

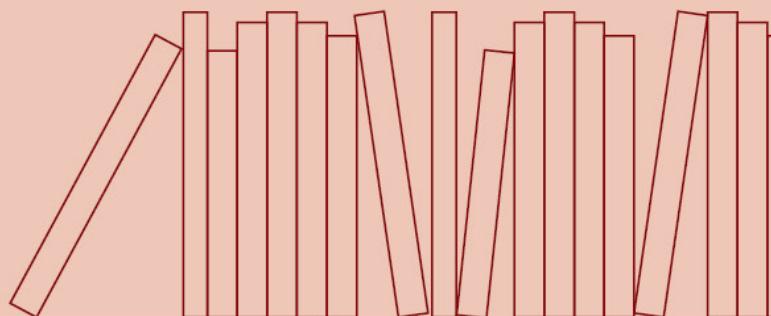
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

OFICINA DE LA CEPAL EN BOGOTÁ



Dinámica territorial del desarrollo y vínculos urbano-rurales en Antioquia

Jorge Lotero Contreras



NACIONES UNIDAS



tejidos territoriales 



Este documento fue preparado por Jorge Lotero Contreras, consultor de la Oficina en Bogotá de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El documento contó con la edición de Juan Carlos Ramírez J. Director de la Oficina de CEPAL en Bogotá hasta diciembre de 2020. Este trabajo se desarrolló en el marco de las actividades del proyecto “Vínculos Rurales Urbanos, para el desarrollo inclusivo en Colombia”, financiado por la Cuenta del Desarrollo Tramo 11.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Esta publicación debe citarse como: J. Lotero, “Dinámica territorial del desarrollo y vínculos urbano rurales en Antioquia”, *CEPAL Documento de Trabajo - Bogotá*, (LC/TS.2021/xx-LC/BOG/TS.2021/xx), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Resumen	6
Introducción	7
I. Hechos históricos relevantes en la configuración de Antioquia	9
A. Los orígenes del epicentrismo regional.....	9
B. Transformación estructural y dinámica territorial: industrialización y urbanización acelerada.....	10
C. La organización político-administrativa: primeros intentos por reorientar las tendencias del desarrollo territorial.....	11
II. Dinámica territorial del desarrollo económico, tendencias actuales y vínculos urbano-rurales	13
A. La gran región metropolitana con fuertes vínculos urbano-rurales	16
B. La periferia y los vínculos urbanos-rurales	19
1. Las ciudades intermedias, vínculos territoriales y desplazamientos cotidianos.....	19
2. Los ámbitos rurales y los vínculos territoriales difusos	20
III. La localización de bienes públicos y los vínculos con el estado	22

IV. Vínculos y complementariedades sectoriales y territoriales.....	25
A. Estructura productiva.....	25
B. División territorial y especialización.....	28
V. Movimientos migratorios y los vínculos sociales y culturales	31
VI. Organización político-administrativa, gobernanza territorial y vínculos institucionales.....	35
VII. Conclusiones	38
Bibliografía	40

Cuadros

Cuadro 1	Características de áreas o clústers de municipios por potencial de mercado en Antioquia.....	17
Cuadro 2	Caracterización de grupos (clústeres) de municipios para Antioquia.....	23
Cuadro 3	Coefficientes de especialización por subregiones	26

Mapas

Mapa 1	Colombia. Red nacional de ciudades.....	14
Mapa 2	Departamento de Antioquia. Potencial de mercado local.	15
Mapa 3	Departamento de Antioquia. Clústers potencial de mercado vecindario de 1.5 horas	16
Mapa 4	Conformación de clústeres municipales en Antioquia; según dotaciones y capacidades (2013).	23
Mapa 5	Variación intercensal de la población municipal en Antioquia 2005-2018.....	32

Resumen

En este documento se examina el desarrollo territorial de Antioquia como un proceso centro-periferia dependiente de la trayectoria (*path dependence*) y condicionado por la geografía. La trayectoria seguida y las tendencias del desarrollo territorial se encuentran relacionadas, principalmente, con un conjunto de hechos históricos que le han dado forma al “epicentrismo” territorial en Medellín, que se originaron hacia finales del siglo XVIII durante la época de la colonia, y van hasta finales del siglo XX. La posterior dinámica económica y la configuración territorial en una gran región metropolitana y una periferia rural donde solo dos aglomeraciones que superan los 100.000 habitantes, explican el desarrollo, la densidad y la intensidad de los vínculos rurales urbanos y los tejidos territoriales. La elevada concentración geográfica de los mercados, de los flujos de transporte de mercancías y población, de los bienes públicos y de las capacidades, conjuntamente con el patrón actual de división territorial del trabajo, explican la débil conexión que han mantenido esta gran región metropolitana como el estado con la periferia rural, especialmente con las zonas más lejanas y dispersas.

De otra parte, los factores sociales, culturales y demográficos recientes, y la construcción de nueva infraestructura vial, permiten vislumbrar pequeños cambios en los vínculos rurales-urbanos, sugiriendo el posible despegue del desarrollo en algunas zonas de la periferia. Aunque no son reconocidas como entes territoriales, las provincias de reciente creación en algunas subregiones de Antioquia pueden convertirse en nuevas modalidades de gobernanza territorial que pueden contribuir al fortalecimiento de los vínculos rurales urbanos y de los tejidos territoriales y, por esta vía, a erradicar el atraso, el aislamiento y la dispersión en que se encuentra la mayor parte del territorio rural antioqueño.

Introducción

En este documento se examinan los tejidos territoriales y vínculos urbano-rurales en la dinámica territorial del desarrollo de Antioquia, el cual es un proceso dependiente la trayectoria (*path dependence*) y condicionado por la geografía, que comporta la interacción de dimensiones o factores económicos, sociales, ambientales, culturales e institucionales.

El camino adoptado por la dinámica territorial del desarrollo antioqueño, sus tendencias y actual configuración, se encuentra marcado por un conjunto de hechos que se originaron hacia finales del siglo XVIII durante la época de la colonia, y van hasta finales del siglo XX.

La enunciación de algunos de estos hechos, los que principalmente marcaron el origen de la configuración de un desarrollo territorial del tipo centro-periferia en Antioquia, son el objetivo de la primera sección. La crisis de la economía minera a finales del siglo XVIII y los procesos de colonización de comienzos del siglo XIX, la aceleración de la industrialización y la urbanización, explican el surgimiento y posterior consolidación de Medellín y el Valle de Aburrá como epicentro regional y el aislamiento de los territorios rurales. Así mismo, se consideran también las preocupaciones de la élite antioqueña a comienzos de los años ochenta del siglo XX por integrar los territorios rurales al desarrollo concentrado en el Valle de Aburrá, mediante la planeación regional basada en la división del departamento en nueve subregiones, la configuración de una red de centros subregionales de provisión de servicios sociales y económicos y, por último, la “conquista del trópico antioqueño”.

En la segunda sección se muestra la dinámica que han adquirido la configuración y el desarrollo territorial a partir de la estructuración de una gran región metropolitana y una periferia rural, donde solo dos ciudades, Cauca en Bajo Cauca, y el eje o conglomerado urbano compuesto por Apartadó, Turbo, Carepa y Chigorodó en Urabá, sobresalen sobre las restantes zonas o territorios rurales dispersos. La configuración territorial en centro y periferia, condicionarán por su

densidad e intensidad los vínculos que establecen tanto entre ambas estructuras como al interior de cada una de ellas.

El examen de la dotación de bienes públicos con externalidades (capital público en infraestructura, capacidades humanas e institucionales, economías de aglomeración y proximidad) es el objeto de la tercera sección. Allí se muestra las profundas brechas que separan la región metropolitana del resto del territorio rural antioqueño, especialmente con las localidades más lejanas y aisladas, que expresan la debilidad de la conexión del estado con la población rural y la ausencia de vínculos inclusivos urbano-rurales en los ámbitos territoriales de la periferia.

La cuarta sección está dedicada a analizar la división del trabajo en el territorio antioqueño. Con la ayuda de los niveles de especialización sectorial y de las actividades agropecuarias o asociadas con la explotación de recursos naturales. Se trata de identificar vínculos y encadenamientos inter e intrasectoriales tanto entre ámbitos subregionales como un mismo ámbito. En este sentido, se presenta una aproximación a la identificación de los tejidos territoriales.

Los vínculos sociales y culturales son tangencialmente examinados en la quinta sección. A partir de la información aún parcial del censo de población y vivienda de 2018, se logra identificar algunos cambios en la orientación de los flujos migratorios entre ámbitos municipales o subregionales rurales, así como observar la recomposición que parece estar produciendo al interior de la gran región metropolitana de Antioquia, con la expulsión de población de Medellín hacia otros municipios del Valle de Aburrá y del oriente. Adicionalmente, se hacen algunas observaciones sobre los vínculos sociales y simbólicos que establecen los migrantes con sus territorios de origen, con organizaciones sociales o colonias, o a través de festividades diversas.

En la última sección se muestran los cambios que se están produciendo con la creación de las provincias en los vínculos de los municipios entre sí y con los gobiernos departamental y nacional. Aunque las provincias no son entes territoriales constitucionales, representan nuevas modalidades de gobernanza territorial con los propósitos de vencer el aislamiento y dispersión, y alcanzar economías de escala en la dotación de bienes públicos, y en la administración y planificación del territorio.

I. Hechos históricos relevantes en la configuración de Antioquia

Por ser un proceso “dependiente de la senda o de la trayectoria”, la historia cuenta al momento de establecer las causas que explican la dinámica territorial del desarrollo de Antioquia. Este ha sido el resultado de un largo proceso evolutivo de interacción de factores económicos, sociales, culturales, institucionales y ambientales, condicionado por la geografía, que se originó a finales del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX con el surgimiento de Medellín como epicentro regional. Su posterior consolidación, con el acelerado crecimiento y concentración de la industria, y la acelerada urbanización desde los años cuarenta del siglo pasado, no harán más que confirmar la trayectoria adoptada ciento cincuenta años atrás.

A. Los orígenes del epicentrismo regional

El origen de Antioquia como ente territorial se remonta al siglo XVI, al separarse de Popayán y erigirse como una provincia perteneciente al Virreinato de la Nueva Granada, la adscripción a su territorio de la región del Valle de Aburrá y con Santa Fe de Antioquia como su capital, carácter que prevaleció hasta 1856 con cambios en su extensión y estatus político administrativo, al erigirse Antioquia como un Estado Soberano, estatuto que mantuvo hasta 1886 cuando fue declarado como departamento en la división territorial definida por la Constitución de 1886, el cual conserva hasta hoy. No obstante, la segregación del territorio que actualmente comprende los departamentos de Caldas, Risaralda y Quindío, así como la integración definitiva de Urabá en los primeros años del siglo XX, dan la delimitación actual del territorio antioqueño.

Los siguientes hechos históricos marcan el período de la configuración inicial del territorio antioqueño (Alvárez et al, 2014):

1. Pérdida de ventajas comparativas y crisis de la economía minera en Santa Fé de Antioquia hacia finales del siglo XVIII, y cesión a Medellín de papel como capital de la provincia de Antioquia en la segunda década del siglo XIX.
2. Emergencia y fortalecimiento de Medellín como epicentro regional por ventajas comparativas naturales y de localización: clima benevolente, riqueza de tierras para la producción de alimentos y localización favorable para conectar a los territorios mineros con el comercio externo a través del Río Magdalena.
3. Procesos de colonización y ocupación del territorio hacia el sur de la provincia de Antioquia debido a la crisis de la economía minera y a la concentración de la tierra. Se distinguen dos períodos: finales del siglo XVIII y primeras décadas del siglo XIX.
4. Desarrollo de la caficultura a partir de explotación de las nuevas tierras y contribución a la acumulación de capital, y la conformación de mercado interno para productos de industria naciente hacia finales del siglo XIX.
5. Extensión y modernización de la red vial para el transporte terrestre que fortalece la conexión de Antioquia con los puertos y los mercados, doméstico y externo, consolidando a Medellín como nodo comercial e industrial de importancia regional y nacional.

B. Transformación estructural y dinámica territorial: industrialización y urbanización acelerada

En el marco de este contexto territorial, varios hechos históricos contribuyeron a acelerar el proceso de transformación estructural y a condicionar el desarrollo y configuración territorial.

