ResearchGate

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: https://www.researchgate.net/publication/308875205

Lineamientos de Direccionamiento Estratégico Oriente, Aburrá y Occidente: Horizontes 2030

Book · June 2012

CITATIONS
0

READS
90

9 authors, including:

Luis Fernando Agudelo Henao
Universidad de Medellín

18 PUBLICATIONS **6** CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:

Project EL PAPEL DEL CONCEJO DE MEDELLÍN EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA METAGOBERNANZA DE LA CIUDAD 2004-2015 View project

Project EL ACCOUNTABILITY, LA FISCALIDAD Y EL TERRITORIO EN ANTIOQUIA: ESTRATEGIAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS INGRESOS PÚBLICOS View project

All content following this page was uploaded by Luis Fernando Agudelo Henao on 04 October 2016.

The user has requested enhancement of the downloaded file.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

iner Instituto de Estudios Regionales

Alcaldía de Medellín

HORIZONTES 2030 – ORIENTE · ABURRÁ · OCCIDENTE – LINEAMIENTOS DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

HORIZONTES 2030
oriente · aburrá · occidente

Lineamientos DE DIRECCIONAMIENTO estratégico

HORIZONTES 2030

oriente · aburrá · occidente

HORIZONTES 2030 – ORIENTE–ABURRÁ–OCCIDENTE–
Lineamientos de Direccionamiento Estratégico

© Alcaldía de Medellín
Departamento Administrativo de Planeación
Alcaldía de Medellín
Calle 44 No 52 – 165, Piso 8
Centro Administrativo Municipal
Línea única de atención a la ciudadanía 44 44 144
www.medellin.gov.co/planeacion

Aníbal Gaviria Correa
Alcalde de Medellín

David Escobar Arango
Director Departamento Administrativo de Planeación

Lucelly Villegas Villegas
Directora Iner y Proyecto Horizontes 2030

Gerardo Antonio Cardona Ramírez
Coordinador General

Marta Cecilia Ramírez Arboleda
Componente Social

María Soledad Betancur Betancur
Componente Económico

Luis Fernando Agudelo Henao
Componente Institucional

Jorge Alberto Cano Alvarez
Información Cartográfica

Primera edición: Medellín, junio de 2012
ISBN: 978-958-8749-35-8

Diseño y diagramación: Punto Tres, Lina Pérez

Impresión: Punto Tres
Impreso y hecho en Colombia

Prohibida la reproducción total o parcial, con cualquier propósito o cualquier medio, sin la autorización escrita del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín.

[*Lineamientos* DE DIRECCIONAMIENTO *estratégico*]

[Equipo de Trabajo]

HORIZONTES 2030 INER-UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Directora : Lucelly Villegas Villegas

Coordinador General

Gerardo Antonio Cardona Ramírez - Arquitecto, Especialista en Gerencia Social, Especialista en Gobierno y Cultura Política, Maestría en Gestión y Desarrollo Local

Lectora Validadora General: María Claudia Saavedra Restrepo - Economista, Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales.

Asistente Administrativa: Sandra Janet Jaramillo Echavarría - Contadora Pública.

Componente Social

Coordinadora: Marta Cecilia Ramírez Arboleda – Socióloga, Especialista en Investigación Social

Asistente: Rosa Elena Moreno Mosquera – Socióloga

Relatora: María Cecilia Calle Restrepo – Socióloga y Filósofa.

Tallerista: Catalina Carrizosa Isaza – Antropóloga.

Lectora Validadora: María Victoria Bravo Giraldo – Economista, Estudios de Maestría en Economía

Asesor en Demografía: Hugo Grisales Romero – Matemático, Especialista en Estadística, Maestría en Epidemiología, Ph D. en Epidemiología

Componente Económico

Coordinadora: María Soledad Betancur Betancur – Economista, Maestría en Estudios Urbano Regionales.

Asistente: Elkin Argiro Muñoz Arroyave - Economista.

Relator: Jesús Alberto Henao Rodríguez - Economista, Estudios de Maestría en Planificación Urbana.

Tallerista: Isabel Cristina Serna Montoya – Socióloga.

Lectora Validadora: María Claudia Saavedra Restrepo - Economista, Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales.

Componente Institucional

Coordinador: Luis Fernando Agudelo Henao - Contador Público, Mg en Gerencia Pública, Candidato a Ph.D. en Estudios Políticos.

Asistente: Isabel Cristina Correa Tamayo, Abogada.

Relator: Andrés Felipe Borráez Alvarez - Economista, Estudios de Maestría en Estudios Urbano-Regionales.

Tallerista: Daniel Yepes Naranjo-Politólogo.

Lector Validador: Eber Elí Gutiérrez Londoño - Economista Industrial, Mg en Desarrollo Regional, Candidato a Ph.D. en Gobierno.

Información Cartográfica

Coordinador: Jorge Alberto Cano Alvarez – Ingeniero Forestal, Especialista SIG.

Analista de Sistemas: Julián Andrés Giraldo Hoyos - Ingeniero Electrónico.

Unidad de Comunicaciones Corporación Región

María Andrea Kronfly Velásquez - Comunicadora Social.

Juliana Castrillón Mazo - Comunicadora Social.

Gabinete Alcaldía de Medellín

Aníbal Gaviria Correa - Alcalde de Medellín

Claudia Márquez Cadavid - Primera Dama Municipio de Medellín

David Escobar Arango - Director de Planeación

Mauricio Facio Lince Prada - -Secretario de Gobierno

Carlos Mario Gómez Correa - Secretario General

Juan Camilo Quintero Medina - Secretario Privado

David Rodríguez Restrepo - Secretario de Hacienda

Vera Cristina Ramírez López - Secretaria de Servicios Administrativos

Luz Elena Gaviria López - Secretaria de Educación

José Diego Gallo Riaño - Secretario Obras Públicas

Omar de Jesús Hoyos Agudelo - Secretario de Tránsito

Luis Fernando Suárez Vélez - Secretario de Bienestar Social

Jorge Iván Mejía Martínez - Secretario Desarrollo Social

Ana Milena Joya Camacho - Secretaria Medio Ambiente

Gabriel Jaime Guarín Álzate - Secretario de Salud

María del Rosario Escobar Pareja - Secretaria de Cultura Ciudadana

Carlos Andrés Pérez Múnera - Secretario Evaluación y Control

María Sonia Vásquez Mejía - Secretaria de las Mujeres

Piedad Cristina Monsalve Garcés - Director General de Comunicaciones

Eduardo Rojas León - Secretario de Seguridad

Personal Alcaldía de Medellín

Rodrigo Toro Londoño - Subdirector de Planeación Económica y Social

Departamento Administrativo de Planeación de Medellín

Leonor Echeverri Cardona - Profesional Especializada - Profesional Universitaria

Subdirección de Planeación Social y Económica

Departamento Administrativo de Planeación de Medellín

Andrés David Muñoz Londoño - Interventor

Economista, Especialista en Gerencia Pública, Estudios de Maestría en Desarrollo.

Amparo Saldarriaga Klinkert - Enlace Municipio de Medellín

Socióloga, Mg en Estudios Urbano Regionales y Doctora en Ciencias Sociales y Políticas Públicas de Juventud

Margarita María Zuluaga Esquivel

Comunicadora Social

[Tabla de Contenido]

1. INTRODUCCIÓN GENERAL 18
2. MARCO CONCEPTUAL 20
2.1 Introducción 20
2.2 Conceptos Estructurantes 21
2.2.1 Desarrollo Humano Integral 21
2.2.2 El Territorio 22
2.2.3 Territorio y Ordenamiento territorial 23
2.2.4 Competitividad sistémica 23
2.2.5 Planeación estratégica territorial 25
2.2.6 Gobernanza y Gobernabilidad 25
3. LÍNEA DE TIEMPO 29
3.1 Una trayectoria de reflexión y un contexto para construir la articulación 29
3.2 El reconocimiento de los acumulados la base de la confianza 31
4. METODOLOGÍA 33
4.1 Introducción 33
4.2 Estrategia de Comunicaciones 37
4.3 Definición de Actores Estratégicos 38
4.4 Construcción del documento final 39
5. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DE ORIENTE, ABURRÁ Y OCCIDENTE A 2030 42
5.1 Características Demográficas del Departamento de Antioquia 42
5.1.1 Distribución por edades de la población en Antioquia 42
5.1.2 Pirámide de la población en Antioquia 44
5.1.3 Bono demográfico en Antioquia 45
5.1.4 Distribución de la población por Subregiones en Antioquia 47
5.1.5 Tasas anuales de crecimiento inter-censal de la población por Subregiones en Antioquia 49
5.2 Situación Demográfica al 2020 de los municipios que hacen parte del Proyecto HORIZONTES 2030 51
5.2.1 Población Inter-censal Agregada 51
5.2.2 Tasas anuales de variación Inter-censal Agregada por subregión 53
5.3 Proyección de la Población a 2030 para Oriente, Aburrá y Occidente 55
6. ACUMULADOS Y TENSIONES PARA LA ARTICULACIÓN 62
6.1 Acumulados, ejemplos y propuestas de articulación supramunicipal y regional en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente 63
6.2 Tensiones en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente 66
7. DIAGNÓSTICOS HORIZONTES 2030 76
7.1 Componente social: para un territorio incluyente, saludable, respetuoso con la naturaleza 76
7.1.1. Contexto Social 76
7.1.2 La Demografía y La Dinámica Poblacional 78
7.1.3 Educación 83
7.1.4 Salud y Seguridad Social 87
7.1.5 Vivienda, Hábitat y habitabilidad 90
7.1.6 Cultura 93
7.2 Componente Económico: para una Economía Incluyente: Construcción de un Territorio Equitativo, Sostenible y Competitivo 97
7.2.1 Contexto Económico 97
7.2.2 Trayectoria y Contexto Actual 98
7.2.3 Campos de discusión y diagnóstico previo para construir los lineamientos 103

