

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

La integración territorial del departamento de Antioquia: Un análisis desde su geografía, las instituciones de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte entre el 2011 y el 2015

AUTOR: LIC. JOSE MORALES ANZOLA

DIRECTORA: DRA. MARÍA DE MONSERRAT LLAIRÓ

CODIRECTOR: DR. JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRAS

JULIO DE 2018

AGRADECIMIENTOS

DEDICATORIA ESPECIAL PARA MI MADRE EDITH ANZOLA Y MI TÍA STELLA LLOREDA,
QUIENES SON EJEMPLO DE VIDA Y LUCHA CONSTANTE.

AGRADECIMIENTO PROFUNDO A MIS TÍAS ELSY, DORA Y ESPERANZA MORALES QUIENES
ME APOYARON EN ESTA EXPERIENCIA. AGRADECER A MI TÍA YORMARY (Q.E.P.D), POR
TODO EL APOYO Y AMOR BRINDADO DURANTE TODA SU VIDA.

A RICARDO, QUIEN A LA DISTANCIA ME ENSEÑÓ EL VALOR VERDADERO DE LA VIDA Y EL
SACRIFICIO POR ALCANZAR LAS METAS.

ASÍ MISMO, AGRADECIMIENTO A LA DRA. MARÍA LLAIRO DE MONSERRAT POR SU
COLABORACIÓN INCONDICIONAL A LO LARGO DE LA MAESTRÍA Y EN EL DESARROLLO DE
LA TESIS. AGRADECER AL DR. JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRAS CODIRECTOR, POR SU
APOYO Y GUÍA EN LA CONSTRUCCIÓN Y RECTA FINAL DE LA TESIS.

A TODOS LOS AMIGOS Y PROFESORES QUE PUDE CONOCER Y TENER LA OPORTUNIDAD DE
COMPARTIR EN LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES Y EN ARGENTINA.
AGRADECIMIENTOS ESPECIALES A LA FAMILIA QUEVEDO Y GARCÍA.

FINALMENTE, QUIERO DARLE GRACIAS A DIOS POR PERMITIRME ALCANZAR DE SU MANO
METAS Y LOGROS A LO LARGO DE LA VIDA. CADA OBJETIVO ALCANZANDO HA PERMITIDO
FORJAR UN PRESENTE Y FUTURO MEJOR.

Índice

Abreviatura utilizada	5
Resumen del proyecto de investigación	8
Capítulo I. Introducción	9
1.1. Antecedentes de la integración territorial en Antioquia	20
1.2. El departamento de Antioquia como caso de estudio	26
1.3. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia - LOOT.....	28
1.4. Justificación	31
1.5. Objetivos de la investigación	36
1.6. Metodología de la investigación	36
Capítulo II. Marco teórico de la investigación.....	43
2.1. Las instituciones como forma de integración en el Estado.....	44
2.2. La teoría de la Geografía Económica.....	51
2.3. La interdependencia económica en la integración territorial.....	54
2.4. El concepto de la integración territorial y el desarrollo regional.....	58
2.5. El conflicto armado en Colombia	63
Capítulo III. La geografía económica en Antioquia.....	68
3.1. Estructura política-administrativa, territorial y poblacional	69
3.2. Localización de la producción en Antioquia	73
3.3. Antioquia como motor de desarrollo regional y nacional.....	76
Capítulo IV. Las instituciones como forma de integración y organización territorial en Antioquia	84
4.1. Proceso histórico de unificación territorial e institucional	87
4.2. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá como modelo de integración y organización territorial.....	90
4.3. Instituciones de integración y organización territorial.....	95

Capítulo V. La infraestructura física de transporte como forma de integración territorial en Antioquia	101
5.1. Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, como modelo transversal de integración territorial	103
5.2. El programa de carreteras de Cuarta Generación (4G) en Antioquia	108
5.3. Escenario próximo para aumentar la productividad, competitividad e integración en Antioquia.....	114
Conclusiones.....	121
Aportes de la investigación a la integración y organización territorial desde el enfoque de la Administración Pública	127
Bibliografía.....	131

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Ubicación de Antioquia en Colombia.....	26
Ilustración 2. Cuadro de búsqueda y procesamiento de datos e información	40
Ilustración 3. Esquema de aproximación por escalas de la dimensión interdependencia económica.....	57
Ilustración 4. Mapa político del departamento de Antioquia.....	69
Ilustración 5. Exportaciones de Antioquia según principales países de destino. Acumulado enero-noviembre 2016.....	82
Ilustración 6. Política del Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”.....	105
Ilustración 7. Distancia entre Puerto Antioquia (Turbo) y los centros de producción y consumo en Colombia	116
Ilustración 8. Autopista Mar II: Cañas gordas - El Tigre - Necoclí.....	118
Ilustración 9. Puerto Antioquia y el Proyecto Túnel del Toyo en Antioquia	119
Ilustración 10. Mapa de la Red Nacional de Carreteras en Colombia	125

Abreviatura utilizada

AI	Agenda Interna
AL	América Latina
ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALIDE	Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
AMA	Alianza Medellín - Antioquia
AMVA	Área Metropolitana del Valle de Aburrá
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
AP	Alianza del Pacífico
APP	Asociaciones Público Privadas
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARCE	Comité Asesor Regional de Comercio Exterior para Antioquia
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CDT	Centros de Desarrollo Tecnológico
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CMC	Consejo del Mercado Común
CRNR	Consejería para la Reconciliación Normalización y Rehabilitación
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
COSIPLAN	Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CUEE	Comité Universidad Empresa Estado

DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EB	Estado de Bienestar
EBK	Estado de Bienestar Keynesiano
EK	Estado Keynesiano
EPL	Ejército de Liberación Popular
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo
FDN	Financiera de Desarrollo Nacional
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIIFT	Factores geográficos, institucionales y de infraestructura física de transporte
GMC	Grupo Mercado Común
IDEA	Instituto para el Desarrollo de Antioquia
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina
I+D	Innovación más Desarrollo
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ICOE	Instituto de Crédito Oficial de España
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INVÍAS	Instituto Nacional de Vías
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones
JAL	Juntas Administradoras Locales
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LOTA	Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia
MAS	Muerte a Secuestradores
MAQL	Movimiento Armado Quintín Lame
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MILA	Mercado Integrado Latinoamericano
MMC	Modelos Mentales Compartidos
M-19	Movimiento 19 de abril

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PEAU	Población Económicamente Activa Urbana
PEAR	Población Económicamente Activa Rural
PIB	Producto Interno Bruto
PIN	Producto Interno Neto
PLANEA	Plan Estratégico de Antioquia
PNR	Plan Nacional de Rehabilitación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo
PP	Políticas Públicas
PPP	Políticas Públicas Productivas
PPC	Políticas Públicas Complementarias
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
RAE	Real Academia de la Lengua Española
RAP	Región Administrativa y de Planificación
RNC	Red Nacional de Carreteras
SAI	Sistema Andino de Integración
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente
TLC	Tratado de Libre Comercio
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UP	Unión Patriótica
ZCIT	Zona de Confluencia Intertropical
4G	Cuarta Generación

Resumen del proyecto de investigación

Esta investigación académica pretende realizar un análisis de caso sobre el proceso de integración y organización territorial en el departamento de Antioquia, Colombia. Este análisis toma en cuenta los factores geográficos, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte como variables de la integración territorial en Antioquia. La metodología de la investigación implementa herramientas cualitativas y cuantitativas aplicadas al estudio de caso. Los documentos e informes, los datos estadísticos, las fuentes bibliográficas y los recursos amparados por la ley colombiana como el derecho de petición, son instrumentos para la recolección y análisis.

El presente análisis toma en cuenta la composición, así como las características socio-económicas del territorio antioqueño. La relevancia del presente análisis surge del fraccionamiento territorial que presenta Colombia. Sin embargo, entre el año 2011 y 2015 el departamento de Antioquia mostró un fuerte crecimiento en políticas de integración y ordenamiento territorial.

La investigación se desarrolla de la siguiente forma: en el primer capítulo proporciona la hoja de ruta de la investigación como el planteamiento del problema, la justificación, los objetivos y la metodología de la investigación. El segundo capítulo aborda el marco teórico de la investigación y la definición de conceptos. El tercer capítulo describe las características geográficas de Antioquia y la estructura político-administrativa. El cuarto capítulo se ocupa de las instituciones y normativas de ordenamiento territorial que tiene el departamento de Antioquia. El quinto capítulo analiza el desarrollo de la infraestructura física de transporte en Antioquia.

Finalmente, la investigación elabora una serie de conclusiones como resultado del análisis de los factores geográficos, las normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte en Antioquia. Establecer lineamientos y recomendaciones para la formulación de políticas públicas sobre integración y ordenamiento territorial, hace parte de la responsabilidad académica y analítica de la presente investigación.

Capítulo I. Introducción

En América Latina y el Caribe los procesos de integración han tomado en su mayoría un carácter marcado por gobiernos personalistas y transitorios. El compromiso político de estos gobiernos está limitado por intereses particulares con mecanismos y reglas de distribución inequitativa para la sociedad. Adicionalmente, la voluntad de los países de la región de ceder cualquier forma de soberanía a una institución supranacional es nula en el proceso de integración, según lo expresa Grabendorff¹ (2007).

Este escenario dificulta a los gobiernos de la región la organización, integración y consolidación de voluntades, intereses económicos, políticos y sociales de forma colectiva. Por lo tanto, los resultados en materia de integración pierden su alcance en el corto, mediano y largo plazo.

A comienzo del siglo XX, Latinoamérica tuvo el deseo de construir un modelo de integración económica². Sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y la crisis de los años treinta motivaron a los países de esta región a fortalecer su modelo económico interno con una productividad amplia.

Bajo este escenario, “las economías de la región se encontraban preocupadas por las mejoras hacia adentro y no consideraron suficientemente la fase de competitividad internacional por medio de la orientación hacia las exportaciones” (Marx y Turdo, 2007: 6).

En este contexto, los procesos de integración carecieron parcialmente de instrumentos como la infraestructura física e institucional para el desarrollo económico y social de los países de la región.

Hacia la mitad del siglo XX, marcado con el fin de la Segunda Guerra Mundial (1935-1945), los acuerdos del Bretton Woods (1944) y la creación de instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), América Latina retornó a la idea e iniciativa de generar un proceso de integración económica.

Esta iniciativa ha estado acompañada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL-1948), con el objetivo de contribuir al desarrollo económico de

¹ Director del programa de cooperación de la Fundación Friedrich Ebert en Chile. (BBC Mundo, 23 de marzo de 2007).

²El tipo de integración a principios del Siglo XX en América Latina y el Caribe, estuvo marcada por motivos políticos y económicos derivado del “Panamericanismo”. Esta iniciativa de acercamiento integrador fue liderada por Estados Unidos con fin de contrarrestar las relaciones de los países europeos con las naciones latinoamericanas surgidas del proceso de independencia. Sin embargo, la corriente del “Latinoamericanismo” empezó a tomar fuerza y favorecía la integración de los países latinos, los cuales compartían aspectos históricos y culturales comunes. Esta forma de pensamiento consideraba que la unidad era una herramienta para enfrentar las amenazas externas.

América Latina, coordinar las acciones encaminadas a la promoción y fortalecer las relaciones económicas de los países miembros y con las demás naciones del mundo. Estos procesos fueron acompañados de medidas económicas y políticas para el desarrollo de los países de la zona.

El proceso de integración de la Unión Europea (UE) fue el marco de referencia para la integración regional en América Latina. Sin embargo, como menciona Osvaldo Rosales (2007: 1)³ "el modelo de integración europeo ha estado siempre en el subconsciente colectivo sudamericano, pero siendo realistas, las diferencias institucionales son tan marcadas que se hace difícil plantear dicho modelo como un objetivo a mediano plazo".

Adicionalmente, Ramón Torrent (2007: 2)⁴ resalta que Latinoamérica debe copiar del proceso de integración de la Unión Europea, una base en el derecho, y ese derecho ha de ser eficaz con un fuerte componente de legitimidad y debe ser respetado por todos los actores miembros. En palabras de Torrent "la Unión Europea es una experiencia de integración para tener en cuenta por América Latina, pero no un modelo". Por ello la importancia de tener las consideraciones de este proceso ajustadas al contexto latino, con el fin de generar un proceso acorde con las necesidades de esta región.

En la búsqueda de un modelo ajustado a las características de América Latina y el Caribe, en la década del cincuenta y sesenta la región experimentó un crecimiento en la gesta de procesos de integración.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC-1960), la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE-1968) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN-1969) son algunos ejemplos.

Con respecto a la Comunidad Andina de Naciones, el balance del proceso para los países miembros (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) es ambiguo. Chile se retiró en 1976 y Venezuela hizo lo mismo en el 2006. Sin embargo, "a pesar de la alta institucionalización formal y del compromiso de establecer un mercado común para el año 2005, los países andinos no lograron consolidar una zona de paz, estabilidad y crecimiento" (Malamud, 2011: 232).

³ Osvaldo Rosales es un economista chileno y fue director de la división de comercio internacional e integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas (2005-2015).

⁴ Ramón Torrent ha sido catedrático de la Universidad de Barcelona y director del Observatorio de las Relaciones UE-América Latina (OBREAL) de España.

Finalmente, los países optaron por negociar acuerdos complementarios con terceros y fortalecer el Sistema Andino de Integración (SAI) como órgano jerárquico para coordinar el proceso de integración.

El objetivo de estos procesos de integración consiste en generar un espacio para el desarrollo económico, el intercambio de bienes, materias primas y servicios, así como la creación de estructuras institucionales de cooperación y concertación. Las causas que llevan a generar estas iniciativas se expresan en el atraso económico, la crisis económica, la pobreza, la desigualdad e inequidad social, el desempleo y la precaria calidad de vida de la población en América Latina y el Caribe.

Con relación a las crisis económicas y su impacto en América Latina, la década del setenta estuvo marcada por la Crisis del Petróleo (1973), la cual contuvo la expansión, el crecimiento económico y la integración regional. Esta crisis obedece según Malavé Mata (1982) al aumento de las cotizaciones del petróleo en sus balanzas de pagos, desaceleración del desarrollo en el financiamiento de las importaciones de hidrocarburos convencionales, ascenso de las cotizaciones del petróleo, activación inflacionaria, aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y el incremento en la deuda externa.

Los obstáculos en la integración no solo obedecen a un ámbito económico, sino a los aspectos de orden político y jurídico que no permiten avanzar en la integración. Estos se ubican como antecedente al proceso de integración económica. En este sentido, la construcción de los procesos de integración con base en políticas de gobierno y no políticas de estado, “generan que ésta se constituya como un proceso burocrático, supeditado a los gobiernos centrales de cada país, quienes tienen una voluntad variable frente a la integración” (Blanco, 2012: 313).

Pese a la difícil situación económica, se crea el 17 de octubre de 1975 en Caracas (Venezuela), el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) a través del Convenio Constitutivo de Panamá. Este Sistema Económico Latinoamericano tiene como propósito promover la cooperación intrarregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y promover un sistema de consulta. Así mismo coordinar la adopción de posiciones y estrategias comunes en materia económica y social, ante organismos y foros internacionales como ante terceros países. El objetivo de SELA es la cooperación regional, con el fin de lograr un desarrollo integral, auto-sostenido e independiente mediante acciones concretas.

Sin embargo, de acuerdo con Vieira (2010), se considera que debido a las características heterogéneas de los distintos países latinoamericanos, los procesos de

integración se plantean de forma desigual. Los mismos han evidenciado y evidencia alteraciones y retrocesos en la construcción de relaciones económicas, políticas y sociales, que desmotivaron la voluntad política de gestionar acuerdos multilaterales.

Debido a la decadencia en la funcionalidad de los procesos de integración en 1980 se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI-1980) por medio del Tratado de Montevideo. ALADI es el mayor grupo latinoamericano de integración con trece países⁵ miembros que representa 20 millones de kilómetros cuadrados y más de 510 millones de habitantes. ALADI es un área de preferencias económicas para la región, con el objetivo de lograr un mercado común latinoamericano, a través de tres (3) mecanismos:

1. Preferencia arancelaria regional que se aplica a productos originarios de los países miembros frente a los aranceles vigentes para terceros países; 2. Acuerdos de alcance regional, participación total de los países; y 3. Acuerdos de alcance parcial, participación de dos o más países del área. Actualmente, la ALADI mantiene vínculos multilaterales y acuerdos parciales con otros países y áreas de integración del continente.

De una iniciativa macro como la ALADI se pasa a una iniciativa micro en Sur América. En la década del noventa, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay establecen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR-1991)⁶. Este mercado tiene como objetivo establecer un espacio común para generar oportunidades comerciales y de inversión para los países miembros, a través de la integración de las economías locales al mercado internacional.

Adicionalmente, El MERCOSUR funciona a través del Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR, el cual conduce políticamente el proceso de integración, el Grupo Mercado Común (GMC), que vela por el funcionamiento cotidiano del bloque, y la Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), encargada de la administración de los instrumentos comunes de política comercial del área.

Los objetivos establecidos por MERCOSUR apuntan a fortalecer las capacidades de cada uno de los miembros del bloque. En este sentido se pretende profundizar la integración regional, reducir las asimetrías entre los países del bloque, intercambiar de manera horizontal

⁵ Los países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁶ En primera instancia el interés de integrar el Cono Sur surge entre Argentina y Brasil con la firma del Acta de Buenos Aires. Posteriormente se invitan e incorporarán Uruguay y Paraguay a través del Tratado de Asunción en 1991.

conocimientos, experiencias, buenas prácticas, políticas públicas tanto al interior del bloque como con otras instancias de integración regional y extra regional existentes.

Hacia finales de los noventa se registró un retroceso en la evolución de las economías de los países miembros al MERCOSUR. Esta retracción económica reflejada en las exportaciones, tiene relación con la crisis de las economías emergentes, la cual tuvo impacto en países latinoamericanos y, especialmente, la Argentina y Brasil. De igual forma las exportaciones intra-MERCOSUR tuvieron una caída. Adicionalmente la devaluación de la moneda brasileña “el Real”, enfrentaría una crisis debido a la política cambiaria afectando a la dinámica económica del MERCOSUR.

A pesar del surgimiento de los procesos de integración económica, los años ochenta y noventa en América Latina fueron difíciles por la crisis de las economías emergentes, flujos de capitales y grandes modificaciones en el sistema financiero internacional (Arango, 2006).

Estas dos décadas, sobre todo en los noventa, llega el auge del neoliberalismo, las medidas del Consenso de Washington (1989), los procesos de reforma estatal denominadas por el Banco Mundial reformas de primera y segunda generación, la especialización productiva más sofisticada y tecnológica; derivado de crisis en la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)⁷.

La implementación de las reformas ISI en los países de América Latina y el Caribe no alcanzo los resultados esperados. Esto fue debido a que se pretendía introducir una misma política en contextos locales diferentes, sin evaluar sus contradicciones, características y necesidades específicas. Las reformas ISI tampoco lograron “otorgar capacidades estatales, como mejorar la equidad social o fortalecer la gobernabilidad democrática, así como cambios que promovieran el desarrollo sostenible” (Oszlak y Gantman, 2007: 4).

En este contexto los países de América Latina y el Caribe atravesaban profundos cambios sociales, económicos, ideológicos, institucionales y burocráticos. La integración regional de América Latina y Caribe no era prioridad en la agenda política debido a que los países de la región “buscan acuerdos de carácter bilateral con otros actores externos al sistema regional como los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia” (Ahcar Cabarcas *et al.*, 2013: 95).

⁷ De acuerdo con Madrueño (2013), el proceso de industrialización basada en la sustitución de importaciones es una estrategia industrial en la que el Estado interviene en la economía con el fin de fomentar el desarrollo de las industrias nacionales. Esta intervención se realiza mediante subsidios a las industrias nacionales (que abaraten su producción), controlando el comercio internacional (mediante aranceles a los productos industriales extranjeros) y encareciendo el tipo de cambio (para mejorar los términos de intercambio).

El anterior argumento según Ahcar Cabarcas *et al.*, (2013) demuestra el interés de los países en alcanzar un posicionamiento mundial por sí solos, es decir conseguir objetivos de carácter individual, dejando en un segundo plano el actuar como bloque regional. Este interés individual junto con las crisis económicas a finales del siglo XX; como la crisis de México (el Efecto Tequila) en 1994, la crisis del Sudeste Asiático⁸ (1998) y la crisis en La Argentina en 2001 (El Corralito) marcaron un nuevo rumbo en las tendencias económicas, políticas, sociales y en materia de integración regional.

La crisis económica que vivió México en 1994, conocida como “el Efecto Tequila”, se convirtió en un riesgo para el sistema financiero internacional, el cual tuvo consecuencias sobre el desempeño económico mexicano y para la región. Esta crisis fue producto de la devaluación de la moneda mexicana, la inflexibilidad del tipo de cambio, así como el aumento del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y del superávit.

Desde 1988 las reservas internacionales continuaban aumentando y la economía mexicana tuvo un superávit, el cual financiaba desbordadamente el saldo de las transacciones corrientes con el exterior, la inversión de compañías extranjeras y los préstamos al sector privado. Como menciona Millán (1999: 36), el riesgo de una crisis en México:

“comenzó cuando esos recursos se fueron trasladando del mercado de capitales hacia el de dinero, especialmente hacia títulos gubernamentales, que ofrece vencimientos mucho más cortos. Entonces, la estabilidad del tipo de cambio y de las condiciones macroeconómicas dependía de la permanencia de esos capitales de índole especulativa. Las expectativas devaluatorias y la brecha entre las tasas de interés internacionales y las domésticas, resumidas en el riesgo país, pasaron a constituir los alfileres de los que pendía la estabilidad de la economía nacional”.

El Ejecutivo Federal en cabeza del entonces presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), realizó una iniciativa en 1990 para modificar el artículo 28 de la constitución, el cual otorgaba al Estado el monopolio en la prestación de los servicios bancarios del país. Esta iniciativa logro ser modifica y con ello privatizar la banca.

Con la expansión del crédito y los comportamientos de la deuda vencida a partir de la liberación financiera y de la privatización, gran parte de la crisis de 1994 residió en las

⁸ Se considera los países asiáticos involucradas en esta crisis: República de Corea, las provincias chinas de Hong Kong y Taiwán, y Singapur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia. Estos países se han visto afectados por su sobresaliente crecimiento económico en la región.

deficiencias en los rubros de la regulación y la supervisión. Este hecho abrió las puertas a la vulnerabilidad del sistema bancario mexicano.

Finalmente, tras las fallas regulatorias sobre el crédito, así como las normas supervisoras a la autoridad financiera y la profunda caída del nivel de reservas internacionales, el gobierno mexicano adoptó una nueva política económica en 1995.

Las medidas adoptadas para devolver la estabilidad económica al país tuvieron efectos sobre la balanza de pagos, también buscaban reducir la inflación, elevar la tasa de interés, reducción del gasto público y convertir el superávit en déficit público.

Estas medidas afectaron la demanda agregada, lo cual se tradujo en una disminución del Producto Interno Bruto (PIB) mexicano a mitad de los años noventa. Posteriormente una nueva tendencia en la recuperación económica bajo las medidas al sistema fueron los retos que emprendieron los gobiernos siguientes.

Otra de las grandes crisis en el sistema financiero en la década de los años noventa, fue la crisis de los países del Sudeste Asiático. Esta crisis tuvo sus orígenes en 1997 y solo hasta el año siguiente los efectos se hicieron más notorios. La desaceleración de la economía, la devaluación de la moneda y la restricción del crédito externo, afectaron de manera significativa la capacidad de pago y aumentó la cartera morosa de algunos sistemas bancarios en los países de Sudeste Asiático.

Los efectos de esta crisis se sintieron a nivel mundial. Por ejemplo en Rusia se produjo la “Crisis del Rublo” en 1998, la cual fue producto de un aumento de la deuda pública rusa y la caída del precio del petróleo como resultado de la crisis asiática. La moneda rusa, el rublo, sufrió una devaluación, las exportaciones cayeron, se produjo una depreciación de los activos nacionales y un aumento de la deuda externa.

Ante esta situación, el designado jefe de gobierno Evgeni Primakov (1998-1999), “introdujo controles sobre las divisas existentes en el país y los movimientos externos de capital, a la vez que el Banco Central inyectaba nuevos créditos para superar la falta de liquidez que padecían el gobierno, los bancos y las empresas” (Palazuelos y Vara , 2002: 39).

En este contexto, el gobierno estableció tres prioridades para salir de la crisis: recobrar el crecimiento económico, optimizar el funcionamiento institucional de la economía y restablecer el sistema interno de pago. Las medidas se fueron implementando en favor de la recuperación económica y fortalecer las políticas económicas, así como la estructura del sistema financiero de Rusia.

Para América Latina los efectos se vieron reflejados en la contracción de las exportaciones de materias primas hacia los países asiáticos en crisis.

Según la CEPAL, (1998: 21) algunos países de la región optaron por “medidas antidumping y de salvaguarda, para proteger a productores nacionales amenazados por la competencia de productos asiáticos (Argentina, Colombia, Ecuador y, posiblemente, Perú y Uruguay) y también para contribuir a mejorar el saldo de la cuenta corriente (Brasil). Los ajuste fiscales, la contracción monetaria y las limitaciones comerciales fueron otras políticas económicas utilizadas por los países latinos ante la crisis de los países de Sudeste Asiático.

La crisis asiática desencadenó un coletazo económico en Brasil entre los años 1998 y 1999 y en la Argentina en el año de 2001. La crisis económica de Brasil estuvo precedida por la implementación del Plan Real. Este plan logró disminuir la inflación, generar una estabilidad en los precios y equilibrar la balanza de pagos.

Sin embargo, los primeros años de la década del noventa tuvieron un incremento en las importaciones, no obstante las exportaciones no contaron con el mismo crecimiento.

Este hecho desproporcionado entre importaciones y exportaciones generó un déficit en la balanza de pagos y en la cuenta corriente de las economías nacionales. Este escenario sumado a los efectos de la crisis en los países de Sudeste Asiático, dieron como resultado la crisis al sistema económico en Brasil hacia finales de los noventa.

Ahora bien, la crisis económica de La Argentina en 2001 conocida como “El Corralito”, fue otro hecho significativo para la región en materia económica. Esta crisis, marcada por una larga recesión económica iniciada hacia finales de 1998, fue en inicio producto de la desconfianza hacia el sistema financiero del saliente presidente Carlos Menem (1995-1999).

Bajo la administración del presidente Fernando de la Rúa en el 2000 y principios del 2001, se realizaron intentos por mejorar la situación fiscal del país, buscando apoyo internacional con el fin de prolongar el pago a la deuda. Sin embargo, las medidas no resolvieron la problemática económica.

El aumento de la tasa del desempleo, la baja competitividad de las exportaciones, la fuga de capitales, el cambio artificialmente revaluado de la moneda “un peso un dólar”, el gasto público social insostenible, la caída de la actividad industrial y el malestar de la sociedad provocó el estallido de la crisis en diciembre de 2001. Este período de la historia argentina se conoce como el “corralito”. La situación era alarmante, así lo precisa Merino (2012: 97):

“había aproximadamente un 18,3% de desocupación (2.800.000 personas), 16,4% de subocupación (2.500.000 personas), el 38% de la población estaba bajo la línea de pobreza (según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina - INDEC). Entre otros datos, 4.000 puntos era el riesgo país, de acuerdo a los designios del JP Morgan y 4.000.000 había sumado el “voto bronca” en las últimas elecciones”.

Bajo el decreto 1570 de 2001 firmado por el entonces presidente Fernando De la Rúa, el “corralito” significó el congelamiento de los depósitos bancarios a los ahorros de los argentinos, con el fin de poder hacer transferencias al exterior. Aquel diciembre de 2001 las protestas de las organizaciones sindicales y la comunidad en general contra las medidas del gobierno, dejaron decenas de muertos y heridos en las calles. Así como una inestabilidad política con cinco presidentes⁹ en dos semanas, tras la renuncia del presidente De la Rúa el 20 de diciembre y de haber declarado el Estado de Sitio.

Con la designación del Congreso como presidente a Eduardo Duhalde (2002-2003), Argentina empieza un proceso de estabilización económica. Duhalde inició su gestión con una ley de emergencia económica. Sin embargo, según Cortés (2003: 4) esta ley “decidió al abandono de la convertibilidad con nuevos y disímiles tipos de cambio a los que se convertirían los créditos y depósitos en los bancos y todas las obligaciones públicas y privadas”. Revertir las políticas económicas y financieras recomendadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en Argentina fue otra de las medidas tomadas por Duhalde con el fin de hacer políticas de ajuste.

Adicionalmente, las políticas sociales orientadas a los sectores más vulnerables permitieron un proceso de recuperación económica. Acorde con un estudio del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF (2006), estas políticas implementadas a partir del año 2002 permitieron reducir la pobreza y la tasa de desempleo, ampliar la cobertura de la salud, aumentar los ingresos reales, reducir la desigualdad y estabilizar el gasto público social.

Un reporte del Banco Mundial – BM (2012), sobre la Argentina menciona que la recuperación macroeconómica en los últimos años ha sido considerable.

Las crisis económicas a finales del siglo XX tuvieron efectos en toda la región de América Latina. A pesar que en los primeros años de la década de los noventa, la economía latinoamericana creció a tasas relativamente elevadas, quebrando un largo período de

⁹ Los presidentes tras la dimisión De la Rúa y la designación de Duhalde fueron: Federico Ramón Puerta, Adolfo Rodríguez Saá, Eduardo Oscar Camaño.

retroceso y estancamiento. Hacia fines del siglo XX la situación económica estuvo marcada por la inestabilidad y la desaceleración del crecimiento.

De acuerdo con la CEPAL (2004), la pobreza en la región aumentó debido a las oscilaciones del crecimiento económico pasando de 200 millones a 211 millones. Sin embargo, “la proporción de personas en situación de pobreza sobre el total de la población se redujo en la mayoría de los países” (CEPAL, 2004: 18). Con relación al empleo, la población económicamente activa rural (PEAR) creció a una tasa de 0,8%, frente a la población económicamente activa urbana (PEAU) donde creció a una tasa de 3,3%. Este fenómeno estuvo acompañado por los procesos migratorios y el crecimiento demográfico en la región.

La distribución del ingreso, en la mayoría de los países se mantuvo o se acentuó a lo largo de la década debido a mala distribución del ingreso de América Latina. El informe de la CEPAL (2004: 20) destaca que “alrededor de 75% de los hogares perciben Ingresos inferiores al ingreso promedio”. Finalmente, el gasto público experimentó un considerable incremento en los años noventa debido a la recuperación del crecimiento económico en América Latina. En este sentido, los recursos públicos orientados a los sectores sociales “se elevó de un promedio de 360 dólares anuales per cápita a uno de 540 dólares entre comienzos y fines de la década, lo que representa un incremento de 50%” (CEPAL, 2004: 30).

A finales de la década de los noventa, este contexto motivó a un cambio en la estructura ideológica en materia de integración en América Latina.

A raíz de las crisis de los gobiernos neoliberales, surgen nuevos aires políticos de centro izquierda. En este sentido, se desdibuja la integración regional, dando paso a la integración entre países con afinidad y concepción sobre el modelo social, económico y político.

Entre las nuevas iniciativas de integración y cooperación entre ciertos países, se encuentra la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA-2004), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR-2008), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC-2011) y La Alianza del Pacífico (AP-2011).

Estas iniciativas buscan construir mecanismos, estrategias y canales de cooperación para el crecimiento económico. Sin embargo, los países deben fortalecer en primera instancia su estructura interna de cara a los retos y desafíos externos.

La integración territorial busca fortalecer una estructura física como las redes viales, las telecomunicaciones, los puertos marítimos, las vías férreas y la comunicación transfronteriza. Sin embargo, las características topográficas, sociales, económicas y

políticas, que presentan los diferentes países de la región han dificultado llevar a cabo una eficiente articulación comercial interna y externa en Latinoamérica.

Colombia no es ajena a esta particularidad, donde la integración territorial ha tenido dificultades debido a estos factores. El territorio es entendido como sujeto y protagonista de las acciones que ejercen las autoridades locales y nacionales sobre este. Por lo tanto, las estrategias sectoriales para el desarrollo integral del territorio fortalecen los vínculos entre los niveles de gobierno y promueven la gobernanza. Ante este enfoque Serrano (2010: 8) manifiesta que:

“incorporar la lógica territorial implica analizar las características actuales y potenciales de los territorios, la estructura productiva y los eslabonamientos posibles, con miras a generar mecanismos y procedimientos orientados a apoyar procesos de transformación productiva, que a su vez estén soportados en identidades comunales y locales. El enfoque territorial reconoce el papel del mercado como el motor dinamizador de las economías rurales, pero comprueba que las dinámicas del mercado generan desigualdades inter e intra-territoriales, que hacen necesaria una gestión activa para instalar dinámicas territoriales de desarrollo”.

Con este enfoque territorial se plantea la hipótesis por la cual, ante las condiciones geográficas, la creación de normas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte, se ha generado un proceso de integración territorial en el departamento de Antioquia, Colombia.

La gobernanza y las políticas públicas han sido elementos destacados para generar un proceso de integración y organización territorial en Antioquia. Por consiguiente, analizar los factores de la geografía económica, las instituciones y la infraestructura física de transporte constituye las variables de la presente investigación.