En primer lugar, el elevado ritmo de crecimiento industrial desde los años 40 como fuente de crecimiento del ingreso y de la transformación estructural en la demanda como en la oferta. La concentración en Medellín y en algunos municipios vecinos, el aprovechamiento de economías de proximidad con un mercado laboral en formación, la demanda urbana local y en las zonas de producción cafetera y, por último, la cercanía a fuentes naturales para generación de energía, contribuyeron a convertir al Valle de Aburrá en una metrópoli industrial en el contexto regional y nacional.

Segundo, la urbanización acelerada a partir de los años 50 y hasta el final de los 70¹ que contribuyó a cerrar el círculo virtuoso y de causación acumulativa que se había iniciado al finalizar la crisis de los 30, profundizando la concentración económica en el Valle de Aburrá. El crecimiento del ingreso y la transformación estructural de la oferta, se convirtieron en fuente de atracción de población proveniente principalmente de las subregiones rurales de Antioquia, convirtiéndose en una fuente de demanda y de reforzamiento de la cultura y de los lazos de identidad entre la población que residía Medellín con la de las otras subregiones rurales de Antioquia².

1 Entre 1951 y 1973 la población de Medellín se triplicó, superando el millón de personas. Así mismo, la tasa de migración rural urbana aumentó en un 50%.

2 Este hecho se comprueba al comparar el lugar de origen de la población rural que migraba a Medellín con el de Bogotá, Cali y Barranquilla. Estos centros atrajeron población no solo de su departamento sino también del resto del país (Bogotá), o de otros departamentos de su región de influencia como ocurrió en Cali y Barranquilla.

Tercero, la persistencia de restricciones geográficas y deficiente red vial que continuaron condicionando la integración del territorio dentro y fuera de Antioquia y, en consecuencia, los vínculos económicos, sociales e institucionales de carácter territorial³.

Cuarto, la extensión de la producción cafetera a otras subregiones diferentes del suroeste, a causa de bonanzas de precios en la década de los 70, fortaleciendo sus vínculos con Medellín y Valle de Aburrá.

Quinto, la ampliación del radio de acción de Medellín hacia los municipios vecinos del Valle de San Nicolás en el oriente, y Santa Fé de Antioquia, San Jerónimo y Sopetrán en el occidente, mediante el cambio del uso del suelo agropecuario por vivienda de segunda residencia.

Sexto, los vínculos de Medellín con las zonas productoras de oro situadas en el nordeste y el Bajo Cauca donde se localizan las actividades de fundición y compras de oro.

Por último el desarrollo de proyectos para la generación de energía y el abastecimiento de agua al Valle de Aburrá aprovechando las ventajas naturales de los territorios del oriente y el norte del departamento⁴.

C. La organización político-administrativa: primeros intentos por reorientar las tendencias del desarrollo territorial

Desde la perspectiva político-administrativa, en los años 70 y 80 se inauguró el debate en las élites empresarial y política sobre la crisis del modelo de desarrollo, debido al agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones y a los efectos negativos que había tenido en el aislamiento de vastos territorios de Antioquia y los profundos desequilibrios territoriales entre el Valle de Aburrá y las subregiones rurales. Se planteó, entonces, la necesidad de la intervención del gobierno departamental, mediante el diseño de nuevas estrategias de desarrollo e integración territorial y el uso de técnicas e instrumentos de planificación regional.

Así, en 1975 se aprobó en la Asamblea Departamental la división del territorio antioqueño en nueve subregiones. Con este instrumento se trataba de comprender y planificar el desarrollo regional, acercando además la gestión del gobierno departamental al territorio⁵.

Con el fin de romper el aislamiento al interior de Antioquia y proporcionarle una nueva fuente sectorial y territorial al desarrollo industrial, a comienzos de los 80 se propusieron dos estrategias para desarrollar las subregiones rurales.

La primera, denominada “conquista del trópico antioqueño”, tenía como objetivo integrar las subregiones de Urabá y del Magdalena Medio al desarrollo del Valle de Aburrá y del país. Este objetivo debía alcanzarse mediante inversión pública en obras de infraestructura y el aprovechamiento de ventajas comparativas para la producción agroindustrial. De esta manera se diversificaba la actividad industrial y se generaban nuevos vínculos territoriales que contribuyeran a romper el aislamiento del departamento.

3 Hasta bien entrados los años 60 y en la antesala de la crisis por el agotamiento de la sustitución de importaciones, Antioquia poseía uno de los peores indicadores en vías pavimentadas del país y no contaba aún con una vía con adecuadas especificaciones técnicas que la vincularan con Bogotá y el oriente del país. De otra parte, era difícil y costosa la comunicación de Medellín con Urabá, y a través de Puerto Berrío, con Boyacá, los Santanderes y el norte del país.

4 Para esta época ya se contaba con la generación de energía en la central de Río Grande en el norte, se terminaba de construir la represa de Guatapé y estaban en proyecto la construcción de otros embalses como San Rafael y San Carlos que generarían energía para Antioquia y para el resto del país al interconectarse con la red nacional de propiedad de la Empresa de Interconexión Eléctrica creada a comienzos de los años 70. Por su parte, la ejecución de proyectos como los del Río Buey en oriente y Río Chico en norte data de los años 70 y 80.

5 El origen de la división de Antioquia en subregiones se remonta al siglo XIX, cuando el Estado Soberano de Antioquia se subdividió en siete departamentos en 1865, que coinciden aproximadamente con la actual división en nueve subregiones que data del primer quinquenio de la década de los 70 cuando se planteó la planificación regional mediante el uso de modelos de regionalización.

La segunda, la estrategia CASER, consistía en fortalecer los vínculos territoriales fomentando una red de centros proveedores de servicios económicos, sociales e institucionales a las áreas rurales de influencia. La Gobernación contribuiría al logro de este objetivo descentralizando algunas dependencias consideradas prioritarias para el desarrollo regional (p.e. la Secretaría de Agricultura).

Ambas estrategias no pasaron de ser intenciones, al no lograrse ninguno de los objetivos. No obstante, como resultado de estos ejercicios de planificación regional se comenzaron a tejer los primeros vínculos de colaboración público-privada. Así, por ejemplo, la estrategia de “conquista del trópico” puede considerarse el primer intento de la Cámara de Comercio de Medellín por vincularse al desarrollo territorial de Antioquia con propuestas para el gobierno departamental. Así mismo, si bien la estrategia CASER no se desarrolló, sirvió de base para localizar algunas sedes subregionales del gobierno nacional y de entidades como las cámaras de comercio.

En suma, al comenzar la última década del siglo XX, la actividad económica, política y social de Antioquia se concentraba en el Valle de Aburrá, convirtiéndose en una importante metrópoli donde los vínculos con el exterior continuaban teniendo más importancia que la que tenía con las subregiones rurales. Así mismo, en los albores del siglo XXI una gran parte del territorio se encontraba aislada y excluida de los beneficios del desarrollo.

En este contexto territorial, durante la última década del siglo XX se producen reformas estructurales económicas e institucionales, cuya implementación coincidió con una de las crisis económicas que ha sufrido el país, y cuyo resultado en el territorio antioqueño fue reforzar las tendencias hacia la concentración y la acentuación de los desequilibrios.

II. Dinámica territorial del desarrollo económico, tendencias actuales y vínculos urbano-rurales

De acuerdo con la geografía económica, la organización del territorio y del sistema urbano está relacionada con la distinta capacidad de las regiones y de los centros urbanos para atraer recursos - trabajo y capital- configurando áreas de mercado o umbrales de demanda para la producción de bienes y servicios.

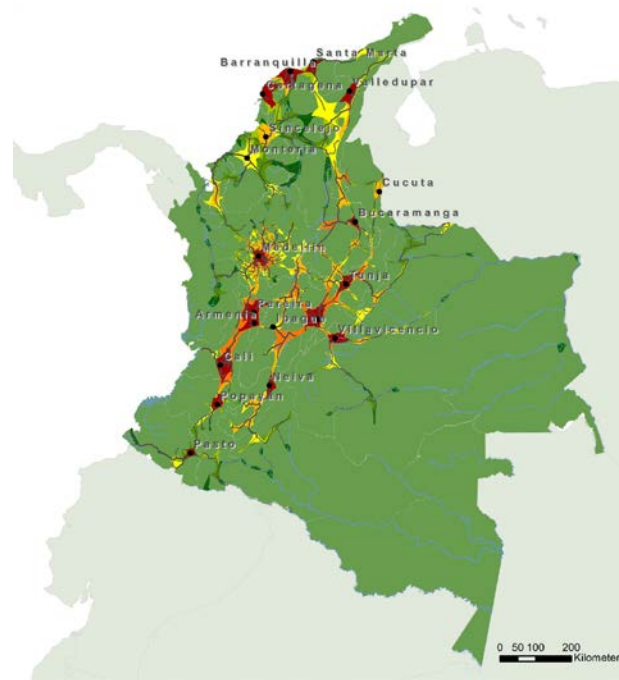
La extensión de estas áreas está relacionada directamente con el tamaño y/o capacidad de su economía, e inversamente con la distancia en tiempo o costos de transporte respecto al epicentro regional como principal mercado. Desde esta perspectiva, en las dos últimas décadas se ha profundizado un patrón del tipo centro-periferia en la red de ciudades nacional y de Antioquia.

En el contexto nacional, Antioquia aparece como *sui generis* por la configuración de su red de ciudades ya que, a diferencia de lo que acontece en otras regiones, el departamento no tiene una ciudad o centro de relevo cercano, a menos de dos horas del epicentro regional (Mapa 1).

Exceptuando Rionegro, que se encuentra en la órbita de influencia de Medellín, solo los municipios de Turbo y Apartadó en Urabá superarían el umbral de los 100.000 habitantes, encontrándose situados a más de cuatro horas de Medellín por vía terrestre. Sin embargo, cabe señalar que estos dos centros, conjuntamente con Carepa y Chigorodó, conforman un conglomerado urbano con cerca de 300.000 habitantes. En el resto del territorio antioqueño, solo se destacan los centros fronterizos de Cauca y Puerto Berrío, con poblaciones de 85.000 y 50.000 habitantes.

La explicación a este fenómeno territorial está asociada con el aislamiento asociado con las condiciones geográficas: topografía accidentada y terrenos montañosos, baja fertilidad del suelo, aunado a costos elevados de transporte a causa de una red vial deficiente, cuyo trazado ha privilegiado los vínculos de Medellín con el exterior, en detrimento del resto del territorio departamental.

Mapa 1 COLOMBIA. RED NACIONAL DE CIUDADES



Fuente: U de A, UPB (2015)

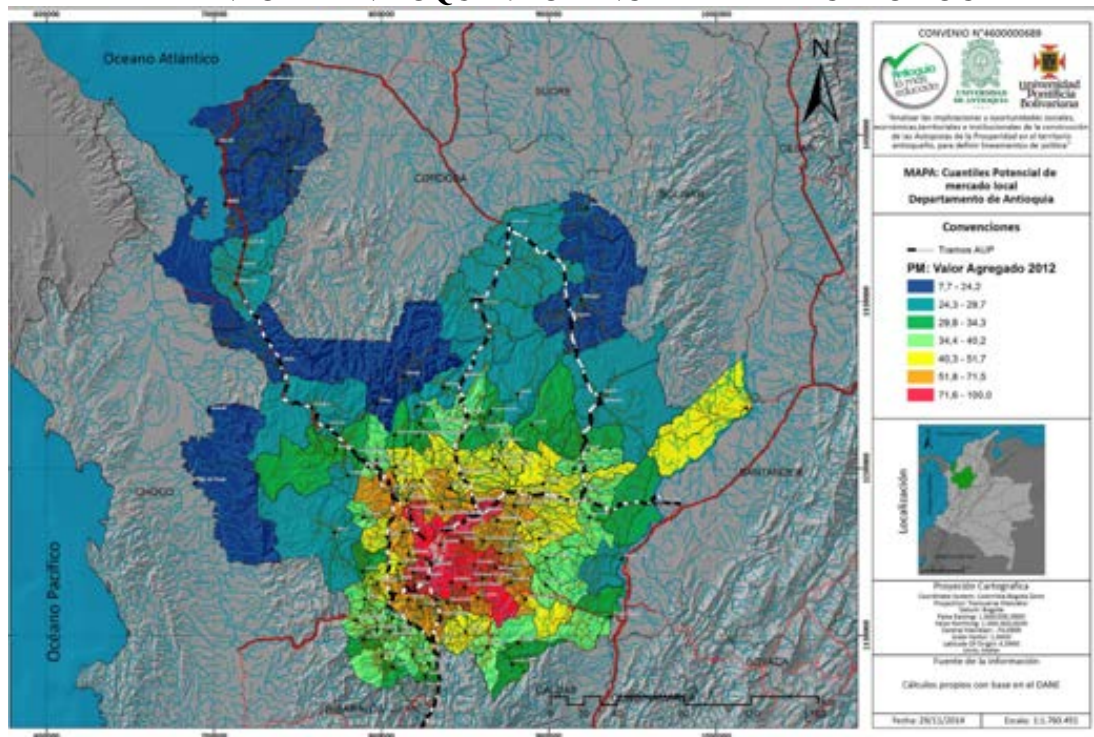
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La principal consecuencia en el territorio ha sido su fragmentación, estimulando aún más el patrón de organización y desarrollo regional tipo centro-periferia, generando “fracturas” en la red de ciudades regional y nacional y, en consecuencia, limitando la fluidez que deberían poseer los vínculos urbano-rurales. A esta conclusión se llega al observar los resultados del análisis realizado a partir del cálculo del potencial de mercado para todos los municipios antioqueños y su clasificación por áreas de mercado o umbrales de demanda en cuantiles o conglomerados⁶.