7.3 Componente Institucional: para la construcción de una red de instituciones solidaria y corresponsable con el desarrollo equitativo del territorio 108

7.3.1 Contexto Institucional 108

7.3.2 Diagnóstico de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y territorios 111

7.3.3 Esquema de relaciones existente entre los componentes económico, social e institucional 113

7.3.4 Instituciones, esquema de relacionamiento y sociedad civil 115

7.3.5 Diagnóstico de la situación institucional de Oriente, Aburrá y Occidente para la construcción de lineamientos de articulación 119

8. LINEAMIENTOS PARA EL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO AL 2030 DE LOS MUNICIPIOS DE ORIENTE, VALLE DE ABURRÁ Y EL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO 134

8.1 Lineamientos Estratégicos Estructurantes 134

8.2 Valores para la articulación 135

8.3 Lineamientos Estratégicos 136

8.3.1 Propiciar la articulación de los municipios del proyecto HORIZONTES 2030 a través de la Planeación y el Ordenamiento del territorio. 136

8.3.2 Desarrollar sistemas productivos territoriales que avancen hacia la producción y la redistribución de la riqueza y que potencien las capacidades locales y regionales, en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030 139

8.3.3 Propender por configuraciones territoriales que transformen sinérgicamente las relaciones rural-urbanas en los municipios del proyecto HORIZONTES 2030 143

8.3.4 Implementar un modelo de inclusión y equidad en el ámbito territorial del proyecto HORIZONTES 2030 147

8.3.5 Configurar una red de instituciones, para la gestión del desarrollo en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030 150

8.3.6 Promover la articulación de los municipios del proyecto HORIZONTES 2030 entre sí, con el Departamento, la Nación y el mundo 152

8.3.7 Fomentar un proyecto de Cultura y sociedad, para el desarrollo en el ámbito territorial del proyecto HORIZONTES 2030 154

8.3.8 Propiciar el desarrollo sostenible, la previsión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030 156

9. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO 160

9.1 Introducción 160

9.2 Cómo se articula al proceso 162

9.3 Líneas de acción 162

9.3.1 Acciones transversales a todo el proceso 163

9.3.2 Acciones específicas de comunicación 164

9.4 Recomendaciones 167

BIBLIOGRAFÍA 168

ANEXOS 173

Tabla de mapas

Mapa 4-1. Territorios del Proyecto HORIZONTES 2030 35

Mapa 5-1. Proyección de la Población a 2011 de los municipios del Proyecto HORIZONTES 2030 55

Mapa 5-2. Población en 1993 de los municipios del Proyecto HORIZONTES 2030 57

Mapa 7-1. Población en situación de desplazamiento 1997-2011 77

Mapa 7-2. Población en situación de Pobreza por NBI a Julio 2010 79

Mapa 7-3. Población en situación de Miseria por NBI a Julio 2010 81

Mapa 7-4. Viviendas con Servicio de Energía a Julio 2010 83

Mapa 7-5. Viviendas con Acceso al Agua Potable a Julio 2010 85

Mapa 7-6. Viviendas con Servicio de Alcantarillado a Julio 2010 87

Mapa 7-7. Educación Superior a Julio 2010 89

Mapa 7-8. Afiliación al régimen Subsidiado y Contributivo a Julio 2010 91

Mapa 7-9. Déficit cuantitativo y cualitativo de Vivienda a Julio 2010 93

Mapa 7-10. Desequilibrios e Inequidades entre Oriente, Aburra y Occidente 103

Mapa 7-11. Escenario Futuro al 2030 105

Mapa 7-12. Capacidad Fiscal promedio de los años 2009, 2010 y 2011 111

Mapa 7-13. Número de Habitantes por funcionario para 2010 113

Mapa 7-14. Ingresos y Transferencias Totales y Per cápita 2005 115

Mapa 7-15. Número de Funciones en el Municipio 117

Mapa 7-16. Potencial Electoral 125

Tabla de ilustraciones

Ilustración 2 1. Gobernabilidad y Gobernanza 26

Ilustración 2 2. La gobernanza como marco analítico 27

Ilustración 3 1. Línea de Tiempo 1980-2011 31

Ilustración 4 1. Fuentes para la construcción de lineamientos 35

Ilustración 7 1. Modelo Actual de Relacionamiento y Desarrollo Económico 106

Ilustración 7 2. Modelo de Ocupación y Desarrollo Económico Deseado 107

Ilustración 7 3. Esquema de Relaciones entre componente social, económico e institucional 113

Tabla de gráficos

Gráfico 5 1. Distribución por edades de la población de Antioquia con base en información de Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005 43

Gráfico 5 2. Distribución por edades (percentiles) de la población de Antioquia con base en información de Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005 43

Gráfico 5 3. Pirámide de la población de Antioquia, comparativa de los Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005 44

Gráfico 5 4. Bono Demográfico Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005 45

Gráfico 5 5. Índice de Dependencia vs. Edades Activas Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005 46

Gráfico 5 6. Población Urbana Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia 47

Gráfico 5 7. Población Rural Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia 47

Gráfico 5 8. Tasas anuales de crecimiento inter censal de la población Urbana, Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia 49

Gráfico 5 9. Tasas anuales de crecimiento inter censal de la población Rural, Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia 50

Gráfico 5 10. Población Urbana Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia 51

Gráfico 5 11. Población Rural Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia 52

Gráfico 5 12.Promedio de las variaciones intercensales Censos DANE (1964-1973, 1973-1985, 1985-1993 y 1993-2005) de la población urbana para las subregiones de Oriente, Aburrá y Occidente 53

Gráfico 5 13. Promedio de tasas anuales de variación inter-censal de la población rural agregada para Oriente, Aburrá y Occidente Censos DANE 1964-2005 53

Gráfico 5 14. Promedio de tasas anuales de variación inter-censal de la población total agregada para Oriente, Aburrá y Occidente Censos DANE 1964-2005 54

Gráfico 5 15. Población Urbana Censos DANE 1973, 1985, 1993, 2005, proyecciones a 2020 y 2030 de Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia 56

Gráfico 5 16. Población urbana de las zonas del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030 59

Gráfico 5 17. Población rural de las zonas del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030 59

Gráfico 5 18. Población urbana de las subregiones del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030 60

Gráfico 5 19. Población rural de las subregiones del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030 60

Gráfico 5 20. Porcentajes de variación anuales de la población urbana por subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, para el periodo 1985-2030 61

Gráfico 5 21. Porcentajes de variación anuales de la población rural por subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, para el periodo 1985-2030 61

Gráfico 5 22. Porcentajes de variación anuales de la población total por Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, para el periodo 1985-2030 61

Gráfico 7 1. Población en situación de desplazamiento 1997-2011 en los Municipios HORIZONTES 2030 80

Gráfico 7 2. Tasa de Analfabetismo de 15 y más años (%), por Subregiones de Antioquia en 2009 86

Gráfico 7 3. Comparativo Aseguramiento en Salud 2006-2009 por Subregiones 87

Gráfico 7 4. Aseguramiento en Salud por Subregiones en 2009 88

Gráfico 7 5. Déficit cuantitativo y cualitativo de Vivienda por Subregiones 1999-2005 91

Gráfico 7 6.Participación en el PIB de Antioquia 2005 Subregiones Aburrá, Oriente y Occidente 100

Gráfico 7 7. Gini de Ingresos para Antioquia 1993 - 2009 101

Gráfico 7 8. Indicadores comparativos de Pobreza 2002-2009 Colombia, Antioquia, AMVA y Medellín 102

Gráfico 7 9. Coeficiente de Gini comparativo 2008-2009 Colombia, Antioquia, AMVA y Medellín 102

[*Guía de tablas*]

Tabla 5-1. Población Urbana y Rural Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia 48

Tabla 5-2. Tasas anuales promedio de crecimiento inter censal de la población Urbana y Rural Censos DANE (1964-1973, 1973-1985, 1985-1993 y 1993-2005), Subregiones de Antioquia 50

