

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA INFORME GENERAL

Proyecto Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas para la Prosperidad en el departamento de Antioquia

Una iniciativa de la Gobernación de Antioquia como estrategia para promover el máximo aprovechamiento de las oportunidades y la mitigación de los impactos de las etapas de construcción y operación de las Autopistas para la Prosperidad en el Departamento.

Un proyecto ejecutado en convenio con la Universidad de Antioquia y la Universidad Pontificia Bolivariana, financiado con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del **Sistema General de Regalías**.

Convenio especial de cooperación N° 4600000689



Universidad
Pontificia
Bolivariana



Medellín, 2015

EQUIPO DE TRABAJO

Gobernación de Antioquia

Sergio Fajardo Valderrama
Gobernador de Antioquia

Jaime Velilla Castrillón
Secretario de Productividad y
Competitividad - Gobernación de
Antioquia

María Eugenia Ramos Villa
Directora Departamental de Planeación
Rafael Nanclares Ospina
Secretario de Infraestructura -
Gobernación de Antioquia

Carlos Andrés Pérez Díaz
Secretario Privado - Gobernación de
Antioquia

Claudia Cristina Rave Herrera
Directora de Planeación - Secretaría de
Infraestructura - Gobernación de Antioquia

Alejandro Olaya Dávila
Ex-Director de Ciencia, Tecnología e
Innovación, Gobernación de Antioquia

Sol Martínez Guzmán
Supervisora del proyecto, Gobernación
de Antioquia

Dirección y Comunicaciones

Claudia Patricia Puerta Silva
Directora General del Proyecto
Antropóloga, Doctora en Antropología Social y
Etnología

Jaime Piedrahita
Ex Director del Proyecto (enero-octubre
2014)

Jaime Vladimir Montoya Arango
Representante Institucional UdeA
Antropólogo, Doctor en Antropología Social y
Cultural

Jairo Augusto Lopera Pérez
Representante Institucional UPB
Ingeniero Eléctrico, Magister Transmisión y
distribución de energía

Katerine Montoya Castañeda
Asistente de Dirección y Comunicadora
Comunicadora Social – Periodista, Magister en
Administración, MBA, UdeA

José Olascoaga Ortega
Asistente de comunicaciones
Comunicador Social – Periodista

Equipo Administrativo

Rubiel Vargas Giraldo
Asistente Administrativo
Administrador de Empresas, Especialista en
Gestión Ambiental, UPB

Natalia Paulina Hernández Cano
Auxiliar Administrativa UPB
Técnica en Secretariado Ejecutivo

Giovanny Flórez Marín
Auxiliar Administrativo U de A
Trabajador Social

Componente Económico

Jorge Alonso Lotero Contreras

Coordinador componente

Economista, Magíster Escuela de Altos Estudios en Socio Economía del Desarrollo

Carlos Antonio Londoño Yepes

Investigador

Economista. Especialista en Política Económica

Fernando José Restrepo Escobar

Investigador

Economista, Magíster en Desarrollo con énfasis en Gerencia para el Desarrollo; Doctor en Filosofía

Iván de Jesús Montoya Gómez

Investigador

Economista, Magíster en Ciencias Económicas

Osmar Leandro Loaiza Quintero

Investigador

Economista, Magíster en Ciencias Económicas,

Yormy Eliana Melo Poveda

Asistente de Investigación

Economista, Candidata a Magíster en Economía

Jessica Salazar Vásquez

Asistente de Investigación

Economista

Guillermo David Hincapié Vélez

Asistente de Investigación

Economista, Candidato a Magíster en Ciencias Económicas

Mauricio Alviar Ramírez

Asesor

Economista, Magíster en Políticas de Desarrollo, Doctor en Economía Agrícola y Recursos Naturales

Componente Físico Espacial

Bibiana Mercedes Patiño Alzate

Coordinadora componente

Arquitecta, Especialista en Planeamiento Paisajista y Medio Ambiente. Maestría en Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad

Óscar Fernando Pérez Muñoz

Investigador

Ingeniero Civil, Estudios Avanzados en Proyectos de Ingeniería, Innovación y Desarrollo.

César Salazar Hernández

Investigador

Arquitecto, Magíster Paisaje, Medio Ambiente y Ciudad. Especialista Planeamiento Paisajista y Medio Ambiente

Sebastián Muñoz Zuluaga

Investigador

Ingeniero Sanitario, Especialista en Gerencia de Proyectos.

Luis Felipe Cardona Monsalve

Investigador

Arquitecto, Maestría en Diseño del Paisaje

John Jairo Hurtado López

Investigador

Economista, Especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos. Especialista en Prospectiva Organizacional.

Sara Patricia Molina Rodríguez

Investigadora

Ingeniera Forestal, Candidata a magister en Diseño del Paisaje

Ana María Hernández Giraldo

Analista SIG

Ingeniera Ambiental, Especialista en Sistemas de Información Geográfica,

Luis Miguel Ríos Betancur

Asistente de investigación

Arquitecto

Nelson Enrique Agudelo Vélez

Asistente de investigación

Arquitecto

Andrés Quintero Vélez

Asistente SIG

Arquitecto, Especialista en Diseño Urbano

Diana Catalina Álvarez Muñoz

Asesora

Arquitecta, Magíster en Planeación Territorial y Desarrollo Regional

Componente Sociodemográfico

Elizabeth Arboleda Guzmán

Coordinadora componente
Antropóloga, Magister en Hábitat

Katlina Guarín Rodríguez

Asistente de investigación
Antropólogo, Candidato Maestría en estudios
socioespaciales

Consuelo Vallejo Arboleda

Investigadora
Economista Agrícola

Elkin Muñoz Arroyave

Investigador
Economista, Maestría en Desarrollo Territorial

Julián de Jesús Pérez Ríos

Asistente de investigación Análisis de
información secundaria cualitativo
Antropólogo, Candidato a magister en estudios
socioespaciales

Antonio Pareja Amador

Investigador
Licenciado en Sociología, Magíster en Estudios
Sociales de la Población

Eliana Martínez Herrera

Investigadora
Odontóloga salubrista, Doctora y Magister en
Epidemiología, Especialista en Gestión y Planifi-
cación de la Cooperación Internacional

Guberney Muñetón

Economista, Magister en estudios socioespacia-
les (Enero-septiembre 2014)

Luz Stella Carmona

Asesora
Ingeniera Forestal, Magíster en Estudios Urba-
no Regionales, Doctora en Geografía

Diego Fernando Franco Moreno

Asesor
Economista y sociólogo

Componente Político-Institucional

César Otálvaro Sierra

Coordinador Componente
Antropólogo, Magíster en Estudios Urbano
Regionales

Paula Galeano Morales

Investigadora
Antropóloga, Magíster en Medio Ambiente y
Desarrollo

Paula Hinestroza Blandón

Investigadora
Antropóloga, Candidata a Magister en Desarrollo

Eliana Sánchez González

Investigadora
Politóloga, Magíster en Claves del Mundo
Contemporáneo

Clara Ceballos Misas

Investigadora
Trabajadora Social, Especialista en teorías,
métodos y técnicas de Investigación social

César Molina Saldarriaga

Asesor
Abogado, Magíster en Diseño del Paisaje,

Alejandro Pimienta Betancur

Asesor
Sociólogo, Doctor en Educación

TABLA DE CONTENIDO

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA INFORME GENERAL	7
1. MARCO CONTEXTUAL Y NORMATIVO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁCTER TERRITORIAL	9
1.1. ACERCA DE LA URBANIZACIÓN	10
1.2. ACERCA DE LA POLÍTICA URBANO-RURAL	12
1.3. ACERCA DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL	15
2. LINEAMIENTOS PARA LOS EFECTOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO DE LAS CONEXIONES DE LAS AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD	16
2.1. GOBERNANZA EN EL MANEJO DE LAS IMPLICACIONES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS AUTOPISTAS	17
2.2. APROVECHAMIENTO DE LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS	21
2.3. GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS OPORTUNIDADES Y LA MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS Y LAS PRESIONES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS AUTOPISTAS	24
3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL MANEJO DE LAS IMPLICACIONES DE OPERACIÓN DE LAS AUTOPISTAS	26
3.1. MANEJO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE LA REGIÓN CENTRAL DE ANTIOQUIA	26
3.2. MANEJO DE LA ESTRUCTURA DE LA SUBREGIONALIZACIÓN DE ANTIOQUIA	28
3.3. APROVECHAMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS Y POTENCIAL AMBIENTAL DE TERRITORIO	34
3.4. IMPULSO AL DESARROLLO PRODUCTIVO DEL DEPARTAMENTO	37
3.5. RESIGNIFICACIÓN Y REVALORIZACIÓN DE LA RURALIDAD A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE MUNICIPIOS DE MENOR JERARQUÍA EN EL SISTEMA DE CIUDADES PERO FUNDAMENTALES PARA LA VIDA RURAL	49
3.6. IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL INTERMEDIA, QUE SUPERE LOS LÍMITES POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS Y GEOGRÁFICOS DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y SECTORIAL	51
3.7. INVERSIÓN EN LA JUVENTUD DE ANTIOQUIA. LA OPORTUNIDAD DE APROVECHAR LA VENTANA DE OPORTUNIDADES DEMOGRÁFICA (O BONO DEMOGRÁFICO) PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL	55
BIBLIOGRAFÍA	58
CIBERGRAFÍA	59

ÍNDICE DE TABLAS

TABLAS

TABLA 1. EVALUACIÓN DE LOCALIZACIÓN DE SERVICIOS URBANOS EN ALGUNOS DE LOS NODOS	27
TABLA 2. MUNICIPIOS CLAVE COMO PUNTOS DE SERVICIOS EN LA RED URBANO-REGIONAL	54

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA

INFORME GENERAL

Considerando las dimensiones analizadas en esta investigación, en este capítulo se pretende ofrecer un panorama general de los asuntos que deberían ser abordados mediante política pública por parte del departamento de Antioquia: su gobierno departamental, los gobiernos municipales, la ciudadanía y otros sectores sociales como los empresariales.

Dado el arreglo institucional ya expuesto de los proyectos viales de Cuarta Generación 4G, el rol de estos actores mencionados es discrecional. Sin embargo, las obras si bien son de interés nacional impactarán el territorio antioqueño como ninguna obra reciente lo ha hecho. Las transformaciones socioespaciales que propiciarán las vías cuando estén en funcionamiento, pero también los efectos que tendrán sobre la vida cotidiana de las personas y las economías de los municipios mientras la construcción se realiza, son tan contundentes que los gobiernos territoriales y los pobladores no pueden permanecer ajenos a ellos.

El megaproyecto de las Autopistas para la Prosperidad logrará consolidar en Antioquia tres importantes corredores para conectar al Departamento con los grandes puertos del país, al Sistema de Ciudades y las demás regiones: Urabá, Pacífico I y II, Mar I y II, Magdalena y Norte. La construcción y puesta en marcha de las Autopistas tiene unas implicaciones directas en estos corredores pero también en otros municipios y regiones que se mantienen dispersos y aislados. Por ello, serán importantes tanto los lineamientos durante la construcción, como aquellos que propicien el aprovechamiento de oportunidades de la puesta en marcha de las Autopistas y que orienten estrategias para la integración a diferentes escalas, la consolidación de regiones urbano-rurales y la disminución de desequilibrios territoriales.

Se reitera entonces que los lineamientos del corto plazo buscan la prevención y mitigación de riesgos y presiones en los municipios del área de influencia y el aprovechamiento de oportunidades económicas puntuales y de corta duración. Los lineamientos de política propuestos aquí apuntan a potenciar la integración de los territorios antioqueños entre ellos y con el país, apuntan además a la disminución de las brechas sociales, económicas y políticas que se presentan en el Departamento y que están relacionadas con las vías y, finalmente, a la consolidación de economías que contribuyan a avanzar en el desarrollo territorial antioqueño.

En cuanto conjunto de directrices y no de políticas públicas, los lineamientos tienen un carácter general. Sin embargo, su aplicación para el diseño de las políticas de desarrollo territorial deberá tener en cuenta los escenarios tanto de política de desarrollo, como los espaciales asociados con la localización de los municipios en relación con el

sistema territorial y la red funcional de centros. Aunque se diferencian por corto y largo plazo, la concreción de estos lineamientos debe comenzar de manera inmediata, con el propósito de ser oportunos para los efectos de la construcción de las Autopistas y preparar los territorios, las poblaciones y las instituciones para cuando ellas comiencen a operar.

Debido a la existencia de complementariedades en los análisis de las diferentes dimensiones del desarrollo territorial con relación a las Autopistas, se establecen abordajes diferentes en los lineamientos políticos desde lo productivo, social, espacial e institucional. Al respecto, se presentan varios ejemplos. La educación cumple un doble papel como capacidad humana para el logro de oportunidades y como factor de la producción; la infraestructura vial puede considerarse como elemento de interacción espacial y del sistema urbano-regional como factor de capital físico que contribuye con la productividad. En ese sentido, desde cada perspectiva el lineamiento sugiere un tratamiento complementario y no excluyente.

Adicionalmente, la complejidad del proceso de desarrollo y su carácter natural de desequilibrio implica que no se encuentren territorios “puros” y homogéneos desde el punto de vista de las fases del cambio estructural (escenarios de política), ni del área a la cual pertenecen. Al respecto, un municipio con alto nivel de desarrollo puede situarse en una zona rodeada de vecinos con altos niveles de pobreza y haber avanzado en la fase de intensificación de los factores sin haber superado totalmente la fase correspondiente a las condiciones o factores básicos. La heterogeneidad y el carácter desequilibrado del desarrollo dificultan contar con una clasificación de los municipios antioqueños de acuerdo con su desarrollo territorial para ser objeto de un lineamiento específico. No obstante, se harán aproximaciones en este sentido.

1. MARCO CONTEXTUAL Y NORMATIVO PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CARÁCTER TERRITORIAL

Esta revisión del marco legal de la planeación en el ámbito nacional permite contextualizar la formulación de políticas públicas desde una perspectiva socioespacial. Este marco de instrumentos se propone con el fin de potenciar el bienestar social y promover el emprendimiento económico y el desarrollo urbano-regional de los territorios y poblaciones afectados por las obras.

En este sentido es necesario remitirse al análisis que hace el Senado de la República en la exposición de motivos de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997):

Todo proceso de urbanización es menester elucidarlo como la expresión espacial de un sistema productivo, social y político. El intervencionismo estatal debe encaminarse hacia el ordenamiento y reordenamiento urbano y a proveer los bienes y servicios que mejoren la calidad de vida de la sociedad. Concebir que el crecimiento económico y las fuerzas del mercado, por sí solas, pueden solucionar los problemas ecosociales, físicos y ambientales, es un craso error. Con inversiones en obras de infraestructura, en industrias, o en servicios localizados en función de las ventajas adquiridas por las minorías dominantes, no se resuelven las intrincadas dificultades urbanas. Los anteriores gobiernos aplicaron dicho esquema obteniendo, entre otras, las siguientes secuelas:

Indiscriminada localización de las industrias; destrucción del paisaje natural; contaminación del aire y el agua; pésima eliminación de los residuos; destrucción de la malla vial; aumento del parque y el tráfico automotor; lotes de “engorde” y loteos innecesarios; carencia de servicios públicos e infraestructura social; déficit de vivienda de interés popular; áreas agrícolas anexadas al casco urbano; insuficiencia de escuelas, hospitales y lugares de recreación; arrasamiento de parques naturales y zonas verdes; invasión de espacios públicos; incomunicación entre las áreas urbanas y de éstas con las rurales; incremento en el costo de la tierra y su incidencia en el precio final de la vivienda; alejamiento de la población trabajadora de los lugares de empleo; construcción de extensas áreas de la ciudad mediante el esfuerzo personal de sus habitantes; expansión de la urbe sin las inversiones indispensables; crecimiento desordenado de la ciudad sin límites físicos ni demográficos; aumento de los costos de operación urbana; subutilización de los recursos humanos; marginamiento político, económico y social de amplios sectores de la población; depauperación general e inseguridad creciente. En breve, la tugurbanización de la ciudad.¹

¹ Gaceta del Congreso de agosto 10 de 1995. Exposición de Motivos (Ley 388 de 1997).

En atención a estos efectos indeseables en el desarrollo urbano, y con el del desarrollo de la red urbano-regional en el país (incluida la ruralidad), se plantea tener en cuenta tres variables que se intervenculan y condicionan recíprocamente, con el fin de prevenir y superar el caos territorial:

- a) La urbanización: densa concentración poblacional en un espacio de territorio relativamente reducido con una estructura compleja de organización.
- b) La política urbana: pautas de acción general que pretenden incorporar a los planes de desarrollo económico, social y ambiental, un área espacial prefijada².
- c) La estructura espacial: conjunto de urbanizaciones que deberán beneficiarse con las políticas socioeconómicas y ambientales instrumentadas por el Estado.

A continuación se desarrollan marcos normativos para la inserción de eventuales políticas públicas para cada una de estas variables. Las variables son analizadas teniendo en cuenta aspectos relacionados con la ruralidad a manera de complemento necesario.

1.1. ACERCA DE LA URBANIZACIÓN

Como se ha explicado en la propuesta conceptual y metodológica que sustenta este proyecto, el componente físico-espacial estudia la situación actual del sistema urbano-regional antioqueño, con el fin de caracterizar su funcionamiento, a través de nodos (centros urbanos), redes (de infraestructura vial y de transporte) y sus áreas de influencia, entendidas como áreas de soporte económico y ambiental.