Al adoptarse una distribución de los potenciales de mercado por cuantiles (Mapa 2), se aprecia que el territorio se ha estructurado en una gran región central y seis franjas o anillos, cada uno constituido por potenciales de mercado, con valores distintos, aunque cercanos entre sí.

6 El potencial de mercado de una ciudad o región se encuentra relacionado directamente con su tamaño económico, e inversamente con su distancia a otras ciudades y regiones. Se trata de una medida de la capacidad de atracción de recursos que ejerce un ámbito territorial (una ciudad, una región, un municipio) sobre los restantes. Para su cálculo se utilizan el valor agregado o la población como medida del tamaño o capacidad económica, y el tiempo de transporte como distancia.

Mapa 2
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. POTENCIAL DE MERCADO LOCAL



Fuente: U de A, UPB (2015)

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Así, el núcleo está conformado por Medellín como epicentro de una gran área geográfica que ejerce un poder de atracción territorial que se extiende más allá de los límites del Valle de Aburrá, integrando a los centros urbanos y zonas rurales de los municipios más cercanos, pertenecientes a las subregiones de Oriente, Occidente, Norte y Suroeste. En esta área, conformada por dieciocho municipios, tienden a agruparse los ámbitos territoriales con mayor poder de mercado y de atracción de recursos, que parece extenderse hacia otras áreas cercanas con potencial elevado. En conjunto, los dos primeros “anillos”, con los potenciales de mercado más elevados, superiores al promedio, estaría constituido por treinta y seis municipios.

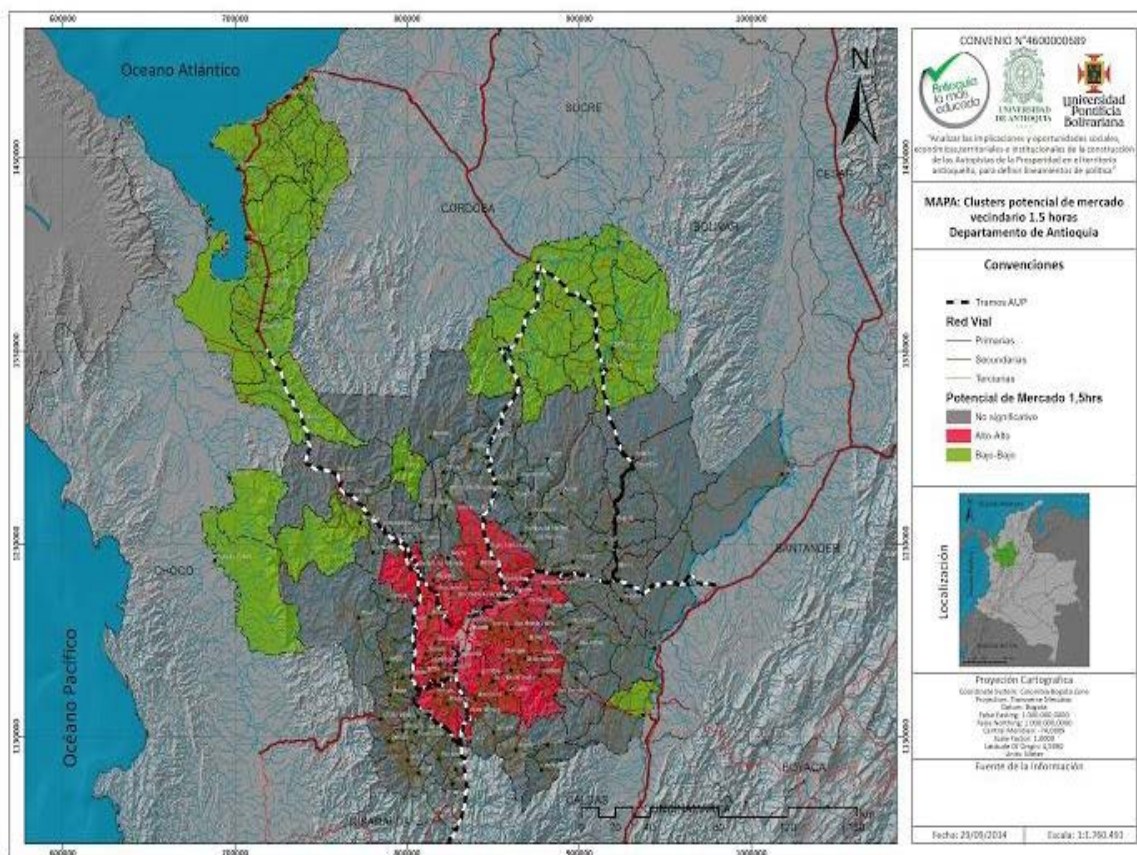
Los potenciales de mercado de las áreas restantes decrecen a medida que nos alejamos del núcleo principal, debido tanto al aumento de distancia a los mercados principales como al descenso de la capacidad económica de las localidades por el deterioro de sus condiciones productivas. El poder de atracción es especialmente bajo en los cuatro anillos más alejados donde se agrupa más de la mitad de los municipios más rurales del departamento (Mapa 2).

Esta regularidad espacial parece “romperse” cuando un grupo pequeño de municipios situados a gran distancia del núcleo principal poseen un potencial de mercado superior a los de otros municipios situados a distancia similar. Se trata de los municipios fronterizos de Cauca en Bajo Cauca, y Yondó en Magdalena Medio, de un lado, y de Apartadó en Urabá, que conjuntamente con Carepa, Chigorodó y Turbo, conforman un conglomerado urbano situado en un entorno territorial de muy bajo potencial de mercado.

Por último, varios de los municipios considerados como centros subregionales, poseen bajos potenciales de mercado y, en consecuencia, bajo poder de atracción de recursos, al situarse a

distancias considerables del núcleo principal. La conformación de grupos homogéneos de municipios tiene como objetivo estimar el poder de atracción que ejerce cada grupo en el territorio departamental⁷. Los resultados del ejercicio sugieren la conformación de tres grupos o áreas geográficas (Mapa 3).

Mapa 3
DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. CLÚSTERS POTENCIAL DE MERCADO
VECINDARIO DE 1.5 HORAS.



Fuente: U de A, UPB (2015)

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

A. La gran región metropolitana con fuertes vínculos urbano-rurales

La primera de las áreas está conformada por cerca de cuarenta municipios, donde se concentran los ámbitos territoriales (centros urbanos y zonas rurales) con mayor potencial de mercado o de poder de atracción de recursos económicos o de población. El aprovechamiento de las economías de proximidad o de aglomeración generadas por la intensificación de los vínculos urbano-rurales entre

⁷ La conformación de grupos homogéneos se obtiene al minimizar las diferencias entre los potenciales de mercado de los municipios al interior de cada grupo, y maximizar las diferencias entre grupos. En el análisis de conglomerados, la noción de homogeneidad tiene un significado estadístico y no se refiere a las características o rasgos de los distintos municipios que conforman cada grupo.

Medellín, el Valle de Aburrá y los municipios cercanos pertenecientes las subregiones mencionadas, explican la configuración de esta gran región económica, que es a la vez causa y efecto del aislamiento determinado por las condiciones geográficas.

Se trata de un proceso de causación acumulativa o círculo virtuoso mediante el cual la creciente concentración urbana y la generación de economías de aglomeración, inicialmente en Medellín y posteriormente en el Valle de Aburrá, han atraído población y capital, ampliándose su radio de influencia hacia los municipios vecinos de otras subregiones, transformando e intensificando los vínculos urbano-rurales.

Esta gran región ocupa solo el 12% del territorio, pero concentra más de dos terceras partes de la población y del PIB del departamento, con una densidad de 5.1 habitantes por hectárea (Ver Mapa 2 y Cuadro 1). Las cifras muestran que esta región se ha convertido en una poderosa fuerza centrípeta que ejerce un gran poder de atracción de población y de recursos públicos y privados, en los contextos tanto regional como nacional, y amplía la distancia que la separa del resto del territorio antioqueño. Por estas razones, la densidad y la frecuencia de los vínculos urbano-rurales son muy elevadas en relación con el resto del departamento.

Cuadro 1
CARACTERÍSTICAS DE ÁREAS O CLÚSTERES DE MUNICIPIOS POR POTENCIAL DE MERCADO EN ANTIOQUIA

Región	Población (miles)	Valor Agregado (miles de millones)	Área (Km ²)	Población %	VA %	Área %	VA percapita (miles)	Densidad (personas x ha)
Antioquia	5.682,3	79,392	63,194	100	100	100	13,972	0,899
Sin rasgo predominante	894,0	10,309	32,728	15,73	12,99	51,79	11,53	0,273
Alto-Alto	3.989,8	60,152	7,821	70,22	75,77	12,38	15,076	5,101
Bajo-Bajo	798,3	8,93	22,644	14,05	11,25	35,83	11,185	0,353
Bajo-Alto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Alto-Bajo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: INER, UPB (2015) con base en Dane (2012)

El examen de flujos de transporte de carga y pasajeros entre ámbitos territoriales, municipios, zonas o subregiones, permite aproximarnos a la intensidad y a las formas que adoptan los vínculos urbano-rurales con los mercados de bienes y factores.⁸ Tanto para carga como para pasajeros, los flujos de transporte son de doble vía: la región metropolitana como los ámbitos subregionales y las zonas rurales son tanto origen como destino de los flujos de transporte de carga. En la organización

8 En el estudio realizado por la UdeA-UPB (2015) se examinaron estos flujos utilizando la Encuesta Origen-Destino (EOD). La EOD para transporte de carga no incluyó el movimiento con los puertos, reportando solo el volumen de carga transportada al interior de Antioquia y con los departamentos vecinos. Adicionalmente, subestima el transporte de carga al interior del Valle de Aburrá, al ser recolectada la información en los peajes fuera de la subregión.

del territorio centro metropolitano-periferia rural, existe conexión significativa a través de los flujos de mercancías y los mercados de bienes y servicios, incluyendo el laboral. Los resultados obtenidos acerca de los flujos de transporte de carga sugieren la existencia de una relación positiva con el tamaño de las economías locales, y negativa con la distancia a los mercados y las adversas condiciones geográficas y de inequidad⁹.

En este sentido, los ámbitos territoriales mejor conectados con los mercados y la red vial, con mayores niveles de desarrollo y equidad y, por último, menos pendientes, atraerán mayores flujos de transporte y, en consecuencia, sus vínculos urbano-rurales serán más fuertes e intensos. En el contexto antioqueño, se trata de la región metropolitana señalada con epicentro en el Valle de Aburrá.

