

Latitud Sur

**Revista Anual del Centro de
Investigaciones en Estudios
Latinoamericanos para el
Desarrollo y la Integración**



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



La integración territorial del departamento de Antioquia: un análisis desde su geografía, las instituciones y el desarrollo de la infraestructura de transporte (2011-2015)

Autor(es): Anzola, Jose David

Fuente: Latitud Sur N° 14, Año 2019. CEINLADI, FCE-UBA. (En línea) ISSN 2683-9326.
(Impresa) ISSN 1850-3659.

Publicado por: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigación en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI)

Vínculo: <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/LATSUR/index>



Esta revista está protegida bajo una licencia *Creative Commons Attribution-NonCommercialNoDerivatives 4.0 International*.

Copia de la licencia: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Latitud Sur es una revista académica anual editada por el Centro de Investigaciones en Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración (CEINLADI) perteneciente a la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DEL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA: UN ANÁLISIS DESDE SU GEOGRAFÍA, LAS INSTITUCIONES Y EL DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (2011-2015)¹

Jose David Anzola²

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

Resumen

Los factores geográficos, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte son las variables que se analizan en el proceso de integración territorial en Antioquia, Colombia. El análisis de estos factores y sus componentes permitirá entender la dinámica estratégica de la integración política y económica en esta región de Colombia.

Palabras claves

Integración y ordenamiento territorial – Instituciones – Política pública – Infraestructura física de transporte – Geografía económica

THE TERRITORIAL INTEGRATION OF THE ANTIOQUIA DEPARTMENT: AN ANALYSIS FROM ITS GEOGRAPHY, INSTITUTIONS AND THE DEVELOPMENT OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE (2011-2015)

Abstract

The geographical factors, the normative institutions of territorial organization and the development of the physical transport infrastructure are the variables that are analyzed in the process of territorial integration in Antioquia, Colombia. The analysis of these factors and their components will allow us to understand the strategic dynamics of political and economic integration in this region of Colombia.

Keywords

Integration and territorial ordering – Institutions – Public policy – Physical transport infrastructure – Economic geography

¹ Fecha de recepción: 29/05/19. Fecha de aceptación: 30/09/19.

² Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá) y Magister en Administración Pública de la Universidad Buenos Aires (Argentina).

Introducción

Uno de los principales problemas que, históricamente, ha enfrentado el Estado colombiano es la unificación del territorio. Esta problemática ha sido producto de la violencia, la debilidad institucional, la desigualdad de los ingresos, la calidad de la fuerza pública, la precaria presencia del Estado, la corrupción político-administrativa y la fragmentación del territorio nacional (CHCV, 2015).

Por lo tanto, el proceso de integración territorial contempló la existencia de grupos alzados en armas. En el caso de Antioquia (Colombia), la guerrilla y los grupos al margen de la ley, han sostenido enfoques particulares sobre el proceso integrador del territorio. Este escenario es referido en este estudio, aunque no es el eje central del trabajo.

Ante estas problemáticas, el Estado colombiano ha tratado de ser un actor integrador con base en las tensiones y relaciones entre el Estado y la Sociedad. Esta relación implicó acción y gestión, las cuales se ejercieron a través de diferentes actores sociales, económicos o políticos. De ese modo, las dinámicas configuran y reconfiguran los espacios territoriales y las instituciones.

A finales del siglo XX, Colombia realizaba esfuerzos para resolver la ola de violencia, la crisis institucional, la desigualdad social, la corrupción y la falta de un aparato estatal que brinde soluciones a las demandas sociales de forma eficaz y eficiente. El instrumento idóneo para mejorar la situación del país fue la transformación jurídico-institucional, a través de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual abrió la puerta a la Constitución de 1991.

Como resultado de esa iniciativa, en 1990 se constituyó la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), con el apoyo de más de dos millones y medio de colombianos y, bajo el propósito de redactar una nueva constitución en reemplazo de la Constitución de 1886. Esta constitución se proyectó como un verdadero tratado de paz, democrático y de orden social entre todos los colombianos. De esta manera, la ANC era “la única iniciativa política nacional y democrática que Colombia tenía frente a sí, en el momento presente y futuro” (Valencia, 1990: 84).

A pesar de la transformación jurídica y normativa del país, a inicios del siglo XXI Colombia continuaba sumergida en una recesión económica que afectaba de manera sustancial el bienestar de la población. El incremento del desempleo disminuía el consumo de los hogares. Se acrecentaban las diferencias socioeconómicas entre las regiones y poblaciones más apartadas del centro del país. Ante esa situación, el Estado colombiano vio la necesidad de realizar nuevas reformas.

Las reformas políticas llevadas a cabo en 2003, 2004 y 2009 se realizaron con el fin de impulsar nuevos escenarios democráticos, participativos y de integración nacional. Estas reformas políticas y administrativas fueron medidas del Estado colombiano para enfrentar la debilidad institucional y disminuir la desigualdad social.

Con la aprobación de la *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial*, en 2011, la integración territorial nacional empezó a generar procesos de asociación y desarrollo. Adicionalmente, el departamento de Antioquia creó previamente sus propios *Lineamientos de Ordenación Territorial* (LOTA), como cimientos para generar un proceso de integración en esta región. De esa forma, logró convertirse en un referente para el país en materia de integración económica y política.

Bajos estas herramientas normativas, Colombia empezó a contemplar varios escenarios de integración territorial local y, más allá de sus fronteras. Este aspecto tuvo en cuenta la posición geopolítica, la variedad de recursos naturales y materias primas del territorio colombiano³. En este escenario surgió la necesidad de construir una infraestructura física de transporte para promover y establecer una comunicación y desarrollo económico. Pero antes de ello, se debía fortalecer la capacidad interna, y es donde precisamente Antioquia se convirtió en un líder regional de desarrollo e integración territorial.