El Sistema Urbano-Regional se refiere entonces, para este estudio, a la dimensión espacial de diversos sistemas territoriales donde los nodos son los asentamientos humanos, conectados por vínculos de naturaleza socioeconómica que se dinamizan a través de infraestructuras de transporte y comunicaciones y que se soportan ambiental y económicamente en áreas de influencia de dimensión y características diversas.

La aplicación de métodos de análisis regional bajo un enfoque de integración regional, parte del tratamiento de la dimensión espacial de la planificación regional y de las estrategias para interpretar la intensidad de las relaciones urbano-rurales y su capacidad para generar mutuo beneficio económico, social e interacciones físicas dinámicas (Rondinelli, 1989, pág. 22 citado en Gobernación de Antioquia, 2006).

Desde este enfoque de integración regional, los asentamientos urbanos no solo deben considerarse como puntos de concentración espacial de población y de actividades, sino también como dinamizadores de flujos. Estos centros están vinculados por redes

² En orden de incluir la ruralidad, este aparte es denominado “política urbano-rural” y desarrollado como tal más adelante en este documento.

viales y de transporte que permiten la conformación de redes urbanas de diferentes características y jerarquías. El área de influencia de una red de asentamientos humanos se genera según la intensidad de las relaciones que establece de forma directa con su entorno y expresa la dimensión espacial de sus vínculos económicos, sociales, culturales, ambientales e históricos, constituyendo finalmente regiones geográficas funcionales.

En esta medida, un gran aporte del estudio en materia de política pública, consiste en reavivar el espíritu de la Ley de Desarrollo Territorial, que se queda corto en su instrumentación mediante los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), ya que estos solo ordenan “los nodos” y un “área de influencia territorial” de carácter político administrativa (intramunicipal), que está lejos de considerar la red urbana vinculada, y el área de soporte territorial (real) bajo criterios de anexión funcional, dependencia ecológica, ordenamiento productivo del territorio y limitaciones en función de la gestión integral del agua (la cuenca).

Por lo tanto, es prioritario identificar las unidades geográficas funcionales que emergen hoy (etapa de construcción) y que emergerían con las vías en funcionamiento (etapa de operación), con el fin de dar un paso adelante en la organización territorial acorde con las dinámicas socio-económicas presentes en el territorio antioqueño. De esta manera, es posible potenciar el desarrollo territorial real, apoyado en un ordenamiento territorial que dé lineamientos a esta escala, en función de los criterios empleados para su identificación y redelimitación. Esto a su vez permite reinterpretar su estructura espacial.

El sistema regional de ciudades en Antioquia está compuesto por diversas redes urbanas con atributos y sistemas de relaciones diferenciales, e incluso por centros poblados insulares con grandes dificultades de relacionamiento con los demás elementos del sistema integrado. Aplicando la noción de sistema a las redes urbanas regionales, se podrá definir el sistema urbano-regional asociado a las Autopistas. Esto supone determinar los elementos que integran el sistema (asentamientos-ciudades, nodos-tensiones), los atributos o características de estas ciudades, y las relaciones entre ellas (vínculos, dinámicas, infraestructura vial y de transporte).

En la mayoría de los países subdesarrollados existe una brecha entre las grandes metrópolis y las localidades menores, tanto en actividades económicas como en oportunidades de trabajo, y cantidad y calidad de servicios públicos, lo cual crea un círculo vicioso que mantiene a las ciudades secundarias en una posición económica débil y hace que las metrópolis sean más atractivas para aquellas actividades más productivas y la población más calificada. Sin embargo, las ciudades medias constituyen un componente muy importante en todos los sistemas urbano-nacionales de los países subdesarrollados, tanto por su número como por su población. Así, definir la función o especialización que tiene cada una de ellas, permite identificar actividades que pueden ser promovidas o fortalecidas en localidades menores, lo que podría generar mejores estructuras dentro de los sistemas urbano-regionales.

Rondinelli considera que las funciones de las ciudades secundarias presentan un perfil mezclado de características urbanas y rurales. Su población económicamente activa muestra porcentajes altos en el sector primario o con ocupaciones dependientes de su “hinterland” (área de soporte) rural y, aunque el nivel socioeconómico y las condiciones de vida de la población son mejores que en localidades más pequeñas, no son comparables con las de la población de las grandes metrópolis. La economía de las ciudades secundarias tiende a estar dominada por actividades comerciales y de servicios, el empleo en el sector manufacturero se concentra en la industria a pequeña escala. Sin embargo, existen diferencias en su estructura económica y en la mezcla de actividades que generan los ingresos y el empleo, lo cual está en función del tamaño, la localización y los patrones de inversión en cada una de las ciudades (Aguilar y Vázquez, 2000, s.p.).

Una política pública al respecto tendría que ver con un sistema de monitoreo de la red urbana regional y sus redes funcionales identificadas, considerando los nuevos tiempos de desplazamiento. La relación entre la distribución espacial de estos centros y sus satélites (red urbana funcional), su talla poblacional (concentración/dispersión) y el grado de especialización económica, determina no solo el grado de madurez y autonomía de estas redes, sino que además permite tomar acciones contundentes con respecto a la cobertura de servicios y equipamientos urbanos, déficit y eventual localización de nuevas viviendas, conectividad y accesibilidad y movilidad poblacional.

1.2. ACERCA DE LA POLÍTICA URBANO-RURAL

Las experiencias y conceptualizaciones sobre ordenamiento territorial en el mundo permiten colegir que se trata de una política de Estado y un proceso planificado de naturaleza política, técnica y administrativa, cuyo objeto central es el de organizar, armonizar y administrar la ocupación y uso del espacio, de modo que éstos contribuyan al desarrollo humano ecológicamente sostenible, espacialmente armónico y socialmente justo³.

Visto así, en el ordenamiento territorial, el espacio pierde el carácter pasivo propio de la visión sectorial, para convertirse en estructurante de los objetivos, las políticas y las acciones públicas y privadas, tanto sectoriales como territoriales. Se trata, en este caso, de articular los objetivos económicos, sociales, ambientales y administrativos con el territorio, racionalizar las actuaciones sobre este y orientar previsoramente su desarrollo y aprovechamiento sostenible, basado especialmente en estrategias de uso, ocupación y manejo del territorio y de desarrollo territorial.

El ordenamiento territorial, debe trascender el carácter pasivo que lo acompaña en el ordenamiento municipal hacia un ordenamiento activo, o desarrollo territorial de carácter regional (mas no departamental). Se trata entonces de identificar las regiones de desarrollo territorial, mediante el uso de instrumentos que posibiliten el logro de los objetivos y los escenarios propuestos.

³ Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>. Consultado el 9 de agosto de 2015.

Los instrumentos más comunes son:

- **Programa de actuaciones o planes específicos. Proyectan a escala territorial, tal como ya se explicó con anterioridad**

Desarrollo y ordenamiento territorial son conceptos interdependientes. El primero expresa en un determinado grupo poblacional su dinamismo económico, la distribución del ingreso, dotación y calidad medio ambiental, satisfacción de las necesidades básicas y las condiciones de libertad, felicidad y realización personal. El ordenamiento territorial, por su parte, es la expresión espacial de las intervenciones, por acción u omisión, de las actividades económicas, sociales y culturales de toda la sociedad. El logro de un país de regiones, más productivo, equitativo y sustentable, pasa por conseguir una elevada dinámica en el desarrollo y una ordenación del territorio que potencie dicho crecimiento, difundándolo espacialmente, dándole sustentabilidad, y armonizando los logros económicos sociales.

En las últimas dos décadas el territorio ha retomado protagonismo como factor de desarrollo, constituyéndose en sujeto prioritario de políticas públicas orientadas al aprovechamiento de los impulsos del crecimiento, dado que los potenciales de asimilación y multiplicación que posee han demostrado que, adecuadamente planificados y gestionados, consiguen transformar el crecimiento en desarrollo. En este sentido, las relaciones entre crecimiento y desarrollo y la forma como éstos se expresan en las entidades territoriales, son el punto de referencia para entender las características de un ordenamiento territorial que sirva de medio para contar con un país más equitativo y con regiones competitiva (Porrás Vallejo, 2004).

- **Normas**

Los planes de ordenamiento territorial enfrentan diversos problemas: interés público vs interés privado, interés conservacionista vs interés desarrollista, objetivos sectoriales de desarrollo vs objetivos regionales/territoriales y presiones de poder frente a la toma de decisiones ordenadoras. Para enfrentar tales problemas y efectuar exitosamente los planes, es indispensable disponer de medios instrumentales que permitan a los organismos planificadores realizar exitosamente su gestión. La expresión más común de estos medios se da a partir de normas donde se establecen los procedimientos, incentivos, sanciones, fuentes de financiación, etc. (Massiris).

Igualmente, de acuerdo con el aparte anterior: ¿cuáles entidades territoriales ordenar para potenciar el desarrollo territorial y para formular/adoptar normas a escalas efectivas, de acuerdo con su naturaleza? Por ejemplo región funcional o área de desarrollo; cuenca hidrográfica; región (paisaje) productiva/económica; territorios anexados funcionalmente; ecosistemas estratégicos provisorios de bienes y servicios ambientales esenciales.

- **Organización institucional**

La gestión ordenadora exige también, la existencia de un sistema institucional que articule el conjunto de organismos que participan en el proceso. Esta organización garantizará la armonización vertical de los planes y su complementariedad y concurrencia. En el caso colombiano, la organización institucional para el OT debe articular los sistemas nacionales ambiental, de planificación y político-administrativo y el marco normativo correspondiente, en los diferentes niveles territoriales y sectoriales. En el caso de Antioquia, deben formularse propuestas de racionalización de la estructura institucional como sistema de gestión y gobierno, con base en una agenda estratégica y prioritaria diferencial, como diferentes son las características y urgencias de cada territorio, región o unidad administrativa.

Por su parte, las directrices o determinantes sectoriales de desarrollo territorial son básicamente tres: la política de desarrollo económico, la política de desarrollo social y la política de desarrollo cultural. A su vez, la política ambiental constituye, en conjunto, norma de superior jerarquía y por tanto debe ser aterrizada como lineamiento de desarrollo territorial en el lenguaje y la escala adecuada para la incorporación efectiva en los planes locales.

La política de desarrollo rural como parte del desarrollo económico y social, es otro de los determinantes esenciales de los planes de ordenamiento territorial. No hay duda de que en el territorio colombiano, cualquier estrategia o plan de ordenamiento territorial dirigido a resolver los problemas territoriales relativos a disparidades del desarrollo regional, integración económico-territorial, uso no sostenible de recursos naturales y las condiciones de pobreza del campo, necesariamente debe considerar, en su componente rural, la solución de problemas estructurales relacionados con la tenencia de la tierra, el empleo y la calidad de vida de los campesinos.

Respecto a la política social la Constitución Política, en su capítulo 5, hace énfasis en la finalidad social del Estado, a la cual le son inherentes los servicios públicos, el bienestar de general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Por ello se asume como objetivo fundamental de la actividad estatal, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable, aspectos que serán prioritarios en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales.

Así mismo, la Constitución Política en su Artículo 334, establece la intervención del Estado sobre la economía, el uso del suelo y los servicios públicos y privados para racionalizar la economía, con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. Se enfatiza en el artículo mencionado la intervención del Estado para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, especialmente las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. Asunto que implica de forma directa una política pública respecto al fortalecimiento de la capacidad funcional de los asentamientos urbanos.

1.3. ACERCA DE LA ESTRUCTURA ESPACIAL

La reestructuración de la red urbano-regional, debe ir acompañada de manera oportuna de medidas de ordenación supramunicipal que reconozcan las unidades espaciales emergentes, que superan la estructura político administrativa. Una propuesta esencial de sus jurisdicciones y competencias, así como la reconfiguración de las denominadas subregiones bajo criterios ecológicos y de “paisaje cultural y/o productivo”, deben hacer parte del marco de políticas públicas que anticipen los efectos de las Autopistas para la Prosperidad.

La descentralización y el ordenamiento territorial se constituyen en pilares fundamentales para el diseño de unas políticas territoriales que atiendan la diversidad regional del país y del departamento de Antioquia, en este caso. El enfoque de las relaciones nación-territorio debe trascender las funciones clásicas distributivas y de asignación del gasto, promoviendo la cooperación convergente alrededor de propósitos de desarrollo comunes que le apunten a los asuntos estratégicos del país relacionados con la consolidación de un crecimiento económico dinámico y sostenido, la reducción de las inequidades, y la disminución de los desequilibrios en el desarrollo.

La propuesta de visión Colombia 2019 es un primer avance desde la Nación que requiere complementarse con una perspectiva regional. Los departamentos en mayor medida están avanzando desde diferentes concepciones hacia la elaboración de sus planes estratégicos y visiones de largo plazo; algunas agrupaciones departamentales van en esta senda e, igualmente, varias de las principales ciudades del país.

A estas dinámicas se suma la existencia de las agendas internas de productividad y competitividad regionales y sectoriales, con apuestas económicas que requieren enmarcarse en estrategias de ordenamiento territorial que faciliten entornos innovadores y competitivos.

2. LINEAMIENTOS PARA LOS EFECTOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y/O MEJORAMIENTO DE LAS CONEXIONES DE LAS AUTOPISTAS PARA LA PROSPERIDAD

Si bien es cierto que la construcción de la obra civil de las Autopistas traerá beneficios económicos tanto al Departamento en su conjunto como a los municipios ubicados en la zona de influencia de las conexiones, es importante establecer algunos lineamientos de política para aprovechar las oportunidades que brinda la construcción en el corto plazo. Sin embargo, vale decir que la sola construcción de las Autopistas no resuelve las disparidades subregionales y municipales y por lo tanto es necesario avanzar en otras acciones que complementen el desarrollo de la infraestructura para potenciar sus implicaciones, sobre todo pensando en la población más vulnerable y en cómo mejorar las condiciones de vida de la mano de obra no calificada.

De acuerdo con las afectaciones en el corto plazo detalladas en el capítulo correspondiente, algunos hechos relevantes deben ser considerados por el gobierno departamental y por los municipales, así como por otros actores, con el fin de anticipar o prevenir y mitigar posibles afectaciones negativas que pueda generar la construcción del proyecto Autopistas para la Prosperidad. Es necesario propender por la realización de estudios o análisis específicos, dictaminar directrices de ordenamiento territorial para el apoyo de aquellos municipios que se encuentren en el área de influencia directa, entre otras acciones.

Aunque en este proyecto lo que se indaga desde la perspectiva de implicaciones es cómo se afecta y se transforma el territorio en términos de equilibrios y brechas sociales, equidad e inclusión, este objetivo pareciera dificultarse en el corto plazo pues hace referencia al momento de la construcción; sin embargo, lo que se ha observado, es que estos efectos sí pueden, en algunos casos, generar transformaciones en los municipios o centros poblados, que empiezan en el momento de la construcción con consecuencias durante el tiempo de la misma, pero que logran permanecer y generar cambios socioespaciales.

En el caso institucional se formulan específicamente los principios e indicaciones básicas para la implementación de una estrategia, que le permita al Departamento prepararse para asumir y aprovechar de la mejor manera el proceso de construcción de las vías.

Es necesario tener en cuenta que muchos de los temas y problemáticas exploradas en estas recomendaciones, tratan de ser cubiertas en el modelo de cuarta generación de concesiones. No obstante, se hace énfasis en elementos problemáticos o riesgosos que se han revelado como recurrentes y de importancia estratégica, a pesar de estar regulados normativamente, para lo cual se recomienda una estrategia de articulación con la Gobernación de Antioquia, que se desarrolla en detalle al final de este aparte.

Se hace en este apartado un llamado de atención, con sentido de oportunidad, para poner especial atención en temas y procesos fundamentales, algunos de beneficios económicos y, otros, de riesgos y posiblemente ocasionadores de conflictos.

2.1. GOBERNANZA EN EL MANEJO DE LAS IMPLICACIONES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS AUTOPISTAS⁴

Como ha podido verse a lo largo de esta investigación, el proyecto vial Autopistas para la Prosperidad derivará, directa e indirectamente, en múltiples transformaciones de las dinámicas territoriales municipales y departamentales. En este proceso los concesionarios (actores privados) han adquirido un papel fundamental, en tanto están encargados de la construcción y administración de las vías involucradas; dicha situación dibuja un escenario en el que una importante infraestructura pública, se transforma hacia figuras de administración privadas que disminuyen la participación e injerencia tanto de los gobiernos departamental y locales, como de la ciudadanía.

Tal situación transforma y disminuye las alternativas de las administraciones públicas locales y la ciudadanía, para articular el desarrollo vial primario a sus dinámicas de desarrollo territorial; es por lo anterior que se hace necesario el despliegue de una estrategia institucional liderada por la Gobernación, con el fin de velar por que a lo largo de la construcción del proyecto sean respetados los intereses públicos puestos en juego, sin detrimento de los privados.

Para ello es recomendable y necesario que la Gobernación de Antioquia se constituya en acompañante del cumplimiento de todas las obligaciones contraídas por el concesionario durante la fase previa y de construcción de obras (especialmente aquellas relacionadas con la gestión social y la licencia ambiental), asumiendo el rol desde una instancia de coordinación y articulación interinstitucional para posicionar el proyecto en el ámbito del conocimiento y la discusión pública, aprovechar de mejor manera las oportunidades y enfrentar eficientemente la mitigación de los riesgos, así como la gestión de las transformaciones territoriales por efecto de los proyectos.