Tabla 5-3. Población Total (rural y urbana) según Censos DANE 1985,1993, 2005, y Proyección al 2020 52

Tabla 5-4. Promedio tasas anuales de variación inter-censal Censos DANE (1964-1973, 1973-1985, 1985-1993 y 1993-2005) de la población Urbana, Rural y Total, Oriente, Aburrá y Occidente 54

Tabla 5-5. Población Urbana y Rural según Censos DANE 1973, 1985, 1993, 2005, proyección DANE 2020 y proyección a 2030 por zonas de Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia para HORIZONTES 2030 57

Tabla 5-6. Tasas de variación anuales de la población Urbana, Rural y Total de los Censos DANE censos 1973, 1985, 1993, 2005, proyección DANE 2020 y proyección a 2030 para Aburrá y Occidente de Antioquia 58

Tabla 6.1 Acumulados, ejemplos y propuestas de articulación supra-municipal y regional en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente 63

Tabla 6.2 Tensiones en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente 66

Tabla 7-1. Población en situación de desplazamiento por Subregiones al 2011 - HORIZONTES 2030 81

Tabla 7-2. Indicadores Sociales – Antioquia-HORIZONTES 2030 81

Tabla 7-3. Población en Pobreza y Miseria en Subregiones HORIZONTES 2030 82

Tabla 7-4. Indicadores de Educación: Tasa Bruta de Escolaridad en Preescolar, Básica Primaria, Secundaria y Media a 2009, en las Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030 84

Tabla 7-5. Alumnos matriculados en preescolar y básica primaria 2000 - 2010 85

Tabla 7-6. Déficit cuantitativo y cualitativo de Vivienda 2005– HORIZONTES 2030 92

Tabla 7-7. Opciones para el Escenario de Renovación Urbana y Expansión de Medellín y el AM sobre los grandes Ejes Económicos Nacionales y Mundiales del PEMAM 99

Tabla 7-8. Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 2009 100

Tabla 7-9. Presupuesto Público de las Entidades Administrativas según Zonas de la Región de Estudio, Sin Medellín. 2010 101

Tabla 7-10. Explicación de las circunstancias económicas y sociales que explica la dinámica incompleta de las transformaciones de la inequidad 104

[Presentación]

Para el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín y el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, es de suma importancia la entrega de los Lineamientos de Direccionamiento Estratégico "Horizontes 2030, Oriente-Aburrá-Occidente", producto de una construcción que contó con una significativa presencia de actores regionales y se constituyen en un instrumento estratégico para apoyar la búsqueda de soluciones articuladas, para los territorios urbanos y rurales de los Municipios objeto de estudio y del resto del Departamento de Antioquia.

El 5º Congreso "Una gran ciudad para la integración regional" no contó con presencia suficiente de actores regionales, para hablar de un verdadero diálogo regional. Por ello, se concluyó que era necesario ampliarlo y fortalecerlo, orientándolo hacia aquellas temáticas menos exploradas: la institucionalidad para la articulación regional y el diálogo de lo social con lo económico.

Se requería un ejercicio regional complementario a la agenda de trabajo de la Comisión Tripartita, sobre aspectos de institucionalidad, así como en la interlocución de los asuntos económicos con los temas sociales (pobreza, equidad e inclusión), que se reconocen como un vacío significativo en los frentes de planeación y ordenamiento que actualmente se abordan de manera conjunta en la región. Estas razones le dieron origen a esta importante iniciativa del Municipio de Medellín, liderada por el Alcalde Alonso Salazar y su Director de Planeación, Mauricio Valencia.

Precisamente, el proyecto Horizontes 2030 se propone avanzar en la articulación de esfuerzos sociales, institucionales y económicos, para acometer proyectos estratégicos comunes, para superar la pobreza, reducir el estancamiento productivo y educativo, detener la dilapidación de los recursos naturales, y armar una institucionalidad capaz de llevar adelante una gobernanza democrática territorial, sólida y proactiva.

Con el ánimo de aportar a esa mirada regional que tanta falta nos hace, estos lineamientos se entregarán al gobierno departamental y a los municipales, así como a los líderes regionales, como una apuesta a procesos de largo plazo con un alto valor técnico y político: no se trata sólo de soñarnos la región solidaria y competitiva; se trata de armar juntos, en la ruta derivada del ejercicio planificador, una agenda estratégica de gestión, que conduzca el futuro de la región hacia el cierre de las brechas y la apertura de caminos hacia la equidad, la inclusión y la verdadera prosperidad.

Se trata en últimas de empezar a construir juntos ese futuro soñado. De pasar del crecimiento económico al desarrollo integral, de los esfuerzos individuales atomizados a la sinergia en la gestión y, como lo plantea entre otros aspectos este gobierno que iniciamos, de trabajar por disminuir los desequilibrios territoriales.

Esta publicación busca ser un aporte a un buen gobierno y una sociedad participante, comprometidos con el desarrollo armónico y la adecuada articulación de Medellín y Antioquia, para elevar los niveles de calidad de vida de la población y asegurar la sostenibilidad y competitividad territorial, sobre bases sólidas de inclusión social, sostenibilidad y equidad.

-David Escobar Arango
Director
Departamento Administrativo de Planeación

Parte 1.
[*Repasando* lo que hemos construido *y cómo recomponerlo*]

"Las regiones se vuelven realidades históricas concretas cuando se sustentan sobre poderes regionales con capacidad de generar cohesión simbólica hacia el interior y representación política de la región en el contexto nacional, esto quiere decir que para hablar de poder regional se requiere de la existencia de una élite, una élite tradicional o alternativa si se quiere que logre articular sus intereses específicos en proyectos políticos, económicos, sociales, éticos, culturales, que permitan orientar el devenir colectivo de amplios sectores sociales y que logren convocar en torno a esos proyectos actores sociales diferentes y que no estarían en principio haciendo parte de esa élite dominante...sin poder regional las regiones no existen, existen cuando existe un poder regional... el poder es el que le da configuración a la región, sin un poder regional claro, sin un poder regional evidente y convocante y hegemónico o por lo menos con intenciones de ser hegemónicos,... las regiones son pensadas desde afuera de ellas mismas".

- María Teresa Uribe

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

El proyecto HORIZONTES 2030, tiene como objetivo general la formulación de las líneas de direccionamiento estratégico al 2030 de las dimensiones social, económica e institucional para el desarrollo articulado de municipios de Oriente, el Valle de Aburrá y el Occidente antioqueño. Este proyecto es un esfuerzo del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín y el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia, por potenciar el enfoque de planeación estratégica del territorio de la región central del Departamento de Antioquia, en un marco de construcción colectiva desde las tres subregiones, como manera de reforzar una propuesta integral e integradora.

Este propósito se enmarca en los siguientes objetivos, que se guían por la búsqueda del Desarrollo Humano Sostenible:

[1] Registrar las tensiones existentes entre los actores estratégicos presentes en el territorio, sobre la base de un análisis veraz y sintético de: las fichas de lectura de procesos previos que se presentaron en el territorio, las entrevistas y talleres desarrollados por el equipo de trabajo.

[2] Analizar las tensiones presentes en el territorio de forma articulada con los componentes social y económico e institucional, de manera que se lleven a cabo proposiciones de lineamientos de planificación integrales.

[3] Desarrollar propuestas de lineamientos que permitan superar los graves problemas de inequidad que se presentan en el territorio, a pesar del sostenido crecimiento de la producción y el ingreso de algunas empresas y el aumento del gasto social que han realizado una buena parte de los entes territoriales.

El presente documento, está estructurado con el fin de presentar los lineamientos de direccionamiento estratégico al año 2030 para el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente, el informe de HORIZONTES 2030, está distribuido en 3 partes. La primera parte corresponde a tres capítulos que contienen los aspectos conceptuales y metodológicos que sirvieron de sustrato para la construcción de los lineamientos estratégicos a 2030. Estos aspectos se complementan con el análisis de los acumulados de reflexión y acción en los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente en los últimos 30 años.

En el primer capítulo se presentan los objetivos de la articulación territorial con un horizonte a 2030. En el segundo capítulo, se realiza una definición de los conceptos básicos sobre los que se construyó la propuesta de lineamientos y su relación con los objetivos del proyecto HORIZONTES 2030, en función de modificar el modelo económico y del desarrollo social de los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente.

En el tercer capítulo, la primera parte corresponde a la presentación de la Línea de Tiempo de los principales antecedentes de Planeación Estratégica, Ordenamiento Territorial, Obras Públicas Estructurantes del Ordenamiento Territorial, Hitos de la Participación Social que han impactado los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente, así como, las principales normas y reformas relacionadas con los elementos anteriores. En el cuarto y último capítulo de la primera parte, se hace un recuento metodológico del proyecto, mostrando al lector los mecanismos y lógicas de construcción de los lineamientos.