En efecto, según cifras de la EOD (encuesta origen destino), la región metropolitana (Valle de Aburrá y municipios vecinos del Norte, Oriente, Occidente y Suroeste) es el destino de aproximadamente 500.000 toneladas que equivalen a más de la mitad de toda la carga que transita un día normal por las carreteras de Antioquia¹⁰. De este volumen, el 90% se transporta dentro de la misma gran región, y 50.000 toneladas provienen del resto de Antioquia y otros departamentos del país. Es decir, en el 12 % del territorio departamental se moviliza cerca de la mitad de la carga que transita por las vías de Antioquia. En este sentido se expresa la intensidad y densidad de los vínculos urbano-rurales en esta región metropolitana.

Los flujos de transporte de pasajeros entre y dentro de los ámbitos territoriales-subregiones, zonas o municipios- también reflejan la magnitud e intensidad de los vínculos urbano-rurales con los mercados. De acuerdo con resultados, los flujos de pasajeros guardan una relación positiva con la complejidad funcional de los municipios, y negativa con la distancia a los mercados y con el estado y el trazado de las vías¹¹. En este sentido, los ámbitos territoriales, municipios, zonas, subregiones o regiones que poseen una elevada dotación de bienes públicos y de servicios sociales y económicos (educación, salud, trámites) y con una infraestructura vial de buena calidad, ejercerán un gran poder de atracción de personas. Este resultado es consistente con el potencial del mercado y la desigual dotación de bienes públicos y capacidades humanas en el territorio antioqueño.

La región metropolitana (Valle de Aburrá y municipios cercanos) es el destino del 45% de total de viajes realizados semanalmente en el territorio antioqueño, mientras el 55% se distribuye entre el resto de las subregiones predominantemente rurales y de departamentos fronterizos¹². No obstante, del total de viajes de la región metropolitana, el 76% (250.000 viajes) se concentran en los valles de Aburrá y San Nicolás en el oriente, y 40.000 tienen como destino principalmente Santa Fe de Antioquia, San Jerónimo y Sopetrán, correspondiendo los 40.000 viajes restantes a los municipios rurales que hacen parte de la gran región metropolitana.

De acuerdo con estas cifras, y teniendo en cuenta que más del 70% de los viajes tiene como motivos principales el trabajo, entretenimiento y visitas a amigos (17%) y, por último, realización de trámites y diligencias (13%), se aprecia la importancia que ha tenido la conformación de una

9 Los resultados se obtuvieron mediante un modelo gravitacional considerando al PIB municipal como medida del tamaño de la economía, el tiempo de transporte entre la totalidad de los municipios como medida de la distancia, la topografía como indicador de las condiciones geográficas y, por último, el índice Gini de concentración de la propiedad del suelo como indicador de equidad.

10 Este porcentaje es aún mayor, ya que la EOD subestima el volumen de carga que se moviliza dentro del Valle de Aburrá debido a que los puntos donde se realizó la encuesta se situaron fuera de los límites de esta subregión.

11 Los resultados se obtienen mediante un modelo gravitacional y el uso de la EOD para pasajeros realizada en 2014. Cabe señalar que la EOD para viajes de pasajeros presenta varias imprecisiones: se realizó entre los días (viernes y domingo); subestima el flujo de viajes al interior de los municipios del Valle de Aburrá ya que se recolectó en los peajes fuera del área metropolitana, por lo que fue necesario ajustar los datos de esta área con la EOD que realiza Medellín; finalmente, cerca de 25 % de los viajeros encuestados no reportó el motivo de su viaje.

12 En las vías de Antioquia se realizan cerca de 736.000 viajes aproximadamente por motivos de trabajo, citas médicas, realización de trámites, entre otros, de los cuales 331.000 tiene como destino 40 municipios situados a hora y media de Medellín y 405.000 los municipios restantes situados dentro y fuera del departamento.

región metropolitana para el desarrollo económico, primero en la consolidación de un mercado laboral urbano-rural metropolitano y, segundo, en una oferta de servicios de entrenamiento y turismo y de segunda residencia en una zona cercana a Medellín y el Valle de Aburrá.

B. La periferia y los vínculos urbanos-rurales

La periferia conformada por el 70% de los municipios, con bajo ingreso per cápita, comprende el 90% del territorio antioqueño, donde habita el 30% de la población, y se genera el 25% del PIB departamental, correspondiente a un nivel muy bajo de productividad. Adicionalmente, este extenso territorio es el destino del 45% del transporte de carga y del 55% de todos los viajes de pasajeros que transitan en el territorio antioqueño¹³. Esta es la razón por la que en esta gran área los vínculos urbano-rurales se caracterizarán por ser difusos y dispersos.

Desde el punto de vista de la configuración y dinámica territorial, comprende dos tipos de ámbitos: el primero, las áreas de influencia de las dos ciudades intermedias principales de Antioquia; el segundo, el conjunto, numeroso y heterogéneo, de centros poblados y áreas rurales.

1. Las ciudades intermedias, vínculos territoriales y desplazamientos cotidianos

El primero de los ámbitos se ha conformado a partir del potencial de atracción que ejercen Apartadó y Cauca como las dos ciudades “intermedias” de Antioquia, pero que funcionan principalmente como centros de servicios de ámbitos rurales extensos y de bajo ingreso per cápita. Alrededor de Apartadó se agrupan los municipios de Chigorodó, Turbo y Carepa, que conforman un conglomerado urbano que tiene influencia en la subregión de Urabá, Chocó y el sur occidente de Córdoba. Por su parte, Cauca se ha convertido en el nodo o centro subregional de provisión de servicios y bienes para el Bajo Cauca y el sur de Córdoba.

En conjunto, estas áreas ocupan una tercera parte de la superficie de Antioquia, alojan el 14% de la población, participan con el 11% del PIB departamental, poseyendo una densidad muy baja de 0.353 habitantes por hectárea (Cuadro 1). Esto sugiere que aún son centros con bajos potenciales de mercado, al situarse en ámbitos con bajos niveles de desarrollo económico y social, y con población rural dispersa. El aislamiento económico debido a la deficiente conexión vial con Medellín y el Valle de Aburrá explica, entre otras razones, que ambos centros se destaquen en el territorio departamental.

En relación con los flujos de transporte de carga, el “eje metropolitano” de Urabá se destaca por ser el destino del 8% del total de la carga transportada en Antioquia, pero con la característica que más del 80% se origina en el mismo ámbito subregional de Urabá. Esto se explica por el carácter exportador de su economía y el relativo aislamiento y lejanía respecto a los principales mercados de Antioquia y del país. En consecuencia, la tendencia actual es a que los flujos y, por ende, los vínculos urbano-rurales se concentren en la misma subregión y, en particular, en los municipios que conforman ese eje metropolitano.

Comparativamente, Cauca no tiene la misma importancia: es el destino de solo el 1.5% de la carga total del departamento, que proviene principalmente de su propia subregión, del Valle de

13 Ver nota 11, que advierte de la sobrestimación de estos flujos.

Aburrá y del norte antioqueño. Estos vínculos se explican al ser la ciudad un nodo y paso obligado del transporte de carga desde y hacia el sur de Córdoba, Sucre y Bolívar.

En cuanto a los flujos de viajes, el conglomerado de Urabá es el destino del 8% de los viajes realizados en Antioquia, porcentaje importante en el contexto de la periferia rural del departamento, aunque incomparable con los de la región metropolitana. Cauca, por su parte, es el destino de solo el 2.3% del total de viajes del departamento, de los cuales la mitad proviene de fuera de Antioquia y una tercera parte del Bajo Cauca antioqueño.

Una característica común a estas dos ciudades, que las distingue de los restantes centros subregionales, es la configuración de zonas de desplazamientos cotidianos (*commuting*), especialmente laboral, como la principal modalidad que adquieren los vínculos urbano-rurales. No obstante, existen grandes diferencias entre las dos zonas.

En Urabá se trata de un *commuting* que se ha configurado a partir de Apartadó y los municipios de Turbo, Carepa y Chigorodó, con fuertes vínculos urbano-rurales asociados con la actividad bananera, que concentra el 86% del total de viajes que tienen como destino estos cuatro municipios.

Por su parte, el *commuting* en el Bajo Cauca tiene un carácter interdepartamental predominante, al configurarse en la zona comprendida entre Cauca y algunos municipios y corregimientos de Córdoba situados a menos de hora y media. Su magnitud en términos de flujos e intensidad de los vínculos urbano-rurales es mucho menor que la de Urabá.

2. Los ámbitos rurales y los vínculos territoriales difusos

El segundo tipo de ámbito periférico está constituido por un conjunto numeroso y diverso de territorios, centros urbanos y áreas rurales, cuyo rasgo común es el bajo potencial económico para atraer recursos y población. Esta extensa área ocupa el 51% de la superficie y está habitada por una sexta parte de la población total de Antioquia, generando solo una octava parte del PIB departamental (Cuadro 1).

Más de la mitad del territorio departamental tiende, entonces, a poseer un carácter rural, predominante con nivel de ingreso y potencial de mercado bajos para atraer recursos, debido tanto a la precariedad de las bases económicas locales como a la distancia que las separa de los principales mercados, debido a las deficientes condiciones de la infraestructura vial y de transporte.

Desde el punto de vista de la red de ciudades, se trata de un mosaico de centros urbanos de pequeño tamaño que, debido al aislamiento y a la dispersión a lo largo y ancho del territorio departamental, tejen débiles vínculos con las áreas rurales de influencia que, en contadas ocasiones, logran superar los límites de sus propios municipios.

Los flujos de transporte de carga muestran que los vínculos urbano-rurales que se tejen en este grupo de municipios, se dan dentro del mismo ámbito subregional, es decir, una proporción significativa de los volúmenes de carga provienen de municipios que hacen parte de la misma subregión. Así, por ejemplo, los flujos intra-subregionales de transporte de carga representan más del 50% en las subregiones Norte, Oriente y Occidente, y una tercera parte en Suroeste.

No obstante, hay que distinguir entre los municipios que cuentan con ventajas de localización por su ubicación en la red vial primaria y secundaria, de los que se encuentran alejados de esta. En efecto, los centros y áreas rurales cercanos a la red atraen la mayor proporción del volumen de carga, pero originado principalmente en sus mismos ámbitos subregionales. Se trata en este caso de un pequeño número de localidades entre las cuales se encuentran algunos de los centros y áreas rurales de Yarumal y Santa Rosa de Osos en el Norte, Frontino en Occidente, Ciudad Bolívar en el

Suroeste, Remedios en el Nordeste y Puerto Berrío en el Magdalena Medio. También, se observa casos de municipios que históricamente se habían identificado en el conjunto de la red de centros urbanos proveedores de servicios a sus ámbitos subregionales y que han cedido ese lugar: Andes, Segovia, Urrao y Yolombó, en favor de otros como Betania en el Suroeste y Santo Domingo en el Nordeste.

Se observa, además, vínculos mercantiles importantes a través del transporte de carga entre municipios del Nordeste con algunos del Magdalena Medio y el Bajo Cauca que son las subregiones más distantes de los principales mercados.

Los vínculos urbano- rurales con otros departamentos son significativos solamente en el Magdalena Medio con Santander y Boyacá, ya que a través del transporte de carga se han tejido vínculos importantes entre Puerto Berrío con Puerto Boyacá y Barrancabermeja; respecto a Chocó, son débiles y poco significativos, concentrándose en los nexos entre Quibdó y Ciudad Bolívar en el Suroeste, y de Riosucio con Turbo y, en menor medida, con Apartadó en Urabá.

El examen de los vínculos a través de los viajes de pasajeros, muestra que estos ámbitos rurales y lejanos son el origen de solo el 10% de los desplazamientos hacia la región metropolitana pero, paradójicamente, el destino del 34% de todos los realizados en Antioquia. La lejanía de las regiones y ciudades de mayor desarrollo obliga a los habitantes de estos territorios a desplazarse hacia los centros subregionales, pero especialmente, los poblados y centros rurales más cercanos.

En relación con los flujos interdepartamentales, los municipios del Magdalena Medio se destacan de los restantes. Al respecto, se observa un vínculo fuerte entre Yondó con Barrancabermeja, sugiriendo un commuting laboral especializado asociado con la explotación de petróleo. Con Chocó, por el contrario, la situación es totalmente distinta pues además de que los flujos con el Suroeste y Urabá son muy bajos, se deben a motivos distintos al trabajo.