4 Sin desconocer los esfuerzos que se adelantan desde la Gobernación en el abordaje de estos temas, este proyecto plantea los siguientes lineamientos con el objeto de reiterar y profundizar propuestas que contribuyan a la preparación, aprovechamiento de oportunidades y mitigación de riesgos relacionados con el megaproyecto vial Autopistas para la Prosperidad.

Los elementos relevantes de este lineamiento son:

- **Comunicación para la interlocución asertiva entre actores sociales**

Los procesos de comunicación de la información que se generen por o en relación al proyecto, se consideran espacios idóneos para la formación ciudadana, entendida ésta como capacidad de agencia territorial de los actores para conocer, analizar, proponer y actuar frente a los hechos que les acontecen. En relación con el Proyecto Autopistas para la Prosperidad, una ciudadanía informada de manera permanente, adecuada y oportuna sobre los pormenores del proyecto en todas sus fases, favorece la interlocución asertiva entre los diferentes actores relacionados con el proyecto, territoriales y privados, minimizando así la emergencia de conflictos y coadyuvando en la tramitación de los mismos.

Si bien los concesionarios tienen el deber de emprender procesos de información con las poblaciones locales en área de influencia directa del proyecto, se reconoce por estudios previos que estos suelen manifestar debilidades por la manera vertical en la que circula la información, el uso de un lenguaje técnico que no resulta familiar para las poblaciones locales y la falta de claridad sobre asuntos sensibles para los habitantes de las áreas de influencia directa del proyecto.

Por esto, la Gobernación de Antioquia debe garantizar que los procesos de comunicación se lleven de manera tal que las poblaciones locales se vean fortalecidas y cuenten con la información y con las herramientas necesarias para afrontar de manera temprana las transformaciones que generará el proyecto. Para ello se recomienda una estrategia de comunicación articulada con los concesionarios, las administraciones locales y representantes comunitarios que genere mecanismos y espacios de comunicación y formación ciudadana e institucional. Se recomiendan las siguientes líneas de acción:

- Brigadas para la comunicación y formación: tendrán como objetivo preparar a los actores sociales y privados para abordar los efectos de la construcción y operación de las Autopistas y participar activamente desde una postura propositiva y preventiva en ejercicio de sus derechos y en búsqueda del bienestar propio y de su entorno. Se realizarán durante todas las fases del proyecto, teniendo mayor frecuencia durante la fase previa.
- Creación de una plataforma de gestión de información e interlocución: tendrá como fin circular y actualizar constantemente la información sobre el proyecto y producida por este, de manera amigable, con un lenguaje claro y de fácil comprensión para las poblaciones locales y todos los interesados en conocer la forma en que se desenvuelve el proyecto. Tendrá un componente virtual que facilitará la interacción entre los usuarios y otro presencial, que mediante publicaciones periódicas producidas desde las localidades, comunique el acontecer del proyecto.

- **Unidad de apoyo a los procesos de gestión de las transformaciones territoriales**

Son diversos los impactos que sufren las poblaciones locales como efecto de la ejecución y puesta en marcha de proyectos. Estos se materializan en todas las fases y suelen generar conflictos socioambientales, así como procesos inadecuados de gestión de las transformaciones que operan en los territorios. Por ello la Gobernación de Antioquia, como ente público, debe garantizar que la ciudadanía y las instituciones cuenten con las capacidades suficientes para ejercer el derecho a la participación en diferentes instancias de decisión y concertación.

Se trata de la gestión de un arreglo institucional en el cual la Gobernación, hará las veces de puente entre los constructores (Concesionarios y ANI), los gobiernos locales, la ciudadanía y el sector productivo privado, con el ánimo de dinamizar relaciones y la consecución de acuerdos que lleven a un mayor aprovechamiento de las oportunidades impulsadas por la construcción de los proyectos, así como a una gestión adecuada de los potenciales conflictos asociados a impactos negativos, logrando su tramitación de manera tal que no se afecten los derechos del ciudadano ni la ejecución del proyecto. De esta manera se busca que la construcción de las obras sufra los menores traumatismos posibles, derivados de malas relaciones con los actores ya mencionados.

Estos procesos deben partir del reconocimiento del saber territorial local, desde el cual la ciudadanía comprende los intereses y necesidades de otros actores. En este sentido se recomiendan las siguientes líneas de acción:

- Escuela itinerante para el fortalecimiento de competencias ciudadanas sobre mecanismos de participación: tendrá como objetivo el empoderamiento de la ciudadanía y las instituciones, sobre mecanismos de participación para la tramitación de conflictos y la gestión territorial. De esta manera, se puede generar un proceso articulado entre actores locales diversos que propenda por la temprana gestión de las transformaciones territoriales derivadas de los proyectos viales.
- Asistencia técnica para el fortalecimiento institucional: tendrá como objetivo cualificar las capacidades para la administración pública de los gobiernos locales, con miras a una mejor gestión del desarrollo⁵. Para ello, la gobernación brindará asesoría permanente y especializada in situ para que incorporen la información del proyecto, participen en igualdad de condiciones en la interlocución con los representantes de los concesionarios y de la ANI y cuenten con las herramientas apropiadas para la gestión del desarrollo de acuerdo con las potencialidades de los territorios.

5 Se recomienda a la Gobernación de Antioquia dar continuidad a estrategias de fortalecimiento como el Modelo de Código de Rentas Municipales y los Programas de fortalecimiento institucional.

- Seguimiento y gestión permanente de conflictos y transformaciones territoriales: tendrá como objetivo generar un espacio de encuentro permanente en el que actores sociales, institucionales y privados harán seguimiento a asuntos que, entre otros, deben estar contenidos en los Planes de Gestión Social Contractual de cada concesión, además de otras herramientas de planeación social y ambiental que desplieguen los concesionarios⁶, propendiendo por la temprana identificación de potenciales conflictos y su tramitación de manera oportuna y adecuada. En dicho espacio el actor privado debe tener asistencia permanente, con el fin de dimensionar cómo su intervención privada tiene efectos sobre la construcción de lo público (construcción social del territorio— inteligencia territorial).
- En función de la organización del proyecto Autopistas para la Prosperidad, esta recomendación debe traducirse en la creación de un espacio participativo en cada concesión, cada uno coordinado por la Gobernación de Antioquia y en las que es necesario contar con la participación del concesionario, la ANI y los gobiernos locales, además de otros actores que se valoren como estratégicos tales como organizaciones ciudadanas, agremiaciones económicas, entre otros. De esta manera se pueden discutir asuntos estratégicos desde el punto de vista territorial, mejorando la eficacia y pertinencia de los arreglos que se logren.
- Seguimiento a los procesos de reubicación de población: de la mano de las personerías locales, generará una línea de acompañamiento a la población con posibilidad de desplazamiento por las obras, para que el proceso sea lo menos traumático para ellos y los municipios y se les ofrezca la mejor opción para la sostenibilidad de sus modos de vida.

- **Protección de los derechos de comunidades étnicas**

La consulta previa es un derecho fundamental que tienen las comunidades étnicas de participar y decidir sobre la ejecución de proyectos de desarrollo que afecten sus territorios ancestrales. Este derecho ha sido reconocido en el Convenio 167 de la OIT y ratificado por el gobierno colombiano en la Ley 21 de 1991. Al respecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia SU 039 de 1997, definió una serie de condiciones que deben seguir los procesos de consulta previa con el fin de garantizar el respeto del derecho fundamental a la participación de las comunidades étnicas: conocimiento pleno de los proyectos, conocimiento de las afectaciones a sus modos de vida y la valoración libre y sin interferencias de las ventajas y desventajas del proyecto.

⁶ Especialmente los relacionados con: Prevención de las interrupciones en vías terciarias y caminos veredales; atención sobre ubicación de retornos, puentes peatonales, glorietas y otras conexiones con vías locales; prevención de la afectación de acueductos y bocatomas durante la construcción y de los acuíferos por disposición de escombros, extracción de material de playa y otros recursos y modificación de cauces de ríos. En este sentido es fundamental tener en cuenta los apéndices técnicos 8 y 9 de la ANI, en donde se desarrollan los temas de manejo social y ambiental de las concesiones.

Reconociendo los inconvenientes que estos procesos han tenido en otros emprendimientos de desarrollo y la manera en la que han afectado el equilibrio de los territorios étnicos, se recomienda a la Gobernación ejercer como garante para que dichos procesos se lleven de acuerdo con lo que disponen los tratados internacionales. Para ello, y de manera articulada con la Gerencia Indígena de Antioquia, la Organización Indígena de Antioquia y los gobiernos propios de las localidades, es preciso ejercer una veeduría permanente a los procesos de consulta previa que se adelanten en el marco del Proyecto Autopistas para la Prosperidad. Para ello se sugieren las siguientes líneas de acción:

- Brigadas de información y capacitación: tendrán como objetivo capacitar a las comunidades indígenas en dos vías. Primero, el reconocimiento del proyecto Autopistas para la Prosperidad y las implicaciones, positivas y negativas, que éste puede tener en sus territorios. Segundo, el conocimiento a profundidad de la consulta previa, su deber ser, sus alcances, sus protocolos y las oportunidades que ofrece a las comunidades étnicas. Para ello, las organizaciones convocadas deben considerar los usos y costumbres de estas comunidades y deben ser previas a cualquier intervención de los concesionarios para garantizar procesos horizontales en donde cada parte cuente con la información suficiente sobre el proyecto.
- Instancia multi-institucional de veeduría: tendrá como objetivo vigilar que el proceso de consulta previa se siga bajo los parámetros establecidos por los convenios internacionales y por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, de manera tal que se respeten los derechos de las comunidades étnicas y se garantice la idoneidad del proceso. Debe tener participación de la Gobernación, de la OIA y de los gobiernos locales involucrados y tendrá vigencia antes, durante y después del proceso, garantizando que en cada etapa se surtan los protocolos necesarios y se respeten los acuerdos pactados.

2.2. APROVECHAMIENTO DE LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS

Con miras a este aprovechamiento, será fundamental proporcionar información de calidad en torno a las posibles demandas y necesidades de los concesionarios, así como facilitar la relación con las entidades que lleven a la práctica el programa de gestión socio-ambiental, con el fin de identificar emprendimientos posibles, factibles y viables desde el punto de vista económico, los cuales se proyecten más allá de las obras de construcción de las vías (toda vez que estos son procesos de corto alcance temporal), en procura de su sostenibilidad.

Así, es necesario moderar las expectativas mediante la divulgación eficaz, eficiente y pertinente de información relacionada y desarrollar las figuras participativas y de interlocución con los concesionarios, a través de las herramientas contempladas en

los planes de gestión socio-ambiental, además de otras figuras de participación aplicables en el contexto nacional. Para ello será fundamental el acompañamiento y apoyo de las administraciones municipales y de la departamental, con el fin de generar propuestas de empleo (vinculación a la población de la zona que requiera y cumpla) e igualmente, previo acuerdo con la empresa concesionaria, identificar otros servicios básicos que puedan proveerse por medio de asociaciones locales.

Los elementos relevantes de este lineamiento son:

- **Aprovechamiento de diferentes tipos de demanda, identificando oportunidades de negocio y potenciales emprendimientos relacionados indirectamente con la construcción.**

Dado que durante el período de la construcción de la obra civil habrá un aumento de la demanda por bienes y servicios, debido en parte a alta probabilidad de afluencia de personas a los municipios por donde se construirán las Autopistas (muchas de las cuales pueden tener un nivel educativo alto como es el caso de los ingenieros de campo y administradores de la obra), se presentan oportunidades de negocios para los municipios para atender diferentes tipos de demandas. De modo que es deseable el apoyo a emprendimientos culturales, eco-turísticos, recreativos, del sector de alimentos, bebidas, transporte y comunicaciones, como oferta a quienes llegan vinculados a la obra y que pueden permanecer en relación con la atracción del municipio.

No obstante, se requiere que un ente particular, que podría ser la Secretaría de Productividad y Competitividad, apoye a los municipios en la tarea de identificación de esas posibilidades de negocio y establezca una serie de estímulos para aquellas personas o entidades que quieran desarrollar propuestas de negocios viables. Esto podría hacerse a través de concursos liderados por las alcaldías o gremios de diferentes sectores de la producción que tengan asiento en los municipios. En muchos casos, los municipios por sí solos no cuentan con las capacidades técnicas, físicas o financieras para asumir este reto de la identificación de oportunidades de negocio. Un buen mecanismo para lograrlo es por medio de una bolsa concursable que pueda seleccionar dos o tres propuestas para ser cofinanciadas y apoyadas técnicamente mediante las universidades con recién egresados, por ejemplo, para el acompañamiento y elaboración de los planes de negocios.

Un sector importante que puede verse beneficiado con la construcción de las Autopistas es el de los servicios personales. Aquí se requeriría mano de obra calificada en servicios de reparación, por ejemplo de maquinaria y vehículos. El rol que puede jugar el SENA en formación del recurso humano en estas áreas es crucial.

Esas posibilidades de negocio deberán estar relacionadas también con emprendimientos creativos. Por ejemplo, habría que explorar el área de emprendimientos culturales: ¿Cómo aumentar y mejorar la oferta de eventos culturales en el municipio tales como teatro, música, cine clubs y museos? En este sector particular de la cultura, un

aliado importante sería el Instituto de Cultura de Antioquia. Una vez se lograran identificar las mejores propuestas, se podría vincular a las universidades para el acompañamiento, a los proponentes, en la elaboración y ejecución de planes de negocios. Vale la pena señalar que una de las grandes preocupaciones en los municipios es la población de bachilleres que egresa anualmente del sistema educativo. A estos jóvenes hay que estimularlos para que encuentren las oportunidades que necesitan para aprovechar su potencial.

Otra área en la cual podría haber avances importantes en términos de negocios sería la del deporte y la recreación. Un ejemplo de esta actividad podría ser el desarrollo de una oferta eco-turística asociada a deportes extremos, senderismo y montañismo entre otros, dependiendo de las potencialidades de cada municipio. Tanto las actividades culturales como deportivas y recreativas tienen la virtud de crear encadenamientos y articulaciones con otros sectores, como el de alimentos y bebidas, transporte y comunicaciones. Es decir, las implicaciones de la construcción de las Autopistas y la mejora de las vías terciarias jugarían a favor del desarrollo de otras actividades que podrían tener muy buenos resultados en materia de desarrollo local y sobre todo para hacer sostenibles los beneficios de las inversiones en bienes públicos como la infraestructura.

En fin, se deben identificar cuáles servicios y productos a demandar por la empresa constructora de la vía pueden permanecer una vez finalizada la obra, y generar oportunidades de crédito y formación para estas iniciativas. Lo que se busca es atender la demanda que llega, usando el aprendizaje empresarial para nuevas apuestas de mercado con el funcionamiento de la vía. Para lo anterior, se requiere divulgación amplia de la información relacionada con las demandas de los concesionarios, identificación de perfiles de demanda, identificación de posibles emprendimientos, estudios particulares de las zonas, y un acompañamiento del Estado a las iniciativas de mercado que comienzan con la llegada de la construcción.

- **Aprovechamiento las asociaciones existentes y desarrollo institucional**

Además del fomento de los proyectos asociativos o cooperativos, como lineamiento institucional para reducir riesgos, costos e incertidumbre, se requiere además, un programa de asesoría para la formalización de la actividad productiva local. Debe tenerse en cuenta que las compras que realizan las concesiones requieren de la formalización de las unidades productivas y empresas en cuanto a existencia legal, registro mercantil, pago de impuestos, cobros con factura, pago de prestaciones sociales, etc. Sin el cumplimiento de estos requisitos no es posible que las demandas sean satisfechas por las empresas locales.

- **Formación para el trabajo según perfiles de demanda**

Es necesario contar con información por parte de los concesionarios sobre su demanda de servicios directa, y con su experiencia hacer un inventario de la mano de obra indirecta, para canalizar los procesos de formación. Formar a la población para los oficios, habilidades y competencias que demandará la obra y para actividades futuras

asociadas con dichos perfiles laborales, contribuye a aumentar el capital humano. Este es el caso de la formación para el trabajo en labores de construcción, las cuales podrían relacionarse hacia el futuro con las actividades de mantenimiento de las vías. Para lograr este objetivo se debe apoyar también la creación de cooperativas y asociaciones que se fortalezcan en la prestación de estos servicios.

Entidades como el SENA tienen un papel protagónico, no solamente en la formación de mano de obra para la construcción, sino para actividades que queden en el municipio para ser aprovechadas.

- **Fortalecimiento del clúster de la construcción.**

Un aspecto que es importante señalar, y que resulta trascendente para el desarrollo de la región, es el del fortalecimiento del clúster de la construcción. Con el proyecto de las Autopistas se puede consolidar un clúster fuerte de construcción que inclusive se pueda proyectar en el ámbito internacional, aprovechándose de las externalidades o posibles “derrames” que generarían las empresas constructoras en materia de capital humano, tecnología, innovaciones en nuevos productos y procesos, entre otros.

Si bien este tipo de proyectos como el de las Autopistas se caracterizan por tener economías de escala y requerimientos de gran capital y tecnología, también hay un potencial para la articulación de grandes, medianas y pequeñas empresas de todo el sector de la construcción que implica una cadena productiva de productores, comercializadores, constructores y clientes.

2.3. GESTIÓN TERRITORIAL PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS OPORTUNIDADES Y LA MITIGACIÓN DE LOS RIESGOS Y LAS PRESIONES DE LA CONSTRUCCIÓN DE LAS AUTOPISTAS

Liderazgo y acompañamiento del Departamento a los municipios y pobladores para revisar su ordenamiento territorial, identificar posibles afectaciones sobre zonas y recursos de provisión y regulación de sus actividades cotidianas y económicas, permitiendo así la participación oportuna de gobiernos municipales y pobladores en los diseños de obras y de la gestión social.

