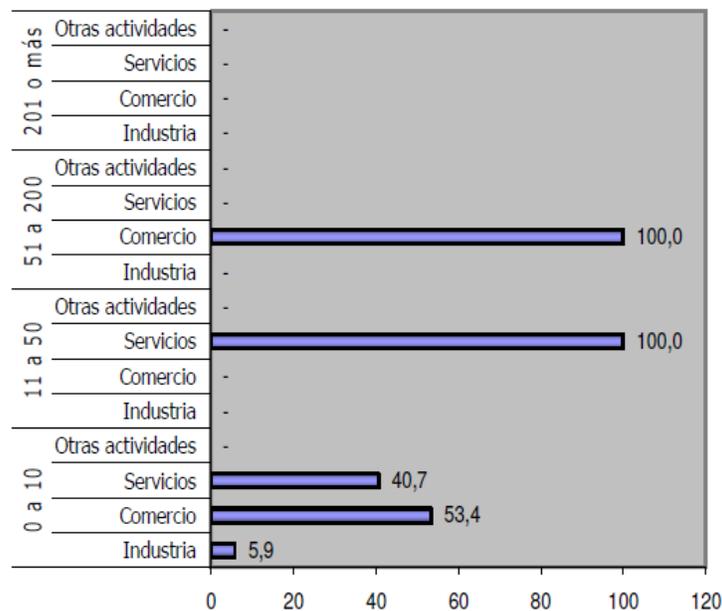
Fuente: Perfil municipal Norcasia - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 5. Establecimientos según escala de personas ocupadas en Norcasia**



Fuente: Perfil municipal Norcasia - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 6. Establecimientos según escala de personal por actividad económica**



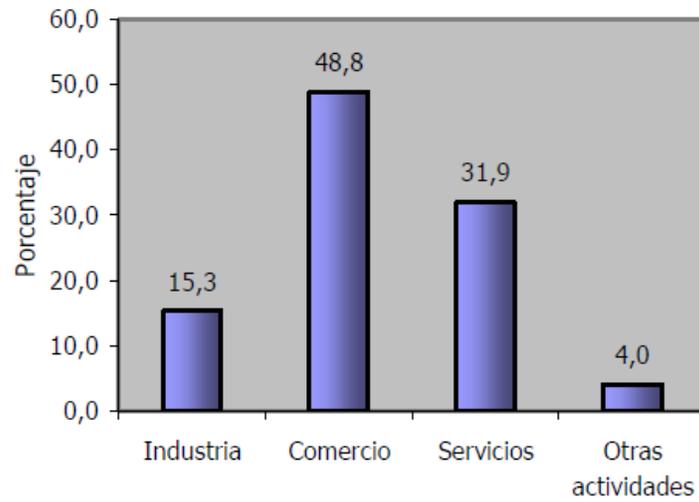
Fuente: Perfil municipal Norcasia - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

Norcasia, como Samaná y Victoria presenta incipientes desarrollos industriales. Sus actividades principales son comerciales y de servicios, que ocupan a muy pocas personas. Esta situación se asocia a la baja concentración urbana y a la gran dispersión de la población rural, dedicada a las actividades agropecuarias con un sistema de producción campesino familiar.

### 1.3.3.3 Samaná

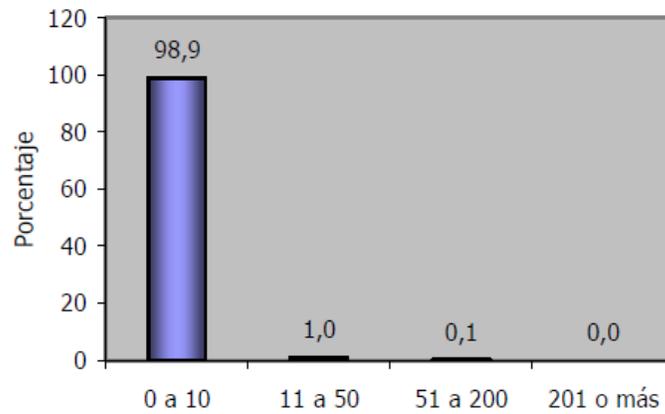
En este municipio, el 48,8% de los negocios son de actividades comerciales, mientras el 31,9% a la prestación de servicios y un 15,3% a la industria (Gráfica 7). El 98,9% de los establecimientos del municipio generan menos de 10 empleos directos (Gráfica 8).

**Gráfica 7. Establecimientos según actividad en Samaná**



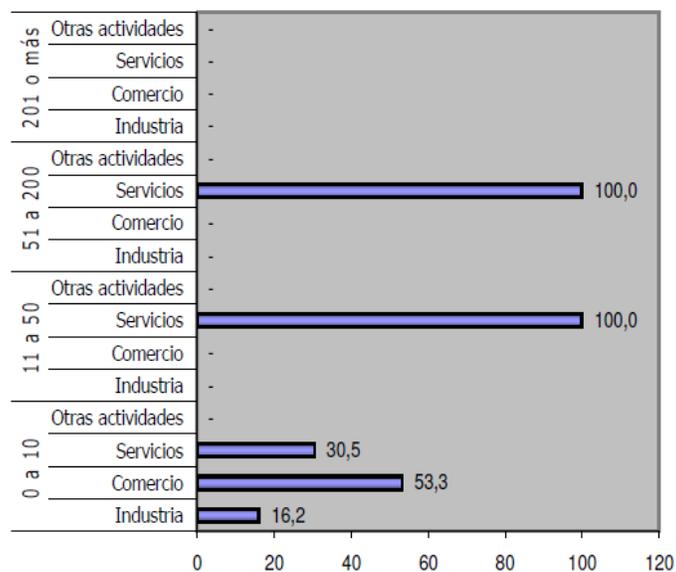
Fuente: Perfil municipal Samaná - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 8. Establecimientos según escala de personas ocupadas en Samaná**



Fuente: Perfil municipal Samaná - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 9. Establecimientos según escala de personal por actividad económica**

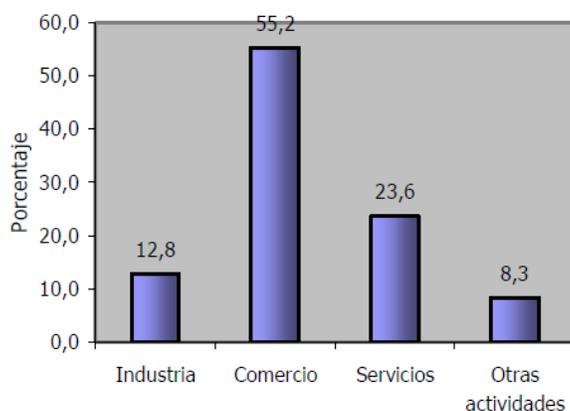


Fuente: Perfil municipal Samaná - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

### 1.3.3.4 Victoria

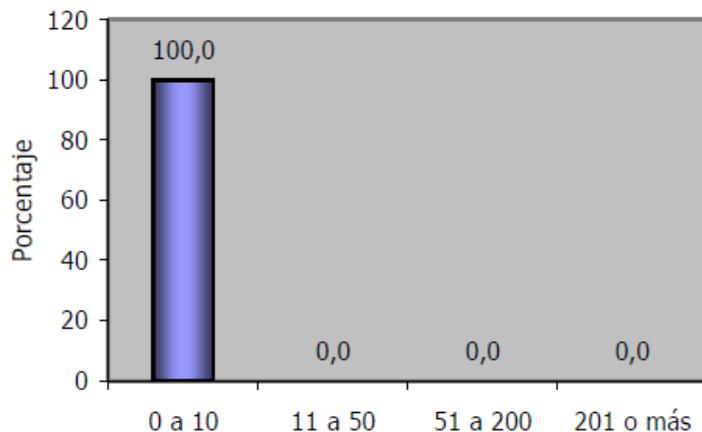
Los establecimientos de éste municipio generan menos de 10 empleos directos (Gráfica 11). El 60,5% de los establecimientos se dedican actividades comerciales, mientras que el 24,5% a la prestación de servicios y el 14,2% a la industria (Gráfica 10).

**Gráfica 10. Establecimientos según actividad en Victoria**



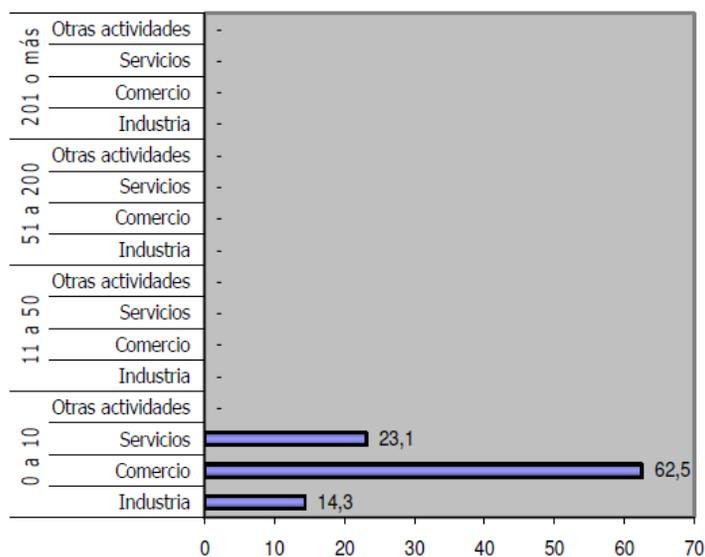
Fuente: Perfil municipal Victoria - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 11. Establecimientos según escala de personas ocupadas en Victoria**



Fuente: Perfil municipal Victoria - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

**Gráfica 12. Establecimientos en escala de personal por actividad económica**



Fuente: Perfil municipal Victoria - Censo General DANE 2005 - proyecciones 2010

### 1.3.4 Dimensión Sociocultural de los municipios de la región

Desde la perspectiva socio-cultural la subregión del Magdalena Caldense es plural y diversa, con dinámicas sociales y económicas comunes, pero con características

poblacionales y culturales particulares en cada uno de los municipios, como se ilustra a continuación.

**Tabla 6. Población Censo 1985 y tasa de crecimiento exponencial 1985-1993 (por mil)**

Municipio	Censo 1985 con ajuste por cobertura			Tasa de crecimiento exponencial 1985-1993 (por mil)		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
La Dorada	56.172	49.516	6.656	33,75	37,51	1,49
Norcasia						
Samaná	35.910	4.026	31.884	14,05	26,88	12,33
Victoria	10.925	2.422	8.503	4,88	60,60	-16,91
<b>Total</b>	<b>103.007</b>	<b>55.964</b>	<b>47.043</b>	<b>24,31</b>	<b>37,88</b>	<b>5,99</b>

Fuente: Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011 (Gobernación de Caldas, 2011)

**Tabla 7. Población Censo 1993 y tasa de crecimiento exponencial 1993-2005 (por mil)**

Municipio	Censo 1993 con ajuste por cobertura			Tasa de crecimiento exponencial 1993-2005 (por mil)		
	Total	Cabecera	Resto	Total	Cabecera	Resto
La Dorada	73.582	66.846	6.736	-0,75	-1,69	8,10
Norcasia						
Samaná	40.182	4.992	35.190	-17,55	50,21	-33,88
Victoria	11.360	3.933	7.427	-17,89	-4,46	-25,99
<b>Total</b>	<b>125.124</b>	<b>75.771</b>	<b>49.353</b>	<b>-7,29</b>	<b>2,79</b>	<b>-25,61</b>

Fuente: Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011 (Gobernación de Caldas, 2011)

**Tabla 8. Población Censo 2005**

Municipio	Censo 2005		
	Total	Cabecera	Resto
La Dorada	72.925	65.501	7.424
Norcasia	6.903	4.141	6.903
Samaná	25.649	4.978	20.671
Victoria	9.165	3.728	5.437
<b>Total</b>	<b>114.642</b>	<b>78.348</b>	<b>36.294</b>

Fuente: Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011 (Gobernación de Caldas, 2011)

#### *1.3.4.1 La Dorada*

La Dorada es el municipio más poblado de la subregión, puesto que alrededor del 90% de su población habita en el casco urbano. Hay en éste municipio una gran movilidad poblacional, dado que se localiza sobre la principal vía del país, que comunica la costa norte con el interior. En La Dorada se ofrecen servicios a otros municipios cercanos y su actividad la hace una ciudad concurrida y conocida en el centro del país.

Históricamente, el municipio de La Dorada está ligado al crecimiento económico del país durante el siglo XX, con el auge de los modos de transporte fluvial y la expansión de la red férrea nacional, macro-proyectos que se adelantaron una vez finalizada la Guerra de los Mil Días. Por este motivo, la región la ocuparon migrantes de origen liberal, que buscaban nuevas horizontes para establecerse en paz después de años de confrontación (Angulo G. , 1995) (Angulo G. , 1995). Su ubicación en el centro del país, en la zona de obligatorio tránsito en sus dinámicas sociales y económicas, es el municipio más diverso de la región, con una considerable población afrocolombiana. Sus costumbres responden a las culturas paisa y tolimense.

**Tabla 9. Información demográfica de La Dorada**

	1993	2005	2010	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	64.753	72.936	75.011	75.412	75.804	76.187	76.574	76.963
<b>POBLACIÓN POR ÁREA</b>								
Población cabecera	58.736	65.512	67.581	67.945	68.292	68.621	68.933	69.227
Población resto	6.017	7.424	7.430	7.467	7.512	7.566	7.641	7.736
<b>POBLACIÓN POR SEXO</b>								
Población hombres	32.047	35.606	36.626	36.869	37.110	37.346	37.587	37.821
Población mujeres	32.706	37.330	38.385	38.543	38.694	38.841	38.987	39.142
<b>POBLACIÓN POR GRUPO ETÁREO</b>								
Población primera infancia (0 - 6 años)	11.645	9.823	10.145	10.144	10.116	10.063	9.974	9.858
Población infantil (7 - 12 años)	8.165	8.875	8.220	8.177	8.171	8.187	8.218	8.259
Población adolescente (13 - 18 años)	7.253	9.765	8.664	8.416	8.201	8.030	7.915	7.868
Población joven (19 a 26 años)	9.761	8.335	10.759	11.021	11.165	11.191	11.122	10.981
Población potencialmente activa (15 - 59 años)	36.298	43.787	45.717	46.008	46.221	46.384	46.536	46.683
Población potencialmente inactiva (0-14 años y 60 años y mas)	20.917	22.140	22.161	22.265	22.442	22.691	22.996	23.351
Población adulta mayor (60 años y mas)	6.241	7.226	8.193	8.408	8.659	8.928	9.206	9.480
<b>POBLACIÓN POR ÉTNIA</b>								
Población indígena		87						
Población negro, mulata y afrocolombiana		2.174						
Población ROM								
Población raizal		3						
Población palenquera o de basilio								
<b>Densidad de la población (hab./km2)</b>	112,81	127,07	130,68	131,38	132,06	132,73	133,40	134,08

Fuente: Ficha Municipal La Dorada-Caldas. DNP. Censo General DANE 2005 - proyecciones

#### 1.3.4.2 Norcasia

Es el municipio más joven de la subregión. Por esto, es significativo que más del 50% de su población es de menores de 26 años de edad. Su historia está asociada a migraciones tardías de la colonización paisa (Alcaldía de Norcasia, 2001), aunque conserva gran parte de las características culturales de este poblamiento, lo mismo que Victoria, debido a la

cercanía y dinámicas compartidas con el municipio de La Dorada, se han mezclado rasgos de la cultura tolimense.

**Tabla 10. Información demográfica de Norcasia**

	1993	2005	2010	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	0	6.903	6.640	6.589	6.530	6.481	6.430	6.374
<b>POBLACIÓN POR ÁREA</b>								
Población cabecera	0	4.141	4.230	4.245	4.267	4.287	4.297	4.297
Población resto	0	2.762	2.410	2.344	2.263	2.194	2.133	2.077
<b>POBLACIÓN POR SEXO</b>								
Población hombres	0	3.527	3.433	3.405	3.376	3.355	3.332	3.305
Población mujeres	0	3.376	3.207	3.184	3.154	3.126	3.098	3.069
<b>POBLACIÓN POR GRUPO ETÁREO</b>								
Población primera infancia (0 - 6 años)	0	1.167	1.106	1.090	1.069	1.048	1.023	999
Población infantil (7 - 12 años)	0	974	858	850	847	838	833	824
Población adolescente (13 - 18 años)	0	860	825	798	779	775	773	767
Población joven (19 a 26 años)	0	927	1.067	1.066	1.049	1.020	984	951
Población potencialmente activa (15 - 59 años)	0	3.852	3.827	3.802	3.772	3.748	3.720	3.694
Población potencialmente inactiva (0-14 años y 60 años y mas)	0	2.237	2.047	2.031	2.014	2.005	2.001	1.993
Población adulta mayor (60 años y mas)	0	602	581	584	580	584	589	590
<b>POBLACIÓN POR ÉTNIA</b>								
Población indígena	-	12	-	-	-	-	-	-
Población negro, mulata y afrocolombiana	-	326	-	-	-	-	-	-
Población ROM	-	0	-	-	-	-	-	-
Población raizal	-	0	-	-	-	-	-	-
Población palenquera o de basilio	-	0	-	-	-	-	-	-
<b>Densidad de la población (hab./km2)</b>	0	30,54	29,38	29,15	28,89	28,68	28,45	28,20

Fuente: Ficha Municipal Norcasia-Caldas. DNP. Censo General DANE 2005 – proyecciones.

### 1.3.4.3 Samaná

Es el municipio más antiguo y con mayor dispersión poblacional de la subregión, pues la mayoría de su población vive en la zona rural del municipio con más extenso del departamento. Samaná concentra la movilidad poblacional y comercial con sus veredas y

con otros municipios de la región. Es heredera de la cultura paisa por su su economía campesina, su gastronomía y su arquitectura que expresan el arraigo de su cultura.

**Tabla 11. Información demográfica de Samaná**

	1993	2005	2010	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	31.981	25.649	25.727	25.739	25.750	25.760	25.769	25.777
<b>POBLACIÓN POR ÁREA</b>								
Población cabecera	4.616	4.978	5.069	5.083	5.094	5.107	5.119	5.132
Población resto	27.365	20.671	20.658	20.656	20.656	20.653	20.650	20.645
<b>POBLACIÓN POR SEXO</b>								
Población hombres	15.998	13.396	13.422	13.431	13.433	13.438	13.445	13.447
Población mujeres	15.983	12.253	12.305	12.308	12.317	12.322	12.324	12.330
<b>POBLACIÓN POR GRUPO ETÁREO</b>								
Población primera infancia (0 - 6 años)	6.877	3.768	3.592	3.586	3.583	3.577	3.564	3.549
Población infantil (7 - 12 años)	4.279	3.411	3.056	2.991	2.939	2.900	2.873	2.852
Población adolescente (13 - 18 años)	3.525	3.561	3.246	3.140	3.045	2.960	2.882	2.810
Población joven (19 a 26 años)	3.900	3.024	3.802	3.905	3.955	3.961	3.935	3.885
Población potencialmente activa (15 - 59 años)	16.853	14.595	15.068	15.123	15.156	15.166	15.167	15.161
Población potencialmente inactiva (0-14 años y 60 años y mas)	10.964	8.312	8.144	8.137	8.138	8.153	8.172	8.194
Población adulta mayor (60 años y mas)	2.799	2.681	2.949	3.011	3.073	3.143	3.211	3.280
<b>POBLACIÓN POR ÉTNIA</b>								
Población indígena	-	1	-	-	-	-	-	-
Población negro, mulata y afrocolombiana	-	26	-	-	-	-	-	-
Población ROM	-	0	-	-	-	-	-	-
Población raizal	-	0	-	-	-	-	-	-
Población palenquera o de basilio	-	0	-	-	-	-	-	-
<b>Densidad de la población (hab./km2)</b>	40,18	32,22	32,32	32,34	32,35	32,36	32,37	32,38

Fuente: Ficha Municipal Samaná-Caldas. DNP. Censo General DANE 2005 - proyecciones

#### 1.3.4.4 Victoria

Como Samaná, Victoria es un municipio principalmente rural, puesto que la mayoría de la población no vive en el casco urbano, lo que suscita un alto grado de movilidad poblacional dentro de su jurisdicción y con los otros municipios de la región. Al igual que Norcasia, aunque conserva gran parte de los rasgos característicos de la cultura paisa,

debido a la cercanía y dinámicas compartidas con el municipio de La Dorada, se han mezclado rasgos de la cultura tolimense

**Tabla 12. Información demográfica de Victoria**

	1993	2005	2010	2011 (p)	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)
<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	9.620	9.165	8.832	8.755	8.675	8.592	8.505	8.415
<b>POBLACIÓN POR ÁREA</b>								
Población cabecera	3.621	3.728	3.690	3.682	3.673	3.665	3.658	3.652
Población resto	5.999	5.437	5.142	5.073	5.002	4.927	4.847	4.763
<b>POBLACIÓN POR SEXO</b>								
Población hombres	4.748	4.638	4.473	4.428	4.377	4.331	4.277	4.226
Población mujeres	4.872	4.527	4.359	4.327	4.298	4.261	4.228	4.189
<b>POBLACIÓN POR GRUPO ETÁREO</b>								
Población primera infancia (0 - 6 años)	1.863	1.293	1.135	1.121	1.107	1.094	1.083	1.073
Población infantil (7 - 12 años)	1.239	1.188	1.006	965	934	904	880	855
Población adolescente (13 - 18 años)	1.043	1.145	1.066	1.023	975	936	895	857
Población joven (19 a 26 años)	1.218	987	1.186	1.213	1.224	1.221	1.203	1.176
Población potencialmente activa (15 - 59 años)	5.182	5.176	5.194	5.167	5.122	5.072	5.009	4.946
Población potencialmente inactiva (0-14 años y 60 años y mas)	3.288	3.021	2.828	2.805	2.790	2.775	2.757	2.736
Población adulta mayor (60 años y mas)	979	1.110	1.144	1.163	1.189	1.212	1.238	1.260
<b>POBLACIÓN POR ÉTNIA</b>								
Población indígena	-	7	-	-	-	-	-	-
Población negro, mulata y afrocolombiana	-	95	-	-	-	-	-	-
Población ROM	-	0	-	-	-	-	-	-
Población raizal	-	0	-	-	-	-	-	-
Población palenquera o de basilio	-	0	-	-	-	-	-	-
<b>Densidad de la población (hab./km<sup>2</sup>)</b>	16,67	15,88	15,31	15,17	15,03	14,89	14,74	14,58

Fuente: Ficha Municipal Victoria-Caldas. DNP. Censo General DANE 2005 - proyecciones

### **1.3.5 Dimensión político-institucional de los municipios de la subregión**

Institucionalmente desde su creación como entes territoriales los municipios han contado con la presencia de las entidades del Estado, lo que ha garantizado la gobernabilidad aún en los períodos más álgidos del conflicto armado que ha vivido la zona, por la presencia del Frente Omar Isaza FOI del Bloque de las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio ACMM y del Frente 47 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC– (PPDHDIH, 2014).

Los grupos paramilitares se concentraron en los años ochenta y noventa en el valle del río Magdalena, principalmente en jurisdicción de La Dorada, Victoria y lo que hoy es el municipio de Norcasia. Y los grupos guerrilleros se localizaron principalmente en las partes altas y selváticas de la vertiente occidental de la cordillera central, entre Caldas y Antioquia, especialmente en Samaná (PNUD, 2004).

Al final de la década de los noventa, los paramilitares migraron hacia áreas de influencia de las FARC, lo que disparó las confrontaciones armadas y produjo el desplazamiento forzado masivo en la primera mitad de la década del 2000 (PPDHDIH, 2008) (PPDHDIH, 2008). Samaná fue el municipio más afectado por el destierro (Tabla 13-14) y su territorio se convirtió en escenario de disputa entre las AUC y las FARC.

**Tabla 13. Número de personas desplazadas, según municipio expulsor o receptor, por sexo con cohorte a marzo de 2009**

Municipios	Expulsión			Recepción		
	Total	Hombres	Mujer	Total	Hombres	Mujer
La Dorada	1.515	701	814	1.676	1.137	539
Norcasia	404	186	218	829	423	406
Samaná	31.012	17.907	13.105	16.601	10.709	5.892
Victoria	331	164	167	114	54	60
<b>Total</b>	<b>33.262</b>	<b>18.958</b>	<b>14.304</b>	<b>19.220</b>	<b>12.323</b>	<b>6.897</b>

Fuente: Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011 (Gobernación de Caldas, 2011)

**Tabla 14. Índices de intensidad de desplazamiento (IID) e índice de presión de desplazamiento (IPD, según municipios a marzo 31 de 2009**

Municipios	Población 2009	Recepción	IPD	Expulsión	IID	Balance IPD-IID
La Dorada	74.619	1.676	2,2	1.515	2,0	0,2
Norcasia	6.699	829	12,4	404	6,0	6,3
Samaná	25.662	16.601	64,7	31.012	120,8	-56,2
Victoria	8.783	114	1,3	331	3,8	-2,5
<b>Total</b>	<b>115.763</b>	<b>19.220</b>	<b>16,6</b>	<b>33.262</b>	<b>28,7</b>	<b>-12,1</b>

Fuente: Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011 (Gobernación de Caldas, 2011)

Desde la segunda mitad de la década del 2000, los municipios han experimentado una transformación, pues las FARC se acorralaron y su presencia quedó reducida sin mayor poder ofensivo, se extendió el accionar de la fuerza pública a todo el territorio, los paramilitares se desmovilizaron y mutaron en bandas criminales que han mantenido sus acciones sin alterar el orden público (PPDDIH, 2009) (PPDDIH, 2009).

Finalmente, se observa que el conflicto impactó negativamente el desarrollo local y los principios democráticos de las comunidades. Estos efectos son difíciles de calcular y analizar en una zona en la que la institucionalidad nunca ha desaparecido<sup>1</sup>.

A Continuación se exponen las características de los municipios de la subregión.

#### 1.3.5.1 La Dorada

Ha sido el epicentro de fuertes disputas políticas: en 2011, tenía un potencial electoral de 54.802 personas, el único que ha alcanzado la categoría 3. Pero, por malos manejos administrativos que no pudieron sostener el valor de los ingresos, este potencial bajó a la categoría 5, en la cual se encuentra hoy.

En las últimas elecciones, el municipio tuvo una abstención de 56,56% para las elecciones de alcaldes y 55,51% para las de Concejo, lo que significa que sufragaron 30.997 y 30.422 ciudadanos respectivamente (Tabla 15). Es el municipio del Magdalena Caldense con menor participación en elecciones en proporción con su población.

**Tabla 15. Participación electoral**

Resultados Electorales - Elecciones Autoridades Locales 2011	Potencial electoral	Total votantes	% Votación electoral
Alcalde	54.802	30.997	56,56%
Concejo	54.802	30.422	55,51%

Fuente: Ficha Municipal La Dorada-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP. Registraduría Nacional del Estado Civil

<sup>1</sup> Para comprender la dimensión político-institucional de estos municipios, se han compilado los informes del Departamento Nacional de Planeación DNP, la Federación Colombiana de Municipios FCM y la Procuraduría General de la Nación.

El municipio cuenta con la mayor capacidad instalada en la Alcaldía local para conducir los procesos administrativos. Como lo ilustra la siguiente tabla, el desempeño integral no ha sido el mejor, puesto que no ha superado el 50% del índice desde 2010.

**Tabla 16. Índice de Desarrollo Integral**

Categorías	Municipio				
	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de desempeño integral	46,71%	48,78%	54,54%	41,27%	47,3%
Eficacia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Eficiencia	54,13%	60,86%	66,81%	61,84%	62,85%
Gestión	80,21%	73,49%	85,88%	85,49%	73,53%
Capacidad Administrativa	87,38%	80,22%	95,30%	95,03%	70,90%
Desempeño fiscal	73,05%	66,75%	76,47%	75,96%	76,16%
Cumplimiento requisitos legales	52,50%	60,76%	65,47%	17,76%	52,8%

Fuente: Ficha Municipal La Dorada-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP

La eficiencia administrativa del municipio alcanza un 62,85% (Tabla 16), lo que indica la necesidad de mejorar la prestación y la cobertura en los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. El desempeño fiscal del municipio alcanza un 76,16% de rendimiento (Tabla 16), lo que es una buena calificación en la segunda ciudad del departamento, la de mayores ingresos corrientes después de la capital y la que cuenta con mayores recursos.

#### 1.3.5.2 Norcasia

Es el municipio más reciente de la subregión, se encuentra en la categoría municipal 6. Administrativamente cuenta con baja capacidad instalada en la Alcaldía local. En las últimas elecciones, el municipio tuvo una abstención de 67,71% para Alcaldes y 66,32% para Concejo, lo que significa que sufragaron 3.402 y 3.332 ciudadanos respectivamente (Tabla 17). Es el municipio con menor abstención.

**Tabla 17. Participación electoral**

Resultados Electorales - Elecciones Autoridades Locales 2011	Potencial electoral	Total votantes	% Votación electoral
Alcalde	5.024	3.402	67,71%
Concejo	5.024	3.332	66,32%

Fuente: Ficha Municipal Norcasia-Caldas. DNP. Registraduría Nacional del Estado Civil

**Tabla 18. Índice de Desarrollo Integral**

Categorías	Municipio				
	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de desempeño integral	69,04%	69,06%	73,53%	35,95%	53,9%
Eficacia	91,55%	47,34%	65,63%	0,00%	0,00%
Eficiencia	31,82%	56,13%	47,96%	63,31%	56,66%
Gestión	70,18%	76,08%	81,29%	68,53%	74,00%
Capacidad Administrativa	91,57%	87,05%	90,26%	65,55%	80,24%
Desempeño fiscal	48,79%	65,11%	72,31%	71,52%	67,77%
Cumplimiento requisitos legales	82,63%	96,70%	99,24%	11,97%	84,9%

Fuente: Ficha Municipal Norcasia-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP

La eficiencia administrativa del municipio es baja, pues solo llega al 56,66% (Tabla 18), se observa que el municipio debe mejorar en la prestación de los servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento básico. El desempeño alcanza un 53,9% de rendimiento (Tabla 18). Aunque aún hay muchas cosas por mejorar financieramente, el manejo que se le ha dado es aceptable, máxime cuando es un municipio tan joven.

#### 1.3.5.3 Samaná

Se encuentra en la categoría municipal 6. Administrativamente, cuenta con poca capacidad instalada en la Alcaldía local.

En las últimas elecciones, el municipio tuvo una abstención de 62,27% para las elecciones de Alcaldes y 60,13% para las de Concejo, lo que significa que sufragaron 9.805 y 9.467 ciudadanos respectivamente (Tabla 19).

**Tabla 19. Participación electoral**

Resultados Electorales - Elecciones Autoridades Locales 2011	Potencial electoral	Total votantes	% Votación electoral
Alcalde	15.745	9.805	62,27%
Concejo	15.745	9.467	60,13%

Fuente: Ficha Municipal Samaná-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP. Registraduría Nacional del Estado Civil

La eficiencia administrativa del municipio es baja, pues solo llega al 49,15% (Tabla 20), lo que indica que es preciso trabajar por el mejoramiento en la prestación de los servicios como educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

**Tabla 20. Índice de Desarrollo Integral de Samaná**

Categorías	Municipio				
	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de desempeño integral	45,30%	55,58%	55,86%	46,78%	68,1%
Eficacia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	66,0%
Eficiencia	38,81%	56,14%	50,40%	57,42%	49,15%
Gestión	59,62%	69,50%	73,76%	64,05%	75,85%
Capacidad Administrativa	67,63%	85,35%	90,31%	60,74%	86,17%
Desempeño fiscal	51,60%	53,65%	57,21%	67,37%	65,53%
Cumplimiento requisitos legales	82,76%	96,67%	99,29%	65,64%	81,4%

Fuente: Ficha Municipal Samaná-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP

El desempeño del municipio alcanza el 68,1% de rendimiento (Tabla 20), es el más alto de la subregión. Aunque se observa una porcentual mejoría, es necesario mejorar.

#### 1.3.5.4 Victoria

Se encuentra en la categoría municipal 6. Administrativamente, cuenta con baja capacidad instalada en la Alcaldía local.

En las últimas elecciones, el municipio tuvo una abstención de 63,78% para las elecciones de Alcaldes y 61,17% para las de Concejo, lo que significa que sufragaron 5.221 y 5.007 ciudadanos respectivamente (Tabla 21).