Para desarrollar y analizar estas variables, algunas teorías que contempla la investigación son las expuestas por Prebisch (1959), Rostow (1960) Heclo & Wildavsky (1974), Keohane & Nye (1977), George (1984), March y Olsen (1984), Mény & Thoenig (1986), Ostrosm (1990), North (1990), Krugman (1992), Riker (1993), Shepsle y Bonchek (1997), Reinicke (1998) y Roth (2007).

Estos autores desarrollan sus teorías en referencia a la integración económica, la infraestructura física de transporte, instituciones, política pública, geografía económica, globalización, mercados, interdependencia, desarrollo regional y organización territorial. Estas referencias serán el marco teórico del presente trabajo.

A continuación, se describen las características y la importancia del estudio de caso sobre el departamento de Antioquia en el período de 2011 al 2015.

La descripción del proceso de integración territorial en Colombia, la ley de ordenamiento territorial, la justificación, objetivos y metodología de la investigación son algunos elementos que se presentan en el siguiente apartado.

1.1. Antecedentes de la integración territorial en Antioquia

A finales de la década de los ochenta, Colombia se encontraba ante una serie de problemáticas como la crisis de legitimidad del gobierno, la guerra contra el narcotráfico, la corrupción político-administrativa y la violencia ejercida por parte de grupos al margen de la ley hacia la población y clase política.

La desigualdad social arraigada en la sociedad colombiana es una de las mayores problemáticas que ha enfrentado Colombia a lo largo de su historia. Esta desigualdad es entendida como “las diferencias en los niveles de bienestar socioeconómico y de oportunidades entre individuos y grupos sociales a lo largo del tiempo, las cuales impiden alcanzar la justicia social” (Madrueño, 2013: 109).

Bajo este contexto 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 brindé soluciones a las demandas sociales de forma eficaz y eficiente. El instrumento para mejorar la situación del país fue la transformación jurídica-institucional a través de una Asamblea Nacional Constituyente, la cual abrió la puerta a la Constitución de 1991. Este espacio fue la base para incorporar la nueva realidad colombiana en un Estado Social de Derecho.

En este sentido, según Carnota (2005) las constituciones, como obra de la cultura son productos de la historia. Estas evolucionan a lo largo del tiempo, producto de procesos que definen, trascienden y modifican las pautas de comportamiento social, político y económico. Los antecedentes a la creación de la Asamblea Nacional Constituyente y la Constitución de 1991 son de gran importancia para entender el contexto colombiano y su incidencia en los procesos políticos. A continuación, se describen los hechos que llevaron a la conformación de la Asamblea.

En la década de los años ochenta, bajo la administración del presidente Belisario Betancur (1982-1986), se reconoció como actor político de oposición a la guerrilla armada como el Movimiento 19 de Abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), las

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

En este escenario se inició el primer proceso de paz. Como lo menciona Chernick (1996) este proceso “permitió llegar a unos acuerdos de cese al fuego y la apertura de mesas de discusión sobre los grandes problemas nacionales, que propusieron reformas políticas, relacionadas con la situación agraria, urbana y legislativa, enmarcada en un contexto de derechos humanos” (Turriago, 2016: 161).

Sin embargo, en 1985, el M-19 y el EPL, se retiran de la mesa de concertación y levantan el cese al fuego argumentando el incumplimiento de las reformas y beneficios por parte del gobierno, así como el hostigamiento de las Fuerzas Militares a estos grupos. Adicionalmente, el asesinato de los miembros del partido político de izquierda Unión Patriótica (UP) y de sus candidatos presidenciales, Jaime Pardo Leal y Bernardo Jaramillo Ossa, marcaron el fin de las relaciones entre el gobierno y estos grupos al margen de la ley.

Finalmente, el proceso de paz llega a su fin con la toma del Palacio de Justicia por parte del M-19, el 6 de noviembre de 1985. Un hecho que hoy en día sigue sin esclarecer los desaparecidos y una huella imborrable en la memoria de muchos colombianos.

El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) consideró que el proceso de paz de su antecesor “solo había servido para que los grupos guerrilleros aumentaran su pie de fuerza y creara nuevos frentes”¹⁰ (Turriago, 2016: 163). Ante este postulado, el gobierno de Barco conforma la Consejería para la Reconciliación, Normalización y Rehabilitación de la Presidencia en 1986. Esta institución se orientó en las negociaciones entre el Estado y los grupos insurgentes o guerrilleros con el fin de dar solución al conflicto y avanzar hacia la desmovilización y reincorporación.

En medio del diálogo geopolítico y el acercamiento del gobierno de Barco con el M-19, en 1987 surgió la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar como una alianza entre el EPL, las FARC, el EPL y sus milicias urbanas llevando presión al gobierno. Sin embargo en 1989 se retoma nuevamente los diálogos con algunos grupos levantados en armas, entre ellos el EPL y el Quintín Lame¹¹. Finalmente, en 1990 se logra la desmovilización del M-19. Este

¹⁰Turriago considera que a inicios de la década de los noventa las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) estaban conformadas por 70 frentes, con unos 7.000 a 10.000 combatientes aproximadamente.

¹¹ El Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), fue una guerrilla indígena creada en 1984. Se desmoviliza con 130 miembros aproximadamente en 1991 durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994). Se realizó la desmovilización y entrega de armas a cambio de ser reconocidos y poder participar en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991.

hecho influiría de manera significativa en la construcción de la Asamblea Nacional que dio origen a la Constituyente de 1991.

A pesar de la desmovilización del M-19 y los diálogos entre el gobierno y la guerrilla, los asesinatos de Luis Carlos Galán el 18 de agosto de 1989 y Carlos Pizarro León Gómez el 26 de abril de 1990, marcaron el fin del gobierno de Barco. El escenario colombiano después del gobierno de Barco estaba en profundos problemas políticos y sociales, entre ellos, de manera significativa el auge del narcotráfico en el país.

En este contexto, el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) inicia su administración en medio de una violencia recrudecida. La conformación de grupos de autodefensas y paramilitares siguió en aumento y consolidando la presencia territorial. Se crean nuevas bandas de narcotraficantes y el sicariato aumenta. Bajo este escenario se aborda el proceso conocido como La Séptima Papeleta, el cual dio origen a la Constitución de 1991 en Colombia.

El once de marzo de 1990 más de dos millones y medio de colombianos apoyaron en las urnas una iniciativa estudiantil para incluir una consulta, debido a que en ese día se realizaban seis elecciones populares; Senado, Cámara de Representantes, Asamblea Departamental, Juntas Administradoras Locales (JAL), Concejos y Alcaldías. Esta iniciativa fue adicional (Semana, 14 de marzo de 2015), es decir una séptima para convocar a una Asamblea Constituyente y reformar la constitución.

El movimiento estudiantil de la Séptima Papeleta surgió como una respuesta diferente a una sociedad acorralada por el miedo, por la intimidación de quienes aplican su propio código del crimen, la propia sentencia y la propia muerte (Gómez, 2011). Así mismo, diferentes problemas como la corrupción política y administrativa, la crisis de gobernabilidad y la ola de violencia se intentaban resolver con la nueva iniciativa y transformación jurídica-institucional agravada a finales de los años ochenta en Colombia y principios de los años noventa.

Otros actores como la comunidad de académicos y líderes sindicalistas hicieron parte de la movilización nacional. Como resultado de esta iniciativa, dio origen a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), con el propósito de redactar una nueva constitución reemplazando la Constitución de 1886 y con la característica principal que se proyectaba como un verdadero tratado de paz, democracia y orden social entre todos los colombianos. De esta manera, la Séptima Papeleta lograba instituirse como “la única iniciativa política nacional y democrática que Colombia tenía frente a sí, en el momento presente y futuro” (Valencia, 1990: 84).

Este proceso tuvo lugar en el período presidencial de César Gaviria Trujillo (1990-1994). Adicionalmente a la creación de la Asamblea, se suma el proceso de desmovilización del grupo guerrillero Movimiento 19 de Abril (M-19), el cual tuvo un importante papel de sus líderes como miembros activos en la Asamblea Nacional Constituyente y la redacción de la nueva constitución colombiana.

Para llevar a cabo esta iniciativa de asamblea, primero se debió elegir a los representantes de los movimientos, los cuales 42 y 24 fueron por cociente y por residuo respectivamente. El Partido Liberal tuvo 25, la Alianza Democrática M-19 fue representada por 19, el Movimiento de Salvación Nacional con 11, el Partido Social Conservador con 5, los Conservadores Independientes con 4, el Movimiento Indigenista 2, el Movimiento Evangélico 2 y finalmente la Unión Patriótica 2, para un total de 70 delegados como describe el profesor Granda Marín (1994).

La Asamblea Nacional Constituyente fue instalada el 5 de febrero de 1991 y sesionó hasta el 4 de julio de 1991 y finalmente se sancionó el nuevo texto constitucional por el presidente César Gaviria Trujillo.

La nueva Carta Política está compuesta por 380 artículos definitivos y 60 transitorios dando origen y vigencia la Constitución de 1991 de la República de Colombia compuesta en dos partes, como toda constitución: dogmática y orgánica. La parte dogmática, comprende los valores, principios y derechos fundamentales, y la parte orgánica establece la estructura y división de poderes del Estado, así como, las atribuciones y potestades básicas otorgadas a los órganos y autoridades estatales.

Seguendo a Carnota (2007) la parte dogmática se conoce como “*Bill of Rights*” y parte orgánica como “*Plan of Government*”. Sin embargo, como señala Cordero *et al.*, (2015: 159) frente a la nueva Carta Constitucional de 1991 “dicha debilidad se relaciona con fenómenos de clientelismo, corrupción, captura estatal y poco filtraje respecto a las políticas internacionales, que reproducen la desigualdad”.

A pesar de la transformación jurídica y normativa del país, Colombia continuaba sumergida en una recesión económica que afectó de manera sustancial el bienestar de la población. El incremento de las tasas de desempleo contribuía a una disminución en el consumo de los hogares. Se acrecentaban la vinculación entre más personas en el mundo laboral, pero incentivando los focos de informalidad. Ante la situación descrita y como una respuesta, el Estado colombiano vio la necesidad de realizar nuevas reformas administrativas y constitucionales.

Las reformas políticas llevadas a cabo en 2003, 2004 y 2009 se realizaron con el fin de impulsar nuevos escenarios democráticos y participativos, con nuevos movimientos, partidos y organizaciones, así como disposiciones y mecanismos electores. Estas reformas políticas y administrativas fueron medidas del Estado colombiano para enfrentar la debilidad institucional y disminuir la desigualdad social en la antesala del cambio de siglo.

En materia de integración regional, en el año 2000 surge la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en Brasilia, con el objetivo de establecer y promover el desarrollo de la infraestructura física de transporte, energía y comunicación entre las naciones.

IIRSA también es un mecanismo de coordinación de acciones intergubernamentales compuesto por 12 países suramericanos, (Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Guayan, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay, Venezuela).

En este contexto, Colombia, por ser parte del Eje Andino y por su posición geográfica entre Centroamérica y América del Sur, puede contemplar varios escenarios de integración territorial más allá de sus fronteras, a través de las vías terrestres y marítimas a las que tiene acceso. Ceceña *et al.*, (2007) hace referencia a este aspecto geopolítico donde los mega proyectos de infraestructura en el marco de IIRSA buscan trazar nuevas rutas que se ajusten a las necesidades de la geografía económica del siglo XXI. El desarrollo de este ámbito geopolítico tiene en cuenta las materias primas y los recursos estratégicos.

La importancia de grandes reservas de gas y petróleo, así como una extensa y variada biodiversidad en América. Como señala Ceceña *et al.*, (2007: 37) 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. No obstante, su riqueza energética podría atraer inversiones en industrias pesadas, muy consumidoras de los mismos, y también muy contaminantes, como la siderúrgica y metalmecánica”.

En este escenario, Colombia tiene grandes proyectos para la modernización y construcción de la infraestructura física territorial como el programa de carreteras 4G. El programa 4G busca mejorar las condiciones de las carreras en el país, lo cual permite integrar el territorio, disminuir los costos de transporte y promover la productividad y competitividad en el país.

La iniciativa IIRSA llevó a cabo trece (13) cumbres sudamericanas, dando como resultado la conformación de la Unión de Naciones Suramericana (UNASUR). En cada una de estas reuniones se fue adquiriendo un mayor grado de compromiso y formalidad, que culminó con la aprobación del Tratado Constitutivo de la UNASUR el 23 de mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia.

Bajo la Tercera Reunión del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de UNASUR se creó el 28 de enero de 2009, el Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN). Este concejo tiene como fin implementar los proyectos de infraestructura, generar cooperación entre los países miembros y promover la compatibilización de los marcos normativos existentes en los países miembros.

En el año 2011, la Iniciativa IIRSA fue incorporada a COSIPLAN como un Foro Técnico para la planificación de infraestructura de conectividad regional. Así mismo este concejo recogió y dio continuidad a los logros y avances de los proyectos de IIRSA incorporándolos a su marco de trabajo.

En el mismo contexto, a nivel doméstico, Colombia aprobó la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial¹² (en adelante LOOT) en 2011. La LOOT ha tenido grandes contribuciones para el desarrollo de la integración territorial en el departamento de Antioquia. Adicionalmente, en el caso local, los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA) son la base para generar proceso de integración en esta región.

Con la creación de estas herramientas normativas se pretende generar procesos de integración entre municipios y departamentos colombianos. Así mismo, generar un análisis de los factores que han permitido la integración en Antioquia.

Estas normas tienen herramientas y normas jurídicas para la integración y el ordenamiento territorial a nivel nacional. La implementación de esta ley en el marco del análisis institucional, la geografía del territorio y la infraestructura física de transporte hacen parte de la justificación de la presente investigación académica. A continuación, se describe el departamento de Antioquia como caso de estudio con sus principales características generales.

¹²La Ley 1454 del 28 de junio de 2011 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, tiene como objetivo la organización político-administrativa del territorio colombiano; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial.

1.2.El departamento de Antioquia como caso de estudio

Antioquia es uno de los 32 departamentos de Colombia. El territorio colombiano está atravesado de sur a norte por la Cordillera de los Andes, que a su vez se ramifica en tres cadenas montañosas: Occidental, Central y Oriental.

Grandes corrientes fluviales como los ríos Magdalena, Guaviare, Cauca, Meta y Atrato son algunas de las divisiones naturales entre los departamentos. Estos factores geográficos han dificultado generar procesos de integración entre municipios, departamentos y el territorio nacional en su conjunto.

Ilustración 1. Ubicación de Antioquia en Colombia



Fuente: Mapa político de Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

<https://www.igac.gov.co/>

Realizar un análisis del proceso de integración territorial desde la lógica de la ciencia política, la administración e instituciones públicas, es uno de los principales objetivos del presente trabajo. Bajo estas disciplinas se pretende tomar herramientas analíticas para estudiar el proceso de integración territorial en Antioquia.

Esta investigación realiza consideraciones sobre la geografía, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y la infraestructura física de transporte, como variables complejas y condicionantes en los procesos de integración territorial en el departamento antioqueño.

La construcción y conectividad de vías terrestres de transporte representa una medida para mitigar los obstáculos geográficos, estimular la integración y organización territorial. Por lo tanto, el mejoramiento de la infraestructura física contribuye a dinamizar el intercambio de bienes y servicios a escala regional. Esto otorga un papel predominante en la construcción de redes viales como forma de integración.

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

Cabe resaltar, que las características particulares de los factores geográficos, administrativos, institucionales y culturales presentan particularidades para la formulación e implementación de leyes, normas y políticas públicas de integración y ordenamiento territorial en Antioquia.

La presente investigación analiza cómo el departamento de Antioquia ha generado procesos de integración y ordenamiento territorial; mitigando la dificultad de los factores geográficos, fortaleciendo las instituciones normativas de ordenamiento territorial y desarrollando la infraestructura física.

La relevancia y pertinencia de escoger este caso reposa en que el departamento de Antioquia es un motor de desarrollo para el país en materia de minería, producción cafetera, industria textil, comercio e industrialización.

Adicionalmente, Antioquia tiene un potencial importante para el desarrollo económico del país, debido a que cuenta con una salida al Mar Caribe y tiene una gran concentración de industria de manufactura e industrialización.

Estos aspectos son fundamentales para el desarrollo interno y externo de la integración territorial. Uno de los aspectos que más interesan el análisis de esta investigación es:

“La construcción de la red vial de dobles calzadas denominada Las Autopistas para la Prosperidad, el departamento de Antioquia articulará su desarrollo en cuatro ejes sobre cada punto cardinal, con todo el Sistema Nacional de Dobles Calzadas y aspira a tenerlos en servicio en 2019, lo cual será un ejemplo para todo el País, como ha sido ejemplo en la construcción de túneles y viaductos, en su sistema educativo, en el transporte masivo y en las empresas de servicios públicos” (Bahamón, 2012: 31-32).

Se suma su potencial hidroeléctrico del departamento de Antioquia que es casi el 50% de todo el país y pretende antes de 5 años producir el 70% de la energía eléctrica de Colombia (Mercado D. 29 de enero 2017: 1). Con las condiciones montañosas se ha aprovechado el recurso energético para crear la red de represas más importante de Suramérica, utilizando varias veces el caudal y el gradiente de un mismo río.

Las condiciones geográficas no han sido un obstáculo en la integración territorial y organización del departamento de Antioquia. Los gobiernos locales así como la sociedad han sabido potencializar sus recursos naturales, energéticos, hídricos y minerales.

Una de las herramientas que nos permitiría analizar el proceso de integración territorial en el departamento de Antioquia es incidencia y adopción de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia (LOOT).

Esta ley fue aprobada en el año 2011, veinte años después de a la Constitución de 1991, como un instrumento de planificación y de gestión.

A continuación, se analiza esta ley de gran importancia para el país y adoptada por Antioquia en materia de integración, ordenamiento territorial y diseño institucional.

1.3.La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia - LOOT

La Ley 1454 o Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT, es la plataforma jurídica y de gobernabilidad que permite impulsar la integración territorial a través del desarrollo de la infraestructura terrestre e institucional. Lo cual, permite avanzar en los procesos de articulación al interior de los departamentos y en sus relaciones con los demás.

Un elemento significativo para la presente investigación se encuentra consignado en el artículo 3 de la Ley, donde se establecen los principios del proceso de ordenamiento

territorial. Dentro de ellos, el cuarto principio de la LOOT, hace referencia a la integración y dispone que:

“Integración: los departamentos y los municipios ubicados en zonas fronterizas pueden adelantar programas de cooperación dirigidos al fomento del desarrollo comunitario, la prestación de los servicios públicos, la preservación del ambiente y el desarrollo productivo y social, con entidades territoriales limítrofes de un Estado” (Ley 1454: 2).

La LOOT establece la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como un organismo de carácter técnico. La principal función es la de evaluar, revisar y sugerir al Gobierno Nacional, a las Comisiones Especiales de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la adopción de políticas y proyectos de ley para mejorar la organización del territorio nacional. Para las entidades territoriales (gobernaciones y alcaldías), la LOOT crea las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial consignadas en su artículo octavo:

Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT (Ley 1454: 5).

Con la conformación de la comisión Nacional, Departamental y Municipal, la Ley pretende promover y hacer seguimiento a los procesos asociativos entre entidades territoriales. También, se contempla las alianzas estratégicas de entidades territoriales nacionales con países vecinos y fronterizos.

Los procesos asociativos de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial son: esquemas asociativos territoriales, la conformación de asociaciones de entidades territoriales, asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de municipios, asociaciones de las áreas metropolitanas y provincias administrativas y de planificación según el Capítulo II de la LOOT.

Los Esquemas Asociativos Territoriales, estarán constituidos por las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de

departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.

Las Asociaciones de Entidades Territoriales, se conformarán por dos o más entes territoriales con el fin de prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como gestionar el desarrollo integral de sus territorios.

Los Departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo.

Los Distritos Especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los Alcaldes Mayores de cada Distrito, previamente autorizados por sus respectivos Concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.

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

Finalmente, las Áreas Metropolitanas establecidas dentro de un departamento o conformada por varios departamentos podrán asociarse para organizar la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras en el ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias. Estas funciones se instauran mediante un convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas. Esta investigación analiza el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como forma de integración y organización territorial.

Otro proceso asociativo es la Región Administrativa y de Planificación (RAP). Esta región la constituyen dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad.

Los departamentos de la Región Administrativa y de Planificación (RAP) deben tener continuidad geográfica como requisito para su conformación. Sin embargo, no se impide el desarrollo de alianzas estratégicas con el fin de comercializar bienes y servicios e impulsar el crecimiento económico a nivel regional y nacional.

El análisis de la investigación se focaliza en el departamento de Antioquia con el fin de hacer un estudio de caso sobre el modelo de integración y asociación territorial. También, se estudia la implementación de instrumentos normativos como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, los planes de desarrollo departamental y las políticas públicas orientadas a generar procesos de integración y organización territorial. A continuación, se describe la justificación de la presente investigación.

1.4. Justificación

Esta investigación permite aportar herramientas analíticas en la comprensión de los procesos de integración territorial en Antioquia. Se analizará desde la perspectiva de la Ciencia Política y la Administración Pública la composición geográfica, las instituciones de ordenamiento territorial y la infraestructura física.

La geografía, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte, son entendidos como factores (GINOTIFT), y se caracterizan por su complejidad en los procesos de integración territorial en el departamento de Antioquia, entre el año 2011 y 2015.

El período seleccionado obedece a cuatro acontecimientos significativos para el desarrollo de las variables analizadas; dos de ellos son de carácter nacional y dos internacionales.

El primer acontecimiento es la sanción de la Ley 1454 del 28 de junio de 2011 que da origen a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), para los departamentos y municipios en Colombia.

Esta ley tiene como objetivo la organización política y administrativa del territorio, delimitar el marco institucional e instrumental para el desarrollo territorial. Así mismo

pretende establecer competencias en materia de ordenamiento y organización territorial entre la Nación y las entidades territoriales.

Junto con la LOOT, aparece un conjunto normativo en materia de ordenamiento territorial. La Ley 1454 de 2011, establece el ABC para los Esquemas Asociativos, la Ley 1551 de 2012, constituye el Régimen Municipal de organización y funcionamiento de estos, la Ley 1625 de 2013, expide la normativa para las Áreas Metropolitanas y la Ley 1617 del 2013 sobre el Régimen de los Distritos Especiales.

Tomando como referencia a North (1990), este conjunto normativo hace parte de las reglas de juego en una sociedad ideadas por el hombre, las cuales dan forma a la interacción humana, estructurando incentivos para el intercambio, ya sean político, social o económico. En este sentido, se conforma un piso jurídico importante para la integración territorial y desarrollo de los municipios, los departamentos, la regional y la nación.

El segundo hecho, es la puesta en marcha, el 18 de septiembre de 2012, del programa de Cuarta Generación, en adelante (4G), de concesiones de carreteras en Colombia.

Este programa fue inaugurado por el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos y el presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), Luis Fernando Andrade. Las concesiones¹³ son un modelo de asociación entre el sector público y el privado, con el fin de llevar a cabo proyectos de inversión y desarrollo en diferentes ámbitos que determina la ley.

El programa (4G), tiene como objetivo mejorar sustancialmente la infraestructura física del país, con el fin de interconectar las regiones estratégicas del país. Según la Agencia Nacional de Infraestructura, el programa permitirá el desarrollo y mejorar la productividad y competitividad, para enfrentar los retos del comercio global, generando más empleos y vías de primera calidad.

Como antecedente a este programa, se encuentra las concesiones viales de primera, segunda y tercera generación. La Primera Generación (1G), comienza a partir de 1994 con la licitación de la carretera Bogotá – Villavicencio entre otros proyectos viales. La Segunda Generación (2G), se inicia a finales de 1997 y comienzos de 1999 con los proyectos de El Vino – Tobia Grande – Puerto Salgar y la malla vial del Cauca y Valle del Cauca. La Tercera

¹³Acorde con la Visión del Banco Interamericano de Desarrollo, frente a la Cuarta Generación (4G) de concesiones de carreteras, se considera que esta modalidad presenta características como: proyectos bien estructurados y definidos en alcance; adjudicación con base en oferta económica; asignación de riesgos: construcción y disponibilidad al concesionario; pagos: Creación de Unidades Funcionales y pago por disponibilidad de las mismas; financiación: Bancaria para capital de trabajo (1-3 años), mientras se construyen las Unidades Funcionales Bonos de Infraestructura para financiar a largo plazo la Unidades Funcionales construidas; adiciones limitados al 20% del valor de contrato; gestión predial y ambiental previa a la adjudicación de los proyectos.

Generación (3G) se desarrolla entre 1999 y 2000, donde se destaca los proyectos de Buenaventura – Bogotá, la Troncal del Llano, el corredor Zipaquirá – Ye de Ciénaga y a la conexión vial Briceño – Tunja – Sogamoso¹⁴.

Con la adjudicación de las carreteras 4G, este programa cobra importancia y relevancia debido a la baja competitividad¹⁵ por deficiencia en la calidad de la infraestructura de transporte terrestre en Colombia. Este programa pretende colocar a la vanguardia la infraestructura física del país.

El tercer y cuarto acontecimientos que delimitan la justificación del período de estudio de la investigación, está determinado por la política exterior económica colombiana.

La Alianza del Pacífico y la firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y la Unión Europea, constituyen un nuevo escenario para el desarrollo económico y territorial de las regiones en el país.

La Alianza del Pacífico surge con la Declaración de Lima el 28 de abril de 2011, entre La República de Colombia, La República de Perú, La República de Chile y Los Estados Unidos Mexicanos, como una iniciativa de integración regional. Los objetivos de esta alianza buscan construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales, personas y economía.

Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo económico y competitividad de las economías de sus integrantes, también son el propósito de la Alianza del Pacífico con el fin de lograr mayor bienestar económico, mitigar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social de sus habitantes. Por último, la alianza pretende convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en la región Asia-Pacífico.

Dentro de los logros alcanzados por la Alianza del Pacífico desde su creación, se destaca, con fines específicos para esta investigación, la creación del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA). Es una plataforma de integración bursátil creada para promover la integración financiera entre las bolsas de valores de Colombia, Chile y Perú sin fusión o

¹⁴ Este proyecto de carretas de tercera generación (3G) hace referencia a las poblaciones, ciudades o tramos regionales por donde se construyen o refuerzan las vías terrestres. El objetivo es mejorar las condiciones de infraestructura física y la movilización del transporte sea de pasajeros o de carga.

¹⁵ Según el Informe de Competitividad Global 2012-2013 del Foro Económico Mundial, el tercer factor más problemático, después de corrupción e ineficiente burocracia gubernamental, para hacer negocios en Colombia, es la inadecuada infraestructura que presenta el país.

integración corporativa por parte de sus miembros. Con relación a México, este país completó su adhesión al MILA en agosto de 2014.

Otros logros son la firma Adicional al Acuerdo Marco suscrita el 10 de febrero de 2014, el cual pretende profundizar en los acuerdos comerciales bilaterales entre los cuatro países miembros de la Alianza del Pacífico. Además, busca generar oportunidades y fortalecer las PYMES, con el propósito de impulsar cadenas de valor regionales, con miras a que los cuatro países puedan proyectarse de manera más competitiva hacia otros mercados internacionales, especialmente a los del Asia Pacífico.

En materia de educación, la Alianza del Pacífico tiene como logro la creación de una plataforma de movilidad académica y estudiantil. Este programa otorga becas a los estudiantes de los países miembros de la Alianza que deseen cursar estudios en alguno de estos países. Según el ABC de la Alianza del Pacífico, a enero de 2016 se ha entregado 1.268 becas.

El Tratado de Libre Comercio entre La República de Colombia y La Unión Europea y sus Estados¹⁶ Miembros, se firma en Bruselas el 26 de junio de 2012. El 11 de diciembre de 2012 el Parlamento Europeo aprobó el Acuerdo, y posteriormente se hizo la respectiva notificación de la culminación de trámites internos para la aplicación provisional del Acuerdo el 27 de febrero de 2013.

En el Congreso de Colombia, el trámite interno inició su aprobación en el mes de noviembre de 2012, y finalizó con la sanción del presidente Juan Manuel Santos, a través de la Ley 1669 del 16 de julio de 2013. Sin embargo, el Acuerdo continúa su trámite ante la Corte Constitucional. Ante ello, mediante el Decreto 1513 del 18 de julio de 2013 el presidente de la República dio aplicación provisional al Acuerdo Comercial y, se notificó a la Unión Europea el cumplimiento de los procedimientos requeridos.

Finalmente, se considera el año 2015 como el año de cierre de la investigación. El criterio de selección está relacionado con el mandato de gobierno de cuatro años de alcaldes y gobernadores en Colombia. Por lo tanto, la investigación contempla el análisis de los Planes de Desarrollo del departamento de Antioquia entre el 2012 y 2015.

¹⁶Los Estados Miembros de la Unión Europea hace referencia a los siguientes países: El Reino de Bélgica, La República de Bulgaria, La República Checa, El Reino de Dinamarca, La República Federal de Alemania, La República de Estonia, la República Helénica, El Reino de España, La República Francesa, Irlanda, La República de Italia, La República de Chipre, La República de Letonia, La República de Lituania, El Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Hungría, la República de Malta, El Reino de los Países Bajos, La República de Austria, La República de Polonia, La República Portuguesa, La República de Rumania, La República de Eslovenia, El Reino de Suecia, El Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El impacto económico, político y social de los cuatro escenarios en el período de análisis, son oportunidades para la generación de políticas y programas que permitan la integración en el departamento Antioquia, de cara a los desafíos domésticos y globales que presenta Colombia.

En este contexto, describir las características sociales, políticas y económicas que ofrece un sistema de integración territorial, sobre la base en la infraestructura física de transporte terrestre para el desarrollo económico colombiano, hace parte de las motivaciones de la presente investigación en el departamento de Antioquia.

Esta investigación busca facilitar la comprensión en materia de construcción de vías terrestres para la integración del territorio colombiano y su inserción económica al interior del país, con países vecinos del departamento de Antioquia como Panamá¹⁷. Igualmente, la geografía económica es parte del análisis donde la infraestructura física permite reducir los costos de transporte y reducir la brecha económica y política, entre el centro y la periferia en Colombia.

El desarrollo de la infraestructura física de transporte y el fortalecimiento institucional a través de la LOOT, son elementos que permiten generar procesos de integración en el departamento de Antioquia. La infraestructura física permite mitigar las distancias geográficas, y disminuir el costo de transporte. Es decir, reducir los costos del desplazamiento de los centros de producción con los puntos de comercialización según las condiciones de la infraestructura física del transporte.

El fortalecimiento institucional adquiere a través de la LOOT, como una herramienta de integración entre municipios y departamentos. La capacidad institucional se ve reflejada en la administración pública ejercida sobre los procesos de integración y organización territorial.

En este sentido, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte han permitido mitigar los factores geográficos, en el proceso de integración y organización territorial en el departamento de Antioquia entre 2011 y 2015?

¹⁷ Panamá es el país más cercano que limita con el departamento de Antioquia y nos ocupa del presente análisis. Sin embargo, la integración se extiende a países vecinos como Venezuela, Ecuador, Perú y Brasil. También se contempla la integración a través del Océano Pacífico y Mar Caribe.

1.5.Objetivos de la investigación

Objetivo general

Analizar a través del estudio de caso cómo las instituciones normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte han permitido mitigar los factores geográficos, en el proceso de integración y organización territorial en el departamento de Antioquia entre 2011 y 2015.

Objetivos específicos

Los Objetivos específicos contemplados en el presente trabajo tienen como finalidad:

- ✓ Describir las características de la geografía económica en los procesos de integración y ordenamiento territorial en el departamento de Antioquia.
- ✓ Analizar cómo las instituciones normativas han permitido generar procesos de integración y ordenamiento territorial en Antioquia.
- ✓ Analizar el impacto del desarrollo de la infraestructura física de transporte en los procesos de integración y ordenamiento territorial en Antioquia.

1.6.Metodología de la investigación

La Ciencia Política y la Administración Pública son las ramas disciplinarias donde se ubica el presente trabajo académico. En este sentido, la investigación adquiere un carácter descriptivo con el fin de aportar elementos de análisis, lo cual significa que “el objeto de estudio son las situaciones, los eventos y la manifestación de un fenómeno” (Hernández Sampieri *et al.*, 2006: 71).

En este caso particular, el proceso de integración territorial en el departamento de Antioquia en Colombia representa una situación, un evento y la manifestación de un fenómeno.

Esta investigación toma herramientas del estudio explicativo. Acorde con Fassio *et al.*, (2002) este estudio tiene por finalidad establecer la existencia de relaciones entre variables y establecer o medir el grado que se relacionan. De esta forma se realiza un estudio que implica buscar y analizar las causas de un fenómeno determinado.

El estudio de caso explicativo presenta tres tipos de variables: las independientes (causa), las dependientes (efecto) y las que sirven para especificar e interpretar la relación entre ambas (intervinientes), las cuales se desarrollan más adelante.

El proceso de integración territorial del departamento de Antioquia se convierte en el fenómeno determinado. Las variables que se analizan para establecer o medir el grado que se relacionan entre si son la geografía, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y la infraestructura física de transporte.