Esta atmósfera de expansión y crecimiento económico contemplaba la modernización de la infraestructura física territorial colombiana, por medio del programa de carreteras 4G. Este programa 4G buscó mejorar las condiciones de las carreras, disminuir los costos de transporte, y promover la productividad y competitividad en el país.

A continuación, se analiza el proceso de integración en Antioquia, teniendo en cuenta la geografía, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y, el desarrollo de la infraestructura física de transporte.

Estructura política-administrativa de Antioquia

La Cordillera de los Andes atraviesa el territorio colombiano de sur a norte y a su vez se ramifica en tres cadenas montañosas: Occidental, Central y Oriental. El departamento de Antioquia se ubica sobre estas cadenas montañosas y cuenta con una extensión total de 63.612 km², cuya área es comparable con Bélgica, Suiza y Holanda.

Antioquia está compuesta por (9) subregiones, (125) municipios y (283) corregimientos, los cuales tienen una planificación y organización determinada por su nivel y estructura territorial. En este sentido la planificación, gobernanza, construcción normativa y aprovechamiento de la geografía son los principales focos de la investigación.

La gobernanza es un elemento importante que evidencian las instituciones de gobierno en Antioquia y pretenden ser un estilo de *good governance*. Para Natera, (2005: 759) un buen gobierno debe estar caracterizado “por un mayor grado de cooperación y por la interacción del Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.

El buen gobierno también se refiere según Natera (2005), a las estructuras y procesos entre actores políticos y sociales que llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos.

³ La geográfica privilegiada del territorio colombiano permite una conexión a Centroamérica, el Eje Andino y América del Sur, a través de las vías terrestres y marítimas a las que tiene acceso. “Colombia contiene aproximadamente el 25% de la biodiversidad mundial. Con una variedad de minerales importantes (hierro, bauxita, cobre, bronce, silicio, oro, plata), abundante en piedras preciosas y carbón, esta franja tiene un interés fundamentalmente extractivo” Ceceña et al., (2007: 37).

Mapa político de Colombia



Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) <https://www.igac.gov.co/>

El establecimiento de redes de gobernanza territoriales, la participación de la sociedad, el diálogo constante y la gestión de Asociaciones Pública-Privada (APP)⁴, han permitido consolidar la planificación territorial de Antioquia. Por lo tanto, “el Estado tiene en la integración la máxima que rige su buen hacer y extenderse a todo el ámbito del territorio y la sociedad” (Sunyer, 2012: 4).

El departamento de Antioquia está conformado por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁵, como una de las nueve subregiones en las cuales se encuentra dividido el departamento. Esta área constituye una zona de integración y motor de desarrollo local. Este espacio ha generado procesos comerciales de cooperación e interdependencia a nivel local, subregional, regional y nacional, abriendo las puertas hacia una integración internacional.

El territorio de Antioquia se analiza desde la perspectiva de una red asociativa. Según Lipset y Rokkan, una red asociativa “se constituye para cumplir una doble función de integración y conflicto: integración del individuo en el seno de la asociación con el fin de compensar el costo de la individualización de las relaciones sociales, y además integración del individuo-ciudadano en el Estado-Moderno; conflicto social relacionado con la diferenciación de los

⁴ El esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), establecido por la Ley 1508 del 2012, ha sido el instrumento que ha permitido destrabar e impulsar la construcción de la infraestructura física a través del programa 4G en Colombia.

⁵ Las Áreas Metropolitanas son “Entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que, para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada” (Artículo 2, Ley 1625).

intereses sociales y conflicto político asociado al surgimiento de la competencia por el poder” (Badie y Hermet, 1993: 219).

Adicionalmente, los procesos de asociación que se han construido en Antioquia tienen la construcción de alianzas que suponen negociaciones, el cumplimiento de reglas y la adaptación al contexto de los diversos actores involucrados al contexto. Por lo tanto, la integración y organización territorial apuesta por acciones concretas para reducir las diferencias internas y conectar los distintos puntos de producción y comercialización mediante la infraestructura física.

La institucionalidad es la garante para generar e implementar los procesos de negociación y resolución de conflictos por medio de la adopción de reglas entre las partes. En otras palabras, Antioquia ha entendido que existen mayores posibilidades de alcanzar desarrollo e integración territorial en forma asociada. En este contexto, la división político-administrativa y el desarrollo de la infraestructura de transporte, le ha llevado a consolidarse como un importante foco de desarrollo económico y eje integrador para la región y el país.

La interconexión física entre mercados locales, regionales y nacionales representa un incentivo económico para la inversión y el desarrollo articulado entre las partes. En este sentido cobra relevancia la infraestructura física, la cual “no puede ser un fin en sí mismo, esta deberá caracterizarse por constituir un eje de integración de mercados locales, manteniendo los equilibrios necesarios en el ordenamiento y estructuración del territorio” (AMVA, 2007: 132).

La infraestructura física e integración del territorio en Antioquia ha estado acompañada de un diseño institucional. Es decir, la creación de normas de gestión pública para la construcción, el aprovechamiento de los recursos, el recaudo y manejo de las finanzas públicas, así como el desarrollo del sistema de sinergia institucional en el departamento.

A continuación, se analiza la geografía económica como uno de los principales factores dentro de la integración territorial. La segunda variable son las instituciones como normas o reglas, las cuales se definen en torno a los procesos de integración y organización territorial. La tercera y última variable es la infraestructura física de transporte que promueve rendimientos crecientes, productividad y competitividad de la región, así como la integración territorial.