**Tabla 21. Participación electoral en Victoria**

Resultados Electorales - Elecciones Autoridades Locales 2011	Potencial electoral	Total votantes	% Votación electoral
Alcalde	8.186	5.221	63,78%
Concejo	8.186	5.007	61,17%

Fuente: Ficha Municipal Victoria-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP. Registraduría Nacional del Estado Civil

**Tabla 22. Índice de Desarrollo Integral de Victoria**

Categorías	Municipio				
	2008	2009	2010	2011	2012
Índice de desempeño integral	50,32%	53,09%	53,96%	46,75%	53,8%
Eficacia	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Eficiencia	32,35%	46,34%	41,37%	58,00%	52,05%
Gestión	77,79%	77,31%	74,82%	47,04%	70,74%
Capacidad Administrativa	89,79%	90,11%	83,36%	30,10%	72,42%
Desempeño fiscal	65,78%	64,51%	66,27%	63,98%	69,06%
Cumplimiento requisitos legales	91,16%	88,72%	99,67%	81,98%	92,5%

Fuente: Ficha Municipal Victoria-Caldas. Departamento Nacional de Planeación DNP

La eficiencia administrativa del municipio es baja, pues solo llega al 52,05% (Tabla 22). Se observa que el municipio debe mejorar en la prestación de servicios como educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

El desempeño del municipio alcanza un 53,8% de rendimiento (Tabla 22), por lo cual, es urgente mejorar el manejo financiero.

Finalmente, se puede concluir que los municipios del Magdalena Caldense deben mejorar administrativamente y fortalecer su institucionalidad, pues los resultados de la evaluación son deficientes, lo que puede ser producto de:

- ✘ Los continuos cambios en el manejo político de las administraciones locales. Cambios en los partidos de gobierno, que suelen implicar una discontinuidad en los programas y proyectos.
- ✘ Falta de procesos de reestructuración de las administraciones, que no tienen procesos o criterios de mejoramiento.
- ✘ Ausencia de políticas de Estado para el mejoramiento de las herramientas de planeación en las administraciones locales, que no se encuentran preparadas para el manejo de los recursos y del territorio.
- ✘ Falta de empoderamiento ciudadano en los procesos administrativos de los municipios, que se manifiesta en la poca participación de los procesos democráticos.
- ✘ Presencia de actores armados que puede ser una causa de la lentitud del proceso de mejoramiento administrativo.
- ✘ La escases de recursos en los municipios lleva a que las administraciones inviertan en las necesidades más apremiantes y descuiden los procesos administrativos y de planeación.
- ✘ Uno de los principales componentes de un futuro proceso de articulación regional debe estar ligado a la retroalimentación entre las administraciones locales y la convicción sobre el fortalecimiento de las herramientas para la descentralización.

#### ***1.4 Referentes de procesos de asociatividad territorial en Colombia***

La estructura normativa colombiana promueve las asociaciones territoriales como un instrumento de gestión para potenciar el desarrollo regional. El gobierno nacional, en la implementación de la ley 1454 de 2011, propicia las iniciativas de asociatividad y los entes territoriales que se han interesado en la conformación de alianzas.

El DNP, en su *Balance de Esquemas Asociativos* (DNP, 2013), mediante una encuesta aplicada a los entes territoriales, identificó, con corte al primer semestre de 2013, que había 49 procesos de asociación municipal y 5 de asociación departamental. En éste

documento se analizan los procesos asociativos, y se determinan sus principales motivaciones y objetivos. Entre las motivaciones que llevan a los entes territoriales a buscar la asociación, se destacan las acciones encaminadas a la dinamización del desarrollo partiendo de un tópico particular:

- ✘ Ejes articuladores naturales y gestión del riesgo frente al cambio climático.
- ✘ Desarrollo agropecuario y aprovechamiento de potencialidades económicas.
- ✘ Mejoramiento de la conectividad, competitividad y la productividad.
- ✘ Fenómenos de conurbación.
- ✘ Procesos de planeación territorial y fortalecimiento administrativo.
- ✘ Promoción y fomento de las manifestaciones culturales.
- ✘ Lucha contra la pobreza.

Los objetivos principales de los esquemas asociativos son tres:

1. Formulación de proyectos de inversión de interés regional.
2. Promoción del desarrollo regional, la competitividad, la planificación integral y el ordenamiento del territorio.
3. El ejercicio conjunto de funciones administrativas, prestación de servicios públicos y ejecución de obras.

Las motivaciones, los objetivos y el número –en crecimiento permanente– de los esquemas asociativos que implementan los entes territoriales en todo el país indican que el discurso de la planeación integral regional está impregnando las autoridades locales, ansiosas de avanzar en el proceso de descentralización, con la concertación de propósitos comunes y visiones de desarrollo compartidas.

Los procesos de asociación aún son prematuros, aunque se observan algunas experiencias, de modo que los entes territoriales demandan acompañamiento y herramientas de planeación acordes con sus realidades, que faciliten la materialización de sus apuestas económicas, sociales, ambientales y culturales.

## ***2 Contexto normativo***

### ***2.1 Referencias normativas***

La propuesta de integración territorial presentada en el presente trabajo tiene el propósito de gestionar el desarrollo territorial y articular la gestión pública, en el marco de las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454, 2011) y de los mecanismos de integración establecidos en las normas colombianas.

A continuación, se presenta un esbozo de las principales referencias normativas para la propuesta de integración territorial.

#### ***2.1.1 Constitución Política de Colombia***

El artículo 1° de la Constitución establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista [...]” (CP, 1991), después de este texto, el Título XI establece las directrices general que rigen el ordenamiento territorial del Estado, los regímenes departamental, municipal y especial.

El principio de descentralización del Estado, se establece en el artículo 287, que le otorga a las diferentes entidades territoriales autonomía para gobernarse, para ejercer las competencias asignadas y para administrar los recursos, con participación de las rentas nacionales. El artículo 288 establece que se legislará en pro de la estructuración de una

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que fijará la distribución de las competencias de las entidades territoriales<sup>2</sup>.

La Constitución establece los componentes de los Regímenes municipales y departamentales, que son las herramientas que, junto a la ley orgánica de ordenamiento, da pie para establecer un Estado verdaderamente descentralizado.

### **2.1.2 Política Nacional**

Decreto 1330 de 1976: desarrolló la figura de las Asociaciones de Municipios como entidades de derecho público, y le asigna competencias para la prestación de servicios.

Decreto 1333 (1986): crea el régimen municipal, define el procedimiento para la creación y estructuración de las asociaciones de municipios y le permite al departamento impulsar su creación.

Ley 4 (1991): le permite a las Asociaciones de Municipios y a las áreas metropolitanas prestar servicios especializados como tránsito, turismo y aspectos ambientales.

Ley 136 (1994): profundiza sobre la creación, estructura y funcionamiento de las Asociaciones de Municipios y retoma aspectos ya definidos en el decreto 1333 de 1986.

Ley 388 (1997): ordena la planeación del desarrollo territorial de los municipios teniendo en cuenta su función urbana y regional.

Ley 489 (1998): en el artículo 95, hace referencia a la creación de asociaciones entre entidades públicas, lo que permite la articulación institucional.

Decreto 2980 (2004): define el procedimiento para la creación de los centros de gestión agro-empresarial mediante las Asociaciones de Municipios, lo que permite la articulación del servicio de asistencia técnica agropecuaria con enfoque subregional.

---

<sup>2</sup> La ley de la que habla el artículo 288 de la Constitución sólo se pudo materializar 20 años después de expedida la Carta Magna, es la Ley 1454 de 2011 y, aunque es tímida en sus planteamientos descentralizadores es la hoja de ruta de este trabajo, pues conforma la transformación de Estado, basado en una distribución espacio-institucional heredada de una forma de gobierno centralizado, con escasa autonomía territorial.

Las áreas de Desarrollo Rural y Económico (Martínez & Uribe, 2011). El Incoder define este mecanismo para organizar la demanda y la oferta institucional en beneficio del desarrollo local y rural, para lo cual se definen lineamientos de inversión de mediano y largo plazo en territorios comprendidos por municipios con características comunes.

Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial): en su artículo 14 define que dos o más municipios de un mismo o de varios departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente.

Decreto 0819 (2012): Contratos Plan: instrumento que permite la realización y cofinanciación de proyectos de desarrollo territorial, entre el gobierno nacional, las entidades territoriales y otros actores territoriales de desarrollo.

Ley 1551 (2012): régimen municipal: establece normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios:

- ✘ Define funciones de los municipios.
- ✘ Categorización de los distritos y municipios.
- ✘ Creación de municipios.
- ✘ Funciones y derechos de los concejos municipales.
- ✘ Funciones de los alcaldes municipales.
- ✘ Nueva forma de elección de los personeros municipales.
- ✘ Vinculación al desarrollo municipal de la participación comunitaria.

Ley 1530 (2012): Sistema General de Regalías: determina la distribución, los objetivos, los fines, la administración, la ejecución, el control y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, y precisa las condiciones de participación de los departamentos y los municipios.

### ***2.1.3 Régimen Municipal***

Con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1986 (Por el cual se reforma la Constitución Política), el municipio colombiano se convierte en la institución básica de la democracia.

A partir de esta reforma, se avanza en el procesos de descentralización porque, aunque no se garantiza la transparencia y la participación en el país, el 13 de marzo de 1988 se realizó primera vez la elección popular de alcaldes.

Luego de expedida la Constitución de 1991, y en cumplimiento del Capítulo III del Título XI de la Carta, se aprobó la Ley 136 de 1994 y se establece el municipio como “la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado” (Ley 136, Art. 1º, 1994).

La Ley 136 de 1994, hoy reformada parcialmente por la Ley 1551 de 2012, es la hoja de ruta de las administraciones municipales respecto a la organización, las funciones y los procedimientos que se realicen en cada Alcaldía. En esta norma, se definen las directrices para la conformación de asociaciones de municipios.

Finalmente, la Ley 1551 de 2012 no transforma estructuralmente el municipio, pero moderniza la estructura de los municipios, pues los adecua a la visión del Plan Nacional de Desarrollo y a las disposiciones de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

#### ***2.1.4 Plan Nacional de desarrollo***

El Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014 “Prosperidad para todos” (Ley 1450, 2011), establece como uno de sus pilares el Enfoque del Desarrollo Regional:

El enfoque regional busca reducir los desequilibrios sociales, mejorando la calidad de vida de la población, y movilizar las capacidades de desarrollo endógeno, aprovechando los efectos de vecindad y sus externalidades positivas para alcanzar mayor crecimiento y competitividad regional. Para ello, se requiere definir incentivos en materia de localización de actividades productivas y de asignación de inversiones y recursos, y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales.

Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio y al logro conjunto de los

objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno (DNP, 2011).

Este enfoque de desarrollo sostiene que los entes político-administrativos del ordenamiento territorial deben dirigirse a procesos de asociación con las herramientas que ofrecen las normas vigentes, especialmente la nueva Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, que en el momento de expedición del PDN estaba aún en trámite en el Congreso.

Además del enfoque de desarrollo regional, el PDN establece una serie de políticas para fortalecer institucional y financieramente las autoridades locales. De igual manera, propone una serie de proyectos que buscan mejorar la conectividad en las regiones del país, reducir las inequidades en el desarrollo y mejorar las condiciones para que la prosperidad llegue a todos los colombianos.

El principal argumento para la proposición de este enfoque de desarrollo se basa en el reconocimiento de que Colombia es un país de regiones, con muchos contrastes, en el que la riqueza se concentra en la región andina y la mayoría de la población con necesidades básicas insatisfechas vive en la periferia del territorio nacional (amazonia, andén pacífico y región Caribe).

El objetivo del Plan Nacional de Desarrollo es consolidar la seguridad, reducir la pobreza y generar empleo en todo el país. Por esto, plantea la formulación de políticas públicas que reconozcan las diferencias locales de las regiones, sus dinámicas económicas, sociales y políticas (DNP, 2011).

Las políticas impulsadas por el gobierno nacional buscan fortalecer la descentralización, con la adopción de las experiencias exitosas de asociación, las iniciativas locales de colaboración económica, ambiental, cultural y étnica que se han desarrollado en muchas comunidades del país. A esto se le suma la intención de propiciar la conectividad entre las regiones, el desarrollo rural y las denominadas *locomotoras del desarrollo* como acciones para impulsar el crecimiento y la competitividad (DNP, 2011).

El reconocimiento de las divergencias entre las regiones es el principal paso para avanzar en la construcción de una nación que se piense con base en los territorios, que promueva la descentralización y el empoderamiento de las poblaciones, bases para alcanzar la paz, reducir la desigualdad y promover el desarrollo sostenible.

### ***2.1.5 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, 1454 de 2012***

Esta Ley es el resultado de veinte años de debates en el Congreso de la República, después de haberse archivado más de diez proyectos de ley. Finalmente, se legisló sobre el ordenamiento territorial, en desarrollo del Capítulo 1° del Título XI de la CP.

Una de las funciones del municipio es el ordenamiento y la planificación del desarrollo económico, social y ambiental de su territorio (Ley 136, Art. 3, 1994; Ley 1551, Art. 6, 2012), y uno de los principios rectores del ordenamiento territorial es la asociación e integración territorial, que consiste en la formación de asociaciones entre las entidades político-territoriales (departamentos, municipios y distritos) para canalizar esfuerzos, suscitar sinergias y alianzas competitivas y propiciar el cumplimiento de los objetivos de desarrollo (Ley 1454, Art. 3, 2011).

La LOOT establece como tipos de asociaciones territoriales las siguientes:

Asociaciones de Departamentos. Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto (Ley 1454, Art. 12, 2011).

Asociaciones de distritos especiales. Dos o más Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio,

siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo (Ley 1454, Art. 13, 2011).

Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto (Ley 1454, Art. 14, 2011).

Asociaciones de las Áreas Metropolitanas. Dos o más Áreas Metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Para los efectos de esta ley se consideran las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en la presente ley (Ley 1454, Art. 15, 2011).

Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las Asambleas Departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos Concejos Municipales.

Parágrafo. Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 (2000) y 819 (2003) para los municipios que la conformen.

En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.

El financiamiento de las Provincias Administrativas y de Planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías (Ley 1454, Art. 16, 2011).

Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política (1991), créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad,

conurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley.

Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional (Ley 1454, Art. 19, 2011).

Región Administrativa y de Planificación. Son Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) las entidades conformadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad, en los términos previstos en el artículo 306 de la Constitución Política (1991) y en el marco de los principios consagrados en la presente ley, enfatizando la gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.

Los departamentos que conformen la RAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 (2000) y 819 (2003) para los departamentos que las conformen.

En ningún caso las Regiones Administrativas y de Planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la división político-administrativa territorial del país.

De conformidad con lo previsto en el artículo 306 de la Constitución Política (1991), previa autorización de sus respectivas asambleas, y previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial de Senado, los gobernadores de dos o más departamentos podrán constituir mediante convenio la región administrativa y de planificación que consideren necesaria para promover el desarrollo económico de sus territorios y el mejoramiento social de sus habitantes.

Entre los departamentos que conformen las regiones aquí previstas debe haber continuidad geográfica.

Lo anterior no impedirá que Departamentos que no guarden continuidad geográfica puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

La Nación podrá cofinanciar proyectos estratégicos de las regiones administrativas y de planificación, previo cumplimiento de los requisitos y condiciones previstos en la normativa vigente.

Parágrafo. Los Distritos Especiales cuyo territorio esté inmerso en una Región Administrativa y de Planificación tendrán las mismas prerrogativas que estas les otorguen a los Departamentos.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en este artículo se aplicará en lo pertinente frente a la constitución de la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) entre entidades territoriales departamentales y el Distrito Capital.

Parágrafo 3°. De conformidad con el artículo 325 de la Constitución Política (1991), el Distrito Capital de Bogotá, el departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una Región Administrativa de Planeación Especial (RAPE), con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial. El acto de constitución de la Región Administrativa y de Planeación Especial podrá realizarse por convenio entre los mandatarios seccionales, previa aprobación por parte de las corporaciones de las respectivas entidades territoriales y su ejecución será incorporada en el respectivo plan de desarrollo de la región mediante ordenanza y acuerdo distrital o municipal, en cada caso, según corresponda (Ley 1454, Art. 19, 2011).

Ilustración 4. LOOT-Instrumento para el desarrollo territorial



**PROSPERIDAD PARA TODOS**

## LOOT – Instrumento para el desarrollo territorial

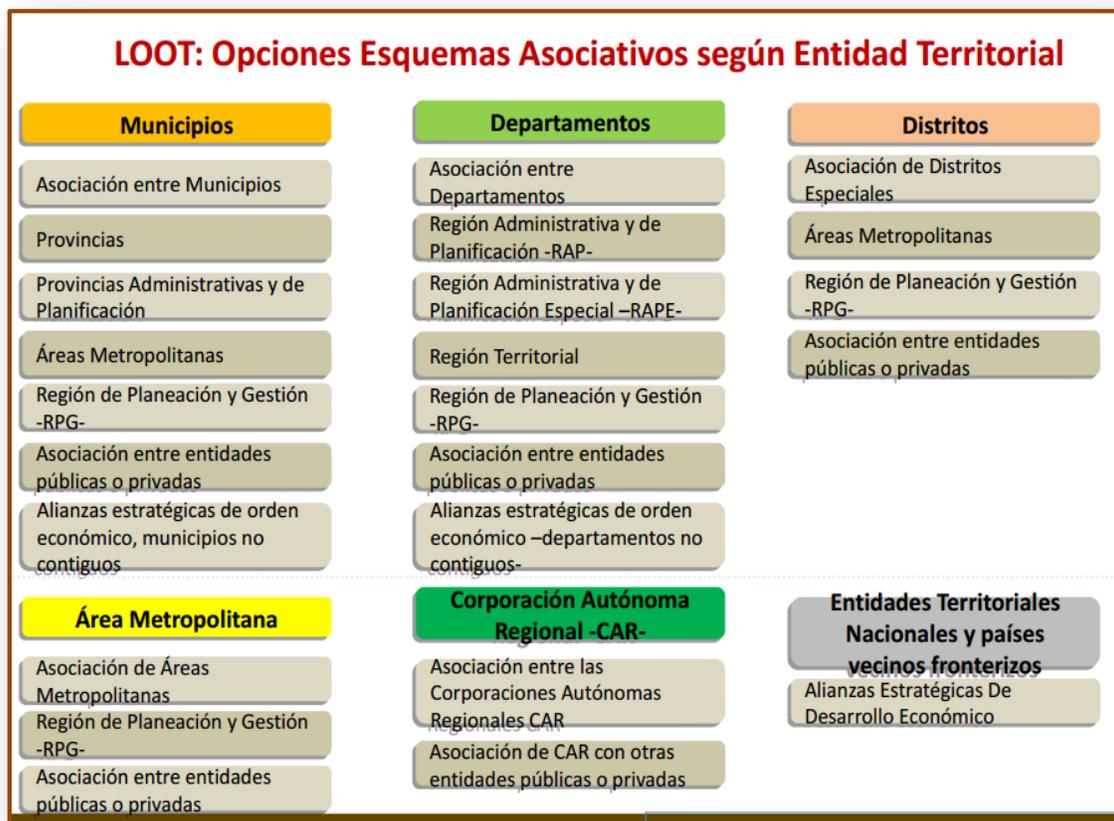
**Plantea Esquemas Asociativos Territoriales**

Art. 12-15	<b>Asociaciones de ET: Municipios, Departamentos, Distritos, Áreas Metropolitanas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Dos o más ET:</b> departamentos, distritos especiales, municipios, áreas metropolitanas</li> <li>Mediante <b>convenio o contrato-plan</b></li> <li><b>Finalidad:</b> prestar servicios públicos, administrar, ejecutar obras públicas, planificar,...</li> </ul>
Art. 16	<b>Provincias administrativas y de planificación -PAP-</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más <b>municipios contiguos</b> de un mismo departamento</li> <li>Creadas por <b>ordenanza</b> previa autorización de <b>Concejos</b></li> <li>Su financiación no genera cargos al PGN, SGP, SGR</li> <li><b>Propósitos:</b> organizar prestación de servicios públicos, ejecutar obras regionales y proyectos de desarrollo integral, gestión ambiental</li> </ul>
Art. 19	<b>Regiones de Planeación y de Gestión -RPG-</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formadas por <b>asociaciones de ET</b></li> <li>Actuar como <b>bancos de proyectos</b> de inversión de impacto regional</li> </ul>
Art. 30	<b>Regiones Administrativas y de Planificación -RAP-</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dos o más departamentos contiguos:</li> <li>propósito: promover el <b>desarrollo regional, la inversión y la competitividad</b></li> <li>Contarán con un <b>Consejo Regional Administrativo y de Planificación</b></li> <li>Se financiarán con <b>aportes de las ET e incentivos del Gobierno Nacional</b> según indicadores de sostenibilidad fiscal</li> <li>Se crea <b>previo concepto de la COT</b></li> </ul>
Art. 30	<b>Región Administrativa y de Planificación RAPE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Bogotá, C/marca y los deptos Contiguos a éste</li> <li>*Cuenta con <b>personería jurídica</b>, autonomía</li> </ul>
Art. 36	<b>Región como Entidad Territorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La RAPE podrá conformarse en Región Entidad Territorial. Art 307 CN.</li> </ul>
Art. 9	<b>Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para <b>diseñar y ejecutar programas de protección ambiental</b> y en especial de cuidado de las zonas productoras de agua y programas de mitigación de riesgo.. Las CAR podrá hacer <b>inversión por fuera de su jurisdicción</b> y declarar áreas protegidas.</li> </ul>
Art. 9	<b>Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se podrán conformar <b>alianzas estratégicas de orden económico entre ET y con países vecinos y fronterizos</b></li> </ul>

Ley 1454 de 2011

Fuente: tomado de www.dnp.gov.co

*Ilustración 5. LOOT: Opciones Esquemas Asociativos según Entidad Territorial*



Fuente: tomado de [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)

Tradicionalmente, las intenciones de asociatividad territorial se han frustrado por estar basadas en modelos de integración poco ajustados a la realidad, por ser difíciles de aplicar, o por los celos entre los administradores locales que los llevan a pensar la regionalización como competencia respecto al protagonismo local y no por su complementariedad. Estos errores impiden la articulación regional.

Las asociaciones que establece la LOOT buscan dinamizar la estructura político-territorial para la transformación del Estado, como mecanismo de promoción del desarrollo y la competitividad nacional y buscan fortalecer la descentralización.

La aplicación de esquemas asociativos ofrece muchas ventajas para los territorios, pues estos pueden canalizar esfuerzos político-administrativos, propiciar economías de escala, aprovechar las potencialidades conjuntas, enfrentar las adversidades, construir una visión de desarrollo compartida, mejorar la provisión de bienes y servicios y fortalecer la institucionalidad.

La aprobación de la LOOT es un avance en el cumplimiento de la Constitución Política que nos define como una República unitaria, descentralizada y autónoma, respecto a lo cual, la Corte Constitucional dice lo siguiente:

Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación. Esto, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración y la protección de los mecanismos de participación ciudadana, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública (Sentencia C-600A, 1995).

Hacer valer estos principios constitucionales es una tarea que el Estado debe emprender con urgencia, para empoderar los territorios en un proceso amplio, que debe implicar entre otras cosas:

- ✘ El fortalecimiento de principios democráticos.
- ✘ Mejorar la capacidad institucional de los entes territoriales.
- ✘ Promover la transparencia y la gerencia pública.
- ✘ Desvincular la clase política de los grupos al margen de la ley y trabajar en la erradicación de las redes clientelares.

El fortalecimiento del poder de decisión otorgado por mandato constitucional a los territorios es una apuesta política del gobierno actual. No obstante, la LOOT es un avance tímido, pero ofrece herramientas útiles para desarrollo regional. Hoy, los alcances de la LOOT aún no se evidencian, los entes territoriales están a la espera de estrategias

para su réplica, esperan directrices de la Comisión de Ordenamiento Territorial –COT– y aclaraciones del gobierno nacional relacionadas con la distribución de competencias y el papel de esquemas asociativos.

### **2.1.6 Contratos-Plan**

La figura de los Contratos-Plan, contemplada en el Plan de Desarrollo Nacional (Ley 1450, 2011) y en la LOOT (Ley 1454, 2011) funge como un instrumento de planeación novedoso en Colombia para propiciar el desarrollo territorial. Propone un pacto de voluntades entre los entes político-administrativos en todos los niveles de gobierno.

Éste instrumento fue adoptado por el gobierno francés hace varias décadas y ha sido adaptado a la realidad colombiana. Parte de la construcción de una visión de desarrollo regional compartida, establece un eje estratégico central sobre el que se articulan las apuestas territoriales incluidas en los planes de desarrollo, para establecer mecanismos efectivos de coordinación interinstitucional e intergubernamental.

Los Contratos-Plan no son otra forma de financiación de proyectos sino una estrategia para canalizar los esfuerzos entre los niveles de gobierno. En el PND, esta figura es un instrumento clave para la articulación de recursos y acciones.

En el mismo sentido, la LOOT establece esta figura como el mejor mecanismo para lograr la asociación territorial, la articulación de los entes territoriales y la promoción del desarrollo mediante la ejecución asociada de proyectos estratégicos.

Finalizando el período de gobierno actual, los Contratos-Plan aparecen como una figura explorada pero sin resultados exitosos definitivos, pues apenas han empezado las asignaciones y ejecuciones de los siete acuerdos suscritos en el país (DNP, 2014):

- ✘ Contrato Plan Atrato- Gran Darién (25 municipios de Antioquía, Chocó y Córdoba).
- ✘ Contrato Plan departamento de Boyacá (117 municipios de Boyacá).
- ✘ Contrato Plan sur del departamento del Tolima (9 municipios del Tolima).
- ✘ Contrato Plan departamento de Nariño (14 municipios de Nariño).

- ✘ Contrato Plan norte del Cauca (13 municipios del Cauca).
- ✘ Contrato Plan departamento de Arauca (7 municipios de Arauca).
- ✘ Contrato Plan departamento de Santander (87 municipios de Santander).

Aunque los Contrato-Plan son uno de los instrumentos de asociatividad impulsados por el gobierno nacional, conviene aclarar que hasta ahora son los más explorados, puesto que articulan problemas y sus respectivas soluciones.

### ***2.1.7 Sistema General de Regalías SGR***

Como lo establece la Constitución en el artículo 332: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. En cumplimiento de ese mandato constitucional, se creó el Fondo Nacional de Regalías (Ley 141, 1994) y se diseñó un esquema de distribución y financiación de proyectos en diversos sectores.

Para la modernización del estado colombiano, se aprobó el Acto Legislativo 05 (2011) a través del cual se constituye el Sistema General de Regalías SGR, que modifica los artículos 360 y 361 de la Constitución, cuyo texto final es el siguiente:

Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables.

Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías.

Artículo 361. Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las

entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

Los departamentos, municipios y distritos en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los municipios y distritos con puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones, así como a ejecutar directamente estos recursos.

Para efectos de cumplir con los objetivos y fines del Sistema General de Regalías, créanse los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional; de Compensación Regional; y de Ahorro y Estabilización.

Los ingresos del Sistema General de Regalías se distribuirán así: un porcentaje equivalente al 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; un 10% para ahorro pensional territorial, y hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización. Los recursos restantes se distribuirán en un porcentaje equivalente al 20% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y un 80% para los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional. Del total de los recursos destinados a estos dos últimos Fondos, se destinará un porcentaje equivalente al 60% para el Fondo de Compensación Regional y un 40% para el Fondo de Desarrollo Regional.

De los ingresos del Sistema General de Regalías, se destinará un porcentaje del 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso anterior. Las funciones aquí establecidas serán realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

La suma de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, y de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional y del Fondo de Compensación Regional, crecerán anualmente a una tasa equivalente a la mitad de la tasa de crecimiento total de los ingresos del Sistema General de Regalías. La ley que regulará el sistema definirá un mecanismo para mitigar la disminución de los mencionados recursos, que se presente como consecuencia de una reducción drástica en los ingresos del Sistema General de Regalías.

La diferencia entre el total de los ingresos del Sistema General de Regalías y los recursos destinados al ahorro pensional territorial, al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, al Fondo de Desarrollo Regional, al Fondo de Compensación Regional, así como a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo se destinará al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.

Los recursos del Fondo de Compensación Regional se destinarán a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. La duración del Fondo de Compensación Regional será de treinta (30) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. Transcurrido este período, estos recursos se destinarán al Fondo de Desarrollo Regional.

Los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización, así como sus rendimientos, serán administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se regirá por los criterios que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

En caso de que los recursos destinados anualmente al Fondo de Ahorro y Estabilización excedan del treinta por ciento (30%) de los ingresos anuales del Sistema General de Regalías, tal excedente se distribuirá entre los demás componentes del Sistema, conforme a los términos y condiciones que defina la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior.

Parágrafo 1°. Los recursos del Sistema General de Regalías no harán parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones. El Sistema General de Regalías tendrá su propio sistema presupuestal que se regirá por las normas contenidas en la ley a que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. En todo caso, el Congreso de la República expedirá bianualmente el presupuesto del Sistema General de Regalías.

Parágrafo 2°. La ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, así como de los recursos de los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Desarrollo Regional, y de Compensación Regional, se hará en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Los proyectos prioritarios que se financiarán con estos recursos, serán definidos por órganos colegiados de administración y decisión, de conformidad con lo establecido en la ley que regule el Sistema General de Regalías. Para el caso de los departamentos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán integrados por dos (2) Ministros o sus delegados, el gobernador respectivo o su delegado, y un número representativo de alcaldes. La ley que regule el Sistema General de Regalías podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión, con participación de la sociedad civil. En cuanto a los municipios y/o distritos a los que se refiere el inciso 2° del presente artículo, los órganos colegiados de administración y decisión estarán conformados por un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador o su delegado y el alcalde.

Los programas y/o proyectos en ciencia tecnología e innovación de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se definirán por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de ciencia y tecnología e innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas. Así mismo, los recursos de este Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, se distribuirán en la misma proporción en que se distribuyan a los departamentos, los recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional. En ningún caso los recursos de este fondo podrán financiar gasto corriente.

Los proyectos de impacto regional de los departamentos, municipios y distritos que se financiarán con los recursos de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional se definirán a través de ejercicios de planeación regional por órganos colegiados de administración y decisión donde tengan asiento cuatro (4) Ministros o sus delegados y un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación, los gobernadores respectivos o sus delegados y un número representativo de alcaldes.

La ley que regule el Sistema General de Regalías, podrá crear comités de carácter consultivo para los órganos colegiados de administración y decisión con participación de la sociedad civil.

En todo caso, la representación de las entidades territoriales en los órganos colegiados será mayoritaria, en relación con la del Gobierno Nacional.

Parágrafo 3°. Créase el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, cuyo objeto será velar por el uso eficiente y eficaz de los recursos del

Sistema General de Regalías, fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el Buen Gobierno.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, definirá su funcionamiento y el procedimiento para la imposición de medidas preventivas, correctivas y sancionatorias por el inadecuado uso de los recursos del Sistema General de Regalías. Dentro de estas medidas podrán aplicarse a los Departamentos, Municipios y/o Distritos y demás ejecutores la suspensión de giros, cancelación de proyectos y/o el reintegro de recursos.

La ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior definirá, igualmente, el porcentaje anual de los recursos de Sistema General de Regalías destinado a su funcionamiento y al del Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías. Este porcentaje se descontará en forma proporcional del total de los ingresos del Sistema General de Regalías distribuidos en el inciso cuarto del presente artículo.

Parágrafo 1°. Transitorio. Suprímase el Fondo Nacional de Regalías a partir de la fecha que determine la ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior. El Gobierno Nacional designará al liquidador y definirá el procedimiento y el plazo para la liquidación. Los recursos no comprometidos que posea el Fondo Nacional de Regalías a la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo, se destinarán prioritariamente a la reconstrucción de la infraestructura vial del país y a la recuperación ambiental de las zonas afectadas por la emergencia invernal de 2010-2011.

Parágrafo 2°. Transitorio. Respecto de los recursos que se destinarán a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y a los Fondos de Compensación Regional, y de Desarrollo Regional, su distribución durante los tres primeros años será así: durante el primer año corresponderá a un porcentaje equivalente al 50% para las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo y un 50% para los fondos enunciados en este parágrafo; de la misma forma, durante el segundo año se destinará un porcentaje equivalente al 35% y al 65%

respectivamente; y durante el tercer año se destinará un porcentaje equivalente al 25% y el 75%, respectivamente.

En el evento en que durante el período comprendido entre los años 2012 y 2014, las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo, sean inferiores al 50% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; y durante el período comprendido entre los años 2015 y 2020, sean inferiores al 40% del promedio anual, en pesos constantes de 2010, de las asignaciones directas causadas menos descuentos de ley entre los años 2007 y 2010; el departamento, municipio o distrito, podrá utilizar los recursos de la asignación del departamento respectivo en el Fondo de Desarrollo Regional, hasta alcanzar dicho porcentaje o hasta agotar los recursos del departamento en el mencionado Fondo, lo que ocurra primero.