Esta investigación es predominantemente cualitativa, la cual “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernández Sampieri *et al.*, 2006: 8).

Las técnicas y herramientas cuantitativas son tenidas en cuenta en este trabajo para realizar una revisión documental y bibliográfica, así como analizar los factores que han permitido el proceso de integración territorial y sus respectivas variables intervinientes.

El método utilizado dentro de la investigación es un estudio de caso donde se pretende “registrar los hechos tal y como han sucedido, describir situaciones, brindar conocimiento acerca del fenómeno estudiado y/o comprobar o contrastar ciertos efectos, relaciones o hipótesis dentro de contextos diversos” (Fassio *et al.*, 2002: 20).

A partir de datos obtenidos del análisis documental, material audiovisual, la recopilación de datos estadísticos, censos e información relacionada, se da paso hacia el análisis de las variables.

Los resultados del análisis del material permitirán conocer el proceso de integración territorial en el departamento de Antioquia, como lo estipula el estudio de caso descriptivo. Esta investigación pretende tomar herramientas del enfoque empírico-analítico y del enfoque histórico “donde el interés es detectar las causas del fenómeno a estudiar” (Losada y Casas, 2008: 149).

Comprender el proceso de integración y organización territorial en el departamento de Antioquia en Colombia, constituye el interés general de esta indagación.

La presente investigación contempla el análisis de una variable dependiente; la integración territorial. Como variables independientes son consideradas la geografía, las instituciones normativas de ordenamiento territorial y la infraestructura física de transporte.

La variable geográfica se analiza bajo características topográficas del territorio en el departamento de Antioquia.

Se utiliza el modelo económico de Krugman (1992), el cual hace referencia a la geografía como factor determinante para la integración territorial. La lógica de este modelo

se encuentra en la localización de los puntos de producción y el desplazamiento con altos o bajos costos de transporte dependiendo de la conexión de vías terrestres.

Este modelo busca reducir los costos del transporte y generar economías de escala con rendimientos crecientes. La geografía contempla la descripción de las características topográficas del territorio del departamento de Antioquia. Se enfoca en la concentración geográfica y poblacional que se produce como resultado de los rendimientos crecientes, los costos de transporte y la demanda, según el modelo económico de Krugman (1992).

La variable institucional se analiza a través de la implementación de la normativa en materia de ordenamiento territorial como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT); instrumento nacional de política pública hacia la construcción de escenarios de integración entre municipios y departamentos. Permite aproximar los procesos de integración territorial en Antioquia, como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

La LOOT provee herramientas físicas y jurídicas en materia de ordenamiento territorial y organización político-administrativa, también contiene un marco institucional para la integración y desarrollo territorial.

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. Particularmente, la variable institucional se analiza a través del ordenamiento territorial como las subregiones, zonas y municipios en el departamento de Antioquia.

La variable infraestructura física de transporte, se analiza en función de la construcción de vías terrestres del programa de concesiones viales de Cuarta Generación (4G) en el departamento de Antioquia.

Esta variable está relacionada con la variable geográfica. Aunque la geografía puede llegar a ser considerada como un obstáculo en la integración territorial por la diversidad de escenarios geofísicos, se presentan elementos institucionales que han mitigado los factores geográficos a través de la integración territorial en Antioquia.

Superar el factor geográfico por medio de la construcción de vías terrestres, permite aumentar el grado de integración territorial en el departamento de Antioquia.

Según la teoría de Rostow (1960) la segunda fase hace referencia al crecimiento generado por la especialización de la producción en actividades primarias, el comercio interregional y las mejoras en las infraestructuras de transportes (Salvia, 2012).

Como variable interviniente se encuentra el conflicto armado en Colombia dentro del análisis de la investigación, sin embargo, no se desarrolla a profundidad con el fin de dar relevancia a las otras variables independientes.

Finalmente, el proceso de integración territorial comprende el ordenamiento del territorio, tanto político como administrativo de Antioquia. Por lo tanto, la unidad de observación es el departamento de Antioquia y se ubica en el espacio tiempo entre el 2011 y 2015 acorde con los acontecimientos mencionados en la justificación.

La presencia de grupos guerrilleros como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP) y los Grupos de Autodefensas, así como grupos criminales organizados han realizado actividades delincuenciales como el secuestro, el pago de extorciones, el asentamiento y el sicariato.

Estas acciones han llevado a presentar obstáculos en la integración territorial. Sin embargo, a través de los acuerdos de paz entre el Gobierno nacional y las FARC se genera una oportunidad para fortalecer los procesos de integración en la región tanto internos como externos.

Como fuente primaria, se dispuso de un análisis documental desde los Boletines Económico Regionales del Noroccidente de Colombia, realizados por el banco de la República, las memorias e informes de los ministerios al Congreso de la República de Colombia, los programas territoriales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en su plataforma electrónica, la información estadística del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los informes o documentos del Ministerio de Transporte, el estado de las vías terrestres a través del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), la Superintendencia De Puertos y Transporte, el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y la descripción de las características geográficas del departamento de Antioquia acorde al Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). También se analizó material como: periódicos, revistas y trabajos científicos relacionados al tema de investigación.

Otra fuente considerable de mucha importancia para extraer información precisa de las entidades públicas, fue el derecho de petición.

En Colombia este derecho se ampara en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia donde, “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

El derecho de petición, como instrumento jurídico en Colombia permitió acceder a información detallada sobre los temas concernientes a esta investigación, lo cual resulta un trabajo de campo para el investigador. Específicamente se radicaron dos derechos de petición; uno a la Agencia Nacional de Infraestructura ANI y otro al Instituto Nacional de Vías INVIAS.

Ilustración 2. Cuadro de búsqueda y procesamiento de datos e información

Objetivo específico	Fuente secundaria de datos	Población/ Muestra	Técnicas de procesamiento
Describir las características geográficas de Colombia, específicamente en el departamento de Antioquia para comprender las dificultades en el proceso de integración territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte.	✓ Instituto Geográfico Agustín Codazzi. ✓ Boletines Económico-Regionales del Noroccidente de Colombia.	Departamento de Antioquia	Análisis documental Revisión de material visual
Analizar comparativamente el desarrollo económico y la integración territorial en el departamento de Antioquia.	✓ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). ✓ Gobernación de Antioquia. ✓ ACNUR ✓ Boletines Económicos Regionales del	Departamento de Antioquia	Análisis estadístico

	Banco de la República.		
Analizar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT, como instrumento de política pública hacia la integración del territorio y el desarrollo regional en el departamento de Antioquia.	✓ Ley 1454 del 28 de junio de 2011. ✓ Departamento Nacional de Planeación (DNP). ✓ Boletines Económico-Regionales del Noroccidente de Colombia.	Departamento de Antioquia	Análisis documental
Analizar el estado actual de la infraestructura física de transporte en el marco de la integración territorial y el desarrollo regional en el departamento de Antioquia.	✓ Ministerio de Transporte. ✓ Instituto Nacional de Vías (INVÍAS). ✓ Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). ✓ Boletines Económico-Regionales del Noroccidente de Colombia.	Departamento de Antioquia	Análisis documental e informes

Fuente. Elaboración propia con base en las técnicas de recolección de datos cualitativos y cuantitativos

Con la metodología se establece la hoja de ruta para el análisis y desarrollo de la presente investigación.

Este primer capítulo introdujo entonces la situación sobre los procesos de integración territorial, las características del departamento de Antioquia, las normas sobre ordenamiento territorial, la justificación y los objetivos de la investigación.

A continuación, el segundo capítulo aborda el marco teórico, el cual proporciona herramientas conceptuales para el análisis de las variables geográficas, institucionales y de infraestructura física en Antioquia.

Las definiciones y discusión conceptual se enfocan en las instituciones como forma de integración, la geografía e interdependencia económica, la relación de Estado y Sociedad a través de las políticas públicas, el conflicto armado en Colombia y finalmente la integración territorial en la región de estudio.

Capítulo II. Marco teórico de la investigación

El marco teórico de la presente investigación gira en torno a los factores considerados como ejes centrales en el proceso de integración y organización territorial de Antioquia.

Este capítulo contiene la descripción y conceptualización de tres variables (geografía, instituciones, infraestructura física), dos conceptos (interdependencia económica, integración) y un factor condicionante (conflicto armado). Con este marco teórico se encuentran y describen elementos de análisis para el desarrollo del estudio de caso en Antioquia.

La primera variable son las instituciones como normas o reglas, las cuales se definen en torno a los procesos de integración y organización territorial. En esta medida, las instituciones como forma articuladora se analizan con el fin de comprender la incidencia en los procesos de integración territorial en Antioquia.

La geografía económica, la segunda variable, es uno de los principales factores dentro de la integración territorial.

En este sentido, se introduce la geografía económica propuesta por Krugman (1992) en su libro *Geografía y Comercio*. Krugman (1992) considera importante fijarse en la geografía económica, en primera medida porque se puede determinar la localización de la actividad económica al interior de los países; es decir, conocer la ubicación de la producción en el plano espacial. Este considerando se aplica al departamento de Antioquia, donde el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se considera el centro de producción e industrialización de Antioquia y es el segundo más importante del país, después de Bogotá.

En segunda instancia, la importancia de la geografía según Krugman reside en que la economía internacional y la economía regional se vuelven borrosas, es decir, la economía local busca una salida global.

Por último, la razón más importante, que considera el autor, reside en que la geografía económica puede proporcionar un laboratorio intelectual y empírico donde, “las nuevas teorías del comercio, el crecimiento y los ciclos económicos de la década pasada ofrecen una visión mundial de la economía” (Krugman, 1992: 14).

Krugman (1992) y Romer hacen referencia y subrayan los rendimientos crecientes, que se constituyen en un crecimiento sostenido que afecta de manera directa a la geografía.

Siguiendo esta lógica, la integración territorial permite conectar los puntos de producción con los puntos de distribución a través de vías terrestres. Bajo esta perspectiva, la concentración de capitales determina los puntos de producción y comercialización.

Adicionalmente, los costos de transporte aparecen y son proporcionales a la distancia entre los puntos.

En este sentido, el desarrollo de una red de infraestructura física de transporte permite alcanzar bajos costos de transporte, obteniendo rendimientos crecientes y promoviendo la productividad y competitividad de la región.

La infraestructura física de transporte aparece como la tercera variable en el marco teórico y representa el último capítulo que analiza la presente investigación.

Ahora bien, con relación a los conceptos que se definen en torno a la integración territorial, la interdependencia económica aparece en primera instancia.

La dependencia entre economías locales, regionales, nacionales e internacionales constituye un elemento integrador del territorio, en la medida que se generan relaciones de cooperación e intercambio. La interdependencia económica permite conocer la dinámica comercial en Antioquia y su apuesta por la internacionalización de la producción.

El segundo concepto es la integración territorial, donde se describe el desarrollo regional. Este escenario tiene en cuenta la industrialización y consolidación del territorio desde la perspectiva de la planificación y ordenamiento territorial.

Por último, el conflicto en Colombia es analizado dentro del marco teórico, como un condicionante en la integración y consolidación territorial.

Se destaca brevemente los inicios y las características más relevantes, así como los momentos que han cambiado el rumbo de los colombianos en los últimos 20 años de conflicto en Colombia. Sin embargo, esta investigación da prioridad a las tres variables de análisis; geografía económica, instituciones e infraestructura física de transporte.

Estas tres variables, los dos conceptos y el conflicto constituyen el marco teórico que analiza el proceso de integración y organización territorial en Antioquia.

A continuación, se realiza un despliegue detallado de las teorías que orientan el estudio de la presente investigación. Posteriormente, las variables serán abordadas por separado con su respectivo capítulo, con base en los planteamientos teóricos y empíricos.

2.1.Las instituciones como forma de integración en el Estado

Con el fin de conocer los fenómenos sociales, políticos y económicos en los procesos de integración territorial, se debe tener en cuenta una dependencia histórica.

La formación del Estado ha evolucionado a través de etapas y momentos diferentes, al igual que las instituciones.

Las instituciones como forma de integración en el Estado están íntimamente ligadas a la concepción de un Estado Moderno. Se describe a continuación cuatro (4) tipos de Estado para conocer la transformación en la relación Estado y Sociedad: El Estado Liberal, el Estado de Bienestar, el Estado Keynesiano y el Estado Neoliberal.

El Estado Liberal surge del movimiento que cuestionó el poder absoluto o Estado absolutista surgido en Europa hacia 1500. En el Estado liberal “nace un ámbito específico para la sociedad civil. Se profundiza el interés por la nueva relación entre Estado y sociedad” (Abal Medina, 2014: 117). Desde este enfoque, la sociedad está integrada por individuos libres y racionales, que compiten en el mercado por su bienestar, y el Estado debe intervenir lo menos posible en las relaciones económicas y sociales.

A partir de la Primera Guerra Mundial, con un excedente de oferta y una demanda contraída, la crisis financiera de 1930, el aparato estatal sufre transformaciones sociales y económicas. Sobre este contexto, aparece el Estado de Bienestar (EB), como “un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y a reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado” (Isuani, 1991: 1).

Sin embargo, el EB ya había desarrollado sus instituciones antes de la Gran Depresión. En esencia, el objetivo del Estado de Bienestar fue garantizar ciertos niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda, educación y seguridad a los sectores más desamparados o grupos vulnerables de la sociedad. Estos aspectos pueden ser llamados derechos de la ciudadanía, dentro una sociedad civil.

Cabe resaltar que con base en el objetivo del Estado de Bienestar en cada país se conformaron distintas configuraciones institucionales según las características del estado, el mercado y la familia.

Las políticas económicas de Keynes también formaron parte de las transformaciones del Estado y produjeron el Estado Keynesiano (EK). Estas políticas se diferencian del Estado Liberal en la medida en que buscan regularizar el ciclo económico, prevenir futuras crisis, implementar políticas sociales universales y buscar el pleno empleo mediante la intervención del Estado.

En este sentido, “el establecimiento del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK), la forma que adoptó el EB a partir de 1930 significó el fin de las políticas “*laissez faire*” y la creación de una economía mixta, en la que la lógica del mercado y de que la ganancia individual fuera moderada por otra que tuviera en cuenta el interés de la colectividad incorporando valores de justicia distributiva” (Abal Medina, 2014: 119).

Posterior a la adopción del Estado de Bienestar Keynesiano (EBK), las siguientes décadas se generaron cambios en la económica a través del gasto público, el empleo pasó a ocupar un espacio central en la agenda pública. Como menciona Abal Medina (2014) las actividades sociales, con base en los servicios educativos, de salud y las políticas de vivienda tuvieron un desarrollo significativo a través del aumento del gasto público, basado en una estructura impositiva de tasación progresiva.

Otro de los cambios en el EBK fue la modificación de las relaciones laborales, en el cual el sindicato se convirtió en el interlocutor legal que permitió generar negociación en las condiciones de laborales. Este escenario estableció una legislación laboral con nuevas dinámicas en las relaciones entre trabajador y empleado. Sin embargo, a pesar del aumento del gasto público y las nuevas relaciones laborales, el Estado de Bienestar Keynesiano empezó a mostrar una crisis en inicios de la década del 70.

Ante este panorama, las políticas del Estado Neoliberal empiezan a surgir en la década del setenta, cuando las políticas keynesianas empezaron a mostrar su debilidad ante el estancamiento de la producción, el crecimiento económico, la inflación y el desempleo.

La crisis del petróleo en 1973 detonó e hizo visible la crisis fiscal, los cambios demográficos en la población, la baja inversión y las políticas de intervención y regulación del Estado entre la sociedad y el mercado.

Estas circunstancias condujeron a cuestionar el papel del Estado de Bienestar y las políticas keynesianas definidas a fines de la segunda guerra mundial.

Los efectos para Latinoamérica iniciaron en 1981 con la crisis de la deuda agudizándose en 1982, debido en gran medida al aumento de las tasas de interés de la Reserva Federal desde 1979.

Mientras los países de Latinoamérica presentaban déficit en la balanza de pagos y los créditos otorgados por organismo internacionales de crédito, “la economía estadounidense empezó a recuperarse en 1983, luego de una fuerte recesión, gracias, entre otras cosas, al retorno acrecentado, vía las mayores tasas de interés, de capitales colocados anteriormente en los países deudores” (Rapoport y Brenta, 2010: 15).

El período de recuperación de la economía norteamericana siguió en auge en la década de los años noventa basado una ola especulativa. Como señala Krugman (2009: 151):

“la burbuja de las acciones de los años noventa probablemente reflejaba dos cosas principalmente. Una de ellas, el optimismo extremo acerca de las ganancias potenciales de la tecnología de la información ha recibido mucha atención. La otra, el creciente sentimiento

de seguridad acerca de la economía, la creencia de que los días de las recesiones severas habían quedado atrás, no ha recibido tanta publicidad. Pero actuaron juntas para empujar los precios de las acciones a niveles sorprendentes”.

En este panorama surgió la ideología neoliberal en la década del ochenta, con el objetivo de reducir la intervención del aparato estatal. Las privatizaciones y la reforma o reducción estatal son algunas de las características de las políticas neoliberales. Estos cambios fueron acompañados por fenómenos como la globalización, la era de la información, el desarrollo tecnológico y la ciencia, y dieron origen a una nueva etapa en las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado.

Tomando como referencia a Reinicke (1998: 11), “la globalización corresponde a su origen, en gran parte como un proceso microeconómico, lo cual es el contraste de la interdependencia, es entendida y conceptualizada en su mayoría en términos macroeconómicos”. La globalización produce cambios en el modelo de sistema-mundo, donde aparecen nuevos actores que modifican las relaciones.

Las empresas transnacionales, las organizaciones no gubernamentales y los actores privados con intereses particulares conforman un complejo sistema de interacciones. En este sentido, “la economía internacional viene a ser en gran medida un caso especial de la geografía económica” (Krugman, 1992: 7).

Las reformas del aparato estatal y la liberación del mercado fueron las prioridades de los gobiernos en el continente europeo y americano en los años ochenta y noventa. Desde la perspectiva de autores como Castels (1997), Beck (1998), Luhmann (1977), Lechner (1998), Giddens (1999), Habermas (2000) o Gray (2000) esta época es señalada como la posmodernidad, era de la información o era de la globalización.

En este contexto, la reducción del tamaño del Estado a través de las políticas de privatización llevó a un retraimiento del Estado de Bienestar. La estabilidad del empleo, así como la estabilidad económica y el papel del mercado como protagonista en las relaciones de poder, fueron objetivos de las políticas neoliberales.

Anderson (1997) y Ezcurra (1998) definen el neoliberalismo como “un modelo económico surgido en la posguerra como una reacción teórica y política contra el Estado de Bienestar” (Fair, 2008: 6). Asimismo, Fair (2008) señala que partir de los aportes de Milton Friedman las políticas neoliberales comenzaron a implementarse desde 1973.

En América Latina estas políticas se implementaron a través del Consenso de Washington, en países como Chile bajo la dictadura del General Augusto Pinochet y en 1976

durante la dictadura militar en La Argentina en 1973. Posteriormente este modelo fue implementado por Margaret Thatcher en Gran Bretaña (1979) y Ronald Reagan en Estados Unidos (1980).

Con la adopción e implementación de las políticas neoliberales a finales del siglo XX, la administración pública y las instituciones empezaron a presentar cambios en el gasto público, las privatizaciones de servicios básicos, la desregularización de los sectores del mercado, el sector financiero y la inversión extranjera.

Bajo este contexto, las instituciones fueron cambiando y acoplándose a las características de cada país según la implementación de políticas públicas.

Las instituciones se conciben según North (1990) como las reglas de juego en una sociedad. Estas reglas son ideadas por el hombre y permiten la interacción humana, estructurando incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico.

En este sentido, las instituciones en el departamento de Antioquia se analizan desde el enfoque del neo-institucionalismo.

Esta corriente “pretende entender el tejido de las relaciones entre individuo, sociedad y Estado desde una perspectiva más compleja considerando las relaciones entre ellos como más interdependientes o recíprocas (multi-causalidad y causalidad circular) que dependientes (uni-causalidad) (Roth *et al.*, 2015: 20).

El neo-institucionalismo analiza no solo al individuo, sino a la acción colectiva pasa a ser el centro del análisis, con el fin de comprender la arena política. Este enfoque tiene en cuenta las creencias, paradigmas, factores culturales y simbólicos, tecnologías y saberes de una determinada población.

El enfoque neo-institucional incorpora vertientes como la elección racional o económica, la historia y la sociología.

Acorde con Roth (2007) el neo-institucionalismo de elección racional o económica, centra el análisis en el papel de las instituciones como reductoras de incertidumbre y en la producción de preferencias sociales.

El neo-institucionalismo histórico, toma al Estado desde una perspectiva de largo plazo situándolo en el centro del análisis con una dependencia histórica sobre el desarrollo institucional. Por último, el neo-institucionalismo sociológico se centra en las orientaciones, funcionamientos y conclusiones de la sociología de las organizaciones.

Dentro de este enfoque, la corriente del neo-institucionalismo económico abordado por autores como Ostrosm (1990), Riker (1993), Shepsle y Bonchek (1997), establece y

combina el neo-institucionalismo y la teoría de *Racional Choice*, con el fin de describir y analizar la actividad gubernamental.

Dos variables son transversales en esta descripción de lo público. En primera instancia, como señala Ordoñez-Matamoros (2013: 56), la primera variable es “la suposición según la cual los actores tienen un conjunto de preferencias, se comportan de manera instrumental y lo hace en una forma estratégica con el fin de maximizar sus preferencias”. La segunda variable que se combina es “el efecto de las estructuras y los procedimientos sobre el comportamiento de los actores”.

En relación a la primera variable, el actor en esta investigación, es el departamento de Antioquia como autoridad estatal, el cual está compuesto por sus municipios que tienen preferencias. Estos actores representan un comportamiento instrumental con el fin de maximizar los esfuerzos para un desarrollo regional, donde la integración y organización del territorio constituye un eje fundamental para maximizar las preferencias e intereses.

Con respecto a la segunda variable, las estructuras son representadas en la forma de organización territorial que tiene Antioquia. Este departamento se organiza en nueve (9) subregiones: Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste, Occidente, Oriente, Urabá y Magdalena Medio.

Bajo estas dos variables, preferencias y estructura, se entiende que la formulación de políticas públicas¹⁸ de integración territorial está terminada por las instituciones, las cuales moldean las preferencias y comportamientos de los actores en un territorio determinado.

Sin embargo, en el caso que los individuos no posean preferencias y comportamientos en favor de la colectividad, las instituciones tienden a cambiar con el entorno. En el caso de Antioquia, las instituciones han permitido generar un cambio en favor de la integración territorial.

Este proceso de transformación institucional antioqueño permitió disminuir la incertidumbre, solucionar de problemas y disminuir la debilidad institucional, así como aumentar la confianza.

La resolución de problemas sociales está sujeta a la construcción de mecanismos que provean soluciones ante un conflicto o acciones destinadas a conseguir objetivos individuales y colectivos. El surgimiento de reglas y normas está basado en los Modelos

¹⁸ Las políticas públicas definen como un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2017: 38).

Mentales (MM) de aprendizaje, cuyo soporte son las creencias y la forma de resolver conflictos.

Según Kalmanovitz (2001), los modelos mentales son diferentes en cada sociedad al igual que los procesos experimentales de cada persona, lo cual condiciona la resolución de conflictos. Sin embargo, el proceso experimental que prima al momento de resolver problemas es el colectivo.

Las relaciones en una sociedad se ven reflejadas en el momento que los individuos utilizan el método de ensayo y error. Esto conlleva directamente a establecer reglas, mecanismos e instancias para tomar decisiones.

Los modelos mentales de aprendizaje son importantes ya que, de su proceso cognitivo, son formadas las creencias y a su vez las reglas para resolver problemas¹⁹. A raíz del aprendizaje colectivo resultan las instituciones como reflejo de la interacción social.

Las instituciones pueden ser formales e informales. Las instituciones formales son las normas que idean los hombres como las leyes, normas, o procedimientos estandarizados. Por ejemplo, las reglas formales pueden ser creadas a través de las constituciones políticas de los Estados y evolucionar a lo largo del tiempo.

Las instituciones informales son acuerdos y códigos de conducta relacionados a una tradición cultural e histórica. Las reglas informales obedecen a una tradición histórica que define el comportamiento entre individuos basado en creencias y transmitida a través de los modelos mentales compartidos culturalmente a lo largo de la historia.

Las instituciones son las encargadas de generar confianza para que los individuos incorporen la lógica de la cooperación. Es preciso mencionar, que no se busca maximizar las utilidades individuales ya que se busca llegar a un Estado simétrico que refleje y represente a la población en general. Por consiguiente, los individuos tienden a confiar en los demás ya que existe un marco institucional que regula la conducta y las preferencias en favor de un colectivo.

En los procesos de integración territorial en Antioquia, la cooperación y confianza en las instituciones es fundamental. Según Morales-Gualdrón y Giraldo (2015: 151) “el alto nivel de confianza facilita la interacción, propicia un clima favorable para la participación y

¹⁹ Según Heclo (1984) “Los gobiernos no sólo “pueden” (...); también resuelven. La formación de una política es una forma de resolución colectiva en nombre de la sociedad, e implica decidir y conocer. El proceso de elaboración de las políticas de pensiones, desempleo y jubilación va más allá de decidir qué “deseos” hay que satisfacer, para incluir los problemas de saber quién podría desear algo, qué se desea, qué debería desearse y cómo convertir incluso el acuerdo general más asequible en una acción colectiva concreta. Este proceso es político no porque toda política sea un derivado del poder y del conflicto, sino porque algunos hombres se han comprometido a actuar en nombre de otros” (Skocpol, 2011: 177).

genera relaciones gana–gana, en las cuales ya existe una identificación y compromiso con el trabajo que desde su interior se realiza.”

En este sentido, los objetivos colectivos contribuyen al desarrollo local y regional de Antioquia. A través de las políticas públicas, los instrumentos de planeación y los programas de desarrollo que generen confianza y estimulen la cooperación, una sociedad mejora la percepción sobre lo público.

La evolución de Estado y la definición del enfoque neo-institucional, las instituciones como normas o instrumentos de planificación y organización territorial, son objeto de observación sobre los procesos de integración territorial. En este sentido, el marco institucional ha determinado generar un proceso de integración y organización territorial en el departamento de Antioquia.

A continuación, se analiza la teoría de la geografía económica desde la perspectiva de Krugman, como una variable relevante en los procesos de planificación y organización territorial.

Antioquia ha incorporado esta variable en los diferentes instrumentos institucionales como son las políticas, planes, programas y alianzas para el desarrollo territorial en la región.

2.2.La teoría de la Geografía Económica

La geografía económica se entiende como “la localización de la producción en el espacio, es decir donde ocurren las cosas” (Krugman, 1992: 23).

El postulado económico de Krugman (1992) apunta a maximizar los ingresos económicos y minimizar los costos de transporte. También, aumentar los ingresos económicos correspondientes a economías de aglomeración, economías de escala, economías de complementariedades y economía de externalidades.

Este postulado conlleva a lograr una mayor integración, que se facilita a través de los procesos de conexión y articulación de las partes. Se entiende que la localización de la producción pasa a ser la cabeza central de la integración.

Este modelo confirma la descripción de “un sistema donde uno de los emplazamientos se configura como centro industrial, mientras que otro se ve relegado a transformarse en una periferia. Este escenario se basa en la situación en el que se da una combinación especial de grandes economías de escala, costos de transporte bajo y el gasto de un gran porcentaje en los bienes industriales” (Krugman, 1992:122).

Un escenario de estas características es producto de una combinación de grandes economías de escala, costos de transporte bajos y el consumo de un gran porcentaje del gasto (inversión en bienes industriales).

El modelo de Krugman²⁰ tiene como principal objetivo crear rendimientos crecientes basándose en economías de escala y aumentando los ingresos en la integración de mercados. Este modelo busca reducir los costos del transporte y generar economías de escala con rendimientos crecientes. La implementación de esta fórmula se realiza a través de la integración territorial con vías terrestres intermunicipales, interdepartamentales, nacionales e internacionales. En este sentido, el desarrollo de la infraestructura física constituye un eje fundamental para la integración territorial.

La teoría de Rostow (1960), por su parte, fortalece el argumento analítico sobre la infraestructura física y aporta herramientas para el desarrollo de la integración territorial. Esta teoría se concibe bajo el enfoque de la modernización, como un proceso de desarrollo por etapas que fueron delimitadas con la experiencia de los países más avanzados.

La primera etapa o fase se basa en la sociedad agraria tradicional, con una economía de subsistencia y autosuficiente.

La segunda etapa, es una fase de crecimiento generado por la especialización de la producción en actividades primarias, el comercio interregional y las mejoras en las infraestructuras de transportes. Esta fase hace el énfasis en la infraestructura física, lo cual resulta determinante para generar un proceso de integración territorial.

La tercera es la fase de despegue del sector industrial, vinculado a la elaboración de los productos primarios y a las necesidades derivadas de una población en crecimiento. La cuarta fase es la madurez, sostenida por mayores interrelaciones de los sectores productivos, diversificación de la actividad industrial, aumento del nivel de renta y aparición de nuevas actividades.

Por último, la quinta es una fase de evolución hacia actividades terciarias avanzadas, donde existe la posibilidad de exportar servicios, capital y personal especializado (Salvia, 2012: 82).

Con el fin de lograr superar los obstáculos geográficos con base en el modelo económico de Krugman y la teoría del desarrollo por etapas de Rostow, la presente

²⁰ Según Krugman (1992), K es un índice que depende de tres parámetros: π (el peso que representan los bienes industriales en el gasto); τ (que expresa la inversa de los costos de transporte); y σ (relacionado inversamente con las economías de escala en equilibrio). Si K es mayor que la unidad, será rentable iniciar la producción; únicamente si $K < 1$, un equilibrio centro-periferia será sostenible. Este modelo económico Krugman (1992: 118) se presenta mediante la siguiente ecuación: $K = \tau \pi \sigma / 2 [(1 + \pi) \tau \sigma - 1 + (1 - \pi) \tau - (\sigma - 1)]$

investigación analiza la importancia del desarrollo de la infraestructura terrestre en Antioquia.

En este sentido, analizar los factores geográficos, institucionales y de infraestructura física de transporte permitirá entender el proceso de integración territorial del departamento de Antioquia con sus respectivas características.

Bajo este análisis se plantea la configuración de un escenario en el cual Colombia, a través de Antioquia, se posicione como un “país pivote”.

Brezzezinski (1998: 48) afirma que este espacio de pivote es donde "los jugadores geoestratégicos activos son los Estados con capacidad y voluntad nacional de ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras para alterar el estado actual de las cuestiones geopolíticas".

Este escenario de poder e influencia, que va más allá de las fronteras, puede ser alcanzado por Colombia, ya que cuenta con una posición geográfica privilegiada, que le permite tener relaciones comerciales con los países fronterizos (Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá). También tiene salida al Océano Pacífico y al Mar Caribe, puntos estratégicos de relaciones comerciales y políticas. La integración territorial consolidaría esas relaciones estratégicas de carácter económico y político con países norte, centro, sur de América entre otros continentes.

Según Rudolf Kjellen “la influencia de los factores geográficos, en la más amplia acepción de la palabra, sobre el desarrollo político en la vida de los pueblos y Estados” se conoce como geopolítica (Cairo, 2011: 337).

En este sentido, la geopolítica permite analizar el proceso de integración territorial a través de la geografía, las instituciones y la infraestructura física de transporte en Antioquia.

Cabe resaltar que en materia de recursos, Antioquia tiene abundancia debido a su diversidad topográfica. Cuenta con recursos naturales (flora, fauna), recursos minerales (oro, el níquel, el cobre, la plata, platino y esmeraldas), recursos hídricos e hidroeléctricos (lagunas, ciénagas, ríos, quebradas, arroyos, paramos) y recursos energéticos (carbón, uranio, gas natural, petróleo y derivados).

Sin embargo, como menciona George (1984: 63) “un país que no posee industria de equipos no puede desarrollar sus actividades industriales y agrícolas más que recurrir a las industrias de equipos de otros países, pero las llamadas empresas ligeras permiten los procesos acelerados de construcción de capital. La industria ligera tiene por objeto la transformación de materias primas en bruto, para nuestro caso el agua en electricidad, en productos que se venden para ser empleados o consumidos”.

La integración y organización territorial de Antioquia pasa por la importancia de conocer la geografía, los centros de producción y las economías de escala con el fin de convertirla en un factor geoestratégico con base en sus características y recursos. De esta forma se inicia un proceso de cooperación y desarrollo entre municipios o departamentos, que apuntan a la creación de economías de escala.

La geografía económica y la geopolítica juegan un papel importante en el desarrollo de la integración en Antioquia. Por un lado está el reconocimiento de las características geográficas del territorio, las cuales no se contemplan como un obstáculo, sino como un desafío a superar.

El desarrollo de la infraestructura física constituye un elemento que rompe las dificultades geográficas y permite la integración. Esta infraestructura debe estar articulada con los centros de producción y las diferentes vías que componen el departamento de Antioquia. En esta medida, el gobierno antioqueño ha hecho un importante esfuerzo por el desarrollo de las vías y proyectos de infraestructura como lo representa el programa 4G.