Los elementos relevantes de este lineamiento son:

- **Revisión de EOT, PBOT y POT**

Para la determinación de áreas de servicio propios de la vía, la delimitación de corredores suburbanos donde dichos usos puedan ser posibles, así como para la ubicación de parcelaciones de vivienda campestre. Esta labor deberá realizarse con un enfoque que supere los límites municipales en sus determinaciones y postulados, con el fin de realizar una gestión articulada entre localidades, que redunde en una más

eficiente gestión del desarrollo territorial, evitando de esta forma contradicciones entre herramientas de planeación de municipios vecinos, anulación cruzada de efectos esperados por falta de una verdadera visión territorial logrando impulsar las capacidades comparativas y competitivas de los territorios, con enfoque y alcance regional.

- **Fortalecimiento de la actualización catastral y prevención de la especulación**

La Gobernación deberá contar con una estrategia para actualizar la información de las bases catastrales de los municipios impactados en forma directa por las Autopistas; acción proactiva por parte de las administraciones municipales y departamental, para adelantar los procesos de contratación para actualizar las bases de datos prediales, (valores y jurídicas).

- **Seguimiento y acompañamiento de la negociación de predios, compra de fajas y manejo de predios remanentes**

Para los predios resultantes de los procesos de desagregación de las fajas requeridas para el desarrollo de las Autopistas y cuyas áreas resultantes no cuenten con las requeridas como las mínimas de acuerdo a la UAF local, deberán definirse políticas específicas ya sea para su adquisición por parte de la entidad ejecutora del proyecto (ANI) o para posibilitar su cambio de uso a uno que propicie reales posibilidades para su desarrollo. Lo anterior, deberá ir acorde con los lineamientos determinados con los planes de ordenamientos locales, los cuales indiscutiblemente deberán ser ajustados para considerar las nuevas realidades determinadas por el desarrollo de estos proyectos.

- **Actualización y revisión de áreas ambientales protegidas**

La Gobernación debe hacer acompañamiento a los concesionarios y la ciudadanía, en la identificación y acuerdos a los que se lleguen respecto a la intervención de territorios estratégicos, con el fin de salvaguardar los intereses colectivos y públicos.

3. LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA PARA EL MANEJO DE LAS IMPLICACIONES DE OPERACIÓN DE LAS AUTOPISTAS

Como ya fue señalado, el análisis de las implicaciones sobre las dimensiones analizadas del desarrollo territorial durante la operación de las Autopistas suscita el llamado a políticas de más largo aliento, con el fin de preparar las poblaciones y territorios a las transformaciones físico-espaciales generado por los nuevos patrones de accesibilidad. Aunque se trata de políticas de largo aliento que preparan los territorios y fortalecen sus capacidades, éstas deben comenzar a desarrollarse inmediatamente.

3.1. MANEJO DE LA AGLOMERACIÓN URBANA DE LA REGIÓN CENTRAL DE ANTIOQUIA

Preparar a los municipios que incrementarían significativamente los factores de concentración de tal manera que tengan la capacidad no solo técnica sino también administrativa para regular los procesos de crecimiento y desarrollo urbanístico, especialmente detallando las disposiciones normativas, estudiar la disponibilidad de suelos de expansión, implementar normas de desarrollo urbano restringido en las áreas suburbanas, principalmente en los corredores de movilidad supramunicipal y regional.

Los elementos relevantes de este lineamiento son:

- Equilibrar las situaciones que se desencadenen relacionadas con los incrementos en los factores de concentración y disminución en los factores de atractividad, de tal manera que los municipios aumenten la dotación de los servicios urbanos, así como lo niveles de complejidad de los mismos, de tal manera que los niveles de eficiencia de la red funcional sean más óptimos.
- Evaluar la localización de algunos servicios urbanos, especialmente sociales y públicos de mediana y alta complejidad en algunos de los nodos que disminuirían su influencia en la red en tanto factores de concentración y atractividad urbana, y valorar su re-localización en nodos que asumirían posiciones más estratégicas debido al incremento que sufrirían en los niveles de accesibilidad.

Tabla 1. Evaluación de localización de servicios urbanos en algunos de los nodos

Medellín	Ganaría dos posiciones respecto al ranking de concentración urbana pasando a la posición 14 y se mantendría como el principal centro atractor de la red funcional.
Bello	Escalaría una posición en cuanto a la concentración urbana (16) y se mantendría como el cuarto centro urbano de mayor atracción de la red funcional.
Itagüí	Se constituiría en el segundo centro urbano con mayor concentración urbana y se mantendría en la quinta posición en el ranking de atracción.
Envigado	No revestiría cambios en la etapa de operación, continuaría en la novena posición en cuanto a concentración y a la sexta en cuanto a atracción.
Rionegro	Se mantendría en el top cinco de concentración y atracción, escalando una posición en la primera situación (4) y manteniendo el tercer lugar en el otro índice.
Caldas	Disminuiría una posición en cuanto a la concentración urbana (23), manteniéndose entre los 30 lugares, situación muy similar en cuanto a la atracción.
Copacabana	Se mantendría en el primer lugar de concentración urbana y descendería dos posiciones (11) en atracción, saliendo del top diez.
La Estrella	Ascendería dos posiciones en concentración (11) y descendería dos en atracción (10).
La Ceja	Pierde un puesto en concentración (19) y tres en atracción (15).
Sabaneta	Se mantendría en la séptima posición tanto en concentración como atracción urbana.
Marinilla	Se mantendría en la sexta posición de concentración y perdería solo dos lugares en atracción (13).
Girardota	Bajaría un puesto en concentración (5) manteniéndose en el top cinco y descendería dos posiciones de atracción (12) saliendo del top diez.
Barbosa	Sufriría muy leves cambios en concentración y atracción, solo pierde una posición en cada caso: 13 y 14.
Amagá	Subiría un lugar en concentración entrando al top diez y descendería dos en atracción (21).
El Santuario	Se mantendría de octavo en cuanto a concentración urbana y perdería cuatro lugares en atracción (19).
Guarne	Mantendría posiciones muy similares. Muy alta concentración, perdiendo solo un lugar quedando de tercero y manteniéndose en una alta atracción, 17.
Donmatías	Descendería dos posiciones en concentración y tres en atracción, posicionándose de 34 en ambos casos.
El Retiro	Perdería solo un lugar en concentración (22) y perdería cuatro lugares de atracción (25).
San Vicente	Descendería dos posiciones en concentración (17) y significativamente bajaría en los factores de atracción de la posición 46 a la 55.
Angelópolis	Descendería solo un lugar en concentración (31) pero perdería más de 20 posiciones en los factores de atracción (71).
San Jerónimo	Incrementaría un poco sus niveles de concentración y de atracción, subiendo dos lugares en el primero (18) y uno en el segundo (23).
El Carmen de Viboral	Un leve incremento de posición en concentración del 23 al lugar 21, y se mantendría en la atracción (16).

3.2. MANEJO DE LA ESTRUCTURA DE LA SUBREGIONALIZACIÓN DE ANTIOQUIA

La operación de los nuevos proyectos impacta directamente la estructura de subregionalización imperante que obedece, en parte a determinaciones geográficas⁷; es por esto que las actuaciones de futuro demandan construir consensos (políticos, sociales, comunitarios) en torno a su recomposición, con el objeto de apropiar las nuevas ventajas de accesibilidad en provecho de la competitividad y desarrollo de las subregiones.

Los resultados obtenidos por los diferentes componentes brindan algunas luces para una nueva regionalización departamental, que parte de la actual y propone considerar aspectos de las dinámicas sociales.

- **Fortalecimiento de centros nodales regionales**

En esta dirección se identifican diez subregiones (sin incluir la central liderada por el Valle de Aburrá y la zona del Valle de San Nicolás en el oriente cercano), las cuales a pesar de ser nombradas de manera similar a las actuales, contienen ámbitos territoriales que en algo difieren con los actuales: región del Toyo, Occidental (o Cauca medio), Urabá, Atrato medio, Norte, Eje Ituango, Suroeste, Oriente, eje Magdalena Medio y Nordeste, y Bajo Cauca.

Con base en lo anterior, los lineamientos apuntan a fortalecer las distintas subregiones del Departamento, orientados a municipios fuertes, de localización estratégica, población urbana y capacidad funcional para prestar a los demás municipios que conforman la región, servicios que permitan trascender a etapas de eficiencia e innovación de desarrollo. En principio se identifican municipios de categoría funcional o jerarquía 4 y, que adicionalmente cuenten con red vial que facilite la conexión desde y hacia epicentros regionales. Es necesario también el desarrollo y consolidación de la red vial terciaria que favorezca la integración urbano-rural, especialmente en aquellas zonas con mejores condiciones agrológicas para la provisión agropecuaria.

- **Integración del sistema urbano a través del mejoramiento de vías secundarias**

El mejoramiento de tramos específicos de vías secundarias, deberá incluir mejoras en cuanto a las especificaciones de los alineamientos horizontal y vertical de vías, así como a mejorar la condición de la carpeta de rodadura (llevándola en los casos propuestos a pavimento o concreto en la cual no la tenga). Estas condiciones permitirán

⁷ El Departamento cuenta con una estructura funcional de 9 subregiones como arreglo institucional cuyo origen se fundamenta en elementos ordenadores, tales como: 1) Sistemas naturales como determinantes de primer orden que delimitan unidades espaciales por sus atributos fisiográficos; 2) Sistemas viales primarios, de escala nacional o subregional que cumplen funciones de articulación del territorio en tales escalas y que atraviesan el departamento en diferentes sentidos; 3) Distribución espacial de la población que en parte responde a la accesibilidad disponible y flujos migratorios relacionados con las oportunidades que la disponibilidad de recursos ofrece el territorio; 4) Patrones de colonización relacionados con los procesos de expansión de la frontera agrícola, el desarrollo de infraestructuras y la ampliación del mercado (especialmente el de suelo); 5) Adicionalmente las hegemonías políticas han contribuido a la delimitación subregional relacionada con el censo electoral y el mecanismo de asignación de recursos nacionales con base en censos de población.

incrementar las condiciones de accesibilidad entre cabeceras municipales así como la conformación de anillos regionales, que conducirá a mayor integración entre las mismas con el consecuente crecimiento de las áreas de servicio, funcionales y de mercado; así como la mejora en las condiciones de aglomeraciones urbanas alternativas y encadenamientos productivos al interior de la región.

- **Integración del sistema urbano-rural a través del mejoramiento de las condiciones de transitabilidad y densificación de vías terciarias**

Mediante esta estrategia se debe permitir aumentar el grado de permeabilidad de territorios con capacidades efectivas para el desarrollo de actividades agropecuarias y que en la actualidad no cuentan con unas adecuadas condiciones de densidad vial sobre ellos.

- **Incremento y mejoramiento de la capacidad funcional de municipios claves dentro del sistema urbano**

Dentro del análisis realizado, se han seleccionado una serie de municipios clave para el desarrollo regional, los cuales en algunos de los casos deberán ser fortalecidos en cuanto a su capacidad funcional con el objetivo de servir de centros para la prestación de servicios de escala mayor, a los municipios que se encuentran localizados en su entorno inmediato.

- **Consolidación de centros logísticos y multimodales**

Ambos equipamientos conducen a optimizar las economías de escala en favor de alcanzar mejoras en la productividad y competitividad regional o suprarregional. Los primeros deben estar localizados estratégicamente en regiones con alta productividad, con el objetivo de concentrar y proveer servicios complementarios necesarios para las actividades productivas que se asientan en sus inmediaciones. Los segundos corresponden a los que permiten la transferencia de la producción generada entre modos de transporte, lo cual tiene como objetivo optimizar y disminuir los costos de transporte de las mismas al aprovechar las ventajas que ofrece el modo fluvial y marítimo sobre el carretero; por tal motivo se localizan en puntos donde sea posible esta transferencia entre modos de transporte.

- **Esfuerzos subregionales**

Lineamientos específicos se concretarán a continuación en ámbitos territoriales, de tal manera que las distintas regiones puedan aprovechar las potenciales mejoras en la accesibilidad que conllevan las Autopistas. Así mismo, se incluyen lineamientos para regiones que en la actualidad se encuentran desarticuladas y, por no encontrarse en el campo de impacto directo de las obras, verán aún más reducidas sus posibilidades dentro del escalafón departamental.

<p>Sector de la región del Toyo</p>	<p>Esta subregión se encuentra comprendida entre los municipios de Santa Fe de Antioquia y Mutatá; específicamente en el corredor que incluye la Conexión Túnel del Toyo y parte de la Conexión Mar 2. Esta zona se encuentra ubicada entre dos de las más importantes aglomeraciones del Departamento: la región central y la de Urabá. Sin embargo, debido a las distancias a sus dos principales centros, a las dinámicas sociales y condiciones territoriales; se considera necesario articular sus municipios alrededor de un núcleo urbano fuerte diferente a Santa Fe de Antioquia.</p> <p>Adicionalmente, debe considerarse que la conexión del Túnel del Toyo es el que más tarde entrará en operación, debido a sus exigencias técnicas, por tal motivo se considera pertinente contar con un municipio que le brinde a su entorno la prestación de servicios que permitan trascender sus condiciones actuales de desarrollo. De acuerdo con el mayor perfil, capacidad funcional y desarrollo urbano, se considera que Frontino es el que mejores condiciones presenta para asumir un mayor desarrollo urbano y convertirse en un nodo de atracción para la subregión; ello en virtud de su actual capacidad funcional y en la buena disponibilidad de tierras para su expansión urbana y potencial para el desarrollo agropecuario.</p> <p>Para convertirse en un municipio motor del desarrollo regional, Frontino debe:</p> <p>Mejorar aún más su dotación de equipamientos para servicios institucionales que brinden una mayor eficiencia y capacidad de innovación a la región (educación intermedia y dotaciones de cobertura supramunicipal), prepararse para cubrir las necesidades de la población que pueda aglomerar e incluso rehabilitar su aeropuerto. Para lograr lo anterior debería incrementar su capacidad funcional hasta el nivel 3.</p> <p>Debe mejorar el circuito vial que lo conecta con la conexión Mar 2, específicamente con los municipios de Cañasgordas y Uramita. Ello implica mejorar sus condiciones de alineamiento horizontal, así como las condiciones de su carpeta de rodadura. Con ello aumentaría la accesibilidad hacia él desde los municipios de Dabeiba, Uramita, Cañasgordas, Giraldo y Peque.</p>
<p>Sector de la región de Occidente (Cauca medio)</p>	<p>En esta subregión, Santa Fe de Antioquia, debido a su jerarquía funcional 3, ejerce el papel de centro de relevo para varios de los municipios de la subregión.</p> <p>Esta región se encuentra estratégicamente ubicada en el cruce de los corredores que comunica a Urabá con el Valle de Aburrá y con el sur del país. En consecuencia, presenta un importante potencial para actividades de tipo logístico.</p> <p>Al analizar la situación de Santa Fe de Antioquia, se deduce que a pesar de contar con alta jerarquía funcional, ha orientado su vocación hacia el turismo (dada las calidades históricas y arquitectónicas de su casco histórico y su cercanía a la región central). Lo anterior, dando como resultado un acelerado proceso inmobiliario en su entorno suburbano que presiona las rentas del suelo reduciendo espacio para actividades agrícolas y pecuarias.</p> <p>En la subregión Anzá es el municipio con mayores cambios en su accesibilidad y posición frente al sistema regional; cuya topografía de ladera aladaña en la planicie del río Cauca, es posible desarrollar usos industriales y centros logísticos y de apoyo al transporte de carga como punto alternativo entre el puerto de Urabá-Medellín y La Pintada Santa Fe.</p>