Parágrafo 3°. Transitorio. En el primer año de operación del Sistema General de Regalías, se destinará un veinticinco por ciento (25%) de sus recursos al Fondo de Ahorro y Estabilización.

Durante el período 2012-2014, una quinta parte de los recursos anuales del Fondo de Ahorro y Estabilización se destinará a las asignaciones directas de que trata el inciso 2° del presente artículo.

Parágrafo 4°. Transitorio. El Gobierno Nacional contará con un término de tres (3) meses contados a partir de la fecha de promulgación del presente acto legislativo, para radicar ante el Congreso de la República el proyecto de ley a la que se refiere el inciso 2° del artículo anterior, que ajuste el régimen de regalías al nuevo marco constitucional.

Una vez radicado el proyecto de ley a que se refiere el inciso anterior, el Congreso de la República contará con un término que no podrá exceder de nueve (9) meses para su aprobación. Si vencido este término no se ha expedido la ley por parte del Congreso, se faculta por un (1) mes al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para regular la materia.

Parágrafo 5°. Transitorio. El Sistema General de regalías regirá a partir de 1° de enero de 2012. Si para esta fecha no ha entrado en vigencia la ley de que trata el inciso 2° del artículo anterior, el Gobierno Nacional garantizará la operación del Sistema mediante decretos transitorios con fuerza de ley, que expedirá a más tardar el 31 de diciembre de 2011.

Parágrafo 6°. Transitorio. Para asegurar la ejecución de los recursos en la vigencia 2012, el Gobierno Nacional expedirá el presupuesto del Sistema General de Regalías para la citada vigencia fiscal, mediante un decreto con fuerza de ley (Acto Legislativo 005, 2011).

El Sistema General de Regalías (SGR), que rige a partir del 1 de enero de 2012, constituye otra forma de integración regional y de impulso a la descentralización en Colombia, por las siguientes razones:

1. La principal motivación para la creación del nuevo sistema de manejo de regalías es la concentración de los recursos en algunos municipios y departamentos, que propicia el desequilibrio y la desigualdad entre las regiones.
2. Los recursos del sistema se proyectan como un insumo indispensable para impulsar el desarrollo regional, promover el ahorro para estabilizar la inversión y reducir las disparidades entre los territorios.
3. Al crear los fondos y los órganos de administración y decisión, en los que tienen injerencia directa los niveles de gobierno municipal, departamental y nacional, la destinación de los recursos es transparente y responde a las necesidades.
4. Al destinar recursos para la ejecución de proyectos de impacto regional, el SGR promueve la articulación de esfuerzos, mediante acciones que deben ser lideradas por los gobiernos locales que conjuntamente definan las inversiones necesarias para solucionar o impactar sectores neurálgicos.

El Sistema General de Regalías SGR, reglamentado mediante la ley 1530 (2012), es un desafío para los entes territoriales. Divide el país en seis regiones que deben administrar el Fondo de Desarrollo Regional y el Fondo de Compensación Regional (SGR, 2014):

- ✘ *Centro-Sur.* incluye los departamentos de Amazonas (2 municipios y 9 territorios especiales biodiversos y fronterizos), Caquetá (16 municipios), Huila (37 municipios), Putumayo (13 municipios) y Tolima (47 municipios).
- ✘ *Centro-Oriente.* Incluye los departamentos de Boyacá (123 municipios), Cundinamarca (116 municipios), Norte de Santander (40 municipios), Santander (87 municipios) y Bogotá Distrito Capital.
- ✘ *Eje Cafetero.* Incluye los departamentos de Antioquia (125 municipios), Caldas (27 municipios), Quindío (12 municipios) y Risaralda (14 municipios).
- ✘ *Llano.* Incluye los departamentos de Arauca (7 municipios), Casanare (19 municipios), Guainía (1 municipio y 8 territorios especiales biodiversos y fronterizos), Guaviare (4 municipios), Meta (29 municipios), Vaupés (3 municipios y 3 territorios especiales biodiversos y fronterizos) y Vichada (4 municipios).
- ✘ *Pacífico.* Incluye los departamentos de Cauca (42 municipios), Chocó (30 municipios), Nariño (64 municipios) y Valle del Cauca (42 municipios).
- ✘ *Caribe.* Incluye los departamentos del Archipiélago de San Andrés (1 municipio), Atlántico (23 municipios), Bolívar (46 municipios), Cesar (25 municipios), Córdoba (30 municipios), La Guajira (15 municipios), Magdalena (30 municipios) y Sucre (26 municipios).

Además de los recursos distribuidos en estos fondos, el SGR realiza asignaciones directas a los municipios y mantiene la asignación especial para los municipios ribereños del Río Grande de la Magdalena.

El SGR en sus dos años de funcionamiento asigna recursos de inversión con los que los municipios no contaban. La asignación de presupuesto para la ejecución de proyectos de impacto regional es un incentivo para que los municipios se articulen y junto con los departamentos formulen iniciativas en beneficio de las comunidades y promuevan el desarrollo en los territorios.

### **2.1.8 Asociaciones Público Privadas APP**

En la misma lógica de las leyes relacionadas, la Ley 1508 (2012), por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, es un:

...instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio (Ley 1508, Art. 1º, 2012).

Esta figura político-administrativa se aplica a los contratos en los que las entidades territoriales encarguen a un privado la construcción de obras de infraestructura y la operación y explotación de sus servicios asociados durante un tiempo concertado por las partes. Este tipo de alianzas sólo se podrá concretar en proyectos que superen los 600 smmlv (Ley 1508, Art. 2, 2012).

Las APP y los Contrato-Plan representan una posibilidad de impulsar el desarrollo de los municipios, por ser estrategias que ha impulsado el gobierno nacional para promover alianzas para proyectos de infraestructura con inversión pública y privada.

### **2.1.9 Política Departamental. Plan de Desarrollo Departamental 2013-2015**

Ordenanza No. 723. “ por medio de la cual se adopta el plan de desarrollo departamental 2013 – 2015”. Caldas en la ruta de la prosperidad.

*Estrategia del Plan de Desarrollo Caldas en la Ruta de la Prosperidad*

Se parte de un enfoque holístico y sistémico, donde la lógica circular está presente. El centro es el objetivo básico “Desarrollo Regional” y los vértices del pentágono son las líneas estratégicas que no solo apuntan al desarrollo sino están ligadas entre sí (sinergia), de manera que se presente una retroalimentación constante. Como todo

sistema, es posible plantear un estímulo inicial en cualquier línea y de esta manera generar un cambio general. La estrategia del Plan de Desarrollo muestra como todos los procesos están asociados, y deben conducir a resultados que nos direccionen a la ruta de la prosperidad (Ordenanza 723, 2013, pág. 7).

*Objetivo General del Plan de Desarrollo*

Diseñar Estrategias que le permitan Caldas retomar su posicionamiento en el contexto regional y nacional, incluyendo líneas de acción que promuevan el crecimiento en las subregiones estableciendo alianzas estratégicas con instituciones de carácter empresarial y educativo así de carácter público y privado; privilegiando a la educación como motor y eje central. Se contextualizara todo este propósito con procesos de gestión eficiente, transparente y para resultados, a través de la modernización y fortalecimiento institucional regido por prácticas que redunden en un Buen Gobierno (Ordenanza 723, 2013, pág. 9).

**Ilustración 6. El desarrollo regional como elemento central**



Fuente: Ordenanza 723, pág. 7

### **2.1.9.1 Visión del plan de desarrollo departamental**

Caldas será una región con mayor inclusión social y económica de sus conciudadanos. Promoverá procesos de desarrollo donde se privilegie la integración y la equidad territorial. Será modelo en la garantía de las libertades, respetuosa de los derechos individuales, colectivos y ambientales. Privilegiará el desarrollo de la Innovación, la Tecnología y la Investigación Aplicada que genere los mecanismos necesarios para beneficios colectivos al interior de las subregiones y municipios (Ordenanza 723, 2013, pág. 9).

### **2.1.10 Planes de desarrollo municipal 2012-2015**

Para la creación de cualquier forma asociativa municipal en el marco de la Constitución y las leyes, se requiere de la voluntad política de la administración y la autorización del Concejo Municipal. Para el caso de los municipios del Magdalena Caldense, esas facultades fueron otorgadas por las corporaciones en el marco del Plan de Desarrollo Municipal 2012 – 2015. Esta autorización se lee de la siguiente manera:

#### ***La Dorada. Plan de Desarrollo de La Dorada. 2012-2015 “Haciendo la diferencia”***

*Artículo décimo noveno. Vinculación del municipio a esquemas asociativos de entidades territoriales.* El municipio podrá vincularse y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, previstos en la Ley 1454 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias. En dichos esquemas asociativos podrá estar incluido el territorio municipal total o parcialmente.

El municipio se vinculará con los programas, proyectos y actividades contemplados en este Plan de Desarrollo y que coincidan con los del respectivo esquema asociativo territorial y que contribuyan al logro de objetivos previstos en el Plan de Desarrollo que por este Acuerdo se expide.

*Artículo vigésimo. Facultades del alcalde municipal.* Otorgase facultades al Alcalde Municipal para gestionar y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, en los términos del artículo anterior, articulando para ello los recursos presupuestales y financieros pertinentes.

*Parágrafo:* El Alcalde, atendiendo las capacidades y competencias de su cargo, presentará al Concejo Municipal, los proyectos de Acuerdo pertinentes en cumplimiento de los requisitos necesarios para la formalización de los esquemas asociativos, tales como contratos-plan, a los que haya lugar y/o a la destinación específica de rentas relacionadas con el financiamiento de los proyectos que hagan parte integral de dichos esquemas asociativos (Acuerdo 011, 2012).

***Norcasia. Plan de desarrollo de Norcasia - Caldas. 2012-2015. "Un municipio, para todos".***

## **CAPITULO QUINTO**

### **DISPOSICIONES FINALES**

*Artículo decimo noveno:* Vinculación del municipio a esquemas asociativos de entidades territoriales: El municipio podrá vincularse y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, previstos en la Ley 1454 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias. En dichos esquemas asociativos podrá estar incluido el territorio municipal total o parcialmente.

El municipio se vinculara con los programas, proyectos y actividades contemplados en este plan de desarrollo y que coincidan con los de los respectivos esquemas asociativos territoriales y que contribuyan al logro de objetivos previstos en el Plan de Desarrollo que por este acuerdo se expide.

*Artículo vigésimo:* Otorgase facultades a la alcaldesa municipal para gestionar y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, en los términos del artículo anterior, articulando para ello los recursos presupuestales y financieros pertinentes.

*Parágrafo:* La alcaldesa, atendiendo las capacidades y competencias de su cargo, presentará al concejo municipal, los proyectos de acuerdo pertinentes en cumplimiento de los requisitos necesarios para la formalización de los esquemas asociativos, tales como contratos-plan a los que haya lugar y/o destinación específica

de rentas relacionadas con financiamiento de los proyectos que hagan parte de dichos esquemas asociativos.

*Artículo vigésimo primero: estrategias de desarrollo regional:* Se autoriza a la Alcaldesa para que en nombre del municipio de Norcasia participe en la elaboración, gestión y ejecución de estrategias de interés regional que propendan por el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y busquen el Desarrollo Territorial de los municipios (Acuerdo 009, 2012)

***Samaná. Plan de desarrollo de Samaná - caldas. 2012-2015. “unidos por Samaná somos más”***

## **CAPÍTULO II**

### **Componente estratégico “Unidos por Samaná somos más”**

*Artículo 6º: vinculación del Municipio a esquemas asociativos de entidades territoriales.* El Municipio podrá vincularse y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, previstos en la Ley 1454 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias. En dichos esquemas asociativos podrá estar incluido el territorio municipal total o parcialmente.

El Municipio se vinculará con los programas, proyectos y actividades contemplados en este Plan de Desarrollo y que coincidan con los del respectivo esquema asociativo territorial y que contribuyan al logro de objetivos previstos en el Plan de Desarrollo que por este Acuerdo se expide.

*Artículo 7º: Facultades al Alcalde Municipal.* Otorgase facultades al Alcalde Municipal para gestionar y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, en los términos del artículo anterior, articulando para ello los recursos presupuestales y financieros pertinentes.

*Parágrafo:* El Alcalde, atendiendo las capacidades y competencias de su cargo, presentará al Concejo Municipal, los proyectos de Acuerdo pertinentes en cumplimiento de los requisitos necesarios para la formalización de los esquemas

asociativos, tales como contratos-plan, a los que haya lugar y/o a la destinación específica de rentas relacionadas con el financiamiento de los proyectos que hagan parte integral de dichos esquemas asociativos (Acuerdo 013, 2012)

***Victoria. Plan de desarrollo de victoria - caldas. 2012-2015. "Cumplir es nuestro compromiso"***

*Artículo 3º: Autorízase al señor Alcalde municipal de Victoria Caldas, para que previo análisis, estudio de conveniencia y oportunidades, plenamente facultado por el Honorable Concejo Municipal, adelante los trámites necesarios para la cofinanciación de proyectos y cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo municipal.*

*Artículo 4º. Vinculación del Municipio a esquemas asociativos de entidades territoriales.* El municipio podrá vincularse y suscribir esquemas asociativos, tales como contratos-plan, previstos en la ley 1454 de 2011 y demás normas complementarias y reglamentarias. En dichos esquemas asociativos podrá estar incluido el territorio municipal total o parcialmente. El municipio se vinculara con los programas, proyectos y actividades contempladas en este plan de desarrollo y que coincidan con el respectivo esquema asociativo territorial y que contribuyan al logro de los objetivos previstos en el plan de desarrollo que por este acuerdo se expide.

*Artículo 5º. Facultades al Alcalde municipal.* Otorgase facultades al Alcalde municipal para gestionar y suscribir esquemas asociativos tales como contratos-plan, en los términos del artículo anterior articulando para ellos los recursos presupuestales y financieros pertinentes.

*Parágrafo:* el Alcalde atendiendo las capacidades y competencias de su cargo presentara al Concejo Municipal los proyectos de acuerdo pertinentes en cumplimiento de los requisitos necesarios para la formalización de los esquemas

asociativos tales como contratos-plan, a los que haya lugar y/o a la destinación específica de rentas relacionadas con el funcionamiento de los proyectos que hagan parte integral de dichos esquemas asociativos (Acuerdo 05, 2012).

### **2.1.11 El Magdalena Centro**

Desde hace varios años, en el centro del país, en la confluencia de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca y Tolima, se ha empezado hablar del nacimiento de una nueva región en el límite natural del valle alto y medio del río Grande de la Magdalena.

En 2008, nació la Corporación Programa Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro PDPMC, con el apoyo de instituciones como la Diócesis de La Dorada-Guaduas, la Central Hidroeléctrica de Caldas CHEC, la Interconexión Eléctrica ISA, ISAGEN, la Universidad Autónoma de Manizales, CODENSA y la Fundación Escobar. Esta corporación ha facilitado el acercamiento entre los municipio de su área de influencia para la construcción de un proyecto regional.

El PDPMC ha impulsado algunas apuestas para avanzar en la integración regional, mediante mesas de trabajo con Alcaldes y líderes de las localidades, como ocurrió con las frustradas asociaciones Asoriente (Asociación de Municipios del Oriente de Caldas, integrada por La Dorada, Manzanares, Marquetalia, Marulanda, Pensilvania, Samaná y Victoria); y Corazón de Colombia (Conformada por Honda, La Dorada, Puerto Boyacá y Puerto Salgar). Las buenas intenciones de algunas organizaciones de la sociedad civil han sido impedidas por la falta de compromiso político y de visión de región en las administraciones locales.

El Magdalena Centro es una categoría territorial aún en proceso de consolidación política y académica. Algunas administraciones locales siguen aferradas a los límites geográfico-ambientales establecidos en el valle del Magdalena por Cormagdalena (CORMAGDALENA, 2007):

- ✘ Magdalena Alto. Abarca desde el nacimiento del río en la laguna de la Magdalena, ubicada en el páramo de las Papas en el macizo Colombiano a 3.685 msnm, hasta los rápidos del Honda, situados a 229 msnm, es decir que en dicho trayecto desciende 3.456 msnm. Este trecho tiene una longitud de 565 Km (CORMAGDALENA, 2007).
- ✘ Magdalena Medio. Empieza en Honda, donde se reanuda la navegación interrumpida por los rápidos del mismo nombre, este tramo se extiende hasta El Banco, en la desembocadura del río Cesar, situado a una altura de 33 msnm, y desciende en dicho trayecto 196 m (CORMAGDALENA, 2007).
- ✘ Magdalena Bajo. Se extiende desde El Banco hasta la desembocadura del río Magdalena en Bocas de Ceniza y en la bahía de Cartagena a través del canal del Dique y desciende 33 m en este trayecto (CORMAGDALENA, 2007).

La categoría Magdalena Centro ha sido abordada teóricamente por pocos autores. El trabajo más destacado es del Sociólogo docente de la Universidad de Caldas, Diego Narváez (2010), quien ha publicado algunos artículos sobre la importancia de esta nueva configuración regional, su proceso de constitución y las posibilidades de concreción que la nueva legislación colombiana otorga a los municipios de esta zona del país.

### **2.1.12 *Del Magdalena Caldense al Magdalena Centro***

El Magdalena Caldense se incluye en lo que hoy surge como Magdalena Centro. El Magdalena Medio nació como región con base en una aparente homogeneidad geográfico-ambiental y que se ha impuesto como categoría por la estigmatización que sobre ella recae, producto del conflicto político armado y una identidad disímil a los centros de poder de los respectivos departamentos que la componen (Narváez, 2010). Los municipios que integran el denominado Magdalena Medio cubren una zona muy extensa de los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Cesar, Cundinamarca, Santander y Tolima. Esta región se encuentra ubicada lejos de las capitales departamentales, y fue

epicentro de conflictos de diferente índole, que aún hoy retumban en el país y hacen que esta zona sea reconocida por sus problemas, más que por sus atributos.

En el proceso de constitución de la región del Magdalena Centro, las organizaciones civiles conformaron en La Dorada el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Centro PDPMC, que sigue los pasos del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio PDPMM, con sede en Barrancabermeja, y que se agrupa con los demás Programas de Desarrollo y Paz a través de la Red Prodepaz. Estas estrategias de territorialización de la paz, como las denomina Narváez (2010), surgen como intenciones de la sociedad civil para impulsar las dinámicas sociales en busca de consolidar organizaciones fuertes para la promoción de políticas públicas y el diseño de estrategias de complementariedad territorial en la unidad regional en formación.

## 3 Marco Teórico

### 3.1 Sobre el concepto de desarrollo humano

Durante muchos años, desde que el presidente Woodrow Wilson, una vez terminada la primera guerra mundial, formuló la noción de desarrollo en 1918, se pensó que éste se refería exclusivamente al crecimiento económico, medido por el ingreso *per-cápita* y el PIB. Con esta visión, Wilson estableció que había unos países cuyo desarrollo era tan bajo que no tenían capacidad de progresar por sí solos y, en consecuencia, debían ser ayudados. Esto significaba que los países pequeños (punto 14 de su propuesta) debían ser tutelados por los países grandes. Y el ser grande o pequeño dependía de los indicadores macroeconómicos citados. Entonces, los países grandes se repartieron a los países pequeños para “ayudarles” en su camino de progreso<sup>3</sup> (Beltrán, 2006).

No obstante, fue el presidente Harry Truman, a finales de la década de los cuarenta, una vez terminada la segunda guerra mundial, quien configuró la noción de desarrollo que reemplazó a la de progreso. De acuerdo con su perspectiva, en el punto cuarto de su discurso, el presidente creó la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID). Mediante este mecanismo, se crearon programas de ayuda en América Latina para mejorar la estructura vial del sector rural, construir viviendas, ampliar la red eléctrica, suministrar agua potable y construir redes de

---

<sup>3</sup> El último punto, el 14, dice así: La creación de una asociación general de naciones, a constituir mediante pactos específicos con el propósito de garantizar mutuamente la independencia política y la integridad territorial, tanto de los Estados grandes como de los pequeños.

alcantarillado. Se establecieron, además, asesorías para la creación de cooperativas para el desarrollo agrícola y planes de salud y educación (Beltrán, 2006).

Por esos años, Georges Balandier llamó a los países pequeños “tercer mundo”, recordando el Tercer Estado Francés, y se refería a los países marginados del sistema mundial (Arocena, 2002). Esta forma de concebir el desarrollo produjo en América Latina la teoría de la dependencia, con autores como Cardoso y Faletto (1969), Furtado (1964), Dos Santos (1970), que concibieron la dependencia en términos de centro-periferia, con la pretensión de demostrar que los países dependientes eran subsidiarios de los países llamados centrales, y sus economías estaban limitadas a producir materias primas y artículos con baja incorporación de valor.

La noción de desarrollo que se origina en los países centrales respecto a los periféricos es aplicada solo a los países del “tercer mundo” y tiene un tinte naturalista, como lo describe Arocena (2002) de una manera sintética:

Desenvolverse o desarrollarse significó recorrer un camino predeterminado gracias a un conjunto de «leyes naturales» que van marcando las etapas, los avances y la superación de los bloqueos originados en ciertas tradiciones locales. No es un proceso *construido*, en el que se supone que existen constructores, sino un proceso *natural* sometido a determinadas leyes y sociales que están referidas a procesos contruidos por otros. Los países en desarrollo deben seguir una línea evolutiva cuyo punto de llegada está prefijado: la sociedad industrializada. No se necesitan, por lo tanto, constructores de algo nuevo, sino más bien intérpretes de las leyes universales del desarrollo (pág. 5).

De esta concepción del desarrollo tutelado, dependiente, medido por macro-indicadores referidos exclusivamente al ingreso (PIB y *per-cápita*) como promedios que esconden los micro-indicadores referidos a otros ítems de la economía, se derivaron programas internacionales como el de la CEPAL (1998), y nacionales como el DRI. Pero a finales del siglo pasado, el modelo de Estado entró en crisis y, por consiguiente, hizo crisis también el modelo de desarrollo (Sáenz, 1999). En los países europeos, especialmente en

Alemania, Inglaterra y Francia, el “Estado de Bienestar”, como modelo socialdemócrata, hizo crisis (Offe, 1990) y se impuso el modelo neoliberal. En este modelo, se privatizan las empresas públicas, se reduce la injerencia del Estado respecto al mercado, se abren los mercados de capitales, se procura atraer la inversión extranjera, se liberan los aranceles, se reforma el régimen impositivo para estimular el crecimiento de las empresas y se reforma el mercado laboral (Bitar, 1988).

La teoría desarrollista y la teoría de la dependencia dieron lugar a las teorías de desarrollo local, desarrollo regional, desarrollo endógeno, desarrollo a escala humana, desarrollo sustentable y desarrollo *agropolitano* (Sáenz, 1999). En estas teorías, se abandonan los índices macroeconómicos como instrumentos indicadores de desarrollo, y se elaboran otros indicadores que permitieron concebir el desarrollo en los espacios locales, en las comunidades reales, en los territorios y en las regiones.

A finales de la década de los años ochenta, el paquistaní Mahbub ul Haq (1990), basado en la teoría del desarrollo de Amartya Sen (2000), propuso el índice de desarrollo humano que es adoptado por las Naciones Unidas en 1990. El problema que enfrenta Haq es la pregunta por el centro del desarrollo y de la economía:

Durante mucho tiempo, la pregunta recurrente era: ¿cuánto está produciendo un país? Con más frecuencia, la pregunta que se hace ahora es: ¿cómo le va a las personas? La razón principal para este cambio es el creciente reconocimiento de que el objetivo real del desarrollo es ampliar las opciones de las personas. El ingreso es sólo una de esas opciones –y una extremadamente importante– pero no es la suma total de la vida humana (Haq, 1990, pág. 1).

Con esta concepción general, el PNUD declara que el desarrollo humano incorpora dimensiones que trascienden los índices tradicionales y adoptan el índice de desarrollo humano de Haq (Jolly, 2007), puesto que:

...es mucho más que el crecimiento o caída de los ingresos de una nación. Busca garantizar el ambiente necesario para que las personas y los grupos humanos puedan

desarrollar sus potencialidades y así llevar una vida creativa y productiva conforme con sus necesidades e intereses (PNUD, 1990).

En esta forma, el desarrollo humano recobra el significado original de economía<sup>4</sup>, que estaba referido a las personas, a la casa. De todas formas, el propósito de Haq fue encontrar formas de medir ese nuevo concepto de desarrollo, y creó el índice de desarrollo humano (Haq, 1990). El postulado básico de Haq era que no podía decirse que el proceso de desarrollo hubiera fallado en la mayoría de los países, puesto que los países en desarrollo habían disminuido radicalmente sus índices de adversidad respecto a su población:

De acuerdo con indicadores reales de desarrollo humano, el proceso ha tenido un éxito espectacular. El promedio de esperanza de vida ha aumentado 16 años, el alfabetismo adulto en un 40% y los niveles nutricionales per cápita en más de un 20%, y las tasas de mortalidad infantil se han reducido a la mitad. De hecho, los países en desarrollo han logrado en los últimos 30 años el tipo de progreso humano real que los países industrializados demoraron casi un siglo en lograr. Mientras que la brecha de ingreso entre el Norte y el Sur aún es muy grande –con un promedio de ingreso en el Sur que equivale a un 6% del promedio del ingreso del Norte– las brechas humanas se han acercado rápidamente. El promedio de esperanza de vida en el Sur equivale al 80% del promedio del Norte, el alfabetismo en adultos un 66% y la nutrición un 85%.

Para Haq, es incorrecto pensar que para lograr estos índices no se necesita crecimiento económico. Pero también es incorrecto creer que el crecimiento económico significa de manera mecánica desarrollo humano (Haq, 1990).

La forma de calcular el IDH incluye varios indicadores que no se consideraban anteriormente y que permitieron clasificar los países en una jerarquía muy distinta a la

---

<sup>4</sup> La palabra griega se refiere a las leyes de la casa (oikos=casa, nomos=norma). Y la casa era el lugar de la reproducción de la vida. Según Habermas (1994), para los griegos no habría tenido sentido algo como “economía política”, puesto que la casa era el lugar de la economía, y el ágora era el lugar de la política.

que arroja el simple cálculo del PIB. De acuerdo con los nuevos indicadores, Haq elaboró la fórmula para calcular el IDH, en la que incorpora medidas de bienestar como “una vida longeva y sana, medida por las esperanzas de vida al nacer; el conocimiento, medido por la tasa de analfabetismo adulto (con una ponderación de dos tercios y la tasa de matrícula total combinada de primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio); un nivel de vida decente, donde los hombres y mujeres puedan vivir con calidad” (PNUD, 2011).

**Figura 1. Fórmula de IDH adoptada por las Naciones Unidas<sup>5</sup>**

$$\begin{aligned}
 \text{IEV} &= \frac{Eu - 20}{\text{max}Eu - 20} \\
 \text{IE} &= \frac{\sqrt{\text{IAPE} \cdot \text{IAEE}}}{\text{max} \sqrt{\text{IAPE} \cdot \text{IAEE}}} \\
 \text{IAPE} &= \frac{\text{APE}}{\text{max} \text{APE} - 0} \\
 \text{IAEE} &= \frac{\text{AEE}}{\text{max} \text{AEE} - 0} \\
 \text{II} &= \frac{\ln(\text{GNIpc}) - \ln(100)}{\ln(40,000) - \ln(100)}
 \end{aligned}
 \quad \left. \vphantom{\begin{aligned} \text{IEV} \\ \text{IE} \\ \text{IAPE} \\ \text{IAEE} \\ \text{II} \end{aligned}} \right\} \text{IDH} = \sqrt[3]{\text{IEV} \cdot \text{IE} \cdot \text{II}}$$

Fuente: United Nations Development Programme Human Development Reports, 2010.

Según esta fórmula, hay países que se consideraban relativamente poco desarrollados y que con esta nueva medición pasaron a ser países altamente desarrollados. Es el caso de Noruega y Australia que están hoy en los primeros lugares en la lista de países altamente desarrollados, según el PNUD, y cuyos índices de PIB no son los más elevados.

<sup>5</sup> Los indicadores que se consideran en la fórmula del IDH son los siguientes: IEV = Índice de esperanza de vida. Eu = Esperanza de vida de un país expresada en años. IE = Índice de educación. IAPE = Índice de años promedio de escolaridad. APE = Número de años promedio de escolaridad. IAEE = Índice de años esperados de escolaridad. AEE = Número de años esperados de escolaridad. IA = Índice de alfabetización adulta. IM = Índice bruto de matriculación. IPIB = Índice del PIB. II = Índice de ingreso. GNIpc = Índice de PIB per cápita.

Según el PNUD, la implementación del Desarrollo Humano plantea su materialización con las siguientes consideraciones:

- Propone como objetivo de los procesos de desarrollo la ampliación de las opciones (libertades) que tienen las personas. Así, los objetivos del desarrollo van más allá de lo económico y material (libertades políticas, capacidades sociales, etc.).
- Reclama la importancia de las particularidades locales y culturales para diseñar las estrategias de desarrollo más adecuadas.
- La participación de las personas en la vida pública (diseño y aplicación de políticas públicas) es un factor central de esta forma de entender el desarrollo, pues así se pueden detectar sus demandas y aspiraciones.
- El desarrollo humano exige una articulación de esfuerzos y avances en todos los ámbitos, tiene carácter integral y transdisciplinar. Los instrumentos comprenden aspectos económicos, políticos, sociales e institucionales.
- La acción complementaria de los diferentes sectores sociales es la que promueve mayores avances en el desarrollo humano: económico, social y político. Los múltiples actores del desarrollo deben articular lógicas de acción colaborativa entre ellos (PNUD, 2011, pág. 1).

Se debe resaltar de esta perspectiva, justamente, los factores que incluye para considerar el desarrollo, entre los que cabe destacar el tercer punto de esta lista, relativo a la participación en la vida pública. Y, podría decirse como corolario, que esta relación de las personas con el Estado implica en forma inversa una responsabilidad del Estado respecto al desarrollo de las personas, pues, si bien el Estado de Bienestar ya no es un modelo vigente, sí lo es la responsabilidad pública en el proceso de desarrollo, en el impulso de proyectos que permitan elevar el IDH de una región y que garantice la sostenibilidad de la sociedad en su territorio.

### 3.1.1 Sobre el concepto de Desarrollo Sostenible

El término *Desarrollo Sostenible* fue elaborado por la ex-primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland en el informe elaborado por varias naciones en 1987 para la ONU, titulado “Nuestro futuro común”. En este informe, se hacen tres aportes claves: El primero es que señala la responsabilidad de las generaciones actuales respecto a la protección del ambiente, lo cual exige una transformación radical de los sistemas económicos y sociales para garantizar el bienestar de las generaciones futuras; el segundo consiste en que el desarrollo debe tener como eje central la sustentabilidad global y el alivio de la pobreza; y el tercero vincula la sustentabilidad al reordenamiento de los patrones del mercado y del capital, para favorecer la participación de los países en desarrollo en estas relaciones (Reed, 1996).

La noción de Desarrollo sostenible, en ese momento, ya tenía un antecedente en la Conferencia de Estocolmo en 1972 sobre el entorno humano. Posteriormente, la noción se amplía en la Conferencia de Río en 1992, de la cual se deriva la llamada Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En este documento, el punto tercero establece que “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras” (ONU, 1992). A partir de estos eventos, se arma el concepto que deriva en políticas públicas en muchos países, promovidas por las Naciones Unidas (González, 2012).