Bajo este escenario, con una industria localizada generando economías de escala, rendimientos crecientes, y unas óptimas condiciones de infraestructura, la geopolítica interviene con el fin de incidir en las relaciones comerciales tanto internas como externas. En este sentido, la posición geográfica de Antioquia con salida al Mar Caribe y relaciones con el norte, centro y sur de Colombia, permite elaborar planes estratégicos para el crecimiento y expansión comercial antioqueña.

El intercambio y la comercialización de bienes y servicios en el contexto local y global son una forma de interdependencia económica, la cual se ve reflejada en la integración de un territorio.

A continuación, se define como interviene la interdependencia económica en la integración territorial en Antioquia.

2.3.La interdependencia económica en la integración territorial

El concepto de interdependencia forma parte de las dinámicas de la integración territorial. Keohane y Nye (1977: 8-9) definen la interdependencia “como el conjunto de interacciones o transacciones que tienen efectos recíprocos costosos para ambas partes”. Tomando el concepto de *spillover*, “el cual es ocasionado por una lógica expansiva de integración sectorial del desbordamiento de un sector a otro” (Vieira, 2008: 173), se puede deducir que la integración territorial permite la inserción a la integración económica.

Dallanegra (2010: 31) manifiesta que “en América Latina no se ha dado un proceso de *spill over* o desbordamiento, como se dio en la Unión Europea, que implica un crecimiento o expansión acumulativa en cuanto al nivel de la integración (cantidad de nuevos miembros) y al alcance de la misma (cantidad de nuevos temas). En su lugar, se dio un proceso de *spill around* o desparramo, es decir, procesos paralelos en los distintos ejes que abarcan las problemáticas de la región, sin conexión entre sí y que no han servido para resolver los propios problemas”.

En otras palabras, América Latina no ha crecido en bloque, lo cual ha dificultado lograr procesos de negociación regionales con Estados u organizaciones internacionales. Esto se ve reflejado en la medida que las decisiones son tomadas por las partes más fuerte del proceso, las cuales tienen mayor capacidad y competitividad a la hora de negociar.

El fenómeno de la interdependencia económica tiene dos dimensiones con las cuales se pueden analizar los Estados: la sensibilidad y vulnerabilidad. La primera de ellas hace referencia a la medida en que un cambio en el marco de la política, un actor afecta y supone un costo para la interdependencia. La segunda se refiere a la medida en que un actor puede ajustar su política a la nueva situación o soportar los costos impuestos por terceros.

En esta investigación, la interdependencia económica se genera entre los municipios de Antioquia organizados por subregiones. Adicionalmente, Antioquia tiene una gran interdependencia con las ciudades que tienen puertos marítimos como Cartagena, Barranquilla, Santa Marta en la Costa Caribe y Cali-Buenaventura y Tumaco en el Pacífico.

Ante este panorama de relaciones aparece la interdependencia compleja propuesta por Keohane y Nye (1977) quienes establecen que:

"En la interdependencia compleja existen múltiples canales en las relaciones (interestatales, transnacionales, transgubernamentales), sin la existencia de jerarquía entre ellos y con capacidad para discutir problemas tanto internos como externos y sin la utilización de la fuerza" (Keohane y Nye, 1977: 24-25).

La interdependencia compleja desde la perspectiva económica se fomenta a través de las conexiones físicas como la infraestructura de carreteras entre centros de producción y comercialización.

Esta articulación permite borrar los límites territoriales y generar rendimientos crecientes, aumentando la expansión de los centros de producción. Por lo tanto, la

infraestructura física²¹ es esencial para reducir los costos de transporte y generar un proceso de integración territorial en Antioquia. Este proceso apunta a maximizar los ingresos económicos, minimizar los costos de transporte por medio de una infraestructura adecuada y aumentar los ingresos económicos, que corresponden a economías de aglomeración o economías de escala.

La infraestructura física de transporte tiene incidencia en los procesos de integración, a mayor desplazamiento mayor incremento en los costos de transporte, que según la adecuada o inadecuada infraestructura se refleja en demoras y poca interacción de mercados. En otras palabras, a medida que los costos de transporte se incrementan por la deficiencia en el desplazamiento entre puntos, cobra más valor el desplazamiento de la producción o carga de un lugar a otro.

En este sentido, el fortalecimiento y desarrollo de la infraestructura física de transporte permite generar espacios de integración al interior y exterior de una región. La interdependencia también está ligada a un escenario económico, donde la geografía hace parte fundamental de la integración territorial.

En las subregiones y específicamente en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en Antioquia, se constituyen como los escenarios en donde se genera la interdependencia económica entre los municipios. En esta Área Metropolitana se ha llevado a cabo un proceso de *spill over* acompañado del desarrollo industrial y la expansión comercial. Este escenario permitió generar un proceso de cooperación e impulso económico entre los entes territoriales y sectoriales en Antioquia.

La cooperación entre las subregiones, así como el intercambio de bienes y servicios entre Antioquia y los departamentos fronterizos ha incrementado el desarrollo de la industria antioqueña. Este escenario ha fortalecido las relaciones de comercio y generación de una interdependencia de recíproco beneficio y perjuicio entre las partes involucradas.

La dinámica en las relaciones comerciales está en función de los procesos de integración y del desarrollo regional en Antioquia. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá se constituye como centro de producción e industrialización del departamento promoviendo las relaciones interestatales, transnacionales y trans-gubernamentales.

Bajo esta lógica, el departamento de Antioquia “encuentran inmersos en una serie de dinámicas empresariales e institucionales que apuntan a su inserción en las corrientes

²¹ La infraestructura física obedece al desarrollo del transporte terrestre. Estos dos elementos son tenidos en cuenta por la geografía como modelo de integración y desarrollo regional.

globales del comercio y la inversión, especialmente en aquellas generadoras de valor agregado y empleo de calidad” (Plan Maestro de Logística en Medellín (2017: 40).

Esta inserción contribuye a los procesos de integración y fortalecimiento territorial en la medida que aumenta las relaciones comerciales y la aparición de nuevos actores.

La interdependencia representa un espacio para generar intercambio de bienes y servicios. En este sentido la interdependencia económica tiene un relacionamiento con las diferentes dimensiones: internacional, nacional, regional, metropolitana y local. Estas relaciones se realizan mediante el dimensionamiento de los flujos de carga que se mueven entre los territorios de Antioquia.

Ilustración 3. Esquema de aproximación por escalas de la dimensión interdependencia económica



Fuente: Estrategias de Calidad Urbana Ltda. Plan Maestro de Logística en Medellín y su región de influencia (2017: 40). Informe estudios Económicos.
Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Con relación a los flujos de carga, el comercio exterior “durante el 2014, el conjunto del departamento de Antioquia representó el 4% del total de la carga (medida en toneladas) de comercio exterior (incluye tanto exportaciones como importaciones) que se movilizó por los diferentes corredores y rutas de transporte en Colombia” (Plan Maestro de Logística en Medellín (2017: 41).

Este escenario representa para Antioquia una plataforma para impulsar el desarrollo de la infraestructura física de transporte y fortalecer las aglomeraciones empresariales, sobre todo en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como centro de producción e industrialización.

Las diferentes dimensiones se relacionan entre sí, sin embargo cada dimensión tiene particular relación económica, así como redes productivas o de comercialización. El crecimiento de estas dimensiones se multiplicaría como consecuencia del desarrollo de la infraestructura física de transporte. Este escenario próximo es desarrollo en el capítulo 5 de la investigación.

A continuación, se presenta el concepto de integración territorial relacionado al desarrollo regional. Este marco constituye la referencia conceptual para analizar el caso de Antioquia. La teoría de integración territorial que orienta la presente investigación se describe en el siguiente apartado.

2.4.El concepto de la integración territorial y el desarrollo regional

Uno de los principales problemas que ha enfrentado el Estado²² colombiano es la unificación del territorio. Está problemática es producto del desencadenamiento de la violencia, la debilidad institucional, la desigualdad de los ingresos, la tendencia al uso simultáneo de las armas, la calidad de la fuerza pública y la precaria presencia del Estado en muchas regiones del territorio nacional (CHCV, 2015).

El Estado colombiano debe cumplir un carácter integrador con base en las tensiones y relaciones que existen entre el Estado y la Sociedad. Esta relación contiene acción y gestión, las cuales se ejercen a través de diferentes actores sociales, económicos o políticos. En este contexto, la gestión “emerge y hace sentido en la coherencia interpretativa de nuestra experiencia” (Schmukler, 2014: 37). Estas dinámicas configuran y reconfiguran los espacios territoriales y las estructuras institucionales.

La integración se divide en cuatro categorías según Medeiros (2002: 116): información, comercio de mercancías, flujos financieros, y libre circulación de personas e

²² El Estado es definido como una “asociación con base territorial, compuesta de conjuntos de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese Estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto delimita. Esas instituciones reclaman el monopolio en la utilización legítima del uso de la coerción física y normalmente tienen, como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, supremacía en el control de los medios de esa coerción sobre la población y el territorio que el Estado delimita” (O’Donnell, 2010: 76).

ideas. Estas a su vez se relacionan con los conceptos de sensibilidad (medida a corto plazo) y vulnerabilidad (medida a largo plazo) donde Keohane y Nye (1977) cortan con la dicotomía milenaria entre política interna y externa.

Continuando con el análisis de Medeiros (2002), la integración regional aparece con el fin de mediar y avanzar en dos frentes. El primero es la relación entre lo político y lo económico, y el segundo el aspecto social como organizar nuevas prácticas, actitudes y deseos individuales. En decir, que la integración regional pretende racionalizar la relación entre el Estado y la Sociedad para mejorar las acciones de intervención pública.

No obstante, la integración regional también se refiere a la categoría y dimensiones de integración social, donde las decisiones que se tomen lleven un proceso de participación ciudadanía como receptoras de acciones o intervenciones estatales y no estatales.

Hoy en día el Estado, a través de la conformación de gobiernos locales, es un actor determinante para dar solución a los problemas. La construcción de una agenda pública es el primer paso del proceso de resolución colectiva y participativa entre el Estado y la Sociedad. La administración pública tiene un papel importante en la toma de decisiones con respecto a las problemáticas y necesidades. En este sentido, la integración y organización territorial en Colombia son una necesidad para el desarrollo integral del país.

La integración y organización territorial debe contemplar el desarrollo de la infraestructura física de transporte en Antioquia, la cual va transformando las relaciones comerciales y políticas. De esta forma se conectan las diferentes poblaciones, ciudades, regiones y/o países vecinos, creando procesos de integración que inician desde lo local hacia lo regional.

En este sentido, la construcción de redes de infraestructura física facilita la movilización de las fuerzas de producción hacia los puntos de concentración para su distribución en los puntos periféricos, y así generar economías de escala. De esta forma, la geografía puede ser integrada gracias al desarrollo económico de las regiones, y aprovechar la posición geoestratégica como el departamento de Antioquia.

Resultado de este proceso, se comienza a generar un proceso de interdependencia física, donde la integración de infraestructura permite aumentar los rendimientos constantes, disminuyendo los costos del transporte y aumentando los rendimientos crecientes. En este sentido, la región Noroccidente de Colombia tiene una herramienta importante a la hora de negociar con terceros, ya sean otros departamentos o países en el Océano Pacífico y el Mar Caribe.

La geografía económica propuesta por Krugman en 1992 adquiere gran relevancia, ya que, si no se articulan los puntos de producción con la periferia, los costos del transporte son elevados por el desplazamiento. El factor tiempo adquiere una connotación negativa en términos de la distancia o desplazamiento.

Uno de los objetivos de la integración y desarrollo de la infraestructura física, es la creación de rendimientos crecientes, en base a economías de escala, subiendo los ingresos en la integración de mercados con base en el modelo de Krugman.

El regionalismo parte desde lo local hacia lo global, mientras diseña el camino hacia la expansión del mercado. Es allí, donde el sistema de integración territorial permite a las comunidades más apartadas de los centros de producción poder beneficiarse, tanto en comercialización como en comunicación, entre otras sociedades, ya que se deben construir vías de acceso para conectar las redes de transporte.

La distribución efectiva, enfocada a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de la periferia, otorga un desarrollo equilibrado y homogéneo que sirva para disminuir las diferencias entre los centros de producción y los puntos periféricos en cuanto a servicios.

El sistema de integración de la infraestructura física permite a Colombia diversificar su producto de exportación, creando nuevos mercados de economías con rendimientos crecientes que benefician la integración. Los costos de transporte pueden disminuir mediante la construcción de vías terrestres, favoreciendo el intercambio comercial y el desarrollo regional.

En el caso antioqueño, “el desarrollo económico implica 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.

Es importante que los modelos de desarrollo regional que puedan llevarse a cabo en el departamento de Antioquia incorporen la lógica de evitar la emigración de la población para buscar mejores condiciones de vida.

A raíz de este análisis, la adopción de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial permite generar integración territorial y desarrollo regional, consolidando el territorio y fortaleciendo la infraestructura física e institucional.

La integración del territorio es la problemática que aborda la presente investigación. En este sentido, se establece que “entre el Estado y el territorio hay una relación intrínseca,

y que ambos son partes indisociables de un todo, si bien entre ambos términos hay una relación desigual” (Sunyer, 2012: 2). Es decir que no puede darse un Estado sin territorio, a diferencia del concepto de Nación el cual puede ser concebido por sus creencias y vínculos sociales más que territoriales.

Sin embargo, el territorio no necesita propiamente del Estado, ya que requiere primero de un ejercicio de apropiación y posteriormente de poder, ya sea militar, jurídico, administrativo, político, ideológico y/o económico.

Ese ejercicio puede llevarse a cabo por cualquier forma de organización social que ejerza control y jurisdicción sobre el territorio. En este sentido, el Estado, es una de las formas de organización humana con incidencia y gestión sobre el territorio²³.

Un territorio se constituye como resultado del elemento integrador producto de objetivos y políticas públicas. También la acción y gestión que sobre el territorio ejercen los actores sociales y económicos, quienes con sus dinámicas configuran y reconfiguran los espacios territoriales de la nación y sus estructuras.

En síntesis, “el territorio es el receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del hombre, constituyendo por tanto una construcción social e histórica, resultado de las relaciones sociales que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución del territorio” (Utria, 1997: 5).

El concepto de integración reside en la definición de integrar. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) integrar significa: constituir un todo, completar un todo con las partes que faltaban. Bajo este significado se define el proceso de integración de un territorio en el Estado, donde el territorio, la sociedad y el gobierno son el conjunto de elementos que se deben integrar.

Dentro del proceso de integración territorial existe la Planificación Territorial como instrumento político de acción y organización. En este contexto se entiende que “el territorio está compuesto por la ocurrencia de elementos y fenómenos interrelacionados que configuran su realidad, es decir, la realidad territorial de cada una de las sociedades” (Ferrandis y Noguera, 2016: 749).

²³ Sunyer, (2012: 9) reconoce la paradoja de los nacionalismos emergentes. El autor establece que “en estos tiempos de globalización y de hagiografías nacionalistas es que el Estado, como forma de organización denunciada recurrentemente por su carácter represor y su falta de sensibilidad hacia los fenómenos identitarios de carácter local —o en otros términos, territorialmente menores (en dimensiones y complejidad) con respecto al Estado— aspiran a constituirse en Estados, a su vez, opresores/represores y homogeneizadores, bajo la categoría de lo —nacionall, de la población y sus características propias”.

La Planificación Territorial se ajusta a los diferentes niveles nacionales, regionales y locales a través de planes que determinan la correspondencia con las estructuras territoriales según cada nivel.

En este aspecto, Antioquia es un departamento de Colombia, que está compuesto por subregiones, municipios y corregimientos los cuales tienen una planificación y organización determinada por su nivel y estructura territorial.

El objetivo de la planificación territorial es el desarrollo integral y global de los sistemas territoriales a los cuales se aplica este instrumento. Como mencionan Ferrandis y Noguera (2016: 750) “el desarrollo integral implica equilibrio, integración, funcionalidad, uso racional de los recursos, calidad ambiental, calidad de la gestión pública y coordinación administrativa”. La prevención y la corrección de los desequilibrios territoriales hacen parte del equilibrio en los diferentes niveles político-administrativo.

Otro aspecto importante en la planificación territorial es la calidad en la gestión pública. Esto se traduce en la coordinación administrativa y en la gobernanza, lo cual permite generar planes de desarrollo integral y sostenible. La coordinación intersectorial entre los diferentes entes administrativos resulta fundamental para conseguir los objetivos o logros trazados por la planificación territorial.

La gobernanza²⁴ es un elemento importante que poseen las instituciones de gobierno. Adicionalmente, la gobernanza pretende ser un nuevo 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.

El establecimiento de redes de gobernanza de las políticas territoriales, que contemplen la formulación participativa de la sociedad, el diálogo constante y la gestión pública-privada concertada permite consolidar la planificación territorial. Estos parámetros también se encuentran contemplados en el Plan Estratégico de Antioquia y obedecen al análisis del proceso de integración territorial en dicho departamento.

²⁴ La gobernanza local es “the set of formal and informal rules, structures and processes by which local stakeholders collectively solve their problems and meet societal needs. This process is inclusive because each local stakeholder brings important qualities, abilities and resources. In this process, it is critical to build and maintain trust, commitment and a system of bargaining” (Bovaird et al., 2002: 12).

El proceso de integración territorial contempla la manifestación de grupos en contra del funcionamiento gubernamental, ya sea por cuestiones ideológicas, lingüísticas, económicas, sociales, entre otras. En el caso de Antioquia (Colombia), la guerrilla y grupos al margen de la ley representan esas diferencias focales al funcionamiento de forma violenta.

Sin embargo, el Buen Gobierno debe asegurar los espacios para que las diferencias surjan y al mismo tiempo, las condiciones y canales para resolver en conjunto las disconformidades y avanzar en la construcción y funcionamiento de un todo. Por lo tanto “el Estado tiene en la integración la máxima que rige su buen hacer y debía extenderse a todo el ámbito del territorio y la sociedad” (Sunyer, 2012: 4).

Dentro del proceso de integración en el departamento de Antioquia en Colombia, cabe resaltar bajo estas premisas, que el territorio es analizado con la variable geográfica que afecta a los recursos que el territorio puede proporcionar, a sus características físico-naturales, y al control que las ciudades pueden ejercer sobre él.

El proceso de integración territorial y el desarrollo de las relaciones entre los actores han estado condicionado por el conflicto armado en Colombia. Este escenario de violencia es tenido en cuenta en la presente investigación, como una de las principales problemáticas en la integración y consolidación del territorio nacional.

A continuación se describe la composición del conflicto armado en Colombia con sus principales actores y hechos históricos.

2.5.El conflicto armado en Colombia

El conflicto armado en Colombia tiene sus orígenes en los años de “La Violencia” (1946 a 1965). Este período vino acompañado de reformas políticas por los partidos tradicionales; Liberales y Conservadores. También estos años son un período de inestabilidad e ilegitimidad institucional, lo cual desencadena la violencia campesina.

Dentro de los principales actores armados del conflicto en Colombia, se encuentran las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y los grupos de Autodefensas. A continuación, describiremos en términos generales, las principales características de los actores insurgentes involucrados.

De acuerdo con el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2003) sobre Colombia, elaborado por el PNUD, “El Conflicto: Callejón con Salida”, en los años setenta, la guerrilla de las FARC se expandió hacia el oriente del país, desde el Tolima y el Huila, llegando al

Magdalena Medio y al Urabá. En esta zona existía una gran concentración de trabajadores bananeros.

Dentro de las causas de la expansión de la guerrilla se encuentran, entre otras, la pobre implementación de la reforma agraria prometida por el Frente Nacional y la represión que sufrió el movimiento campesino durante las décadas del sesenta y setenta.

En los años ochenta y durante la tregua con Belisario Betancur (1982-1986), las FARC siguieron profundizando y esparciendo su influencia en las regiones, ahora con especial ahínco en las ciudades como Bogotá, Medellín y Cali. Las FARC incrementaron su activismo político por medio de la Unión Patriótica (UP), donde muchos de sus miembros salieron de la clandestinidad para apoyar esta aventura política.

En los años noventa, se realizó el ataque por parte del ejército nacional a Casa Verde, lo cual dispersó a los comandantes guerrilleros. La guerrilla respondió con un aumento de los ataques a poblaciones. Mientras que en 1990 habían realizado 280 ataques en 120 municipios, en 1991 realizaron 668 ataques en 243 municipios según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (2003). La escalada se concentró en tres regiones: el Magdalena Medio, la confluencia de Santander con el sur de Bolívar y Antioquia y, la región donde confluyen los departamentos de Meta, Guaviare y Caquetá.

El Ejército de Liberación Nacional (ELN), nació en San Vicente del Chucurí, ubicado en el departamento de Santander, a finales de la década de los setentas. Este grupo guerrillero extendió su zona de influencia hacia el río Magdalena, pasando por el sur de Bolívar y situándose en el nordeste y el bajo Cauca antioqueño.

En los años ochenta el ELN no participó en la tregua del entonces presidente de Colombia Belisario Betancur (1982-1986), y dedicó esos años a consolidar su fuerza en la costa atlántica. Con la consigna del poder popular, el ELN promovió la creación de cabildos que debían asumir el control político y de los fiscos de los municipios. A mitad de la década de los años ochenta, esta organización al margen de la ley promovió llevar a cabo dos “paros” campesinos que bloquearon el transporte y obligaron al gobierno a negociar reivindicaciones locales con sus representantes.

Para contrarrestar el poder del ELN, el gobierno creó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR)²⁵ que coordinó la inversión rural con participación del campesinado y

²⁵El Plan Nacional de Rehabilitación se creó con el Decreto 2707 de 1993. Es un programa especial de la Presidencia de la República que - como parte integral de la política de paz y normalización de zonas afectadas por desequilibrios del desarrollo, debilidad en la presencia institucional del Estado y conflictos sociales-, tiene

sin la mediación del clientelismo. De acuerdo con Mercado B. (1993: 1), este programa presidencial fue destinado a hacer:

“presencia estatal en las zonas marginadas del país. En sus inicios, contribuyó a la rehabilitación económica y social de los guerrilleros amnistiados en 1982, durante el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986). Luego, durante el gobierno de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) llevó el Estado a las zonas más deprimidas del país, especialmente aquellas que sufrían los efectos de los enfrentamientos armados”.

Posteriormente, este programa tuvo problemas en la inversión de los recursos, debido al interés político y electoral que se obtenían con la ejecución de este programa. Sin embargo, ante las medidas adoptadas por el gobierno en las zonas rurales colombianas, el ELN seguía concentrando espacio ante la ilegitimidad y escasa presencia del Estado en estos territorios.

Esta ilegitimidad se “expresaba fundamentalmente por la percepción de la ciudadanía de no contar con un Estado que estuviera presente en sus regiones para solucionar los conflictos y para remediar la situación de pobreza e indefensión en la que se encontraba la mayoría de la población” (Wills Herrera, 2012: 24).

Los grupos de Autodefensas empiezan a aparecer en los años ochenta y en 1982 con el cartel de Medellín, el cual creó la organización Muerte a Secuestradores (MAS), que actuaba como un escuadrón de la muerte hacia los guerrilleros y sus familias, luego como vigilante de las tierras compradas por los narcotraficantes. Esto como respuesta a las guerrillas, cuando quisieron cobrar impuestos a los narcotraficantes, se encontraron con una estructura muy ordenada e igual de violenta.

No obstante, al principio fue financiado exclusivamente por narcos del cartel de Medellín, los paramilitares también recibieron apoyo de: otros grupos narcotraficantes, mineros, en especial de esmeralderos, grandes y medianos terratenientes y comerciantes de distintas regiones, dirigentes políticos y algunos integrantes de las fuerzas militares, esta variedad de financiadores refleja las diferentes formas en que se manifestó el fenómeno en las diferentes regiones.

como objetivo central generar ámbitos para la convivencia pacífica entre los colombianos a través de la realización de las acciones que sean necesarias para contribuir al proceso de reconciliación nacional, y poner en práctica mecanismos que permitan establecer una relación armónica y duradera entre el Estado y la población, y entre los diversos sectores y grupos que conforman la sociedad civil.

En el departamento de Magdalena nacieron grupos como el de Puerto Boyacá inicialmente concebidos para autodefensa de los ganaderos, otros surgieron para exterminar la guerrilla y sus colaboradores y otros defendían tierras compradas por narcos en contra de invasiones campesinas. Estos grupos comenzaron a hacer fuerte presencia en el Magdalena Medio y desde allí, a crecer rápidamente con la utilización de ríos en el departamento.

En el departamento de Córdoba, las autodefensas se articularon con terratenientes narcotraficantes y algunos elementos de la fuerza pública. Sus orígenes se remontan a la década de los ochenta como grupos de reacción ante ataques del Ejército Popular de Liberación (EPL) o ante invasiones campesinas.

Debido a la compra de tierras por parte de los narcotraficantes y a la consolidación del latifundio ganadero, estos grupos crecieron. Otros grupos fueron creados por empresarios de las esmeraldas, propietarios de grandes extensiones de tierra en el sur del Magdalena Medio, Boyacá, Casanare, Meta, Vichada y Cesar. Los paramilitares de origen esmeraldero fueron una fuerza de protección de haciendas e intereses mineros y de exterminio a las bases guerrilleras.

En 1996, siete de los principales grupos de origen terrateniente se asociaron bajo las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), quienes desplegaron una gran iniciativa y expandieron su poder a otras regiones controladas por la guerrilla. Las AUC lograron cortar los corredores de comunicación del Magdalena Medio con Urabá, y en el 2001, expulsaron al ELN de Barrancabermeja.

El departamento de Antioquia ha sido golpeado en las últimas décadas por las secuelas del conflicto armado en Colombia. La presencia de grupos guerrilleros como el ELN, las FARC y los grupos de Autodefensas, así como grupos criminales organizados y el narcotráfico han sido otros factores condicionantes en la construcción de infraestructura de transporte. Las actividades delincuenciales como el secuestro, el narcotráfico, el pago de extorciones, el sicariato y la corrupción han llevado a un limitado desarrollo de la infraestructura física. Estos grupos al margen de la ley captan recursos financieros y humanos para llevar a cabo sus fines, ejerciendo control del territorio. Bajo este marco, la integración territorial se fragmenta impidiendo la conectividad de la infraestructura física de transporte.

Después de un proceso de negociación y diálogos en la Habana, y posterior a una refrendación de los acuerdos²⁶, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno colombiano y las

²⁶Con respecto a la refrendación de los acuerdos de paz, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) realizó un plebiscito para consultar a la población colombiana SI estaban de acuerdo o NO con los

Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -FARC firmaron la paz tras un conflicto armado de más de 50 años. Luego de un proceso de negociación que duró más de 4 años, se alcanzaron acuerdos sobre cinco grandes temáticas: 1. Mejores oportunidades para el campo, 2. Apertura democrática y participación, 3. Justicia para las víctimas, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas y 5. Fin del conflicto con las FARC.

Este nuevo panorama representa una ventana de oportunidades para la unificación territorial y ejercer el monopolio legítimo de la fuerza, así como la presencia estatal en los territorios. Adicionalmente, des escalar la violencia y las tendencias delictivas permite promover políticas públicas y dirigiendo los recursos en favor de la ciudadanía.

Aunque esta investigación no contempla el análisis de conflicto armado en Colombia, sí se considera pertinente destacarlo como parte de los condicionantes en materia de integración y organización territorial.

La violencia ha fragmentado el territorio colombiano, y los grupos al margen de la ley con presencia en Antioquia, han limitado la integración territorial. Sin embargo el nuevo panorama de postconflicto otorgará una nueva dinámica para las zonas apartadas de la región antioqueña.

Con el desarrollo del marco teórico y establecidos los conceptos y orientaciones teóricas de la presente investigación, los siguientes capítulos abordarán la pregunta de investigación y los objetivos específicos con el fin de realizar un análisis transversal.

El próximo apartado de continuidad a las variables como la geografía, las normas e instituciones y la infraestructura física de transporte toman relevancia en el análisis de la presente investigación.

acuerdos de paz firmados en la Habana. Como resultado el No ganó y obtuvo 6.430.170 votos, con un 50,22 %, mientras que el Sí alcanzó 6.371.911 que representaron un 49,77 %. Estos resultaron llevaron a instalar una mesa entre quienes estaban a favor y en contra para incorporar objeciones de los opositores del acuerdo y consensuar un nuevo documento. Posteriormente, vía Parlamento se aprobó el documento final.

Capítulo III. La geografía económica en Antioquia

Las características de Antioquia se analizan desde la teoría de la geografía económica propuesta por Krugman (1992).

En este sentido, conocer las particularidades como la composición política-administrativa del territorio, la población y la localización de la producción, son elementos de análisis sobre el proceso de integración y organización territorial del departamento de Antioquia.

En este contexto, es importante destacar el proceso histórico por el cual Antioquia ha atravesado, conociendo sus particularidades. Adicionalmente, Antioquia como motor de desarrollo regional y nacional hace parte del análisis del presente capítulo.

La composición política-administrativa del territorio, representa para esta investigación 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.

Conocer y describir la composición poblacional de este departamento permite entender las dinámicas sociales, producto de su dependencia y de la construcción histórica, así como construir políticas públicas ajustadas a las necesidades e intereses específicos. Además, este proceso histórico contribuye a generar un reconocimiento e identidad sobre un territorio donde los símbolos y valores representen una autodeterminación.

La localización de la industria y la producción son elementos importantes para la geografía económica. Por ello, es pertinente conocer los puntos que dan partida y se convierte en ejes de integración. Es decir, 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 *clusters*.

Finalmente, se analiza en caso de Antioquia como motor de desarrollo tanto regional como nacional.

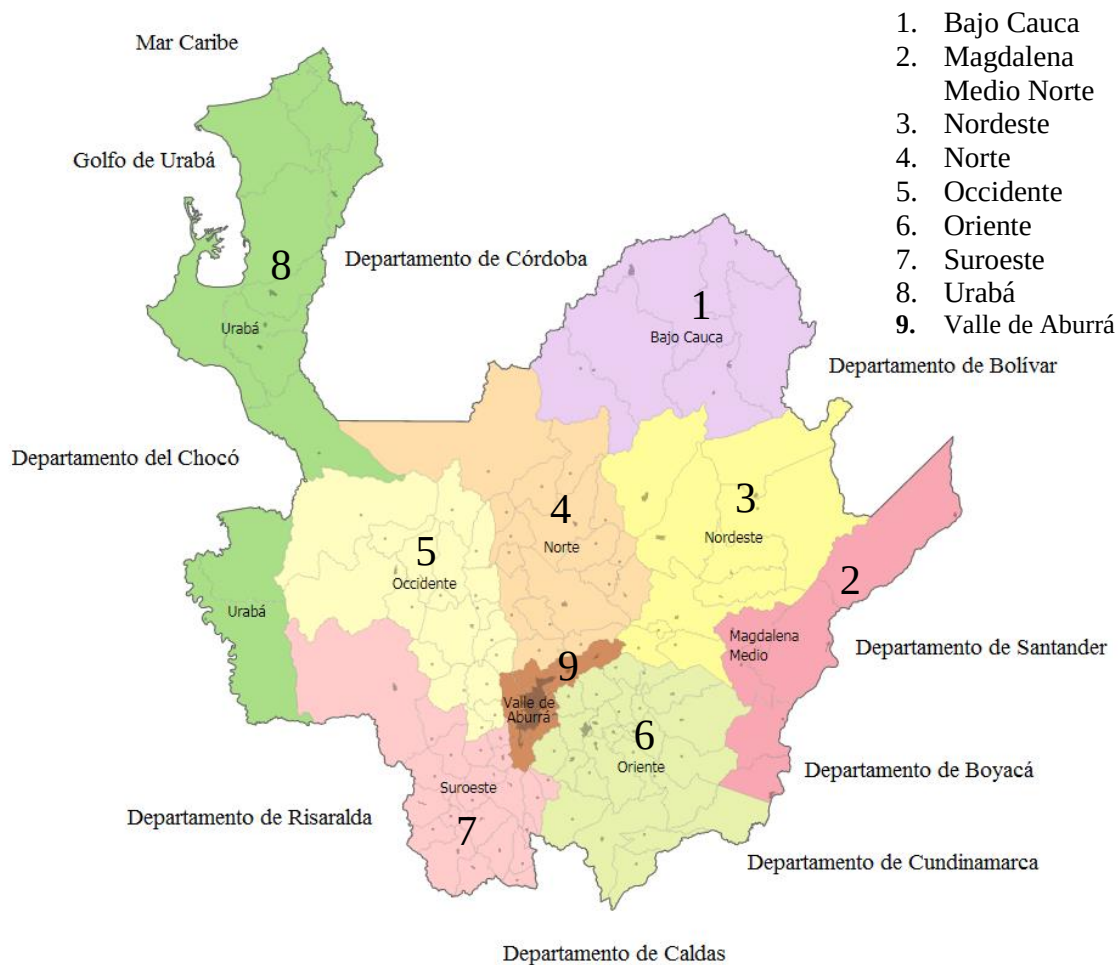
La incidencia transformadora de este departamento a través de sus instituciones tiene gran trascendencia en el proceso de integración territorial.

Este capítulo permite conocer a fondo las características de Antioquia y tener un marco de referencia para las variables geográfica, institucional y de infraestructura física como se describen a continuación.