<p>Sector de la región del Suroeste</p>	<p>Se propone fortalecer núcleos urbanos localizados en cada una de las cuencas de los ríos Penderisco, San Juan y Cartama. Para ello los municipios llamados a liderar el desarrollo a escala zonal son Urrao, Ciudad Bolívar y Jericó respectivamente.</p> <p>En el caso de Urrao, a pesar de su condición un tanto autárquica y de borde sobre la zona biodiversa del Chocó; presenta un potencial agrícola, pecuario y de servicios ambientales muy alto. Por la tanto, debe mantener su jerarquía funcional, a pesar de su poca interrelación con sus vecinos (a excepción de Betulia). Para este municipio se debe fomentar el desarrollo de vías terciarias exclusivamente en aquellas zonas que cuenten con capacidad agropecuaria.</p> <p>En la cuenca del Cartama, Jericó debido a su importante posición respecto a la variable movilidad; tiene una mayor capacidad de articulación y aglomeración con los demás municipios de la cuenca. Adicionalmente, su nivel de jerarquía 4, le permite participar activamente en la prestación de servicios subregionales a dichos municipios; por lo cual es recomendable fortalecer su capacidad funcional para convertirse en el núcleo clave para jalonar el desarrollo de la zona (para ello debería incrementarse su jerarquía funcional hasta el nivel 3). Adicionalmente, se debe actuar en mejorar las condiciones de la red vial local (secundaria y terciaria) que lo comunica con Támesis; con el objetivo de mejorar su accesibilidad respecto a los municipios más distantes: Támesis, Valparaíso y Caramanta.</p> <p>En esta zona es también importante potenciar la integración que se presenta con los municipios del nor-occidente de Caldas, gracias al mejoramiento de la vía que conecta los municipios de Caramanta y Supía.</p> <p>En la cuenca del San Juan, dos municipios presentan una jerarquía superior: Andes y Ciudad Bolívar (el primero como una mayor población que el segundo). Sin embargo, se considera pertinente afianzar la importancia estratégica de Ciudad Bolívar debido a su localización central en relación con los demás municipios de esta cuenca, así como por ser el punto de frontera sobre el eje que comunica a los departamentos de Antioquia y Chocó (escala supradepartamental). Cabe mencionar que esta vía es objeto de intervención y que contará con pavimento hasta Quibdó, situación que viene detonando la integración de nuevas zonas de producción y de mercado al ámbito nacional. Por lo anterior, es pertinente que Ciudad Bolívar alcance el tercer nivel de capacidad funcional. Adicionalmente, para este municipio también se debe mejorar sus condiciones de permeabilidad con el desarrollo de vías terciarias para aquellas zonas con mejores potenciales agropecuarios.</p> <p>Paralelamente, Andes debe continuar siendo el núcleo urbano de importancia del extremo sur del Departamento. En este orden de ideas debe servir como centro funcional complementario a los servicios que prestan Ciudad Bolívar y Jericó a los municipios localizados sobre las cuencas del San Juan y Cartama.</p>
<p>Sector de la región del Norte</p>	<p>Pese a que Yarumal cuenta con un nivel de capacidad funcional nivel 3 (en cierto modo subvalorada por las pobres relaciones que realiza con sus municipios vecinos), se plantea que conserve y repotencie su posición como centro funcional principal para los municipios que se articulan a su alrededor: Campamento, Angostura y Briceño (se considera pertinente consolidar oferta educativa del nivel técnico y superior). Este municipio tiene un importante potencial para conectarse con los municipios ubicados en la cuenca del Porce: los del Norte: Gómez Plata, Carolina y Guadalupe. Con el mejoramiento de la vía que conduce de la Herradura (Carolina) al municipio de Angostura; se refuerza el papel de Yarumal y se hace efectiva la integración de los municipios de la zona Norte.</p> <p>Adicionalmente, con el mejoramiento de la vía Anorí-Campamento, este primer municipio ubicado actualmente en la región del Nordeste, podrá gravitar aún más respecto a Yarumal (que hoy presentan importantes dinámicas desde Anorí a Yarumal).</p> <p>Por último, se resalta la importancia de continuar con un adecuado mantenimiento de la vía troncal occidental hacia el Norte, en especial del tramo Puerto Valdivia–Yarumal, afectada por condiciones adversas del tipo geológico.</p>

Sector de la región del eje Ituango	<p>Comprendida fundamentalmente por los municipios de Ituango y Toledo. Estos dos municipios no generan relaciones de importancia entre sí ni con el sistema urbano. Sin embargo, con la adecuación de la vía que conduce desde el corregimiento de Puerto Valdivia hasta la represa de Ituango, las dinámicas de estos municipios podrán variar significativamente y reconfigurar sus relaciones, hacia la región del Bajo Cauca (en especial con el municipio de Tarazá, en el caso de que este último logre consolidar una mejora en su capacidad funcional).</p> <p>En este eje, es previsible que con una comunicación posible entre los municipios de Ituango y Peque (a través de una vía secundaria que los conecte a través del sitio conocido como el Inglés), puedan reconfigurarse las relaciones entre estos municipios que se ubican en sobre las estribaciones del cañón del Río Cauca.</p>
Sector de la región del Urabá	<p>La apuesta fundamental es para que la región se comporte como un gran corredor urbano de segundo nivel (después del que conforman los municipios de los Valles de Aburrá y San Nicolás), con nodos complementarios entre sí: en especial Turbo, Apartadó-Carepa. Para ello, el eje debe contener vías adecuadas que comuniquen de manera expedita estos municipios, pero sin que los altos flujos urbanos que se presentarán se interfieran con los de escala nacional que fundamentalmente se dirigirán hacia el sistema portuario de la zona.</p> <p>La creación de zonas industriales y de centros logísticos y multimodales (puertos), debe ser la gran apuesta para el desarrollo de la región de Urabá. Mediante estos se podrán atraer importantes flujos desde el interior del país, gracias a los menores tiempos y por ende menores costos inherentes que se pueden lograr desde esta región en comparación con otros puertos más septentrionales en el caribe colombiano; lo cual redundará en una mayor competitividad del país y del departamento de Antioquia.</p> <p>Otro esfuerzo importante en la zona debe estar dirigido hacia el desarrollo de vías terciarias que posibiliten el acceso hacia las zonas productivas más desprovistas de las mismas.</p>
Sector de la región del Oriente	<p>El circuito de embalses busca articular los municipios que se encuentran sobre la cuenca del Porce con los del altiplano del oriente y los pone en función del recurso hídrico en términos recreativos y turísticos.</p> <p>Por su parte, Sonsón debe seguir siendo un referente funcional para los municipios que en la actualidad conforman la zona de páramo; en especial este municipio debe aumentar su cobertura en vías terciarias, para aprovechar las potencialidades agrícolas de su extenso territorio. Adicionalmente, se debe potenciar la relación Sonsón-Dorada, mediante el mejoramiento de la vía que circula por el municipio de Nariño; de esta manera se facilitará la salida alterna al Magdalena y articular zonas con alto potencial agrícola, pecuario y energético.</p>

<p>Sector del corredor Magdalena medio - Nordeste</p>	<p>Este corredor tendrá importantes cambios debido a la inducción de considerables flujos que del interior del país (a través de la Ruta del Sol y la conexión con las conexiones Magdalena 2 y Norte) tendrán como destino final los puertos del Caribe: en especial hacia el futuro Urabá, Golfo de Morrosquillo y Cartagena. A través de este corredor se redireccionará el flujo vehicular que en la actualidad discurre por la troncal occidental a través del altiplano del Norte</p> <p>Este corredor debería funcionar en condiciones similares al de Urabá, en el cual una serie de nodos se complementen en cuanto a los servicios que prestan a la red y a la misma región. Por una parte los municipios mineros por excelencia (Segovia y Remedios), seguirán derivando su importancia de este sector primario de la economía.</p> <p>Puerto Berrío cumpliría una importante función regional como centro multimodal de transferencia de carga que se moviliza por el río Magdalena: en especial para diferentes comodities (productos mineros derivados de la explotación de calizas, productos forestales, etc.) que sean producidos en la región o en regiones vecinas.</p> <p>Por su parte la zona del Nus: Maceo, San José del Nus; tiene un importante papel en la logística de los flujos que convergen procedentes del Valle de Aburrá y del interior del país con destino al caribe colombiano. Allí pueden concretarse usos de tipo industrial y logístico.</p> <p>Por su parte, Vegachí puede concentrar el centro agropecuario de la región, en el cual se concentren funciones que permitan trascender hacia la eficiencia e innovación agropecuaria.</p> <p>Para mejorar las posibilidades del desarrollo agropecuario de la zona, debe fomentarse la permeabilidad del territorio con potencialidades agrícolas por medio de vías terciarias.</p> <p>Para la integración regional se debe mejorar las condiciones de la vía que comunica al municipio de Amalfi con el sitio Playas la Clara (en inmediaciones de los municipios de Vegachí y Yalí).</p>
<p>Sector del triángulo del Bajo Cauca</p>	<p>Conformado por dos corredores los cuales cuentan con epicentro principal a Caucasia: el correspondiente a la conexión Norte, el cual le da continuidad al corredor Magdalena medio – Nordeste: compuesto por los municipios de El Bagre y Zaragoza; y el de la conexión de la actual troncal occidental: compuesto por los municipios de Cáceres, Tarazá y Valdivia (actualmente perteneciente a la subregión del Norte).</p> <p>Este sector a su vez se articula con la aglomeración nacional del eje sabanero conformada por áreas de servicio de Montería y Sincelejo.</p> <p>Aparte de su potencial aurífero, cuenta con un importante potencial pecuario y forestal. Su inmejorable localización de cara al ingreso al norte del país, sumado a la disponibilidad de tierras; le proporcionan al sector un importante potencial para el desarrollo agroindustrial de cara al comercio interior y exterior.</p> <p>Municipios como Caucasia y Nechí, deben contar con un mejoramiento en la densidad vial terciaria, mediante la cual se acceda a suelos con importantes potenciales para la producción agropecuaria.</p> <p>Respecto a la integración territorial, es importante mantener en un adecuado estado de operación, la vía Cáceres la Chilona; la cual permite una adecuada y eficiente comunicación entre los municipios que conforman el triángulo.</p>

3.3. APROVECHAMIENTO DE LOS ECOSISTEMAS Y POTENCIAL AMBIENTAL DE TERRITORIO

Mediante el mayor aprovechamiento de los cambios en la accesibilidad y la conectividad intra e interdepartamental generados por la operación de las Autopistas para la Prosperidad y teniendo en cuenta el estado de los ecosistemas presentes en el territorio, los potenciales existentes de acuerdo con las clases agrológicas presentes y los factores necesarios para un mejor uso del suelo, se podría dar el aumento de los rendimientos de producción y así convertir al sector agroalimentario en motor de desarrollo con equidad. Para ello, es preciso tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- En función de las vocaciones territoriales otorgadas por las clases agrológicas presentes en el territorio departamental, se deben generar estrategias para el cambio de usos en las áreas rurales municipales que conduzcan a un aprovechamiento más eficiente y productivo, con base en la definición de conflictos de usos del suelo ya identificados tanto en el ámbito departamental como nacional.
- Establecimiento de políticas que propendan de forma articulada y sistémica, por la protección de los ecosistemas estratégicos y la producción tanto del sector agroalimentario, como del agroforestal, en los territorios municipales que cuentan con áreas de protección declaradas, estrategias de conservación complementarias y las demás estrategias que tengan el mismo objetivo.
- Direccionamiento de estrategias de cobro predial con un enfoque productivo que beneficie el mejor aprovechamiento del potencial territorial, en lugar del enfoque rentista, que dadas las utilidades generadas por el sector inmobiliario siempre relegarán las actividades rurales a un segundo lugar, aunque éstas últimas presenten utilidades continuas en el tiempo y las primeras solo generen una utilidad mucho mayor tan solo una vez, además de la pérdida de productividad a la que conlleva la instauración de usos urbanos en suelos con clasificación rural.
- Determinación de estrategias que propendan por generar encadenamientos productivos agroindustriales en el suelo rural departamental, que permitan hacer más eficiente la explotación de los recursos naturales, posterior transformación y transporte a los centros de consumo y exportación.
- Establecimiento de equipamientos en lugares estratégicos en función de las aglomeraciones más importantes del departamento, en articulación con los diferentes proyectos de conectividad propuestos (reactivación de líneas férreas, navegabilidad del río Magdalena), que faciliten la comercialización de la producción agropecuaria y agroforestal, propendiendo por el favorecimiento de los agentes productores.

- Generación de estrategias que incentiven la inversión privada en proyectos agroindustriales, promoviendo la asociatividad de los agentes productores presentes en el territorio.
- Direccionamiento de estrategias que incentiven la asociatividad entre la producción de pequeños propietarios, que hagan más afectivo el aprovechamiento del potencial territorial, en articulación con los proyectos de producción agroindustrial.
- Establecimiento de incentivos dirigidos a la reconversión tecnológica del sector agroalimentario, que permitan hacer más eficientes las líneas de producción.
- Incentivar el mejor aprovechamiento del potencial territorial, mediante ampliación de áreas sembradas, como también el aumento de los rendimientos mediante la reconversión técnica, en los municipios con vocación para la producción que se encuentren más cercanos a las aglomeraciones del Departamento (centros de consumo).
- Fortalecimiento de las instituciones de los gobiernos locales y otras de carácter subregional que tengan competencia para impactar en las diferentes estructuras productivas del sector agroalimentario y agroforestal, en cuanto a financiación, asistencia técnica y acompañamiento a la producción.
- Estructuración de planes integrales de abastecimiento, en función de las aglomeraciones del sistema urbano-regional del departamento de Antioquia, haciendo uso de las herramientas de planeación estratégica mediante acciones de corto, mediano y largo plazo.
- Propiciar actividades diferentes a las agropecuarias en el suelo rural, que contribuyan a la conservación y mejora de las áreas de protección y estrategias complementarias.
- Establecer políticas que propendan por el control del costo de la tierra, mediante las estrategias de planificación municipal, subregional y departamental.
- Establecimiento de estrategias que permitan hacer uso de las áreas subutilizadas mediante la relocalización de agentes productivos (incentivos).

Partiendo de las acciones generales antes mencionadas para alcanzar la materialización de las oportunidades generadas por la operación de las Autopistas para la Prosperidad (traducidas en aumentos en el acercamiento a los diferentes centros de comercio y consumo gracias a la ampliación de las áreas de mercado, la inclusión de mayores áreas con posibilidades de explotación -usos agropecuarios y agroforestales-, el aumento del potencial productivo, a razón de los aumentos de accesibilidad y conectividad, que impactan en la disminución de tiempos y distancias de recorrido,

que tendrán como consecuencia la disminución de los costos de transporte, considerado uno de los mayores factores que inciden en la competitividad de las subregiones del Departamento), se proponen una serie de herramientas con las cuales las diferentes instituciones competentes en cada uno de los temas transversales que se tocan en este proyecto, podrían potenciar dichos beneficios mencionados y mitigar los impactos negativos que pueden generar dichos aumentos de accesibilidad.

- Establecimiento de métodos de cobro predial con enfoque productivo, que permitan incentivar la instauración de actividades económicas productivas, mediante cobros diferenciales de predial, propendiendo en todo momento por la asignación de usos acorde a las potencialidades territoriales otorgadas por las clases agrológicas presentes (armonizando las actividades de los sectores productivos agropecuario, agroforestal, minero energético, turístico e industrial).
- Estrategias que propendan por la migración de los sistemas de ganaderas extensivas a métodos de ganadería intensiva o semi-intensiva, sobre todo en zonas con alto potencial productivo agrícola, bajo los conceptos de eficiencia del uso del territorio, en coordinación con las autoridades ambientales competentes.
- Incorporar en los ejercicios de ordenamiento territorial los criterios, lineamientos e instrumentos que sean definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), en el marco de las funciones descritas en el Decreto Ley 4145 de 2011.
- Planeación integral de los territorios, haciendo uso de las herramientas que permiten compatibilizar los ejercicios de planeación territorial, mediante la conformación de los diferentes comités donde confluyen los actores estratégicos para el desarrollo regional que propendan por la planeación integral a escala intermedia, mediante la articulación de planes sectoriales y planes de ordenamiento territorial a esta escala.
- Fomentar la asociación mediante las diferentes herramientas de integración que presenta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011), con base en la identificación de sinergias para el desarrollo a las diferentes escalas propuestas por dicha ley.
- Articulación de las herramientas de planificación ambiental establecidos para la gestión integral de los recursos naturales, como los POMCAS; los cuales deberán tomarse como base para el desarrollo de los ejercicios de desarrollo territorial municipal, toda vez que la normatividad sobre la cual se apoya (decreto 1729 de 2002) constituye norma de superior jerarquía y determinante de los planes de ordenamiento territorial (Artículo 10. Ley 388 de 1997).

- Participar en los Consejos de Cuenca (reglamentados mediante el Decreto 1640 de 2012 y definidos en la Resolución 0509 de 2013) y promover en coordinación con la autoridad ambiental regional la articulación y armonización de los diferentes instrumentos dirigidos a garantizar un manejo integral del recurso hídrico.
- Promover y apoyar, en coordinación con las autoridades ambientales correspondientes, las estrategias de monitoreo y establecimiento para la conservación de los recursos naturales (áreas protegidas, áreas de especial importancia estratégica, estrategias de protección complementarias) que proveen servicios ecosistémicos de jerarquía regional, sobre los cuales se apoya el modelo de desarrollo territorial.
- Incorporación del Plan Departamental de Agua de Antioquia, como determinante del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.
- Direccionar mediante el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, la localización de infraestructura que potencie la eficiencia de las actividades productivas particulares de los territorios (centros logísticos, centros de almacenamiento, centros de frío, entre otros), como también los dirigidos al manejo integral de los residuos sólidos.

3.4. IMPULSO AL DESARROLLO PRODUCTIVO DEL DEPARTAMENTO

Antes de presentar los lineamientos de política que permitan aprovechar las condiciones favorables para el desarrollo productivo que brindarían las Autopistas, es importante hacer algunas precisiones sobre su alcance.

En primer lugar, los lineamientos de política de desarrollo productivo están dirigidos al fomento del potencial productivo de los territorios rurales, debido tanto a la situación de pobreza y “atraso” económico que presentan, como a la responsabilidad que le compete al Estado para pagar la deuda social que tiene con la población que reside en estos territorios. Es en estos territorios de Antioquia, donde habrá que concentrar los recursos para estimular el potencial económico mediante organizaciones productivas territoriales, cadenas de valor, clústers, sistemas productivos territoriales o redes de empresas que se traduzcan en aumento del ingreso per cápita y el desarrollo de áreas con potencial de mercado donde se generen externalidades de demanda.

En relación con la región central de Antioquia (Valle de Aburrá y municipios vecinos) que, como lo muestra el diagnóstico, se verá favorecida por las Autopistas de la Prosperidad, el potencial productivo que se ha fundamentado en la manufactura y los servicios se encuentra estrechamente relacionado con el alto potencial de mercado y, en consecuencia, con las economías de escala y de aglomeración y la capacidad de atracción de recursos del resto de subregiones de Antioquia y otros departamentos.

Cabe señalar que según los estudios de Mesquita (2013) y de Barrientos y Lotero (2011) el potencial exportador manufacturero de Antioquia, que se concentra en la región central, se favorecería significativamente con una caída de los costos de transporte al mejorarse la infraestructura vial⁸.