En la segunda parte, se desarrollan los lineamientos estratégicos propiamente dichos, para el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente, en cuatro capítulos. El quinto capítulo corresponde al análisis de los elementos demográficos, relacionados con la pirámide poblacional, las dinámicas intercensales y las cuestiones relacionadas con el bono demográfico y el modelo de inclusión de la subregión analizada, todo lo anterior para realizar una proyección de la población al año 2030.

En el sexto capítulo, se hace un recuento de las principales tensiones y acumulados relacionados con la articulación territorial. Estos acumulados y tensiones pretenden ilustrar en términos territoriales las dinámicas políticas y los debates que se presentan entre las instituciones presentes en el territorio. Las tensiones y acumulados sirven de base para el capítulo séptimo, en el que se diagnostica la situación social, económica e institucional de los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente, en clave de escenarios prospectivo a 2030. El capítulo octavo, que es el último de esta segunda parte, contiene los lineamientos estratégicos de manera articulada entre los tres componentes en los que este proyecto se propuso tejer los diagnósticos. Es un esfuerzo por consolidar líneas de actuación que modifiquen las condiciones de vida del territorio a 2030, sobre la base del respeto, la solidaridad y la corresponsabilidad.

En la tercera parte, se dedica en un único capítulo, a establecer la definición de acciones estratégicas para llevar adelante los lineamientos, instalarlos como elemento coordinador de las agendas públicas, de manera que se incluya de manera paulatina en los planes de gobierno de las administraciones públicas sucesivas, y sirva de dinamizador de la construcción de sujetos políticos comunitarios.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 Introducción

Un nuevo modelo de desarrollo para el Departamento, significa superar las causas de la pobreza e inequidad en Antioquia, del cual hacen parte las tres subregiones objeto de este análisis. Implica cambiar hacia un nuevo modelo de desarrollo capaz de generar un proceso que brinde prosperidad, equidad social y territorial.

Este nuevo modelo de desarrollo, propuesto por el PLANEA, es denominado "Modelo de Desarrollo Local-Regional" su naturaleza es endógena porque se fundamenta en la construcción de capacidades locales para formular y realizar los proyectos de futuro de la localidad o región, pero en conexión con los sistemas territoriales de escala mayor. Este Modelo, en el que el desarrollo es el resultado de las decisiones y acciones de los actores sociales e instituciones locales que se movilizan e inciden en la construcción de su territorio, implica de manera deliberada la creación de condiciones para generar desarrollo en las regiones y romper la tendencia a la concentración de recursos, promueve además el uso adecuado de la dotación del territorio, para desconcentrar la manera de ocupación actual del mismo y generar un poblamiento equilibrado donde lo rural y lo urbano estén articulados, en un nuevo proyecto subregional y de localidades, vinculados en red.

Debemos por tanto, impulsar la construcción de una sociedad desarrollada humana e integralmente, en articulación con los territorios vecinos, para hacer acuerdos basados en el reconocimiento a la diversidad, la dignidad, el respeto, la cooperación, la solidaridad, la confianza, la corresponsabilidad y el trabajo colectivo. Configurar estrategias de desarrollo que impacten el territorio desde un enfoque y una práctica del pluralismo; construyendo sinergias que convengan a todos, en la perspectiva de un mejor desarrollo futuro.

En este sentido es necesario buscar la armonización de diversas políticas del ámbito nacional, regional y local, y muy particularmente de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT en el marco de los lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia -LOTA.

Es el momento de una planeación estratégica para Antioquia con un norte, una guía, donde se articulen tanto la administración departamental con las administraciones municipales, como los actores públicos, privados y sociales presentes en el territorio y estos últimos con sus vecinos o con aquellos que pueden potenciar su desarrollo, mediante convenios o alianzas para las subregiones, donde se potencien las ventajas competitivas y comparativas subregionales, y se aprovechen experiencias que han venido transformado positivamente niveles de pobreza y calidad de vida, favoreciendo condiciones de equidad.

Propiciar que la competitividad de la región sea reconocida por su capacidad de transformar las históricas inequidades, a partir de una política de ciencia, tecnología e innovación, que tiene como motor la educación pertinente y de calidad, que se difunde sostenidamente en toda la región central de Antioquia con un alto crecimiento económico y empresarial del que se benefician territorios y personas.

2.2 Conceptos Estructurantes

2.2.1 Desarrollo Humano Integral

El enfoque del Desarrollo Humano Integral, entiende la necesidad de generar y potenciar oportunidades iguales para que las personas puedan utilizar provechosamente sus capacidades y, por consiguiente, obtener suficientes ingresos a fin de elegir los bienes y servicios que los satisfagan y así tener plena facultad de ejercer libremente sus derechos. La sostenibilidad es una condición necesaria para el Desarrollo Humano Integral, dado que permite asegurar los recursos y capacidades para que las presentes y futuras generaciones sean atendidas con criterios de equidad, inclusión, solidaridad y participación, sin descuidar la productividad y la competitividad en un contexto globalizado.

> El objetivo de toda propuesta de desarrollo, en todo tiempo y lugar, es crear las condiciones que le faciliten al ser humano su tránsito a la categoría espiritual (y biológica por cierto) que se denomina como persona humana. (Boisier, 2010)

Desde Amartya Sen, "El desarrollo puede concebirse [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos". (Este enfoque) [...] contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos, o con la modernización social"[...] El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de la libertad: la pobreza, la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos [...] (Sen, 2000: 19).

Para Amartya Sen son claves las titularidades: derechos de propiedad, medios de producción o fuerza de trabajo, a través de ingresos recibidos por estas fuentes se accede a un nivel importante de necesidades y así ser titulares de derechos. De otro lado, nadie debe ser excluido de los bienes de Mérito (alimentación, educación, salud y vivienda) por cuanto son bienes necesarios para desarrollar las capacidades y el estado debe garantizarlos a quienes no puedan acceder a ellos.

El verdadero desarrollo es aquel que coloca a las personas como centro, sujeto y punto de llegada del bienestar, y le otorga la posibilidad de acceder a una existencia más plena y más valorada socialmente. Esto significa que lo fundamental para la construcción de un proceso de planificación estratégica del desarrollo es lograr que las personas que habitan el territorio gocen de bienestar para disfrutar sus vidas. Ese, debe ser el horizonte ético deseable en el que se tracen las Líneas Estratégicas para elevar las condiciones de vida de la gente y sentar las bases sociales, económicas e institucionales, que permitan aflorar las inmensas potencialidades latentes en el ser humano habitante de los territorios.

2.2.2 El Territorio

El territorio es un espacio socialmente construido en el cual, la relación entre economía y territorio es de doble vía: La propuesta para transformar históricas inequidades, fracturas territoriales, se hace conectando estrechamente el vínculo entre equidad y competitividad, en tal sentido, la competitividad es del territorio, además un territorio inequitativo no es competitivo. Según este enfoque de desarrollo el despliegue de las sinergias territoriales se dan no solo por factores económicos, sino por los que algunos teóricos llaman factores extraeconómicos; donde la equidad, la cultura, la solidaridad, la institucionalidad pública privada y los valores, son elementos claves para avanzar en la dirección que esta sociedad necesita, de manera que lo económico no transforma realidades sino va estrechamente de la mano con lo social y lo institucional. Solo para poner un ejemplo, educación, ciencia y tecnología, e innovación no se transforman simplemente desde la perspectiva de un solo componente, pues lo social, lo económico y lo institucional se articulan de manera compleja a fin de producir las transformaciones que requerimos para una sociedad más justa e incluyente, y no solo como plataforma competitiva orientada a las empresas. Como lo señala el Plan Estratégico de Antioquia PLANEA:

> "El territorio se asume como el espacio social e históricamente construido y apropiado por lo seres que lo habitan, quienes lo dotan de sentido y tejen sobre él, redes de relaciones económicas, sociales, políticas y culturales. El territorio entonces, es mucho más que el espacio físico que lo sustenta; espacio y territorio se asumen como elementos dinámicos, no estáticos, que se configuran y se apropian de acuerdo con las relaciones sociales que en ellos se tejen, dando lugar a procesos de Desarrollo Territorial, en cualquiera de los sistemas o subsistemas señalados antes, pudiendo hablar entonces de un Desarrollo local, o regional, según sea el caso, que articula a las personas, a los colectivos y a las dimensiones del desarrollo: sociocultural, económica, político–institucional, física y ambiental, a través de interacciones que permiten dar uso a las formas y los objetos en un determinado contexto espacial socio territorial que se constituye en objeto de análisis y práctica social. Espacio socio territorial no exento del conflicto entre el acto de producir y vivir, en un contexto transnacionalizado, cruzado por relaciones verticales y horizontales, cada vez más informadas, normatizadas y complejas". (Planea, 2006)

Para Boisier (2010), los territorios se constituyen en un una construcción histórica, simbólica, lugares de memoria y patrimonio que conservan "los rasgos del pasado; [son] áreas de sociabilidad, más o menos intensa según la proximidad, la vecindad y el parentesco; conjuntos de representaciones cívicas y de legitimidad en donde se ejercita la democracia local y la responsabilidad social; factores de producción, debido a sus recursos y a la dinámica de sus actores" (Boisier, 2010).