3.1. Estructura política-administrativa, territorial y poblacional

El departamento de Antioquia fue creado por la Ley de la Nación en el año de 1830, sin embargo, hasta la Constitución de 1886, se convirtió en forma definitiva en el Departamento de Antioquia luego de cambios y adiciones territoriales. La extensión total es de 63.612 km², cuya área es comparable con países como Bélgica, Suiza y Holanda.

Ilustración 4. Mapa político del departamento de Antioquia



Fuente: Elaboración propia, con base en mapas y símbolos de la página oficial de la Gobernación de Antioquia. <http://antioquia.gov.co/>

El territorio antioqueño se divide en ciento veinte cinco (125) municipios agrupados en nueve (9) subregiones, ellas son: Valle de Aburrá, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste,

Occidente, Oriente, Urabá y Magdalena Medio²⁷. Además, el departamento cuenta con 283 corregimientos y 4.473 veredas, conformando así la división política y territorial.

Antioquia limita al norte con el Mar Caribe y con los departamentos de Córdoba, Sucre y Bolívar. Al oriente limita con los departamentos de Santander y Boyacá. Al sur limita con el departamento de Caldas y Risaralda. Al occidente limita con el departamento del Chocó.

Antioquia se encuentra sobre las cordilleras Central y Occidental. Los ríos más importantes son el Atrato, que separa este departamento con el Chocó; el río Cauca, que atraviesa por el centro y separa la Cordillera Occidental de la Central, y el río Magdalena, que le sirve de límite con el departamento de Santander, en el extremo oriente de la región. La capital del departamento de Antioquia es Medellín, la cual es la segunda ciudad más importante de Colombia, seguida de Bogotá.

La población del departamento de Antioquia es de 6.143.809 habitantes según las proyecciones para el año 2011 y actualizado en el año 2012 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). La mayor parte de la población se concentra en el Valle de Aburrá con 3.592.063 de personas.

Seguidamente, con menor número de habitantes se encuentra las regiones de Urabá con 595.367; Oriente con 565.311; Suroeste alcanza 375.783; el Bajo Cauca cuenta con 275.453; el Norte con 250.149; Occidente tiene 200.226; Nordeste cuenta con 180.400 y Magdalena Medio con una población de 109.057 respectivamente.

La comunidad antioqueña está compuesta por: mestizos, blancos, afrocolombianos e indígenas. Antioquia tiene un porcentaje mayor de mujeres que de hombres y se compone de los siguientes grupos socioculturales: campesinos, pequeños productores agrícolas o cafeteros y pescadores, cazadores, pobladores ribereños, ubicados en zonas de ciénaga y litorales del Bajo Cauca, Magdalena Medio y Urabá. Los grupos mineros quienes extraen minerales como: oro, plata, platino y carbón están concentrados en su mayoría en el Bajo Cauca, el Nordeste y el Suroeste del territorio antioqueño²⁸.

De acuerdo al censo realizado por el DANE en el año 2005, la población afrocolombiana se divide en las siguientes categorías: rom, negro, mulato, afrocolombiano, afro descendiente, raizal (de San Andrés y Providencia) y Palenquero (de San Basilio de

²⁷ Información de acuerdo a los reportes del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el año 2007.

²⁸ Información tomada de Boletín, Capítulo 1 de las generalidades del departamento de Antioquia elaborado por la gobernación de Antioquia p. 5.

Palenque). Según este censo, para el año 2005 en Antioquia había 593.726 habitantes que caben dentro de las categorías dadas por el DANE para la población Afro²⁹.

A partir de la Constitución Política de 1991 se reconoció los derechos de las etnias en Colombia. Posteriormente con la promulgación de la Ley 70 de 1993 nacieron los Concejos Comunitarios, los cuales buscan la legalización de los territorios ocupados por las comunidades Afro.

Según el numeral 5°, artículo 2° de la misma Ley, “Comunidad Negra es el conjunto de familias de ascendencia afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia e identidad que las diferencian de otros grupos étnicos”.

De acuerdo con el Decreto 1745 de 1995, en el artículo 3°, “Una comunidad negra podrá constituirse en Consejo Comunitario, que como persona jurídica ejerce la máxima autoridad de administración interna dentro de las Tierras de las Comunidades Negras, de acuerdo con los mandatos constitucionales y legales que lo rigen y los demás que le asigne el sistema de derecho propio de cada comunidad”.

Los Consejos Comunitarios son espacios de las comunidades afrocolombianas, palenqueras y raizales donde comparten, enseñan y conservan costumbres como medicina tradicional, la danza, la lengua, la música, el canto y la espiritualidad³⁰. Es función del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la adjudicación de tierras a los Consejos Comunitarios o comunidades Afro que se identifican como tal.

La Población Indígena según la Ordenanza N° 32 del 20 de diciembre de 2004 de la Asamblea Departamental de Antioquia es:

“El grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que las distinguen de otras

²⁹Información tomada de Boletín, Capítulo 1 de las generalidades del departamento de Antioquia elaborado por la gobernación de Antioquia p. 6.

³⁰Los Consejos Comunitarios que se han conformado y tiene reconocimiento en Antioquia son: Consejo Comunitario Mayor del medio Atrato COCOMACIA (Murindó, Vigía del Fuerte y Urrao); Consejo Comunitario Bocas del Atrato Leoncito (Turbo); Consejo Comunitario Los Mangos (Turbo); Consejo Comunitario Manatías (Turbo); Consejo Comunitario por La Identidad Cultural (Urrao); Consejo Comunitario de Caños Bodegas (Yondó); Consejo Comunitario Pueblo Nuevo (Zaragoza); Consejo Comunitario El Aguacate (Zaragoza, Anorí); Consejo Comunitario Bocas de Caná (Zaragoza, Anorí); Consejo Comunitario Porce Medio (Zaragoza, Anorí, Segovia); Consejo Comunitario por el Desarrollo Integral (Murindó); Consejo Comunitario San Nicolás (Sopetrán); Consejo Comunitario Nueva Esperanza (El Bagre); Consejo Comunitario Villa Grande (El Bagre); Consejo Comunitario Chaparroza (El Bagre).

comunidades, que tengan o no títulos de propiedad, o que no puedan acreditarlos legalmente, o que sus resguardos fueron disueltos, divididos o declarados vacantes.

Corresponden a formas fundamentales de organización y de vida de los miembros de los grupos étnicos Emberá Katío, Tule, Senú, Emberá Dóbida y Emberá Chamí que habitan en el departamento de Antioquia, como sujetos de derechos y deberes reconocidos en convenios internacionales y normas constitucionales y legales” (Ordenanza N° 32, 20 de diciembre de 2004: 2).

En el departamento de Antioquia hay aproximadamente 30.803 indígenas, ubicados en las subregiones de Bajo Cauca, Magdalena Medio, Nordeste, Norte, Occidente, Suroeste y Urabá, esta última subregión es la que más población indígena tiene, cuenta con 12.521 habitantes.

Los resguardos indígenas son territorios reconocidos como una comunidad de ascendencia amerindia, con título de propiedad colectiva o comunitaria. Los resguardos son constituidos para garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de Colombia. Según el Artículo 21 del decreto 2164 de 1995:

“los resguardos indígenas son propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos indígenas son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva que goza de las garantías de la propiedad privada, poseen su territorio y se rigen para el manejo de éste y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio” (Decreto 2164 de 1995: 9).

Los resguardos facilitan la participación de todos los indígenas en las decisiones económicas, políticas, administrativas y culturales del resguardo, defienden la independencia étnica, mantienen la integridad territorial y aseguran la convivencia pacífica. Se rigen por un estatuto especial autónomo, con pautas y tradiciones culturales propias.

En Antioquia hay aproximadamente 43 resguardos representados en 350.102 hectáreas de tierra y estos territorios son inembargables.

El gobierno como institución debe garantizar el principio de equidad en las cargas fiscales y aspectos étnicos-culturales como la homogeneización de las razas, las lenguas y la construcción de nación. La integración y organización territorial se genera a través de un sistema económico, donde la infraestructura física es fundamental para el desarrollo del departamento, la región y la nación.

El departamento antioqueño por medio del reconocimiento jurídico, ha generado una identidad teniendo en cuenta las diferentes razas y poblaciones que hacen parte del territorio. En esta medida, la integración territorial a través de la organización en subregiones, logra tener una presencia estatal con el fin de articular una política departamental con enfoque territorial.

Este reconocimiento étnico ayuda a comprender y dar soluciones acorde con las necesidades del contexto. Adicionalmente, la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas genera un vínculo más estrecho entre el gobierno y la sociedad. Este escenario ha permitido una integración, no solo territorial, sino también social.

La integración social antioqueña generó la necesidad de homogeneizar la formación de los individuos y sus creencias, con el fin de construir reglas y normas para reducir las diferencias que pudiese haber entre los grupos sociales.

Desde la lógica de la geografía económica, la localización de la producción constituye un elemento fundamental para conocer de dónde parte la integración territorial.

Con la descripción político-administrativa de Antioquia, el siguiente capítulo analiza la localización de los puntos de producción y como estos han contribuido a generar un proceso de integración y organización territorial en Antioquia.

3.2. Localización de la producción en Antioquia

Antioquia posee una economía basada en la industria tradicional y en la producción de café, arroz, maíz, banano, papa y plátano. Adicionalmente, tiene recursos mineros para la extracción del carbón, petróleo, hierro, cobre, plomo, asbesto, zinc y mármol. También la agricultura es una fuente importante de desarrollo con el cultivo de yuca, caña de azúcar y frijol. La industria textil, el comercio y la mecánica han tenido un significativo progreso en los últimos años.

En cuanto a la estructura productiva, Antioquia tiene una mayor especialización 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. Cabe resaltar el sector agropecuario como la agricultura, silvicultura, ganadería y pesca son fuentes de desarrollo económico.

Una característica del departamento antioqueño fue la implementación del ferrocarril con base en la producción cafetera, lo cual impulsó el desarrollo económico de la zona a comienzos del siglo XX. Con la llegada de la industrialización, en las dos primeras décadas del siglo, el sector textil se estableció como el primer núcleo industrial importante para el país. Las manufacturas de la región antioqueña también contaban con fábricas de fósforos, cigarrillos, chocolates, gaseosas, calzado, vidrio y loza, con varias fundiciones.

Uno de los aspectos más importantes en la integración y el desarrollo económico es la capacidad de incorporar nuevos conocimientos, tecnologías e innovación a los procesos. Esta capacidad determina el buen comportamiento de la competitividad. En este sentido, Antioquia se destaca por la inversión de la industria en actividades de innovación y desarrollo (I+D). Al mismo tiempo el nivel educativo se fortalece por la relación de innovación y desarrollo entre los diferentes sectores.

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 Aburrá³¹. Esta área se destaca por ser fuente de desarrollo económico, político y social para el departamento. Un ejemplo de ello es la estrategia Medellín Ciudad Cluster y los Programas de Desarrollo Empresarial Sectorial –PRODES– como iniciativas de integración productiva y de asociación.

Las relaciones entre entidades territoriales, así como la construcción de redes de apoyo entre entes privados, públicos académicos y población general, han logrado mayores niveles de productividad y competitividad a nivel regional y nacional.

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

³¹ El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es una entidad administrativa de derecho público que asocia a los diez (10) municipios que conforman el Valle de Aburrá: Medellín (como ciudad núcleo), Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue creada mediante Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980, con el fin de promover, planificar, y coordinar el desarrollo conjunto y la prestación de servicios de los municipios que la conformaron.

en el camino desde su creación hasta su consolidación. Asimismo, favorece a los sectores estratégicos que luego de un estudio económico detallado pasaron a conformar lo que hoy se conoce como Comunidad Clusters” (Mesa y Pérez, 2011: 131).

El departamento de Antioquia actualmente posee seis (6) Clusters por sectores acorde a Mesa y Pérez (2011: 132): energía eléctrica, textil, construcción, turismo, medicina y tecnología. El Cluster de Energía Eléctrica establecido en el año 2007 es la concentración geográfica en Medellín y Antioquia, de empresas e instituciones especializadas y complementarias en las actividades de la transformación, generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica. Estas empresas interactúan entre sí, creando condiciones para mejorar el desempeño, la competitividad y rentabilidad del sector.

El Cluster Textil, Confección, Diseño y Moda establecido en el año 2008 y conformado por empresas textiles, de confección y relacionadas al sector, representan un importante porcentaje en las exportaciones no tradicionales. El Cluster de Construcción fundado en el 2008, es un sector con activos totales de US\$ 9.222 millones aproximadamente y con una participación del 14,8% en el PIB de la región.

El Cluster de Turismo, Negocios, Ferias y Convenciones fundado en el 2008, ha sido un sector que ha venido en crecimiento, posicionando a Medellín y Antioquia a nivel nacional e internacional. Otro Cluster es el de Servicios de Medicina y Odontología establecido en el 2009 compuesto por los servicios sociales. El Cluster de Tecnología, Información y Comunicación TIC, representa una gran apuesta para la construcción de una plataforma que esté al servicio de las empresas y permita generar un desarrollo integral.

Al mismo tiempo, este modelo busca generar una sociedad de la información, con la estrategia de mayor integración de la industria del software y el diseño de programas informáticos a la medida de las necesidades específicas de los proyectos del departamento.

En este sentido cobra importancia nuevamente la geografía económica propuesta por Krugman, donde el territorio y su ubicación son determinantes para establecer los grupos de Clusters. Esta aglomeración de empresas se une por rasgos y características comunes las cuales se complementan entre sí.

El desarrollo de Medellín junto con sus estrategias, le permite trabajar de la mano con el Gobierno Departamental, con el fin de impulsar a todas las subregiones y municipios un desarrollo integral. Medellín como centro estratégico para el desarrollo representa para Antioquia la fuente de la integración y organización territorial. Este aspecto se aborda a continuación donde Antioquia representa un motor de desarrollo regional y nacional.

3.3. Antioquia como motor de desarrollo regional y nacional

El departamento de Antioquia se ha caracterizado históricamente por su capacidad y disposición para formular mecanismos institucionales, políticas regionales, proyectos estratégicos, esquemas de cooperación público privado y propuestas a la Nación para la promoción del desarrollo económico (Londoño, 2000).

Por estas razones, el departamento de Antioquia es considerado como un motor de desarrollo para el país en materia de minería, producción cafetera, industria textil, comercio e industrialización entre otros sectores.

El desarrollo de la industria en Antioquia ha pasado por diferentes momentos de crisis. Este escenario hace alusión a la crisis generada por el modelo de sustitución de importaciones.

Según Londoño (2000) esta crisis se tradujo en el estancamiento, desaceleración de la industria, retracción en la generación de empleo, efectos negativos sobre el precio y la producción del café, aumento de la pobreza y flujos migratorios del campo a la ciudad, así como en el bajo desempeño de la inversión, las exportaciones no tradicionales y la productividad. Con relación a la productividad media del trabajo, esta creció en promedio por debajo del 1% en el período 1975-1989 en los sectores urbanos de Antioquia.

Con la llegada de las políticas de apertura económica en los años noventa a Colombia, las empresas de Antioquia iniciaron un proceso de reestructuración productiva. Como resultado de este proceso se crean nuevas actividades independientes, especialmente en el campo de los servicios, y la subcontratación ganó importancia. Sin embargo, el empleo, los bajos ingresos salariales, la ocupación del sector informal y poca mano de obra calificada aumentaron los índices de desigualdad.

Otro hecho significativo que se destaca en los años noventa es la elección popular de alcaldes y gobernadores en Colombia. Este hecho es producto de las reformas políticas. Desde 1982 a 1994 se inicia un proceso de descentralización, “en un contexto de débil monopolio del uso legítimo de la fuerza por el Estado colombiano y de permanente disputa por el control del territorio” (Arévalo y Angarita, 2012: 292).

Este escenario de disputa territorial, es una de las principales causas de la precariedad en materia de integración territorial en Colombia. Junto con la débil presencia institucional del Estado en las regiones más apartadas del país, el desarrollo integral local, regional y nacional estaba condicionado.

La descentralización política era entendida en este período como una herramienta para alcanzar la paz y la integración del país. La fuerza coercitiva del interés sub-nacional con el apoyo del Partido Conservador en ejercicio del poder, los movimientos sociales y actores locales y nacionales lograron la elección popular de alcaldes; creándose la Federación Colombiana de Municipios (FCM).

Con la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 se profundizó en la descentralización política al permitir la elección popular de gobernadores. También se introdujeron herramientas para la descentralización fiscal aumentando el porcentaje de transferencias y responsabilidades directas desde la nación a los municipios y departamentos. Sectores como los servicios sociales, domiciliarios y educativos fueron reglamentados dentro de las reformas administrativas. Como consecuencia de este proceso, incrementó el poder de negociación, la autonomía, participación, articulación y el equilibrio de poderes desde los niveles sub-nacionales frente al gobierno central.

Con el fin de precisar sobre la descentralización, se toma como referencia a Falleti (2010). La autora distingue tres tipos de descentralización. La primera es la descentralización fiscal, la cual establece medidas para aumentar el recaudo de los gobiernos sub-nacionales; es decir, aumentando el porcentaje de transferencias del gobierno central sin atarlo a la descentralización administrativa, crear nuevos impuestos sub-nacionales o delegar la autoridad fiscal.

La segunda es la descentralización administrativa, la cual vincula la transferencia de responsabilidades en la prestación de servicios como salud, educación, construcción de vivienda o bienestar social a los gobiernos sub-nacionales, acompañados o no de recursos para financiar esos programas. La tercera y última es la descentralización política que constituye las reformas para devolver la autoridad política a los niveles sub-nacionales.

En el contexto del proceso de descentralización, la formulación e implementación de políticas públicas elaboradas entre el Estado y la Sociedad, representa un escenario para el desarrollo integral de Antioquia.

Esta elaboración de políticas entre actores que permite el manejo ágil y oportuno de información entre distintos agentes y unidades territoriales, se hace según Londoño (2000: 29).

“Debido a la necesidad de profundizar en los mecanismos institucionales para la promoción del desarrollo económico local; el contexto de post conflicto en Colombia; la reestructuración productiva y de los mercados laborales; la planificación como un

instrumento para orientar las decisiones que mejoren la plataforma competitiva de la economía antioqueña; el desarrollo de la informática y las telecomunicaciones”.

La participación ciudadana³² hace parte fundamental de las relaciones entre Estado y Sociedad que ha desarrollado al interior de Antioquia. Este espacio permite la elaboración de planes, programas y proyectos en favor de la integración y organización territorial.

Adicionalmente, los procesos de descentralización permiten coordinar las relaciones entre actores del gobierno central, regional y local.

Estos actores involucrados como la Gobernación de Antioquia, El Valle de Aburrá, las subregiones del departamento, la Cámara de Comercio de Medellín y la Consejería Presidencial para Medellín entre otros, tienen responsabilidades asignadas con el fin de avanzar en la implementación de acciones y proyectos para el desarrollo integral del departamento.

El empoderamiento ciudadano es un factor clave para llevar a cabo los planes a largo plazo y que se constituyan como procesos dinámicos con enfoque territorial y poblacional. Esta atmósfera crea las bases sociales y culturales en la construcción de instituciones que faciliten la promoción y el fortalecimiento de una plataforma competitiva. La modernización de la economía y la integración territorial del departamento, con base en el tejido social, representan parte de la visión ciudadana antioqueña.

Desde el enfoque territorial y de acuerdo con Mesa y Pérez (2011: 125) a pesar que Antioquia no se encuentre en una ubicación geográfica favorable para la internacionalización y la puesta de marcha de una logística del comercio exterior y ante una difícil integración a los mercados mundiales, 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”.

³² La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU, en la resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, consigna la participación democrática como derecho. Esta declaración establece lo siguiente: 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Ante el argumento de Mesa y Pérez sobre la posición geográfica de Antioquia, el desarrollo de la infraestructura física ha permitido generar una apuesta por la expansión económica a través de la integración territorial y la salida al mar de este departamento.³³

En el año 2010 Antioquia creció a una tasa de 3,6%; los sectores que mayor dinámica alcanzaron fueron construcción, con un crecimiento positivo del 19,9%, industria con 9,3%, seguidos de sectores como comercio, financiero y servicios. Adicionalmente, en los dos últimos años el desempeño de la economía ha sido más dinámica, es decir se produjo un aumento de la población ocupada y calificada, generando empleo en los sectores productivos del comercio, los servicios y la industria según el Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia (2012-2015).

Por otro lado, la minería en Antioquia es considerada como otro motor de desarrollo debido a que es uno de los sectores de mayor crecimiento y desarrollo regional. Villa Posada *et al.*, (2013: 126) señala que “la actividad minera en el año 2011 registró un ascenso. En el primer trimestre del año 2012 el comportamiento del PIB tuvo un aumento de 12,4% en explotación de minas y canteras, lo cual obedeció a un incremento en el valor agregado de carbón mineral en 14,1%, minerales metálicos en 31,4% y de los minerales no metálicos en 3,1%”.

Cabe resaltar que la Ley 685 de 2001 es el marco jurídico que regula la actividad minera en Colombia y a través del Decreto 4134 de 2011 se crea la Agencia Nacional de Minería. Sin embargo, la minería ilegal se ha convertido en una problemática. Acorde con la Contraloría General de Antioquia³⁴ en el año 2011, las subregiones con mayores dificultades ambientales, sociales y de ilegalidad fueron: Bajo Cauca y Nordeste principalmente en los municipios de El Bagre, Nechí, Zaragoza, Tarazá, Amalfi, Anorí, Segovia y Remedios.

Ante este impacto ambiental y secuelas de ilegalidad, la gobernación de Antioquia, junto con los diferentes actores públicos y privados que hacen parte de esta problemática, han llevado a cabo programas de formalización. Sin embargo, una solución definitiva en materia de licencias y normativas ambientales sostenibles que promueva la formalización de la cadena productiva de minerales no ha tenido grandes avances.

³³ Este argumento investigativo se desarrolla con claridad en el capítulo V, donde se analiza la infraestructura física como forma de integración en Antioquia. Además, se podrá analizar como la geografía no constituye un obstáculo en la integración antioqueña.

³⁴ La Contraloría General de Antioquia es un órgano descentralizado adscrito a la Contraloría General de la República de Colombia. Tiene funciones como controlar, llevar cabo seguimiento de la contabilidad y estadística del departamento y los municipios donde allá presencia.

Otro sector en Antioquia que posee un gran potencial es el hidroeléctrico. El desarrollo de este ámbito hace parte del programa de energías limpias y se constituyen como un sector de gran importancia para el desarrollo económico y ambiental de forma sostenible.

En los últimos 10 años, la hidroelectricidad ha sido el sector que más se ha desarrollado con mayor intensidad, aprovechando los factores geográficos. 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 hidrogenaría 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%³⁵.

Por la localización geográfica de Colombia, la cual se sitúa bajo la influencia de la Zona de Confluencia Intertropical (ZCIT), “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 en el país” (Sánchez, 1999: 17).

Por esta razón, Colombia cuenta con una posición privilegiada que le permite tener lluvias durante todo el año, y esto sirve para el desarrollo del potencial eléctrico. En este aspecto, la geografía juega un papel a favor de la integración territorial, conectando y llevando desarrollo a los diferentes municipios cerca de los centros de producción. Por lo tanto, la interconexión eléctrica es un instrumento para generar integración física regional, dinamizando el intercambio de bienes y servicios.

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 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.

Ante este crecimiento económico, cabe resaltar que no solamente el factor financiero ha tenido grandes resultados en Antioquia. La educación como motor para la transformación, se constituye como una línea transversal a todos los ejes de desarrollo. No es en vano que el Plan de Desarrollo Departamental de Antioquia (2012-2015), contemple la educación como principal elemento de desarrollo social, económico, político y ambiental.

³⁵ El análisis de Horta parte de los datos a partir del Sistema de Información Económica Energética – SIEE de La Organización Latinoamericana de Energía - OLADE para el año 2002.

En este sentido, la educación permite disminuir las desigualdades sociales en el departamento, donde los programas y proyectos respondan a las necesidades del contexto antioqueño. Este escenario permite que la educación sea una prioridad para la inversión y puesta en marcha del plan de gobierno local y regional.

De acuerdo con Amartya Sen (1999) “la educación puede fomentar actitudes favorables al desarrollo, por ejemplo, puede acrecentarse el diálogo social, promoviéndose la estabilidad y la paz dentro de la comunidad, las cuales son deseables por sí mismas, pero además crean un clima favorable para el desarrollo” (London y Formichella 2006: 24).

El posicionamiento del departamento como una región abierta que coopera con generosidad y capacidad a nivel nacional, y que a nivel internacional se integra a las corrientes de nuevos desafíos es otro de los resultados alcanzados. Estos procesos llevaron a posicionar en el año 2013 a Medellín como la ciudad más innovadora del mundo.

Este reconocimiento fue entregado en el marco del concurso “*City of the Year*”, realizado por *The Wall Street Journal* y *Citigroup*. La 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 llevaron a Medellín a ser reconocida a nivel internacional.

En este sentido, los programas para contribuir a los procesos de planificación con base en la reconstrucción del tejido social, el mejoramiento de las condiciones y oportunidades para una vida digna, son algunos principios rectores transversales a los programas y proyectos de desarrollo estratégico.

En el período de estudio de esta investigación (2011-2015) se destaca en materia económica que en los primeros meses del año 2011 la participación de las industrias antioqueñas en el total de las industrias colombianas es de aproximadamente el 20%, no obstante, participa con el 32% de las exportaciones no tradicionales, lo que quiere decir que es más que su parque industrial. El 22% del personal ocupado en la estructura industrial está en Antioquia con 141.424, de un total en Colombia de 641.446, a pesar de que la población antioqueña, frente a la población del país, es apenas el 13%³⁶.

Por otro lado, en materia de importaciones, Antioquia presenta un crecimiento significativo con US\$4.844 millones y una participación del 11,9%. El dato relevante está en las exportaciones no tradicionales que ascendieron a US\$4.501 millones con el 31,1%, es

³⁶ Información sobre el crecimiento económico de Antioquia tomada de la revista Dinero. Recuperado de <http://www.dinero.com/economia/articulo/crecimiento-industrial-antioquia-doble-presentado-pais/131144>

decir que uno de cada tres dólares por este concepto en el país, es generado en el departamento de Antioquia.

En este sentido, el crecimiento industrial de Antioquia ha estado por encima de Colombia, es decir que Colombia creció en una variación del 6,3%, mientras que Antioquia se ubicó en el 11,8% en los primeros meses del año 2011. En este mismo año, la “tendencia exportadora se reafirma con una tasa de crecimiento de las exportaciones antioqueñas de 27,9 % a enero-octubre, frente a una tasa de 7,7% a nivel nacional y con una participación de 33,2% en el total de las exportaciones no tradicionales” (Mesa y Pérez, 2011: 125).

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 5. 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.

Este escenario refleja para Antioquia la capitalización de la bonanza internacional expandiendo su oferta exportable entre el año 2000 y el 2010, donde el principal aliado comercial es Estados Unidos. Por lo tanto, el sector externo se convierte en motor de

desarrollo económico, fortaleciendo la participación de las Mí Pymes en las exportaciones de la región y en el incremento del PIB de Antioquia.

El sector Mi Pymes ha venido tomando gran relevancia en la dinámica comercial en el departamento de Antioquia. Este escenario ha potencializados la economía de aglomeración y los rendimientos crecientes teniendo en cuenta los elementos de la geográfica económica propuesta por Krugman (1992).

Según la Cámara de comercio de Medellín (2011), en el año 2000 el número de empresas exportadoras era de 1.286 mientras que para el año 2010 alcanzaban la cifra de 2.216 empresas. Acorde con Mesa y Pérez (2011: 129) “durante los últimos 10 años la participación de este importante sector se ha incrementado notablemente en el total de exportaciones regionales, pasando del 10% en el año 2000 al 24% en el 2010”.

Aunque Antioquia es el principal productor de oro en el país, con 23.605 kilos reportados en el 2015, lo cual representa el 43% de la producción nacional junto con la producción de otros bienes primarios, el departamento le apuesta a la exportación de productos no convencionales como el cuero, productos cerámicos, alimentos como el aguacate y productos de consumo final. Esto se traduce en una diversificación de productos para posicionarse como una región exportadora.

El crecimiento económico de Antioquia ha permitido convertirse en un departamento modelo de políticas económicas, sociales y políticas para Colombia. Es por ello, la importancia del presente análisis sobre este departamento, que permite entender las dinámicas e incidencia de los procesos de integración y organización territorial en un país.

Las estrategias de planificación y desarrollo económico, social y político son los instrumentos de integración y ordenamiento territorial que se van a desarrollar en el siguiente capítulo. En este sentido, la variable institucional es analizada como factor determinante en la concepción de nuevas reglas para generar procesos de integración y ordenamiento territorial en Antioquia.

Capítulo IV. Las instituciones como forma de integración y organización territorial en Antioquia

El presente capítulo realiza un análisis de estudio de caso sobre los factores institucionales que han permitido la integración en Antioquia.

La relevancia institucional surge en la medida que promueve nuevas reglas mitigando el fraccionamiento territorial provocado por la geografía del departamento.

La variable institucional se refleja en la creación e implementación de mecanismos institucionales de planificación y organización territorial con base en políticas públicas. Estos mecanismos son la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad (2007), el Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA y la Visión Antioquia Siglo XXI.

Estos instrumentos constituyen el marco analítico para la comprensión de los procesos de integración territorial.

En este sentido aparecen las instituciones, las cuales sirven para moldear conductas y a su vez guiar las motivaciones de los individuos. Sin embargo, cuando los individuos incrementan su utilidad guiados por intereses personalistas, tienen menores oportunidades de conseguir objetivos colectivos. Por lo tanto, la cooperación entre individuos opera dentro del proceso de integración y organización territorial.

En esta medida generar 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).

La incertidumbre se reduce en tanto los individuos tengan mayor interés de cooperar y respeten un sistema de regulaciones para el beneficio colectivo. Esta estructura de cooperación se basa en códigos de conducta y normas de comportamiento que se construyen a lo largo de la historia y atraviesan al hombre como las leyes, los códigos civiles y los contratos entre individuos.

Los mecanismos institucionales de integración y organización territorial representan un elemento fundamental para el desarrollo y funcionamiento de la arena política dentro de un Estado. Las instituciones son concebidas según North (1990) como las reglas de juego en una sociedad, ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana y estructuran incentivos en el intercambio, ya sea político, social o económico.

En este sentido, se concibe que “la política no se desarrolla en una esfera autosuficiente, aislada de manera aséptica del resto de la sociedad” (Schedler, 2004: 348). Por lo tanto, el conjunto de relaciones y aspectos económicos, sociales y políticos hacen parte de la esfera pública y son considerados en el presente análisis.

Las instituciones también se entienden como las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. El propósito de las reglas es definir la forma de juego y el desarrollo de estas en un territorio. En términos de O'Donnell (1994: 9):

“Las instituciones son patrones de interacción regulados, que son conocidos, seguidos y comúnmente aceptados -aunque no necesariamente aprobados mediante normas- por los agentes sociales que esperan continuar interactuando bajo las reglas y normas formal o informalmente plasmadas en esos patrones”.

Desde el punto de vista institucional y de los Modelos Mentales de Kalmanovitz (2001), se destaca un aprendizaje colectivo de tres principales actores, la Gobernación de Antioquia, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Estas autoridades locales han unido esfuerzos alrededor de la llamada Comisión Tripartita con el fin de promover proyectos estratégicos que respondan a una visión de región y que eviten la duplicación de esfuerzos y recursos.

Este aprendizaje institucional obedece a la generación y consolidación de canales de participación y gobernanza hacia el desarrollo de Antioquia.

Posteriormente, se describe el Área Metropolitana Valle de Aburrá como modelo de integración territorial³⁷ según establece los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT).

En esta medida el Valle de Aburrá como organización política y administrativa, promueve el desarrollo de la integración territorial. Esta Área Metropolitana tiene la capacidad de coordinar acciones y cooperar con los diferentes actores que conforman esta área y con actores externos.

Los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA) y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) son las reglas formales que permiten moldear los comportamientos de acuerdo con las necesidades del contexto antioqueño. Estas normas

³⁷ 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.

permiten tener una hoja de ruta, así como herramientas jurídicas para llevar a cabo los procesos de integración y organización territorial con el fin de lograr objetivos entre las autoridades y la comunidad en general.

La LOTA es 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.

Esta planificación se enfoca en la acción de conducir procesos de desarrollo con resultados basados en un proceso participativo, creando así un vínculo con los beneficiarios. Como resultado se plantea un diseño de instrumentos de planificación orientado hacia la gestión e integración territorial.

Los lineamientos de LOTA tienen como objetivo establecer líneas de actuación territorial para revertir las tendencias negativas en la organización territorial y potenciar la diversidad geográfica y social del territorio. También establecer una estructura de ordenación territorial equilibrada, mejor distribuida y capaz de responder por la infraestructura que requieren los proyectos económicos y sociales en las subregiones de Antioquia.

Bajo este escenario, se estructuran incentivos para el intercambio humano en el contexto político, social o económico.

Estos ámbitos son el escenario del desarrollo del comportamiento de actores guiados por sus intereses. La confección de reglas de juego ayuda a conocer los caminos para conseguir sus objetivos, es decir, saber a través de que mecanismo adelantar sus acciones.