A estos beneficios habría que agregar los que han disfrutado las empresas localizadas en la región central por la mayor inversión de recursos públicos en capital humano e infraestructura física y social y la toma de decisiones de las administraciones municipales, particularmente, la de Medellín, para desarrollar clústers fundamentados en la innovación y sobre los cuales descansaría tanto el potencial económico como la competitividad.

En segundo lugar, las políticas para el desarrollo productivo han tenido un claro carácter sectorial, recayendo la responsabilidad sobre su orientación y diseño en el gobierno nacional. En un contexto institucional como el colombiano, los entes territoriales cumplen básicamente funciones de coordinación en sus jurisdicciones administrativas de la ejecución de los programas y proyectos ya definidos por el gobierno nacional. En este sentido, la administración departamental, si bien ha contado con algunos programas y proyectos propios, no ha tenido la suficiente autonomía para orientar los recursos para el desarrollo productivo. No obstante, con la ley para la distribución de regalías, el Departamento gana autonomía para asignar los recursos de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo, en los proyectos de ciencia y tecnología y de infraestructura social, especialmente, de capital humano.

En este nuevo contexto cobra sentido una política de desarrollo productivo y competitividad basada en la promoción del potencial económico mediante cadenas de valor con carácter territorial; es decir, considerando, las articulaciones y complementariedades entre los factores productivos -capital físico público y humano, conocimiento y tecnología-, la infraestructura productiva (acopio, procesamiento), el sistema institucional y de servicios de apoyo y la red de centros funcionales.

En tercer lugar, debido a la existencia de complementariedades se establecen relaciones entre las políticas para el desarrollo productivo, social, espacial e institucional. Al respecto, se presentan varios ejemplos. La educación cumple un doble papel como capacidad humana para el logro de oportunidades y como factor de la producción; la infraestructura vial puede considerarse como elemento de interacción espacial y del sistema urbano-regional como factor de capital físico que contribuye con la productividad. No obstante, se intentará precisar el carácter productivo de los lineamientos donde se presenten estos vínculos con otras dimensiones del desarrollo territorial.

Por último, como ya se mencionó los lineamientos tienen un carácter general. Su aplicación deberá tener en cuenta los escenarios tanto de política de desarrollo, valorados por los expertos en el ejercicio de prospectiva, como los espaciales asociados

⁸ Al respecto, las estimaciones de la elasticidad de las exportaciones a una caída de los costos de transporte o los fletes es alta. Para el estudio de Mesquita supera el 7% mientras para el de Barrientos y Lotero se encuentra en el rango de 3,5%-7%.

con la localización de los municipios en relación con el sistema territorial y la red funcional de centros. Ahora, la heterogeneidad y el carácter desequilibrado del desarrollo dificultan contar con una clasificación de los municipios antioqueños de acuerdo con su desarrollo territorial para ser objeto de un lineamiento específico. No obstante, se harán aproximaciones en este sentido.

Desde el enfoque del desarrollo económico territorial, se ha planteado que el potencial económico del territorio es un objetivo a alcanzar por los actores locales, mediante su movilización por los recursos, pero siempre y cuando cuenten con las complementariedades y sinergias factoriales, sectoriales y espaciales, arriba señaladas.

El potencial económico puede entenderse como la capacidad del territorio para emprender y sustentar procesos de transformación productiva con autonomía y crecimiento, movilizándolo el mayor volumen posible de recursos productivos disponibles: naturales, infraestructura, tecnológicos y conocimiento, institucionales y sociales (Pavía, 2004).

Con una política de desarrollo territorial se busca que a través de la valorización de los recursos del territorio, en uso y subutilizados u “ocultos” y del empoderamiento de los actores locales del proceso de desarrollo, el potencial sea “endogenizado” en función de la apropiación por los actores locales de los aumentos de la productividad y la competitividad. La deficiente calidad de la red vial departamental y de acceso a los centros de mercado, ha impedido aprovechar este potencial regional y el uso adecuado de los recursos naturales para el desarrollo económico y el bienestar social.

La preocupación por optimizar la nueva capacidad de transporte de las Autopistas para el desarrollo, particularmente de la periferia rural que ha sido la más afectada por la deficiente infraestructura vial (García, 2012, Villar y Ramírez, 2014) implica diseñar políticas y arreglos institucionales centrados en el aprovechamiento del potencial productivo para la transformación estructural. Esta preocupación ha sido expresada por expertos y por los actores en los talleres subregionales que se realizaron en este estudio, resaltándose, además, iniciativas y acciones locales que vienen desarrollándose en esta dirección⁹.

La nueva infraestructura vial debe ser vista como un “incentivo” o un medio para diversificar la producción y utilizar recursos del territorio aún sin explotar, para elevar la productividad lo que conduciría necesariamente a elevar la capacidad productiva de las distintas subregiones, especialmente rurales y, por esta vía, el desarrollo de áreas con potencial de mercado, donde se generen externalidades de demanda.

Se trata, pues, de convertir la inversión en las Autopistas en una oportunidad para generar sinergias, externalidades y complementariedades espaciales, económicas, sociales e institucionales con miras a incentivar la productividad y competitividad regional (Loteró, 2011), aprovechando el potencial económico para elevar el ingreso

9 Al respecto se resaltan las acciones que viene emprendiendo la Cámara de Comercio Medellín para Antioquia.

diversificando la producción, desarrollando áreas con potencial de mercado, estimulando el empleo de calidad e introduciendo innovaciones en productos. Es decir, se requiere estimular la transformación productiva de las subregiones, mediante un uso apropiado de los recursos potenciales existentes en los territorios rurales con el fin de aumentar la capacidad de producción y, por esta vía, darle una respuesta al aumento de capacidad de transporte de la población y las mercancías que generan las inversiones en las Autopistas.

Este es el camino a recorrer para utilizar la nueva capacidad instalada de las Autopistas en materia de transporte de carga y movilización de la población en el territorio departamental, así como para generar condiciones para el desarrollo de cadenas productivas subregionales, actualmente inexistentes en las zonas rurales de Antioquia (Alviar et al., 2012).

Los elementos relevantes de este lineamiento son:

- **Organizaciones productivas, infraestructura económica y servicios de apoyo**

Uno de los puntos más importantes, y que ya se ha venido impulsando desde las secretarías de Agricultura y desarrollo rural y de productividad y competitividad, tiene que ver con las organizaciones -cadenas productivas, clústers, sistemas productivos- de algunos bienes agrícolas como el cacao y el caucho, por ejemplo.

La política pública para aprovechar al máximo la nueva infraestructura vial, debe profundizar el desarrollo de aquellos sectores y productos para los cuales las condiciones de los suelos y el clima favorecen su producción. Adicionalmente, la política debe insistir en el fortalecimiento de las organizaciones productivas más allá del primer eslabón de la producción. Los eslabones de la transformación, comercialización y distribución así como la interacción con el sistema de servicios de apoyo deben articularse desde el punto de vista factorial, sectorial y espacialmente, para que se pueda hablar de verdaderos encadenamientos productivos. Las Autopistas de la Prosperidad facilitarán las condiciones para los distintos tipos de interacción y complementariedades.

La política de desarrollo productivo y competitividad de masa crítica donde se generen sinergias y externalidades de demanda, debe fundamentarse en aglomeraciones empresariales y organizaciones productivas. Detrás de ellas deben desarrollarse una serie de requerimientos de formación, desarrollo tecnológico, institucionales y de acceso a los centros de servicios.

El fomento de aglomeraciones empresariales basadas en la explotación y el aprovechamiento del potencial productivo, es el fundamento de una política de articulación entre sectores y actividades económicas, áreas rurales de producción y centros urbanos de mercado, aprovisionamiento de insumos y servicios y localización de infraestructura productiva, de actores económicos -productores y empresas- e institucionales (gremios, asociaciones, cámaras de comercio, corporaciones) y, por último, de cadenas de valor con los servicios de apoyo y de soporte especializado: formación para

el trabajo, marketing y estudios de mercado, desarrollo tecnológico e investigación, información, entre otros. Además, en las aglomeraciones empresariales, se articulan las políticas sectoriales, productivas, sociales y ambientales por niveles de gobierno con las iniciativas provenientes de los actores del territorio (CEPAL et al., 2005).

En primer lugar, adicional a la educación profesional y tecnológica, debe promoverse la formación especializada para optimizar el talento humano de la población, productores y productoras con experiencia y jóvenes con deseos de ser emprendedores vinculados con las actividades rurales: agropecuarias, forestales, agroindustriales y turísticas.

En ese sentido, la intervención del Estado debe concentrarse en garantizar a los actores de las cadenas el apoyo necesario para poder disponer de todos aquellos bienes públicos que son necesarios para su consolidación como estrategia para aumentar la productividad; concretamente, la inversión en ciencia y tecnología, infraestructura física y capacitación, evitando las tentaciones del proteccionismo y los subsidios directos en dinero a los participantes de los diferentes eslabones de la cadena. En otras palabras, la acción del Estado debe concentrarse en aquellos aspectos que generan externalidades positivas para los cuales no habría inversión privada.

En segundo lugar, deben estimularse las innovaciones y uso de tecnologías mediante investigación en el conjunto de la organización productiva y no solo en el eslabón agropecuario, es decir, en el conjunto de eslabones de la cadena de producción.

En tercer lugar, debe avanzarse hacia el desarrollo y consolidación de organizaciones públicas y sociales para la producción no solo por parte del Estado sino también de la sociedad civil representada en asociaciones de productores y comercializadores. Debe avanzarse hacia el fortalecimiento institucional mediante la promoción de una gobernanza para la producción que vaya más allá de la administración municipal y de programas puntuales e individuales de emprendimiento y apoyo productivo de las UMATAS, generalmente sin conexión entre sí o con el potencial productivo del territorio. La coordinación multiactor y multinivel¹⁰ es un mecanismo fundamental para el desarrollo de organizaciones productivas parcialmente presente o totalmente ausente en las políticas de organizaciones productivas rurales en Antioquia tal como ha quedado establecido en los estudios de Alviar et al (2012), Echeverri et al (2011), Lotero (2011).

En el caso del sector agropecuario, ha habido una serie de estrategias desde el Estado para promover el aumento de la productividad agrícola, pecuaria, forestal y acuícola con miras a lograr mayores niveles de competitividad. Podría decirse que a partir de la Ley 811 de 2003 se ha tratado de formalizar y hacer los arreglos institucionales pertinentes para que la estrategia de cadenas productivas se extienda a varios productos del sector. Sin embargo, en la práctica se ha observado que institucionalmente, es decir, desde el punto de vista de las reglas de juego, ha habido un desarrollo precario de las cadenas productivas, entre otras razones porque no se ha logrado una articulación de las políticas desde el nivel nacional hasta los niveles locales de decisión.

¹⁰ La coordinación multiactor es de carácter horizontal y se da a escala territorial entre actores públicos y privados o de la sociedad civil, por su parte, coordinación multinivel es de carácter vertical entre niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

En cuarto lugar, debe otorgársele un carácter territorial a las organizaciones productivas aprovechando el potencial y la multifuncionalidad de los recursos naturales así como el efecto de las Autopistas al aproximar centros funcionales entre sí y con las áreas rurales.

De un lado, la promoción y desarrollo de emprendimiento rurales además de enmarcarse en cadenas, clústers, sistemas productivos territoriales o redes de empresas, debe estar relacionado con el potencial económico del territorio que va más allá de la actividad agropecuaria. Al respecto, los recursos naturales tienen la propiedad de servir para el desarrollo de actividades agropecuarias, forestales, turísticas y servicios ambientales. Este es su carácter multifuncional que permite multiplicar los flujos de bienes, servicios e información en el territorio (Cf. Silva, 2010). Así, por ejemplo, la política de desarrollo territorial deberá tener en cuenta el criterio de optimización del uso conjunto de recursos y de sus articulaciones en función de la producción de bienes y servicios de distintos tipo y los actores locales, en tanto productores y empresas, e instituciones.

De otro lado, las aglomeraciones empresariales y organizaciones productivas territoriales, deben contemplar la interacción espacial que se intensificará con las Autopistas para fortalecer los eslabonamientos y los vínculos con la provisión de servicios de apoyo productivo: transporte, formación, tecnológicos, marketing, etc. Al reducirse los tiempos de desplazamiento de población y mercancías, caerán los costos de transporte y mejorará el acceso de la población y los productores a los centros de mercado y provisión de bienes públicos y servicios para la producción. Así mismo, con el aumento del volumen de producción y la reducción de las distancia, se crearán condiciones favorables para la localización de la infraestructura productiva con criterios estratégicos de mercado, lo cual contribuirá al fortalecimiento de los eslabones de las cadenas de valor.

El mejor acceso que generarán las Autopistas facilita la inversión en infraestructura para el apoyo productivo, así como la localización de empresas individuales pero también cooperativas en las zonas de mayor producción. La localización de estas empresas contribuirá al desarrollo de actividades inexistentes en este momento contribuyendo a eslabonar la cadena productiva y a generar efectos de arrastre hacia atrás y hacia adelante. Se trata de inversiones con economías de escala que reducen los costos en aprovisionamiento de insumos, pero también de procesos de acopio, transporte, transformación manufacturera y post-cosecha.

Debe contemplarse por ejemplo que, con las Autopistas, deberá desarrollarse el sector de logística actualmente atrasado y modernizarse el transporte de carga, elevando sus niveles de eficiencia. Esto implicará la reducción de costos de la comercialización, lo cual a su vez, deberá inducir al desarrollo de sistema de acopio, procesamiento y almacenamiento, impulsando así las cadenas especializadas de abastecimiento en las subregiones rurales con ventajas de localización respecto a los puertos y centros de consumo.

En la actualidad, se entiende que en la ruralidad se gestan y producen una serie de servicios ambientales que superan la producción de alimentos en modos tradicionales como lo agropecuario. En este sentido comprender las potencialidad de cada territorio es fundamental.

Se trata de involucrar el mejoramiento de las capacidades logísticas y de valorizar el paisaje rural de los municipios desde el momento de las obras, lo cual importa debido a que se espera el arribo de personas relacionadas con la construcción. Esta capacidad instalada permitiría más adelante sustentar los servicios ambientales.

Con relación a la preparación para cambios que dinamizarán las Autopistas, el tema del turismo se hace visible, por cuanto en algunos municipios que cuentan con atributos para la actividad se planteó la necesidad de acompañamiento en el tema, como alternativa económica generada por la mayor cercanía a Medellín, y en términos de las capacidades y potencialidades de cada municipio. Así, la vía Donmatías – Cauca-sia debería convertirse en una vía o ruta turística. Los municipios de las explotaciones mineras, tanto de oro como de carbón, plantean la consolidación del proyecto Museo y ruta del oro y del carbón, historia, trayectoria, tragedias, explotación correcta de las minas; municipios de riquezas paisajísticas plantean potenciar el ecoturismo; se plantea el turismo religioso con el Cristo de Zaragoza, el Padre Marianito en Angostura, la Madre Laura en Jericó y Dabeiba.

- **Acumulación de capital humano, tecnológico y público.**

Para potenciar el crecimiento del PIB regional de dos puntos adicionales por la puesta en operación de las Autopistas es necesario intensificar las acciones orientadas a la acumulación de capital humano. Particularmente, en el marco de organizaciones productivas territoriales debe continuarse con la política de fortalecimiento y acceso a la educación, la ciencia y la tecnología y, por supuesto, a la formación para el trabajo, pero con los objetivos puestos en la innovación.

Está suficientemente demostrado que el aumento de la productividad depende en gran medida de la capacidad innovadora de los agentes. Al mismo tiempo, que la capacidad innovadora está determinada por la educación, la ciencia y las maneras de aplicar las tecnologías. Las complementariedades entre estos dos factores son el fundamento de emprendimientos competitivos y sostenibles en el largo plazo, organizados en cadenas, clústers y sistemas productivos locales.

La intervención de la educación debe ser diferenciada de acuerdo con el potencial de mercado y la agrupación de municipios y zonas correspondientes. No tiene el mismo efecto sobre la productividad, el ofrecimiento de programas académicos de mediana y larga duración (tecnológica y profesional), en zonas de bajas dotaciones iniciales que en zonas que han logrado superar las condiciones iniciales adversas al desarrollo.

Veamos un ejemplo. En la región de Urabá, en el denominado eje bananero, el impacto que tiene la formación tecnológica y profesional es más importante que el que

tendría en la zona sur, por ejemplo en municipios como Vigía del Fuerte y Murindó. Para estos dos municipios el impacto sería mayor en actividades de investigación y servicios de extensión ejercida por grupos científicos de las universidades para avanzar en el conocimiento de esas localidades, acompañado de formación para el trabajo en áreas muy relacionadas con los recursos naturales y la biodiversidad los cuales constituyen su mayor dotación.

Para el grupo de municipios que se integren o articulen a la región central que no cuentan con condiciones apropiadas en materia de aptitud y calidad de suelos, por ejemplo, se deben diseñar programas de formación para el trabajo que permita su articulación laboral a actividades asociadas con las actividades agropecuarias y forestales. Dado que en condiciones naturales adversas para la productividad, es muy difícil que sobrevivan a la competencia que se generará con la caída de los costos de transporte para los productos agropecuarios provenientes de otras regiones del país y del exterior, es preciso enfatizar en facultar a esta población para desempeñar otras tareas asociadas el desarrollo rural o urbano.