1. Geografía económica de Antioquia

La composición política-administrativa del territorio, representa un elemento integrador por la forma de organización territorial que ha implementado Antioquia. En este aspecto, la geografía económica juega un papel importante en la distribución de la población y en la localización de la industria sobre el territorio.

En este sentido, se introduce la geografía económica propuesta por Krugman (1992) ya que se considera importante poder determinar la localización de la actividad económica al interior de los países; es decir, conocer la ubicación de la producción en Antioquia.

La localización de la producción en Antioquia se encuentra en Medellín y sus alrededores. Esta zona se conoce como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y se destaca por ser fuente de desarrollo económico, político y social para el departamento y la nación⁶.

La localización de la industria y la producción son elementos importantes para la geografía económica. Alrededor de los centros de producción se construyen carreteras, se crean espacios de intercambio comercial, incrementa la oferta de bienes y servicios, y aparecen las economías de escala como los clusters⁷.

El programa de Medellín Ciudad Cluster se gestó desde inicio del año 2005 bajo el acompañamiento institucional de actores como la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, el sector gremial (Asociación para micro pequeños y medianos empresarios de Antioquia, Interactuar, Fondo de Garantías de Antioquia y el Centro de Innovación y Negocios de Medellín - Ruta N) y entidades de educación superior.

Esta iniciativa tiene como objetivo “consolidar mediante el modelo Clusters una mayor permanencia empresarial, una mayor densidad y acompañar a la empresa antioqueña en el camino desde su creación hasta su consolidación. Asimismo, favorece a los sectores estratégicos que hoy se conocen como Comunidad Clusters” (Mesa y Pérez, 2011: 131). El departamento de Antioquia actualmente posee seis (6) Clusters por sectores: energía eléctrica, textil, construcción, turismo, medicina y tecnología (Mesa y Pérez, 2011: 132).

Otro sector en auge ha sido el hidroeléctrico. En los últimos 10 años, la hidroelectricidad ha sido el sector que más se ha desarrollado con intensidad, aprovechando los factores geográficos de Antioquia. El potencial hídrico es debido a la geografía antioqueña y el clima tropical de lluvias que se prolongan a lo largo del año.

Según Horta (2005: 26), la hidroeléctrica constituye la tercera fuente de energía en Colombia y es la primera fuente de energía renovable de mayor crecimiento con un 12.2%, después del petróleo 37.5% y el gas natural 21.9%. Colombia se sitúa bajo la influencia de la Zona de Confluencia Intertropical (ZCIT)⁸.

Por otro lado, la industria textil ha sido “históricamente el motor de la economía regional y el responsable del surgimiento de algunos sectores de apoyo, como es el caso de la generación

⁶ Antioquia tiene una estructura productiva especializada en el sector de servicios financieros, inmobiliarios y empresariales, así como en la industria y en la construcción. Este escenario permite al departamento ser el segundo contribuyente al PIB nacional como el segundo centro industrial más importante del país, después de Bogotá. Cabe resaltar el sector agropecuario como la agricultura, silvicultura, ganadería y pesca son fuentes de desarrollo económico. De acuerdo con Mesa y Pérez (2011: 125), en el período 2000-2010, “las exportaciones de Antioquia se expandieron a una tasa promedio de 10% pasando de US\$ 2.000 millones a US\$ 4.714 millones, superando de lejos a otras regiones del país con mayor perfil exportador”.

⁷ Antioquia “presenta factores geográficos e institucionales que han generado ventajas competitivas como la creación de Clusters – en oposición a industrias aisladas –, los cuales han facilitado la consolidación de economías de aglomeración” (Rojas, 2016: 2). Esta aglomeración de empresas también ha permitido generar proceso de integración y organización territorial.

⁸ (ZCIT) esta zona es una “franja de bajas presiones a donde llegan las corrientes de aire cálido y húmedo, provenientes de los grandes cinturones de alta presión, ubicado en la zona subtropical de los hemisferios norte y sur, dan el origen a la formación de grandes masas nubosas y abundantes precipitaciones” (Sánchez, 1999: 17).

de energía hidroeléctrica, de la producción de carbón para uso industrial, del comercio y de los servicios a las empresas” (Londoño, 2000: 22).

Adicionalmente, el sector de servicios ha venido ganando terreno hasta representar el 51% del PIB, frente al 29% de la producción manufacturera en la economía del departamento de Antioquia.

Los 4 principales socios comerciales que tiene Antioquia con relación a sus exportaciones son Estados Unidos, Suiza, México y Perú. En la gráfica siguiente se ilustra los demás países y la participación correspondiente.

Ilustración 1. Exportaciones de Antioquia según principales países de destino. Acumulado enero-noviembre 2016

País	Valor (USD)	Participación 2016	Variación 2016/2015
ESTADOS UNIDOS	1.431.814.375	37%	2%
SUIZA	300.675.986	8%	-14%
MEXICO	291.497.533	8%	20%
PERU	195.289.382	5%	-3%
ECUADOR	189.826.197	5%	-28%
BELGICA	177.059.452	5%	2%
REINO UNIDO	155.801.168	4%	4%
ITALIA	148.817.252	4%	9%
CHILE	85.498.447	2%	-5%
ALEMANIA	71.892.312	2%	-16%
BRASIL	65.801.529	2%	-19%
COSTA RICA	57.855.327	1%	3%
VENEZUELA	57.110.338	1%	-52%
CANADA	56.770.596	1%	6%
PAISES BAJOS	54.238.195	1%	35%

Fuentes: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2016: 24). Cálculos: Unidad de Investigaciones Económicas. Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

El posicionamiento del departamento como una región abierta que coopera con generosidad y capacidad a nivel nacional e internacional, se integra a las corrientes de nuevos desafíos mundiales. Estos procesos llevaron a Medellín ser eje de transformación de Antioquia, y posicionarse como la ciudad más innovadora del mundo en el año 2013 “City of the Year”.