2.2.3 Territorio y Ordenamiento territorial

Los territorios se transforman por interrelaciones entre diferentes ámbitos societales e interacciones de escalas territoriales Globlal-nacional-regional-; por lo tanto el ordenamiento territorial y su efecto sobre la construcción de nación y región debe ser analizado para avanzar en propuestas que aporten a la solución de problemas de la sociedad. El ordenamiento territorial va mas allá de los problemas fiscales y del concepto de descentralización, pues se sitúa en el ámbito de la distribución del poder en la relación región-nación; de igual manera afirman Álvarez y Frigeri (2002), que "no se trata por lo tanto de un fenómeno de descentralización simplemente, pues no es una delegación legislativa de poderes si no más bien el reconocimiento de unos poderes y derechos propios de las regiones. La región se presenta como fuerza actuante…".

En este mismo sentido Sergio Boisier propone que la gestión de la regiones, debe entenderse como un "proyecto político regional" que tendrá como condición acumular suficiente poder político en el marco de la construcción de una "matriz sinergética decisional" acorde con el propio proyecto. En las estrategias metodológicas que este autor expone está la que se denomina "conversaciones sociales", buscando con ellas en el proceso de construcción de una región, nuevos significados y compromisos que permitan explorar posibilidades de desarrollo.

Mediante los desarrollos de la geografía humana y la ciencia política, es posible entender el territorio como una construcción social compleja y holística, donde las dinámicas espaciotemporales permiten acercarse al objeto de estudio de manera dialéctica. El diálogo es complejo entre sujeto y objeto, entre dinámicas económicas y procesos socio territoriales, entre objeto de estudio y método (Ibañez; 1985). Se retoma a Hugo Zemelman (2010) en lo que denomina "la prioridad de comprender la constitución de los sujetos y de sus capacidades para modelar, promover, desarrollar y producir proyectos de futuro".

2.2.4 Competitividad sistémica

En este informe, el concepto de competitividad sistémica, es abordado más desde un enfoque de sistemas productivos territoriales, según el cual el territorio no es solo soporte de las actividades económicas, donde los procesos de difusión empresarial se van dando como relación entre infraestructura y ocupación de los espacios por la actividad económica, interrelacionada con las dinámicas y actividades sociales y culturales de los habitantes del territorio.

Sobre esta base se debería avanzar hacia un proyecto de generación de riqueza regional que se distribuya de manera equitativa y que funde los valores de la solidaridad y la cooperación. La capacidad de un territorio para articular las sinergias del trabajo productivo de una localidad en pos del mejoramiento de su calidad de vida en un proceso creciente de inclusión y de equidad, es la única manera de frenar el colapso social y la pérdida o desperdicio de capital social en un territorio determinado. A su vez, este debe ser un ámbito que genere articulaciones entre las distintas escalas del territorio y opere como un escenario de inclusión en el terreno socioeconómico.

Esta perspectiva recoge planteamientos de los que se hace recuento en el Plan Regional de Competitividad para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquia de 2009 (PRCMA), donde al retomar el Informe Monitor, se afirma que en este se propone una reflexión sobre lo que significa hoy la gestión del desarrollo. En tal sentido, el Plan afirma que "el desarrollo de un territorio depende de la capacidad de organización de la sociedad que alberga, de la existencia de un propósito común, que no es otra cosa que un proyecto político de desarrollo regional y de la combinación virtuosa del conjunto de factores que lo harán posible". Aquí, se recuerda también, que la definición de la escala territorial en la que se pretenda definir este proyecto es clave y afirma que el meso-espacio es el nivel territorial por excelencia de la competitividad sistémica (PRCMA, 2009: 12).

La importancia de concebir un mesoespacio se fundamenta en las siguientes razones: En los mayores desafíos y oportunidades para la acción conjunta de los actores regionales; En el mesoespacio se despliegan las redes institucionales y productivas, se materializan los modelos de organización social y las formas políticas básicas de la sociedad; En la mesodimensión se crean las condiciones que posibilitan una estructura decisional orientada al largo plazo, al vincular a través de redes los actores que forjan el desarrollo regional.

El PRCMA (2009) igualmente, concibe que la estructuración del mesoespacio sea, ante todo, un problema de organización y de conducción, basado en una estrecha capacidad de interacción entre los actores públicos y privados, en la convergencia de las políticas públicas, las estrategias empresariales, las dinámicas de organización social y la generación de información y conocimiento. "En la mesodimensión se expresa el carácter interactivo de la innovación y el carácter sistémico de la competitividad" (Messner, 1996), en el mismo sentido, establece que "la concepción sistémica permite comprender que la competitividad no es una situación estática sino que se trata de un proceso dinámico que incorpora al conjunto de la sociedad" (PRCMA, 2009: 13).

Es importante destacar que el tema de la escala territorial no es solo un asunto del tamaño o extensión física del territorio, sino de la complejidad de relaciones que se tejen a su interior. Según Rosales Ortega (2010: 128) "actualmente asistimos a la consolidación de una geografía económica que incorpora una visión más compleja del espacio en donde la organización de la producción, la distribución de las actividades económicas y las relaciones sociales y culturales entre los actores, nos permiten analizar la conformación de un mundo productivo que va mas allá de la simple descripción de la tasa de producción y el crecimiento económico en una localización determinada".

El alcance diferenciado de la competitividad sistémica en los Proyectos territoriales y los clúster

En este proyecto, parece necesario retomar la comparación que nos propone Francisco Alburquerque sobre el alcance (en cuanto a la relación economía y territorio), de los Distritos o Proyectos Territoriales vs los clúster. Será clave para

valorar el impacto que han tenido las diferentes estrategias de competitividad regional, como los clúster, en el modelo de desarrollo y equidad territorial en Antioquia. Mientras en los primeros, el territorio es concebido como un lugar de vida, en el segundo, el territorio es más una fuente de ventaja competitiva que no adopta la misma dimensión del territorio como espacio complejo de interacciones donde se teje la vida.

Igualmente, es importante tomar como referencia las corrientes de crecimiento endógeno, concebido como un enfoque de base territorial en el que son claves tanto los factores económicos como extraeconómicos y en particular, las sinergias existentes a su interior.

2.2.5 Planeación estratégica territorial

Consiste en un proceso sistemático destinado a producir decisiones para definir y orientar el futuro de un territorio y determinar las acciones reales para llegar a lo antes planteado. En igual sentido, se trata de un proceso ordenado que ayuda a la iniciación en la cultura y el pensamiento estratégico; una manera de enfocar la gestión que consiste en plantearse no si estamos haciendo bien las cosas, sino si efectivamente estamos haciendo lo que tenemos que hacer.

Está dirigido a la toma de decisiones de futuro; por tanto, no es un instrumento de reflexión, sino un método para lograr resultados y determinar las acciones reales para alcanzarlos, teniendo en cuenta un escenario futuro que, analizadas y sopesadas las dificultades y las capacidades internas, se estima posible y capaz de crear pasiones entre los diferentes actores que intervienen directa o indirectamente.

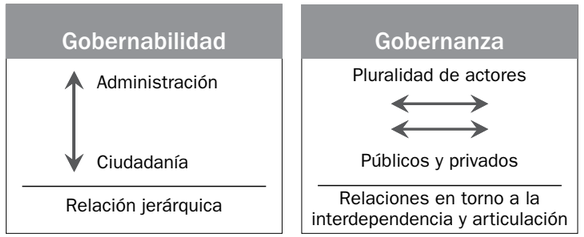
2.2.6 Gobernanza y Gobernabilidad

El concepto de gobernanza se expresa como proceso de interacción de actores estratégicos, como una herramienta analítica y descriptiva, que tiene su base en las reglas de juego de los actores, en las instituciones (Prats, 2003: 244). Existe también una definición según la cual la gobernanza opera como un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos.

En última medida, el concepto de gobernanza es más cercano a la ciencia política, y a partir de él es posible analizar el papel del Estado en la sociedad, la gestión de éste y el manejo de la administración pública (Hufty, 2006: 6). Es así como, la gobernanza corresponde al entramado de instituciones y actores y a la forma en la que éstas se relacionan en términos de poder. Por su parte, la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de los actores, especialmente los gubernamentales, de coordinar efectivamente los recursos financieros y de poder existentes en medio de determinada arquitectura institucional. Es decir, la gobernabilidad depende en muchos sentidos de la gobernanza (Prats, 2003).

Tanto si se trata de la gestión de la biosfera como del marco de la economía o de la organización del conjunto de la sociedad, el arte de la gobernanza consiste en lograr un máximo de cohesión con la mayor libertad de iniciativa posible, la mayor unidad posible con un máximo de diversidad. Cada innovación local que demuestre ser más adecuada, que acreciente el capital social y que amplíe las opciones de respuestas, respetando ciertos principios comunes, es un avance para todos. En síntesis, la gobernanza se fundamenta en la articulación de las instituciones de diferentes niveles, de tal manera que ninguno de los problemas fundamentales de nuestra sociedad contemporánea puede tratarse en un solo nivel ni ser tratado por una sola institución (Calame, 2008).