A continuación, se presenta un itinerario de los principales eventos internacionales sobre medio ambiente y desarrollo, desde la creación del Club de Roma:

**Tabla 23. Principales eventos internacionales sobre el medio ambiente**

Fecha	Evento	Enunciados
1968	Creación del Club de Roma	Busca la promoción de un crecimiento económico estable y sostenible de la humanidad

Fecha	Evento	Enunciados
1972	Publicación de informe del Club de Roma	Presenta resultados de las simulaciones por ordenador de la evolución de la población humana por la explotación de los recursos naturales, para el año 2100. Demuestra que el crecimiento económico en el XXI produce una drástica reducción de la población por la contaminación, la pérdida de tierras cultivables y la escasez de recursos energéticos.
1972	Conferencia sobre Medio Humano de las Naciones Unidas en Estocolmo.	Es la primera Cumbre de la Tierra. Se manifiesta por primera vez a nivel mundial la preocupación por la problemática ambiental global.
1980	La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) publicó un informe.	Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales. Identifica los elementos en la destrucción del hábitat: pobreza, presión poblacional, inequidad social y términos de intercambio del comercio.
1981	Informe Global 2000 del Consejo de Calidad Medio Ambiental de Estados Unidos.	Concluye que la biodiversidad es un factor crítico para el adecuado funcionamiento del planeta, que se debilita por la extinción de especies.
1982	Carta Mundial de la ONU para la Naturaleza.	Adopta el principio de respeto a toda forma de vida y llama a comprender la dependencia humana de los recursos naturales y el control de su explotación.
1982	Creación del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) en EEUU	Encauzar a la sociedad hacia formas de vida que protejan el medio ambiente y su capacidad de satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.
1984	Primera reunión de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo	Creada por la Asamblea General de la ONU en 1983, para establecer una agenda global para el cambio.
1987	Informe Brundtland "Nuestro Futuro Común"	Elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo en el que se formaliza por primera vez el concepto de desarrollo sostenible.
1992	Conferencia de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Segunda "Cumbre de la Tierra") en Río de Janeiro.	Nace la Agenda 21, se aprueban el Convenio sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (Declaración de Río) y la Declaración de Principios Relativos a los Bosques. Se divulgan "Los ecosistemas como laboratorios". Se cambia la definición del Informe Brundtland, sobre la preservación del medio ambiente y el consumo prudente de los recursos naturales no renovables, por la de "tres pilares" que deben conciliarse en una perspectiva de desarrollo sostenible: el progreso económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente.
1993	V Programa de Acción en Materia de Medio Ambiente de la Unión Europea: Hacia un desarrollo sostenible.	Presentación de la nueva estrategia comunitaria sobre medio ambiente y de las acciones que deben emprenderse para lograr un desarrollo sostenible, correspondientes al período 1992 - 2000.
1994	Primera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. Aalborg (Dinamarca).	Carta de Aalborg

Fecha	Evento	Enunciados
1996	Segunda Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles.	El Plan de actuación de Lisboa: de la Carta a la acción 2000 - Tercera Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles. La Declaración de Hannover de los líderes municipales en el umbral del siglo XXI
2001	VI Programa de Acción sobre Medio Ambiente de la Unión Europea. Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos.	Define las prioridades y objetivos de la política medioambiental de la Comunidad y detalla las medidas para contribuir a la aplicación de la estrategia de la Unión Europea sobre desarrollo sostenible.
2002	Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible ("Río+10", Cumbre de Johannesburgo).	Se reafirmó el desarrollo sostenible como el elemento central de la Agenda Internacional y se impulsa la acción global para la lucha contra la pobreza y la protección del medio ambiente.
2004	La séptima reunión ministerial de la Conferencia sobre la Diversidad Biológica concluyó con la Declaración de Kuala Lumpur.	La Declaración de Kuala Lumpur deja insatisfacción en los países. Según algunos el texto final no establece un compromiso claro de los estados industrializados para financiar los planes de conservación de la biodiversidad.
2004	Conferencia Aalborg + 10 - Inspiración para el futuro.	Llamamiento a todos los gobiernos locales y regionales europeos para que se unan en la firma de los Compromisos de Aalborg y para que formen parte de la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles.
2005	Entrada en vigor del Protocolo de Kioto	Acuerdo sobre la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
2006	Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano. Una de las siete estrategias del VI Programa de Acción sobre Medio Ambiente de la Unión Europea.	Contribuir a una mejor calidad de vida mediante un enfoque integrado centrado en las zonas urbanas y de hacer posible un alto nivel de calidad de vida y bienestar social para los ciudadanos con un medio ambiente poco contaminado. Búsqueda de modos de vivir sin efectos perjudiciales para la salud humana y el medio ambiente y fomentando un desarrollo urbano sostenible.
2007	Cumbre de Bali	Busca redefinir el Protocolo de Kioto y adecuarlo a las nuevas necesidades respecto al cambio climático. En esta cumbre intervienen los Ministros de Medio Ambiente de casi todos los países del mundo aunque Estados Unidos y China (principales emisores y contaminantes del planeta) se niegan a suscribir compromisos.

Fuente: Adaptado de Dimuro (2009)

El concepto Desarrollo Sostenible está asociado a la relación problemática entre desarrollo y medio ambiente. Esta relación es problemática porque el desarrollo, en los países llamados “centrales”, ha tenido consecuencias profundas en la sostenibilidad del

planeta. De todas formas, hay razones para creer que las formulaciones sobre dicho concepto no son suficientemente claras y explícitas (Dimuro, 2009) en el informe Brundtland, por lo cual es preciso abordar la cuestión con mayor rigor. De todas formas, uno de los principales aportes de la Comisión es la incorporación de una noción de capital que incluye cinco tipos:

- \* Capital social.
- \* Capital económico.
- \* Capital tecnológico.
- \* Capital medioambiental.
- \* Capital ecológico (Eduards & Hyett, 2004).

Cada uno de estos capitales tiene una relación con el medio ambiente y con los sistemas vivos, que son la condición necesaria para la vida humana, pues no se puede vivir sin un sistema vivo. Ningún ser vivo puede vivir sin los sistemas bióticos de su entorno. Y son esos sistemas los que se encuentran amenazados por el desarrollo como se ha venido produciendo. Es a esta premisa de la vida humana donde apunta la definición de desarrollo sostenible, puesto que se tiene la convicción de que el camino de desarrollo emprendido por el sistema de mercado, que ha derivado en una depredación sin medida del planeta, puede ser controlado y es preciso encontrar otras formas de vivir en la tierra. A esas nuevas formas se les llama desarrollo sostenible.

El problema consiste en si es posible el bienestar de todas las personas sin crecimiento económico que ponga en peligro la sostenibilidad del planeta. Una propuesta que suscitó reflexión y polémica fue la de Ignacy Sachs con su postulado de crecer sin destruir, al elaborar su teoría del “ecosociodesarrollo” (Sachs, 1981), término que fue acuñado por Karl William Kapp (Kapp, 2006), economista alemán de la década de los años setenta, promotor de la llamada ecología política. Kapp adopta la teoría de sistemas abiertos de Bertalanffy (1992) al plantear una economía de sistema abierto que relaciona el sistema económico y el sistema ambiental (Aguilera K., 2006).

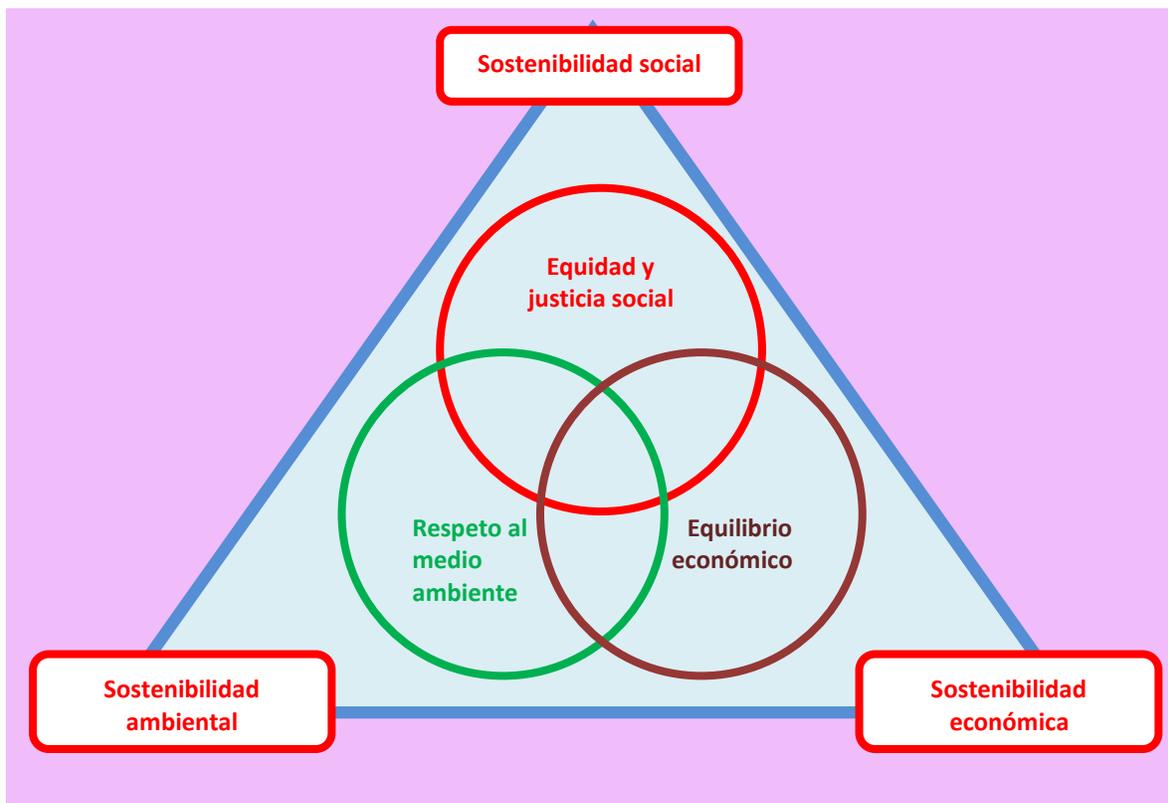
Los Estados Unidos, que se negaron a firmar el pacto de Kioto, han optado por una estrategia de control de la contaminación de los ecosistemas que puede titularse como “el que contamina paga”. Esta perspectiva se basa en la teoría de Solow sobre el valor de las provisiones de capital, en el que se incluye el capital natural. El problema consiste en valorar el stock de capital y el deterioro ocasionado en éste para asegurar que el valor de la inversión cubra, al menos, la valoración anual de su deterioro (Dimuro, 2009). En esta forma, se pretende controlar la contaminación en términos de inversión.

En síntesis, el problema del desarrollo sostenible consiste en relacionar la protección ambiental, el desarrollo económico y el bienestar social (ONU, 1992). Para ello, se precisa la articulación de las autoridades locales y la sociedad civil para adelantar proyectos de largo plazo. Los propósitos de esta alianza son la sostenibilidad del desarrollo, la protección del medio ambiente y la calidad de vida local (Dimuro, 2009).

Estos propósitos generales, ligados a los ámbitos locales, centran sus objetivos en la satisfacción de las necesidades humanas, mientras que el modelo capitalista concibe el crecimiento económico como su único propósito.

Según Glenda Dimuro (2009), la sostenibilidad es un concepto dinámico, transdisciplinar, que busca la preservación ambiental, una nueva concepción de modelo de desarrollo, un nuevo estilo de vida, nuevos modos de producción y nuevos tipos de organizaciones. Esto, con la premisa de universalizar y aplicar los Derechos Humanos y los derechos de la naturaleza.

### Ilustración 7. Desarrollo Sostenible



Fuente: adaptado de: [http://arquitecturaenconstruccion.blogspot.com/2008\\_03\\_01\\_archive.html](http://arquitecturaenconstruccion.blogspot.com/2008_03_01_archive.html)

#### 3.1.2 La Sostenibilidad Ambiental

Para los entes públicos territoriales, el problema de la sostenibilidad ambiental consiste en la previsión de aspectos como las pérdidas de biomasa, la contaminación, la prevención de plagas y enfermedades, el ahorro de energía en la producción de alimentos, la prevención de desastres por modificaciones del ambiente, el impacto ambiental causado por las carreteras, los embalses y los macroproyectos energéticos y mineros, la modificación o destrucción de nichos ecológicos de especies, el control de monocultivos, entre muchos otros, que implican la destrucción de la riqueza natural de un territorio (Aguar, 2008).

Para afrontar estos problemas es preciso pensar la economía de una manera diferente a como se ha venido pensando. El centro debe cambiar (Haq, 1990). Se debe pensar la

empresa como un instrumento de la sociedad y no a la inversa, como se piensa en el sistema actual de mercado. Se debe poner el mercado al servicio de la sociedad y no a la inversa, como ocurre en el actual sistema político y económico. Es decir, es preciso recuperar el principio de comunidad sobre el principio de mercado, para lo cual, el principio de estado debe aliarse con el principio de comunidad y no con el principio de mercado como ocurre actualmente (Santos, 1998).

Este cambio de mentalidad implica, por ejemplo, un fomento de la producción de alimentos en las huertas, de modo que no se tengan que traer a la región alimentos energéticos con un consumo de energía en su transporte y en su producción mayor que la energía suministrada por esos mismos alimentos<sup>6</sup>. El uso de abonos traídos de lugares lejanos puede sustituirse por abonos orgánicos producidos localmente. Y en este mismo sentido, cada actividad económica debe consultar su impacto en los cinco aspectos claves del ecosistema: aire, agua, suelo, energía y biomasa.

Cuando se incorpora en la constitución política de Bolivia, por ejemplo, los derechos de la Pacha Mama, se abandona el antropocentrismo que implica considerar a la naturaleza como recurso y se le concede un estatuto de madre. Cuando la naturaleza es recurso, el centro de la actividad económica es la empresa, en cambio, cuando es madre, el centro está en la sociedad que es hija de esa madre (Santos, 2010). Esa re-mistificación de la naturaleza cambia la manera de mirar la economía y la sociedad.

### ***3.1.3 La Sostenibilidad Social***

La sostenibilidad social presenta, al menos, dos aspectos: la soberanía alimentaria, que implica su dependencia del medio ambiente y, por consiguiente, tiene como premisa la sostenibilidad ambiental, y la equidad que implica el ejercicio pleno de los Derechos Humanos (Foladori & Tommasino, 2000). El primer aspecto, sugiere políticas de

---

<sup>6</sup> Para traer una caja de kornflakes desde Estados Unidos a Samaná o a La Dorada se necesita diez veces más energía que la que proporcionan a los consumidores esos kornflakes.

producción de alimentos en espacios cercanos a los lugares de consumo, equilibrio en los nutrientes, apoyo a la nutrición infantil y materna, entre otros aspectos de la alimentación. Y el segundo aspecto impone procesos profundos de participación ciudadana, garantía de todos los derechos, políticos, personales, económicos, sociales, culturales, colectivos y del ambiente. El ejercicio pleno de la ciudadanía tiene un significado especial en el ámbito local (Bustelo, 1998).

### **3.1.4 La Sostenibilidad Territorial**

El concepto de territorio puede pensarse en relación con el mapa, según tres perspectivas: la primera es la *investigación social de segundo orden* de Jesús Ibáñez que piensa el territorio como un fluido de información y de energía, de tal forma que en los mapas sociales se trazan líneas y representaciones del espacio local en la perspectiva de los sujetos (Ibáñez, 1991). La segunda perspectiva es el *socioanálisis* de Tomás Rodríguez Villasante que concibe el territorio como un mapa de relaciones y estructuras de poder que definen las interacciones entre los agentes, las instituciones y los grupos sociales (Rodríguez Villasante & Garrido, 2002.). Y la tercera perspectiva es la Investigación Acción Participativa –IAP– que observa cómo el territorio social está cruzado por el deseo de cambio de los actores sociales del espacio local (Ángel, 2012).

En este sentido, el territorio es un espacio simbólico en el que se tejen líneas de fuerza, dinámicas de relaciones entre grupos y de estos con su entorno. El paisaje, por tanto, es una construcción humana, dibujado por una historia de tensiones de poder. Y por eso, el territorio solo es susceptible de ser planificado en la medida en que esas tensiones puedan ser tramitadas mediante una negociación de intereses. Ésta es una negociación que distribuye el poder entre los ciudadanos, es decir, que permite ejercer el poder emancipador de una ciudadanía plena (Bustelo, 1998).

El territorio, en palabras de Velásquez...

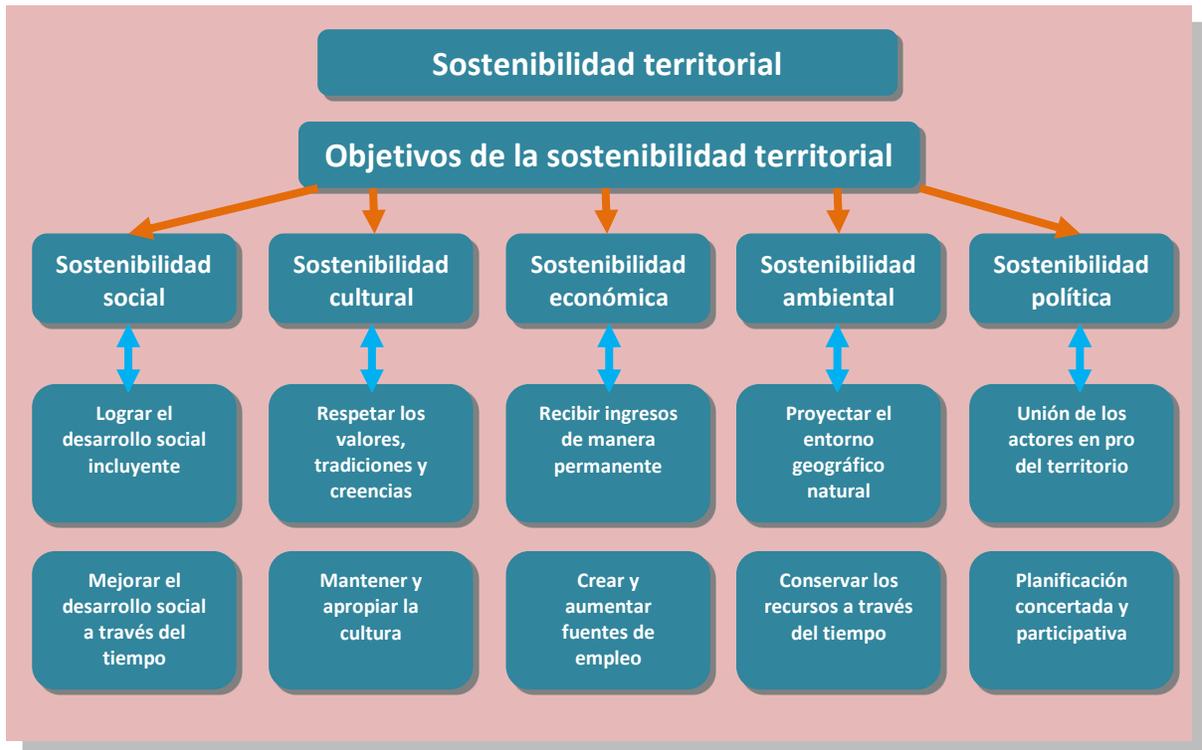
...debe ser entendido en una doble dimensión: de un lado, como continente de la acción humana en sus múltiples dimensiones; de otro, como producto social. Ese producto es, a la vez, material (construcción del hábitat), económico (base económica), social (redes de sociabilidad), simbólico (modos de vivir y de concebir la existencia) y político (toma de decisiones sobre el presente y el futuro del territorio) (Velásquez, 2012, pág. 2).

La sostenibilidad territorial es, pues, una forma de tramitar el poder dentro de un territorio para permitir su planificación, de modo que todas las fuerzas tengan posibilidad de expresarse en un ejercicio consciente de diálogo contencioso entre culturas, actores, intereses, etnias, generaciones y géneros, entre otros.

En esta forma, una perspectiva cultural del territorio (Restrepo, 1998) concibe la planificación como un acto consciente, en el que convergen las fuerzas sociales para decidir sobre el ámbito natural y el ámbito construido. Desde esta perspectiva, la sostenibilidad del crecimiento urbano, como territorio que requiere planificación y que se incorpora a una región, requiere pensar en la sostenibilidad ambiental, en la sostenibilidad social y en la sostenibilidad económica, puesto que el territorio es el ámbito del engranaje de la sostenibilidad en general.

Pueden agregarse a estos puntos problemáticos de la sostenibilidad, las dinámicas culturales entre la tradición y la innovación, entre las costumbres y los valores heredados y la crítica producida por la crisis de la sociedad tradicional. Además, puede pensarse en la sostenibilidad política, que tensiona las fuerzas especialmente del principio de mercado y el principio de comunidad (Santos, 1998).

**Ilustración 8. Sostenibilidad territorial**



Fuente: adaptado de [http://arquitecturaenconstruccion.blogspot.com/2008\\_03\\_01\\_archive.html](http://arquitecturaenconstruccion.blogspot.com/2008_03_01_archive.html)

### **3.2 Desarrollo y ordenamiento territorial**

Respecto al enunciado del título, que relaciona el desarrollo con el ordenamiento territorial, es preciso analizar aspectos inherentes a esta relación como los vínculos entre desarrollo y territorio, desarrollo y planeación, incertidumbre en los procesos de planeación, planeación y participación ciudadana y planeación y asociación.

#### **3.2.1 Relación desarrollo-territorio**

Hasta aquí, se ha hecho una aproximación al concepto de desarrollo y se ha comprendido que éste no está regido por leyes naturales que se deben seguir de manera inexorable para llegar a ser un país industrializado como los países llamados del primer mundo. Por el contrario, en sus componentes territoriales, sociales, políticos, ambientales y culturales,

el desarrollo es posible planearse, de acuerdo con unos propósitos, con la participación de un conjunto de actores previsto. Se trata aquí, entonces, de encontrar la relación entre desarrollo y territorio en términos de planeación de su ordenamiento, es decir, de su distribución para los fines concertados socialmente.

El Departamento Nacional de Planeación, en la introducción de su página web sobre ordenamiento territorial, dice:

El ordenamiento territorial es un instrumento fundamental para el desarrollo. Tiene que ver por una parte, con la organización político administrativa que adopte el Estado para gobernar las diversas territorialidades surgidas de la evolución económica, social, política y cultural del país y, por otra, con los cambios en la ocupación física del territorio, como resultado de la acción humana y de la misma naturaleza.

Ambos elementos del ordenamiento territorial son interdependientes y están orientados a lograr una sociedad más productiva, justa socialmente y sostenible ambientalmente.

El Ordenamiento territorial es, además, un medio para promover el desarrollo como instrumento de gestión, planificación, regulación, transformación y ocupación del espacio por la sociedad.

La Constitución de 1991 reconoce como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Así mismo, posibilita la creación de regiones y provincias como entidades territoriales y la conformación de figuras asociativas para la promoción del desarrollo (DNP, 2012).

Como se observa, el DNP en estos cortos párrafos define, según la Ley, la orientación del ordenamiento territorial cuyo propósito es “lograr una sociedad más productiva, justa socialmente y sostenible ambientalmente” (DNP, 2012). Es decir, indica que el centro del desarrollo es la sociedad y, por consiguiente, la empresa es un instrumento del desarrollo y no su fin. Se remite, además, a la Constitución del 91 para indicar cuáles son

las entidades territoriales reconocidas en la Carta y resaltar las figuras asociativas para la promoción del desarrollo.

La relación entre desarrollo y territorio (rural y urbano, por supuesto), se piensa, en una Interdependencia entre los grupos sociales concretos con su entorno. Esta es una correlación contenciosa que implica, como lo enuncia el DNP, mecanismos de gestión, procesos de planeación y regulación, proyectos de transformación y formas de ocupación del espacio por la sociedad.

### *3.2.1.1 Relación desarrollo planeación*

Puesto que el desarrollo, como se dijo, no transita por un camino “natural, sometido a determinadas leyes metasociales” (Arocena, 2002), sino que es un camino construido, decidido, buscado, se requieren procesos de planeación para adueñarse del desarrollo y no someterse a lo que piensen “otros”, a lo que decidan “otros”.

La planeación en el desarrollo territorial es, por consiguiente, la manera como una región se apropia de su futuro, puesto que la planeación es siempre una apuesta sobre lo que se espera, sobre las probabilidades de lo que se va a ser después. No obstante, la formulación de un plan es la construcción de un instrumento de navegación, de modo que no se sigue el algoritmo de un procedimiento industrial de producción, en el que todo está controlado. El plan es apropiación del camino de desarrollo que se emprende y por eso implica decisiones de sentido que animan siempre el plan.

Según Massiris (2005), la planeación territorial tiene como requisito los lineamientos regionales que resultan de una visión del modelo de desarrollo que se quiere seguir, lo que constituye la política regional, que está cerca de la programación de las inversiones públicas. Esta política regional inspira la planificación territorial que implica un “sistema de organización institucional para la gestión, que se fundamenta en planes, programas, estrategias, proyectos y acciones tendientes a resolver desequilibrios del desarrollo regional” (pág. 29).

En el ordenamiento territorial, el sentido de la planeación suele interesarse de manera predilecta por la planificación física, especialmente por los eventos considerados como estructurantes (Massiris, 2005). De todas formas, la planeación del ordenamiento territorial incluye la proyección de las comunidades y no solamente de su distribución física, lo que le confiere a la planeación un carácter comprensivo sobre la apropiación del futuro social, del mismo modo como ocurre con los planes de desarrollo de municipios, los departamentos y el país.

De esta manera, la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial se asocian con políticas urbanas, ambientales, económicas y culturales, con el propósito de intervenir en el territorio mediante políticas, planes y proyectos, de modo que se superan las formas tradicionales de planeación (Carrión, 2008).

### *3.2.1.2 Incertidumbre en los procesos de planeación*

No obstante, es preciso pensar que todo proceso de planeación de un territorio, que alberga comunidades y actores que no siempre están de acuerdo y que no siempre obedecen al mismo pensamiento ni adoran el mismo dios ni hablan con las mismas palabras, contiene un alto nivel de incertidumbre

Cuanto mayor sea el orden de una sociedad, menor es el nivel de incertidumbre de sus procesos de desarrollo y menor la cantidad de energía necesaria para realizar dichos procesos. Sin embargo, una sociedad altamente organizada tiene un mayor riesgo de ser controlada, de modo que en ella se suele ejercer una ciudadanía-control (Bustelo, 1998), puesto que los mecanismos de las relaciones sociales ya están inscritos en las costumbres y los comportamientos sociales. Es decir, para que un proceso sea imaginativo y vital se necesita una dosis de desorden que permita pensar distinto y ser diferentes. Pero el desorden es fuente de incertidumbre, lo cual disminuye las posibilidades de dominio externo. De todas formas, solo las organizaciones sociales permiten incorporar una participación efectiva de los ciudadanos en los procesos de la organización institucional en la planeación del desarrollo (Velásquez, 2012).

Las organizaciones sociales no institucionales, que suelen ser mencionadas como tercer sector, tensionan la distribución del poder, puesto que constituyen fuerzas que complejizan la negociación de intereses y multiplican las voces que participan en la conversación social.

### *3.2.1.3 Planeación y participación*

La planeación en las teorías de la administración en las últimas décadas acude cada vez más a los procesos participativos en las empresas, lo que ha sido llamado empowerment (traducido al castellano como empoderamiento), considerado como una forma de motivación con alto nivel de eficacia en las empresas (Conger & Kanungo, 1988).

El hecho es que las políticas de los países centrales respecto a los flujos de mercado tienden cada vez más a un alto control de los procesos productivos, para lo cual se han perfeccionado mecanismos de trazabilidad de productos de exportación, mecanismos de control de procedimientos, de manejo y control de los ámbitos laborales (Conger & Kanungo, 1988). En esta forma, se ha concebido en ocasiones el empoderamiento como mecanismo de motivación (Deci, 1975), de modo que el significado del término se materializa en políticas de seguimiento (INTRAC, 1999) que implican, de nuevo, modos de control.

El término ha sido aplicado a procesos de participación en los proyectos sociales respecto a los cuales muchos actores comunitarios se han apropiado de la palabra empoderamiento para designar la manera en que los ciudadanos, y especialmente las ciudadanas, se apropian de su vida y logran tomar sus propias decisiones (Durstun, 1999).

En tal sentido, la participación en el ordenamiento del territorio es el conjunto de acciones individuales y colectivas que buscan incidir en las decisiones relacionadas con la construcción del territorio, en particular desde el punto de vista político. Dichas acciones resultan de la conjunción de narrativas, intereses y estrategias de los diferentes actores (Velásquez, 2012, págs. 1 - 2).

En síntesis, la participación en la planeación del territorio es un derecho de los ciudadanos porque el plan compromete su presente y su futuro, en la medida en que el objeto del plan es su hábitat, su casa y la casa de sus hijos. El problema consiste en definir quiénes son los sujetos de esta participación. Por lo general, se habla de actores del desarrollo, pero estos actores suelen ser los “líderes” que, a su vez, son usualmente los políticos y los caciques y los empresarios, y pocas veces los ciudadanos. El problema es saber cómo hacer para que los ciudadanos participen. Y aquí se abre un campo problemático para la construcción de capital social como garantía de empoderamiento ciudadano (Durstun, 1999).

Dado que la participación en la planeación del territorio es un derecho, el Estado está en la obligación de diseñar políticas que fomenten la participación. Para ello, Velásquez (2012) propone dos tipos de políticas:

a. Crear y/o fortalecer las condiciones políticas e institucionales que favorezcan el ejercicio de la participación en el ordenamiento territorial. Ello supone modificar el alcance de los espacios de participación existentes actualmente, convirtiéndolos en escenarios de deliberación y concertación de políticas y acciones en el territorio. De otra parte, articular los espacios existentes a otros espacios de participación ciudadana y a las dinámicas provenientes de la iniciativa movilizadora de la ciudadanía. Significa, además, definir políticas y programas que promuevan la participación ciudadana en el ordenamiento territorial, de manera que se multipliquen los espacios en los que la ciudadanía pueda hacer oír su voz. Igualmente, realizar campañas masivas de información y sensibilización sobre el carácter y la importancia del ordenamiento territorial para el cotidiano de la gente, producir información para el ordenamiento territorial y, finalmente, formar a los servidores públicos en temas de participación.

b. Fortalecer los actores sociales para cualificar su participación en el ordenamiento territorial. Ello implica capacitación sobre temas del territorio y del ordenamiento territorial; acceso a las fuentes de información; información sobre sus derechos ciudadanos; multiplicación de las experiencias de participación en temas territoriales,

como una forma de pedagogía democrática; educación cívica desde la infancia, para que la participación se convierta en norma social y en parte del acervo cultural de los colombianos (págs. 5 - 6).

Con este tipo de políticas, es posible la participación ciudadana. Otro tipo de participación es solo la máscara de una democracia en la que se le entrega el micrófono al otro para que diga lo que el dueño del micrófono quiere que diga.

...la participación no es otra cosa que la construcción política del territorio, resultante de la acción colectiva desde las lógicas inherentes a los elementos ya señalados (Bustamante, 2009).

Finalmente, es preciso señalar que la participación no es una estrategia sino un derecho democrático. Y si la democracia se instrumentaliza hasta el punto de calcular cuánta participación se necesita para obtener resultados eficientes, se pierde el sentido de derecho en el Estado de Derecho y, además, el Estado Social de Derecho deja de ser Social.

#### *3.2.1.4 Gestión del ordenamiento territorial*

La gestión del ordenamiento territorial, según la Ley, está a cargo de los entes territoriales puesto que, por mandato constitucional, las regiones son autónomas. Esta autonomía debe entenderse referida a la administración y, por tanto, el ordenamiento territorial, como carta de navegación de la administración, corresponde a las administraciones locales.

Este principio constitucional y legal en Colombia implica el fortalecimiento de las entidades territoriales encargadas de la gestión del ordenamiento territorial puesto que se requieren recursos y esfuerzos considerables para formular y llevar a cabo el plan. Según Massiris (2005), la valoración del proceso de gestión del ordenamiento territorial puede realizarse...

...a partir de indicadores tales como: personal calificado, recursos técnicos disponibles, recursos financieros y relaciones interinstitucionales. De acuerdo con

los alcances del plan que se pretende regular habrá que determinar si se posee el presupuesto suficiente, el personal calificado requerido, la infraestructura y los apoyos tecnológicos y las fortalezas necesarias para establecer relaciones y realizar actividades interinstitucionales, tanto verticales como horizontales (pág. 68).

Estos aspectos de la gestión apuntan al fortalecimiento de los entes territoriales, cuya principal forma de apoyarse son los procesos de asociación.

### ***3.2.2 Asociación territorial***

Finalmente, en relación con el interés de este estudio, en la línea lógica que se viene desarrollando, es preciso abordar la asociación territorial como la condición de posibilidad de construir región que permita dar pasos hacia el desarrollo humano del territorio.

En primer lugar, es preciso observar que las divisiones político-administrativas de los departamentos en muy pocos casos corresponden a regiones eco-culturales. En Colombia, un departamento como Vichada, cuyo eje es el río Orinoco, no cubre toda la región de la Orinoquia colombiana. En cambio, el archipiélago de San Andrés y Providencia es el único departamento en el que coinciden sus límites político-administrativos con su dimensión regional y territorial. Por su parte, el departamento de Caldas tiene subregiones en la región alto-andina, en la cuenca del río Cauca, en la que se ha llamado la eco-región cafetera, y en la cuenca del río Magdalena. Esta dislocación territorial del departamento dificulta la elaboración de un plan de desarrollo departamental y lo obliga a hacer alianzas con otros departamentos para formular políticas y planes de desarrollo con una mínima coherencia. Lo mismo ocurre con una región como el Magdalena Caldense, cuyos municipios comparten la cuenca del Magdalena Centro, pero no cubren toda la región.