Este reconocimiento fue entregado por The Wall Street Journal y Citigroup, por las estrategias de disminución de emisiones de CO₂, la creación de espacios culturales, la reducción de la criminalidad, el desarrollo integrado de la infraestructura de transporte público, así como la gestión y fortalecimiento de los servicios públicos.

Cabe resaltar, que el crecimiento económico ha estado acompañado de un diseño institucional, el cual ha permitido lograr mejorar las acciones de las instituciones. A continuación se realiza un análisis de la integración institucional de Antioquia.

2. Las instituciones que dan forma a la integración en Antioquia “la mejor esquina de América”

La variable institucional en Antioquia se refleja en la creación e implementación de mecanismos institucionales de planificación y organización territorial que se convierten en políticas públicas. Estos mecanismos institucionales son la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad (2007), el Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA y la Visión Antioquia Siglo XXI. La planificación, gobernanza, construcción normativa y aprovechamiento de la geografía es uno de los principales hallazgos de la investigación.

Las instituciones sirven para moldear conductas y a su vez guiar las motivaciones de los individuos. Este escenario genera canales de cooperación y coordinación para alcanzar objetivos en conjunto, permite reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable para la interacción humana. En este contexto “los mecanismos organizacionales están destinados a eliminar fuentes de conflicto e incertidumbre” (Oszlak, 1980: 23).

El proceso de integración y organización territorial del departamento de Antioquia se encuentra relacionado con la visión de convertir a “Antioquia en la mejor esquina de América” para el año 2020. Esta perspectiva se establece en el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA; la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad firmado en el año 2007, y la Visión Antioquia Siglo XXI⁹. Estos tres instrumentos institucionales de planeación se constituyen y analizan en función de la integración y organización territorial en Antioquia.

El Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA, surge como un acuerdo del gobierno departamental, el sector privado, las universidades y diversas organizaciones sociales. Este instrumento de planificación refuerza el desarrollo de los procesos de integración y organización territorial. Este plan tiene como fin orientar y fortalecer el desarrollo institucional a largo plazo del departamento.

De acuerdo con Londoño (2000) el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA, está dividido en tres fases para la promoción, el desarrollo económico y la integración territorial. La primera fase se desarrolló hasta 1980 y se caracterizó por el auge de la industrialización y crecimiento de la economía antioqueña¹⁰. La construcción vial y energética fue parte de las prioridades del impulso económico en esta época.

La segunda fase inició con la crisis del modelo tradicional de desarrollo, bajo el Plan de Desarrollo de 1983. En 1983 la gobernación de Antioquia, las universidades y el sector privado elaboraron un plan de liderazgo departamental cuyos objetivos eran “lograr mayores niveles de empleo en los sectores líderes de la economía (industria, agricultura y minería) y mejorar la calidad de vida de la población mediante la inversión en infraestructura física y social” (Londoño 2000: 4).

⁹ Bajo esta visión, Antioquia se ha convertido en el mayor productor en el país de bienes primarios como oro, café y banano. Adicionalmente, este departamento es el segundo exportador de flores después de Cundinamarca. Este contexto impulsa y promueve la productividad y competitividad de este departamento.

¹⁰ En el caso antioqueño, “el desarrollo económico implicó un proceso de transformación de un país con una economía basada en la agricultura, localizada en el campo, a una economía basada en la industria y los servicios, localizada en la ciudad” (Moncayo, 2003: 64). La relación entre la integración y el desarrollo territorial constituye un paso fundamental hacia la industrialización y consolidación del territorio nacional.

La tercera fase se identifica con la Constitución Política de 1991 y políticas de apertura y modernización de la economía colombiana. La nueva estructura jurídica y política requirió nuevas reglas para el desarrollo. Bajo estas tres fases, Antioquia inicia un proceso de desarrollo. Dentro de los principales objetivos se destacan: 1. mejorar el esquema vial, pavimentación de vías departamentales con el fin de ser competitivo según la ubicación estratégica del departamento; 2 ampliación de la educación básica y; 3. articulación entre el departamento de Antioquia y su capital Medellín para fortalecer el desarrollo.

Ante estos objetivos, se creó el Consejo Regional de Competitividad de Antioquia con el fin de impulsar el Plan Estratégico de Medellín - PLANEA y su Área Metropolitana. También, fomentar el crecimiento económico y aumentar el empleo bajo una alianza público-privada.

Con relación a la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007), buscó encontrar el equilibrio productivo entre los recursos humanos, naturales y de capital empleados para producir un bien. La competitividad es entendida como la capacidad de producir bienes y servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados, generen crecimiento sostenido en el largo plazo y contribuyan a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes. Hacia estas dos vías apuntaba la Agenda Interna en favor de la integración y organización territorial de Antioquia.

La Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007) apostó por la conformación de Clusters para el desarrollo regional y sectoriales que fortalezcan los procesos de competitividad. Este hecho convirtió al departamento de Antioquia en un referente en innovación y fortalecimiento empresarial para el país¹¹.

La Visión de Antioquia en el Siglo XXI se constituyó como un proceso de concertación entre sectores representativos para llevar a cabo el desarrollo económico local, la ejecución de programas de empleo y el aumento de medianas y pequeñas empresas con miras hacia las exportaciones. Estos objetivos se desarrollaron por medio de los programas y convenios especiales entre la alcaldía de Medellín, el SENA (Sistema Nacional de Aprendizaje) y la Cámara de Comercio.