Ilustración 2-1. Gobernabilidad y Gobernanza



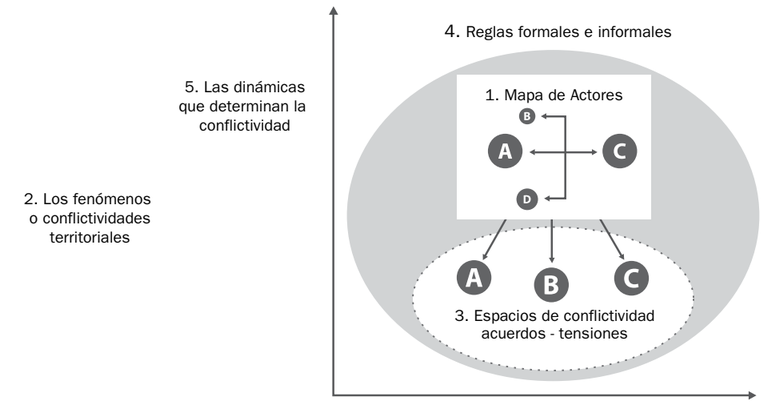
Fuente: Velázquez (2007)

Estas visiones de Prats (2003), Hufty (2006) y Calame (2008), se complementan con la visión de Le Galés (1995), en la cual la gobernanza aparece como un dispositivo de negociación con una pluralidad de actores transversales al Estado, el mercado y la sociedad. En igual sentido Le Galés (2006), propone la gobernanza como una estrategia válida de análisis e inclusión de las múltiples interferencias del exterior en los sistemas de administración de las ciudades y territorios.

Desde la perspectiva de Hufty (2006) existen una serie de elementos metodológicos asociados a las conflictividades que aparecen en el territorio entre los actores asociados a los asuntos públicos. Por tanto, para delimitar el alcance de fenómenos que ocurren en el territorio deberían tenerse en cuenta los siguientes elementos:

1. Los actores estratégicos.
2. Los fenómenos o conflictividades territoriales.
3. Los espacios o nodos de conflictividad.
4. Las reglas que rigen la relación entre los actores.
5. Las dinámicas que determinan la conflictividad.

Ilustración 2-2. La gobernanza como marco analítico



Fuente: Hufty (2006)

En lo referente a los actores estratégicos, lo esencial es identificar en qué medida tienen capacidad para movilizar recursos. De hecho, Prats (2003: 243) los define como "individuos, organizaciones o grupos con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de soluciones de conflictos colectivos".

El mapa de actores estratégicos que se ha tenido en cuenta en este proyecto, está asociado a aquellos actores (que actúan en el territorio de los 26 municipios del Oriente, Aburrá y Occidente), que están en capacidad de movilizar recursos de poder alrededor de acuerdos, discusiones y tensiones que estructuran y estructurarán en el proyecto de lineamientos estratégicos HORIZONTES 2030, la realidad social, económica e institucional del territorio.

En este mismo sentido, los actores estratégicos establecen una serie de relaciones de cooperación, cooptación o enfrentamiento, que son estructuralmente conflictivas, ya sea en los ámbitos normativos formales o informales. Es decir, los fenómenos o conflictividades territoriales, enmarcan escenarios de contradicción, confrontación o armonía transitoria. El proceso de definición de los lineamientos en prospectiva al 2030 pretende señalar las principales conflictividades territoriales, sobre la base de la participación de los actores estratégicos, con el fin de construir marcos de planeación que permitan tramitar estos conflictos hacia mejores resultados sociales, económicos e institucionales.

Los espacios o nodos de conflictividad son el espacio en el que se tramitan los conflictos, en el escenario físico o imaginado, en el que los actores movilizan efectivamente su poder, con el fin de modificar las condiciones de la problemática,

ya sea usando o transformando las reglas formales e informales que sirven de marco de actuación. El escenario fundamental, aunque no el único, del que se ocupará el proceso de definición de lineamientos, es el territorio de los municipios priorizados, sin olvidar las territorialidades asociadas a los conflictos económicos y sociales que trascienden las fronteras físicas.

Las reglas, siguiendo a Hufty, corresponden a "los arreglos entre los actores (que) explican la institucionalidad determinada, conformada por distintas normas (...) que orientan las decisiones y/o el comportamiento de sus actores. Las normas asumen un doble rol en el análisis de la gobernanza: orientan el comportamiento de los actores y son modificadas por la acción colectiva" (Hufty, 2006: 11). Las reglas de juego, formales e informales, tienen profundas raíces históricas en el nivel de los principios que orientan la actuación de los individuos y sus organizaciones. Por otro lado, las normas que definen los mecanismos organizativos y regulatorios con una importante dinámica de corto plazo; ambos niveles deben ser identificados, diferenciados y puestos en función de la forma como los actores tramitan los conflictos en el territorio.

Los lineamientos del proyecto HORIZONTES 2030, establecen en el marco de los componentes social, económico e institucional, una reflexión histórica de las conflictividades ocurridas en el territorio, con el fin de proyectar marcos de actuación que permitan tramitar estos acuerdos, conflictos y tensiones de manera que se posibilite el desarrollo humano integral.

3. LÍNEA DE TIEMPO

3.1 Una trayectoria de reflexión y un contexto para construir la articulación

En los inicios de la década de 1990, la sociedad de Medellín asumió revertir la fractura que para ella significaban los 381 homicidios por cada cien mil habitantes de 1991, con un amplio proceso de participación denominado "Alternativas de Futuro para Medellín". Mediante este proceso se instalaron más de diez mesas de trabajo, que respondían a diferentes ejes de desarrollo de la ciudad. Territorio, juventud, trabajo, mujer, educación, economía y competitividad fueron algunos de los campos de actividad. En estos espacios confluyeron organizaciones sociales de todo tipo, instituciones académicas, gremios, organizaciones no gubernamentales e instituciones gubernamentales.

La naturaleza acordada para el proceso, entendió la violencia de aquella época como un resultado de las problemáticas del desarrollo en la ciudad y no como un fenómeno desprovisto de contextos sociopolíticos o económicos. La ciudad comprendió el indicador en toda su complejidad y, en consecuencia, activó un proceso también complejo, profundamente democrático, que ayudó a construir una narrativa para transformar el presente en una perspectiva de futuro.

Ese proceso fue referente de múltiples procesos de planeación estratégica, y es tal vez la "condición de entorno" que dio base al propósito incorporado en los dos últimos planes de desarrollo de la ciudad: el desarrollo humano. En el Plan Estratégico Metropolitano de Medellín y el Valle de Aburrá al 2015 (PEAM), un punto de referencia en esta línea de tiempo, afirma:

> La integración social se concibe como el resultado de un proceso que garantiza la participación en los beneficios del desarrollo de todas las personas y grupos sociales. Este proceso requiere, desde luego, elevar las tasas de crecimiento económico, pero al mismo tiempo exige crear condiciones de mayor equidad, mejorar las condiciones de vida de los más pobres; abolir la discriminación y profundizar la democracia (Peam, 1998: 67)

Se dice además con respecto a la articulación territorial:

> El PEAM reconoce la necesidad de concebir el desarrollo de la ciudad metropolitana en el marco de sus relaciones con la región central del departamento y de avanzar en un esfuerzo de planificación conjunto con los actores y entes territoriales (Bravo y Echeverría, 2009)

Así, cohesión social, calidad de vida, desarrollo humano y democracia, son referentes comunes en los diferentes propósitos planeados desde las distintas estrategias, alternativas y caminos para concretar una región equitativa y competitiva simultáneamente.

Se tenía conciencia que en el proceso para alcanzar la competitividad y conectarse con el mundo, era necesario avanzar en dos direcciones con resultados diferentes: una con cohesión social basada en la democracia, la calidad de vida y la equidad; y otra sin cohesión social, sin inclusión, basada en bajos costos salariales, que traería pobreza y exclusión como consecuencias. Por tal razón, a mediados de los años noventa, se recomendó trabajar hacia la cohesión social con democracia y equidad, y la "Ciudad Educadora" fue una de las estrategias bandera para avanzar en esta dirección.

Pero parece que el camino ha sido, como mínimo, incompleto y en muchos casos equivocado, pues de un lado, los problemas de inequidad social y territorial, y otro, la dificultad para avanzar en estrategias de alcance territorial meso, son diagnósticos que se siguen repitiendo en los diferentes escenarios estratégicos desarrollados, entre ellos el proyecto Metrópoli 2030, los planes estratégicos Aburrá Norte y Sur, y el PLANEO, y aún en los diferentes procesos que en la actualidad están pensando la región al año 2030.