Finalmente, el enfoque neo-institucional nos permite analizar que los factores de cambio son las instituciones, teniendo en cuenta que los factores históricos, sociológicos (cultura, símbolos, rutinas, roles) y económicos hacen parte de una dependencia en el desarrollo de la integración y organización territorial del departamento de Antioquia.

El siguiente apartado aborda la integración territorial por medio de las instituciones en el departamento de Antioquia. El enfoque histórico, el desarrollo del Área Metropolitana que permite la Ley Orgánica de ordenamiento Territorial, así como los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia (LOTA), y las instituciones son los pilares de la integración y organización territorial de Antioquia.

Sin embargo, antes de conocer los mecanismos institucionales, se analiza el proceso histórico de unificación territorial en Colombia. En este contexto se establece que la condición humana es dinámica y el conocimiento es adquirido a través del tiempo, es decir, el aprendizaje no es un proceso estático por lo tanto la unificación territorial ha estado en constante cambio.

4.1. Proceso histórico de unificación territorial e institucional

Luego de la independencia de 1810 en Colombia, se generó una crisis interna de unificación territorial debido a la fragmentación geográfica, cultural, económica, social y política. Esta división impedía la integración de una nación. La geografía del país, es una de las mayores desventajas para la consolidación territorial e institucional, debido a las dificultades de acceso y presencia estatal a las zonas pobladas apartadas.

Según López-Alves (2003) en las sociedades agrícolas postcoloniales, los tipos de guerra y alcance de la movilización de los pobres en las zonas rurales durante la formación del Estado dieron forma a las instituciones, las relaciones entre civiles y militares, así como los regímenes resultantes. En este sentido, la retirada de los colonos españoles tras los procesos de independencia dio inicio a grandes conflictos por la ocupación de la tierra y la centralidad del poder en Colombia.

Otras falencias que rescata López-Alves (2003: 44) es que “Colombia carecía de una nobleza arraigada, enfrentaba presiones muy diferentes en el ámbito internacional, no atravesó ninguna revolución industrial, formó una burguesía industrial tardía y relativamente débil y estaba bajo un dominio colonial”.

La formación del Estado en Colombia era restringida y carecía tanto de recursos económicos como de legitimidad institucional por parte de la sociedad. A estas debilidades se suma la dificultad para la creación, articulación y unificación de ejércitos nacionales. Los factores que describen esta debilidad obedecen principalmente a las distancias geográficas, la conformación y movilización de ejércitos privados por parte de los terratenientes regionales.

El proceso institucional colombiano deriva de la pauta de dependencia histórica, la cual tiene otras series de dependencias: cognitivas, institucionales y económicas según Mantzavinos, North y Shariq (2004). La formación del Estado y las instituciones colombianas son un proceso de reconstrucción postrevolucionario, más no post-independentista. Un ejemplo son las constantes reformas hechas para cambiar y modificar

las constituciones que a lo largo de los 200 años de historia se han venido modificando, quedando como última la constitución de 1991.

El resultado de ese proceso histórico acerca del colonialismo y su implicación en cuanto a la organización y estructuración de un Estado, se ve reflejado en la ambigüedad del comportamiento humano ante la ley. En este sentido, la acción colectiva se ve obstaculizada, porque los individuos no cooperan y esperan que otros actores se movilicen por ellos, sin tener costos altos.

El colonialismo y la formación del Estado colombiano son entendidos como un proceso postrevolucionario. En otras palabras, después de la independencia no existió un aprendizaje por el cual los colombianos colonizados tuvieran su propio mecanismo para resolver problemas, sino una imposición vertical y jerárquica ejercida por la colonia española.

Parte de la debilidad institucional actual obedece a la creación de reglas relacionadas con la acción colectiva y los modelos mentales compartidos que resuelvan problemas sociales. A través de las constituciones que se fueron generando en Colombia, el proceso de unificación del territorio fue consolidándose bajo la idea de una nación. Sin embargo, las diferencias políticas, económicas y sociales han perdurado en el tiempo.

Con el propósito de analizar la variable institucional, se establece que la conducta de los individuos está marcada por unas reglas de juego que deben ser instauradas mediante la creación de instituciones que promueven el desarrollo político, económico y social. En este sentido las instituciones colombianas deben resolver y hacer frente a los desafíos que presentan los factores geográficos, la infraestructura física de transporte y las demandas sociales, con el fin de unificar el territorio.

Cabe resaltar que la distribución del ingreso es uno de los mayores retos que enfrenta la integración en el ámbito social. Esto es producto de los mecanismos y reglas de distribución inequitativa que busca el bien particular y no el bien social. Sin embargo, “el objetivo central de todo proceso de integración debe ser el de contribuir a alcanzar el bienestar de la población” (Vieira, 2010: 12).

En este sentido, las instituciones cobran cada vez mayor importancia para generar procesos de integración territorial. Para North (1998: 20), “la fortaleza o debilidad del marco institucional de un país debe evaluarse en relación al grado en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social”.

Para conseguir una mejor y adecuada distribución del ingreso se debe hacer una articulación no solo estatal sino, incorporar lo local y lo regional. De esta forma integrar los

territorios permite recibir los beneficios de la integración y organización territorial. En Colombia la mayor concentración poblacional y de capitales se encuentra en las grandes ciudades donde el beneficio es limitado.

La segunda ciudad más importante en términos económicos y políticos de Colombia, después de su capital Bogotá, es Medellín. Resulta importante destacar que en medición de carga exportada, según el Plan Maestro de Logística en Medellín (2017) el departamento de Antioquia es el segundo a nivel nacional, solo superado por Bogotá-Cundinamarca. Esta medición se hace cuando se comparan los departamentos con una estructura exportadora e importadora de condiciones similares.

En este territorio los procesos de integración territorial se analizan desde la perspectiva de Lipset y Rokkan, donde 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 intereses sociales y conflicto político asociado al surgimiento de la competencia por el poder” (Badie y Hermet, 1993: 219).

Los procesos de asociación se definen según Rodríguez-Gustá (2003: 18), como “la formación de alianzas supone negociaciones, y en dichas negociaciones el cumplimiento con las reglas sufre adaptaciones que resultan convenientes para los diversos actores involucrados en el reparto de los recursos”. En esta medida, el reparto de recursos se evidencia a través de la integración territorial, el desarrollo económico de la región y su conjunto. La institucionalidad es la garante para generar e implementar los procesos de negociación y resolución de conflicto por medio de la adopción concertada de reglas entre las partes de la alianza.

En otras palabras, existen mayores posibilidades de alcanzar desarrollo e integración territorial en forma asociada, entendiendo la argumentación de Lipset, Rokkan y Rodríguez-Gustá, En este contexto, la división político administrativa y el desarrollo de la infraestructura de transporte de Antioquia, la ha llevado a consolidarse como un importante foco de desarrollo económico y eje integrador para la región y el país.

Por lo tanto, la integración y organización territorial apuesta por acciones concretas motivadas a reducir las diferencias internas y conectar distintos puntos mediante la infraestructura física.

En este sentido se entiende que “la infraestructura 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). Este escenario permite la interconexión entre mercados locales, regionales y nacionales, lo cual representa un incentivo económico para la inversión y el desarrollo articulado entre las partes.

La viabilidad para permitir una infraestructura física e integración del territorio debe estar 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 de Antioquia, son el marco normativo para el diseño.

Ante este escenario, el departamento de Antioquia ha generado procesos de integración territorial a través de la conformación de nueve (9) subregiones, Bajo Cauca, Norte, Nordeste, Suroeste, Occidente, Oriente, Urabá y Magdalena Medio y el Valle de Aburrá. Esta última subregión se le conoce como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y representa el centro de desarrollo social, económico y político de Antioquia. Esta área genera procesos en red para la integración alrededor de los centros regionales de producción y comercialización.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá representa el eje integrador para la implementación de políticas públicas que promuevan la integración y organización territorial. Esta zona no solo pretende el desarrollo local o regional, también apuesta por la articulación con el sistema económico internacional.

A continuación, se describe El Área Metropolitana del Valle de Aburrá como modelo de integración territorial. Esta área representa para Antioquia el motor de desarrollo departamental acorde con la teoría de la geografía económica, las normas y leyes de ordenamiento territorial que se enmarcan como instituciones y la infraestructura física que orientan la integración.

4.2.El Área Metropolitana del Valle de Aburrá como modelo de integración y organización territorial

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá la conforman diez municipios (Envigado, Copacabana, Girardota, Itagüí, Barbosa, Bello, Caldas, Sabaneta, La Estrella y Medellín) y posee un área de 1.152 Km².

Esta área cuenta con 3.777.009 habitantes lo cual representa el 58 % de la población de Antioquia. Del total de la población de esta área, 3.597.988 (95,26%) se encuentran en la

zona urbana y 179.021 (4,74%) en la zona rural. Este escenario evidencia una alta concentración poblacional en una porción reducida (1,9%) del territorio.

Conforme al Artículo 2 de la Ley 1625 de 2013 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” (Ley 1625: 9).

El Valle de Aburrá fue la primera Área Metropolitana creada en Colombia través de la Asamblea Departamental de Antioquia en la década de los ochenta. Se crea mediante Ordenanza Departamental No. 34, la cual tuvo como principal misión la unión de los municipios más cercanos los cuales con el tiempo fueron creciendo y acercándose a su capital Medellín. Mejorar la gobernabilidad y comunicación entre los actores del área es uno de los objetivos fundadores de esta área.

Como antecede a la conformación del área 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”.³⁸

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

³⁸ Esta información es suministrada (Ciudad - Región " y el Proyecto Regional Una Mirada Sobre La Reconfiguración Territorial En Colombia, Otto Francisco Quintero Arias) página 38.

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 objetivo principal del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es el desarrollo mancomunado de Medellín y los otros nueve municipios. Este escenario permite 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 traduce en una sola ciudad-región bajo una serie de complejidades, necesidades y ventajas.

En este sentido, la dinámica de las relaciones y el intercambio de bienes y servicios producto de la oferta y la demanda, genera 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 transportes³⁹.

De acuerdo a Monroy (2008: 17) el área metropolitana se define como:

“aglomeración de entidades locales interrelacionadas económica, social y políticamente entre sí para suplir las demandas por bienes y servicios públicos y privados del que depende el conjunto de habitantes de dicho territorio. La principal característica del área metropolitana tiene que ver con la movilidad e intercambio de bienes y servicios, con la relación entre lugar de residencia/trabajo/ocio en una coexistencia de varios entes locales”.

La Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”, es la que rige el funcionamiento de las Áreas Metropolitanas en el país. El artículo 319 de nuestra Constitución Política, norma de normas, indica que:

“cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad” (Constitución Política, 1991: 119).

³⁹ 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 http://www.camaramedellin.com.co/site/Portals/0/Documentos/2017/Publicaciones%20regionales/17-3Perfil%20ValledeAburrá_Oct14.pdf

Las Áreas Metropolitanas oficialmente constituidas en Colombia son la ciudad de Barranquilla, capital de departamento del Atlántico; el Valle de Aburrá, en el departamento de Antioquia; Cúcuta, capital del departamento de Norte de Santander; Bucaramanga, capital del departamento de Santander, y Pereira, capital del departamento de Risaralda, la cual es conocida como Área Metropolitana de Centro de Occidente. Por último, se encuentra Bogotá, la cual se rige por un régimen especial.

Cabe resaltar que en el caso de Barranquilla en donde funciona el área, las alcaldías alrededor de esta ciudad quieren asumir el liderazgo y no hay conceso por parte de ellos para lograr objetivos, alegando que Barranquilla es quien se beneficia en cuanto a obras más que los otros municipios. La ciudad de Valledupar, en el departamento del Cesar, está en proceso de socialización y construcción de un área metropolitana.

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 al Plan de Desarrollo Antioquia Piensa en Grande (2016-2019), el Valle de Aburrá depende en alto grado de la oferta ambiental de las regiones vecinas, pues su capacidad de carga apenas logra abastecer una mínima parte de los alimentos y el agua que consume. A su vez, las regiones vecinas dependen de los servicios especializados y los grandes equipamientos que esta ofrece, lo que deja en evidencia una gran interdependencia regional.

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 son: 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 presenta la mayor densidad empresarial entre el conjunto de regiones del departamento. El 71,5 % del total de unidades productivas se ubican en Medellín y en el Valle de Aburrá. Los sectores industriales con mayor participación son textiles, las sustancias y productos químicos, alimentos y bebidas.

La demanda por mano de obra calificada ha aumentado, sin embargo, gran parte de la población inmigrante que llega del mismo departamento, lo hace sin ninguna preparación, dificultando su vinculación a las dinámicas de trabajo, bienestar y calidad de vida.

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, son estructuras institucionales que permiten la integración de mercados, políticas, planes estratégicos, servicios, fortalecimiento cultural, el crecimiento económico y la integración territorial.

Este último aspecto se representa en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad bajo el fortalecimiento de la participación social, funcional y, sobre todo el mejoramiento de la capacidad de gestión y administración pública en Antioquia.

La participación activa 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 el nivel profesional son líneas de acción que permiten transformar situaciones problemáticas en soluciones viables que se prolongan en el tiempo.

El departamento de Antioquia busca promover la cooperación a través de la integración institucional del territorio y adopción de las herramientas que aporta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la ley 152 de 1994 y la ley 128 de 1994 así como las conformaciones de áreas o regiones de cooperación. Este cuerpo normativo constituye dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales, ambientales y territoriales para la planeación en Colombia.

El fortalecimiento institucional de Antioquia, a través del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, está orientado hacia la promoción del desarrollo integral por medio de los planes estratégicos.

Con la descripción del modelo de integración del área metropolitana y su importancia a nivel departamental y nacional, a continuación, se presentan los instrumentos institucionales que han llevado un proceso de integración y organización territorial en Antioquia.

4.3. Instituciones de integración y organización territorial

El progreso 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 en 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 XXI. Estos tres instrumentos institucionales de planeación se constituyen y analizan en función de la integración y organización territorial en Antioquia.

Este escenario institucional es de suma relevancia y pertinencia al momento de escoger este caso de estudio, donde se analizan los factores geográficos, las normativas de ordenamiento territorial y el desarrollo de la infraestructura física de transporte.

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.

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. Este proceso se hace mediante la construcción participativa entre la comunidad y las autoridades, en el cual se concierten las estrategias y se deciden los proyectos para la región.

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 desarrolla hasta 1980 y se caracteriza por el auge de la industrialización y crecimiento de la economía antioqueña. Asimismo, la construcción vial y energética hace parte de las prioridades del impulso económico. La Promoción del turismo y reforestación tienen un espacio en el desarrollo de los proyectos.

Dentro de esta fase se fortalece la prestación de servicios de energía y telefonía con la creación de entidades como las Empresas Públicas de Medellín con el objeto la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, distribución de gas por red y telecomunicaciones. La Secretaría de Agricultura, Minas y Energía se creó con

el fin de apoyar integralmente a los pequeños productores del campo, regular la minería y apoyar su desarrollo tecnológico.

En esta fase, también se crea el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) en 1964, como un fondo para otorgar préstamos a la misma gobernación y a los municipios y a la gobernación de Antioquia. Otra institución creada fue Empresas Departamentales de Antioquia – EDA y se encargó de los servicios de telefonía a los municipios, así como de participar en proyectos productivos para el desarrollo de la minería del carbón en la región.

La segunda fase inicia con la crisis del modelo tradicional de desarrollo por lo cual se inicia los primeros intentos de planeación regional bajo el Plan de Desarrollo de 1983. En 1983 la gobernación de Antioquia, las universidades y el sector privado elaboran un plan de liderazgo departamental cuyos objetivos son “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).

Los instrumentos que se utilizaron en esta fase para lograr los objetivos fueron los planes presupuestos, programas y proyectos; orientación de la inversión pública departamental; participación mediante inversión directa, en sociedades de carácter público y mixto, y la creación de comités para la formulación de las políticas y el seguimiento de las mismas. Este escenario fue coordinado por parte del gobierno local.

En este marco se priorizaron las siguientes áreas de proyectos: Medio ambiente: Centro de producción más limpia; Ciencia y tecnología: Centro de tecnologías de Antioquia; Educación: Acreditación de programas y revisión de currículos; Internacionalización: Centro de comercio internacional; Modernización productiva: Incubadora de empresas de base tecnológica y promotora de proyectos, y Empleo: Programas especiales de empleo para la sociedad.

La tercera fase se identifica con la Constitución Política de 1991 y políticas de apertura y modernización de la economía colombiana. Bajo tres planes programáticos inicia un proceso de desarrollo. El primer plan es mejorar el esquema vial con el fin de ser competitivo según la ubicación estratégica del departamento. El segundo plan hace énfasis en la ampliación de la educación básica y pavimentación de vías departamentales. El tercer plan es la articulación entre el departamento de Antioquia con el desarrollo de su capital Medellín.

Con base en estos planes se creó el Consejo Regional de Competitividad de Antioquia con el fin de impulsar el Plan Estratégico de Medellín y su Área Metropolitana, así como el

fomento económico y de empleo bajo una alianza público-privada y comunitaria en relación a los objetivos.

Entre los resultados esperados por el Plan Estratégico de Antioquia que se evidencia actualmente está la construcción de acuerdos, consensos y acciones público-privadas para lograr mayor efectividad e impacto del proyecto político-social-económico, con pilares de justicia, solidaridad, equidad y calidad de vida. También la apropiación de un territorio extenso pero articulado e integrado, con una clara conciencia de su identidad y de sus responsabilidades.

Con relación a la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007), esta define la productividad como la relación entre lo que se produce y los recursos humanos, naturales y de capital empleados para producirlo. La competitividad es entendida como la capacidad de producir bienes y servicios que compitan exitosamente en mercados globalizados, genere crecimiento sostenido en el largo plazo y contribuyan de esa manera a mejorar los ingresos y la calidad de vida de sus habitantes. Hacia estas dos vías apunta la Agenda Interna en favor de la integración y organización territorial de Antioquia.

La Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007) también apuesta por la conformación de Clusters respaldados por convenios regionales o sectoriales que fortalezcan los procesos de competitividad. Este hecho convierte al departamento de Antioquia en un referente en innovación y fortalecimiento empresarial para el país.

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.

El proyecto Visión Antioquia Siglo XXI es una actividad del Consejo Regional, el cual se constituye como un proceso de concertación entre sectores representativos de Antioquia. Adicionalmente, en este escenario se llevó a cabo el programa de desarrollo económico local para la ejecución de programas de empleo y con el apoyo a medianas y pequeñas empresas.

Estos objetivos se desarrollaron por medio de los programas especiales de empleo realizando convenios entre la alcaldía con el SENA y la Cámara de Comercio. Otros programas fueron en relación al apoyo en créditos y adelantos tecnológicos a la

microempresa productiva; el apoyo a la pequeña y mediana empresa con miras hacia las exportaciones y la promoción internacional de la Ciudad.

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. El resultado fue la construcción del Plan Estratégico de Antioquia en colaboración con el sector público y privado. Uno de los objetivos del plan que más interesa a esta investigación es el de integrar el desarrollo de Medellín, el área metropolitana y el resto del departamento, así como la conexión con el resto del país.

Dentro de las estrategias institucionales de planificación, surge la relación entre Universidad y Empresa para generar desarrollo e integración territorial en Antioquia: lo cual constituye un gran elemento integrador y estratégico. Esta relación se debe 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. En Colombia, el Comité funciona como estructura de interrelación.

La primera experiencia del Comité surge en Antioquia en el año 2003, conformado por los presidentes de grandes empresas, rectores de las Instituciones de Educación Superior tanto públicas como privadas, representantes de los gremios y del gobierno local y regional.

El objetivo es 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.

Posteriormente, en el mes de junio de 2007, se creó la Corporación Tecnova Universidad Empresa Estado, como un brazo operativo del Comité Universidad Empresa Estado (CUEE), dado que posee personería jurídica. Esta categoría le permite concretar y tomar acciones para la realización de proyectos de investigación y desarrollo en la región.

El objetivo Tecnova es conectar retos, oportunidades y soluciones de manera efectiva, articulando a los grupos de investigación y desarrollo (I+D) de las universidades

con el sector productivo del departamento y el país. Así mismo, Tecnova pretende fortalecer los vínculos entre la Universidad, la Empresa y el Estado para contribuir a la generación de capacidades de los actores involucrados generando competitividad y mejoras en las condiciones de vida en el país. Este escenario se enmarca en las acciones instituciones para lograr la visión del departamento en convertir a Antioquia en el año 2020 en la mejor esquina de América.

Esta gobernanza permite generar procesos de transformación social, productiva e institucional del territorio, se genera por medio de la participación de las instituciones del Estado y las comunidades organizadas y capacitadas tienen la responsabilidad de ser actores y gestores del desarrollo de sus territorios.

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, este departamento se convierte en un líder en el desarrollo industrial del país. Estos procesos han promovido la integración y organización territorial.

En definitiva, estas herramientas de planeación constituyen una Política de Estado dentro del departamento de Antioquia. Esta visión ha permitido construir un departamento líder en el desarrollo integral mitigando los factores geográficos, creando instituciones normativas de ordenamiento territorial y apostando al desarrollando la infraestructura física de transporte, por consiguiente generando procesos de integración y ordenamiento territorial.

Ante los instrumentos institucionales de integración y organización territorial, la infraestructura física de transporte en los procesos de integración cobra cada vez mayor valor en dos vías. Una de las primeras razones es que la construcción de redes viales permite integrar los diferentes puntos poblacionales teniendo en cuenta los centros de producción.

La segunda razón es que los costos de transporte de mercancías disminuyen con una infraestructura física de transporte entre un punto de producción y distribución. En esta medida el desarrollo de la infraestructura física permite generar proceso de integración territorial, conectado las partes entre sí.

Los planes 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 representan la arquitectura institucional para el desarrollo territorial de este departamento.

Cabe resaltar que el proceso histórico de unificación territorial y el desarrollo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá son elementos que han permitido generar las condiciones para el diseño institucional en Antioquia.

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 XXI son instrumentos que se han convertido en instituciones de integración y ordenamiento territorial. La construcción de estas reglas ha permitido orientar las acciones de los diferentes actores en pro de la integración territorial.

Este diseño institucional trazó la hoja de ruta para elaborar conjuntamente políticas, planes y proyecto derivado de las estrategias de integración y desarrollo de Antioquia. Estas estrategias contemplan mitigar los factores geográficos a través del desarrollo de la infraestructura física de transporte y potencializar los elementos de la geografía económica como la ubicación geopolítica de Antioquia.

La internacionalización y puesta en marcha de programas de crecimiento y expansión económica ha estado acompañada de una infraestructura física integrada e interconectada.

Precisamente, la infraestructura física de transporte como forma de integración territorial será abordada en el siguiente y último capítulo de la investigación.

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

Luego de 200 años de vida independentista, Colombia ha tenido dificultades al integrar las diferentes regiones y zonas más apartadas del país. Las razones obedecen a la compleja geografía del territorio nacional, el proceso histórico de unificación derivado de la debilidad institucional y la baja conectividad terrestre en materia de infraestructura física.

La variable geográfica e institucional fue analizada en los anteriores capítulos donde se describe cómo el departamento de Antioquia ha sabido sortear estas problemáticas y desventajas para la región. Este proceso se realizó a través de un conjunto de herramientas institucionales de planificación a largo plazo que tiene en cuenta estas dos variables dentro de los procesos de integración.

En este sentido, 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 alrededor de los Clusters.

La integración territorial de Antioquia se debe a un proceso continuado bajo los diferentes instrumentos institucionales de desarrollo y organización territorial como la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad firmado en el año 2007, el Plan Estratégico de Antioquia – PLANEA y la Visión Antioquia Siglo XXI, como se describe en el capítulo anterior.

A parte de la visión emprendedora y motor de desarrollo económico y social de los habitantes del departamento de Antioquia “se suma el gran sentido de pertenencia y colectividad de sus gentes, resultado en gran medida de la necesidad de actuar de manera conjunta para hacerle frente a los retos que la naturaleza le impuso” (Londoño 2000: 23).

La identidad y determinación de la sociedad antioqueña ha permitido generar procesos mancomunados en beneficio colectivo, como el desarrollo de la infraestructura física de transporte.

Este último aspecto constituye el análisis en el presente capítulo sobre el proceso de integración y organización territorial en Antioquia.

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”, el programa de carreteras denominado 4G,

(Cuarta Generación) y la promoción de la productividad y competitividad en la región. Estos tres elementos forman parte del modelo transversal de integración y organización territorial, permitiendo generar bajos costos de transporte a través del desarrollo de la infraestructura física en Antioquia.

El Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada” contempla un enfoque territorial, el cual pretende “la trascendencia de la participación de la sociedad civil en la gestión pública departamental y municipal, como elemento indispensable e ineludible para incrementar la gobernanza participativa”. En este sentido los procesos de integración territorial están planificados desde la lógica de la participación entre Estado-Sociedad. Cabe resaltar que la educación se considera el eje transversal de la implementación del plan de desarrollo en Antioquia.

El programa de construcción vial de Cuarta Generación (4G) permitirá una mayor conectividad territorial y mejor distribución de mercancías entre Antioquia y el resto del país. Según el Plan Maestro de Logística en Medellín y su región de influencia (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 es la cuarta ola de construcción de carreteras en Colombia y presenta un importante esfuerzo entre actores públicos y privados. Uno de los objetivos del programa es modernizar la infraestructura física del país, de cara a los desafíos domésticos e internacionales como los TLC, alianzas o acuerdos comerciales entre los países.

La construcción de una infraestructura física óptima y la planificación institucional se enfoca en la construcción de un escenario próximo que aumente la productividad, competitividad e integración de Antioquia.

Adicionalmente, la reducción del tiempo de desplazamiento de mercancías y generación de bajos costos de transporte permiten aumentar la productividad y competitividad de Antioquia.

La integración de los mercados antioqueños, como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y los Clusters, ha sido determinante a la hora de construir modelos o planes de desarrollo que impulsen la integración territorial.

Esta planeación se realiza de forma integral con el fin de articular mancomunadamente los procesos de integración y organización territorial en la región. Al mismo tiempo, Antioquia se convierte en un atractivo para la presencia de industrias nacionales e internacionales, aumentando la capacidad productiva de esta zona del país.

Bajo el análisis de estos tres elementos: la educación como motor de cambio, el desarrollo de la infraestructura física y la promoción de la productividad y competitividad de los mercados en Antioquia, esta investigación se concentra en la tercera y última variable que es la infraestructura física de transporte como forma de integración territorial en el departamento de Antioquia.

5.1. Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, como modelo transversal de integración territorial

Antes de analizar el Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, como modelo integrador, se presentan dos hallazgos sobre la integración de Antioquia en relación a las variables de la presente investigación.

En primer lugar, la geografía del departamento de Antioquia (montañas, ríos, planicie, selva), no se considera un obstáculo para la integración territorial.

Este aspecto se relaciona con la variable de la infraestructura física. Es decir, que el desarrollo de la infraestructura física de transporte ha mitigado el difícil acceso a las poblaciones y territorios al interior del departamento. Adicionalmente, el concepto de sostenibilidad acompaña cada proceso con el fin de mantener constante un desarrollo pensando en las generaciones futuras.

La geografía ha sido un elemento considerado en la planeación de las políticas, planes y proyectos que han llevado a construir un modelo de integración y organización territorial en Antioquia.

En este sentido, las teorías de Krugman (1992) y Rostow (1960) son pertinentes al considerar la localización de la producción y el crecimiento generado por la especialización de las actividades primarias, el comercio interregional y las mejoras en las infraestructuras de transportes.

El centro industrial del departamento de Antioquia, conformado por El Valle de Aburrá es la subregión con mayor desarrollo de las nueve subregiones. Esta zona representa el corazón del impulso económico, político y social de la sociedad antioqueña. Por lo tanto, la salida y comercialización de sus productos hace parte fundamental de expandir las conexiones terrestres o marítimas con otras regiones, tanto nacionales como internacionales.

La posición privilegiada de Colombia y en este caso Antioquia, permite convertirse en un jugador estratégico. Desde la visión de Brezezinski (1998), Antioquia tiene la capacidad y voluntad para ejercer poder o influencia más allá de sus fronteras. Por ello la importancia de este modelo de desarrollo antioqueño que promueve la articulación vial y la salida al Mar Caribe con la construcción del proyecto portuario en las Subregión de Urabá.

En segundo lugar, la variable institucional bajo el enfoque del neo-institucionalismo fue analizada en relación con el Plan Estratégico de Antioquia, la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007) y la Visión Antioquia Siglo XXI.

Estos instrumentos han permitido moldear el comportamiento de la sociedad ya que tienen en cuenta los procesos históricos de aprendizaje.

En otras palabras, estos instrumentos de planificación e implementación crean instituciones con nuevas reglas de juego que permiten corregir conductas a favor del bien común. En este sentido, la integración y organización territorial son fundamentales para el desarrollo social, económico y político de Antioquia.

Ahora bien, el Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada” contempla el desarrollo de la infraestructura física como eje integrador. Sin embargo, la educación es el principal motor de transformación y cambio en la sociedad antioqueña, donde la concepción de principios, problemas y soluciones se convierten en una visión política conjunta. La educación como eje de transformación se sintetiza en el siguiente mapa conceptual con el fin de ser un modelo transversal de integración y organización territorial:

Ilustración 6. Política del Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”



Fuente: Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015: 4) “Antioquia la más Educada”.

Autor: Sergio Fajardo, Gobernador de 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. En este sentido, el enfoque del modelo de desarrollo parte desde lo público, donde los servidores del gobierno tienen un sistema de capacitación y formación para el mejoramiento de los procesos de efectividad laboral.

El proceso de participación ciudadana tiene una fuerte influencia y construcción de este plan de desarrollo, así como en las políticas públicas en Antioquia. Esta participación contempla a la ciudadanía como veedora de la implementación de programas y proyectos. De igual forma, la sociedad hace parte de la decisión que adopta el gobierno para lograr un adecuado desarrollo social, económico y político de la región.

Esta relación Estado-Sociedad es el “conjunto de actividades y acciones mediante las cuales los ciudadanos toman parte de los asuntos públicos” (Espinosa, 2009: 82). Dentro de la arena pública, la participación ciudadana se entiende según Espinosa (2009: 90) “como

un proceso constitutivo en la toma de decisiones colectivas supuestas en la organización, diseño y fortaleza de las instituciones democráticas”.

En este escenario, la inclusión de los ciudadanos en los temas políticos permite construir márgenes, modificar conductas o incluso crear reglas de acción que garanticen una mayor gobernabilidad y legitimidad. Esta concepción fue implementada por Antioquia con el fin de mejorar la percepción y devolver al ciudadano la responsabilidad coactiva. También retornarle a la sociedad la confianza hacia las instituciones para generar procesos mancomunados que guíen el desarrollo del departamento. Esta estrategia configura nuevos espacios institucionales y nuevas formas de gobernar, acercando la relación entre el Estado y la ciudadanía.

El Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada” busca generar una conciencia sobre lo legal, con el fin de enfrentar en el terreno sociocultural y simbólico, las consecuencias desfavorables de esta cultura de la ilegalidad. Esto se debe a que la cultura de la ilegalidad ha sido un fenómeno relacionado con los modelos mentales compartidos en Colombia.

En el caso de Antioquia la cultura de la ilegalidad ha golpeado a la sociedad, debido a las relaciones entre el narcotráfico y la política. Este vínculo ha dado espacio a la corrupción, el clientelismo, organizaciones criminales y a una profunda desconfianza en las instituciones del Estado así como en lo público.

Como respuesta a estas dificultades o problemáticas, el Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) considera el mejoramiento significativo de la calidad educativa desde la primera infancia, la educación básica y media en las subregiones. Este modelo educativo, como eje transversal e integrado al desarrollo y al fortalecimiento institucional, pretende generar y garantizar oportunidades de educación superior. Adicionalmente este modelo busca la permanencia de la sociedad en el sistema educativo incluyendo la formación para el trabajo.

Este aspecto devuelve a las instituciones la credibilidad y transparencia por medio del desarrollo social, económico y político de la comunidad. Lo cual no es menor, entendiendo que Antioquia ha tenido grandes dificultades a lo largo de su historia en materia de violencia, narcotráfico e inequidad social.

Adicionalmente, el modelo educativo plantea acciones donde la participación ciudadana y el control social ejercen protagonismo. Con esta intervención se procura garantizar la transparencia en la gestión de lo público a través del monitoreo constante de

los procesos de contratación, licitación y ejecución que realicen la Gobernación de Antioquia y los diferentes actores estatales.

El Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) incorpora el componente de infraestructura física sostenible con una visión a largo plazo de los diferentes actores. Este componente tiene como fin alcanzar objetivos comunes y estratégicos que orienten las acciones del gobierno y la sociedad. Sensibilizar y generar nuevos comportamientos a la luz de resultados que primen el bien común es otro objetivo de la infraestructura física sostenible. En cuanto al bien común, la cultura de la ilegalidad y la corrupción se transforma a través de la transparencia de lo público y del mejoramiento del entorno que se traduce en intervención del espacio físico.

El componente de infraestructura física sostenible se basa 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.

El primer programa contempla la implementación de un conjunto de herramientas donde se pretende planear el desarrollo de la infraestructura y movilidad de Antioquia a largo plazo. Fortalecer la capacidad de planeación, innovación, investigación y decisión son aspectos que considera este programa como fundamentales.