Con el fin de implementar la Visión de Antioquia XXI, se conformó una mesa de trabajo con las diferentes instituciones en la construcción de un proyecto a largo plazo. Las acciones se focalizaban en integrar el desarrollo de Medellín, el área metropolitana y el resto del departamento, así como la conexión con el resto del país en colaboración con el sector público y privado. También se buscó fortalecer la relación Universidad-Empresa para generar desarrollo.

El objetivo de la relación entre Universidad y Empresa fue construir una agenda de trabajo conjunto, así como generar un mecanismo de interacción comunicativa entre sus integrantes, que permita la creación de proyectos de investigación, el desarrollo y la innovación para generar valor agregado a los productos y servicios de las empresas en pro del desarrollo regional.

¹¹ Sin embargo, la Agenda Interna (2007) resalta los altos niveles de pobreza y desigualdad social en Antioquia. Más de la mitad de su población está por debajo de la línea de la pobreza y un 19% se encuentra en situación de indigencia. No sólo hay más pobreza, sino también más inequidad, lo cual constituye un reto aún mayor. Como respuesta, el gobierno antioqueño y los actores privados buscan encaminar acciones hacia un modelo de desarrollo más equitativo y sostenible a través de los mecanismos institucionales.

Estas relaciones se deben según Morales-Gualdrón y Giraldo (2015: 142), al “alto nivel de competitividad de la industria y el rápido avance tecnológico generan que las empresas requieran complementar sus capacidades para generar nuevos productos y servicios e innovar en sus procesos, por lo cual empezaron a mirar a las universidades como socios potenciales”.

El resultado de esta relación ha permitido construir estructuras dirigidas a facilitar este proceso de interacción. Estas estructuras son los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT), las unidades de transferencia de tecnología de las universidades, los parques tecnológicos, los centros de innovación de las empresas y las entidades que manejan los fondos de capital de riesgo.

Bajo este marco, el desarrollo de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad (2007), el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA y la Visión Antioquia Siglo XXI, Antioquia se convirtió en un líder en el desarrollo industrial del país. Estas herramientas de planeación constituyeron una Política de Estado dentro del departamento de Antioquia para mitigar los factores geográficos, crear instituciones normativas de ordenamiento territorial y desarrollar la infraestructura física de transporte en procesos de integración y ordenamiento territorial. Estas acciones buscaron convertir a Antioquia en la mejor esquina de América en el año 2020.

Los procesos de integración de Antioquia han tenido presente las variables geográficas e institucionales para generar un proceso de integración territorial a través de la infraestructura física de transporte. Estos planes y políticas públicas representaron la arquitectura institucional trazando la hoja de ruta para elaborar conjuntamente políticas, planes y proyectos derivados de las estrategias de integración y desarrollo de Antioquia. Estas estrategias contemplaron los factores geográficos a través del desarrollo de la infraestructura física de transporte, como se analiza a continuación.

3. La infraestructura física de transporte como forma de integración territorial en Antioquia

En el marco del diseño institucional y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la infraestructura física en Antioquia se ha fortalecido a través de tres (3) elementos durante el período de estudio de la presente investigación (2011-2015): el Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, la promoción de la productividad y competitividad en la región y el programa de carreteras denominado 4G (Cuarta Generación).

El Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada”¹² contemplaba un enfoque territorial, procurando la participación de la sociedad civil en la gestión pública, como elemento para incrementar la gobernanza participativa.

Este Plan de Desarrollo consideró el mejoramiento significativo de la calidad educativa como eje transversal al desarrollo y al fortalecimiento institucional. De esta forma, se buscó generar

¹² Cabe resaltar que la educación se considera el eje transversal de la implementación del plan de desarrollo en Antioquia. La participación, la institucionalidad y el bien común hacen parte de los principios rectores del Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015). Las desigualdades sociales, la violencia, la cultura de la ilegalidad y la corrupción son concebidas como problemas. Por ello, la legalidad y la transparencia en el manejo de lo público son los ejes principales de las políticas, programas y proyectos.

y garantizar oportunidades de acceso a la educación superior incluyendo la formación para el trabajo. Este aspecto no es menor, entendiendo que Antioquia ha tenido grandes dificultades a lo largo de su historia en materia de violencia, narcotráfico e inequidad social.

El Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) incorporó el componente de infraestructura física sostenible con una visión a largo plazo. Este componente tuvo como fin alcanzar objetivos estratégicos que orienten las acciones del gobierno y la sociedad.

El componente de infraestructura física sostenible se basó en tres programas: 1. Planeación e innovación para la infraestructura de Antioquia, 2. Antioquia conectada: Infraestructura para la integración y competitividad de Antioquia, y 3. Infraestructura para el desarrollo sostenible de las comunidades locales.

Teniendo en cuenta estos programas de infraestructura, la promoción de la productividad y competitividad se fomentó con la reducción del tiempo de desplazamiento de mercancías, la generación de bajos costos de transporte para aumentar los rendimientos crecientes y fortalecer las economías de escala en Antioquia.

La competitividad de este departamento generó un cambio sustancial para el centro del país y para el departamento, ya que se conectó al Mar Caribe a través de la Subregión del Urabá. Este escenario permitió crear el Proyecto Integral Regional para el Desarrollo (PIRD) con mayores ventajas económicas para Antioquia y el país. El objetivo era aprovechar las potencialidades y localización geoestratégica con salida al Mar Caribe, con el fin de generar desarrollo e integración territorial en Antioquia y en el noroeste del país.

El (PIRD) tuvo cuatro (4) componentes: 1. Institucionalización y Buen gobierno para construir confianza, 2. Desarrollo social para la dignidad y la inclusión, 3. El mar como eje del desarrollo económico y competitividad y, 4. Ordenamiento territorial sostenible y mecanismos para la integración.