En octubre del año 2010, en el 5° Congreso de Ciudad, el escenario más reciente de encuentro, se afirmó:

> "En nuestra sociedad hemos vivido un marcado desinterés por el territorio que ha tenido como consecuencia una estrategia de ocupación desequilibrada y una fractura de lo urbano con lo rural." (Beatríz Restrepo Gallego, 2010)

Y en este mismo sentido, la ponencia de la Mesa Económica del 5°. Congreso de Ciudad afirmaba que:

> Medellín y la metrópoli han derivado una estrategia de desarrollo de mediano plazo, basados en consideraciones tecnológicas y de competitividad, que no reconocen los cambios en las vocaciones del territorio metropolitano y las nuevas relaciones con el entorno regional; basadas en el Informe Monitor y en estudios técnicos, determinaron sectores estratégicos regionales, pero no establecieron procesos de articulación interclúster y de articulación del centro urbano regional y el entorno regional urbano. (Municipio de Medellín, 2010).

Además se declaraba que:

> Debemos reconocer cuáles son las dimensiones reales de la competitividad en la ciudad y la región, y entender que la política de clúster, al no ser una política de empleo, sino de competitividad de las empresas, debe replantearse si se quieren internalizar regionalmente los beneficios del desarrollo y la competitividad empresarial (Municipio de Medellín, 2010).

Saúl Pineda Hoyos, al hacer la ponencia articuladora de las ponencias presentadas por las diferentes mesas de trabajo del 5° Congreso de ciudad, señala que en el planteamiento de los congresistas, los "aspectos institucionales y los recursos para la integración regional" que la región central de Antioquia está pendiente de construir son:

1. Liderazgo: condición de continuidad y sostenibilidad de los procesos.
2. Fortalecimiento de la capacidad conjunta de gestión del territorio.
3. División eficaz del trabajo de la Tripartita y el Consejo Regional de Competitividad.
4. No existe un modelo único para los arreglos institucionales regionales.
5. Abordar el tema de los tributos y tasas territoriales (arreglo con los municipios sobre plusvalías, seguimiento al proyecto de reforma de los departamentos).
6. Fondo para la Integración Regional (EPM, IDEA, ISA, ISAGEN).
7. Gran debate nacional sobre el papel de las Áreas Metropolitanas (recursos y competencias).

Diversos indicadores reflejan la realidad que desde hace dos décadas le preocupa a esta sociedad. Y ha sido entonces posible construir una ruta que mejora en algunos campos la calidad de vida y las condiciones de pobreza y no de manera generalizada en los demás territorios de la subregión y el Departamento; sin embargo, no ha sido eficaz para reducir la desigualdad.

Es necesario, pensando en que es posible actuar con miras al 2030, formular la pregunta: ¿qué explica la dinámica "incompleta "de las transformaciones? A continuación entonces se hace un recuento, que hemos denominado "línea de tiempo", de los diferentes procesos que se han trazado propósitos en diferentes campos frente al desarrollo del territorio objeto de estudio. Esto significa que, si bien no se parte de cero, existen procesos que no han avanzado en la dirección y con la intensidad deseadas.

3.2 El reconocimiento de los acumulados la base de la confianza

Con la lectura de la ilustración 3-1, línea de tiempo se pretende realizar en un solo espacio un balance de los diferentes planes sectoriales, poblacionales y territoriales-locales producidos en los últimos treinta años; para ello se dividieron los acumulados realizados por las instituciones del territorio de la siguiente manera: (Ver detalles en Anexo 1. Documento de Línea de Tiempo).

- En la primera línea se hace una representación gráfica del balance de los planes sectoriales, poblacionales y territoriales-locales producidos en el periodo 1980-2011.
- La segunda línea consigna el balance de los Planes Estratégicos producidos en los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente en el periodo 1980-2011.
- En la tercera línea se expone el balance de los principales procesos de Ordenamiento Territorial realizados en el departamento de Antioquia, para los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente, en el periodo 1980-2011.
- La cuarta línea muestra el balance de las Obras Públicas realizadas en el departamento de Antioquia que, por su importancia y localización, tuvieron el potencial de convertirse en hechos ordenadores de los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente en el periodo 1980-2011.
- Desde la quinta línea se da cuenta del balance de los principales escenarios de participación y luchas sociales que se presentaron en el país y el departamento de Antioquia que, por su importancia, tuvieron el potencial de modificar las condiciones políticas e institucionales de la planificación y el ordenamiento en Oriente, Aburrá y Occidente en el periodo 1980-2011.
- Una sexta línea registra el balance de las ordenanzas que regulan la planificación y el ordenamiento en Antioquia, Oriente, Aburrá y Occidente en el periodo 1980-2011.
- En la séptima línea se consignan las leyes de diversa índole promulgadas durante el período 1980 y 2011, con incidencia en el ambiente, el territorio y los grupos poblacionales.
- Finalmente en la octava línea se presenta el balance de las principales reformas que modificaron las regulaciones de la planificación y el ordenamiento territorial en Antioquia, Oriente, Aburrá y Occidente en el periodo 1980-2011.

4. METODOLOGÍA

4.1Introducción

El proyecto de formulación de las líneas de direccionamiento estratégico 2030 de las dimensiones sociales, económicas e institucionales para el desarrollo articulado de municipios de las subregiones del Oriente, el Valle de Aburrá y el Occidente, es un esfuerzo del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín y el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia por potenciar el enfoque de planeación estratégica del territorio de parte de la región central del Departamento de Antioquia, en un marco de construcción colectiva desde las tres subregiones, como manera de reforzar una propuesta integral e integradora.

La construcción de los lineamientos hacen parte de la continuidad del proceso, dado en encuentros, foros y estudios que se han venido formulando, así como los aportes y lineamientos de las diversas experiencias de planeación sectorial, poblacional y territorial existentes en Medellín y en los otros municipios de la región Metropolitana y las subregiones del Oriente y Occidente, todos estos elementos se recogen de cara a la formulación de las líneas y planteamientos básicos de un plan estratégico y director en lo económico, institucional y social, del que hacen parte el Plan Director Bio 2030 (Hacia la construcción sostenible de la Región Metropolitana), y el Plan Regional de Competitividad 2032, el Sistema Urbano Regional de Antioquia, el Plan Estratégico de Antioquia -PLANEA, los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia – LOTA (fase I y Fase II), la Geografía de las Movilidades Poblacionales en el Departamento de Antioquia, el Plan Estratégico del Oriente-PLANEO, La Economía del territorio (Tres valles), así mismo los Planes de Ordenamiento Territorial –POT de los Municipios, los Planes Piloto Subregionales, los Planes de Competitividad Subregionales, las Agendas Ciudadanas Subregionales y Provinciales, el Proyecto Túnel de Oriente y las Autopistas de la Montaña y las conclusiones del 5° Congreso de Ciudad.

El reto del proyecto ha sido el de desarrollar un ejercicio de planeación para la articulación las subregiones de Oriente, Aburrá y Occidente. Para hacer el análisis de las posibilidades de articulación, se han establecido tres dimensiones: la dimensión social, la dimensión económica y la dimensión institucional, (ver Mapa 4-1 Territorios del Proyecto HORIZONTES 2030).

El escenario territorial escogido está constituido por 26 municipios del Valle de Aburrá, el Oriente y el Occidente Antioqueño, sin olvidar que las territorialidades que se generan a propósito de los fenómenos sociales, económicos e institucionales objeto de los lineamientos de planeación, pueden tener expresiones más allá de los límites de los municipios seleccionados.

El espacio territorial comprendido, corresponde a los 10 municipios que ocupan el Valle de Aburrá (Barbosa, Copacabana, Girardota, Bello, Medellín, Itagüí, Envigado, Sabaneta, Caldas y la Estrella), 5 municipios del Occidente antioqueño (Santafé de Antioquia, Sopetrán, San Jerónimo, Olaya y Ebéjico), y 11 del Oriente de Antioquia (Guarne, Marinilla, Rionegro, El Santuario, San Vicente Ferrer, La Unión, La Ceja del Tambo, El Carmen de Viboral, El Retiro, El Peñol y Guatapé).

El presente proceso de diseño de lineamientos de planeación, surge de la necesidad que tienen los organismos de planeación como el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Medellín, Planeación Departamental, Comisión Tripartita, Área Metropolitana y el proceso de los Congresos de Ciudad, para comprender, buscar e identificar mecanismos de articulación en el marco de los acuerdos, las discusiones y las tensiones subyacentes al direccionamiento estratégico del escenario territorial seleccionado. El horizonte 2030, permite reflexionar en torno a la realidad territorial que se está configurando, la cual vincula el Oriente, Valle de Aburrá y Occidente, sin olvidar al Norte del Departamento (Valle de Ovejas y Osos) y al Suroeste, que deberán ser tenidos en cuenta en un marco general, que será necesario abordar en detalle en una posible segunda fase del proyecto.