Hecha esta salvedad sobre la correspondencia de las divisiones político-administrativas con las regiones, debe reconocerse que, en todo caso, hay dos condiciones para las consideraciones del desarrollo regional. La primera es la descentralización y la segunda

es la capacidad de asociación. Frente a la primera condición, Boisier (2007) hace la siguiente reflexión:

Las decisiones que tienen que ver con el desarrollo son decisiones en su mayor parte endógenas a la propia región y para que ello sea posible la descentralización debe ser tan plena como sea posible; lo mismo no se puede decir, sin embargo, del crecimiento económico de la región, un asunto en relación con el cual las decisiones tienden a ser crecientemente exógenas a la región, como consecuencia de la globalización y de la desterritorialización que ella produce en relación con los flujos de capital y con los flujos de innovaciones (pág. 25).

La segunda condición, la capacidad de asociación, responde a las necesidades de gestión de los municipios que cuentan con presupuestos pequeños, que no tienen posibilidades de cabildeo significativas ante los entes nacionales y departamentales, que cuentan con una producción especialmente agrícola, con una baja incorporación de valor en su proceso de producción y, en síntesis, que no son atractivos para la empresa privada y son más o menos olvidados por los funcionarios de los poderes públicos. Ahora bien, para los municipios grandes también es atractiva la posibilidad de asociarse con otros por razones distintas que las de los municipios pequeños. Sergio Bustamante (2008) considera una serie de funciones para la función planificadora de las Asociaciones Municipales, en términos estratégicos:

1. Construcción de visiones (agendas) compartidas.
2. Escenarios de largo plazo, incorporar el territorio a tales procesos y basarlos en la participación y concertación entre todos los actores del desarrollo.
3. Construcción de una Visión Nacional y regional.
4. Armonización y articulación de procesos de diferente escala y horizonte temporal, para lo cual es preciso articular los planes de desarrollo en todos los niveles territoriales.
5. Articulación y armonización de los Planes de Ordenamiento Territorial.

6. Buscar un mecanismo que permitan resolver estos serios problemas de la planeación territorial, que se originan más en las omisiones y deficiencias de los operadores políticos que en los fundamentos normativos. Para ello, se impone La construcción de unas directrices subregionales de Ordenamiento Territorial.
7. Formulación y gestión de proyectos tanto municipales como subregionales.
8. Sistemas de información subregional (Bustamante, 2008)<sup>7</sup>.

Según las reflexiones que aquí se presentan, es posible comprender que la asociación territorial es una de las herramientas más poderosas para el desarrollo regional, una garantía de la participación ciudadana y de los actores estratégicos, una posibilidad de gestión ante las instancias departamentales, nacionales e internacionales y una clave de la coordinación de programas y proyectos de largo plazo, que no esté sometido a los tiempos de las administraciones locales.

---

<sup>7</sup> En función de la brevedad, se omiten ejemplos y ampliaciones del texto original de Bustamante, con el fin de dejar solo los enunciados.

## **4 Metodología**

### **4.1 Tipo de la investigación**

Esta investigación se realiza desde el enfoque crítico-social acude a procedimientos cuantitativos y cualitativos, a perspectivas interpretativas y empíricas y a procesos inductivos y deductivos (López, 2014).

La investigación crítico-social incluye agentes como el investigador y la comunidad investigada, de modo que se elimina la dualidad sujeto-objeto, como lo pretende la IAP (Fals-Borda, 2009). Y, según las pretensiones de una investigación colaborativa, todos los agentes de la investigación participan en una actividad dinámica en la que todos se enriquecen y aportan tanto al conocimiento como a la transformación social.

Este tipo de investigación se desarrolla en un proceso de inmersión de los investigadores en la realidad que investigan. En este caso, se trata de dos alcaldes de municipios de la región interesados en desarrollar procesos de integración regional en un ejercicio de relacionamiento e intercambio de ideas, de observación participante y de construcción conjunta de propuestas (Agreda E. , 2012).

Por supuesto, el tipo de conocimiento obtenido en la investigación se refiere a la realidad particular de cada municipio y no a un conocimiento general de la sociedad. En el conocimiento local, se trata de conocer algo por sus particularidades y no de ajustar el conocimiento de un caso como elemento de un conjunto homogéneo. En esta forma, la pretensión de la investigación es encontrar las características de una región, para propiciar

las alianzas que propicien su desarrollo. No se trata, pues, de aplicar teorías generales con pretensiones de universalidad a una realidad local.

### **Ilustración 9. Investigación Crítico-Social**



Fuente: adaptado de López (2014).

*Diseño participativo.* Dadas las características de esta investigación, en la que los investigadores son actores políticos y sociales de la región investigada, comprometidos con los procesos de desarrollo de sus municipios, el diseño participativo es solo la consecuencia de la ubicación concreta de todos los actores implicados.

*Investigación colaborativa.* Según el indígena Nasa Abelardo Ramos, la investigación colaborativa es posible solo cuando los actores equilibran sus fuerzas en el proceso de conocimiento. En este caso, se trata de elaborar una propuesta por dos alcaldes de la región, para otros mandatarios de la región.

*Investigación acción.* El conocimiento elaborado en la investigación tiene una orientación de transformación en el devenir de la acción política de la región. No es, por tanto, un conocimiento contemplativo, con una pretendida objetividad obtenida por la distancia con el objeto de estudio. En este caso, se renuncia a la objetividad y se incorporan los actores implicados en los procesos de desarrollo.

*Investigación participativa.* Los actores llamados a intervenir son las organizaciones y las instituciones de la región, y muchos ciudadanos que pueden poner su palabra al servicio del conocimiento regional.

## **4.2 Técnicas**

En el trabajo investigativo, se aplicaron cuatro técnicas de investigación:

1. Conversatorios.
2. Entrevistas.
3. Conversaciones socialmente estructuradas con expertos.

Se parte de una revisión de la documentación secundaria con información relevante de las dimensiones del desarrollo de los municipios del Magdalena Caldense. Esta documentación se suma al conocimiento próximo de terreno que permite la construcción de un diagnóstico que se alimenta de los insumos que los informantes y participantes activos del proceso de investigación colaborativo expresan en los escenarios de interlocución.

En este tipo de investigación crítico-social, las encuestas, los talleres y las entrevistas toman relevancia, puesto que son técnicas efectivas para el intercambio de conocimientos y la construcción conjunta de conocimiento para la acción y la elaboración de propuestas efectivas de desarrollo, que produzcan resultados en las comunidades y en los procesos locales-regionales de gobierno (Agreda, 2012).

El principal atributo de éste tipo de investigación es el trabajo colaborativo con los actores del desarrollo, lo cual se reflejó en la participación activa en las actividades organizadas por el equipo investigador, durante las entrevistas, las encuestas y los talleres y se elaboró conjuntamente la propuesta descrita en las líneas siguientes.

Los resultados son fruto de la aplicación de las técnicas que se desarrollan gracias a la inmersión de los investigadores en el campo de estudio, en un ejercicio de intercambio

en el que las ideas se expresaron abiertamente por todos los participantes, y fue nutrida por el equipo de investigadores-participantes y convertida en una propuesta compacta y estructurada.

### **4.3 Instrumentos**

#### **4.3.1 Evaluación territorial**

Para la elaboración del diagnóstico, se partió de una revisión rigurosa de las normas colombianas relacionadas con los temas territoriales (Constitución Política, leyes y decretos, entre otros), las políticas nacionales en ésta materia, los Planes de Desarrollo (nacional, departamental y municipal), los Planes de Ordenamiento Territorial –POT–, los Planes de Gestión Ambiental Regional –PGAR–, las Agendas Ambientales, los Determinantes Ambientales de Ordenamiento Territorial, los Informes de Desempeño Integral de los Municipios y los documentos que reflejen las realidades y algunas iniciativas locales de desarrollo.

Una vez realizada la revisión documental, se procedió a un ejercicio de clasificación de la información relevante, de acuerdo con las dimensiones de desarrollo propuestos por Sergio Boisier (2007) (ambiental, físico-espacial, económico-productivo, socio-cultural y político-institucional), en el que se concluyó frente a las generalidades, características, potencialidades y problemáticas de cada uno de los municipios del área de estudio.

#### **4.3.2 Lluvia de ideas / talleres**

En la investigación crítico-social, la participación de los investigados y la construcción colaborativa de las propuestas son elementos ineludibles. Para garantizar esta participación, se realizaron talleres que tuvieran como objetivo la materialización de ejercicios en el que todos los participantes adelantaran un ejercicio de lluvia de ideas orientada por una matriz relacionada con los problemas identificados y sus soluciones.

Como un ejercicio de orientación de las ideas que surgieran en los talleres entre los actores locales de interés y el equipo de investigación, se adaptó una matriz en la que se observan componentes asociados a las dimensiones del desarrollo, en el que se plantea una descripción discursiva de la situación actual y la propuesta, que referencia las poblaciones y los actores involucrados.

### **4.3.3 Entrevistas**

Las entrevistas son un instrumento orientado a conocer opiniones, actitudes, creencias, hechos e intenciones (Agreda, 2012) de los actores más relevantes del desarrollo local-regional, las personas –incluidos los investigadores– que participan activamente en la toma de decisiones o que adquieren especial relevancia por su participación en procesos de asociación en la región, o su vinculación a instituciones que trabajan por la colaboración entre los entes territoriales.

Este ejercicio tuvo el propósito de evaluar los procesos anteriores de asociación y buscaba dar luces frente a la importancia, urgencia y pertinencia de estas acciones.

### **4.3.4 Preguntas estructuradas**

Las preguntas abiertas que se dirigieron a muy diversos actores y que se realizaron en el marco de los diferentes encuentros de autoridades locales y regionales buscaron la complementación de la información del diagnóstico territorial y en la sistematización del trabajo de campo. Este propósito orientó las preguntas a observar los principales problemas del territorio y las alternativas de solución que planteaba cada actor.

## **5 Resultados**

Los resultados que se presentan a continuación son extraídos de los conversatorios, las entrevistas y los talleres realizados durante más de un año, como resultado del interés de los autores por impulsar alguna forma de asociación de los municipios del Magdalena Centro. La categorización que se realizó es emergente, pero coincide con muchos postulados que se trabajaron en el marco teórico. Esta convergencia permite pensar que es posible crear un lenguaje común en la región, con una argumentación amplia que pueda atraer a muchos actores y formular cada vez mejor el camino que se siga en el proceso real de integración regional.

### **5.1 Análisis y sistematización de la información**

Las preguntas que se realizaron a los actores mediante los encuentros, entrevistas y talleres fueron discutidas ampliamente, de modo que permitieron encontrar las principales opiniones seleccionadas.

#### **5.1.1 Memoria de la integración regional**

Hay algunos que han venido trabajando desde hace años en este proceso y lo relatan con nombres y con proyectos, con la esperanza de retomarlos en función de la consolidación de un proyecto estable de región:

“El proceso de integración regional lo retomamos en el PDP en diciembre de 2007, con los alcaldes electos del momento, con un apoyo del doctor Rodrigo Guerrero,

que en ese momento lideraba otro proceso y actualmente es alcalde de Cali. Allí, vimos que de años atrás se venía trabajando en una dinámica asociativa desde diferentes perspectivas y que era importante recoger diferentes voluntades políticas e institucionales para que en una convergencia de esfuerzos los diferentes dolientes de este territorio pudiéramos trabajar no solo en dinámicas municipales, sino en diferentes de impacto regional dados los múltiples factores que favorecen estas dinámicas. Desde hace mucho tiempo atrás se ha hablado de manera permanente de la cantidad de oportunidades y beneficios que tiene nuestro territorio, yo creo que muchos hemos hablado de la bondad de los paisajes, de los atractivos turísticos, de estar en el centro del país, de la posibilidad que desde aquí se genere un nodo de interconexión en muchos sectores, políticos, administrativos, económicos, ecológicos, turísticos; yo creo que se llegó el momento de pasar de que eso sean potenciales y sean atractivos, a ser realidad en proyectos y en productos que se conviertan en motor del desarrollo para la región. Tenemos que superarlos y ahí viene el segundo reto, abrir la perspectiva, incluso las departamentales, Boyacá, Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Tolima [...] un reto bien importante es aprovechar las ventajas geoestratégicas de la región, un cuarto reto es aprovechar que el marco administrativo que en diciembre de 2007 cuando empezamos o retomamos esta dinámica no teníamos, como la ley de orgánica de ordenamiento territorial y otras figuras, nos muestran que el país debe caminar por las vías de la integración, asociatividad regional” (JAT-D-01c).

Esta memoria permite visitar el pasado para proyectarse al futuro. Las asociaciones que se intentaron en algunos momentos ofrecen lecciones para corregir rumbos y afinar procedimientos y procesos, de modo que pueda realizarse una planeación estratégica con la experiencia ya obtenida.

“De acuerdo con los antecedentes históricos de los procesos de integración regional del Magdalena Caldense, existe una primera asociación ASORIENTE, donde se integraron tres municipios Victoria, Samaná y La Dorada. Sin embargo, esa asociación no trascendió del papel. Durante el último gobierno, los últimos períodos de gobierno locales que estamos nosotros desarrollando en este momento se han

llevado a cabo en la práctica siete encuentros regionales y subregionales. En esos encuentros han participado municipios de los cinco departamentos. Con relación al Magdalena Caldense, también hemos hecho los ejercicios. El último encuentro fue específicamente para los cuatros municipios del Magdalena Caldense Samaná, Victoria, Norcasia y La Dorada. Estamos haciendo grandes esfuerzos para que esa integración regional sea una realidad, pueda ser un hecho notorio en la región y se convierta en un elemento articulador para sacar adelante los proyectos que beneficien y que motivan esa integración entre los municipios del Magdalena Caldense” (WIE-S-11e).

Algunos actores recordaron, por ejemplo, la propuesta de creación de un departamento como proyecto administrativo político de integrar la región:

“En los años ochenta se empezó a proponer la creación de un nuevo departamento del Magdalena Medio, que incluyera municipios de los actuales departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Santander y Tolima. Esa propuesta fue rápidamente desechada por los costos políticos que tiene en este país crear un nuevo ente territorial, en ese caso se trataba de hacer coincidir las voluntades políticas de seis departamentos para iniciar el proceso. Incansablemente desde entonces, hemos tratado de concretar una agenda conjunta, materializar una asociación de municipios que empuje esa agenda, traiga recursos a la región y nos convierta en un territorio competitivo, en el que se aprovechen las ventajas de localización estratégica en el centro del país. El proceso es muy valioso, pero no se le ha prestado la atención necesaria” (AVCh-RC-08c).

Quizás, los intentos fallidos han producido un cierto desaliento frente a las posibilidades asociativas. Es el desencanto por la desconfianza que provoca la ineficiencia y la corrupción, el clientelismo y la incapacidad de unir fuerzas para propiciar un desarrollo sostenible.

### **5.1.2 Dificultades - desencanto**

Los actores expresaron sus opiniones en las que se observa un cierto desgaste por la frustración de procesos anteriores, puesto que desde hace muchos años se ha venido hablando de integración y no se ha concretado nada en proyectos ni en formas organizativas:

“Los procesos de integración regional en el Magdalena Centro, desde hace varios años son unas acciones frustradas, se reúnen los alcaldes, se aprueban acuerdos, pero nunca se constituye una asociación y muchos menos se ejecutan proyectos regionales” (EAB-D-01c).

“... Lo que pasa es que en la realidad no ha habido un liderazgo, o no ha habido un interés real para que lo logremos, porque, hasta el momento, no tenemos resultados, esa es la realidad o lo que yo veo como alcalde de que nos falta integrarnos, nos falta empujar más este proyecto” (JEC-V-12c).

“Tenemos varios antecedentes cuando los municipios han hecho varios intentos de asociarse, pero no ha sido posible a pasar de la buena intención. Se han hecho los encuentros pero falta cristalizar ese sueño. Intervienen algunos elementos de manera negativa como posiciones partidistas, como posiciones muy locales y falta de visión regional que se convierten en agentes generadores de restricción para poder lograr esa integración regional” (WIE-S-11e).

“Bueno, los procesos de articulación son difíciles, son un poquitico despaciosos pero digamos que trabajando mucho en ellos, se logra. Dificulta de pronto la ocupación de cada uno de los actores sociales que hacen parte de estos municipios, falta de compromiso en ocasiones de algunos de ellos para poder participar y articular en los procesos, digamos también el tema vial, porque a veces algunos tienen algún tipo de restricción en la malla vial de los municipios que los comunican entre ellos, básicamente serían esos, para mí, los puntos que nos podrían dificultar un poco el proceso” (LVP-V-16e).

“Algo que puede restringir su articulación es la frágil estructura en vías que comunica a los municipios porque son vías terciarias, igualmente, la falta de integración de los planes de desarrollo para digamos, gestionar proyectos de manera conjunta, aun los municipios están actuando de una manera individual y pues creo que debe mejorarse a través del modelo de asociatividad, una gestión mucho más robusta” (CEL-D-18e).

No obstante las experiencias negativas, los actores abrigan la esperanza de iniciar una vez más un proceso de integración regional

### **5.1.3 Necesidad y esperanza**

#### **5.1.3.1 La unión hace la fuerza**

“La unión hace la fuerza, definitivamente si estamos unidos y si todos estamos de la mano, podemos sacar los proyectos adelante, si estamos desarticulados no vamos a poder hacer nada por nuestra región, la realidad es que somos muy individualistas” (JEC-V-12e).

“La características, vuelvo e insisto en la unión en que tenemos que estar muy unidos, y las asociaciones son buenas, son muy importantes y es claro a nivel no municipal, no departamental, a nivel mundial, que si estamos unidos que si estamos de la mano, que si echamos los proyectos a delante y necesitamos liderazgo, necesitamos para esto alguien que esté en cabeza de este proyecto para que lo podamos sacar adelante, eso es claro, eso nos hace falta” (JEC-V-12e).

“La importancia de asociarnos es, todos los productos que estamos sacando de nuestra subregión, sacamos ganado, sacamos café, sacamos panela, tenemos mucho potencial agrícola y entonces esa es una de las fortalezas” (GM-S-13e).

“Principalmente porque como lo dice la sabiduría popular “la unión hace la fuerza”, y es más fácil cuando todos estamos unidos y no todos independientemente” (OLG-S-14e).

“Es evidente y claro que en este mundo globalizado usted solo no podrá crecer, nosotros para poder crecer como región tenemos que ir unidos a todo tipo de procesos” (JVA-V-15e).

“La importancia de asociarnos, es que las comunidades compartimos problemáticas idénticas; esta asociatividad contribuye a la búsqueda conjunta de soluciones y la presentación de proyectos macros que son bien vistos por el gobierno nacional y demás entidades del orden departamental; tenemos que buscar soluciones de manera conjunta mirando y apuntando todo hacia un solo rumbo, para que las comunidades puedan crecer y la región se pueda desarrollar física, económica y socialmente” (EJS-N-17e).

“La importancia está en el mejoramiento de los mecanismos de gestión, de planeación y de gestión para los municipios, es entendido que ya la gestión individual de los entes territoriales tiene menos éxito que la gestión regional, tanto así que pues los proyectos de regalías son prioritarios en la medida que generen beneficios a la región, entonces considero que es muy importante ese mecanismo” (CEL-D-18e).

“Pues hombre asociarnos, la unión hace la fuerza, yo creo que ese es el mejor ejemplo, el tema de poder entender de que una ciudad no funciona por si sola, una ciudad es mucha más exitosa cuando trabaja en una sincronización, en una armonía con otros municipios aprovechando cada uno de sus elementos desde el punto de vista turístico, del punto de vista de las ofertas y las demandas que cada uno de, entonces crear sociedades obviamente, siempre va a ser beneficio para todos” (EAM-D-19e).

“Bajo el criterio de la unificación de ideas yo pienso que hay fortalecer estos lazos mediante la comunicación constante, ya que dentro de los líderes que tenemos, es decir nuestros alcaldes siempre va a ver una dificultad de tiempo, sin embargo, pienso que es de vital importancia que se creen los espacios para que ellos puedan tener una constante comunicación, yo pienso que el éxito sería la constante comunicación y que se abran los espacios, para que estos espacios se puedan dar y se puedan llevar a cabo con éxito” (OLG-S-14e).

“Yo pienso que la metodología es juntando más todas las fuerzas vivas de la región, las fuerzas económicas, los gremios, la clase política, la clase dirigente, la clase académica, son las grandes fuerzas que tienen nuestra región pero hay que juntarlas para lograr avanzar” (JVA-V-15e).

“Vinculando los entes departamentales y nacionales, porque digamos que en las cabezas visibles y son los entes que nos aportarían recursos, nos aportarían algún tipo de capacitación, nos aportarían un poco más de articulación para llevar a cabo el objetivo de esta integración regional” (LVP-V-16e).

Hay versiones que apuntan al estado de la integración referida a la confianza por el proyecto asociativo. Los actores que creen que la articulación regional tiene futuro se basan en posiciones que obedecen a una correspondencia entre los municipios con similitudes culturales y políticas, que facilitan proyectos en la búsqueda de alternativas para desarrollar una región compacta y competitiva. Mientras que los pesimistas sostienen que hasta el momento el proyecto no tiene andamiaje estamental y que no hay voluntad de la dirigencia local y regional.

#### *5.1.3.2 Retomar el proceso*

No obstante, las voces de los actores en su totalidad quieren apostarle de nuevo a la integración regional en general. Se nota una voluntad de articulación que conviene canalizar y que se expresa en opiniones como las siguientes:

“Se debe retomar el proceso, concretar una agenda clara y trabajar incasablemente por consolidar una región, gestionar recursos y beneficiar a todos los ciudadanos del magdalena centro, porque es tenemos todas las ventajas por nuestras características físico-espaciales, ambientales, sociales y por nuestra ubicación geo-estratégica en el centro de Colombia” (EAB-D-01c).

“Por acá cuando estuvo el programa GTZ, estuvimos con el Padre Tovar proyectando un plan estratégico que de alguna manera también tiene incidencia en este trabajo que estamos haciendo, que estamos pensando, es importantísimo que

nos articulemos que construyamos una región, que aprovechemos las sinergias y las ventajas de nuestro territorio” (WCP-H-01c).

La utilidad de la articulación regional se refiere especialmente a los municipios pequeños, cuyo presupuesto suele ser restringido y su capacidad de inversión muy precaria. Los participantes de estos municipios son conscientes de las ventajas para ellos de un proceso de asociación:

“La integración regional es un avance en la construcción de planes de trabajo conjuntos que beneficien a todos” (HS-CH-01c).

“La normatividad vigente, el nuevo sistema de regalías, la gestión de recursos para vías y las obras de verdadero impacto solo se pueden conseguir si trabajamos conjuntamente” (JDR-Mz-01c).

“Es importante trabajar sobre lo construido, arrancar con las energías suficientes el proceso de articulación regional y conseguir obras de verdadero impacto para todos” (FR-PB-01c).

“Pienso pues que, para el avance de todos estos municipios es importante lograr la integración de todos ellos, para poder conseguir pues aunar esfuerzos y tener recursos, gestionar y brindarle como desarrollo a la región como tal” (LVP-V-16e).

“Este es el único medio en el cual podemos alcanzar el progreso de toda una región, mediante los proyectos que en común podemos realizar desde la unión de todos los alcaldes que conforman, pues, pueden conformar una región en particular, especialmente este que es parte del oriente de Caldas” (OLG-S-14e).

### *5.1.3.3 Desarrollo (social, económico, infraestructura)*

Una de las necesidades de la región que expresan los actores es el desarrollo. Éste puede expresarse como progreso, bienestar,...

“Mejor calidad de vida que es lo que nosotros buscamos, en la parte económica vamos a tener empleo, vamos a tener trabajo para los, para todos los campesinos, para la gente que está en la zona, en la cabecera, el beneficio es todo, o sea, es

desarrollo y el desarrollo ocasiona calidad de vida para todos, fundamental” (JEC-V-12e).

“Pues creo que lo que se puede dar con esto es que, nuestra y nuestra región sea mucho más, mucho más beneficiada y que salgamos adelante pues con todos los productos que tenemos para ofrecer, si esto se da nuestra región va a progresar, nuestra comunidad va a salir adelante, podremos estar compitiendo como lo hacen los demás departamentos en nuestro país” (GM-S-13e).

“O sea, lo que siempre va a proyectar y lo que vamos siempre a proyectar sobre un proyecto siempre va a ser el progreso, progreso desde diferentes puntos de vista personales, comunitarios, departamentales y así sucesivamente” (OLG-S-14e).

“Progreso, mucho progreso y bienestar nuestras para nuestras comunidades, porque usted sabe que si hay progreso si hay desarrollo hay bienestar para la comunidad” (JVA-V-15e).

“Los beneficios creería yo que son mucho, visible, visible el desarrollo, porque repito si no hay integración de todos los municipios, difícilmente se va a poder sacar adelante todos estos municipios, porque un municipio sólo no puede hacer lo que realmente se proyecta con un grupo de municipios en cuanto al desarrollo de proyectos y la vinculación de recursos que nos lleven a generar y a satisfacer las necesidades que tiene la comunidad que hace parte de todos estos municipios” (LVP-V-16e).

“Los beneficios serían grandes, se estaría apuntando a un crecimiento total, con inversión de recursos en infraestructura, en lo económico y en lo social que mejoraría considerablemente la calidad de vida de la población. La región se destacaría y crecería económicamente, solucionaríamos problemáticas que han tenido en atraso a las comunidades” (EJS-N-17e).

## **5.1.4 Características generales de la región**

### **5.1.4.1 Posición geográfica**

La región que algún actor llama el “corazón de Colombia” se encuentra en una posición geográfica que para muchos puede ser una de sus mayores ventajas competitivas. Se trata de una región ubicada en un lugar estratégico para el transporte de los centros industriales como Bogotá y Medellín a las dos costas, tanto para la exportación como para la importación de mercancías.

“Bueno pues, precisamente por ser una asociación en la cual está basada en un eje principal que es el río Magdalena, o sea la facilidad que tenemos a estos ejes de movilidad, yo creería que los municipios deben orientarse en establecer cómo pueden mejorar las condiciones de la oferta de servicios que puedan ser necesarios para el establecimiento de empresas, que le permitan hacer mayor uso de estos ejes, generar los servicios que permitan por la proximidad de estos ejes poder tener una gran oferta que ayuden a la mejor, mejoramiento de la calidad de vida de esta región” (EAM-D-19e).

“Yo pienso que una de las mejores posibilidades que tiene el Magdalena Centro Caldense es la ubicación geográfica que tienen los municipios en los cuales se está trabajando el tema, estamos en una región en el centro del país cuya distancias son muy equidistante a todos los sectores de polos de desarrollo de nuestro país” (JVA-V-15e).

“Bueno por un lado está, como lo decía anteriormente, la ubicación geográfica, los aspectos culturales de esta región y así mismo las posibilidades que tienen en torno a los sitios geográficos que a ella la rodea, es importante tener en cuenta aspectos relevantes como los de orden público y facilidad de acceso entre uno y otro municipio, al momento de pensar en los proceso de integración regional” (CMS-DNP-20e).

La ubicación como centro geográfico del país hace pensar que la proximidad y las facilidades de transporte de las dos costas permitirían en el futuro atraer a la industria

para que ubiquen sus plantas en la región. Ya hay una distancia grande entre La Dorada y Bogotá o entre La Dorada y Medellín, de modo que el transporte de productos que se originen en la región puede ser mucho más barato que el de los productos producidos en esas dos ciudades. Esta ventaja puede hacer que los industriales empiecen a pensar en instalar las fábricas aquí.

#### *5.1.4.2 Similitudes sociales y culturales*

Los aspectos sociales y culturales se refieren, por una parte, a las similitudes de los municipios que pertenecen a una región con una tradición semejante. Y, por otra parte, a las posibilidades de crear una cultura de la asociación y del desarrollo sostenible.

Por otra parte, considero que los aspectos culturales son bastante importantes a tener en cuenta, muchas veces los orgullos regionales están perdiendo y los arraigos con ellos, es importante que este proceso de asociatividad que se quiere dar en el Magdalena Caldense tenga en cuenta los digamos, las condiciones culturales y las aspiraciones de sus ciudadanos que no serán las mismas en otras partes del territorio y por lo tanto no se puede pretender estandarizar esas aspiraciones” (CMS-DNP-20e).

De algún modo, se piensa que se puede desarrollar una cultura del Magdalena Centro, es decir, de una región que se proyecte a nivel nacional y que pueda tener identidad propia.

“Pues los beneficios van desde el mismo mejoramiento de la calidad de vida a los valores agregados que es de poder tener una identidad basada pues en esas actividades que comencemos a generar, si de una u otra forma estas integraciones son exitosas nos permiten poder afianzarnos como región para determinar ese grado como ir formando esa cultura del Magdalena medio, centro, y como esas actividades las cuales desarrollemos nos van a identificar a nivel nacional” (EAM-D-19e).

Los proyectos que se pueden desarrollar en el ámbito cultural pueden referirse, entre otros, a un macro-proyecto como el Paisaje Cultural Cafetero, puesto que varios municipios de la región están vinculados a él.

“Bueno considero que aquí hay un tema importante y es que en particular en Caldas están dando una serie de fenómenos, la introducción dentro el esquema de Paisaje Cultural Cafetero y algunos desarrollos asociativos donde esta región digamos será pionera, creemos que, esta asociación cobra particular importancia no solamente para la zona de Caldas sino en general con el propósito que se tiene, de extender la asociatividad a los municipios de magdalena centro que en el que confluyen los cinco departamentos que hacen parte de esta región” (CMS-DNP-20e).

El propósito de un proyecto cultural en la región es el fomento de un sentido de pertenencia que le de coherencia y cohesión social al gran proyecto de región.

“No, tenemos que reunidos y realmente participar y tener sentido de pertenencia por nuestra región, eso es fundamental y definitivo, sentido de pertenencia, eso es lo que necesitamos” (JEC-V-12e).

En estos testimonios se advierte con claridad la manera como interviene la cultura en un programa de desarrollo. La cultura no es para ellos folclor ni artesanías. Es el alma de la región que se proyecta al mundo.

#### *5.1.4.3 Proyección del territorio*

Otros testimonios se refieren a asuntos concretos de la articulación regional, de índole económica relativa, por ejemplo, a los recursos que necesita el desarrollo:

“Tenemos el potencial más grande del centro del país, podemos crear muchas estrategias en temas como el turismo en las que trabajando conjuntamente logremos alcanzar muchas cosas. (...) Asociarnos hoy es un reto que debemos asumir, debemos trabajar por la consecución de recursos, porque con lo poco o mucho que contamos en nuestros municipios no nos alcanza para las necesidades existentes” (MM-N-10c).

“La consecución de los recursos, la canalización de los esfuerzos. Poder establecer una agenda común para trabajar por la región” (EAB-D-01c).

“La articulación es importante en la medida que podemos trabajar mancomunadamente por el logro de unos objetivos claros, unas metas específicas que beneficien a todos los habitantes de la región” (WIE-S-11c).

Estas consideraciones generales sobre la utilidad de un proceso de asociación serán desarrolladas por los actores más adelante en enunciados que se clasificaron como *funciones de la asociación*.

### **5.1.5 Aportes y necesidades de cada municipio**

A las posibilidades políticas y administrativas de los municipios, algunos actores agregan los aportes que cada uno de los municipios puede hacer a un proceso de integración, por los cuales los otros municipios pueden sentir que se benefician de la asociación. En esta forma, no se trataría solo de agenciar recursos externos a la región como objetivo de una RPG, sino que los recursos propios del territorio pueden beneficiar mutuamente a los municipios asociados.

“Pues mire, desde el punto de vista de cómo el ente departamental administra el territorio, pues se ha dado una situación en la cual, municipios del oriente de Caldas como La Dorada, Victoria y Samaná se agrupan en una subregión y es un método con el cual pues se ha venido administrando el tema de la asistencia a cada uno de estos municipios, sin embargo hay que comenzar a analizar estas situaciones desde una mirada de las potencialidades físicas que posee cada uno de los municipios para poder de una u otra forma establecer a partir de esas condiciones una estructura que le permita establecer el funcionamiento de cada uno de los municipios, a nivel de esa subregión” (EAM-D-19e).

“Efectivamente los factores geográficos y de productividad y de competitividad, hace que el Magdalena Caldense adquiera particular importancia dentro de los procesos de integración regional” (CMS-DNP-20e).

Las opiniones de los actores se refieren a las condiciones del territorio y a las dinámicas sociales, y los actores se manifiestan según estas dos posibilidades:

“Las principales dinámicas son las que se tejen alrededor del río Magdalena como nuestro eje articulador y el intercambio de prestación de servicios y producto entre los cuatro municipios de esta subregión. Somos municipios que compartimos la cuenca del río Guarinó y, además, compartimos las mismas vías secundarias, vías primarias, vías terciarias, pero que a su vez tenemos unas grandes virtudes en el potencial turístico e hidrográfico también en nuestro municipio. Además, compartimos los mismos problemas, fuimos víctimas de una misma guerra o disputas en tiempos de las mafias y creemos que, articulándonos, podemos sacar adelante nuestros municipios. Una gran ventaja es que pertenecemos al mismo departamento” (EAB-D-01e).