Debido a este escenario, cobró relevancia el programa de carreteras de Cuarta Generación (4G), el cual tuvo como objetivo modernizar la red vial, mejorar la productividad y competitividad de Antioquia y Colombia, integrar el territorio y acercar la zona industrial de Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el Mar Caribe. De esta forma, aprovechó las condiciones geográficas y las convirtió en una ventaja para el desarrollo económico.

El programa de concesión de carreteras se ha desarrollado en cuatro etapas. La Primera Generación de concesiones fue desde 1992 hasta 1997, la Segunda Generación se realizó entre 1999 y 2001, la Tercera Generación se estableció entre el año 2001 y 2010, y finalmente, la Cuarta Generación se ha desarrollado desde el año 2010 a la fecha. El esquema de Asociaciones Público Privadas (APP's) ha sido la principal característica en esta última generación.

El programa de construcción vial de Cuarta Generación (4G) ha permitido una mayor conectividad territorial y mejorar la distribución de mercancías entre Antioquia y el resto del país. Según el Plan Maestro de Logística en Medellín (2017: 16):

“Con el propósito de reducir el costo y tiempo de viaje de personas y mercancías y, por tanto, mejorar su calidad, se formulan propuestas de proyectos viales, de apertura de nuevas vías, mejoramiento de vías existentes y, a su vez, proyectos estructurales de conexión que definen el ámbito regional y nacional, como lo son las Autopistas de

la Prosperidad, que se prevé estén en funcionamiento hacia el año 2020. Este megaproyecto reducirá los tiempos de transporte entre el municipio de Medellín y los principales puertos tanto en la costa Pacífica como en la Atlántica, lo que aumentará la competitividad de la ciudad y la región”.

Este programa representó un importante esfuerzo entre actores públicos y privados. Uno de los objetivos del programa fue modernizar la infraestructura física del país, de cara a los desafíos domésticos e internacionales como los TLC, alianzas o acuerdos comerciales entre los países. Otro de los aspectos importantes del programa fue el aumento de la inversión extranjera, la generación de empleo directo e indirecto y mejorar la calidad de vida de los colombianos¹³.

La construcción de la infraestructura física se enfocó en integrar los mercados y el territorio antioqueño. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá como Alianza Medellín – Antioquia, ha sido determinante a la hora de construir modelos o planes de desarrollo que impulsen el desarrollo económico. Por ello, a continuación, se analiza la importancia de esta área metropolitana en la integración y desarrollo regional y nacional.

4. El Área Metropolitana Valle de Aburrá como eje de integración

Los factores geográficos, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte se configuran en el Área Metropolitana Valle de Aburrá (AMVA), como modelo de integración territorial¹⁴. Esta área es una organización política y administrativa, que promueve el desarrollo de la integración territorial.

Los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) son las reglas formales que han permitido moldear los comportamientos de acuerdo con las necesidades del contexto antioqueño. Estas normas permitieron trazar una hoja de ruta, para llevar a cabo los procesos de integración y organización territorial.

La LOTA fue un proceso previo a la promulgación de la LOOT, en donde Antioquia ha sumado esfuerzos para llevar a cabo lineamientos de planificación y organización territorial. La LOTA permitió construir el Convenio de Cooperación Triangular, una alianza entre la Comisión Tripartita, el Ministerio de Planificación de Chile (MIDEPLAN) y la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) con el fin de realizar una estrategia y planificación de gestión territorial integrada a largo plazo.

Esta alianza buscó establecer acciones para revertir las tendencias negativas en la organización territorial y potenciar la diversidad geográfica y social del territorio. También

¹³ De acuerdo con el presidente de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), Clemente del Valle Borráez: “el Programa 4G que está transformando a Colombia, es el más ambicioso de la historia del país y el más grande de Asociaciones Público Privadas (conocidas como APP’s) en carreteras de América Latina”. El Programa 4G Tiene un total de 30 proyectos viales con una inversión de más \$45.5 billones de pesos colombianos.

¹⁴ Los procesos o mecanismos de integración que contempla la Ley son: esquemas asociativos territoriales, la conformación de asociaciones de entidades territoriales, asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de municipios, áreas metropolitanas y provincias administrativas y de planificación.

permitió establecer una estructura de ordenamiento territorial equilibrada, mejor distribuida y capaz de responder por la infraestructura necesaria de los proyectos económicos y sociales en Antioquia.

Como antecedes a la conformación del área metropolitana se encuentra la industrialización, el auge de una clase media, el crecimiento demográfico y el traslado diario de personas desde las áreas urbanas a trabajar en Medellín y viceversa. De esta forma, fue como empezaron a crecer los pequeños pueblos vecinos hasta convertirse en grandes centros urbanos de desarrollo y expansión económica.

El fenómeno de la industrialización obligó a muchos países a realizar cambios en sus estructuras administrativas,

“la ciudad expande sus límites y abarca territorios en los que se ubican infraestructuras globales de tipo aeroportuario, universidades, parques científicos y zonas francas. Esta situación demanda nuevas formas de gobernanza y administración, principalmente dentro de nuestro interés específico, la creación de nuevas formas de enfrentar el ordenamiento territorial y el proyecto-diseño regional integrado”.¹⁵

Sin embargo, no solo en Colombia sino en el mundo se presentó este fenómeno, lo que obligó a la creación de espacios más amplios de aglomeración con nuevas normas como las Áreas Metropolitanas. La Ciudad de México, Nueva York, Buenos Aires, Sao Paulo y Tokio son algunas ciudades que han modificado la concepción de ciudad con el fin de dar mayor cabida a una nueva forma de organización y ordenamiento.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá la conforman diez municipios (Envigado, Copacabana, Girardota, Itagüí, Barbosa, Bello, Caldas, Sabaneta, La Estrella y Medellín). Esta área tiene 1.152 Km² y cuenta con 3.777.009 habitantes lo cual representa el 58 % de la población de Antioquia. El Valle de Aburrá fue la primera área metropolitana creada en Colombia en la década de los ochenta.