Los centros de servicios subregionales han perdido su capacidad o poder de atracción de los flujos de transporte de pasajeros provenientes de su mismo territorio. Salvo en el Occidente, en el resto de los ámbitos subregionales han emergido centros que compiten con los de mayor complejidad funcional por atraer flujos de pasajeros y transporte. Se trata, entre otros, de Puerto Nare y Puerto Triunfo, que compiten con Puerto Berrío en Magdalena Medio; Tarazá y Zaragoza con Caucasia en Bajo Cauca; Amalfi con Remedios en Nordeste; Santa Rosa con Yarumal en el Norte y, por último, Salgar, Jardín y Betania con Andes en el suroeste. En el occidente, no se encuentra competencia con Santa Fe de Antioquia, debido a su cercanía con Medellín y a ser el principal destino turístico de Antioquia.

Pese a una distribución menos desigual de los flujos, para más de mitad de los municipios de Antioquia estos ocurren dentro de sus propios límites. Se trata, entonces, de vínculos urbano-rurales difusos, débiles y acotados territorialmente, correspondientes a localidades dispersas, con economías de pequeña escala, situadas en territorios con condiciones geográficas adversas al desarrollo y a gran distancia de los mercados.

III. La localización de bienes públicos y los vínculos con el estado

Los vínculos territoriales están asociados a la localización y facilidad de acceso de población a las oportunidades de empleo y a los bienes públicos económicos (infraestructura vial y de transporte, conectividad a internet, servicios públicos) y bienes públicos sociales relacionados con el mejoramiento de las capacidades humanas e institucionales (educación, salud, gestión pública, entre otros).

Antioquia ha sido reconocido como uno de los departamentos líderes del desarrollo del país, solo superado por Bogotá D.C. Cundinamarca (Ramírez y De Aguas, 2021). No obstante, comparativamente con otros departamentos con menores niveles de ingreso per cápita, ocupa posiciones inferiores en materia de dotación de algunos factores y niveles de las capacidades humanas. Se han identificado deficiencias significativas en capital humano, desarrollo tecnológico e innovación en las empresas, institucionalidad pública y, por último, en infraestructura, específicamente en vías de transporte y comunicación¹⁴. Estas deficiencias se hacen especialmente agudas en los territorios rurales, dando lugar a un patrón desigual de desarrollo asociado con profundas brechas y disparidades territoriales. El Cuadro 2 y el Mapa 4 muestra la segmentación del territorio antioqueño de acuerdo con las diferencias en la dotación de bienes públicos -capital público-, factores geográficos-aglomeración, recursos naturales- y capacidades humanas -capital humano- e institucionales¹⁵

14 Para mayor información sobre el atraso de Antioquia en estos factores, véase Fundación PROANTIOQUIA (2019).

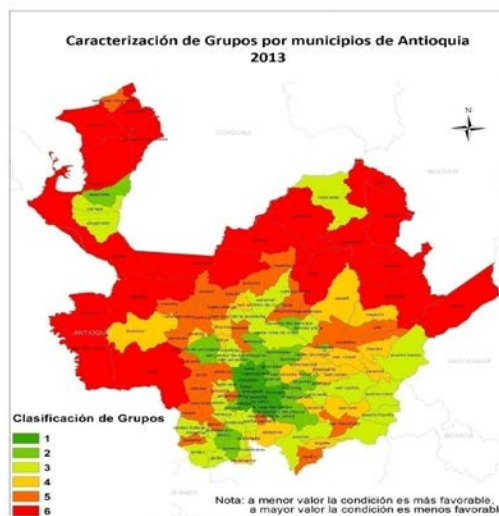
15 El mapa fue construido mediante una clasificación por grupos de municipios con el uso de técnicas estadísticas de clúster, de acuerdo con los valores de seis factores (capital público, capital humano, recursos naturales, geografía y aglomeración, calidad de vida, gobernanza y capacidades institucionales) que son el resultado de la combinación de conjuntos de variables específicos a cada factor, y para lo cual se adoptó la metodología del Análisis Factorial Múltiple (AFM). Véase: Díaz y Lotero (2015).

Cuadro 2
CARACTERIZACIÓN DE GRUPOS (CLÚSTERES) DE MUNICIPIOS PARA
ANTIOQUIA

Grupos	Geografía/ Aglomeración	Capital Natural	Pobreza/ Inequidad	Capital Humano	Capacidad Institucional/Gobernanza	Capital público/Infraestructura
1	62.3	1.6	8.9	63.4	80.78	85.63
2	39.3	4.9	28.4	41.2	58.9	62.5
3	34.6	9.2	40.7	25.4	54.4	53.8
4	29.9	6.2	51.6	39.7	44.5	45.0
5	28.4	6.3	59.6	13.8	46.4	37.5
6	18.5	28.4	70.4	16.4	34.0	31.1

Fuente: Díaz y Lotero, 2015.

Mapa 4
CONFORMACIÓN DE CLÚSTERS MUNICIPALES EN ANTIOQUIA, SEGÚN
DOTACIONES Y CAPACIDADES (2013).



Fuente: U de A, UPB (2015)

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Allí se observa cómo la dotación en bienes públicos y las capacidades humanas se concentran en la región metropolitana, constituida por los grupos 1 y 2, descendiendo con la distancia. A

medida que un territorio se encuentra más distante del epicentro regional, tienden a deteriorarse las condiciones de desarrollo y la calidad de vida, al dificultarse el acceso de la población a los bienes públicos y sociales, y a las oportunidades económicas.

Aunque la “norma” sea el descenso general de los niveles relativos de todos los factores determinantes del desarrollo a medida que nos alejamos del Valle de Aburrá, las brechas son profundas en materia de capital humano, condiciones geográficas y de aglomeración, y capital público, especialmente para los territorios conformados por los cuatro últimos grupos.

No obstante, existen diferencias entre los territorios del tercer grupo de municipios y los restantes¹⁶. Al respecto, importa señalar que en el territorio del grupo 3 se sitúan casi la totalidad de los centros subregionales, a los que se suman los municipios ubicados en las zonas de embalse del Oriente y el Norte, en las cuencas de los ríos Cartama, San Juan y Sinifaná en Suroeste, y del Nus en Magdalena Medio¹⁷.

El atraso y la pobreza se concentran en aproximadamente setenta municipios, donde la población accede con dificultades a una deficiente oferta de bienes públicos básicos. Esta situación es extremadamente grave para diecinueve municipios de población rural dispersa, situados en Urabá, Bajo Cauca y Nordeste, que se encuentra atrapada en una trampa de pobreza.

16 De este grupo hacen parte 26 municipios, once de los cuales se ubican en la subregión cafetera del Suroeste, cuatro en la Norte, tres en la de Magdalena Medio, tres en Oriente, dos en Occidente, dos en Urabá y uno en Bajo Cauca.

17 Caucasia en Bajo Cauca, Puerto Berrío en Magdalena Medio, Yarumal y Santa Rosa de Osos en el Norte, Andes y Ciudad Bolívar en el Suroeste, y Chigorodó y Carepa en Urabá.

IV. Vínculos y complementariedades sectoriales y territoriales

A. Estructura productiva

En el curso de los últimos veinticinco años la estructura productiva de Antioquia ha experimentado cambios sustanciales que han contribuido a profundizar en el territorio el actual patrón de especialización subregional o de división territorial del trabajo.

El principal cambio se relaciona con el aumento del peso de las actividades de bienes no transables en detrimento de las transables (agropecuarias y manufactureras), en las cuales Antioquia había fundamentado su desarrollo¹⁸.

Las consecuencias de este cambio de estructura en el desarrollo económico de Antioquia son diversas: pérdida de dos puntos en su participación en el PIB nacional, crecimiento económico determinado por acumulación extensiva (y no intensiva) en los factores con rendimientos crecientes (capital humano y tecnología), con incidencia negativa en el crecimiento de la productividad y en la diversificación de la oferta exportadora.

El modelo actual del desarrollo económico se caracteriza por el peso de las actividades captadoras de rentas asociadas con las actividades con ventajas comparativas en recursos naturales,

18 Entre 1990 y 2016, el sector agropecuario y la industria manufacturera perdieron cerca de la mitad de su participación en el PIB, al pasar del 38% al 18% aproximadamente. Por su parte, la producción de bienes no transables pasó del 62% al 82%, jalonada especialmente por la construcción y los servicios financieros, inmobiliarios y a las empresas.

o pertenecientes a los sectores financieros, comercial y de servicios a las empresas, lo que en la práctica ha limitado los vínculos territoriales¹⁹ en general, y los urbano-rurales en particular.

Este patrón de especialización se encuentra estrechamente relacionado con la configuración y la organización del territorio, y con la dotación de los factores y capacidades humanas. Adicionalmente, se caracteriza por los vínculos de complementariedad que establecen las actividades económicas en el territorio antioqueño, de acuerdo con los recursos o factores disponibles. Así, el Valle de Aburrá es la única subregión que aparece especializada en actividades urbanas: industria manufacturera, servicios modernos financieros y a las empresas, comercio y turismo (Cuadro 3).

Cuadro 3
COEFICIENTES DE ESPECIALIZACIÓN POR SUBREGIONES.

Sectores	Oriente	Occidente	Suroeste	Noreste	Urabá	Valle de Aburrá	Norte	Cauca	Magdalena Medio
Agropecuario	1,80	2,25	4,06	1,77	4,30	0,12	4,72	1,12	0,66
Minería	0,50	0,58	0,17	4,24	0,01	0,11	0,18	6,60	15,76
Industria	0,97	0,13	0,36	0,51	0,24	1,23	0,67	0,65	0,57
Electricidad, gas y agua	2,93	0,41	0,39	4,07	0,51	0,69	1,84	0,62	1,08
Construcción	1,26	0,96	1,02	0,78	1,14	0,97	1,22	1,07	0,58
Comercio	0,48	2,50	1,08	0,48	0,75	1,12	0,48	0,77	0,36
Transporte y comunicación	0,96	0,64	1,04	0,64	1,38	1,04	0,72	1,08	0,41
Financiero	0,82	0,70	0,80	0,62	0,63	1,18	0,63	0,57	0,32
Sociales, personales y comunales	0,79	0,86	1,02	0,79	1,36	1,05	0,82	0,93	0,37

Fuente: Grupo de Macroeconomía Aplicada. Centro de Investigaciones y Consultoría (CIC). Universidad de Antioquia.

Esta especialización se debe al aprovechamiento de economías de aglomeración, de localización o de urbanización y, particularmente, a los enlaces generados entre las firmas con la demanda final e intermedia y a los mercados de factores con rendimientos crecientes: capital público y capital humano, tecnología intensiva en capital y conocimiento.

En relación con la industria, por ejemplo, Medellín contribuye con el 37% del PIB de la actividad, proporción alta para los estándares internacionales de ciudades de tamaño y nivel de ingreso similares. Y esto sucede pese a la recomposición productiva hacia las actividades de servicios que viene experimentando la ciudad desde comienzos del siglo XX y a la atracción que ejerce sobre los municipios vecinos situados en los valles de Aburrá y de San Nicolás en el oriente cercano, con participaciones en el PIB manufacturero del 43% y el 7%, respectivamente. Estas

19 De acuerdo con DNP (citado en Proantioquia, 2019), en comparación con otros departamentos, Antioquia ocupa los puestos 14 en Innovación en sentido estricto en las empresas; 12 en manufacturas con niveles alto o medio en contenido tecnológico; 8 en importación de bienes de alta tecnología, 12 en transferencia tecnológica; 7 en gasto en TIC y 11 en registros de software por habitante.

cifras sugieren que cincuenta años después de haber sido elegida la zona hacia la cual debería desconcentrarse la industria del Valle de Aburrá, el Valle de San Nicolás ha estado muy lejos de localizar actividades industriales con fuertes enlaces hacia atrás (*backward links*) y hacia adelante (*forward links*) que lideraran su transformación productiva.

De acuerdo con lo anterior, las principales fuentes del crecimiento del Valle de San Nicolás se encuentran en las actividades asociadas con la expansión de la conurbación por el desarrollo de proyectos de primera y segunda residencia, la floricultura, los servicios de salud, y la logística por albergar al aeropuerto de Rionegro que sirve al Valle de Aburrá.