Con las Autopistas se predicen cambios espaciales sustanciales al gravitar la actividad económica subregional alrededor de nuevos ejes o centros urbanos e integrar zonas de departamentos vecinos. Esto implicará que la estrategia de educación y formación para el trabajo deberá ajustarse a la “nueva” regionalización, adoptando mecanismos de coordinación institucional entre entidades públicas y privadas de educación superior y tecnológica y no formal. La configuración de redes para la provisión de educación donde participen las universidades con asiento tanto en Antioquia como de otros departamentos conjuntamente con el SENA se convertiría en un mecanismo para aprovechar la especialización y experiencia y complementar esfuerzos y recursos para desarrollar nuevos programas académicos donde se complemente la docencia, con la extensión y la investigación.

Al respecto, la menor distancia que separará al eje urbano de Urabá con Montería, facilitaría las relaciones entre las entidades públicas de educación para el desarrollo de programas conjuntos relacionados con el desarrollo de la agroindustria, el turismo, las actividades portuarias y la cadena de abastecimiento y logística.

Es de esperar un cambio similar en el Suroeste donde la zona conformada por Támesis, Jericó, Valparaíso y Tarso adquiriría ventajas de localización que no poseía al reducir su distancia respecto a Manizales y Pereira. Dada la escasez de recursos, sería necesario desarrollar mecanismos institucionales que permitan acuerdos entre entidades de educación superior y tecnológica para proveer formación para el trabajo a la población de esta zona, sin menoscabo de la educación que se imparte actualmente en Andes, en la que concurren varias instituciones, públicas y privadas.

Para los municipios más distantes de los mercados y los centros de servicios pertenecientes al conjunto heterogéneo de municipios con baja capacidad productiva, que a manera de un “archipiélago” se encuentran como islas dispersas en el territorio, debe diseñarse de acuerdo con su potencial y aptitud de suelos una política fundamentada

en la función de conservación como vocación de sus territorios. En este sentido, las zonas forestales de bosque natural seco y húmedo deben contar con políticas y acciones orientadas a educar y formar recursos para investigar y proteger los recursos de fauna y flora y del ciclo hidrológico, para mantener la regulación de caudales particularmente en zonas de alta precipitación.

En este estudio se han identificado más de 20 productos que de acuerdo con la aptitud del suelo poseerían ventajas comparativas en relación con los mercados tanto interno como externo. Alrededor de algunos de estos productos ya se vienen desarrollando investigaciones con fines de innovación por parte de universidades regionales con el apoyo de la gobernación con recursos de regalías. Así mismo, entidades como la Cámara de Comercio de Medellín viene diseñando con los actores subregionales estrategias basadas en organizaciones productivas tipo clúster, a partir de productos identificados con la participación de los productores.

La política de investigación para este conjunto de iniciativas debe continuarse en el marco de los cambios territoriales que generarían las Autopistas, especialmente en las zonas que, una vez entre en operación las nuevas vías, tengan el mejor acceso a los mercados y hayan avanzado en el desarrollo de los factores productivos. Se plantea la necesidad de llevar a la práctica una política selectiva y gradual de desarrollo productivo a medida que los territorios atrasados vayan superando las condiciones iniciales adversas y complementándose con el mejoramiento de capacidades humanas, institucionales y sociales y funcionales.

El país se embarcó en el programa de transformación productiva -PTP- para lo cual definió sectores que denominó de talla mundial y, asociados a estos, la estrategia de cadenas productivas y la de apertura exportadora. Hay dos productos que son importantes desde el punto de vista del desarrollo productivo agrícola sobre los cuales se viene avanzando en investigación con recursos de regalías y que vale la pena analizar: el cacao y el caucho.

Estos dos sectores han sido considerados como potenciales productos para llegar a ser de talla mundial. En primer lugar, se parte del supuesto según el cual Colombia tiene ventajas comparativas para la producción de cacao y caucho; es decir, el país cuenta con los suelos y las características climáticas y agronómicas para el cultivo de estos dos productos. Si esto es así, entonces las ventajas comparativas hay que transformarlas en ventajas competitivas y la única manera de lograrlo es elevar la productividad para llegar a competir con los países que registran los rendimientos más altos. De lo contrario, se estaría propiciando un escenario de ineficiencia que terminaría por afectar negativamente a los consumidores finales.

De otra parte, desde una perspectiva novedosa del desarrollo económico, aprovechando la mejora en la infraestructura vial, se contempla la extracción de productos no maderables del bosque. En Antioquia se ha avanzado en entender que los bosques, las montañas y los niveles de precipitación constituyen una buena parte del capital natural de la región. Sin embargo, solo se aprecia el aprovechamiento forestal

en términos de madera. Ya es hora de empezar a desarrollar, de manera racional y sostenible, todas las formas de capital que representan los productos no maderables. Hay bastante documentación sobre productos y servicios del bosque que se pueden agrupar en productos medicinales, industriales, ornamentales y de recreación. Varios de los municipios de Antioquia que no se conectarán directamente con las Autopistas tienen un gran potencial en este tipo de recursos. Su desarrollo dependerá de la intervención del estado en la provisión de una serie de bienes públicos que van desde la infraestructura física pasando por la educación, la ciencia y la tecnología hasta llegar al fortalecimiento institucional público y privado.

- **Aumento del capital público local mediante la construcción y mantenimiento de vías terciarias**

Durante el desarrollo del proyecto y en particular en el capítulo que aborda la etapa de funcionamiento de las Autopistas, se ha visto recurrentemente la importancia de avanzar en la construcción, mantenimiento y mejora de las vías terciarias. En la administración actual, el Departamento, ha avanzado mucho en las vías terciarias y tendrá que seguir haciéndolo. La experiencia de Vietnam es bastante exitosa en materia de ampliación de mercados rurales y mejora en la calidad de vida de la población.

Se sugiere diseñar un programa de construcción, recuperación y mantenimiento de las vías terciarias, en particular en aquellos municipios que están en el área de influencia directa de las Autopistas. Aprovechando la experiencia ganada en la construcción de la obra civil y el empleo no calificado o semi calificado de la población se podría incentivar, con programas de capacitación y estímulos a la constitución de formas asociativas, la articulación de las áreas de producción rurales con los principales mercados urbanos. El impacto que tienen las Autopistas en la dinámica del sector agropecuario debe potenciarse con una mejor red de conectividad entre veredas y corregimientos con las cabeceras urbanas para mejorar el proceso de comercialización de los productos agropecuarios. A la par que se desarrollan los grandes proyectos de infraestructura vial, es importante estimular la calidad de las vías terciarias que permitan reducir los costos del transporte y del tiempo hacia las zonas rurales con el ánimo de estimular la actividad económica pero también mejorando las condiciones de vida de los pobladores más rurales.

Las Autopistas acompañadas de mejoras sustanciales en la red vial terciaria podrían tener un impacto mucho mayor al intensificar la interacción espacial y conectarse más y mejor con los mercados rurales, generando incentivos a la producción y dinamizando el eslabón de la distribución en las cadenas productivas.

- **Formalización empresarial**

Para que la política de desarrollo productivo territorial tenga éxito, se debe emprender y liderar por parte de la Gobernación de Antioquia conjuntamente con las Cámaras de Comercio, un programa de formalización de las empresas y de la propiedad de la tierra, como activo productivo. Lograr el objetivo de formalización, garantiza para los

productores rurales y los empresarios, además de los derechos de propiedad, el acceso a los activos productivos, al crédito y a los programas sectoriales gubernamentales. Este es un lineamiento que se agregaría a la gobernanza de la producción en el territorio que contribuiría con el desarrollo institucional territorial.

- **Lineamientos diferenciados y los escenarios de política pública para el desarrollo productivo**

Con estos lineamientos, la política pública que se diseñe deberá diferenciar claramente los tipos de intervención sobre la base del potencial de mercado de las distintas agrupaciones de municipios. Es decir, aquellos que se integrarán a la región central del Valle de Aburrá por acercamiento a las Autopistas de aquellos que tenderán a mantenerse en el “archipiélago” de municipios caracterizados por la elevada dispersión, el pequeño tamaño de sus economías locales y el bajo nivel de ingreso. Algunos de estos municipios podrían beneficiarse de manera indirecta por las Autopistas pero de manera directa por otros proyectos de carácter regional como Hidroituango, parques educativos, puerto de Urabá y puerto sobre el Magdalena, entre otros.

Impulsar el desarrollo de actividades productivas en la zona central con los municipios que se acercarán en tiempo y distancia y que presentan potencial de mercado implica una diversidad de acciones que van desde la conformación de aglomeraciones de empresas o unidades productoras rurales hasta la selección de productos o actividades que tengan ventajas comparativas para la exportación. Habrá que desarrollar también actividades y servicios que estén conectados con las actividades del Valle de Aburrá, por ejemplo cadenas de servicios de logística y transporte e inclusive actividades asociadas con el sector turístico en la medida en que se desarrollen proyectos de segunda residencia.

Para ser efectivas las políticas no deben ser generales con cubrimiento de todas las unidades de producción, debiendo consultar las condiciones apropiadas de los productores en términos de calidad y aptitud de los suelos, mano de obra disponible, demanda, tecnologías e innovaciones disponibles.

Una clasificación aproximada de municipios puede obtenerse mediante la combinación de los clúster o áreas según el potencial de mercado y los escenarios de política calificados en el ejercicio de prospectiva.

De acuerdo con ambos criterios, la región central de Antioquia con alto potencial de mercado, estaría conformada por municipios y zonas que se encontrarían en los escenarios de factores básicos, intensificación de factores e innovación.

Medellín	Solo este municipio se encontraría en el “despegue” de la fase de innovación pero aún en el estadio intensificación y mejoramiento de la calidad de sus factores, especialmente capital humano y social.
El resto del Valle de Aburrá y la zona del Valle de San Nicolás (Rionegro, la Ceja, El Retiro, Carmen de Viboral	Se encontrarían en la fase de intensificación de factores pero con deficiencias en factores básicos.
Marinilla, Guarne, San Vicente, El Peñol, Guatapé, Cocorná, La Ceja, La Unión, Santuario y Concepción en el Oriente; Donmatías, Santa Rosa, Entreríos, San Pedro en el Norte cercano, Santa Fe, Sopetrán, San Jerónimo y Ebejico en el occidente cercano; Amagá, Titiribí, Venecia, Fredonia, Angelópolis, Santa Bárbara, Amenia, Montebello y Heliconia en el Suroeste y, por último, Santo Domingo en Nordeste.	Escenario de políticas orientadas al fortalecimiento de factores básicos y con condiciones para iniciar el “despegue” hacia la fase de intensificación de factores.
Granada y Alejandría en Oriente, Olaya y Anzá en Occidente, Tarso y La Pintada en Suroeste y Cisneros, Gómez Plata, San Roque y Giraldo en Nordeste	En un escenario con Autopistas se agregan al grupo de Escenario de políticas orientadas al fortalecimiento de factores básicos y con condiciones para iniciar el “despegue” hacia la fase de intensificación de factores. La aproximación de estos territorios al área de influencia de Medellín y el Valle de Aburrá, que históricamente han contado con bajas capacidades humanas, sociales e institucionales, productivas y empresariales, es una ventaja que habría que aprovechar para acelerar las inversiones en factores básicos.
Apartadó, Chigorodó, Turbo y Carepa en Urabá y de Caucasia en el Bajo Cauca.	Clústers o áreas de mercado de bajo nivel de desarrollo pero conformado por municipios que gravitan alrededor de los centros o nodos.
Arboletes, Necoclí, San Juan de Urabá y san Pedro de Urabá así como los de Cáceres, Nechí y Tarazá en Bajo Cauca, Peque en Occidente y Puerto Triunfo en Magdalena medio	Pese a la deficiente dotación en factores básicos del conjunto de las áreas, estos centros se encuentran próximos a infraestructura social, económica e institucional localizada en los centros de subregionales: aeropuerto, sedes regionales de universidades y de entidades del gobierno nacional y capacidad funcional aceptable. En este sentido, por pertenecer al área de influencia de los centros subregionales de Apartadó, Caucasia y Santa Fe de Antioquia.
El resto de municipios de Antioquia	Se encontraría en un escenario de política o estadio de desarrollo asociado a la acumulación de factores básicos.

En síntesis, los lineamientos de política dirigidos al desarrollo económico y a la competitividad se pueden agrupar en los siguientes aspectos:

Profundización de la estrategia de cadenas productivas: avanzar más allá del primer eslabón de la producción articulándolo con los de la transformación y comercialización (transporte) y con la red funcional de centros, con un objetivo de gana-gana entre eslabones. En particular y desde la política pública hay que incidir en las funciones de apoyo de las cadenas.

Desarrollo de una política de educación, ciencia, tecnología e innovación integral acompañada de formación para el trabajo pero conectada con las dotaciones de los territorios tanto para la región central como para la periferia y los municipios dispersos. El papel del sistema de educación superior de Antioquia es fundamental y la contribución del SENA es determinante para dinamizar los mercados laborales rurales. *Antioquia la más educada* ha sido bien importante para avanzar en este objetivo desde los niveles básicos de formación. Ahora habrá que avanzar en la educación superior, tecnológica y técnica; en la formación para el trabajo y en la investigación científica de impacto para la resolución de los problemas de la región.

Intensificar la construcción, mejora y mantenimiento de las vías terciarias para el fortalecimiento de los mercados locales rurales y la articulación con los centros y nodos funcionales de provisión de servicios de apoyo productivo e infraestructura económica, que pueden estar más asociados al consumo interno que a la misma oferta exportadora pero con claros beneficios para los pequeños productores, como lo enseña la experiencia reciente de Vietnam (Mu y Van de Walle, 2007).

Desde la Gobernación, se puede promover el **aumento de la productividad y competitividad de los municipios**. Puede pensarse en el acompañamiento para la construcción de esquemas de gobernanza y coordinación multinivel, creación de una “bolsa concursable” con recursos de regalías para que los actores locales y con la asesoría y apoyo de las universidades y instituciones tecnológicas y en el marco de organizaciones productivas, presenten proyectos para elevar el capital humano, social e institucional y tecnológico que contribuyan con la transformación productiva y social del territorio.

3.5. RESIGNIFICACIÓN Y REVALORIZACIÓN DE LA RURALIDAD A PARTIR DEL RECONOCIMIENTO DE MUNICIPIOS DE MENOR JERARQUÍA EN EL SISTEMA DE CIUDADES PERO FUNDAMENTALES PARA LA VIDA RURAL

Es hora de cambiar la mirada de lo rural desde el prejuicio metropolitano de las políticas de desarrollo urbano, que dejan a los pueblos y veredas en una “tierra de nadie” y construir puentes entre lo urbano y lo rural, fortaleciendo la categoría de ciudad urbano-rural como iniciativa que fomente el desarrollo territorial en beneficio no solo la

población urbana sino también los sectores rurales aledaños. Ello significa valorar el rol que cumplen los municipios con un gradiente de ruralidad en transición urbana, por la vinculación de lo rural con lo urbano, por la funcionalidad al servicio de las poblaciones rurales, por el desarrollo y las dinámicas de lo rural y por las oportunidades y condiciones de vida de sus habitantes. Significa, como lo plantea el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp): “fortalecer las relaciones urbanas de los municipios como eslabones clave de las interacciones sociales que influyen o determinan el acceso a los mercados más allá de la vecindad, a los servicios, a las redes políticas y sociales amplias, a nuevas influencias culturales e ideas, a la diversidad social y al resto del mundo más allá de los límites tradicionales de las sociedades agrarias”¹¹.

En ese sentido, es necesario el fortalecimiento de una política de desarrollo rural departamental con el objeto de aprovechar las nuevas oportunidades que generen las Autopistas, “inscrita en las estrategias y políticas de largo plazo del desarrollo rural integral y seguridad alimentaria nacional y sus relaciones con la política macroeconómica y de las relaciones de éste con las políticas de desarrollo urbano”¹², que incluya tanto al pequeño y mediano productor como a la consolidación de encadenamientos empresariales en torno a una cultura asociativa, solidaria y de valor compartido, reconociendo las asimetrías entre los diferentes actores.

Así es prioridad potenciar las capacidades de los productores rurales por medio de capacitación, acompañamiento y promoción de la producción, el mercadeo y el turismo. Es necesario reconocer el potencial en una economía rural megadiversa articulada a dinámicas del sistema urbano-regional que va más allá de la priorización de rubros con oportunidades en mercados externos en un marco de creciente competencia internacional.

Como ya se dijo, cobra importancia la proyección de la integración a nivel regional, aprovechando e integrando las vocaciones y potencialidades de cada municipio a economías de escala, fortaleciendo la complementariedad y consolidación de redes, activando los intercambios e interacciones productivas, culturales, deportivas, como aglutinadores de la población. En ese sentido la implementación de la figuras como puerto seco y zona franca (Santa Rosa de Osos, Urabá, Suroeste, Occidente) fortalecerán la integración regional desde la vocación agropecuaria e industrial.

La política de desarrollo rural departamental ha de estar ligada de los actores y las instituciones que la implementan y ser ejecutadas desde el propio territorio. En este sentido ha de situarse en la promoción de dinámicas de gobernanza a nivel territorial y generar proyectos de largo plazo para cada subregión en particular.

El mejoramiento de la conectividad rural a través del mantenimiento de la red terciaria y las nuevas conexiones con las autopistas y el mejoramiento de las carreteras interveredales e intermunicipales para ser complementarias a la cuarta generación de infraestructura en el país, se presenta como condición fundamental para potenciar

11 Disponible en: <http://rimisp.org/noticia/las-ciudades-en-la-transformacion-rural/>. Consultado el 9 de agosto de 2015.