El segundo programa busca conservar, mejorar y aumentar la red vial departamental, buscando la conectividad subregional y nacional para el desarrollo sostenible de Antioquia. De esta forma la conexión de Antioquia con otros departamentos permite fortalecer las relaciones inter-departamentales, así como la cooperación y el crecimiento de la economía antioqueña.

El tercer y último programa pretende impulsar el desarrollo de la infraestructura de los municipios a través de la participación y cofinanciación de proyectos subregionales, especialmente en el tema de vías terciarias, parques municipales, vías urbanas y puentes menores. En este sentido, el desarrollo de las unidades municipales permite la construcción de un sistema más fuerte donde el jalonamiento económico se realiza entre todos los actores.

A través del componente y los programas de infraestructura física sostenible del Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, el desarrollo de la infraestructura física representa un elemento integrador y de crecimiento económico.

Sin embargo, la construcción y mejoramiento de la infraestructura física ha estado acompañada del proceso de transformación cultural por medio de la educación.

La credibilidad en las instituciones y el trabajo conjunto entre los diferentes actores privados y públicos para lograr mejores condiciones y distribución de ingresos, hace parte de la lógica educativa como motor de cambio desde la arena pública. Este escenario permite incorporar la confianza y cooperación en los diferentes procesos de implementación de políticas, planes y proyectos del gobierno local.

En otras palabras, Antioquia no solo apuesta por la lógica del concreto, sino también, por la lógica de la educación. La educación se constituye como eje transversal en la integración territorial, en la medida que ha devuelto credibilidad y cofinancia a la instituciones de Antioquia.

Esta lógica educativa permite tener un sentido sobre lo público. También encaminar acciones mancomunadas hacia el beneficio colectivo. La integración y organización territorial permiten generar procesos de desarrollo social, político y económico, aumentando las oportunidades para la sociedad antioqueña.

Además del Plan de Desarrollo (2012-2015) y de la educación como motor de desarrollo, el Programa de Carreteras de Cuarta Generación (4G) ha impulsado la infraestructura física en Antioquia. A continuación, se describe como este programa es una herramienta fundamental para la integración territorial en Antioquia.

5.2.El programa de carreteras de Cuarta Generación (4G) en Antioquia

De acuerdo con la Agenda Interna para la Productividad y Competitividad (2007), el Plan Estratégico de Antioquia, la Visión Antioquia Siglo XXI y el Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, es la construcción de una infraestructura física de transporte que integre las diferentes subregiones y está a su vez con el país.

Esta es la necesidad más común y relevante para el afianzamiento de la estrategia de productividad y competitividad en Antioquia. Así mismo contribuir a generar proceso de integración y organización territorial a través de la infraestructura física.

Por lo tanto es fundamental conectar las carreteras locales al interior del departamento con las troncales nacionales con el fin de llegar hacia los puertos del Caribe y del Pacífico.

Según el informe del Ministerio de Transporte (2016), la Red Nacional de Carreteras (RNC)⁴⁰ en Colombia está compuesta por 206.500 kilómetros distribuidos en tres (3) redes. La red primaria está a cargo de la Nación con 19.079 kilómetros; la red secundaria tiene 45.137 kilómetros y está a cargo de los departamentos, finalmente la red terciaria cuenta con 142.284 kilómetros, a cargo de los municipios.

Acorde con el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, Antioquia tiene 1.494 km de vías primarias que hacen parte de la Red Nacional de Carreteras. Dentro de ellas tiene, 4.822,7 km de vías secundarias y 13.779,2 km de vías terciarias. De las vías primarias, sólo alrededor de 84 km son en dobles calzadas; de la red vial secundaria sólo 1.416 km están pavimentados y de estos el 83% se encuentra en regular o mal estado.

Con relación a las responsabilidades locales sobre el mejoramiento y la construcción vial, las vías primarias están a cargo del orden nacional a través del Ministerio de Transporte, la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) y el Instituto Nacional de Vías (INVIAS). El mantenimiento de la red vial secundaria está a cargo de la Gobernación de Antioquia y los municipios llevan la responsabilidad de la red terciaria.

El programa de carreteras de Cuarta Generación (4G) consiste en las concesiones de carreteras en el territorio Colombia. Este programa de infraestructura física tiene como objetivo modernizar la red vial y mejorar la productividad y competitividad del país. El programa de concesión de carreteras se ha desarrollado en cuatro etapas.

La Primera Generación de concesiones va desde 1992 hasta 1997 donde se adjudicaron once (11) proyectos. La Segunda Generación se realizó entre 1999 y 2001 con dos (2) proyectos. La Tercera Generación se estableció entre el año 2001 y 2010 con la adjudicación de 14 proyectos. Finalmente, la Cuarta Generación se ha desarrollado desde el año 2010 a la fecha, donde el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP's) ha sido la principal característica.

Esta última etapa cuenta con más de 30 proyectos viales, lo cual representa la mayor inversión y planificación en materia de infraestructura física en Colombia. El departamento de Antioquia tiene adjudicado doce (12) proyectos carreteros, lo cual representa el 40% del total adjudicado en Colombia.

⁴⁰ El Decreto 1735 de 2001, fija la “Red Nacional de Carreteras a cargo de la Nación Instituto Nacional de Vías y se adopta el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras y se dictan otras disposiciones”. Asimismo dispone “Adoptar el Plan de Expansión de la Red Nacional de Carreteras de acuerdo al Documento CONPES número 3085 del 14 de julio de 2000.

De los 30 proyectos del programa 4G, se han entregadas cinco obras en su totalidad con corte a mayo de 2018, las cuales se encuentran en servicio. Estos corredores viales son:

1. La autopista Conexión Pacífico 2 entregó 54 kilómetros de la vía La Pintada- Primavera en marzo del 2017.
2. La Circunvalar de la Prosperidad inauguró 12 kilómetros de mejora- miento vial hace un año.
3. La vía Neiva-Espinal- Girardot puso en operación 21 kilómetros de carretera en enero de este año.
4. La vía Girardot- Honda- Puerto Salgar entregó 90 kilómetros de calzada, además del nuevo puente de Flandes, durante febrero del 2018.
5. La Autopista Conexión Pacífico entregó 20 km de vía entre La Virginia y el sector de Asia, en Risaralda.

Un aspecto importante del programa 4G, ha sido reducir los costos de transporte y el tiempo en el desplazamiento de mercancías. Otro de los aspectos importantes del programa es el aumento de la inversión extranjera, generar empleo y mejorar la calidad de vida de los colombianos. De acuerdo con el presidente de la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), Clemente del Valle Borráz:

“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”⁴¹. El Programa 4G Tiene un total de 30 proyectos viales con una inversión de más \$45.5 billones de pesos colombianos.

Uno de los obstáculos que presentaba el país para concretar los cierres financieros⁴² era la normativa y debilidad contractual para crear las Asociaciones Público Privadas (APP). En respuesta el Gobierno Nacional estableció la Ley 1508 del 2012, “por la cual se establece

⁴¹ Información tomada del Balance y Retos del Programa 4G en Colombia, en el marco de la Convención Bancaria, donde el presidente de la Financiera de Desarrollo Nacional FDN presentó en la ciudad de Cartagena, un balance de los logros alcanzados en materia de financiación en el Programa 4G y los retos que el país tiene por delante el país (01 de junio de 2017: 1).

⁴² Cabe destacar que los cierres financieros del programa 4G en el año 2017 estuvieron congelados debido al caso Odebrecht. Este escenario freno la inversión y participación de capitales nacionales e internacionales. Sin embargo en el año 2018, se ha venido reactivando los cierres financieros con el apoyo de la banca local, la Financiera de Desarrollo Nacional (FDN), el Instituto de Crédito Oficial de España entre otros actores, que han permitido impulsar y concretar los cierres financieros.

el régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”.

Esta normativa permitió establecer la reglamentación de los contratos donde las entidades estatales encarguen a un inversionista privado el diseño, construcción, servicios asociados y públicos, reparación, mejoramiento, mantenimiento, equipamiento y toda aquella actividad que involucra dicha operación en la infraestructura del país.

Según Dimitri Zaninovich, presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), el programa de las 4G, que “tiene una inversión superior a los \$50 billones, se ha denominado en repetidas ocasiones como uno de los proyectos de asociación público-privadas (APP) más ambiciosos en materia de infraestructura que se ejecutan actualmente en la región”. Adicionalmente, Zaninovich manifestó que “con las 4G les hemos dado la posibilidad a jugadores extranjeros de participar en la financiación de los grandes proyectos de infraestructura que se adelantan en Colombia” (González María, 22 de julio de 2018: 1).

La Ley 1508 del 2012 estableció que sólo se podrán realizar proyectos bajo esquemas de Asociación Público Privada cuyo monto de inversión sea superior a seis mil (6.000) salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV). Otra importante reglamentación es que el plazo para la ejecución de los contratos para proyectos de Asociación Público Privada, tendrá un término máximo de treinta (30) años, incluyendo las prórrogas que haya lugar.

Un elemento jurídico que tiene en cuenta la construcción de proyectos de infraestructura física, medidas legislativas y administrativas en Colombia, es la consulta previa. Este derecho fundamental de los indígenas y los diferentes grupos étnicos, busca proteger su integridad cultural, social, económica y territorial, con el fin de garantizar el derecho a la participación.

La Sentencia SU-039 de 1997 de la Corte Constitucional señala los parámetros para la realización de las consultas previas con los grupos étnicos del país. Se considera que la consulta previa es un derecho de carácter colectivo por medio de un proceso de carácter público, especial y obligatorio para garantizar el debido proceso.

Adicionalmente, el Artículo 7 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes - C169 establecido por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), argumenta: “dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente” (OIT, 1989).

El anterior cuerpo normativa permite establecer la plataforma jurídica y generar un proceso de interdependencia entre actores públicos y privados⁴³ para el desarrollo sostenible de la infraestructura física de transporte en Colombia. En esta medida, la construcción de infraestructura física fortalece el proceso de integración territorial en el departamento de Antioquia por medio de la conexión de las subregiones hasta la salida al Mar Caribe.

Según Bahamón (2012:31-32) Antioquia contempla la construcción del Sistema Nacional de Dobles Calzadas articulando el desarrollo en cuatro ejes: construcción de túneles y viaductos, sistema educativo, transporte masivo y empresas de servicios públicos.

En este sentido, el programa 4G busca que Antioquia agilice la conexión entre Medellín y los principales centros de industrialización del país, así como la salida al mar. No solo la construcción de carreteras sino también, adecuar y mejorar aproximadamente 74,7 kilómetros de túneles en el departamento hace parte de la estrategia de transformar la conectividad de Antioquia.

De acuerdo con Ramírez Ossa, “la ubicación geográfica de este departamento, sumada a las actividades mineras y ferroviarias, lo ha obligado a volverse experto en este tipo de construcciones desde hace más de un siglo.” Este aspecto se constituye como un desbloqueo frente a las barreras que presenta la geografía antioqueña en los procesos de integración territorial.

Adicionalmente, Ramírez Ossa manifiesta que Colombia es el primer constructor de túneles actualmente, entre los que se encuentran diseñados y entre los que se están trabajando suman cerca de 45 túneles. Antioquia tiene la mayoría con 32 túneles que representa una generación de más de 28.000 empleos en los años siguientes y un desarrollo significativo de la infraestructura física de transporte⁴⁴.

Según el Ministro de Transporte Jorge Eduardo Rojas Giraldo, en el programa 4G que adelanta el Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) se han construido cerca de 160 túneles de diferentes características⁴⁵.

Según el reporte de Mercado D. (2017), actualmente en Antioquia se construyen tres (3) de los cinco (5) túneles más grandes del país: el túnel del Toyo, el túnel de Oriente y el

⁴³ Cabe resaltar que las relaciones públicas y privadas o Asociaciones Público Privadas (APP), han sido posible solo con la implantación del programa de Cuarta Generación (4G) para la construcción y concesión de infraestructura física en Colombia.

⁴⁴ Información tomada de: Mercado, D. (29 de octubre 2017). Antioquia vence la montaña y se conecta con el país.

⁴⁵ Información extraída de la página web de la Asociación Colombiana de Túneles y Obras Subterráneas - ACTOS. Recuperado de <http://www.actoscolombia.org.co/2017/03/02/colombia-tendra-manual-para-la-construccion-de-tuneles-y-subterraneos/>

segundo túnel de Occidente. El primero es el túnel del Toyo, un trayecto entre Medellín y Urabá que se construirá en el occidente antioqueño.

Esta infraestructura pretende garantizar la conectividad entre Medellín (El Valle de Aburrá) y el centro del país con el Mar Caribe en la subregión del Urabá en Antioquia. Será el más largo del país y reducirá la distancia de 8 a 4 horas, en promedio.

Este túnel medirá 9,84 kilómetros de longitud, convirtiéndolo en el túnel más largo de Latinoamérica y comprende dos tramos con una extensión total de 37,6 kilómetros de vías (El Espectador, 31 enero de 2018).

El segundo túnel en orden de longitud es el de Oriente, el cual consta de dos conductos paralelos que se conectarán con otro túnel más, el de Baltimore (786 metros) para dejar a Medellín y el aeropuerto de Rio Negro José María Córdova a tan solo 20 minutos, generando un ahorro de casi media hora con respecto al trayecto actual.

Finalmente, el tercer túnel es el segundo túnel de Occidente, es decir, este túnel será paralelo al existente Fernando Gómez Martínez y se conectará en un trayecto final con el del Toyo, siendo otro eslabón para conectar a Medellín con Urabá. Esta construcción está a cargo del concesionario Devimar quien estima que este túnel tendrá una velocidad de diseño de 80 kilómetros por hora, diferente a la del túnel actual, de 60 kilómetros por hora.

Para Mercado D. (2017), “aunque esos tres son los más importantes, no son los únicos. En el noreste se construirán dos túneles en el alto de la Quiebra con una longitud de 4,1 kilómetros cada uno. También en el noreste, en la variante de Puerto Berrío, se desarrollará un nuevo puente sobre el río Magdalena que, conforme a los diseños de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), se constituirá en una mega obra de infraestructura con una extensión de 1.480 metros”.

La interconexión entre Medellín y la subregión del Urabá representa un desarrollo económico y estratégico para Antioquia y el país. Es importante destacar que este escenario obedece a una Alianza Medellín – Antioquia que se denomina AMA y, tiene como propósito establecer caminos comunes hacia grandes proyectos logrando objetivos.

Esta alianza tiene en cuenta los intereses de los ciudadanos, grupos territoriales, religiosos, poblacionales y sociales, con el fin de construir conjuntamente procesos a largo plazo.

A continuación se describen los proyectos de mayor impacto para Antioquia conforme a la reducción del desplazamiento y los costos de transporte. La productividad y competitividad antioqueña representa los beneficios para el desarrollo de la integración territorial por medio de la infraestructura física.

5.3. Escenario próximo para aumentar la productividad, competitividad e integración en Antioquia

La relevancia y pertinencia de escoger este caso de estudio reposa en que el departamento de Antioquia es un motor de desarrollo en materia económica, social y política para Colombia. La minería, producción cafetera, comercio e industrialización son los pilares del desarrollo regional y nacional. Para lograr este desarrollo y articulación territorial ha sido necesario la construcción de una infraestructura física de transporte que permita conectar las diferentes zonas del departamento y convertir las partes en un todo. Este es el principio integrador de Antioquia.

En este sentido, contar con una infraestructura física permite minimizar los costos de transporte y reducir el tiempo entre dos puntos, lo cual se traduce en obtener el mismo producto a menor precio y tiempo. En este aspecto, los costos de transporte (τ) debe ser relativamente bajo a la Unidad, que se represente con la letra K, es decir K es mayor que la unidad para valores pequeños de τ . También el peso que representa los bienes industriales en el gasto (π) es considerado para mantener una economía de escala de equilibrio.

Estos parámetros son considerados en el modelo centro periferia según el postulado de Krugman (1992: 120). Igualmente se considera que las economías regionales con ingresos constantes deben disminuir los costos del transporte, a través de una adecuada infraestructura física para el intercambio comercial.

El anterior modelo de Krugman se relaciona en esta investigación con la productividad y competitividad que genera la infraestructura física en función del desplazamiento y la reducción de costos de transporte en Antioquia.

Según Gilberto Quintero, la competitividad de este departamento generará un cambio sustancial para el centro del país y para el departamento ya que estará más cerca del Mar Caribe a través de la Subregión del Urabá.

En este sentido, el ahorro entre los centros de producción del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la salida al Caribe será de 300 kilómetros menos que los que hay actualmente hacia el Caribe, donde se pretende construir nuevos puertos⁴⁶.

Bajo este escenario, la Subregión del Urabá se convierte en un eje de integración. El Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada” establece el

⁴⁶ Gilberto Quintero, secretario de Infraestructura de Antioquia. Información tomada de: Mercado, D. (29 de octubre 2017).

Proyecto Integral Regional para el Desarrollo de Urabá como una línea de acción para el desarrollo de un escenario con mayores ventajas económicas para Antioquia y el país.

Los cuatro (4) componentes que se desprenden de este proyecto son: 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.

El proyecto y los componentes Integrales Regionales para el Desarrollo de Urabá tienen como objetivo aprovechar las potencialidades y localización geoestratégica en el Caribe, para transformar sustancialmente las condiciones de vida de la población, generando desarrollo e integración territorial en Antioquia y en el noroccidente del país.

La subregión del Urabá es la más extensa del departamento de Antioquia, cuenta con 11.664 km cuadrados dotados de gran riqueza natural y con salida al Mar Caribe. La importancia reside en que su ubicación geográfica abre las puertas de dos océanos con la construcción de un puerto en esta zona que posibilita una interconexión mundial. Además, conecta los ejes viales longitudinales y transversales en el occidente del país, fortaleciendo la integración económica y territorial en Antioquia.

Cabe resaltar que la estructura exportadora de Antioquia permite observar que “la subregión de Urabá es la que más genera carga hacia mercados internacionales, fundamentalmente banano, que representa el 64 % de las 2,1 millones de toneladas exportadas por el departamento” (Plan Maestro de Logística en Medellín (2017: 41).

Con relación a la infraestructura portuaria del país, según el reporte de la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, “entre el 2010 y el 2015, las inversiones en marcaron un hito histórico: 2.200 millones de dólares, más de 7,2 billones de pesos” (El Tiempo, 24 de enero 2016).

Las construcciones de los nuevos puertos se encuentran ubicados, dos en el Caribe y uno en el Pacífico. El primer proyecto portuario será en el golfo de Morrosquillo, frente a San Antero en el departamento de Córdoba; el segundo en Puerto Bahía, más conocido como Puerto Antioquia, en el golfo de Urabá, en el municipio de Turbo (Antioquia), y el tercero, en Puerto Solo, en la bahía de Buenaventura (Valle del Cauca).

De los tres proyectos, Puerto Antioquia, ubicado en la Subregión del Urabá, se convierte en un importante elemento integrador como un potencial escenario de desarrollo antioqueño. Sin embargo, este puerto se encuentra en proyecto y en espera de la licencia ambiental respectiva por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Este nuevo puerto será de grandes dimensiones debido a la construcción de un viaducto de 4,2 kilómetros que conectará el muelle en el mar con el puerto en tierra en Nueva Colonia (municipio de Turbo). Con la construcción de este puerto se convertiría en el más cercano de los principales centros de producción y consumo del país sobre el Atlántico como lo demuestra la siguiente tabla.

Ilustración 7. Distancia entre Puerto Antioquia (Turbo) y los centros de producción y consumo en Colombia

Centro de Producción	DISTANCIAS (km)				
	*Turbo (Nueva colonia)	Cartagena	B/quilla	Sta Marta	B/ventura
Bogotá	739*	1.101	1095	970	593
Medellín	340*	643	708	858	465
Cali	779*	1012	1130	1218	214
Bucaramanga	Equidistante	Equidistante	581	546	863
Manizales	534*	837	863	962	302
Pereira	555*	858	884	983	281
Armenia	607*	910	1082	1051	225
Cúcuta	Equidistante	Equidistante	676	673	1056

Fuente: La cercanía, una ventaja competitiva. Información tomada de la página oficial de Puerto Antioquia, <http://www.puertoantioquia.com.co/portal/es/>

En este sentido, la ubicación estratégica de Antioquia sumada la construcción de las Autopistas para la Prosperidad del programa 4G, como la salida al Mar I y II, y el Túnel del Toyo,⁴⁷ permitirá optimizar las actividades de comercio exterior. Estos tres (3) proyectos funcionan bajo el esquema de Alianza Público Privada - APP y tienen un impacto significativo para el desarrollo económico y la integración territorial de la región antioqueña y la conectividad con el resto del país y el mundo.

La Autopista al Mar I, adjudicada a la empresa Devimar bajo en contrato No. 014-2015, con acta de inicio del jueves 15 octubre 2015 y en estado de ejecución, tiene como

⁴⁷ La Autopista del Mar I y II hace parte del programa Autopistas para la Prosperidad del gobierno del actual presidente, Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018). Según la Agencia Nacional de Infraestructura ANI, la Autopista al Mar I tiene un valor de \$2.244.728 millones de pesos colombianos a 2012. La Autopista al Mar II tiene un valor de \$ 2.574.127 millones pesos colombianos a 2012.

objetivo la construcción, mejoramiento, rehabilitación, operación y mantenimiento de la vía entre los municipios de Medellín – Santa fe de Antioquia – Cañasgordas.

Este proyecto tiene una longitud de 176 km aproximadamente. La Devimar está encargada de la construcción del segundo tubo del Túnel de Occidente, el cual solucionará los problemas de tráfico en la entrada a Medellín.

La Autopista al Mar II, adjudicado al Concesionario Autopistas Urabá S.A.S bajo contrato No. 018 de 2015, con acta de inicio del martes 12 enero de 2016 y en estado de ejecución, representa un avance en la infraestructura vial en las subregiones del Occidente y Urabá en Antioquia.

La Autopista Mar II tienen una longitud total estimada de más de 245 kilómetros aproximadamente, este tramo va desde el municipio de Cañasgordas hasta El Tigre en el municipio de Chigorodó y se extiende hasta municipio de Necoclí en el Urabá.

De acuerdo con el Concesionario Autopistas Urabá S.A.S, la Autopista Mar II tiene como objetivo el mejoramiento de la calzada actual en el tramo Cañas gordas-Uramita, la construcción de una nueva vía en calzada sencilla (Variante de Fuemia) y la operación y mantenimiento de la vía actual entre los municipios de Uramita y Dabeiba.

La rehabilitación del tramo Dabeiba-Mutatá, la rehabilitación del tramo Mutatá-El Tigre y el mantenimiento y operación desde El Tigre al municipio de Necoclí.

La anterior infraestructura física se considera parte de la Red Nacional de Carreteras, lo cual representa una importante connotación. Debido a que este programa de autopistas se denomina: vías de primer orden.

Esta clase de vías promueven el desarrollo en términos económicos, sociales, culturales y políticos. Adicionalmente, la conexión que genera entre puertos marítimos, ciudades capitales, aeropuertos, centros industriales y poblaciones⁴⁸ representa un gran impacto en la integración territorial para Antioquia y Colombia.

⁴⁸Determinar la población se considera muy importante, en la medida que el volumen de tránsito y carga sobre una carretera también incide en la construcción de la infraestructura física de transporte. Es por ello la importancia del censo poblacional así como determinar la funcionalidad de la vía, las características geométricas de la vía según los tipos de suelo, la población y el tránsito.

Ilustración 8. Autopista Mar II: Cañas gordas - El Tigre - Necoclí

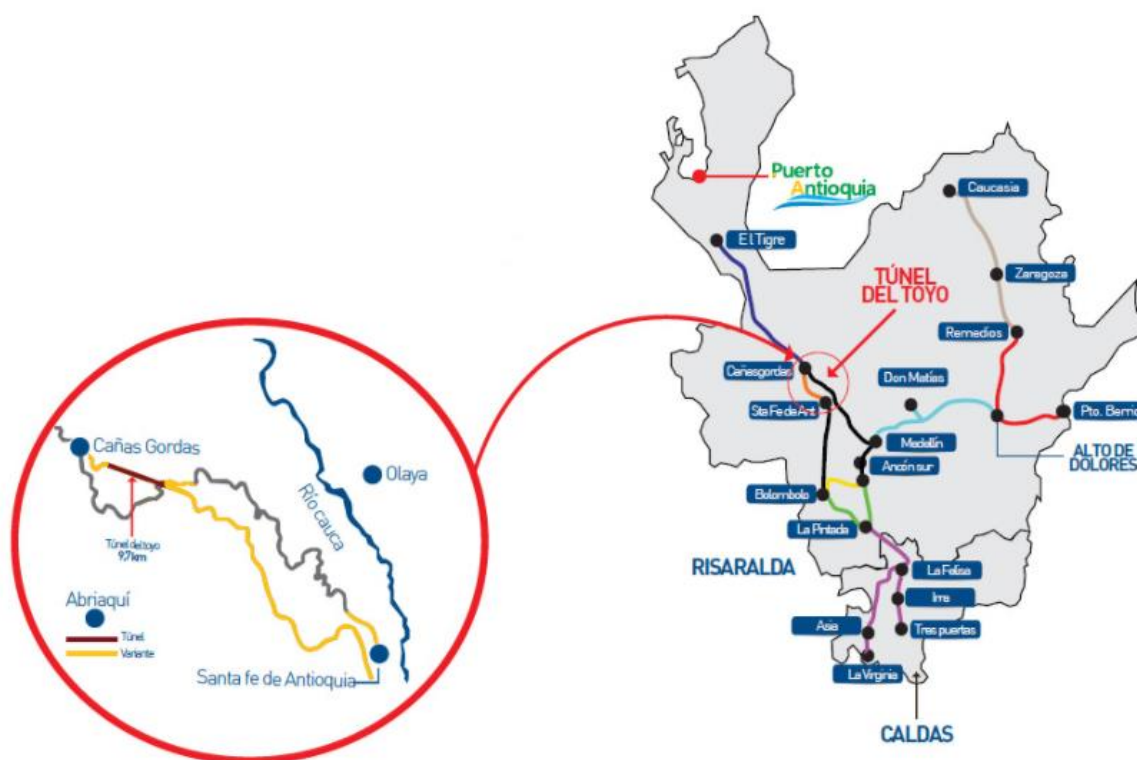


Fuente: Boletín Informativo (2016). Vía al futuro. Informe Concesión Autopistas Urabá.

Página oficial de Autopistas Urabá A.S. <http://autopistasuraba.com/>

El Túnel del Toyo cobra relevancia al disminuir la distancia entre el centro del país, pasando por el Valle de Aburrá hasta finalizar en el mar de Antioquia, interconectándose con la Autopista al Mar I y II. El proyecto del Toyo se realizará en 2 fases y tendrá un costo aproximado de 600 millones de dólares. La primera fase, iniciada a principio del presente año, estará cargo de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín e irá desde Cañasgordas hasta el municipio de Giraldo.

Ilustración 9. Puerto Antioquia y el Proyecto Túnel del Toyo en Antioquia



Fuente: Ubicación de las vías que conectan Puerto Antioquia a través del Túnel del Toyo. Página oficial de Puerto Antioquia. <http://www.puertoantioquia.com.co/portal/es/>

El segundo Tramo estará a cargo del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS, se proyecta desde Giraldo a Santa Fe de Antioquia. Esta fase iniciará construcción en el año 2019. El desarrollo del Proyecto Túnel del Toyo así como sus vías de acceso, tiene un plazo estimado de 10 años. Adicionalmente, la construcción de esta infraestructura ha generado más de 180 empleos, y se espera que en su proceso de construcción se eleve a 800 aproximadamente (El Espectador, 31 enero de 2018).

Con el desarrollo del programa 4G y la construcción de los nuevos puertos, el departamento de Antioquia optimizaría el desarrollo y la integración territorial debido a su ubicación geográfica. De igual forma, las condiciones geográficas en Antioquia han sido un factor mitigado para llevar a cabo un proceso mancomunado en favor de la integración y la organización territorial.

Bajo estos tres proyectos (la salida al Mar I y II, y el Túnel del Toyo) de gran impacto para el desarrollo económico, se evidencia un proceso de planificación y estructuración institucional.

Con el desarrollo de infraestructura física de transporte se mitiga los factores geográficos y permite generar un proceso de integración territorial. Adicionalmente, la ubicación geopolítica de Antioquia permite construir bajo estos proyectos un escenario próximo de mayor crecimiento exportador a través del proyecto de Puerto Antioquia.

A través del desarrollo de la infraestructura física de transporte la productividad y competitividad se constituyen en componentes estimulantes para incrementar la producción de Antioquia. De igual forma acelerar los tiempos en el desplazamiento de las mercancías y aumentar el crecimiento industrial antioqueño.

Tenido en cuenta las características y la organización del territorio antioqueño, apuntar hacia maximizar la producción y los ingresos constantes de forma sustentable a largo plazo, Antioquia representa un modelo de integración y organización territorial con base en el desarrollo social, económico y político tanto regional como nacional.

En este sentido, la infraestructura física de transporte se considera un elemento integrador del territorio, así como una forma para generar conectividad y desarrollo económico, político y social. Aunque las condiciones geográficas colombianas no faciliten el desarrollo y la integración, Antioquia a través de sus instituciones ha logrado una mayor inserción y organización territorial que otros departamentos con mejores condiciones geográficas.

El impulso económico que genera Antioquia ha sido un factor determinante para generar un proceso de transformación en la concepción de la integración territorial, donde las partes, en especial el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y la proyección de un escenario económicamente importante en la Subregión del Urabá, son la apuesta por continuar sumando esfuerzo en la unificación territorial de Antioquia. Que este modelo y estudio de caso sea un referente para otros departamentos en Colombia, posibilita construir un país más cercano entre sus poblaciones y territorio en beneficio de una nación.

Finalmente, el Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, el programa de carreteras de Cuarta Generación (4G) y la promoción de la productividad, competitividad han sido elementos transversales para generar un proceso de integración y organización territorial en Antioquia.

En este proceso, la infraestructura física de transporte es el eje articulador que permite generar un proceso de integración y organización territorial. Así mismo, generar un escenario de crecimiento, innovación y expansión económica son el objetivo de la consolidación del territorio antioqueño.

Conclusiones

La geografía colombiana ha representado una problemática para la integración y organización del territorio nacional.

Sin embargo, según las evidencias presentadas en esta investigación, para el departamento de Antioquia, este factor no ha sido un desintegrador del territorio. Esta problemática la ha sabido sortear de manera eficiente a través de la construcción de una infraestructura física de transporte bajo una estructura institucional y educativa que ha generado procesos de integración y organización territorial.

La geografía económica propuesta por Krugman (1992) posee una importante relevancia en materia de políticas públicas. Esto resulta en la medida que se incorpora y relacionan entre si elementos como la localización o concentración geográfica de la producción, los rendimientos crecientes, los costos de transporte, las relaciones de interdependencia, la infraestructura de transporte, centros industriales y mano de obra cualificada. El reto para la política pública de las autoridades locales ha sido la configuración de planes maestros integrales y sostenibles que permita el desarrollo mancomunado de los ámbitos sociales, económicos y ambientales. Es por ello que las instituciones públicas cobran un valor significativo en la orientación de la integración y el desarrollo territorial en Antioquia.

Antioquia ha adoptado planes y programas estratégicos que posibilitaron crear instituciones basadas en nuevas reglas de juego y una transformación social por medio de la educación, acorde con las necesidades del contexto.

La participación social y de los diferentes actores ha sido un elemento determinante en la construcción, implantación y consecución de resultados de planificación. En este sentido, la organización político administrativa de Antioquia (Departamento, subregiones, área metropolitana, municipios, veredas y corregimientos), ha permitido generar una gobernanza multinivel.

Este aspecto se afianza cada vez más con los procesos de interdependencia y desarrollo sostenible tanto del territorio como de la ciudadanía. La construcción de puentes institucionales con la participación intersectorial ha hecho de Antioquia una región líder en

innovación y desarrollo integral. Este estilo de “*good governance*” ha permitido generar distintos canales de comunicación, participación y alianzas estratégicas tanto locales como globales, con el propósito de construir una mejor sociedad.

Antioquia es el departamento del país con la visión más clara en el tema exportador. Ser la primera en importancia a nivel del continente, ya que lo tiene proyectado para el 2020, refleja y demuestra el objetivo mancomunado que une al sector empresarial, académico, político y social de la región antioqueña. Asimismo la creación de PRODES y Medellín Ciudad Cluster, que fueron organizadas para dinamizar y entender así como a unir al microempresario, bajo un referente, ser la principal economía exportadora del país como ya lo son y serla en algunos años en América.

Los procesos de planificación y desarrollo de planes en Antioquia en los últimos ocho años han sido a través de la participación ciudadana, permitió construir y establecer una hoja de ruta entrelazada por los diferentes actores que intervienen en el diseño y ejecución de los planes y políticas. Es decir, en Antioquia hay una visión compartida de modelos mentales en función del desarrollo social, político y económico a largo plazo. Este aspecto involucra el concepto sostenible como eje transversal en los diferentes ámbitos.

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.