El objetivo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue el desarrollo mancomunado de Medellín y los otros nueve municipios. Este escenario permitió que todos los miembros tengan una relación de interdependencia donde los beneficios y problemáticas en aspectos económicos, sociales y de integración se reciben de forma recíproca. Esto se tradujo en una sola ciudad-región bajo una serie de complejidades, necesidades y ventajas.

En este sentido, la dinámica en las relaciones, el intercambio de bienes y servicios producto de la oferta y la demanda, generó un proceso de integración entre las áreas urbanas y rurales en el Valle de Aburrá. Acorde con la Cámara de Comercio de Medellín la expresión territorial basada en las relaciones dinámicas, se halla en las interrelaciones urbano-regionales y urbano-rurales que, a su vez se articulan con elementos estructurales como las comunicaciones y la red de transportes¹⁶.

¹⁵ Esta información es suministrada en “Ciudad - Región ” y el Proyecto Regional Una Mirada Sobre La Reconfiguración Territorial En Colombia, Otto Francisco Quintero Arias, página 38.

¹⁶ Informe Estudios Económicos realizado por la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia en el cual se realiza un perfil socioeconómico de Medellín y el Valle de Aburrá. Recuperado de

El atractivo del Valle de Aburrá se sustenta en la prestación de servicios colectivos, que le dan el carácter de centro regional para buena parte del departamento; incluso atiende población de otras regiones del país, con servicios de salud y educación altamente especializados.

De acuerdo con Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (AMVA-2007) en el año 2013, la actividad económica del Valle de Aburrá representaba el 65,30% del PIB de Antioquia, concentrando gran parte de la oferta de servicios, recursos humanos y económicos, educación superior y servicios de salud de alta complejidad. Los sectores de actividad económica de mayor participación regional eran: financiero con 27,5%, industria con 17,4%, sociales, personales y comunales con 17,2%, comercio con 16,1% y construcción con 10,8%.

La región del Valle de Aburrá presentaba la mayor densidad empresarial entre el conjunto de regiones del departamento. El 71,5 % del total de unidades productivas se ubicaban en Medellín y en el Valle de Aburrá. La generación de conocimiento e innovación, los cambios de patrón de especialización productiva mediante alianzas entre los sectores económicos y la academia, así como la generación de valor agregado en los productos regionales son los mayores aportes que hace el Área Metropolitana del Valle de Aburrá a todo el departamento y al país (AMVA, 2007: 31).

La organización del territorio en subregiones y el fuerte desarrollo del Área Metropolitana, permiten la integración de mercados, políticas, planes estratégicos, servicios, fortalecimiento cultural, el crecimiento económico y la integración territorial.

La participación de una sociedad por medio de la inclusión permite generar una estrategia para el desarrollo de la integración territorial. La participación ciudadana, la construcción de una cultura metropolitana, la corresponsabilidad en los proyectos de desarrollo, las competencias de la población a nivel técnico y profesional son líneas de acción que permiten transformar situaciones problemáticas en soluciones viables.

Analizados los factores geográficos, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte se ha determinado que estas variables han sido la clave para generar un modelo de integración territorial. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá se considera un eje central de la integración y el desarrollo del territorio a nivel local, nacional e internacional.

Conclusiones

La geografía colombiana ha representado una problemática para la integración y organización del territorio nacional. Sin embargo, para el departamento de Antioquia, este factor ha sido mitigado a través de la construcción de una infraestructura física de transporte, un diseño institucional que ha generado procesos de integración y organización territorial.

La infraestructura física de transporte es la estructura que soporta el desarrollo económico, social y político de un territorio. Por consiguiente, la conexión física de transporte entre ciudades, centros producción - distribución y puntos de exportación – importación, permitió

generar una dinámica articulada en los procesos de integración territorial. De igual forma, la sincronización y conexión entre las regiones permite generar una plataforma para la integración territorial y la promoción de la productividad y competitividad.

La construcción de instrumentos institucionales como la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007), la Visión Antioquia Siglo XXI, el Plan Estratégico de Antioquia, la conformación de Clusters, los planes departamentales de desarrollo y el programa de concesión de carreteras de cuenta generación 4G, han sido los elementos integradores. Estos instrumentos han mitigado los efectos adversos de los factores geográficos, la debilidad institucional en materia de ordenamiento e integración territorial y la precaria infraestructura física de transporte en el departamento de Antioquia.

Cabe resaltar que las políticas públicas en materia de integración también deben apuntar hacia la construcción de políticas complementarias que impulsen el desarrollo productivo de las regiones. La generación de empresas, la innovación y las estrategias operacionales, hacen parte de las políticas integrales que deben acompañar el proceso de integración territorial.

En otras palabras, las políticas públicas complementarias deben responder a la pregunta: ¿de qué productos se van a llenar las carreteras de Colombia?

En este sentido, la financiación y la inversión privada y pública deben tener un diseño estratégico que permita impulsar iniciativas, programas, planes y políticas hacia la productividad y competitividad local, regional y nacional.

La formulación de políticas públicas debe ser un proceso articulado sin llegar a ser sesgado por los períodos de gobierno de cada cuatro años en el poder. Esto quiere decir que en las políticas de planificación a largo plazo debe primar el interés general sobre el particular. Tal fue el caso de Antioquia, donde las políticas guardan cierta relación y continuidad indistinto del gobierno de turno según el período de estudio 2011-2015.