Los actores reconocen las ventajas de los otros municipios que pueden ser potenciadas entre todos para que sean aprovechadas del mismo modo, por toda la región. Es el ejemplo del hospital de La Dorada, que es de segundo nivel, y que puede ser mejorado aún más si los demás municipios de la región se interesan en ello.

“Las dinámicas que la posibilitan son elementos en común, como el desarrollo turístico, la mismas necesidades en el sostenimiento, administración y mantenimiento de las vías de acceso a estos municipios, temas importante de región como la comercialización de los productos agropecuarios, otros temas afines, como pensar en hospitales de segundo y de tercer nivel, recordemos que en La Dorada se encuentra el hospital de segundo nivel y los vecinos de La Dorada tenemos apenas el primer nivel de complejidad de atención en estos servicios. Tener la posibilidad de un valor agregado en la transformación pensar en industria en La Dorada. Son muchos temas a fines, sin embargo, también existen algunas situaciones que restringen este proceso de articulación” (WIE-S-11e).

Las condiciones del territorio pueden tener múltiples atractivos que, si son explotados como región, podrían dinamizar en corto plazo actividades económicas interesantes. Es el caso del turismo:

“Algo que nos articule al Magdalena Caldense y veo que es muy posible es en la parte turística, realmente tenemos una zona hermosa, tenemos unos sitios que si los

aprovechamos sería esta parte del oriente de Caldas algo podríamos mostrar no solo a nivel municipal ni departamental, sino también a nivel nacional, eso es yo pienso que es una de las fortalezas que nosotros tenemos, que es la parte turística, porque tenemos todo para serlo” (JEC-V-12e).

“Pues a ver, que posibiliten la muy parecida forma de manejar y trabajar en los municipios antes mencionados, necesitamos pues articularlos porque todos estamos pendientes de que podamos como una sola familia sacar nuestros productos y vender nuestra región, sacarla a la parte interna de nuestro país y de pronto exportar también hacia la parte de los países de fuera de esta región” (GM-S-13e).

Expresarse en términos de dinámicas, de todas formas, hace pensar en las exigencias de la región que, por la topografía de una zona muy amplia, permite proyectar el desarrollo de la agroindustria, además del turismo y del transporte:

“... todavía nos falta mucho por explotar en nuestro país y en especialmente en nuestro departamento, o sea, en este momento yo pienso que la agroindustria y el ecoturismo deben ser factores vitales en el desarrollo regional, puesto que debemos (...) invertir en nuevas tecnologías para tecnificar más el sector agrario, y el ecoturismo pues porque en este momento en nuestro municipio de Samaná somos realmente ricos en la fuente hídrica, entonces por lo cual pienso que esta parte y su belleza natural pueden ser fuertes puntos para una explotación turística” (OLG-S-14e).

“Al analizar el cómo funciona cada una de las centralidades urbanas en el oriente de Caldas, uno obviamente encuentra que municipios como La Dorada han adquirido una cierta jerarquía por el tema de los servicios como tal, oferta el municipio, y eso pues no sé si sea algo muy egocéntrico pero desde la mirada de lo que es el oriente de Caldas creo que el municipio de La Dorada es a la larga el que determina mucha de las proyecciones que va a tener este oriente del departamento, y entonces desde ese punto de vista las dinámicas que como tal se dan están obviamente sujetas al intercambio del comercio, al tema de la, de las ofertas de

educación y la oferta laborales que como tal se han generado en el municipio recientemente” (EAM-D-19e).

Cuando los entrevistados exponen las dinámicas que propician y que obstaculizan la integración regional se refieren a los componentes (sociales y geomorfológicos) como los que favorecen la integración regional, como los canales de acceso, el río Magdalena y las vías primarias y secundarias; los aspectos económicos relacionados con el sector turístico agropecuario y comercial; la ubicación geográfica y la pertenencia al mismo departamento. Las dificultades, en cambio, se refieren a las deficiencias de la malla vial, puesto que la comunicación terrestre entre los municipios se da en vías terciarias, con un cierto grado de deterioro; la posición política local y clientelar de cada municipio, la falta de visión regional y el escaso compromiso manifestado por los actores locales.

#### *5.1.5.1 Diagnóstico*

Una de las primeras tareas que se deben emprender en un proceso de integración regional es la realización de un diagnóstico que permita proyectar la región de una manera técnica.

“Una manera de la cual podríamos hacer más efectivo el proceso de integración la región del Magdalena Caldense es, identificar plenamente a través de una metodología concertada las dinámicas de desarrollo que nos unen entre los cuatro municipios, una buena herramienta metodológica podrían ser las dimensiones del desarrollo, que tenemos en común alrededor de los temas ambientales, alrededor de los temas económicos, de los político-sociales, de los culturales, en fin. Tener en cuenta todas las dinámicas del desarrollo, hacer esa matriz, ese diagnóstico de necesidades y con base en ese diagnóstico de necesidades, pues dejar planteado el norte hacia donde nos queremos dirigir y eso garantizaría también que podemos tener una mayor visión de desarrollo y podemos tener también un mayor compromiso por parte de cada uno de los municipios” (WIE-S-11e).

“Bueno la efectividad de estos procesos radica en conocerse a sí mismo, creo que antes de seguir uno, sencillamente asociándose por una simple situación físico espacial hay que comenzar analizar otros aspectos de carácter histórico, aspectos de

carácter culturales, que permitan a la larga que este proceso de integración sea efectivo, de una forma integral, sin desconocer todas las acciones que han sido, que han ocurrido en el pasado y que obviamente nos van a proyectar hacia un mejor futuro” (EAM-D-19e).

Ese conocerse a sí mismo es una clave de la planeación en la que los actores no insistieron, aunque quedó formulada para que sea retomada posteriormente.

### **5.1.6 Mecanismos de integración**

En varias preguntas, se hace referencia a las maneras posibles de integración regional y si después de tantos esfuerzos fallidos aún es posible intentarlo. Los actores expresaron su convicción de que es preciso seguir apostándole a la integración.

#### **5.1.6.1 Identidad regional y organizativa**

Un proyecto de integración regional no tiene una fórmula universal de realización. Es preciso consultar las características de la región y seguir un camino propio, porque las variables sociales son tan complejas como impredecibles. Por eso, este trabajo de investigación no pretende encontrar la fórmula mágica en las teorías, sino abrirse paso en un camino enmarañado para hacer posible *este* proceso de desarrollo.

“Inicialmente uno no podría hablar de un mecanismo como el ideal para una u otra región, de manera digámoslo estándar, es claro que si se me permite el símil, cada vestido trae su talla o cada cuerpo trae su talla de vestido, luego lo que podemos identificar es que con referencia a los propósitos de los modelos de integración y de asociatividad y así mismo a las potencialidades que la regiones puedan tener, uno u otro modelo, un modelo será mejor para ese territorio y otro lo será para otro, eso quiere decir, hoy puede que RPG sea lo más indicado para una zona y con el transcurso y su desarrollo puede que llegue a lograr unos, unos momentos mucho más específicos y mucho más especializados para convertirse en otra figura asociativa digamos con mayor complejidad y con mayor número de requisitos a cumplir” (CMS-DNP-20e).

No hay, pues, una figura jurídica definida universalmente bajo la cual quedaría soportada la modalidad de la asociación. No obstante, hay una relación estrecha entre la asociación y las apuestas divergentes que busquen la participación de la comunidad, la comunicación y el compromiso con los cuatro municipios. Hablar de subregión permite crear una plataforma jurídica y política y diseñar agendas programáticas que ayuden al planteamiento de estrategias y proyectos para el beneficio social, teniendo en cuenta las condiciones geográficas, la historia compartida y la conexión vial de la subregión.

### **5.1.7 Posibilidades actuales**

#### **5.1.7.1 Normas propicias**

Una de las posibilidades con las que ya cuenta un proceso de asociación regional son las normas que se analizaron ampliamente en el marco contextual de este trabajo. Los autores así lo hicieron notar en los encuentros regionales:

“En que hoy tenemos una ley de ordenamiento territorial que permite asociarnos, un nuevo régimen municipal, departamental, las normas y el gobierno nacional han propiciado los escenarios para asociarnos como municipios. Y es hora de hacerlo para poder canalizar todos los esfuerzos de manera articulada y gestionar muchos recursos del gobierno departamental y nacional para sacar adelante nuestros proyectos en común” (EAB-D-01e).

“La importancia está soportada y sustentada por la normatividad vigente de la constitución política, desde el plan de desarrollo, la ley 1450 prosperidad para todos, la ley 1454 ley orgánica de ordenamiento territorial, el sistema general de regalías. Todos, esta legislación lo que busca es orientar a los municipios a los departamentos a que se logre una articulación para acceder a recursos de inversión que tengan impacto regional. Entonces la importancia de asociarnos hoy en muy clara, es buscar, aunar esfuerzos para acceder recursos utilizando mecanismos legales que nos ayuden a lograr impacto en las regiones a través de proyectos de inversión, sean de tipo de infraestructura, índole social y demás” (WIE-S-11e).

### *5.1.7.2 Acelerar el proceso*

La intermitencia de las administraciones locales es un factor que conspira contra los procesos de integración, que requieren mucho tiempo. Y por eso algunos actores encuentran que para evitar la frustración de los esfuerzos es preciso acelerar los procesos dentro de los límites de los períodos de gobierno local.

“Uno se siente algo frustrado. En la nación se están preparando ejercicios de planeación y ejecución con la integración de varios entes territoriales. Hay muchos temas en común entre los diferentes municipios, pero es muy difícil hacer confluir voluntades políticas y agendas. No es la primera vez que nos reunimos, arrancamos con los Alcaldes cuando se posesionaron en 2012, tratamos de integrar a todo el Magdalena Centro y hoy solo tenemos unos pocos verdaderamente preocupados del tema. Creo que desde los gobiernos locales se debe acelerar el proceso de integración para que se alcancen los objetivos, antes que se termine el periodo de gobierno” (CL-D-09c).

Esta angustia por el tiempo es expresada aún por los mandatarios locales que sienten que el período de gobierno es muy corto y que las urgencias de las tareas administrativas no dejan tiempo para dedicarle a lo importante que es la articulación regional como posibilidad real de desarrollo de los municipios.

“Estamos hablando de asociación de municipios de la región desde el 2012 cuando empezó el período, pero ha sido culpa de nosotros no materializar ésta asociación. Los Alcaldes no tenemos en muchos casos ni el tiempo, ni la disponibilidad para estarlos reuniendo. Aun no tenemos nada que mostrar, no hay nada, no hay resultados. Tenemos que organizarnos, tenemos que asumir compromisos y no seguir dándole largas al proceso, no podemos seguir concentrándonos en la resolución de problemas locales, cuando podemos avanzar en la formulación y ejecución de grandes cosas en la región. Hay muchas problemáticas en común, en las que debemos trabajar” (MM-N-10c).

De todas formas, la asociación formal, que se requiere para darle continuidad a los proyectos y al proceso de articulación regional, no es la única forma de asociación, y en

la práctica, según algunos participantes, se han venido dando pasos reales de asociación que ellos llaman “natural”. Es decir, esta realidad asociativa real es la base para avanzar en los procesos formales. De todas formas la formalización de la articulación regional garantiza estabilidad y sostenibilidad en estos procesos.

“Nosotros no estamos poniendo una asociación por ponerle un nombre, ni por tener personería jurídica, yo creo que no es difícil además crear la asociación. Desde la campaña política se hablaba de la importancia de trabajar en la construcción de una región. Una vez arrancamos la administración, adelantamos el proceso de integración regional. Así la asociación no esté constituida legalmente, entre los municipios del Magdalena Caldense, hay una asociación natural así falte la formal, hay temas conjuntos en los que hemos venido trabajando. Hemos tratado de asociarnos con muchos municipios, pero llevamos dos años esperando que los Alcaldes lleguen con sus acuerdos para constituirnos y no hemos podido concretar nada” (EAB-D-01c).

“Yo considero que el Magdalena Caldense es una región integrada porque comparte unas similitudes culturales, económicas, ambientales que los reúnen en torno a dos cuencas principales como es la del río Magdalena y la cuenca del río La Miel, además de la cuenca del río Guarinó. Entonces considero que hay diferentes dinámicas especialmente las comerciales, que comparten los municipios del Magdalena Caldense La Dorada, Norcasia, Victoria y Samaná, especialmente el movimiento del comercio, el sector agropecuario tiene mucho que interactuar, la ganadería también” (CEL-D-18c).

La salida para empezar un proceso que se anuncia largo y algo intrincado, parece ser la búsqueda de una asociación entre pocos municipios que pueda crecer en el futuro. Se trata de convocar a los mandatarios locales que están realmente interesados en un proceso de integración:

“El proceso de integración regional que hemos venido adelantando desde hace dos años a pesar de que no ha cumplido con las expectativas, es un ejercicio valioso en el que hemos aprendido que en muchas ocasiones por tratar de abarcar toda la

región no se concreta nada. Es necesario que se avance con los pocos que están verdaderamente interesados en el proceso. Este tipo de iniciativas, que están ligadas a las voluntades políticas de los mandatarios locales se ven frustradas porque no todos le dan la importancia que esto amerita, no proyectan una verdadera región” (WIE-S-11c).

A pesar de las experiencias poco productivas, la asociación de municipios sigue siendo una de las principales iniciativas de las administraciones locales y los actores consideran que se debe trabajar en pro de ella.

Entre los mecanismos de integración de la región se mencionan algunos que aluden al proceso y otros que se refieren a la estructura organizativa. Entre los primeros, el más destacado es el de empezar por un grupo pequeño de municipios y no esperar a que todos los municipios de la región coincidan en la concepción, la voluntad política y el interés de la gente.

### *5.1.7.3 Compromiso*

El compromiso es un requisito para echar a andar una Región de Planificación y Gestión. Algunos actores confiesan su alejamiento de este interés reconocido por todos. Y todos reclaman el compromiso de los actores políticos como clave para hacer viable este proceso.

“A ver, es fundamental que los alcaldes municipales realmente nos comprometamos, que es de pronto lo que nos ha faltado a unos porque de pronto soy sincero, de pronto ha faltado de parte mía integrarme más, pero si nosotros nos integramos y realmente nos proyectamos, nosotros tenemos todo para ser una región bien interesante, bien importante a nivel nacional” (JEC-V-12e).

“El compromiso, el compromiso de todos los mandatarios sobre todo que son la cabeza visible de cada uno de los municipios, que pongan pues de su parte, que articulen procesos, que concienticen a la comunidad en general porque digamos que para la articulación la cabeza visible es el mandatario, pero tiene que articular con cada uno de la comunidad para que se familiarice con el tema y hagan parte de una

región como tal y no piensen solo como municipios, sino como región” (LVP-V-16e).

“El mejor mecanismo para la integración de la región es un compromiso político serio, que con delegación por parte de las administraciones en funcionarios que se encargue de llevar una agenda previamente establecida con metas y objetivos medibles y alcanzables. Así mismo se requiere el compromiso de todas las empresas y actores que se encuentran en región para trazar una ruta a donde queremos llegar con la integración regional, que se quiere alcanzar, cuales son los primeros puntos que se deben abordar” (EJS-N-17e).

“Se requiere de un compromiso político y gremial para iniciar, se requiere que cada municipio que pertenezca al proceso, designe un funcionario competente y exclusivamente para el tema, que sea el encargado de liderar y dar cumplimiento a lo propuesto en la agenda, que tenga comunicación constante con los actores y pueda representar en ocasiones a los alcaldes y pueda tomar decisiones; se requiere que esta persona conozca las fortalezas y las debilidades que poseen los municipios, que tenga dialogo permanente con la población (EJS-N-17e).

En esta percepción de los actores sobre la necesidad de un compromiso político para hacer posible la Asociación radica la propuesta de partir de la alianza de los municipios que muestren verdadero interés, y que, aunque en este momento no estén liderando el proceso asociativo, expresan su interés en él y se comprometen a colaborar con iniciativa y entusiasmo si el proyecto cobra realidad.

#### *5.1.7.4 Núcleo inicial*

En ese sentido, la propuesta de empezar por un núcleo de municipios que en el futuro puedan atraer a otros municipios de la región es un punto clave de esta propuesta.

“Hay que depurar el proceso de asociatividad, excluir a los municipios en los que vemos que los alcaldes no tienen la voluntad, el tiempo o no ven la importancia del proceso; avanzar solo con los municipios en los que se evidencia el compromiso. Hay que ponernos metas, hay que definir fechas y avanzar” (MM-N-10c).

“El Magdalena Caldense es una región de mucha importancia estratégica, no solamente para el departamento de Caldas sino para el Magdalena medio. Se proyecta como una región integrada por todas las oportunidades de desarrollo que confluyen en esta región, principalmente por unos elementos y unas ventajas comparativas y unas ventajas competitivas que se crean en el marco de la ubicación de la ciudad de La Dorada sobre el margen del río Magdalena, el puerto multimodal, la navegabilidad, la línea férrea, la troncal que se construye de ruta del sol. Son una cantidad de potencialidades que al ser aprovechadas se convierten en una gran oportunidad para que esta región sea el centro de integración de todos los municipios y de los departamentos que confluyen territorialmente en este sitio” (WIE-S-11e).

“El Magdalena Caldense es una región estratégica que posee un gran potencial de crecimiento pero en la actualidad no se encuentra lo suficientemente integrada que permita desarrollar en todo su esplendor el potencial hace falta más compromiso de todos los sectores, no solamente del sector público si no de las diferentes empresas, ONG, cooperativas, en fin de todos los actores de la región” (EJS-N-17e).

“Creo que las características, primero que sea muy definidos los municipios que van a estar vinculados, segundo que exista un acto de voluntades suscrito entre los mandatarios para que realmente se pueda exigir desde un marco legal, que los concejos municipales estén afines a este proceso enterados y participando, pero igualmente que cada municipio conozca qué es lo bueno que sabe hacer el otro y como se pueden apoyar los unos con los otros, conocer su estado actual fiscal y cómo va proyectado sus finanzas, es importante que los cuatro municipios de la región articulen sus planes de desarrollo” (CEL-D-18e).

Los entrevistados están convencidos de la necesidad de proyectar la región del Magdalena Caldense de manera integrada. Solo así, la subregión estaría conformada por los municipios de La Dorada, Victoria, Samaná y Norcasia; debido a que estas poblaciones comparten entre sí unas similitudes culturales, económicas y ambientales, y comparten dos cuencas como la del río Magdalena y la del río La Miel. En este sentido, las

pretensiones de estos actores giran en torno a la creación de un sistema regional que tenga en cuenta las particularidades de cada municipio para aprovechar la variedad de recursos y proyecciones de cada entidad local. Se podría aprovechar, además, las oportunidades de oferta de servicios y productos que darían un complemento y una interdependencia a los entes territoriales. Lo anterior, según los entrevistados, permite aunar esfuerzos y tener una plataforma de búsqueda de recursos y gestión que potencien el desarrollo de la región. Sin embargo, manifiestan que estos procesos son complejos, puesto que la falta de compromiso y de organización dificulta la creación de estas figuras territoriales.

#### *5.1.7.5 Región de Planificación y Gestión*

La figura escogida por los actores es la creación de una Región de Planificación y Gestión, RPG, en los términos establecidos por la Ley 1454 de 2012, que tiene la posibilidad de organizar en poco tiempo un ente jurídico que permita designar responsables del proceso. Por supuesto, el cuerpo ejecutivo debe tener capacidad de gestión para conseguir recursos que provienen de muchas fuentes. Esta parece ser la manera de impulsar realmente el proyecto.

“El mecanismo debe ser una Región de Planificación y Gestión que compartan la gestión en el mismo departamento y la región magdalena centro” (EAB-D-01e).

“De acuerdo con las experiencias vividas en estos procesos de integración. El mejor mecanismo que consideramos en este momento es la RPG, a través de la figura de la RPG podemos dar el primer paso para sacar adelante todas las estrategias que se tienen planteadas, en beneficio de los municipios que conformen esta integración regional” (WIE-S-11e).

“Hay que partir de la base de que la región lleva un proceso cultural y natural de integración, pero que se formaliza en la medida que se busque el mejor mecanismo, hasta el momento el mejor mecanismo que se ha consolidado es el de Regiones de Planificación y Gestión, esto no significa que puedan haber otros que se integren con incluso municipios de otros departamentos, aunque igual pueden trabajarse en

torno a algunos elementos de gestión como contratos plan y alianzas público privadas, pero en el momento la figura más viable ha sido la asociación” (CEL-D-18e).

“Para que la Asociación sea efectiva. Primero se debe de consolidar ya, formalizar a través de un acta de constitución con estatutos claros, adquirir personería jurídica pero partiendo del diagnóstico que se ha hecho, de proyectos comunes y sobre todo contando con la voluntad de los alcaldes, los concejos municipales y haciendo una socialización masiva y efectiva de todo el proyecto” (EAB-D-01e).

Los actores coinciden en que el mecanismo que se considera más práctico para integrar la región del Magdalena Caldenses es la constitución de una Región de Planificación y Gestión, como uno de los mecanismos legales para estructurar agendas comunes entre diferentes entes territoriales.

Las autoridades locales deben trabajar coordinadamente para que los mandatarios de los municipios tengan posibilidades jurídicas para avanzar en los procesos de integración, y en la subregión se está dando este proceso sin tropiezos aparentes:

“Que si el magdalena medio debe estar integrado y hay que comenzar a hacer el trabajo, nosotros desde concejo pues ya hemos dado facultades al alcalde para que trate de estar en este proceso” (GM-S-13e).

Las características de la RPG están sustentadas por la organización interna y por la orientación que se construye sobre el territorio. En esta medida, la estructura organizacional objetivada en estatutos, recursos y dirigencia permite la funcionalidad de la institución. Para esto, es preciso mantener la participación de la comunidad y construir canales de acceso para que los ciudadanos participen y se den cuenta de lo que se adelanta al interior de la organización. Además, es preciso tener claras la visión y la proyección sobre el territorio que se piensa ordenar, definir las intenciones colectivas que contribuyan al bienestar social y al sostenimiento ambiental de todos los componentes que determinan el paisaje asociado.

### 5.1.7.6 Avances

Los avances del proceso de asociación regional son percibidos de diferentes formas, en la medida en que cada actor se encuentre vinculado a la propuesta. De todas formas, hay una percepción general de que en esta oportunidad las cosas pueden funcionar, como no lo hicieron en el pasado.

“El avance va bien porque hay un compromiso inicialmente de los cuatro alcaldes, además ya se han vivido algunas experiencias en el intento de consolidar una asociación más grande, una integración más grande en el Magdalena centro, pero vemos que estos cuatro municipios son los que tienen más sinergia, pertenecen a un mismo departamento, pero, además, los alcaldes tienen su intención, voluntad de asociarse y comparten proyectos de gestión del mismo departamento” (EAB-D-01e).

“Vamos bien, hemos mejorado en muchas cosas por lo menos ya nos estamos reuniendo más seguido, nos estamos sentando y prácticamente hablando con los gobiernos departamentales y nacionales el mismo idioma, lo que necesitamos en nuestra región” (GM-S-13e).

“Pues como todo nuevo proyecto al principio pues todo va a ser lento, pero al final cuando tengamos un común de ideas y tengamos claro hacia dónde queremos ir, yo pienso que se van a venir sumando nuevos alcaldes, la región va a ser más compacta y podrán sacar adelante estos proyectos que tanto beneficio pueden generar desarrollo a una comunidad” (OLG-S-14).

“Bueno, el avance pues de integración regional como todo, pienso que, es bueno, porque digamos que hasta hoy en día se han logrado muchas reuniones entre los actores sociales, muchas reuniones entre los alcaldes que digamos han sido positivas en cuanto a la articulación, en cuanto a la formulación de proyectos, porque como tal hasta el municipio de Victoria en algún momento ha pensado articular con el municipio de La Dorada, con el municipio de Norcasia, entonces digamos que ha sido muy positivo y que a través del tiempo esperemos que logremos articular y salir adelante con todos los procesos que se están proyectando” (LVP-V-16e).

La visión optimista de los promotores de la RPG del Magdalena Caldense puede contrastar con la desconfianza que pesa aún en otros actores:

“Pienso que le ha faltado, de pronto un empuje más de la dirigencia política en este tema, o sea, pienso que nuestros dirigentes no le han puesto lo suficiente atención a este tema” (JVA-V-15e).

“Se están haciendo grandes esfuerzos para que haya integración regional, sin embargo a la fecha no se tiene una asociación sólida que haya demostrado avances en este aspecto. Falta más interés político y compromiso por parte de algunas administraciones municipales” (EJS-N-17e).

“El proceso de integración de municipios de Magdalena Caldense es muy viable, porque como digo comparte diferentes similitudes incluso culturales y políticas, sin embargo, requiere de un compromiso muy fuerte de los cuatro municipios, de las cuatro administraciones municipales, para oficializar y legalizar como tal un acto de integración, de lo contrario pues no sería muy próspera la iniciativa y se requiere siempre cumplir las formalidades, entonces creo que hay que dedicarle mucho más tiempo y tener una agenda concreta para adelantar este proceso” (CEL-D-18e).

“Pues desconociendo mucho de las estructuras administrativas con las cuales funciona el territorio y viéndolo más desde la mirada del urbanismo, recalco pues el hecho de la importancia de esas condiciones físicas que permiten que hayan municipios que tengan más posibilidades que otros y que esas posibilidades sean las que precisamente haya que aprovechar, por ejemplo en el caso del municipio de La Dorada sabemos que por su confluencia de vías de comunicación férrea, fluvial y terrestre pues obviamente direcciona a que el municipio tienda a volver, a seguir siendo pues ese punto de intercambio comercial que siempre ha sido, muy distinto en el caso de municipios como Victoria que por su condición topográfica y por su piso térmico permite tener otras condiciones u otras potencialidades con respecto a la producción agrícola y así pues sucesivamente si uno va a analizando cada uno de los municipios va encontrando pues que, que ese proceso de integración se sustenta

obviamente en la dependencia que creó cada municipio en función del otro” (EAM-D-19e).

En síntesis, la opinión de los actores coincide en que el proyecto es viable y, puede asegurarse que si hay una buena conducción, sumará muchos actores dispuestos a apostarle a un proyecto común de región.

#### ***5.1.7.7 Ejecutar proyectos***

Los resultados de la asociación se vincula a dos ejes primordiales, primero, la ejecución de proyectos y segundo, los impactos que generan en la región. Respectivamente, buscar proyectos de inversión que se orienten al fortalecimiento de vías, salud, educación y agropecuario, permite incrementar los niveles de desarrollo y del mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de los cuatro municipios. Incluso, el espectro se expande a los vecinos, puesto que vendrán a estos municipios a obtener o usar sus productos y servicios.

#### ***5.1.8 Funciones y características de la articulación (Visión de territorio - cultura)***

Entre las opiniones de los actores, hay algunas muy abstractas, que apuntan a conceptos como “visión del territorio”, “identidad regional”:

“Las asociaciones o los mecanismos de integración regional constituyen el principal mecanismo para el trabajo articulado y conjunto en la construcción de una visión de territorio. Si no se juntan los esfuerzos los resultados van a seguir siendo mediocres” (AVCh-RC-08).

“Bueno hay varios aspectos y es que la asociatividad, por un lado permite una planificación a largo plazo del territorio, es decir identifica potencialidades, necesidades y/o oportunidades de solución para las diferentes problemáticas de desarrollo en una región, segundo, la asociatividad es bastante importante en lo que tiene que ver con la capacidad de negociación digámoslo tanto en el cabildeo como en el búsqueda de recursos para un territorio, es indiscutible que modelos, más bien,

negociaciones individuales no producen los mismo resultados que negociaciones en bloque y eso tiene que ver tanto en el posicionamiento dentro de las agendas gubernativas, gubernamentales, como en el momento de gestión de recursos para cumplir los proyectos” (CMS-DNP-20e).

“Si se materializa un proceso de integración exitoso, creo que los beneficios son muchos, especialmente los mecanismo de gestión, de representatividad ante las entidades del gobierno nacional y departamental, actuar en bloque es mucho más beneficioso para la región que actuar por sus individualidades, se pueden gestionar recursos mucho más abundantes y abordar problemáticas que son comunes en los municipios, pero a la vez se puede potencializar las regiones desde los municipios articulando por ejemplo planes de turismo, porque los cuatro municipios del magdalena caldense ven como muy viable y muy provechoso el tema turístico, pero realmente anda muy, muy desarticulados en eso, igualmente la comercialización de estos productos agropecuarios y la ganadería se pueden mejorar en la medida que haya mayor comunicación, igualmente se le da una mayor, otros beneficios que se le da mayor peso político a la región porque sus administraciones digamos que pueden encarnar mucha mayor fortaleza en la gestión y así cumplir también las metas de los planes de desarrollo” (CEL-D-18e).

“Para que sea más efectivo el proceso se requieren lo repito de un acto de voluntades muy serio, muy fuerte entre los mandatarios municipales, que exista una metodología establecida y un plan conjunto de acción articulado desde los planes de desarrollo, de manera que los, a través de la figura asociativa se puedan cumplir los programas de gobierno, los planes de desarrollo y a la vez se genere una respuesta positiva a las comunidades, que muchas veces no se dan cuenta de estos procesos que se adelantan de gestión, pero que finalmente pueden generarle a la comunidad mayor bienestar” (CEL-D-18e).

### *Consecución de recursos*

El propósito de buscar figuras como la asociación integral se basa en los principios de articulación para la consecución de recursos para la región. No obstante, cabe anotar este

movimiento estratégico está permitido gracias a la existencia de normas como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 y el sistema general de regalías. Por eso, los municipios, en su afán por buscar alternativas para la sustentabilidad y competitividad, se organizan para conseguir recursos para ejecutar proyectos y para aprovechar las entradas por la explotación de los recursos naturales y potencializar la población.

“Jalonar recursos es el principal incentivo para querer concretar una Región de Planificación y Gestión. Hay muchas cosas que se pueden hacer conjuntamente. Es importante que los Alcaldes reflexionen alrededor de lo que quieren dejarle a la región, del legado, los importantes resultados que pueden lograr si trabajan conjuntamente” (CL-D-09).

“Importancia toda, digamos que hoy en día todos los procesos, toda la gestión viene precisamente de poder unir diferentes municipios, de poder lograr conseguir recursos de aunar esfuerzos, entonces digamos que los grandes proyectos que hoy en día se están desarrollando en los diferentes regiones, se están dando gracias a la articulación desde todos ellos, si un municipio trabaja solo difícilmente va a poder traer recursos y poder traer desarrollo a su municipio, pero si todos trabajamos como una región, como un sector, entonces el desarrollo va a ser mayor y los recursos y la gestión y los proyectos van a ser más grande” (LVP-V-16e).

“Para los municipios pequeños es muy importante articularse con sus vecinos, como una de las alternativas para poder gestionar recursos e impactar con proyectos regionales de beneficio común” (LMR-PT-01c).

Es importante consolidar un equipo formulador de proyectos regionales para jalonar recursos, por ejemplo de regalías, empezando por proyectos pequeños, e ir avanzando en la ejecución de obras y en la realización de inversiones, que nos beneficien a todos. Pero debemos arrancar, llevamos dos años y no hemos podido hacer nada conjuntamente (MM-N-10c).

La consecución de recursos es la principal motivación que los actores locales manifiestan para impulsar la integración regional, se considera de vital importancia estructurar un

equipo directivo y formulador de proyectos, que se guíen por una agenda conjuntamente elaborada y que no represente una carga adicional para las administraciones locales.

#### *5.1.8.1 Confianza - credibilidad*

“Las características deben ser primero, confianza, se debe tener confianza, se debe tener segundo credibilidad, tercero, tenemos que tener muy buenas vías de acceso y cuarto, orientar todo lo que hagamos en esta materia siempre a pensar en que tenemos que salir adelante todos” (GM-S-13e).

Los actores participantes plantearon tres pilares para la efectividad de la integración. Primero, unos estatutos de asociatividad que orienten y controlen los roles y las acciones de cada integrante. Segundo, una metodología que permita crear un corpus procedimental (teórico y jurídico) que sea compatible con la realidad de cada municipio. Tercero, generar lazos de confianza y participación entre los municipios integrantes y buscar mecanismos y estrategias que permitan atraer otras entidades (territoriales, empresariales y estatales).

#### *5.1.8.2 La agenda*

La efectividad del proceso pasa, según los actores, por la construcción de una agenda con un cronograma y unas acciones programadas que le den claridad al proyecto.