Las bases económicas de los ocho ámbitos territoriales subregionales restantes están asociadas con la explotación de ventajas naturales, en el marco de una geografía a la vez diversa y con una gran riqueza, aunque retardadora para el desarrollo.

Desde el punto de vista de los **recursos naturales**, la geografía de Antioquia se caracteriza por los siguientes rasgos.

- a) Diversidad biofísica debida a las extensiones en el territorio antioqueño de las regiones Andina, del Pacífico o Chocó biogeográfico, y del Caribe. Un ejemplo es su pluviosidad con promedios anuales del orden de los 2.500 mm, que superan en algunas zonas el promedio nacional de 3.000 mm anuales.
- b) Dos terceras partes del territorio es atravesado por las cordilleras Occidental y Central, conformando montañas con altas pendientes, donde se forman dos extensas altillanuras separadas por el río Aburrá-Porce, con alturas entre los 2.000 y los 2.500 msnm. La primera, situada en el oriente del departamento, está definida por el río Negro - Nare y sus afluentes. La segunda, comprende el altiplano del Norte y cruzado por el Río Grande. Además, existen tres llanuras menos extensas comprendidas hacia el sur por el valle del río Penderisco en Urrao, hacia el nordeste por Amalfi, y hacia el oriente por Sonsón.
- c) Una tercera parte del territorio constituida por tres extensas llanuras. La primera, situada al oriente comprende, el valle del Magdalena Medio y la desembocadura de los ríos Samaná Sur, Samaná Norte y Cocorná. La segunda, ubicada al occidente, comprende el valle de los ríos del Atrato medio y bajo, y León, encontrándose en las zonas medias y bajas de los ecosistemas representativos de la selva húmeda tropical del departamento. La tercera, situada al norte, hace parte de la región Caribe y se constituye por la confluencia de los ríos Man y Cauca, y la desembocadura de los ríos Atrato y León, en Urabá.
- d) Riqueza hidrológica que define seis grandes cuencas: Magdalena Medio, Cauca Medio, Bajo Cauca, Atrato Medio y Bajo Mechó, León y Caribe. Adicionalmente, tiene una pequeña porción de la cuenca alta de los ríos Sinú y San Jorge que nacen en el Parque Nacional Paramillo.
- e) Larga y extensa costa sobre el litoral Caribe que le confiere a Antioquia el segundo lugar en el conjunto de los departamentos de este litoral, donde se encuentra el Golfo de Urabá o del Darién, el mayor del país.
- f) Territorios secos con bajas precipitaciones, donde sobresalen los cañones del Cauca y del río Arma, al centro y sur del departamento; y la zona norte de Urabá atravesada por los ríos San Juan y Mulatos; en estos lugares están los últimos elictos boscosos representativos de esta zona de vida.

La riqueza y variedad natural descrita, se refleja en una diversidad productiva y en una división territorial del trabajo, donde en cada ámbito subregional predominan uno o dos sectores económicos que establecen en el territorio relaciones de complementariedad, por vínculos o enlaces intersectoriales o de coexistencia.

B.División territorial y especialización

Las subregiones del Suroeste, Urabá y Norte pueden catalogarse como ámbitos territoriales donde predominan las actividades agropecuarias; las de Magdalena Medio y el Bajo Cauca dedicadas a la minería; las de Oriente, generadoras de servicios de energía y abastecimiento de agua para los acueductos urbanos; y la de Occidente como comercial y turística (Cuadro 3). También, son importantes fuentes de crecimiento, la generación de energía en el Norte y el Nordeste; las actividades agropecuarias en Oriente y Occidente, y los servicios de transporte en Urabá.

La diversidad productiva de Antioquia también se manifiesta en la especialización de las actividades agropecuarias y en la capacidad y naturaleza de las bases económicas territoriales para generar enlaces o vínculos con los mercados domésticos y externos de bienes y servicios. Históricamente, las subregiones de Urabá y del Suroeste han mantenido vínculos con el exterior, y pueden considerarse como dos ámbitos territoriales de producción para el mercado externo. **Urabá** siempre ha sido un territorio vinculado con el comercio exterior, al contar con ventajas para la producción de banano y plátano y, más recientemente, en rubros como piña y cacao. Han sido los dos primeros productos los que han “arrastrado” la transformación del territorio, concentrada en el eje Turbo-Apartadó-Carapa-Chigorodó, atrayendo capital y mano de obra de Antioquia, Chocó y Córdoba, y generando enlaces con la provisión de insumos (producción de cartón, servicios de fumigación, asesoría técnica, administración y gestión, entre otros); y el encadenamiento con los servicios de transporte y logística para la exportación del banano se ha convertido en una externalidad para localización de un puerto en el futuro próximo.

La subregión del **Suroeste**, por su parte, ha estado vinculada con el mercado externo a través del Valle de Aburrá, subregión con la cual ha mantenido vínculos por localizarse allí las etapas de manufactura del café: trilla y procesamiento industrial. Aunque los enlaces intraterritoriales entre la caficultura con otras actividades industriales han sido débiles, ha propiciado el desarrollo del turismo cultural y de los cafés especiales como modalidades de agregación de valor en el territorio. El aprovechamiento de recursos específicos del territorio, como patrimonio paisajístico y arquitectónico, pueblos y fincas cafeteras, así como la existencia de un saber tradicional en el cultivo del café, se han unido para estrechar los vínculos que ya mantiene la subregión con la demanda doméstica. Adicionalmente, en las dos últimas décadas, con el cultivo de nuevos rubros agrícolas, como cítricos y aguacate para el mercado externo, se ha avanzado en la diversificación de vínculos con los mercados para agregar valor en el territorio.

De otra parte, la base económica de la subregión **Norte**, es predominantemente de ganadería de leche y porcina, teniendo la agricultura un peso menor en la estructura productiva. La ganadería de leche ha jugado por más de tres décadas el papel de sector líder en la subregión, especialmente en la zona cercana al Valle de Aburrá, uno de los principales mercados para el procesamiento de productos lácteos y el consumo final.

El desarrollo de esta actividad en la zona con mejor acceso a los mercados y adecuadas condiciones geográficas (clima y disponibilidad de agua y suelos) ha generado economías externas

y de localización para la atracción de empresas procesadoras de productos lácteos y el desarrollo de actividades complementarias, como el cultivo de papa que contribuye con la fertilidad de los suelos, y la porcicultura que se encadena con el procesamiento de productos cárnicos de origen bovino. La ganadería de leche ha contribuido, entonces, a la configuración de un tejido productivo rural denso, aprovechando las ventajas que brinda la especialización para la localización y el desarrollo de firmas grandes y medianas. La agricultura en la subregión tiene un menor peso en la estructura, y se concentra en rubros destinados para el consumo final, ocupando la tercera posición como abastecedora de agroalimentos del Valle de Aburrá, después de Oriente y Urabá (Gobernación de Antioquia, 2013).

La generación de servicios de energía y abastecimiento de agua es el otro sector en el que se ha especializado el Norte antioqueño, aprovechando las ventajas comparativas en abundantes recursos naturales, especialmente hidrológicos, en parte asociados con la localización en el territorio del Páramo de Belmira. En la zona lejana de la subregión, la abundancia de recursos hídricos también ha logrado encadenar la generación de energía por el desarrollo de proyectos en Guadalupe e Hidroituango.

El **Oriente** antioqueño es una de las subregiones que posee los más altos niveles de especialización en generación de energía eléctrica en Antioquia. Este sector, con las actividades agropecuarias, lideran el desarrollo económico de la subregión, incluso con la transformación económica que ha experimentado el Valle de San Nicolás por la expansión de la conurbación y el consecuente crecimiento de la construcción de vivienda de primera y segunda residencia, que ha arrastrado el desarrollo de actividades de servicios y comercio.

El Oriente alberga algunos de los embalses de generación de energía más importantes del país, con una elevada participación en el mercado eléctrico nacional. Pese a que esta actividad opera en la subregión con elevados tamaños de planta y economías de escala y, en consecuencia, con débiles enlaces hacia atrás y hacia adelante sobre la demanda final e intermedia, ha permitido el encadenamiento y el desarrollo del turismo. El aprovechamiento del embalse de El Peñol como espacio de descanso y entretenimiento ha encadenado la demanda por segunda residencia, así como servicios de turismo: venta, alquiler y mantenimiento de equipos para deportes náuticos, hotelería, restaurantes y negocios de venta de bebidas, y transporte, entre otros.

En el sector agropecuario, la subregión se especializa en productos para el mercado doméstico y la exportación. Entre los primeros se encuentran los cultivos temporales (verduras y hortalizas, fruta pequeña), que se destinan al mercado regional y local. En los productos destinados al mercado externo se destacan las flores, un cultivo moderno que ha aprovechado economías externas y de proximidad con el aeropuerto de Rionegro, y ventajas en mano de obra no calificada, suelo y recursos hídricos. En los últimos años han surgido iniciativas de producción de aguacate, agricultura orgánica y producción limpia, que han venido ganando peso en la producción de Oriente.

El **Nordeste**, el **Bajo Cauca** y el **Magdalena Medio** son los territorios mineros de Antioquia. En las dos primeras subregiones predomina la producción de oro, de veta en el Nordeste y de aluvión en Bajo Cauca, mientras en el Magdalena Medio predomina la producción petrolera y cementera.

Desde el punto de vista de los vínculos territoriales, las subregiones mineras se encuentran estrechamente conectadas con el mercado externo, y tienden a ser consideradas como economías de enclave a causa de los débiles vínculos hacia atrás y hacia adelante con su entorno territorial. Se aduce además que, debido al uso de tecnologías intensivas en capital y al carácter extranjero de la inversión, los vínculos con la demanda final e intermedia son débiles y que, además, genera

deseconomías externas y costos ambientales elevados, lo que tiene efectos negativos sobre el territorio al degradar sus recursos (Gobernación de Antioquia, 2013).

No obstante, con la minería a gran escala en la subregión coexisten otras modalidades de minería artesanal e ilegal. Ambas modalidades aprovechan algunas externalidades generadas por la gran minería: información sobre exploración, minas abandonadas o marginales por baja rentabilidad para las grandes empresas, desechos generados en la minería de aluvión que son procesados mediante técnicas tradicionales, como el *barequeo*.

La actividad minera mantiene vínculos con las finanzas públicas municipales que, dependiendo de la capacidad institucional y de gestión pública, podrían traducirse en vínculos “virtuosos” de dotación de bienes públicos: infraestructura vial, de servicios públicos, instalaciones educativas, etc. Ahora, desde el encadenamiento productivo, los territorios de minería de oro poseen vínculos interterritoriales e intra-territoriales. Un primer tipo ocurre con las fases de manufactura (fundición y joyería) y comercialización (compras de oro), situadas principalmente en Medellín. El segundo tipo de encadenamientos son con pequeños talleres artesanales de joyería situados en algunos de los municipios productores.

Las subregiones de Nordeste y Bajo Cauca aparecen también especializadas en actividades del sector agropecuario y, además, la primera en generación de servicios de energía. En el sector agropecuario, se trata de actividades tradicionales, agrícolas y pecuarias, con bajos rendimientos, salvo cultivos comerciales de caucho y cacao que, al igual que la silvicultura comercial, son de reciente desarrollo. En este contexto, y teniendo en cuenta que el Nordeste y el Bajo Cauca no son considerados territorios proveedores de alimentos para el Valle de Aburrá, la agricultura y la ganadería de estos territorios no genera vínculos interterritoriales significativos con los mercados o la demanda final. En la generación de energía, en los proyectos Porce I, II y III, situado en el Nordeste, entre Amalfi y Anorí, los vínculos con el territorio no tienen las mismas magnitudes que los situados en Oriente²⁰.

Por último, en **Occidente** la especialización se ha centrado en torno al turismo en los municipios cercanos al Valle de Aburrá, y en agricultura tradicional de frutales, principalmente. Las ventajas comparativas con las que han contado los municipios de Santa Fe, San Jerónimo y Sopetrán, asociadas con su cercanía a Medellín, un clima cálido y patrimonio histórico y cultural, han convertido esta zona en uno de los dos destinos turísticos más importantes de Antioquia. La atracción de turistas provenientes principalmente del Valle de Aburrá ha implicado un aumento de la demanda por vivienda de segunda residencia y por servicios de alojamiento (hoteles, residencias familiares, hostales), restaurantes y bares, que se han concentrado principalmente en Santa Fe de Antioquia. También se han desarrollado actividades de turismo cultural y religioso que han contribuido la especialización turística y, por esta vía, a fortalecer los vínculos intra e interterritoriales con el Valle de Aburrá y otras regiones del país²¹.