Ante la nueva realidad de postconflicto en Colombia, las políticas públicas de integración deben apostar hacia el desarrollo sostenible. La integración territorial trae consigo beneficios y desafíos tanto para el estado como para la sociedad. Por consiguiente, tanto Antioquia como Colombia deben fortalecer las instituciones con legitimidad, credibilidad y presencia institucional en todo el territorio.

Cabe resaltar que el Suroriente de Colombia presenta unas condiciones paupérrimas en materia de infraestructura física de transporte. Los departamentos como Amazonas, Arauca, Casanare, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo, Vichada y Vaupés, presentan una defectuosa conexión de infraestructura física entre sí y con el interior del país. Estos departamentos representan el 49,24% del territorio colombiano y son las regiones con menor densidad poblacional del país.

Finalmente, esta investigación muestra que la forma más directa de unificar el territorio colombiano será a través de la infraestructura física de transporte. Esto representará una nueva concepción de nación, donde el territorio sea entendido como un todo articulado entre sí, con la finalidad de generar desarrollo y productividad nacional.

Bibliografía

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA (2007). Plan integral de desarrollo metropolitano. Hacia la integración sostenible. Metròpoli 2008-2020. Medellín
- Badie, B. y Hermet, G. (1993). Política comparada. México: Fondo de Cultura Económica.
- Balance y Retos del Programa 4G en Colombia (2017). Balance y retos del Programa 4G que está transformando a Colombia. Cartagena: Financiera de Desarrollo Nacional.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2016). Informe de la Economía Antioqueña. Unidad de Investigaciones Económicas. Autor.
- Ceceña, A. E., Aguilar, P. y Motto, C. (2007). Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica.
- Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas, CHCV (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. La Habana.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento Regional Antioquia. Bogotá.
- Generalidades del Departamento de Antioquia. Boletín Capitulo 1. Recuperado de http://Antioquia.gov.co/PDF2/2_Generalidades.pdf
- Gobernación de Antioquia (2013). Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA). Departamento Administrativo de Planeación
- Gouëset, V. (1999). El territorio colombiano y sus márgenes. Territorios, (1), 78-94.
- Granda, A. (1994). Asamblea Nacional Constituyente y Constitución Política de 1991. Pensamiento Humanista, (2), 83-95,
- Horta, L. (2005). Perspectiva de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina. Santiago: CEPAL.
- Informe de Competitividad Global (2012-2013). Foro Económico Mundial.
- Krugman, P. (1992). Geografía y comercio. Barcelona: Antonio Bosch.
- Krugman, P. (1999). Economía internacional teoría y política. (4.a ed.). Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Londoño, C. (2000). La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia. Santiago de Chile: CEPAL.
- López, F. (2003). La formación del Estado y la democracia en América Latina: 1830-1910. Bogotá: Norma.
- Llairo, M. (2012). Crisis y asimetrías en el proceso de integración latinoamericano: el MERCOSUR, los nuevos parámetros para la negociación y la solución de conflictos. En Llairo M. y Acebo, E. (Comp.). Los desafíos de América Latina para el siglo XXI. Integración Desarrollo y Globalización. Buenos Aires: Claridad.
- Ley 1454. Diario Oficial No. 48.115, Bogotá, Colombia, 29 de junio de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT.

- Ley 1508. Diario Oficial No. 48.308, Bogotá, Colombia, 10 de enero de 2012.
- Ley 1625. Diario Oficial No. 48.776, Bogotá, Colombia, 29 de abril de 2013.
- Mesa, R. y Pérez, S. (2011). Desempeño exportador de Antioquia y marco institucional para su desarrollo: el papel de la Mipyme. *Perfil de Coyuntura Económica*, (17), 123-139.
- Morales-Gualdrón, S. y Giraldo, A. (2015). Análisis de una innovación social: El Comité Universidad Empresa Estado del departamento de Antioquia (Colombia) y su funcionamiento como mecanismo de interacción. *Innovar*, 25(56), 141-152.
- Moncayo, E. (2003). Geografía económica de la Comunidad Andina regiones: nuevos actores de la integración. Bogotá: Comunidad Andina.
- Monroy, S. (2008). Proceso de toma de decisiones políticas para el fortalecimiento de los gobiernos locales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) 2004 – 2008. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Mexicana de sociología*, 67(4), 755-791.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas (Vol. 80). Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada”. Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza No. 14 de 14 junio de 2012.
- Plan Maestro de Logística en Medellín y su región de influencia (2017). Informe estudios Económicos. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Puello-Socarras, J. F. (2008). Instituciones, análisis social y desempeños teóricos. *Derecho y Sociedad*. Centro de Investigaciones Sociojurídicas, Universidad INCCA de Colombia, 1(1), 113-130.
- Rojas, J. S. (18 de febrero de 2016). *Vea cómo los Cluster´s impulsan éxito exportador de Antioquia*. Portafolio. Recuperado de <http://www.portafolio.co/>
- Roth, A. N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sánchez, H. (1999). *Estudio sobre la Cuenca hidrográfica del Río Susaguá*. Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.
- Schmukler, R. (2014). Importancia de las ideas en el gobierno y la administración pública de nuestro tiempo. *Ciencias Administrativas*, 2(3), 31-37.
- Sunyer, P. (2012). La integración del territorio en una idea de Estado: un proyecto para la reflexión. *Scripta Nova*, 16(418), 1-13.
- Valencia, H. (1990). Una Asamblea Constituyente Democrática. *Análisis Político*, (9), 99-105.