“Hay que definir agendas claras de temas alrededor de los cuales se ha hablado demasiado, como: turismo, observatorio regional, universidad pública, banco de maquinaria, créditos sociales, juegos regionales, banco de proyectos, hospital de alta complejidad y plataforma logística intermodal. Una vez se defina la agenda y se concrete una figura jurídica como la asociación, se puede avanzar en la consecución de recursos y en la materialización de grandes inversiones” (AVCh-RC-08).

“Tener un cronograma claro y asignar funciones específicas para aterrizar la agenda de región” (CL-D-09).

“Para hacer efectivo el proceso, debemos arrancar el trabajo, estructurar una agenda y definir unos plazos perentorios, roles e inversiones” (WIE-S-11).

Surge de nuevo la idea de empezar con quienes demuestran interés por el proceso de asociatividad y concretarlo en términos de agenda.

“Claro que sí. Ese es el objetivo que se asocien los municipios, tener una agenda conjunta, tener una agenda integrada, pensando ya no solo en municipios sino en región y alrededor de todas las dimensiones, en el tema ambiental, en el tema social, en el tema económico, en el tema de infraestructura, temas como la paz y el posconflicto, temas como la cuenca del río Guarinocito, temas como el río Magdalena, temas como nuestras vías, temas como el plan de desarrollo turístico que tiene que ser una realidad para esta región. Y en todas las dimensiones de desarrollo creo que nos encontramos nosotros para formular una agenda conjunta” (EAB-D-01e).

“Si se puede formular una agenda conjunta por supuesto de una visión regional de desarrollo, hace un momento lo mencionaba, tomando como base de metodología las dimensiones del desarrollo, si eso lo logramos consolidar de esta manera, si logramos aterrizar esos proyectos, si logramos coincidir, identificar a través de una buena metodología, una buena matriz, esos proyecto que nos articulan y que nos motivan a integrarnos como asociación, eso generaría muchas más solidez para sacar adelante ese proyecto de integración regional. Obviamente, sustentado alrededor de esa agenda conjunta y concertada entre los alcaldes que conformaríamos la RPG” (WIE-S-11e).

“Claro que sí podemos hacerlo, además tenemos de donde cortar, la agenda que nosotros podríamos traer para nuestra región es de toda las índoles. Mire en este momento el hecho de que tenemos y estamos mejorando nuestras vías que hace veinte o treinta nunca creíamos que esto se fuera realizar, ver uno en este momento pavimentado Perico Victoria ya saber que vamos hacia Samaná que vamos hacia Marquetalia en la parte de vías. El desarrollo que nosotros vamos a tener y el beneficio para nuestros campesinos con lo de vías es excelente, nosotros tenemos todo para serlo, absolutamente todo, permíteme que sea tan repetitivo y que todas las preguntas siempre casi son las mismas ¿por qué? Porque las preguntas van todas

unidas y las respuestas pues tendrían que ser diferentes en cada punto, pero es que yo tengo claridad y tengo mi concepto de que realmente nos falta sentido de pertenencia, nos falta que nosotros los alcaldes estemos reuniendo más, presentando más proyectos, que organicemos una agenda como tiene que ser, entonces pues por eso es que, me da hasta pena, pero todo se va casi que a la misma respuesta porque yo lo tengo muy claro, nosotros no tenemos absolutamente nada y no tenemos una agenda, pero si podemos hacerlo, lo que si es que tenemos todo, tenemos región que eso es algo que todo el mundo no lo tiene nosotros tenemos región, y tenemos gente muy muy buena y tenemos alcaldes muy capaces, tenemos el alcalde de Samaná, tenemos de La Dorada, la alcaldesa de Norcasia que son personas que y pues nosotros podemos hacer un muy buen equipo de trabajo, pero nos falta dejar de ser tan individualistas, esa es la realidad” (JEC-V-12e).

“Claro que hay que tratar de hacer una agenda conjunta, y básicamente nosotros con esas perspectivas que tiene el gobierno nacional de ferrocarriles, de la ruta del sol, de la navegabilidad por el río Magdalena, a esos temas es que nosotros tenemos que apostarle y nuestra agenda debe manejarse en torno a esos grandes proyectos que tocan a nuestra zona y a nuestra región del magdalena centro caldense” (JVA-V-15e).

“La agenda es muy importante, yo creería que es la base para poder iniciar con la integración regional, tenemos que proyectarnos y vincular cada uno de los sectores, el sector económico, sector ambiental, sector agropecuario, sector social, cultural, porque no nos podemos enfocar a un solo tema sino que debemos pensar integralmente por el beneficio de todas las comunidades” (LVP-V-16e).

“Es posible formular una agenda, y se deben tener en cuenta los siguientes temas: problemáticas sociales de la región, desarrollo de infraestructura regional, (vías, servicios públicos, viviendas) fortalecimiento del turismo, canales de comercialización de productos, desarrollo agropecuario” (EJS-N-17e).

“Pues, una agenda conjunta, o una visión pues regional del desarrollo, creo que se puede hacer siempre y cuando existan obviamente todos los, se tenga claridad de

todos los mecanismos, de todas las herramientas pues que permiten que administrativamente esta situación se dé, sin que eso genere un desequilibrio desde el punto de vista de los beneficios que puede obtener cada municipios, nada haríamos con que un municipio tuviera la bandera del proceso, pero pues que desde una u otra no se notara la diferencia de la afectividad de este proceso de asociación, entonces encontrar un tema que permita agruparlos a todos, requiere precisamente de esa mirada interdisciplinaria de todos los aspecto, de todas las visiones de las profesiones que se encuentran a la mano dentro del municipio, y de todas las experiencias de integración regional pues que se han llevado en el país que podemos tener con presente o como ejemplo para poder tomar un verdadero norte” (EAM-D-19e).

“Es fundamental, si no se tiene una visión conjunta de desarrollo no puede articularse en ningún otro proceso, la planeación estratégica es primero a la planeación de las acciones a ejecutar, entonces es fundamental, de hecho ya en la región se ha construido una visión y esa visión corresponde a la visión de la Asociación de Municipios del Magdalena, perdón, la Asociación de Municipios Corazón de Colombia, habrá que hacerla mucho más específica para el Magdalena Caldense porque son menos municipios, pero es fundamental. Y debe girar en torno a dimensiones que aborden el desarrollo integral, no solamente es hablar [...] desarrollo económico, o el desarrollo social, sino que hay que tener en cuenta todas las variables que generan bienestar de vida y ellas son el componente económico, el componente social, el componente cultural y el componente ambiental, todos articulados desde una política de educativa seria en los municipios” (CEL-D-18e).

La agenda es crucial para orientar la asociación hacia los objetivos y metas conjuntas. En primer lugar, este mecanismo ayuda a ordenar las funciones laborales que dan curso a la asociación; en segundo lugar, delimita las reglas y los compromisos de los participantes; en tercer lugar, atrae inversores interesados en crear oportunidades de desarrollo; por último, facilita la planeación estratégica y la puesta en marcha de los proyectos, de acuerdo con los recursos obtenidos.

## *Planeación estratégica*

“Debe tener como característica fundamental unos elementos que garanticen la vida y resultado de la RPG. Consideramos nosotros que debe existir un director ejecutivo de la asociación, no puede ser un alcalde encargado de estas tareas porque los alcaldes tienen múltiples actividades y compromisos y eso no permite adelantar un verdadero liderazgo en un tema de tanta importancia y relevancia, como representar los municipios vecinos, además hemos tratado también de avanzar un poquito más y vislumbrarla que a través de la RPG se puede manejar estrategias donde se puedan apalancar recursos, para crear fondo comunes y de ahí poder pensar hasta prestar recursos a los municipios cuando en su momento se requiera, como un INFIORIENTE, y además empezar a darle la organización y la estructura de una verdadera asociación con una planeación estratégicas, una verdadera organización de tipo empresarial donde no solamente los municipios actuales que entren a conformarla se beneficien, sino además que otros municipios se puedan servir de ella para tomarla como ejemplo, poder también sacar adelante sus propias asociaciones” (WIE-S-11e).

“Yo pienso que lo primero es la organización, la unificación de ideas y un liderazgo fuerte que lleve una propuesta firme hacia a un ente gubernamental, puede ser de orden nacional” (OLG-S-14e).

“Pues debe tener claro los objetivos y las metas a las cuales se les va a apostar, eso es lo primero que yo creería que debe tener la asociación, sino tenemos claro a qué le vamos a apostar es muy difícil que avancemos” (JVA-V-15e).

“Bueno, las características que deben tener la asociación, pienso que debe de pensar en proyectar la región, en poder brindarle desarrollo a la comunidad, en poder vincular diferentes procesos, en el ámbito ambiental, en el ámbito agropecuario, en el ámbito social, obviamente pensando en el desarrollo de todos los municipios que hacen parte de esta asociación” (LVP-V-16e).

“Bueno por un lado, una planificación a largo plazo, a mediano y largo plazo, esto en el entendido que como lo decíamos anteriormente, muchas veces existen

fracasos, los fracasos de asociatividad, los fracasos de asociatividad están dados en que son procesos muy de corto plazo a propósito de digamos obras o gestiones muy específicas y eso hace que no se tenga un desarrollo planeado, no se tenga una visión estratégica del territorio y que los aportes que haga el modelo de asociatividad sean mínimos” (CMS-DNP-20e).

“Pues, por lo que hemos podido apreciar es un proceso, es una iniciativa que ya viene dando pasos importantes en lo referente a la planeación estratégica del territorio, así mismo con los temas relativos a los asuntos legales y de formalización del modelo de asociatividad o de integración regional” (CMS-DNP-20e).

### *Estatutos*

“Arrancamos con muchas energías, hoy el ritmo cambió. Es importante que se cambie la estructura de la asociación que hemos venido pensando, no se puede establecer que un Alcalde sea el presidente, porque cada administración tiene complejos problemas y no podrá impulsar como se espera la agenda regional. Se debe establecer en los estatutos la figura de un director ejecutivo o de alguien que se encargue de administrar esa asociación, con los recursos que todos los municipios debemos aportar, para que se formulen los proyectos y se consigan los recursos” (EAB-D-01).

“La RPG debe tener unas reglas de juego claras que queden plasmadas en unos estatutos, donde quién presida o quién lleve la representación de la asociación no sea en cabeza de un solo alcalde, sino que esta RPG debe tener un director ejecutivo que sea el que promueva, el que relaciona la asociación en el país y en el departamento, así mismo, la asociación debe tener un fondo económico, un fondo común para adelantar su administración pero además, debe propiciar los espacios de participación y constante debate entre los alcaldes de dichos municipios” (EAB-D-01e).

La planeación estratégica puede ser la base para la construcción de la agenda, para aclarar el norte y producir una visión compartida entre los municipios.

### *5.1.8.3 Integración real, redes sociales*

Para algunos actores, ya hay en el Magdalena Centro un proceso real de integración que transcurre en una especie de redes sociales invisibles que es preciso aprovechar.

“Para integrarnos como región mecanismos pues obviamente de carácter administrativos pueden haber muchos, obviamente dentro de las situaciones físicas el tema de tener unas vías con excelente estado de mantenimiento, pues obviamente va a mejorar las condiciones de integración como tal, la base pues de esas actividades que hoy en día nos unen como región deben ser obviamente reguladas, deben ser estandarizadas buscando precisamente la optimización de esas redes invisibles pues que ya de por si tiene esta región del oriente caldense” (EAM-D-19e).

### *Colaboración - participación*

La colaboración y la participación son maneras de abordar la vida pública que, según los actores, son condiciones para avanzar en un proceso que no se quede en el papel.

“El mejor mecanismo para integrarnos como región yo creo que es pensar en comunidad, pensar todo siempre en que en el bienestar de nuestras comunidades y que nuestros gobernantes puedan sentarse a la mesa y hablar siempre en beneficio de toda la subregión” (GM-S-13e).

“Es de vital importancia la unificación de criterios e ideas y desde ahí podamos llevar a un proyecto regional, encaminados todos hacia el desarrollo así mismo de toda una región” (OLG-S-14e).

“Yo pienso que el mejor mecanismo es la comunicación, o sea, tenemos que unirnos más, somos unas regiones que no somos tan distantes las unas a las otras, los pueblos son más bien cerca y a veces nos falta tener más comunicación entre nosotros mismos” (JVA-V-15e).

“Por otra parte, considero que el tema de la participación en general es muy importante, los niveles de trabajo y las cantidades de trabajo de alcaldes y gobernadores son lo suficientemente grandes como para que muchos de esos casos se dediquen exclusivamente a esas actividades y si no hay un buen, si no hay una

buena base de participación muchas veces esos modelos de asociación tienden a decaer” (CMS-DNP-20e).

“Mire yo creo, como lo decía anteriormente, uno de los principales factores es el tema de la participación, pero sobre todo hay un tema importante y es poder, visualizarse como un territorio que es capaz de ver en sus vecinos las oportunidades para afrontar los programas de desarrollo que puedan tener, y para eso es fundamental que los procesos de asociatividad no son procesos de un gobierno en particular, sino son razones o más bien que son, hacen parte de la gestión de una alcaldía, es decir, no se limita exclusivamente a un cuatrienio, perdón a un periodo específico, sino efectivamente van más allá, superan los tiempos de gobierno” (CMS-DNP-20e).

La condición de la participación y la colaboración de los ciudadanos de la región es una clave del proceso de Asociación. Es una condición *sine qua non* para que se pueda soñar con los pies en la tierra.

## **5.2 Proyectos posibles**

Los proyectos que pueden soñarse si se consigue inversión para ejecutarlos son múltiples. La RPG como plataforma de gestión facilita la consecución de recursos y las administraciones encargadas de liderar esta alianza se empeñan en consolidar procesos que lleven a la creación de un INFIORIENTE que serviría como fondo de financiación para construir empresas. Se consideró también generar bancos de proyectos para maquinaria, educación superior y fortalecer el sector salud, entre otros. Una función clave de la RPG es buscar inversores nacionales e internacionales para estos proyectos y fortalecer vínculos y alianzas entre los municipios partícipes de la RPG y también para atraer los que queden por fuera.

Durante las conversaciones y las entrevistas, varios actores expresaron algunos proyectos que podrían pensarse para que sean ejecutados por la Asociación. Se habló, por ejemplo de proyectos de salud, vías, universidad, proyectos ambientales, entre muchos otros:

“Si se da una RPG este proceso genera muchos beneficios a los cuatros municipios. Creemos que sería la mejor figura para canalizar los recursos del departamento y de la nación, para sacar adelante los proyectos como hospital de tercer nivel, vías, una transversal por el magdalena caldense, así mismo, proyectos ambientales, así mismo, proyectos de paz, en el posconflicto, así mismo, crear el INFIORIENTE, un fondo de promoción y desarrollo para los cuatro municipios y de esta manera volvemos fuertes a la hora de proyectar y gestionar ante el gobierno nacional” (EAB-D-01e).

“... pensar en un hospital de tercer nivel que impacte y beneficie a los municipios de la RPG, pensar en la universidad presencial también para estos municipios, pensar en un banco de maquinaria para mantenimiento de las vías que nos unen en las diferentes fronteras de los municipios del magdalena caldense. En fin son muchos los beneficios y nos solamente esto es de manera particular, creados bajo la figura de la RPG, sino además el poder acceder también a los recursos que en este momento nos pone a disposición el gobierno nacional como el sistema general de regalías, proyectos presentados desde el seno de la RPG concertados y dinamizados con los planes de desarrollo, en busca de satisfacer también esas necesidades de impacto regional” (WIE-S-11e).

Hay unos que son especialmente imaginativos:

“Samaná tiene todo, Norcasia, La Dorada, Victoria nosotros tenemos un sitio que es el balneario natural Doña Juana, si Dios quiere ya voy a hacer la zona de camping, eso va a ser algo extraordinario son diez carpas, con un mall, mall de comidas, con baños, va a ser un camping cinco estrellas y eso va a ser para la región, eso, eso desarrollo y eso es lo que necesitamos nosotros los cuatro o cinco municipios...” (JEC-V-12e).

En vista de la importancia de la formulación de proyectos y del interés de los actores en proponer temas para estos, se realizó un taller cuyo propósito fue priorizar estos asuntos. En este taller, se establecieron los siguientes temas de acuerdo con las dimensiones del desarrollo, que abarcan múltiples sectores e impactan a todos los habitantes del Magdalena Caldense.

**Tabla 24. Priorización de proyectos para la Región de Planificación y Gestión.**

Dimensiones del desarrollo	Proyectos
Ambiente Natural	Fortalecimiento del programa de gestión integral de cuencas y microcuencas
	Promoción de proyectos de investigación, innovación y tecnología que contribuyan a la protección del medio ambiente
Ambiente Construido	Transversal Cafetera o Troncal de Caldas
	Conexión vial La Dorada-sur oriente antioqueño (antigua vía a Medellín)
	Cinturón vial del Magdalena Caldense vías secundarias y terciarias
	Conexión vial La Dorada-Ruta del Sol (nuevo puente sobre el río Magdalena)
	Ampliación de cobertura en agua potable y saneamiento básico para los sectores urbanos y rurales
	Apoyo en la puesta en marcha del ferrocarril del norte y la rehabilitación de la navegación del río Magdalena. Puerto Multimodal de La Dorada
Socio-cultural	Aumentar la cobertura en acueducto, alcantarillado, electricidad entre otros; para toda la población, en alianza con entidades públicas y privadas
	Instalación de redes y el servicio de gas domiciliario para el municipio de Norcasia y demás municipio que no cuentan con este proyecto
	Construcción de vivienda prioritaria, para las personas afectadas por las anteriores olas invernales o que se encuentran en área de riesgo y víctimas del conflicto armado
	Consecución de recursos para mejoramientos de vivienda (urbana y rural)
	Universidad Pública con carreras presenciales y proyección regional
	Mejoramiento en la calidad y ampliación de la cobertura en los servicios educativos
	Impulsar programas de cualificación docente
	Apoyo en la construcción y mejoramiento de los escenarios deportivos
	Apoyar los encuentros deportivos regionales
	Fomentar la creación de escuelas artísticas que permitan desarrollar y potencializar las habilidades de los niños, niñas, jóvenes adolescentes y adultos
	Apoyar los encuentros culturales regionales
Articulación y fortalecimiento de la red hospitalaria del Magdalena Caldense para propiciar la complementariedad de los servicios	
Económica	Apoyo en la identificación de fuentes de ingresos y las vocaciones productivas
	Apoyo a la micro-empresa, la unidad familiar productiva y empresas de economía solidaria
	Fortalecimiento de las redes de comercialización de productos producidos en el Magdalena Caldense
	Creación de la Unidad Regional de Gestión de Empleo
	Distrito Agropecuario (Centro Provincial de Gestión agroempresarial del Magdalena Caldense)
	Fortalecimiento de los sistemas de producción agrícolas
	Gestión de créditos blandos y apoyo para el acceso a subsidios agropecuarios y empresariales

Dimensiones del desarrollo	Proyectos
	Creación de una Asociación Comercializadora Agroindustrial del Magdalena Caldense
	Plan de Desarrollo Turístico Regional
	Construcción Malecón Turístico sobre el río Magdalena
	Impulsar proyectos de eco-turismos
Político - administrativa	INFIORIENTE
	Banco de Proyectos Regionales
	Fortalecimiento de los Consejos de seguridad regionales

## ***6 Formulación de la propuesta***

Puesto que el proceso de transformación territorial que necesita Colombia es lento y tortuoso, se ofrece en este trabajo una propuesta de integración de los municipios del departamento de Caldas, pues solo en la medida en que haya experiencias exitosas, se pueden unificar las visiones de integración y dejar de lado los protagonismos políticos locales que son el principal obstáculo para impulsar la asociación territorial.

La Gobernación de Caldas ha impulsado desde hace más de una década una estrategia de descentralización y de impulso del desarrollo del departamento mediante la articulación de los cuatro municipios del Magdalena Caldense. Se ha hablado de Distrito Agroindustrial y de Combo Subregional de Maquinaria, como dos formas de fortalecer los lazos entre los municipios, pero estas acciones han sido un fracaso pues no han dado como resultado un proceso concreto de asociación.

El camino para que los municipios de la subregión del Magdalena Caldense se articulen aún es insipiente. Las diferencias políticas han sido un factor dominante, causal de distanciamiento entre las administraciones locales. La Dorada, Norcasia y Victoria estuvieron por años contralados por el partido Liberal, liderado en Caldas por el desaparecido senador Víctor Renán Barco, mientras que Samaná ha sido tradicionalmente controlado por el partido Conservador liderado por el exsenador Omar Yepes Álzate.

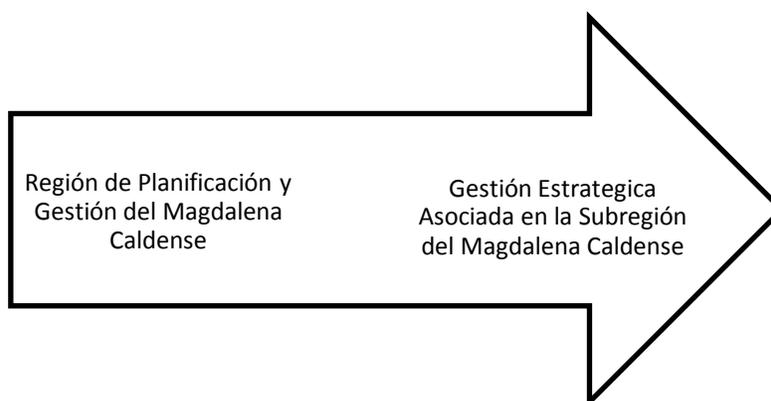
Con la propuesta desarrollada en este trabajo, se espera superar los contratiempos presentados y avanzar en un proceso serio de asociación e integración territorial en la

subregión del Magdalena Caldense, pues solo con experiencias exitosas entre vecinos inmediatos se podrá configurar la región del Magdalena Centro, que agrupa municipios de distintos departamentos, unidos por dinámicas económicas y sociales semejantes.

Partiendo de que la subregión del Magdalena Caldense, es una división administrativa utilizada por la Gobernación del Departamento de Caldas, desde hace más de una década, para la operativización de algunas de las estrategias o proyectos del gobierno departamental, buscamos fortalecer esta figura como modelo de asociatividad. Nuestra propuesta consiste en aterrizar las herramientas que otorga la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT a las realidades locales, para de esta manera impulsar una propuesta de gestión estratégica asociada.

Nuestra propuesta se basa en el uso de las herramientas que otorga la Ley 136 de 1994, 1551 y 1454 de 2012, LOOT, en cuanto a las Regiones de Planificación y Gestión.

### ***Ilustración 10. Modelo Propuesta para la Gestión Estratégica Asociada***



Fuente: Elaboración propia 2014.

Como se expuso en líneas anteriores, la intención política y la visión a largo plazo de la propuesta, es adelantar el proyecto de articulación regional en el Magdalena Caldense, para que el éxito de este modelo de gestión estratégica se haga extensivo a los municipios de los cinco departamentos que conforman la naciente región del Magdalena Centro,

para de esta forma poder constituir una nueva categoría territorial en el ordenamiento colombiano.

### **6.1 Región de Planificación y Gestión del Magdalena Caldense**

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT (Ley 1454, 2011), establece que:

Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto (Ley 1454, Art. 14, 2011).

(...)

“Regiones de Planeación y Gestión. En virtud de lo estipulado en el artículo 285 de la Constitución Política, créanse las Regiones de Planeación y Gestión (RPG). Para los efectos previstos en esta ley, se consideran regiones de Planeación y Gestión las instancias de asociación de entidades territoriales que permitan promover y aplicar de manera armónica y sostenible los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad en el desarrollo y ejecución de las competencias asignadas a las entidades territoriales por la Constitución y la ley. Las asociaciones entre entidades territoriales podrán conformar libremente entre sí diversas Regiones de Planeación y Gestión, podrán actuar como bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo de desarrollo y ejecución de los mismos. Solo se podrán asociar las entidades territoriales afines, de acuerdo con los principios expuestos en la presente ley.

Las Regiones de Planeación y Gestión serán los mecanismos encargados de planear y ejecutar la designación de los recursos del Fondo de Desarrollo Regional”.

La propuesta de creación de una Región de Planificación y Gestión, con una estructura acorde a la normatividad, tiene como objetivo impulsar el desarrollo regional, y debe cumplir las siguientes actividades:

- ✘ Adelantar los procesos para integrar los mecanismos de planeación dentro de los municipios integrantes, puesto que es importante unificar la visión de desarrollo regional y las acciones que se encaminen en pro de alcanzar este ideal.
- ✘ Ser el principal órgano asesor de las acciones que adelanten las autoridades locales y gestor de recursos ante las diferentes entidades de orden regional y nacional.
- ✘ Fomentar el desarrollo económico y social de la subregión del Magdalena Caldense.

## **6.2 *Proyectos de Interés Regional***

A continuación se expone claramente cada uno de los proyectos priorizados, que se establecieron de acuerdo a las diferentes dimensiones del desarrollo, su alcance y su forma de materialización.

### **6.2.1 *Dimensión Ambiental***

#### **6.2.1.1 *Fortalecimiento del programa de gestión integral de cuencas y microcuencas***

Los programas de gestión integral de cuencas y microcuencas incluyen acciones de reforestación, aislamiento de protección, mantenimiento y establecimiento de cercas vivas, obras de bioingeniería y recuperación de los cauces y los cuerpos de agua. Este tipo de acciones según la Constitución Política (1991), la Ley 99 (1993), 161 (1994) de 1994 y

768 (2002), se deben implementar articuladamente entre las autoridades ambientales y los entes territoriales.

Las autoridades ambientales con jurisdicción en los municipios del Magdalena Caldense son la Corporación Autónoma Regional de Caldas CORPOCALDAS y la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA. Igualmente Parques Nacionales Naturales de Colombia, como entidad adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y responsable de la administración y protección Parque Nacional Natural Selva de Florencia, es un actor de relevancia en la implementación de este tipo de acciones.

Los programas de gestión integral de cuencas y microcuencas, también pueden contar con la participación de ISAGEN S.A. E.S.P., entidad que realiza explotación hidroenergética en la zona, y las CAR que limitan con la subregión: Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA y Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare CORNARE

La figura jurídica apropiada para implementar estas acciones es la de convenios interadministrativos, de acuerdo con la Ley 80 (1993) y 1150 (2007).

#### *6.2.1.2 Promoción de proyectos de investigación, innovación y tecnología que contribuya al medio ambiente.*

Estas acciones en cumplimiento de la normatividad ambiental, se puede desarrollar bajo la figura de convenio interadministrativo con una o varias de las siguientes entidades:

- ✘ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- ✘ Parques Nacionales Naturales de Colombia
- ✘ Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM
- ✘ Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
- ✘ Corporación Autónoma Regional de Caldas CORPOCALDAS
- ✘ Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena CORMAGDALENA

- ✘ Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA
- ✘ Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare CORNARE
- ✘ ISAGEN S.A. E.S.P.
- ✘ Gobernación de Caldas
- ✘ Universidades y Centros de Investigación

### **6.2.2 Dimensión Físico-Espacial**

#### **6.2.2.1 Megaproyectos de Infraestructura de Transporte**

Entre los megaproyectos de infraestructura de transporte se definieron como prioritarios:

- ✘ Transversal Cafetera o Troncal de Caldas, conexión vial que atravesaría el departamento de Caldas y uniría el centro del país (valle medio del río Magdalena) con el occidente (valle medio del río Cauca).
- ✘ Conexión vial La Dorada-sur oriente antioqueño, rehabilitación y mejoramiento de la antigua vía Bogotá-Medellín.
- ✘ Conexión vial La Dorada-Ruta del Sol a través de un nuevo puente sobre el río Magdalena, en el costado norte del casco urbano de La Dorada, en el área de desarrollo multimodal.
- ✘ Rehabilitación de red férrea, que parte de La Dorada hasta Chiriguaná en el sur de Cesar, y de allí en conexión con la costa Caribe.
- ✘ Recuperación de la navegabilidad por el río Magdalena, entre La Dorada-Puerto Salgar y Barranquilla en la costa Caribe.

Los macroproyectos de infraestructura de Transporte en Colombia son coordinados desde la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y el Instituto Nacional de Vías INVIAS, entidades adscritas al Ministerio de Transporte. Este tipo de acciones se pueden ejecutar principalmente bajo dos figuras: la concesión y la obra pública; la primera de estas enmarcada en la Ley 1508 (2012) por la cual se establece el régimen jurídico de las

Asociaciones Público Privadas, mientras que la segunda se podría concretar en el marco del Sistema General de Regalías (Ley 1530, 2012) o por Contrato Plan de acuerdo con la Ley 1454 (2011) (todos los entes territoriales participan).

#### *6.2.2.2 Cinturón Vial del Magdalena Caldense*

Este se compone de las vías secundarias y terciarias de la subregión:

- ✘ El Japón-Agustina-Tigre-Buenavista
- ✘ Km 12-Atarraya-Pencil-Buenavista
- ✘ La Dorada-Vega grande
- ✘ Perico-Victoria
- ✘ El Encanto-Agustina
- ✘ Purnio-Doña Juana Baja-Cimitarra-La Fe-Isaza
- ✘ Cañaverál-Doña Juana Alta-Corinto-Fierritos-La Pradera-La Guayana-Carrizales-Isaza
- ✘ La Pradera-Doña Juana Baja-Vega Grande, Purnio-Santa Isabel-Marzala-El Rayo
- ✘ El Llano-El Gigante-Guarinocito
- ✘ Cañaverál-Samaná
- ✘ Confines-Sosaina-Cañaverál con el embalse manso Amaní

Estas vías requieren de pavimentación o mejoramiento con la implementación de placa huella, intervenciones que se pueden enmarcar dentro del Plan Vial de Caldas que desarrolla el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Caldas INFICALDAS, entidad descentralizada de la Gobernación de Caldas, con la financiación del Sistema General de Regalías.

El Instituto Nacional de Vías INVÍAS, adscrito al Ministerio de Transporte, también puede a través de la figura de convenios interadministrativos, apoyar a los municipios en el mejoramiento de las vías terciarias.

Finalmente, los municipios y la Secretaría de Infraestructura de Caldas, realizan intervenciones con sus combos de maquinaria y con la licitación de obras públicas financiadas con recursos propios o provenientes del Sistema General de Regalías.

### **6.2.3 Dimensión Económico-productiva**

#### **6.2.3.1 Promoción del emprendimiento y fortalecimiento de los sistemas de producción**

La identificación de fuentes de ingresos y las vocaciones productivas para la implementación de proyectos de gran impacto en el desarrollo económico local y regional, es una iniciativa de gran importancia para los municipios del Magdalena Caldense, puesto que ello determina las acciones de apoyo a micro-empresas, unidades familiares productivas y empresas de economía solidaria, redes de comercialización, consolidación de un centro de acopio para los productos agropecuarios en La Dorada, creación de la Unidad Regional de Gestión de Empleo, fortalecimiento de los sistemas de producción agrícolas, gestión de créditos blandos y apoyo para el acceso a subsidios agropecuarios y empresariales.

Estas acciones se deben desarrollar bajo la figura de convenio y se adelantan conjuntamente con las siguientes entidades:

- ✘ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- ✘ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- ✘ Ministerio del Trabajo
- ✘ Banco Agrario
- ✘ Secretaría de Agricultura de Caldas
- ✘ Secretaría de Desarrollo Económico
- ✘ ISAGEN S.A. E.S.P.

#### **6.2.3.2 Promoción del Desarrollo Turístico**

Se hace necesario formular e implementar un Plan de Desarrollo Turístico Regional, que incluya la construcción de infraestructura de uso turístico como el Malecón sobre el río

Magdalena e impulsar proyectos de eco-turismo en el Embalse Amaní, Parque Nacional Natural Selva de Florencia, Laguna de San Diego y las cuencas altas de los ríos Doña Juana, Guarinó, La Miel y Samaná Alto.

Estas acciones se deben desarrollar bajo la figura de convenio y se adelantan conjuntamente con las siguientes entidades:

- ✘ Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
- ✘ Secretaría de Agricultura de Caldas
- ✘ Secretaría de Desarrollo Económico
- ✘ ISAGEN S.A. E.S.P.
- ✘ Parques Nacionales Naturales de Colombia
- ✘ Corporación Autónoma Regional de Caldas CORPOCALDAS

#### **6.2.4 Dimensión Socio-Cultural**

##### *6.2.4.1 Ampliación y mejoramiento de la cobertura de servicios públicos*

En el Magdalena Caldense, aún existen zonas sin los servicios públicos domiciliarios, por ello es necesario aumentar la cobertura en acueducto, alcantarillado y electricidad para toda la población; extender las redes y el servicio de gas domiciliario a los municipios de Norcasia y Samaná que no cuentan con este servicio en el marco de la Ley 142 (1994).