Un hallazgo importante reside en la estrategia del Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada” para devolverle la credibilidad a las instituciones públicas. En este sentido, bajo el enfoque del institucionalismo, el cual “considera que las instituciones, públicas en particular, juegan un papel determinante en la comprensión del comportamiento humano tanto individual como colectivo” (Roth *et al.*, 2015: 14), los planes, programas, proyectos y visiones han sido un factor de cambio que orienta el comportamiento humano. Este factor de cambio, a través de las instituciones e instrumentos de planeación se construyó

desde las necesidades cotidianas y pensando en el largo plazo. Es decir que las políticas públicas en Antioquia han tenido una continuidad indistinta de la autoridad local electa democráticamente en los últimos ocho años.

El departamento de Antioquia ha experimentado una fuerte demanda de crecimiento económico impulsado por sus industrias. Esta demanda se traduce en la necesidad de crecimiento y expansión, lo cual ha permitido el desarrollo de la integración y organización territorial por medio de la infraestructura física de transporte en Antioquia.

El crecimiento en las relaciones comerciales de Antioquia a nivel regional e internacional ha dado espacio a una interdependencia y cooperación entre las partes. En términos de Malamud (2011: 225) “las condiciones de demanda para la integración provienen de crecientes niveles de interdependencia regional. Cuando los actores transnacionales perciben que sus actividades transfronterizas enfrentan altos costos de transacción, demandan a las autoridades nacionales o supranacionales que los disminuyan a través de la cooperación, la coordinación y, eventualmente, la integración regional”. Por lo tanto, Antioquia como motor de desarrollo permite impulsar y generar procesos de integración territorial a favor de la expansión económica y crecimiento sostenible.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en Colombia – LOOT, La Ley 1454 de 2011, que establece el ABC para los Esquemas Asociativos, la Ley 1551 de 2012 que constituye el Régimen Municipal, la Ley 1625 de 2013 que expide la normativa para las Áreas Metropolitanas y la Ley 1617 del 2013 sobre el Régimen de los Distritos Especiales, así como los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia LOTA entre otras normas, se constituyen como la plataforma jurídica e institucional que ha permitido fortalecer los procesos de integración y organización territorial en Antioquia. Esta estructura jurídica ha sido un proceso para la implementación y consolidación del territorio antioqueño.

Adicionalmente, 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. Este régimen jurídico dicta normas orgánicas de presupuesto, financiación y plazos en materia de infraestructura física, instaurando reglas de juego para los actores. Este esquema es de gran importancia normativa para el período de análisis de la presente investigación (2011-2015). Estos instrumentos

institucionales han permitido organizar y disponer de nuevas herramientas para la integración y organización territorial.

Otro hallazgo significativo es el programa de concesiones viales de Cuarta Generación (4G), el cual se convierte en eje fundamental para generar proceso de integración territorial. Antioquia y sus características sociales, económicas y políticas, han permitido potencializar el desarrollo de la región. La infraestructura física ha estado en auge por los procesos de industrialización y desarrollo económico del departamento. En este sentido, la revolución en materia de infraestructura física ha sido la mayor inversión financiera en la historia de Colombia y en caso particular, de Antioquia. Este escenario posiciona a Antioquia como referente para el país.

Sin embargo, el Sur-Oriente del país 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 colombiano⁴⁹ y son las regiones con menor densidad poblacional del país. El siguiente mapa de las carreteras de Colombia representa una realidad y preocupación sobre la integración del territorio a través de la infraestructura física de transporte del país.

Para Gouëset (1999) en los espacios poco poblados, como los departamentos fronterizos se presenta la marginalidad social, economía y política. Para el autor esta dimensión es el resultado de tres elementos: extrema debilidad del Estado, la diversa relación de las sociedades con el territorio y el relativo desinterés de la sociedad colombiana “central” hacia los espacios marginales.

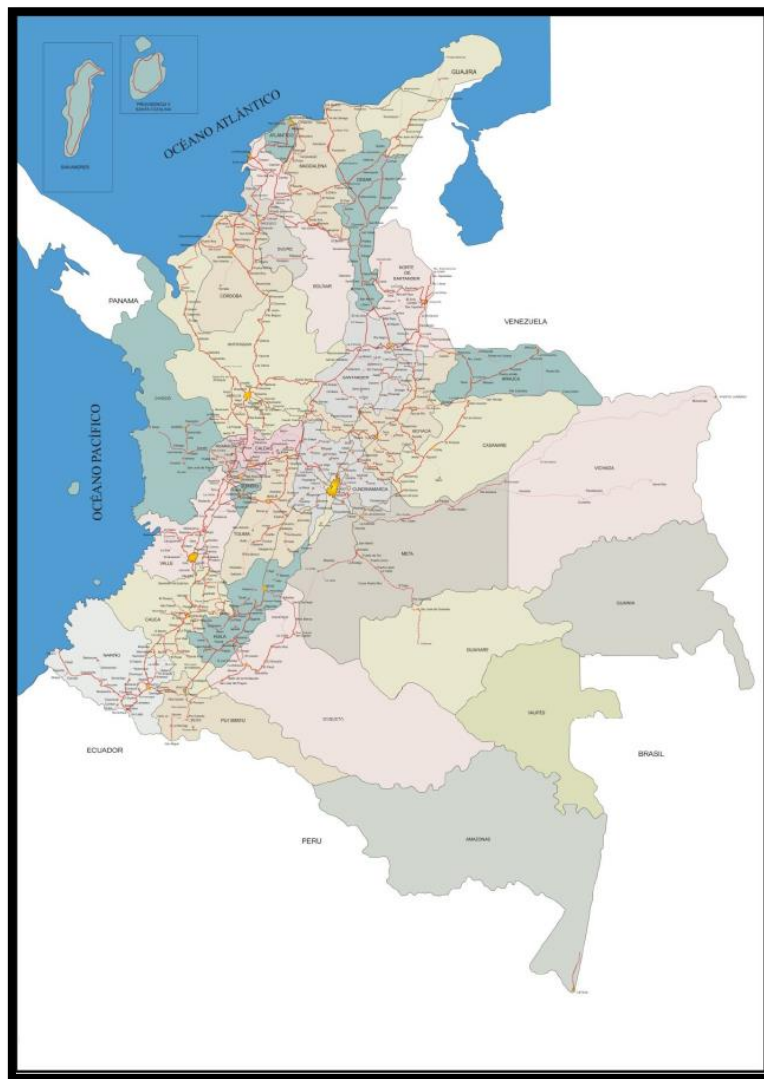
Gouëset (1999) argumenta que, a diferencia de otros países de América Latina, Argentina, Brasil, Chile y Ecuador, consideran los frentes de colonización y los espacios vacíos como un espacio para forjar un porvenir nacional. Estos países se preocuparon también por la integridad y la integración del espacio nacional, así como por los temas geopolíticos. Cabe

⁴⁹ Análisis basado en la extensión por kilómetro cuadrado de cada departamento, donde se realiza la suma total de estos 9 departamentos. Información obtenida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE.

resaltar que en los países de América Latina que han tenido gobiernos militares, la atención sobre las fronteras cobra mayor relevancia en las dinámicas de poder.

En Colombia los frentes de colonización y los espacios vacíos son de déficit: poblacional, estatal, de inversión, de orden y de integración económica. Adicionalmente los militares colombianos, que llegaron al poder, menospreciaron las periferias territoriales, dando espacio al refugio de grupos insurgentes y el narcotráfico.

Ilustración 10. Mapa de la Red Nacional de Carreteras en Colombia



Fuente: Instituto Nacional de Vías – INVIAS.

Plan de Desarrollo de Antioquia (2012-2015: 222) “Antioquia la más Educada”.

A diferencia de otros países de América latina, el ejército colombiano poco accedió al poder en el siglo XX y poco adelantó una política de integración territorial, ya que hasta la Constitución de 1991 le correspondía al ejército nacional. Este escenario conlleva a la dificultad que ha tenido la construcción territorial en Colombia.

Sin embargo, este análisis suscita nuevas indagaciones sobre la integración en la región del Sur-Oriente colombiano. Con ello interrogantes como: ¿Por qué el centro de Colombia es el más desarrollado, cuando su posición geográfica conecta entre centro y sur América?

¿Cuáles han sido las políticas de los gobiernos colombianos para hacer frente a la desintegración territorial? ¿Cuál ha sido el papel de las instituciones en las regiones más apartadas de Colombia?

En este contexto, es importante destacar que el desarrollo de la infraestructura física, acompañada de una inversión y economías locales sostenibles articuladas al ámbito nacional e internacional, permite configurar los ámbitos económicos, sociales y políticos. Este escenario permite la generación de procesos de integración territorial como lo representa Antioquia en el presente caso de estudio de esta investigación.

Aportes de la investigación a la integración y organización territorial desde el enfoque de la Administración Pública

Sobre los aportes del presente trabajo, son varios las contribuciones para entender la dinámica de un buen proceso de integración territorial.

Esta investigación reconoce el factor geográfico, en compañía de un progreso de la infraestructura física de transporte y de buenas normas, como pilares fundamentales para los procesos de integración, organización y desarrollo territorial. Este reconocimiento es una ventaja que influye y facilita a los departamentos colombianos a generar procesos de consolidación y fortalecimiento territorial.

Debido a la Ley 1454 de 2011 (LOOT), Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la cual transmuta en una verdadera política pública en el que se definen pautas, normas e incisos claros en todo lo que tiene que ver con el desarrollo territorial, así como la organización administrativa. Adicionalmente, bajo los parámetros de esta ley 1454, el esquema de Asociaciones Público Privadas (APP), y el análisis que se realizó sobre la formulación e implementación mancomunada del Plan de Desarrollo (2012-2015) “Antioquia la más Educada”, donde la educación y la infraestructura física son motores de cambio, permite avanzar en los procesos de integración y organización territorial.

La infraestructura física de transporte es un elemento esencial que debe incorporar en primera instancia las políticas públicas sobre integración territorial.

Esta se considera 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, permite generar una dinámica articulada en los procesos de integración territorial. En este contexto, es importante destacar que las vías secundarias y terciarias deben estar articuladas con la red nacional o primaria. De igual forma, la sincronización y conexión entre las regiones permitirá generar una plataforma para la integración territorial y la promoción de la productividad y competitividad.

El desarrollo de la infraestructura física está acompañado de nuevos desafíos para las ciudades. Es de suma importancia la construcción de planes integrales que articulen el programa 4G con las vías urbanas. La articulación y sincronización del transporte intermodal entre los centros de producción y distribución debe ser una prioridad en la agenda actual de los gobiernos locales. Estos planes deben tener como fin potencializar la gran apuesta por la integración territorial, la productividad y competitividad de las regiones.

Esta infraestructura física de transporte debe llegar a todo el territorio colombiano con el fin de consolidar y ejercer plena autoridad estatal. Para lograr esta presencia, el diseño institucional es una herramienta que permite modificar pautas de comportamiento y redireccionar un actuar en favor del bien colectivo.

En este sentido, es suma importancia abrir los espacios o canales de participación entre el Gobierno y la Sociedad. Acercar el gobierno y la sociedad a través de las políticas públicas debe ser un objetivo del diseño institucional hacia la construcción de políticas de estado (no de gobierno) que promuevan la integración y el desarrollo de todas las regiones colombianas.

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 (emprendiendo - Mipyme), 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 de 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.

Pese a las condiciones adversas de la geografía colombiana para la conexión física de transporte, se deben hacer esfuerzos con una visión a largo plazo que permita impulsar una infraestructura robusta, que cubra los desafíos actuales y esté a la vanguardia de futuros. En este sentido, conocer la localización de la producción y la transformación de estas zonas en Cluster permite generar un laboratorio para el desarrollo regional, la construcción de economías de escala y la generación de valor. El modelo de Medellín “Ciudad Cluster” y los programas de desarrollo empresarial, deben ser políticas socializadas a las regiones

colombianas, con el fin de promover la integración territorial a través del desarrollo económico.

Entender las particularidades y contextos de cada uno de los territorios nacionales proporciona una autodeterminación, la cual no debe ir en vía opuesta a la mirada nacional. Las problemáticas de las regiones colombianas requieren de soluciones focalizadas que permitan integrarse a una visión de país, sin detrimento patrimonial y cultural. Por lo tanto, se deben generar procesos de integración territorial, sobre todo en la frontera colombiana, lo cual abre las puertas hacia la consolidación soberana de todo el territorio nacional.

La “*good governance*”, la gobernanza multinivel, los planes y políticas integrales de planificación a largo plazo, la plataforma jurídica para la organización territorial y los planes de desarrollo representan instrumentos institucionales de integración. Estos deben estar acompañados de buenas prácticas, una cultura de legalidad y valores como la credibilidad, legitimidad, transparencia y confianza en las instituciones del Estado. Este proceso debe ser un trabajo mancomunado y constante entre los diferentes actores públicos, privados y sociales, que busquen alcanzar objetivos en beneficio de la población en general. Este escenario promueve el fortalecimiento institucional y el gobierno corporativo como formas evolutivas de la administración pública que se deben adaptar al contexto colombiano.

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 las políticas de planificación a largo plazo deben primar el interés general sobre el particular. En esta investigación, 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. Así mismo construir modelos de integración según las condiciones geográficas y económicas según la región, permite generar y promover nuevas formas de desarrollo. La articulación entre los diferentes niveles nacionales y sub-nacionales hace parte de la estructuración y continuidad de las políticas públicas, los proyectos y planes de desarrollo.

Dentro de una nueva era de postconflicto en Colombia, tras el acuerdo de paz firmado entre el Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el año 2016, la integración territorial es una apuesta y necesidad para solucionar la fragmentación territorial ocasionada por el conflicto

durante más de 50 años. Sin embargo, quedan grupos al margen de la ley como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y disidencias que sigue cometiendo actos de violencia. El narcotráfico representa hoy día, uno de los mayores desafíos para el postconflicto. Bajo este escenario, los próximos gobiernos nacionales, regionales y locales deben buscar la consolidación de la paz en cada rincón del territorio colombiano.

Ante esta nueva realidad colombiana, las políticas públicas de integración deben apostar hacia el desarrollo sostenible de los recursos naturales. La integración territorial trae consigo beneficios y desafíos tanto para el estado como para la sociedad. Por consiguiente, el análisis de las variables sobre las condiciones geográficas y económicas como la posición de Colombia en América Latina, fortalecer las instituciones con legitimidad y credibilidad, así como desarrollar una eficiente infraestructura física de transporte, representa elementos esenciales que permiten generar procesos de integración y organización territorial.

Este análisis demostró cómo el Departamento de Antioquia, a pesar de los distintos gobiernos y del fuerte desarrollo de sus industrias, logró cumplir objetivos trazados sobre integración territorial como una organización político administrativa única en Colombia.

Es de suma importancia reconocer la dinámica cooperativa entre los actores públicos, privados, sociales entre otros, que ayudaron a que las políticas públicas de integración salieran adelante y poder convertir al departamento de Antioquia en una gran potencia industrial en el 2020. La cooperación y el restablecimiento de la credibilidad institucional son elementos que permitieron mitigar las dificultades geográficas, culturales e institucionales, en favor de la integración y organización territorial. Esta dinámica debe ser incorporada a la lógica del desarrollo político, económico y social de las regiones.

Finalmente, los procesos de integración territorial deben establecer como prioridad la búsqueda de los intereses colectivos a través de la consolidación territorial. El desarrollo de la infraestructura física de transporte y las políticas públicas que estimulen la productividad y competitividad de los departamentos, otorgará mayor capacidad para generar procesos de integración y organización territorial en Colombia.

Bibliografía

- Abal, J. M. (2014). *Manuel de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Acosta, F., Pachón, E. y Milazzo, M. (1999). *Economía y Política 1*. (1.^a ed.). Bogotá: Norma.
- Ahcar, S., Galofre, O. y González, R. (2013). Procesos de integración regional en América latina: un enfoque político. *Economía del Caribe*, (11), 77-99.
- Aguilar, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio y edición*. (1.^a ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Appadurai, A. (1999). Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional. *Nueva Sociedad*, (163), 109-125.
- Aragón, M. (2007). *Derecho de Sufragio: Principio y Función*. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-9.pdf>
- Arango, M. (2006). *Evolución y crisis del sistema financiero colombiano. Estudios y perspectivas*. Bogotá: ONU-CEPAL.
- Arévalo, J. y Angarita, G. (2012). Descentralización y equilibrio de poder en américa latina. *Economía Institucional*, 14(27), 289-296.
- Badie, B. y Hermet, G. (1993). *Política comparada*. México: Fondo de Cultura Económica FCE.
- Bahamón, A. (2012). *Colombia geografía y destino*. (4.^a ed.). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Bejarano, J. A. (1987). El Despegue Cafetero (1900-1928). En J. A. Ocampo (Ed.), *Historia Económica de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
- Blanco, C. (2012). Los principales obstáculos del proceso andino de integración. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 1(35), 304-325.
- Borsotti, C. (2007). *Temas de metodología de la investigación en ciencias sociales empíricas*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bovaird, T. Löffler, E. & Parrado-Díez, S. (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Publishers.
- Brezekinsky, Z. (1998). *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2008). Por qué comparar políticas públicas. *Documentos Política Comparada*. (3), 1-49.

- Caís, J. (2002). El análisis comparativo en sociología. *Cuadernos Metodológicos. Metodología del análisis comparativo*, (21), 11-38.
- Cairo, H. (2011). La Geopolítica como “ciencia del Estado”: el mundo del general Haushofer. *Geopolítica(s). Estudios sobre espacio y poder*, 3(2), 337-345.
- Cardoso, F. H. (1972). *Estado y Sociedad en América Latina*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Carnota, W. (2005). *Instituciones del derecho público*. Buenos Aires: La Ley.
- Carnota, W. (2007). *Los problemas económicos y la constitución: una relación difícil pero necesaria*. Chía: Universidad de la Sabana.
- Carpizo, J. (2007). Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 40(119), 325-384.
- 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.
- Cordero, N., Galvis K. y Pinto, A. (2015). Fragmentación y debilidad del Estado social de derecho en Colombia. *TEMAS*, 3(9), 151-166.
- Cortés, R. (2003). La crisis argentina de 2001-2002. *Cuadernos de Economía*, 40(121), 762-767.
- Dallanegra, L. (2010). Teoría y metodología de la geopolítica. Hacia una geopolítica de la "construcción de poder". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 52(210), 15-42.
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109.
- Fair, H. (2008). El sistema global neoliberal. *Polis. Revista Latinoamericana*, 7(21), 229-263.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Fassio, A., Pascual, L. y Suárez, F. (2002). *Introducción a la Metodología de la Investigación aplicada al Saber Administrativo*. Buenos Aires: Cooperativas.
- Ferrandis A. y Joan N. (2016). Planeamiento territorial sostenible: un reto para el futuro de nuestras sociedades; criterios aplicados. *Cadernos Metrópole*, 18(37), 743-763.
- George, P. (1984). *Geografía Económica*. Barcelona: Ariel.
- Gómez, A. (2011). El movimiento de la séptima papeleta frente al referendo. Posición jurídica ante la Corte Constitucional de una generación de colombianos y colombinas

- que ayudaron a construir la Constitución Política de 1991. *Papel Político*, 16(2), 365-380.
- González, M. C. (22 de julio de 2018). Dos vías de cuarta generación ya han avanzado más del 70%. *Portafolio*. Recuperado de <http://m.portafolio.co/>
- 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,
- Hegel, G. W. F. (1991). *Elements of the philosophy of right*. Cambridge University Press. United Kingdom.
- Hennig, R., y Körholz, L. (1977). *Introducción a la geopolítica*. Buenos Aires: Pleamar.
- Hernández, R., Fernández-Collado, C. y Baptista, P. (2006). *Metodología de la investigación*. (4.ª ed.). México: McGraw Hill.
- Horta, L. (2005). *Perspectiva de sostenibilidad energética en los países de la Comunidad Andina*. Santiago: CEPAL.
- Isuani, E. A. (1984). Tres enfoques sobre o concepto de Estado. *Revista de Ciencia Política*. 27(1), 1-14. Traducción de Nelson Cardozo. Fundación Getulio Vargas.
- Isuani, E. A. (1991). Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En Isuani, E., Lo Vuolo R. y Tenti, E. *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila.
- Isuani, E. A. (2002). Bienestar, Consumo y capitalismo: hacia una estrategia de consumo básico. *Socialis*, (6), 1-22.
- Isuani, E. A. (2007). Política social en la región: desafíos políticos y de gestión. Reforma y Democracia. *Revista del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD)*, (38), 1-26.
- Isuani, E. A. (2012). Política Social y transferencia monetarias en América Latina. *Análisis Público*, 1(1), 41-74.
- Isuani, E. A. (2015). *Capitalismo vs Democracia: el caso argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Isuani, E. A. y Nieto, D. (2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 22, 1-13.
- Jelin, E. (2005). Exclusión, memorias y luchas políticas. En Mato, D. (Ed.), *Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas* (219-239). Buenos Aires: CLACSO.
- Kalmanovitz, S. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.

- Keohane, R. & Nye, J. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little Brown.
- Krieger, M. J. (2015). *Sociología de las Organizaciones Públicas*. Buenos Aires: ERREPAR.
- Krugman, P. (1992). *Geografía y comercio*. Barcelona: Antonio Bosch.
- Krugman, P. (1999). *Economía internacional teoría y política*. (4.^a ed.). Madrid: McGraw-Hill Interamericana.
- Krugman, P. (2009). *De vuelta a la economía de la Gran Depresión y la Crisis del 2008*. Bogotá: Norma.
- Llairó, 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 Llairó M. y Acebo, E. (Comp.). *Los desafíos de América Latina para el siglo XXI. Integración Desarrollo y Globalización*. Buenos Aires: Claridad.
- Llairó, M. (2012). Los paradigmas de la integración sudamericana: Mercosur-Unasur. En Llairó, M. (comp.) *Los dilemas de América Latina antes de la crisis*. Buenos Aires: Eudeba.
- London, S. y Formichella, M. M. (2006). El concepto de desarrollo de Sen y su vinculación con la Educación. *Economía y Sociedad*, 11(17), 17-32.
- 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.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Madrueño, R. (2013). Desigualdades. *Desarrollo humano, pobreza y desigualdades*, (109-167).
- Malamud, A. (2011). Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. *Norteamérica*, 6(2), 219-249.
- Malamud, C. (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, (219), 97-112.
- Malavé, H. (1982). La crisis petrolera internacional y su incidencia en América Latina. *Comercio Exterior*, 32(8), 864-875.
- Mantzavinos, C., North, D. & Shariq, S. (2004). Learning institutions, and economic performance. *Perspectives on Politics*, 2(1), 75-84.

- Martin, R. & Sunley, P. (1996). Paul Kurgan's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment. *Economic Geography*, 72(3), 259-292.
- Marx, R. y Turdo, A. (2007). *Desarrollismo en Argentina y en Brasil: un modelo y dos efectos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado Moderno. *POST Data*, (11), 103-117.
- McCormick, D. (2005). El futuro de los Clusters y las cadenas productivas. *Semestre económico*, 8(15), 87-102.
- Medeiros, M. (2002). Prerrogativas estatales e integración regional: la supranacionalidad como condición necesaria de la lógica distributiva. En: Briceño, J. y Bustamante, A. M. (Coord.) *La Integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*. (106-128). Mérida: Universidad de los Andes.
- Méndez, R. (2002). Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes. *EURE*, 28(84), 63-83.
- 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.
- Mercado, B. (17 de octubre de 1993). En qué anda el Plan Nacional de Rehabilitación PNR. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/>
- Mercado, D. (29 de octubre 2017). Antioquia vence la montaña y se conecta con el país. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/>
- Merino, G. (2012). El Movimiento Obrero Organizado, la crisis de 2001 y el gobierno de Duhalde: El caso de la CGT disidente. *Socio histórica*, (30), 87-119.
- Millán, H. (1999). Las causas de la crisis financiera en México. *Economía, Sociedad y Territorio*, 2(5), 25-66.
- 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, Antonio (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Mexicana de sociología*, 67(4), 755-791.

- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. (1998). *La teoría económica neo-institucionalista y el desarrollo latinoamericano*. Barcelona: PNUD.
- O'Donnell, G. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Española de Ciencia Política*. (11), 11-31.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (1994). Democracia Delegativa. *Journal of Democracy en Español*, 5(1), 7-23.
- Ordoñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Oszlak, O. (1978). Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal. *Revista Mexicana de Sociología*: 881-926.
- 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.
- Oszlak, O. y Gantman, E. (2007). La Agenda Estatal y sus Tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 37(1), 79-110.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2(4), 99-128.
- Palacios, M. y Safford, F. (2012). *Colombia: país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Norma.
- Palazuelos, E. y Vara, M. J. (2002). La economía rusa después de la crisis financiera de 1998. *Boletín Económico de ICE* No. 2738, 37-58.
- Prebisch, R. (1959). *Boletín. Año XXXIII. Números 384-385 julio y agosto*. Quito: Imprenta del Banco Central
- Prebisch, R. (2012). *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago: CEPAL.

- Prieto, J. y Luengas, E. (2011). La ley orgánica de ordenamiento territorial, como instrumento para la integración del ordenamiento territorial y ambiental. *Gestión Integral en Ingeniería Neogranadina*, 3(2), 1-17.
- 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.
- Puello-Socarras, J. F., Fall, J. y Castiglioni, L. (2017). ¿Hacia dónde va la integración regional en nuestra América? En: Estay, J. y Arancibia, J. (Coords.) *Capitalismo en el nuevo siglo: el actual desorden mundial* (113-173). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Quintero, O. F. (2008). *Ciudad-región y el proyecto regional: una mirada sobre la configuración territorial en Colombia* (Tesis de maestría, Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia). Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/209>
- Rapoport, M. y Brenta, N. (2010). La crisis económica mundial: ¿El desenlace de cuarenta años de inestabilidad? *Problemas del Desarrollo*, 163(41), 7-30.
- Reinicke, W. (1998). *Global public policy*. Washington: The Brookings Institution Press.
- Rodríguez, A. L. (octubre, 2003). *La comparación de casos y el estudio de la gerencia pública: cronología de un trabajo de campo*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Panamá.
- 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.
- Roth, A. N. et al., (2015). *El rol del Estado: contribuciones al debate*. Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES-ILDIS).
- Salvia, A. (2012). *La Trampa Neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Sánchez, H. (1999). *Estudio sobre la Cuenca hidrográfica Del Río Susagüá*. Bogotá: Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentiva y resultada*. México: Fondo de Cultura Económica México.

- Sautu, R. (2001). Acerca de qué es y que no es investigación científica en ciencias sociales. En Wainerman, C. y Sautu, R. (Comp.), *La trastienda de la investigación* (3.ª ed.). Buenos Aires: Lumiere.
- Schedler, A. (2004). La relevancia pública de la política comparada. *Postdata*, (10), 341-349.
- Schmukler, R. (2014). Importancia de las ideas en el gobierno y la administración pública de nuestro tiempo. *Ciencias Administrativas*, 2(3), 31-37.
- Serrano, C. (noviembre, 2010). Política de desarrollo territorial en Chile. *Rimisp – Centro Latinoamericano de Desarrollo Rural*. Recuperado de https://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUE1/Descentralizacion/Politicade_desarrollo_territorial_en_Chile.pdf
- Skocpol, T. (2011). El Estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (169). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete - Proyecto de Modernización del Estado.
- Spiller, P. y Tommasi, M. (2011). El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: Una aproximación desde la nueva economía institucional. En Acuña, C. (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (425-464). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete - Proyecto de Modernización del Estado
- Sunyer, P. (2012). La integración del territorio en una idea de Estado: un proyecto para la reflexión. *Scripta Nova*, 16(418), 1-13.
- Tamayo, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.) *La nueva Administración Pública* (281-312). Madrid: Alianza Universidad.
- Turriago, D. (2016). Los procesos de paz en Colombia, ¿camino a la reconciliación? *Actualidades Pedagógicas*, (68), 159-178.
- Uribe, J. D. (1993). Infraestructura física, "Clubs de Convergencia", y Crecimiento Económico: Alguna evidencia empírica. *Coyuntura Económica*, 23(1), 139-167.
- Utria, R. D. (1997). *Notas sobre Ordenamiento Ambiental del Territorio*. Bogotá.
- Valencia, H. (1990). Una Asamblea Constituyente Democrática. *Análisis Político*, (9), 99-105.
- Vázquez, R. (2011). Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL

- confrontada con la evolución del proyecto en la región. *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 16(31), 107-118.
- Vieira, E. (2008). *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Bogotá: Convenio Andrés Bello y Pontificia Universidad Javeriana.
- Vieira, E. (2010). Los obstáculos y costos de la no integración de América latina. *KAS Papers* (8), 1-15.
- Vieira, E. (2009). *Tendencias mundiales y Latinoamericanas en el uso de recursos energéticos*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Villa, V. y Sepúlveda, G. F. (2013). Diagnóstico minero y económico del departamento de Antioquia. *Boletín Ciencias de la Tierra*, (33), 125-134.
- Weber, M. (1977). *¿Qué es la burocracia?* Buenos Aires: La Pléyade.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de cultura Económica.
- Wills, E. (2012). *Proyecto instituciones ad hoc para municipios en Colombia. Estudio comparado de experiencias nacionales e internacionales de intervención del Estado*. Bogotá: FESCOL.

Referencias normativas, entre otras

- Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA (2007). *Plan integral de desarrollo metropolitano*. Hacia la integración sostenible. Metrópoli 2008-2020. Medellín
- Autopistas Urabá S.A.S. Boletín Informativo (2016). *Concesión Autopistas Urabá*. Vía al futuro. Edición No. 1.
- Autopistas Urabá S.A.S. Boletín Informativo (2016). *Concesión Autopistas Urabá*. Vía al futuro. Edición No. 2.
- 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.
- BBC Mundo (23 de marzo de 2007). *Unión Europea: ¿modelo para A. Latina?* Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_6462000/6462919.stm
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia (2016). *Informe de la Economía Antioqueña*. Unidad de Investigaciones Económicas. Autor.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (1998). *Impacto de la crisis Asiática en América Latina*. ONU, Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2004). *Una década de desarrollo social en América Latina, 1990-1999*. ONU, Santiago de Chile.

- Comisión de Historia del Conflicto y sus Víctimas, CHCV (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. La Habana.
- CONPES 3085 (2000). *Plan de expansión de la Red Nacional de Carreteras*. Bogotá.
- Convenio de Panamá Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2006). Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.
- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). ONU.
- Decreto 2164. Diario Oficial No. 42.140, Bogotá, Colombia, 7 de diciembre de 1995.
- Decreto 2707. Diario Oficial No. 41.159, Bogotá, Colombia, 30 de diciembre de 1993.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2007). *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad*. Documento Regional Antioquia. Bogotá.
- Diccionario de la Lengua Española (2014). Real Academia Española. Madrid.
- El Espectador (31 de enero de 2018). *En Colombia se construirá el túnel más largo de Latinoamérica*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/>
- El Tiempo (24 de enero de 2016). *Hay visto bueno para tres nuevos puertos en el país*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/>
- Generalidades del Departamento de Antioquia. *Boletín Capítulo 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
- Informe de Competitividad Global (2012-2013). Foro Económico Mundial.
- Ley 1454. Diario Oficial No. 48.115, Bogotá, Colombia, 29 de junio de 2011.
- 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.
- Londoño, Penilla Maximiliano. *Colombia y los corredores ferroviarios*. Iberoamérica
Resumen ejecutivo de EIR. P. 36-38. Recuperado de http://www.21stcenturysciencetech.com/reir/colombia_corredores_%20ferroviarios.pdf
- Ministerio de Transporte (2010-2011). *Memorias al Congreso de la República. Infraestructura de Transporte*. Bogotá. Recuperado de <https://www.mintransporte.gov.co/descargar.php?id=397>
- Ministerio de Transporte (2016). *Transporte en Cifras*. Estadísticas.
- Ordenanza N° 32 (20 de diciembre de 2004). Asamblea Departamental de Antioquia. República de Colombia.

- Organización Internacional del Trabajo (1989). *Convenio sobre pueblos indígenas y tribales* - C169. Recuperado de http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314
- Plan de Desarrollo Departamental (2012-2015) “Antioquia la más Educada”. Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza No. 14 de 14 junio de 2012.
- Plan de Desarrollo Departamental (2016-2019) Antioquia Piensa en Grande. Asamblea Departamental de Antioquia. Ordenanza No.11 del 20 de junio de 2016.
- Plan Maestro de Logística en Medellín y su región de influencia (2017). *Informe estudios Económicos*. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD, (2003)). *El Conflicto, Callejón con Salida*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Colombia.
- Resolución 1240. Diario Oficial No. 48.773, Bogotá, Colombia, 26 de abril de 2013.
- Semana (14 de marzo de 2015). *25 años después de la Séptima Papeleta*, Recuperado de <http://www.semana.com/>
- Semana (17 de julio de 2018). *Foro: “Vías 4G, Colombia Avanza”*. Bogotá, Colombia.
- Tecnova (2014). Informe de Gestión Anual. *Resultados de la gestión del año 2014*. Medellín.
- Unicef (2006). *Efectos de la crisis en Argentina. Las políticas del Estado y sus consecuencias para la infancia*. Argentina.
- Yepes, A. (07 de mayo de 2011). *Crecimiento industrial de Antioquia, el doble presentado por el país*. Dinero. Recuperado de <https://www.dinero.com/economia/articulo/crecimiento-industrial-antioquia-doble-presentado-pais/131144>