En el sector agropecuario, se trata fundamentalmente de actividades agrícolas de producción tradicional de frutas, que viene decayendo debido, primero, al cambio del uso del suelo agrícola por residencial y de entretenimiento en las zonas cercanas y, segundo, por las dificultades de modernización de la agricultura en los territorios más lejanos.

20 No obstante, debido a la operación de los embalses, ha surgido una actividad de minería artesanal con fuerte participación de trabajo femenino y que viene de ser reconocida por las Empresas Públicas de Medellín. Véase “La reconciliación de las mujeres mineras de Antioquia con EPM”. Periódico El Espectador 12 Nov 2019.

21 El Festival de cine y vídeo de Santa Fe de Antioquia se realiza en diciembre, y el Festival de Música Sacra y Religiosa durante la Semana Santa.

V. Movimientos migratorios y los vínculos sociales y culturales

El análisis de los movimientos migratorios de la población arroja elementos para comprender los vínculos territoriales, en particular los de tipo cultural y social.

Los datos recientes del censo de población y vivienda del 2018 (DANE, 2019) y de la Encuesta de Calidad de Vida (Gobernación de Antioquia, 2017) muestran que Antioquia, al igual que el país, registra avances en el proceso de transición demográfica, asociado con la caída de las tasas de natalidad y de urbanización, así como la reducción del tamaño de los hogares y el descenso de los flujos migratorios.

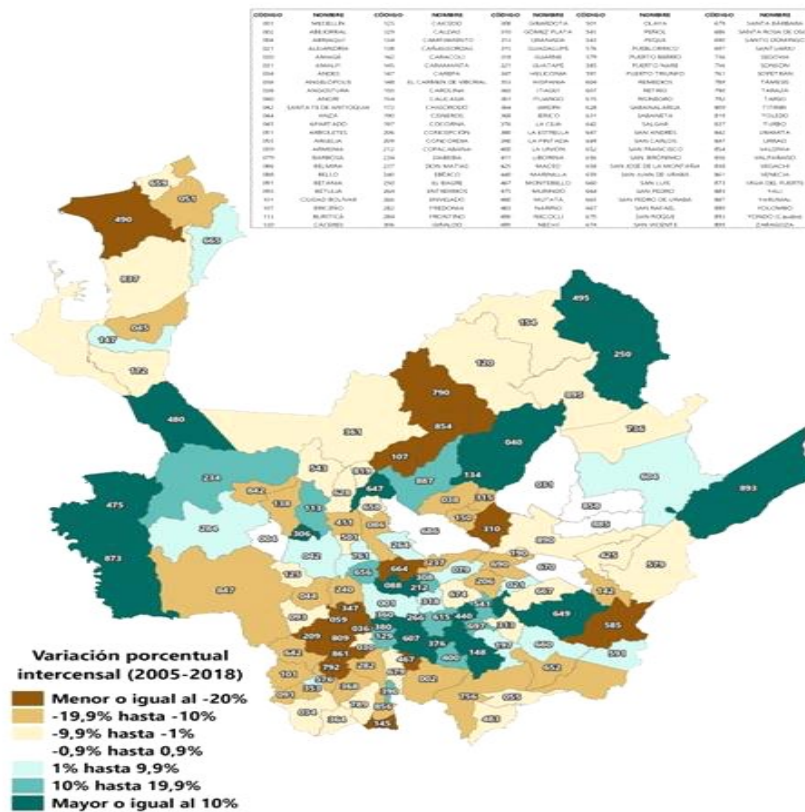
Específicamente, se observa un cambio importante en la orientación de los flujos de la población respecto al período intercensal previo 1993-2005, en el epicentro regional y la región metropolitana como en los territorios rurales (Mapa 5). En efecto, manteniendo su lugar como epicentro regional, Medellín ha cedido su papel como el principal centro de atracción de población de Antioquia. Los restantes municipios del Valle de Aburrá y los de las zonas cercanas del Oriente, principalmente, pero también del Occidente, han relevado a Medellín como receptor neto de población.

Se trata de un proceso de recomposición intrametropolitana o intrarregional de los flujos de población: de un lado, desde Medellín hacia los municipios de los Valles de Aburrá, de San Nicolás en el Oriente, y de San Jerónimo, Santa Fé de Antioquia y Sopetrán en el occidente, principalmente. El aumento de los precios del suelo y de los niveles de congestión y contaminación en Medellín, han impulsado el crecimiento de la demanda por vivienda urbana y rural para segunda residencia en tales municipios y, con ello, se han intensificado los desplazamientos (*commuting*) y los vínculos territoriales por motivos de estudio, trabajo, salud y recreación.

En los territorios rurales se observan cambios importantes en la orientación de los flujos de población migrante. De un lado, continúa el proceso de expulsión de población en la mayoría de los municipios antioqueños, asociado con los desequilibrios territoriales.

En el período intercensal 2005-2018 la población decreció en cerca de tres cuartos de los municipios antioqueños. Especialmente la migración fue intensa en las zonas más alejadas de Antioquia, situadas en Urabá, el Bajo Cauca, Magdalena Medio y el Suroeste (Mapa 5). Este despoblamiento de las áreas rurales tiene graves implicaciones en los tejidos territoriales al debilitarse los vínculos de los habitantes con el gobierno y los mercados laborales y de bienes de consumo, especialmente para los jóvenes que han abandonado las actividades rurales. Un ejemplo de ello ha sido la dificultad de la caficultura en el Suroeste y otras zonas del departamento para encontrar mano de obra para la recolección de la cosecha²².

Mapa 5
VARIACIÓN INTERCENSAL DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL EN ANTIOQUIA 2005-2018.



Fuente: DANE (2019)

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

22 La escasez de mano de obra rural en la mayoría de subregiones de Antioquia se evidencia en el estudio sobre los impactos de Autopistas de la Prosperidad realizado en 2015 por las universidades de Antioquia y Pontificia Bolivariana para la Gobernación de Antioquia.

Pero, por otra parte, veinte municipios atraen población migrante, y en diez han visto estabilizar sus tasas de crecimiento demográfico (Mapa 5). Los municipios receptores conforman un mosaico diverso y variado de territorios con continuidad geográfica al compartir límites y especializarse en las mismas actividades.

Por ejemplo, son receptores netos los siguientes municipios: San Carlos, San Rafael, Guatapé y San Luís en Oriente, situados en la zona de embalses para generación eléctrica; Yondó, Maceo y San Roque en territorios mineros del Magdalena Medio; Anorí, Amalfi, Yalí, Vegachí y Remedios en el Nordeste, relacionados con actividades agropecuarias y mineras; en el Norte, Yarumal, Santa Rosa de Osos, Belmira y Entreríos, especializados en producción lechera, o San Andrés de Cuerquia cercano al área de influencia del proyecto Hidroituango; Frontino, Dabeiba, Sabanalarga, Liborina y Buriticá situados en Occidente; los dos primeros hacen parte de territorios agropecuarios, los segundos del área de influencia de Hidroituango, y Buriticá es un territorio minero; por último, Carepa, Mutatá, San Juan de Apartadó, Murindó y Vigía del Fuerte, situados en Urabá y dedicados a la actividad agropecuaria.

La población de la mayoría de estos municipios estuvo muy afectada por el conflicto armado. Anorí, Dabeiba y Remedios alojan actualmente Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR). Sin embargo, población que fue desplazada ha comenzado a retornar al territorio con el apoyo de programas públicos.

Aunque históricamente la migración ha tenido un carácter intradepartamental, se ha asentado en el territorio antioqueño población proveniente de Chocó, Córdoba y Bolívar, que se dirige principalmente hacia el Valle de Aburrá, Urabá y Bajo Cauca, respectivamente.

Los vínculos con la migración tienen un carácter social y cultural (Blanco, 2014). De un lado, en Medellín, principalmente, se han organizado comunidades de migrantes provenientes de las distintas localidades rurales de Antioquia, denominadas **colonias**. Esta son formas de organización de migrantes antiguos que operan como nodos receptores y redes de apoyo a los migrantes recientes (Blanco, 2014). La colonia es una especie de embajada informal para el migrante recién llegado, a través de la cual mantiene un vínculo con el territorio.

Desde sus lugares de destino, los migrantes continúan manteniendo fuertes vínculos con el territorio, bien sea por su participación en las actividades de la colonia, retornando el apoyo recibido, bien sea por las visitas que realizan periódicamente a sus familias y amigos en las festividades especiales: semana santa, navidad y fin de año, y fiestas locales o patronales (Gobernación de Antioquia, 2014 2017).

La reciprocidad como un valor social o como una convención institucionalizada operaría como el pegamento mediante el cual el migrante continúa manteniendo vínculos familiares, sociales y culturales con su comunidad de origen y, así sea muy osado afirmarlo, prolonga simbólicamente el territorio en su imaginario en el lugar de destino²³.

Las **festividades locales** como referente cultural juegan también el papel de mecanismo de atracción de migrantes, antiguos o recientes. Las festividades locales se convierten también en un llamado para el “retorno”, haciéndose explícito como otro de los objetivos de la celebración; incluso en algunas festividades se explicita en su denominación, generalmente relacionada con un recurso que identifica el territorio, sea productivo, religioso, cultural o natural.

23 En los enfoques sobre el desarrollo económico territorial, las interdependencias no mercantiles, las convenciones y los valores presentes en el territorio son formas institucionalizadas informales que facilitan la coordinación de acciones y la regulación de sus comportamientos. Al respecto, véase Courlet y Pequeur (1999) y Storper (1995 a, b).

Además de esta función, las festividades se convierten también en mecanismos económicos de atracción turística, siendo promovidos por las colonias y por los gobiernos departamentales y municipales; así como por entidades y operadores privados, cajas de compensación y otros sectores.

En el territorio antioqueño se realizan aproximadamente cincuenta festividades rurales entre fiestas en sentido estricto, ferias, celebraciones religiosas y eventos culturales, entre otros. En casos donde la actividad turística está muy desarrollada, las fiestas locales son un componente más de atracción de población, como sucede en Santa Fe de Antioquia y Jericó.

VI. Organización político-administrativa, gobernanza territorial y vínculos institucionales

Desde la perspectiva político-administrativa, los vínculos territoriales se limitan a las relaciones entre la Nación con los departamentos y con los municipios. Sin embargo, desde hace tres años han aparecido en Antioquia las provincias como nuevas figuras de carácter institucional para la administración y la planificación del territorio, que implica la adopción de nuevas reglas en las relaciones entre los entes territoriales.

En efecto, el marco de la Constitución de 1991 y con una concepción de Principal y Agente, la Nación delegó en los gobiernos municipales, elegidos popularmente, las funciones de dotación de bienes públicos básicos, transfiriéndoles los recursos. Mediante la provisión local de bienes por los gobiernos municipales, el estado se acercaría a los ciudadanos mejorando además sus capacidades y oportunidades. Si bien la descentralización ha contribuido a mejorar la dotación de bienes públicos básicos en el territorio, y de cierta manera a nivelar a los municipios, también es cierto que debilitó al Departamento en sus relaciones con los municipios, y fomentó la “atomización” del territorio. En Antioquia, se debilitaron los vínculos entre los niveles de gobierno departamental y municipal, abandonándose además los esfuerzos e intentos que había hecho la administración departamental por consolidar una red de centros subregionales proveedores de servicios económicos y sociales.

No obstante, y pese a su debilitamiento, los gobiernos departamentales continuaron haciendo intentos “desde arriba” por apoyar financieramente los proyectos y programas de desarrollo económico, social y ambiental diseñados por el nivel nacional, y coordinar con los municipios su implementación. Con estos fines fueron creados nuevos espacios institucionales con la participación de actores públicos y privados, tales como: el Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental-CONSEA; la Comisión Tripartita constituida por el Departamento, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana; y las agencias de desarrollo local (ADEL) en Oriente y Urabá, y la regional (ADRA).