En la implementación de estos proyectos se pueden gestionar recursos con:

- ✘ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- ✘ Secretaría de Vivienda de Caldas
- ✘ Central Hidroeléctrica de Caldas S.A. "E.S.P." CHEC
- ✘ Empresa de Obras Sanitarias de Caldas EMPOCALDAS S.A. E.S.P.
- ✘ Aguas de la Miel S.A. E.S.P.
- ✘ Empresa de Servicios Públicos de La Dorada S.A. E.S.P.
- ✘ Empresa Municipal de Aseo de Victoria E.S.P.
- ✘ Alcanos de Colombia S.A. E.S.P.

- ✘ Empresa de Aseo de Samaná E.S.P.
- ✘ ISAGEN S.A. E.S.P.
- ✘ Corporación Autónoma Regional de Caldas CORPOCALDAS

#### *6.2.4.2 Construcción y mejoramiento de vivienda*

Los municipios del Magdalena Caldense poseen elevados déficit de vivienda, por lo que entre las prioridades de sus autoridades está la consecución de recursos para la construcción de vivienda prioritaria, para las personas afectadas por las anteriores olas invernales o que se encuentran en área de riesgo y víctimas del conflicto armado; igualmente es necesario impulsar programas de mejoramientos de vivienda (urbana y rural).

Estas acciones se deben desarrollar bajo la figura de convenio o por inversión directa de algunas las siguientes entidades:

- ✘ Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- ✘ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- ✘ Secretaría de Vivienda de Caldas
- ✘ Banco Agrario
- ✘ Fondo de Vivienda Popular de La Dorada FONVIPO

#### *6.2.4.3 Mejores servicios de salud, educación, deporte y cultura*

En los municipios del Magdalena Caldense se hace necesario desarrollar los proyectos de:

- ✘ Articulación y fortalecimiento de la red hospitalaria del Magdalena Caldense para propiciar la complementariedad de los servicios.
- ✘ Construcción de un Hospital que ofrezca servicios de tercer nivel de complejidad.
- ✘ Ampliación de la cobertura de la Universidad Pública con carreras presenciales y proyección regional.
- ✘ Mejoramiento en la calidad y ampliación de la cobertura en los servicios educativos.
- ✘ Impulsar programas de cualificación docente.

- ✘ Apoyo en la construcción y mejoramiento de los escenarios deportivos.
- ✘ Apoyar los encuentros deportivos regionales.
- ✘ Fomentar la creación de escuelas artísticas que permitan desarrollar y potencializar las habilidades de los niños, niñas, jóvenes adolescentes y adultos.
- ✘ Adelantar los encuentros culturales regionales.

Estas acciones se deben desarrollar bajo la figura de convenio o por inversión directa de algunas las siguientes entidades:

- ✘ Ministerio de Salud
- ✘ Dirección Territorial de Salud de Caldas
- ✘ E.S.E. Hospital San Félix – La Dorada
- ✘ E.S.E. Salud Dorada
- ✘ E.S.E. Hospital San Simón – Victoria
- ✘ E.S.E. Hospital Sagrado Corazón – Norcasia
- ✘ E.S.E. Hospital San José - Samaná
- ✘ Ministerio de Educación
- ✘ Departamento para la Prosperidad Social DPS
- ✘ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- ✘ Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre COLDEPORTES
- ✘ Ministerio de Cultura
- ✘ Secretaría de Deporte de Caldas
- ✘ Secretaría de Educación de Caldas
- ✘ Secretaría de Cultura de Caldas

## **6.2.5 Dimensión Político-administrativa**

### **6.2.5.1 Banco de Programas y Proyectos Regionales**

Los Bancos de Proyectos se crean mediante el artículo 31 y 32 de la Ley 38 (1989) por la cual se estableció la normatividad del presupuesto general de la nación. En la misma norma, se confía al Departamento Nacional de Planeación DNP el diseño, montaje y operación del Banco de Proyectos de Inversión Nacional.

En cumplimiento del Decreto 0841 (1990) “por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales” y la ley 152 (1994) “por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”, la administración municipal realiza las inversiones necesarias para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal, reflejo de los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno por el cual se eligió el señor Alcalde.

En cumplimiento de esta normatividad los municipios pueden en el marco de una Región de Planificación y Gestión crear sus Bancos Regionales, para darle viabilidad a los proyectos de interés común.

### **6.2.5.2 Financiera de Promoción y Desarrollo del Oriente de Caldas INFIORIENTE**

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero o Decreto 663 (1993), establece que las categorías de los establecimientos de crédito y fija las corporaciones financieras como:

Instituciones que tienen por función principal la captación de recursos a término, a través de depósitos o de instrumentos de deuda a plazo, con el fin de realizar operaciones activas de crédito y efectuar inversiones, con el objeto primordial de fomentar o promover la creación, reorganización, fusión, transformación y expansión de empresas en los sectores que establezcan las normas que regulan su actividad (Decreto 663, Art. 3, 1993).

Estas corporaciones pueden ser creadas con recursos públicos y/o privados, previa autorización de las entidades legislativas respectivas (Concejos, Asambleas y Congreso),

siempre y cuando no vayan a ser contrarias a los objetivos misionales asignados por la Constitución y la Ley.

Los municipios pueden crear la entidad Financiera de Promoción y Desarrollo del Oriente de Caldas INFIORIENTE S.A., enmarcados en el Decreto 663 (1993), previa autorización de los Concejos Municipales, asignando los recursos iniciales para el funcionamiento de la misma y estableciendo entre su objeto misional la complementariedad que esta entidad tendrá con los municipios en el cumplimiento de la obligaciones constitucionales y legales de estos entes territoriales, como:

- Formulación y administración de proyectos de impacto regional.
- Prestación de servicios financieros, con créditos blandos para la ejecución de proyectos de impacto local.

# ***Conclusiones y recomendaciones***

## ***Conclusiones***

- ✘ Aunque existe voluntad política por parte de las autoridades locales (Alcaldes), falta iniciativa y liderazgo de alguna de las administraciones para impulsar el proceso de asociación y lograr los objetivos propuestos.
- ✘ Falta de gestión estratégica de proyectos en esta región del departamento, que reduce la capacidad de gestión de los municipios del Magdalena Caldense.
- ✘ La ausencia de un Banco de Programas y Proyectos de Inversión Regional deja como resultado la inexistencia de proyectos conjuntos entre los municipios del Magdalena Caldense, lo que cierra la puerta a diferentes fuentes de financiación.
- ✘ Los municipios tienen pocas opciones para la autofinanciación o cofinanciación de proyectos de inversión.
- ✘ Deben articularse los servicios regionales de salud, educación, deporte y cultura para impactar positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.
- ✘ El mejoramiento y la expansión de los servicios públicos domiciliarios es un proyecto de gran impacto regional que contribuiría a la reducción de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI.
- ✘ La construcción de vivienda de interés prioritario y el mejoramiento de las viviendas urbanas y rurales es una de las necesidades conjuntas que más apremian los municipios del Magdalena Caldense.

- ✘ El mejoramiento de las vías es el proyecto conjunto que más posibilidades tiene de ejecución en el corto plazo, puesto que la normatividad vigente y la intermediación del Departamento y el Ministerio de Transporte, podrán impulsar la complementariedad entre los entes territoriales.
- ✘ La complementariedad entre las instituciones públicas-privadas es la acción que garantizará la verdadera gestión estratégica en el Magdalena Caldense.
- ✘ La figura de la RPG es la más viable para aunar esfuerzos en la consecución de recursos y en el liderazgo de mega-proyectos de impacto regional.

### ***Recomendaciones***

- ✘ Incluir un capítulo de integración territorial en los Planes de Desarrollo 2016 – 2019.
- ✘ Reconocer las dinámicas espaciales de integración en la revisión y ajuste de los nuevos Planes de Ordenamiento Territorial.
- ✘ Es necesario que las administraciones locales continúen con los procesos de articulación, realizando reuniones de concertación y definición de agendas de trabajo conjunto.
- ✘ Deben establecerse los mecanismos adecuados para gestión de proyectos regionales, tales como la formulación de un plan regional o agenda de proyectos comunes.
- ✘ Se debe crear el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Regional, como una estrategia de gobierno que facilite la cofinanciación de proyectos de interés común entre los municipios.
- ✘ La creación de una entidad Financiera de Promoción y Desarrollo del Oriente de Caldas INFIORIENTE S.A., es una alternativa para que los municipios del Magdalena Caldense tengan la posibilidad de autofinanciación o cofinanciación de proyectos de inversión.
- ✘ Con el apoyo de la Gobernación de Caldas, los municipios de la región pueden formular proyectos para el mejoramiento de los servicios de salud, educación, deporte

y cultura, que en el inmediato plazo pueda representar ejecuciones financiadas con el Sistema General de Regalías.

- ✘ La asociación entre los diferentes entes territoriales y las empresas de servicios públicos pueden resultar en aumentos positivos de la cobertura y mejoramiento en la calidad de los servicios.
- ✘ Bajo la coordinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Secretaría de Vivienda de Caldas, los municipios deben trabajar conjuntamente en la formulación de proyectos de vivienda en los cuatro municipios, para de esta forma garantizar el acceso de todos los entes territoriales a los programas de vivienda.
- ✘ Los municipios deben urgentemente implementar mecanismos de gestión conjunta para la ejecución de proyectos de infraestructura vial.
- ✘ Se deben adelantar procesos de articulación y mesas de concertación entre las diferentes instituciones públicas y privadas para garantizar la gestión estratégica en la subregión.
- ✘ Se debe propender por la constitución de la Región de Planificación y Gestión, con estatutos claros, recursos suficientes y equipo directivo autónomo para liderar la consecución de recursos y el liderar los mega-proyectos regionales.

## Trabajos citados

- Acto Legislativo 005. (2011). *Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones*. Bogotá: Diario Oficial, año CXLVII, N° 48134, 18 de julio.
- Acto Legislativo 01. (1986). *Por el cual se reforma la Constitución Política*. Bogotá: Diario Oficial, N° 37304, 9 de enero.
- Acuerdo 009. (2012). *Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de Norcasia Caldas para el periodo 2012 – 2015, bajo el lema “Norcasia un municipio para todos”*. Norcasia: Concejo Municipal de Norcasia, Caldas.
- Acuerdo 011. (2012). *Por medio del cual se aprueba el Plan de Desarrollo Municipal “Haciendo La Diferencia” para la vigencia 2012 - 2015*. La Dorada: Concejo Municipal de La Dorada, Caldas.
- Acuerdo 013. (2012). *Plan de Desarrollo Municipal “Unidos por Samaná somos más” Periodo Constitucional 2012-2015*. Samaná: Concejo Municipal de Samaná, Caldas.
- Acuerdo 037. (2007). *Por medio del cual se aprueba el Estudio sobre el Estado Actual de Páramos y el Plan de Manejo Ambiental de los Páramos de la jurisdicción de la Corporación Autónoma de Caldas*. Manizales: Corporación Autónoma de Caldas.
- Acuerdo 038. (2013). *Por el cual se adopta la revisión del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de La Dorada: Un proyecto colectivo de territorio*. La Dorada: Concejo Municipal de La Dorada, Caldas.
- Acuerdo 05. (2012). *Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal para la vigencia 2012 – 2015 “Cumplir es Nuestro Compromiso”*. Victoria: Concejo Municipal de Victoria, Caldas.
- Acuerdo 3. (2004). *Por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal*. Samaná: Concejo Municipal de Samaná, Caldas.
- Acuerdo 32. (2010). *Por medio del cual se delimita y declara el Distrito de Manejo Integrado de Recursos Naturales Renovables “Cuchilla de Bellavista” y se dictan normas para su uso y funcionamiento*. Manizales: Corporación Autónoma Regional de Caldas.
- Agreda, E. (2012). Los principios metodológicos de la investigación. En J. Rodríguez, *Cuadernos de clase No. 01-02. Elementos para una reconceptualización del desarrollo* (págs. 98-120). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.

- Agreda, E. (2012). Los principios metodológicos de la investigación. En J. Rodríguez, *Cuadernos de clase No. 01-02. Elementos para una reconceptualización del desarrollo* (págs. 98-120). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Aguilar, V. (2008). *Eficiencia, sostenibilidad ambiental y equidad intergeneracional en los modelos de generaciones traslapadas: lecciones de política (tesis)*. Quito: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Facultad de Economía.
- Aguilera K., F. (2006). Karl William Kapp, la actitud vital de un economista - introducción. En K. W. Kapp, *Los costes sociales de la empresa privada* (págs. 7 - 28). Madrid: Los libros de la catarata.
- Alcaldía de La Dorada. (2014). *Alcaldía de La Dorada - Caldas*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de Sitio oficial de La Dorada en Caldas, Colombia: [www.ladorada-caldas.gov.co](http://www.ladorada-caldas.gov.co)
- Alcaldía de Norcasia. (2014). *Alcaldía de Norcasia - Caldas*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de Sitio oficial de Norcasia en Caldas, Colombia: [www.norcasia-caldas.gov.co](http://www.norcasia-caldas.gov.co)
- Alcaldía de Norcasia. (2001). *Esquema de Ordenamiento Territorial Norcasia, Caldas 1999-2009*. Norcasia: Alcaldía de Norcasia, Caldas.
- Alcaldía de Samaná. (2014). *Alcaldía de Samaná - Caldas*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de Sitio oficial de Samaná en Caldas, Colombia: <http://www.samana-caldas.gov.co>
- Alcaldía de Samaná. (2002). *Plan de Desarrollo Municipal 2002-2004*. Samaná: Alcaldía Municipal de Samaná, Caldas.
- Alcaldía de Victoria. (2014). *Alcaldía de Victoria - Caldas*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de Sitio oficial de Victoria en Caldas, Colombia: [www.victoria-caldas.gov.co](http://www.victoria-caldas.gov.co)
- Alcaldía de Victoria. (2000). *Esquema de Ordenamiento Territorial Victoria, Caldas 1999-2007*. Victoria: Alcaldía de Victoria, Caldas.
- Ángel, D. (2012). La hermenéutica y los métodos de investigación en ciencias sociales. *Revista de Estudios de Filosofía* 43 .
- Angulo, G. (1995). *La Dorada cien años: su historia y proyección*. Manizales: Edit. Rodrigo.
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus -Universidad Católica.
- Beltrán, L. R. (2006). Adiós a Aristóteles “La comunicación para el desarrollo en Latinoamérica: un recuento de medio siglo. *Son de Tambora* 135 .
- Bertalanffy, K. (1992). *Teoría general de los sistemas*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Bitar, S. (1988). Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina. *Revista de la CEPAL*, N° 34 .
- Boisier, S. (2007). Rol de la empresa y del estado en la regionalización. Notas preliminares para discusión. *Revista ANFORA*, año 14, No. 23 , 232-238.
- Boisier, S. (2007). Rol de la empresa y del estado en la regionalización. Notas preliminares para discusión. *ANFORA*, año 14, No. 23 , 23-38.

- Bustamante, S. (2008). *Asociaciones de municipios en Colombia*. Bogotá: GTZ y Federación Colombiana de Municipios.
- Bustamante, S. (2009). *Síntesis de las recomendaciones presentadas en el taller "Propuestas estratégicas territoriales: agenda para el desarrollo de la LOOT"*. Obtenido de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/276221804d60d46a9d7a9f5fb5b7b042/SERGIO+BUSTAMANTE.pdf?MOD=AJPERES>
- Bustelo, E. (1998). Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En E. Bustelo, & A. Minujin, *Todos entran* (págs. 237 - 277). Bogotá: Santillana.
- Cardoso, F., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Carrión, G. (2008). Debilidades del nivel regional en el ordenamiento territorial colombiano. Aproximación desde la normatividad político administrativa y de usos del suelo. *ACE* 3(7), 145 – 165.
- CEPAL. (1998). *Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica - Chile.
- Conger, J., & Kanungo, R. (1988). The empowerment process: integrating theory and practice. *Academy of Management Review*, 88(13), 471 - 484.
- CORMAGDALENA. (2007). *Atlas Cuenca del Río Grande de la Magdalena*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- CORMAGDALENA. (2009). *Plan de Manejo de la Cuenca Magdalena - Cauca PMC*. Barrancabermeja: Imprenta Nacional de Colombia.
- CORPOCALDAS. (2001). *Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR 2001-2006*. Manizales: CORPOCALDAS.
- CORPOCALDAS. (2007). *Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR 2007-2019*. Manizales: CORPOCALDAS.
- CORPOCALDAS. (2009). *Resolución Número 471 del 30 de diciembre 2009*. Manizales: Corporación Autónoma Regional de Caldas.
- CP. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- CP. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.
- DANE. (2006). *Censo General 2005*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DANE. (2012). *DIVIPOLA. Codificación de la División Político-administrativa de Colombia 2012-2013*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Deci, E. (1975). *Intrinsic motivation*. New York: Plenum.
- Decreto 0819. (2012). *Por el cual se dictan disposiciones sobre la elaboración e implementación de los Contratos Plan*. Bogotá: Ministerio del Interior.
- Decreto 1333. (1986). *Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*. Bogotá: N.E.

- Decreto 1507. (1998). *por el cual se reglamentan las disposiciones referentes a planes parciales y a unidades de actuación urbanística contenidas en la Ley 388 de 1997*. Bogotá: Diario Oficial, N° 43357, 4 de agosto.
- Decreto 2980. (2004). *Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 607 de 2000, en lo relativo a la asociación de Municipios para la prestación del servicio público obligatorio de asistencia técnica directa rural, mediante la creación de Centros Provinciales de Gestión...* Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Decreto 663. (1993). *Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración*. Bogotá: Diario Oficial, N° 40820, 5 de abril.
- Decreto 841. (1990). *Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del Presupuesto General de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales*. Bogotá: Diario Oficial, N° 39333, 3 de mayo.
- Decreto 879. (1998). *por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial*. Bogotá: Diario Oficial, N° 43300, 13 de mayo.
- Dimuro, G. (2009). *Los ecosistemas como laboratorios. La búsqueda de modos de vivir para una operatividad de la sostenibilidad*. Obtenido de Edición electrónica gratuita: [www.eumed.net/libros/2009b/542/](http://www.eumed.net/libros/2009b/542/)
- DNP. (2014). *Departamento de Planeación Nacional*. Recuperado el 14 de marzo de 2014, de Contratos Plan: <https://www.dnp.gov.co/Gobierno/ContratosPlan.aspx>
- DNP. (2012). *Ordenamiento territorial*. Obtenido de <https://www.dnp.gov.co/Programas/DesarrolloTerritorial/OrdenamientoyDesarrolloTerritorial/OrdenamientoTerritorial.aspx>
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DNP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dos Santos, T. (1970). *Dependencia y cambio social*. Santiago de Chile: Cuadernos de Estudios Socio Económicos, Universidad De Chile.
- Durston, J. (1999). *Construyendo Capital Social Comunitario. Una experiencia de empoderamiento comunitario en Guatemala*. Santiago de Chile: : Naciones Unidas - CEPAL.
- Eduards, B., & Hyett, P. (2004). *Guía básica de la sostenibilidad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Fals-Borda, O. (2009). Orígenes universales y retos actuales de la Investigación – Acción Participativa. En J. R. (comp.), *Desarrollo regional y planificación del territorio, cuadernos de clase N° 2* (págs. 357 - 383). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Foladori, G., & Tommasino, H. (2000). El Enfoque Técnico y el Enfoque Social de la Sustentabilidad. *Revista paranaense de Desenvolvimento*, N° 98 , 67-75.

- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Eudeba.
- Gobernación de Caldas. (2011). *Carta Estadística del Departamento de Caldas 2010-2011*. Manizales: Gobernación de Caldas.
- Gobernación de Caldas. (2014). *Gobernación de Caldas*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de En la ruta de la prosperidad: [www.gobernaciondecaldas.gov.co](http://www.gobernaciondecaldas.gov.co)
- González, S. (2012). *La dimensión territorial en la teoría y práctica del desarrollo endógeno (tesis de maestría)*. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES).
- Haq, M. u. (1990). *El paradigma del desarrollo humano*. Obtenido de [http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95\\_2.pdf](http://www.desarrollohumano.cl/pdf/1995/paradigma95_2.pdf)
- Ibañez, J. (1991). *El regreso del sujeto. La investigación social de segundo orden*. Santiago de Chile: Amerindia.
- INTRAC. (1999). *Seguimiento y evaluación del empoderamiento*. Obtenido de [www.preval.org/documentos/00429.pdf](http://www.preval.org/documentos/00429.pdf)
- Jolly, R. y. (2007). *El Poder de las Ideas. Claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas*. Madrid: Ed. Catarata.
- Kapp, K. W. (2006). *Los costes sociales de la economía privada*. Madrid: Los libros de la Catarata.
- Ley 1150. (2007). *Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos*. Bogotá: Diario Oficial, N° 46691, 16 de julio.
- Ley 136. (1994). *Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Diario Oficial, N° 41377, 2 de junio.
- Ley 141. (1994). *por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y...* Bogotá: Diari Oficial, año CXXX, N° 41414, 30 de junio.
- Ley 142. (1994). *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial, N° 41433, 11 de julio.
- Ley 1450. (2011). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*. Bogotá: Diario Ofocial, añoCXLVII, N° 48102, 16 de junio.
- Ley 1454. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Diario Oficial, año CXLVII , N° 48115, 29 de junio.
- Ley 1454. (2011). *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Diario Oficial, N° 48115, 29 de junio.
- Ley 1508. (2012). *Por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial, N° 48308, 10 de enero.
- Ley 152. (1994). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá: Diario Oficial, N° 41450.

- Ley 1523. (2012). *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial, N° 48411, 24 de abril.
- Ley 1530. (2012). *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del sistema general de regalías.* Bogotá: Diario Oficial, año CXLVIII, N° 48433, 17 de mayo.
- Ley 1530. (2012). *Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.* Bogotá: Diario Oficial, N° 48433, 17 de mayo.
- Ley 1551. (2012). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Bogotá: Diario Oficial, año CXLVIII, N° 48483, 6 de julio.
- Ley 1551. (2012). *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.* Bogotá: Diario Oficial, N° 48483, 6 de julio.
- Ley 161. (1994). *Por la cual se organiza la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, se determinan sus fuentes de financiación y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial, año CXXX, N° 41475, 5 de agosto.
- Ley 38. (1989). *Normativo del Presupuesto General de la Nación.* Bogotá: Diario Oficial, N° 38789, 21 de abril.
- Ley 388. (1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial, N° 43091, 24 de julio.
- Ley 388. (1997). *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial, N° 43091, 18 de julio.
- Ley 4. (1991). *por la cual se dictan normas sobre orden público interno, policía cívica local y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial.
- Ley 489. (1998). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 .* Bogotá: Diario Oficial, N° 43464, 30 de diciembre.
- Ley 617. (2000). *Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas...* Bogotá: Diario Oficial, N° 44188, 9 de octubre.
- Ley 768. (2002). *Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.* Bogotá: Congreso de Colombia, 31 de julio.
- Ley 80. (1993). *Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.* Bogotá: Diario Oficial.
- Ley 819. (2003). *Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.* Bogotá: Diario Oficial, N° 45243, 9 de julio.
- Ley 99. (1993). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema*

- Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposici.* Bogotá: Diario Oficial, N° 41146, 22 de diciembre.
- López, H. (12 de marzo de 2014). *Universidad Pontificia Bolivariana*. Obtenido de [http://eav.upb.edu.co/banco/sites/default/files/files/INVESTIGACIONPSICOLOGIAYEDUCACIONAMBIENTAL\\_0.pdf](http://eav.upb.edu.co/banco/sites/default/files/files/INVESTIGACIONPSICOLOGIAYEDUCACIONAMBIENTAL_0.pdf)
- Martínez, J., & Uribe, Á. (2011). *Planeación y Gestión en las Áreas de Desarrollo Rural: Guía Metodológica y Procedimental*. Bogotá: Incoder.
- Massiris, Á. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja (Col.): Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.
- MinAmbiente. (2014). *Parques Nacionales Naturales de Colombia*. Recuperado el 17 de febrero de 2014, de Parque Nacional Natural Selva de Florencia: <http://www.parquesnacionales.gov.co/PNN/portel/libreria/php/decide.php?patron=01.0125>
- Narváez, D. (2010). Revisión documental en torno al ordenamiento territorial y una alternativa de construcción de región. *Eleuthera Vol. 4*.
- Offe, C. (1990). *Contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- ONU. (1992). *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ordenanza 723. (2013). *Por medio de la cual se adopta el Plan de Desarrollo Departamental 2013-2015*. Manizales: Asamblea Departamental de Caldas.
- Orellana, A. (2011). Planificación estratégica territorial (PET): Una herramienta para el desarrollo regional y local. En J. Rodríguez, *Fundamentos para el desarrollo sostenible. Cuadernos de clase No. 03-03* (págs. 31-43). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- PNUD. (1990). *¿Qué es el Desarrollo Humano?* Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia: <http://www.pnud.org.co/sitio.shtml?apc=i1-----&s=a&m=a&e=A&c=02008#.U7bjUZR5PSk>
- PNUD. (2011). *Concepto de desarrollo humano*. Obtenido de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: <http://www.pnud.org.ni/noticias/564>
- PNUD. (2004). *NFORME SOBRE*. México D.F.: Ediciones Mundi-Prensa.
- PPDDIH. (2009). *Dinámica de las bandas asociadas al narcotráfico después de la desmovilización de las autodefensas: 2005-mediados de 2008*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- PPDHDIH. (2008). *Dinámica Espacial de las Muertes Violentas en Colombia 1990-2005*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- PPDHDIH. (2014). *Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario*. Recuperado el 12 de marzo de 2014, de Diagnóstico por Departamentos: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Paginas/Observatorio.aspx>
- Reed, D. (1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. Caracas: Fondo Mundial para la Naturaleza.

- Restrepo, G. (1998). Aproximación cultural al concepto del territorio. *Revista Perspectiva Geográfica Biblioteca virtual del Banco de la República*.
- Rodríguez Villasante, T., & Garrido, F. (2002.). *Metodologías y presupuestos participativos. Construyendo ciudadanía*. Madrid: IEPALA Editorial-CIMAS.
- Rodríguez, J. (2012). Presentación. En J. Rodríguez, *Elementos para una reconceptualización del desarrollo. Cuadernos de clase No. 01-04* (págs. 09-16). Manizales: Universidad Autónoma de Manizales.
- Sachs, I. (1981). *Ecodesarrollo : crecer sem destruir*. São Paulo: Vértice.
- Sáenz, A. (1999). Contribuciones al desarrollo endógeno: participación comunitaria, poder local, ONG. *Scripta Nova* 45(26) .
- Santos, B. d. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Quito: Abya-Yala.
- Santos, B. d. (1998). Subjetividad ciudadanía y Emancipación. En B. d. Santos, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la Posmodernidad* (págs. 285–343). Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes.
- Secretaría de Planeación. (2007). *Carta Estadística – Dpto de Caldas 2007. Fuente: con base al DANE censo 1993 con ajuste por cobertura*. Manizales: Secretaría de Planeación Departamental.
- Sen, A. K. (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta.
- Sentencia C-600A. (1995). Bogotá: Corte Constitucional.
- SGR. (2014). *Sistema General de Regalías*. Recuperado el 14 de marzo de 2014, de Órganos Colegiados de Administración: <https://www.sgr.gov.co/Qui%C3%A9nesSomos/%C3%93rganosdelSGR/%C3%93rganosColegiadosdeAdministraci%C3%B3nyDecisi%C3%B3n.aspx>
- Velásquez, F. (2012). *Participación y ordenamiento territorial en Colombia*. Obtenido de <http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/cc9900004d4efe5896e59773ebaeba48/FABIO+VELASQUEZ.pdf?MOD=AJPERES>

# Anexos

## Anexo 1. Matriz de problemáticas/soluciones

Adaptado de las guías para la planeación del desarrollo integral en las entidades territoriales (DNP, 2011)

Dimensiones del desarrollo	Componentes asociados a las competencias sectoriales	Descripción	Poblaciones y actores involucrados
Ambiental	Medio ambiente y recursos naturales renovables		
	Gestión de riesgos de desastres		
	Ordenamiento territorial		
Físico-espacial	Infraestructura vial, transporte		
	Garantía de servicios de tránsito y movilidad		
	Infraestructuras de servicios públicos domiciliarios		
	Infraestructuras públicas equipamientos sociales e institucionales		
	Infraestructuras para desarrollo económico		
Socio-cultural	Conservación y protección de patrimonio histórico y cultural		
	Prestación de servicios de agua potable y saneamiento básico		
	Otros servicios públicos domiciliarios, energía, telefonía gas, internet		
	Promoción de vivienda de interés social		
	Prestación y garantía de servicios educación y apropiación de la ciencia, la tecnología y la innovación		
	Prestación y garantía de servicios de deporte y aprovechamiento del tiempo libre		

Dimensiones del desarrollo	Componentes asociados a las competencias sectoriales	Descripción	Poblaciones y actores involucrados
	Prestación y garantía de servicios de cultura		
	Prestación y garantía de servicios de salud		
	Garantía de servicios de justicia, orden público, seguridad, convivencia, y protección del ciudadano, centros de reclusión		
	Garantía de servicios de bienestar, y protección, incluye protección a mujeres víctimas de violencia a poblaciones desplazadas y a poblaciones en riesgo , niñez infancia, y adolescencia		
Económico-productivo	Promoción y fomento al desarrollo económico		
	Protección y promoción del empleo		
	Competitividad e innovación		
	Desarrollo rural y asistencia técnica.		
	Desarrollo del turismo		
Político-institucional	Desarrollo comunitario.		
	Fortalecimiento institucional		
	Otros		

## ***Anexo 2. Entrevista estructurada proceso de integración regional en el Magdalena Caldense***

¿Proyecta el Magdalena Caldense como una región integrada?
¿Cuáles cree que son las principales dinámicas y/o características de los municipios del Magdalena Caldense, que posibiliten o restringen el proceso de articulación?
¿Desde su conocimiento cómo ve el avance del proceso de integración regional en el Magdalena Caldense?
¿Cuál cree que es el mejor mecanismo para integrarnos como región?
¿En qué cree que radica la importancia de asociarnos hoy?
¿Qué características considera debe tener una Región de Planificación y Gestión del Magdalena Caldense?
¿Qué beneficios podrían generarse en los municipios del Magdalena Caldense si se materializa un proceso de integración exitoso?
¿Cómo cree que podríamos hacer más efectivo el proceso de integración regional del Magdalena Caldense?
¿Cree que se puede formular una agenda conjunta o una visión regional de desarrollo? ¿Alrededor de qué dimensiones o temas se constituiría?
Enumere los proyectos o las acciones conjuntas que podrían implementarse o gestionarse desde una Región de Planificación y Gestión del Magdalena Caldense.

### Anexo 3. Códigos entrevistas

Nombre	Código
Erwin Arias Betancur. Alcalde La Dorada-Caldas	EAB-D-01
Jorge Alberto Tovar Beltrán. Director Corporación Programa de Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro PDPMC	JAT-D-02
William Calderón Perdomo. Presidente Ejecutivo Cámara de Comercio de Honda	WCP-H-03
Lina María Restrepo Cárdenas. Representante del Alcalde de Puerto Triunfo-Antioquia	LMR-PT-04
Hernán Saldaña. Alcalde del Municipio de Chaguaní-Cundinamarca	HS-CH-05
José Darío Ramírez. Alcalde del Municipio de Manzanares-Caldas	JDR-Mz-06
Fernando Rubio. Alcalde del Municipio de Puerto Boyacá-Boyacá	FR-PB-07
Alberto Valderrama Charry. RPG para el Desarrollo de La Dorada y la Región Central de Colombia	AVCh-RC-08
Carlos León. Corporación Programa de Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro PDPMC	CL-D-09
Marisol Manrique. Alcaldesa de Norcasia Caldas	MM-N-10
Wilder Iberson Escobar Ortiz. Alcalde del Municipio de Samaná-Caldas	WIE-S-11
Juan Eduardo Caicedo Hoyos. Alcalde de Victoria	JEC-V-12
Guillermo Manrique. Presidente Concejo Municipal de Samaná	GM-S-13
Óscar Leonardo García Cardozo. Secretario de Planeación, Infraestructura y Obras Públicas del municipio de Samaná	OLG-S-14
Jairo Vargas Ardila. Presidente del Concejo Municipal de Victoria	JVA-V-15
Lady Vivero Parra. Secretaria de Planeación del municipio de Victoria	LVP-V-16
Edwin Jesús Sánchez Aristizábal. Secretario de Planeación del municipio de Norcasia	EJS-N-17
Carlos Ernesto León. Profesional Línea Estratégica Ciudadanía y Estado de la Corporación Programa Desarrollo para la Paz del Magdalena Centro PDPMC	CEL-D-18
Eder Aleixo Montilla Mahecha. Secretario de Planeación del municipio de La Dorada	EAM-D-19
César Mauricio Salcedo. Asesor de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible del Departamento Nacional de Planeación DNP	CMS-DNP-20