12 Absalon Machado 2014. Foro internacional sobre agricultura familiar. Medellín

las capacidades, mejorar los ingresos y el acceso a servicios de los habitantes en las zonas rurales. Sobre las vías terciarias, será importante tener en cuenta las nuevas conectividades que generarán las autopistas como es el caso de la importancia que cobraría la vía hacia Puente Gabino, conexión con Puerto Berrío, para algunos municipios de las subregiones Norte y Nordeste. Como garantía de todo ello se propone el establecimiento de planes municipales y departamental para la articulación e interconexión interveredal e intermunicipales y mejoramiento de niveles de servicio y especificaciones técnicas de las vías terciarias.

3.6. IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL INTERMEDIA, QUE SUPERE LOS LÍMITES POLÍTICOS, ADMINISTRATIVOS Y GEOGRÁFICOS DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y SECTORIAL

Es preciso identificar regiones emergentes dentro del departamento de Antioquia (y con áreas de departamento vecinos), con el fin de formular directrices y orientaciones para el ordenamiento de dichas unidades espaciales emergentes, así como de la totalidad del Departamento (Plan de Ordenamiento Departamental), en concordancia con los potenciales y limitantes económicos, bio-físicos, político-administrativos, sociales y culturales de los territorios involucrados, y en necesaria articulación con el cumplimiento de objetivos de desarrollo públicamente concertados.

La planeación territorial en Colombia ha volcado sus mayores énfasis en el ejercicio de la administración del uso del suelo por parte de los municipios, y en la generación de lineamientos generales y sectoriales por parte del gobierno nacional, relegando a la escala intermedia de la planeación a un ámbito poco definido y efectivo, en donde el rol y alcance de las gobernaciones se ha centrado en el acompañamiento y asesoría a los gobiernos locales, en detrimento de sus otras funciones de ley en torno al ordenamiento territorial.

Dicho problema se enfrenta contra procesos de desarrollo territorial desigual, aislamiento de amplias zonas geográficas, concentración espacial de pobreza, concentración espacial de conflictos y violencias, concentración espacial de riqueza y oportunidades; se enfrenta además con procesos de conurbación descontrolados, depredación y deterioro ambiental, entre otros, que obligan a cuestionar el actual arreglo político-institucional en torno a la administración y gestión del espacio, y sus dinámicas tanto antrópicas como ambientales.

Efectivamente estos fenómenos han reventado los límites y capacidad de acción municipales, e incluso departamentales, por lo que se hace necesario volver sobre las prescripciones y herramientas dispuestas dentro de la normatividad nacional, con el fin de potenciar la labor del ordenamiento territorial a escala intermedia, en donde las gobernaciones tienen la posibilidad de fungir como actores principales en procura de

revertir afectaciones y desequilibrios territoriales, derivados de la extrema especificidad o generalidad de la planeación territorial tal como se ha desarrollado hasta ahora.

En este sentido la Constitución Política de Colombia de 1991, en su artículo 288 dispone: “La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

De otro lado, en el artículo 298 determina:

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.

Lo anterior establece un marco de necesaria articulación entre entes y niveles territoriales, sin menoscabo de la autonomía político-administrativa consagrada por la política de descentralización nacional. Dicho aspecto de articulación, en el ámbito del ordenamiento territorial, es precisado y desarrollado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT, ley 1454 de 2011), que distribuye las competencias correspondientes a la nación, el departamento y los municipios, asignándole a los departamentos según su artículo 29:

- a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
- b) Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que faciliten el desarrollo de su territorio.
- c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
- d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
- e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la

adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un área metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

Se advierte que el campo de acción de los departamentos se concentra en la ordenación de los aspectos estructurantes del territorio, sin jurisdicción sobre la disposición de usos específicos del suelo, lo que corresponde a una reglamentación facultativa de los municipios. Dicho marco normativo abre un importante ámbito de acción para el departamento y la planeación territorial intermedia, toda vez que inspirada en el principio de regionalización de la LOOT, ésta dispone de múltiples herramientas para su desarrollo, además de otras normas que fomentan la agremiación de entidades territoriales como la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013), y la Ley 614 de 2000 sobre los Comités de Integración Territorial.

En este sentido el Compes 3819 sobre la Política nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia, respecto de su “eje de Coordinación y Gobernanza” dispone:

Para alcanzar el objetivo relacionado con este eje se propone impulsar el trabajo asociado entre la Nación y las entidades territoriales, y entre entidades territoriales, con acciones como: el fortalecimiento de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la identificación y estructuración de proyectos estratégicos regionales financiados a través de mecanismos como el SGR, APP o Contratos Plan, el fortalecimiento de esquemas de asociación supramunicipal y, la articulación del Programa de Ciudades Emergentes y Sostenibles y Diamante Caribe, dentro de las estrategias sectoriales y territorial del Plan Nacional de Desarrollo.

El campo normativo presentado configura una entrada en procura de la cooperación convergente alrededor de propósitos de desarrollo comunes, que le apunten a los asuntos estratégicos del departamento, relacionados con la consolidación de un crecimiento económico dinámico y sostenido, la reducción de las inequidades y la disminución de los desequilibrios en el desarrollo.

La construcción y desarrollo de un macro proyecto de infraestructuras de movilidad, como las Autopistas para la Prosperidad, conforma una oportunidad a la vez que un riesgo en esta dirección, ya que inevitablemente reconfigurará la estructura urbano-regional de Antioquia, lo cual abre la posibilidad actual de romper los esquemas fragmentadores del ordenamiento territorial, por medio del desarrollo de la normativa asociada y aprovechando el impulso transformador de dicho proyecto. Sin embargo,

sin una intervención de política pública encabezada por la gobernación, llevará a la confirmación y asentamiento de los desequilibrios territoriales actuales.

Una política pública al respecto tendría que considerar un sistema de monitoreo de la red urbana regional y sus redes funcionales identificadas, considerando los nuevos tiempos de desplazamiento, la relación entre la distribución espacial de los centros y sus satélites (red urbana funcional), su talla poblacional (concentración/dispersión) y el grado de especialización económica; con esto no sólo se determina el grado de madurez y autonomía de dichas redes, sino que además permite tomar acciones contundentes relacionadas con la cobertura de servicios y equipamientos urbanos, déficit y eventual localización de nuevas viviendas, conectividad y accesibilidad, y movilidad poblacional.

En este sentido, es necesario contrastar los resultados de este tipo de modelación con las iniciativas regionales en materia de productividad y competitividad, la agenda adoptada en términos de clústeres y las recomendaciones que en materia ambiental se hayan aprobado en el ámbito departamental. Instrumentos elementales para contrastar estos resultados son: LOTA fase I (Mapa de usos preferentes), LOTA fase II (Análisis de conflictos en materia de usos, predominantemente de carácter ambiental) y los resultados de la presente investigación.

La reestructuración de la red urbano-regional debe ir acompañada, oportunamente, de medidas de ordenamiento supramunicipal, las cuales reconozcan las unidades espaciales emergentes que superen la estructura político administrativa. Una propuesta esencial de sus jurisdicciones y competencias, así como la reconfiguración de las denominadas subregiones bajo criterios ecológicos y de “Paisaje Cultural y/o productivo”, deben hacer parte del marco de políticas públicas que anticipen los efectos de las Autopistas para la Prosperidad.

A partir de los resultados de esta investigación, y bajo criterios funcionales, se empiezan a identificar municipios clave, los cuales pueden fungir como puntos de servicios que equilibren la red urbano-regional en el escenario de funcionamiento de las nuevas vías. Estos son:

Tabla 2. Municipios clave como puntos de servicios en la red urbano-regional

Caucasia	Como principal centro en lo que actualmente se denomina Bajo Cauca y que a su vez tiende fuertes relaciones con Montería como principal centro urbano.
Chigorodó, Carepa y Apartadó	El eje que dibuja una continuidad territorial a partir de las dinámicas de movilidad y que de igual manera al caso anterior tiende a relacionarse con Montería.
Puerto Berrío	Como centro de importancia en el Magdalena y parte del nordeste antioqueño, con tendencia a relacionarse con Bucaramanga como principal centro urbano.

Segovia y Remedios	Esta potencial aglomeración como centro urbano con posibilidades para ganar peso territorial desde lo funcional y con un extenso territorio (actual zona minera del Departamento con problemas de aislamiento) al cual podría servir, pudiendo servir como centro de equilibrio entre Cauca y Puerto Berrío.
Yarumal	Como centro principal de las dinámicas del Norte de Antioquia, y Santa Rosa de Osos en el caso de los municipios del altiplano del Norte más cercanos al Valle de Aburrá, quien se configura como el centro de mayor importancia y atracción.
Andes y Amagá	Cumplen con estas mismas funciones para toda la actual zona del Suroeste antioqueño.
Santa Fe de Antioquia	Conserva su primacía en el contexto de los municipios al occidente del Departamento, y por causa de la mejora en la accesibilidad continúa estrechando sus relaciones con el Valle de Aburrá.
Rionegro, la Ceja y Marinilla	A partir del acelerado proceso de urbanización del Valle de San Nicolás, se configura como una aglomeración que sirve a la totalidad de los municipios al oriente de Antioquia.
Barbosa y Caldas	Será importante fortalecer sus capacidades funcionales como puntos de entrada y salida que pueden regular las presiones sobre el área metropolitana.

Fuente: elaboración propia.

En general se apunta con estas precisiones a una política que busca el equilibrio territorial del Departamento, disminuyendo la dependencia y carga excesiva del Valle de Aburrá, especialmente en el contexto de una ampliación de lo que se ha denominado “área central de Antioquia”, que no es otra cosa que el territorio que establece fuertes dependencias y del cual dependen Medellín y sus municipios vecinos.

3.7. INVERSIÓN EN LA JUVENTUD DE ANTIOQUIA. LA OPORTUNIDAD DE APROVECHAR LA VENTANA DE OPORTUNIDADES DEMOGRÁFICA (O BONO DEMOGRÁFICO) PARA LA COMPETITIVIDAD TERRITORIAL

El llamado bono demográfico es un concepto que se aplica a una mayor participación proporcional de la población en las edades productivas (entre 15 y 59 años) en relación con la población mayor de 60 años y que surge de la acelerada reducción de la fecundidad, que va reduciendo la participación del primer gran grupo de edad poblacional, es decir, los menores de 15 años y sin que haya aumentado de la misma manera la población mayor de 60 años, que tendrá que ser sostenida en los sistemas pensionales, especialmente.

Según las estimaciones de la ONU, el periodo más favorable del bono demográfico para Colombia (la relación de dependencia por debajo de 2/3) habría comenzado en 1999 y se extendería aproximadamente hasta 2043. Por otra parte, tomando las

relaciones de dependencia que arrojan las proyecciones del DANE y las ENDS, el periodo de bono demográfico para el país terminaría en 2035, es decir, se acortaría en 8 años¹³.

Los elementos relevantes de esta política son:

- **La educación calificada es la principal estrategia para el aprovechamiento del bono demográfico**

Durante el tiempo en que transcurre el bono demográfico, que deben ser varias décadas mientras transcurren las cohortes respectivas, la relación de dependencia entre la población económicamente activa y la población inactiva llega a tener valores relativamente bajos, que representan una oportunidad para la dinámica económica y social.

La afectación en la estructura por edades de la población genera demandas adicionales por educación superior, que son las que efectivamente permitirán el aprovechamiento del bono demográfico. Según la fuente de información que se utilice, el momento del inicio del descenso en valores absolutos de la población joven cambia, pero puede afirmarse que en el departamento de Antioquia el hecho ya se ha iniciado. Esto libera presiones sobre la cobertura del sistema educativo, dejando paso a las inversiones en mejora de la calidad.

Se requieren también de programas en mejoramiento de calidad educativa que no dan esperanzas, si se quiere aprovechar el tiempo que queda de bono. Esto implica no solamente educación para el empleo sino en general para la productividad del país, y sobre todo la generación de desarrollo integral que implica otros frentes de pertinencia educativa.

Según la CEPAL, en algunos países de América Latina se presenta el fenómeno de devaluación académica, relacionada con el hecho de que la formación no garantiza mejores empleos ni mejores ingresos, generando una especie de desmotivación en los jóvenes por el estudio y la capacitación. La educación debe ser más amplia que la formación para el empleo, considerando ampliar el panorama a una formación para la productividad con competitividad, donde los emprendimientos, la innovación: agregación de valor + capacidad de comercialización, genere un mayor capital humano en el departamento que esté pensando en mercados globales. Esto implica entonces la formación en idiomas, mercadeo y administración; pero, sobre todo en las ciencias básicas relacionadas con la capacidad de agregar valor. Implica abrir y fortalecer frentes de formación que superen los de formación para el empleo en respuesta a las demandas del medio y la vocación territorial exclusivamente.

¹³ Preparación para la futura carga pensional: En este momento tenemos un reto a futuro, pues la franja de pensionados en unas décadas será mayor. La calidad del empleo, la estabilidad y su formalidad, son las claves para que el recurso humano hoy pueda proveer los ahorros necesarios para atender las demandas de los adultos mayores; no solamente su propia previsión, sino la de los grupos de población que ya han empezado a engrosar la parte superior de la pirámide poblacional. Por otro lado, esta realidad también puede ser aprovechada, pues representa una demanda en servicios y cuidado para esta porción de la población que es una nueva fuente de oportunidades para los jóvenes.

- **Formación para el manejo responsable de lo público**

La formación para los jóvenes debe considerar que son ellos el relevo de los liderazgos sociales y políticos en los municipios del Departamento, serán ellos quienes, principalmente en los municipios tendrán la responsabilidad de guiar la transformación, estancamiento, o retroceso frente a los retos que trae la globalización y las nuevas maneras de relacionamiento social. Es fundamental entonces la formación en lo público, la ética y en general con aquellos asuntos que impliquen el liderazgo que el departamento y sus municipios requieren.

En gran medida, el Departamento ha avanzado en estos tres frentes de formación, el actual programa de gobierno y normas como la Ordenanza 25 de 2009 son importantes instrumentos de protección de los jóvenes, el establecimiento y fortalecimiento de redes en los municipios apunta en esta dirección. Lo importante aquí es, además de continuarlas y fortalecerlas, hacer más consciente y explícito la intencionalidad de las políticas relacionadas con el aprovechamiento de un momento único, excepcional e irreplicable en nuestra sociedad. Una oportunidad que no se puede desperdiciar.

- **Empleo formal y moderno para los jóvenes**

Colombia posee la ventaja de tener una buena porción de bono demográfico hacia adelante (31 años según las proyecciones de la ONU y 23 años según las del DANE) y, por lo tanto, se dispondría del tiempo suficiente para materializar este dividendo mediante la adopción de políticas económicas, fundamentalmente las encaminadas a ampliar las oportunidades de acceso a empleos productivos para la gran masa de trabajadores de que dispone en la actualidad. EN este sentido, es necesario realizar considerables inversiones en capital humano, principalmente en los jóvenes, y reducir la inseguridad, la precariedad y la informalidad típicas del mercado laboral (CEPAL, 2008).

Es urgente la calificación de los empleos, desde las condiciones y los ingresos; pero también desde una generación de empleos modernos que aprovechen la población joven existente para la adopción de estas nuevas tecnologías y de maneras de hacer insertas en esquemas globales y de intercambios culturales.

Es necesaria, además de la construcción de alianzas con el sector productivo para responder a sus demandas de empleados, aprovechar estas alianzas para patrocinios que aporten a los emprendimientos competitivos (no de subsistencia) y de alta expectativa en innovación para que los jóvenes se inserten en nuevas dinámicas productivas.

El reto de estas políticas hacen referencia a un empleo rural y una productividad rural moderna, que permita un salto cualitativo en las condiciones vida de los jóvenes frente a sus padres a quienes han visto sufrir la consecuencia de las amplias brechas entre lo rural y lo urbano y que de alguna manera desestimula su permanencia en el campo y los trabajos asociados a lo rural.

BIBLIOGRAFÍA

- Alviar, M., Londoño, C. (2012). La institucionalidad de 10 cadenas productivas en Antioquia. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Barrientos, J., Lotero, J. (2011). Evolución y determinantes de las exportaciones industriales regionales: evidencia empírica para Colombia: 1977-2002. Cuadernos de Economía. 30. (54)
- Congreso de Colombia. Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.
- Mesquita Morerira, M. (2013). Muy lejos para exportar. Los costos internos de transporte y las disparidades en las exportaciones regionales en América Latina y el Caribe. Mauricio Mesquita Moreira, Juan Blyde, Christina Volpe, Danielken Molina (Ed) Washington: BID.
- Rondinelli, D. (1988). Método aplicado de análisis regional. La dimensión espacial de la política de desarrollo. Medellín: Tercer mundo editores.
- Villar, L., Ramírez, J. M. (2014). Infraestructura regional y pobreza rural. Working paper. (61). Bogotá: Fedesarrollo.

CIBERGRAFÍA

Aguilar, A. G., Vázquez, M. I. (Agosto de 2000). Crecimiento urbano y especialización económica en México. Una caracterización regional de las funciones dominantes. Investigaciones geográficas. (42). México. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-46112000000200007&script=sci_arttext.

Banco de la República. Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>.

Massiris Cabeza, A. Ordenamiento Territorial y Procesos De Construcción Regional. Recuperado de: <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/masir/1.htm>
Ordenamiento territorial y procesos de construcción regional

Porras Vallejo, O. A. Desarrollo y ordenamiento territorial para construir un país más equitativo y con regiones equitativas. Departamento Nacional de Planeación. Revista de la Información Básica. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r2/articulo5_r2.htm