Así mismo, en el marco de la descentralización, se han mantenido activas once asociaciones de municipios que se organizan en el marco de la división del departamento de Antioquia en

subregiones. Este tipo de asociación ha sido útil en la última década para acceder al financiamiento de proyectos de infraestructura vial a través del Sistema General de Regalías.

Con el fin de mejorar los resultados de la planeación, la gobernanza y la gestión pública del territorio, y buscar una mayor homogeneidad en el territorio, se impulsó, además, una nueva división en veinticinco zonas, y se fomentó la organización del territorio rural en Distritos, con el fin de armonizar los objetivos del desarrollo productivo con la sostenibilidad ambiental (Ordenanza de la Asamblea Departamental 44 de 2014).

Sin embargo, en materia de gobernanza y coordinación horizontal y multinivel, los resultados de estas modalidades han sido pobres, y los vínculos institucionales para el diseño, ejecución y gestión de proyectos comunes a varios municipios han sido prácticamente inexistentes; de forma que la provisión de bienes públicos sigue teniendo un carácter predominantemente local, agotándose en los límites municipales. Esto solo ha sido distinto y posible, aunque limitado, en el Valle de Aburrá, donde el Área Metropolitana actúa como autoridad territorial que, además de autoridad ambiental, dota a los municipios de la infraestructura vial de beneficio común.

Como una solución a la dispersión y la atomización municipal, y con los objetivos de administración y planificación del territorio, se han venido creando provincias en los últimos años, como una nueva figura de organización territorial. Son agrupaciones de municipios en el marco de la Ley 454 de 2011 de Ordenamiento Territorial.

Estas modalidades pueden concebirse como un “tejido institucional” que contribuye a fortalecer la gobernanza vertical (multinivel) y horizontal (multi-actor), y a la gestión y ejecución de los proyectos de desarrollo y de dotación de bienes públicos (infraestructura vial y de transporte, educación y salud, regulación y control del medio ambiente, entre otros) que proporcione sostenibilidad al desarrollo territorial. La creación de estas nuevas figuras institucionales demuestra el agotamiento de la división de Antioquia en subregiones y zonas, tanto para la coordinación de acciones y proyectos de desarrollo entre municipios vecinos o con intereses comunes, como para la planificación y gestión del territorio.

Hasta el momento se han conformado seis provincias, que agrupan 41 municipios: Cartama, Penderisco y Sinifaná, y San Juan en el Suroeste; Aguas, Bosques y Turismo, y De la Paz en Oriente, y Mínero Agroecológica en el Nordeste²⁴. Adicionalmente, cabe señalar que el patrimonio natural o los recursos naturales han sido el hilo conductor de la conformación y denominación de las actuales provincias. Así, por ejemplo, las del Suroeste se han conformado de acuerdo con la ubicación de los municipios en las cuencas de los ríos Cartama, San Juan, y Penderisco y la quebrada Sinifaná; mientras las de Oriente, por su ubicación en relación con el Páramo de Sonsón y el río Samaná, y los embalses y los ríos de Guatapé y San Carlos que los alimentan.

Se trata de confederaciones, consorcios o “tejidos” de municipios que pueden surgir de una demanda “desde los territorios” por ganar autonomía y capacidad de negociación respecto a la administración departamental y la Nación, en materia de planificación y el ordenamiento territorial, o impulsados por la administración departamental. Si bien no son entes territoriales en sentido estricto: no hacen parte del Sistema General de Participaciones (SGP) ni cuentan con recursos fijos del presupuesto nacional ni autonomía para ejercer funciones administrativas ni fiscales para determinar el cobro de impuestos. No obstante, pueden darse su propia forma de gobierno y obtener recursos de varias fuentes: aportes de los municipios, donaciones de entidades públicas y privadas,

24 Cartama está integrada por los municipios de Caramanta, Valparaíso, La Pintada, Támesis, Jericó, Tarso, Pueblorrico, Venecia, Fredonia, Santa Bárbara y Montebello; San Juan, por: Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania y Salgar; en Sinifaná y Penderisco, por: Angelópolis, Amagá, Titiribí, Concordia, Betulia, Urrao, Caicedo y Anzá; Aguas, Bosques y Turismo, por: San Vicente Ferrer, Concepción, Alejandría, San Carlos, San Rafael, Guatapé, El Peñol, Marinilla, Granada, Cocorná, San Luis y San Francisco; De la Paz, por: Argelia, Nariño, Sonsón y La Unión; Nordeste por: El Bagre, Zaragoza, Vegachí, Yalí, Yolombó, Remedios y Segovia.

recursos de cofinanciación y de cooperación, rendimiento de sus recursos, desarrollo o administración de proyectos y de la Nación (Conciudadanía, 2019).

VII. Conclusiones

En el Departamento de Antioquia los vínculos urbanos-rurales y los tejidos territoriales se encuentran estrechamente relacionados con la forma como se ha desarrollado su territorio, caracterizado por profundas brechas y disparidades, y diferencias territoriales espaciales, económicas, sociales y culturales e institucionales.

En este contexto, los vínculos urbano-rurales han evolucionado históricamente de acuerdo con la trayectoria desde cuando Medellín se convirtió el epicentro regional y, simultáneamente, el paulatino rezago de los territorios rurales, configurándose un modelo de organización territorial del tipo centro-periferia que prevalece condicionado por la geografía, pese las transformaciones y cambios que se han sucedido a lo largo del tiempo.

Actualmente, el territorio departamental se encuentra configurado por una región metropolitana o ciudad-región, que mantiene vínculos relativamente débiles con una extensa periferia rural, donde sobresalen solo dos centros o aglomeraciones urbanas intermedias situadas a gran distancia de los principales mercados de bienes y servicios.

Esta gran Ciudad Región se encuentra conformada Medellín y el Valle de Aburrá, como núcleo principal de aglomeración de la actividad económica y la población, y un conjunto diverso de municipalidades que, por estar situadas a poca distancia, establecen fuertes vínculos urbano-rurales (espaciales, económicos, ambientales, sociales y culturales), pese a pertenecer o a hacer parte de otras subregiones del departamento. Por efecto de las economías de aglomeración y de proximidad, y de la concentración de los flujos de bienes y servicios, de información y de población, en esta gran región se localizan, además de los bienes públicos, los tejidos productivos, sociales y culturales de mayor desarrollo y densidad, asociados con las actividades manufactureras y de servicios sociales y con las empresas y la producción de agroalimentos.

Por su parte, el extenso territorio de la periferia, conformado por un conjunto numeroso, heterogéneo y disperso de localidades predominantemente rurales, mantienen vínculos débiles entre

sí y con la gran región metropolitana de Antioquia. El bajo nivel de desarrollo alcanzado por las aglomeraciones urbanas, la deficiente red vial y de comunicaciones, y las precarias relaciones con el estado como principal proveedor bienes públicos con externalidades o para el mejoramiento de las capacidades humanas e institucionales y de gobernanza, explican esta debilidad. El aislamiento geográfico en que se encuentra la periferia explica que solo tres de las aglomeraciones de mayor tamaño en Antioquia hayan alcanzado un umbral superior a los 50.000 habitantes, aunque paradójicamente se encuentren localizadas a una gran distancia de la ciudad-región y en dos de las subregiones que ostentan los mayores niveles de pobreza.

En el escenario descrito, los vínculos rurales-urbanos se han mantenido por la explotación de la gran riqueza natural con la que cuenta el departamento, bajo modalidades de enclaves de generación de energía, de minería legal e ilegal, o de producción agropecuaria de baja productividad, con elevados costos sociales y ambientales. Contribuyen a mantener estos vínculos. Las relaciones familiares, sociales y culturales que conservan las colonias de migrantes residenciados en el Valle de Aburrá con sus territorios, especialmente con las festividades locales.

Para escapar de la trampa de pobreza y reducir las brechas y disparidades territoriales, las élites regionales han diseñado diversas estrategias basadas en el fortalecimiento de los vínculos rurales-urbanos tanto en la periferia como con la ciudad-región, con pobres resultados. Estrategias como la de la “conquista del trópico” o del desarrollo de centros administrativos y de servicios regionales (CASER) no pasaron de ser simples intenciones y su efectividad fue limitada para alterar las tendencias actuales y reducir las brechas del desarrollo territorial.

No obstante, hechos recientes permiten vislumbrar el desencadenamiento de cambios y transformaciones en la periferia, que generan condiciones favorables para el diseño y ejecución de políticas para el fortalecimiento de los vínculos rurales-urbanos y el desarrollo de tejidos territoriales:

- La construcción de las Autopistas de la Prosperidad y de puertos en Urabá, que reducirá los tiempos de transporte entre algunas subregiones de Antioquia, y la de sus centros urbanos y áreas rurales con la gran región metropolitana como con otras regiones del país y con el exterior.
- Mayor participación y compromiso de organizaciones privadas con el desarrollo de las subregiones de la periferia rural, a través de proyectos con fuertes enlaces intra e interregionales.
- Los avances que pueden darse a partir del Acuerdo de Paz en los territorios más afectados, y la implementación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- La creación de las provincias como nuevos espacios institucionales para el ordenamiento y la planificación del territorio, y el diseño de acciones y políticas de articulación de actividades y actores públicos, privados, académicos y comunidades locales, y de políticas productivas, empresariales, de innovación y desarrollo tecnológico, de formación técnica, culturales y medio ambientales y espaciales.

Para fines de políticas de desarrollo territorial en Antioquia, los tejidos territoriales provinciales poseen cualidades o atributos para ser consideradas como una contribución para eliminar algunas “fallas de gobierno” en la coordinación de las políticas regionales, valorizando la planificación regional que integra una visión urbano-rural en una escala provincial.

Bibliografía

- Álvarez, Víctor; Álvarez, José Roberto; Aristizábal; Catalina; González, Natalia; Jurado, Juan Carlos; Londoño, Diana; López, Juan Carlos; Ramírez, Sandra; Restrepo, Santiago (2014). De caminos a autopistas. Historia de la Infraestructura de Antioquia. Medellín, Grupo de Historia Empresarial. Universidad de EAFIT, Gobernación de Antioquia. Medellín.
- Alviar, Mauricio; Londoño, Carlos y Lotero, Jorge (2013). La institucionalidad de diez cadenas productivas en Antioquia. Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. Medellín.
- Blanco, Darío (2014) “La migración interna contemporánea en Antioquia desde la perspectiva de la teoría de sistemas”. En Revista Virages, Vol.16 No 2, Manizales: Universidad de Caldas
- Courlet, Claude (1999). Territoire et développement. En Revue d'Économie Regionale et Urbaine, No 3. Paris.
- Courlet, Claude; Pequeur, Bernard (1996). Districts industriels, systèmes localisés et développement. En Les Nouvelles logiques du développement. Lahsen ABDELMALKI; Claude COURLET. (Ed). L'Harmattan.
- CONCIUDADANIA (2019). Pactemos provincias, No 45. Noviembre; Medellín.
- Díaz, Walter; Lotero, Jorge (2015). Informe sobre indicadores de competitividad, capacidades y dotaciones. Gobernación de Antioquia, Universidad de Antioquia. Medellín.
- Gobernación de Antioquia (2017). Encuesta de Calidad de Vida. Medellín.
- Gobernación de Antioquia (2014). Encuesta Origen y Destino. Medellín.
- Gobernación de Antioquia (2013). ¿De qué vivirán los pobladores rurales? Medellín.
- Ramírez, Juan Carlos y De Aguas, Johan (2021). Escalafón de competitividad departamental 2019. Series CEPAL, Oficina Bogotá.
- Storper, Michael (1995a). La géographie des conventions: proximité territoriale, interdependance hors marché et développement économique. En Alain: Rallet et André Torre (comp). Economie industrielle et économie spatiale. Economica. Paris.
- Storper, Michael (1995b). The resurgence of regional economies, ten years later: the region as a nexus of untraded interdependencies. Revue d'Économie Régional et Urbaine N°4. Paris.

Universidad de Antioquia, Universidad Pontificia Bolivariana (2015). Análisis de las implicaciones sociales y económicas de las Autopistas de la Prosperidad en el Departamento de Antioquia. Gobernación de Antioquia, Medellín.



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Documento de Trabajo-Bogotá

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en
www.cepal.org/publicaciones