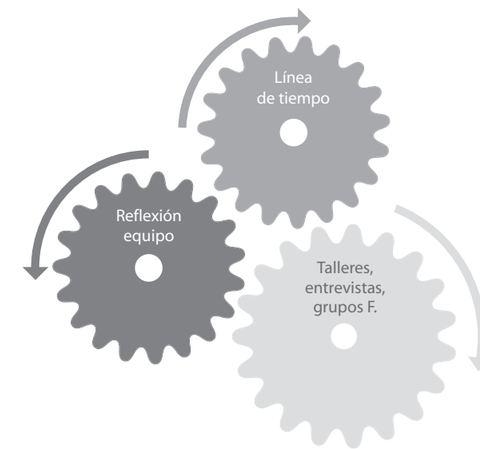
Las posibilidades de articulación territorial se ven reforzadas por principios constitucionales relacionados con el territorio y son retomadas o transformadas en la Ley 1454 de 2011 o Ley de Organización Territorial, la Ley de Regalías y la Ley de Víctimas las cuales se convierten en el marco de articulación de las entidades territoriales y administrativas que conforman el Estado colombiano. A las anteriores se le suman leyes ya existentes como: La Ley 99 de 1993 (Organización del Sistema Nacional Ambiental), la Ley 128 de 1994 (Áreas Metropolitanas), la Ley136 de 1994 (Modernización del funcionamiento de los municipios), la Ley 489 de 1998 (Reforma de las funciones y organización del Estado), y la Ley 617 de 2000 (Redefinición de la descentralización y racionalización del gasto público nacional).

En todas estas reformas no se avanza en la reglamentación de las entidades territoriales contenidas en la Constitución Política de 1991 (Regiones y Provincias), pero se da un paso para convertirlas en entidades administrativas con funciones y recursos derivados de las entidades territoriales ya existentes. Se conforma un entramado de normas e instituciones, que requieren de la voluntad política de las principales entidades territoriales (municipios, distritos, territorios indígenas y departamentos) para que concurran de forma autónoma en entidades administrativas y puedan resolver los conflictos existentes en el ámbito del territorio, las cuales limitan el desarrollo, la sostenibilidad ambiental y el ejercicio pleno de la ciudadanía social.

El enfoque metodológico tiene como referencia el marco conceptual presentado en este proyecto, los cuales sirvieron de hilos conductores de los lineamientos, para ayudar a dimensionar el alcance de los componentes y servir de guía para los actores estratégicos que participaron en el proceso de delimitación de los acuerdos, las discusiones y las tensiones presentes en el territorio.

Este ha sido un proceso consultado de manera participativa, con un amplio grupo de sectores y actores públicos, privados y sociales.

Ilustración 4-1. Fuentes para la construcción de lineamientos



Fuente: Elaboración Propia HORIZONTES 2030

La metodología empleada se apoyó en fuentes primarias y secundarias, toda vez que el proceso parte de datos, estudios, investigaciones y proyecciones ya realizadas de manera global para el departamento de Antioquia y para las tres subregiones, además de datos de los indicadores de cada uno de los 26 Municipios objeto de este estudio o de las subregiones a las que estos pertenecen. El proceso indagó, conversó y tomó información de los actores asistentes a talleres, encuentros, conversatorios, reuniones de trabajo, entrevistas[1] a profundidad y grupos focales[2].

Durante el desarrollo del proceso se realizaron algunos ajustes necesarios a la metodología, en razón a la agenda electoral y académica que se presentaba en el Departamento, lo que hizo necesario diseñar una serie de entrevistas y

1 La Entrevista "(…) Se define como la relación que se establece entre el investigador y los sujetos de estudio. Es individual o grupal, libre o dirigida. Los objetivos de la entrevista son la obtención de información sobre el objeto de estudio, describir con objetividad situaciones o fenómenos, Interpretar hallazgos y plantear soluciones". (Módulo Metodología de la Investigación, CENCALA, 2011).

2 El Grupo Focal " (…) Consiste en la reunión de un grupo de personas, entre 6 y 12, con un moderador encargado de hacer preguntas y dirigir la discusión. Su labor es la de encauzar la discusión para que no se aleje del tema de estudio y, de este modo, da a la técnica su nombre en inglés ("grupo con foco") (…) Las preguntas son respondidas por la interacción del grupo en una dinámica en que los participantes se sienten cómodos y libres de hablar y comentar sus opiniones". (Galindo, Cáceres Jesús. Técnicas de Investigación en Sociedad, Cultura y Comunicación. 1ª. Edición. México).

grupos focales, que de alguna manera substituyeran la participación amplia que se pretendía con los talleres.

La realización de talleres, con participación representativa de las subregiones de Oriente, Occidente, Aburrá Norte, Aburrá Sur y Medellín, se hizo con los siguientes objetivos:

- Adelantar una primera socialización del proyecto HORIZONTES 2030 en las subregiones incluidas
- Propiciar un espacio de reflexión de las concepciones generales de cada temática.
- Para lograr una previa preparación de los asistentes, se elaboraron documentos síntesis de cada componente, de acuerdo con las conclusiones de las mesas temáticas del 5º Congreso de Ciudad y formulando preguntas referentes a los temas.
- Las relatorías de talleres estuvieron a cargo de personal de reconocida experiencia y de líderes de las subregiones, quienes registraron las ideas expuestas por los participantes y las repuestas a las preguntas, mediante el uso de una matriz que da cuenta de las problemáticas, tensiones y propuestas.
- Para el desarrollo de los talleres fueron vitales la construcción de preguntas, las hipótesis y la matriz de tensiones, así como la participación de comentaristas expertos por componente en el encuentro de socialización final de los lineamientos.

Durante el proceso se utilizaron las entrevistas y grupos focales, con el fin de abordar más en detalle a personajes claves, estratégicos y destacados por su liderazgo, creatividad, grupos de interés y de estudio en los ámbitos social, económico, académico, científico e institucional.

Es importante destacar las experiencias internacionales, que residieron en el análisis de tres casos: Barcelona, Valencia y Buenos Aires, ciudades que sirven como referencia en temas de articulación e integración territorial, y marco para la discusión de diversas figuras administrativas, de ordenamiento y de autonomía territorial. Además de conocer las herramientas de planificación, los procesos sociales y políticos que se han implementado y las figuras administrativas que se han utilizado en estas tres ciudades, se observan los altos costos económicos, políticos y sociales de no planificarse como conglomerados urbanos y también en perspectivas territoriales integrales amplias, equitativas e incluyentes con sus territorios vecinos.

Para complementar la información se realizó inventario de cartografía, con un completo dossier de planos, esquemas y mapas que contienen planimetría y cartografía de las tres subregiones, que se ha producido en los últimos 10 años. Esta información fue suministrada por las diferentes entidades que tienen competencia en los procesos que se adelantan en los territorios locales, Subregionales, Metropolitanos y Departamentales.

Para el análisis documental se hizo fichaje de procesos, propuestas y proyectos sobre las tres subregiones, en donde se resumen los más importantes estudios, investigaciones e iniciativas que han propendido por la articulación y la integración de las subregiones de Oriente, Aburrá y Occidente. Se realizó un balance de los diferentes planes sectoriales, poblacionales y territoriales-locales producidos en la ciudad y la región metropolitana, y un comparativo por componentes y por tendencias para conformar una LINEA DEL TIEMPO. Este ejercicio nos permitió formular la pregunta acerca de ¿qué explica la dinámica "incompleta "de las transformaciones? con la idea de que hacia el 2030 sí se puede avanzar en pro de un modelo de desarrollo más equitativo.

El equipo del proyecto realizó internamente el análisis y la discusión de procesos mediante diferentes encuentros y se convocó a entidades, instituciones y personas que han manejado o manejan propuestas, proyectos e instancias técnicas, políticas y sociales, para que mediante exposiciones, conversatorios y una serie de preguntas se retroalimentara la investigación.

Finalmente el proceso metodológico se reforzó con la vinculación de lectores validadores, para la revisión de los documentos finales de la investigación. Su aporte se materializó en términos de recomendaciones y observaciones para el afinamiento de los documentos finales.

4.2 Estrategia de Comunicaciones

El modelo general de comunicación pública es un enfoque metodológico que asume la comunicación y la información como bienes públicos, y que busca el fortalecimiento de la participación a través de la formación y movilización de ciudadanías activas.

Partiendo de dicha concepción de la comunicación, se hizo una difusión del proyecto, desarrollando los siguientes elementos:

- Nombre e imagen del proyecto.
- Plegable de presentación del proyecto.
- Presentación electrónica.
- Pendones con la imagen del proyecto y mensajes de promoción a la participación.
- Boletín electrónico mensual.
- Free press y comunicados de prensa para medios locales y regionales.

La promoción de la participación se hizo mediante la vinculación a redes sociales: Facebook (página), Youtube (videos y entrevistas relacionados con el tema), Flickr (registro fotográfico del proceso), una mayor comunicación interna entre equipo de trabajo y actores estratégicos y la entrega, en el evento final, de una pieza comunicativa con un balance del proyecto.

Como estrategia de legitimación del proyecto se invitaron al evento final a los 26 alcaldes de los municipios incluidos en HORIZONTES 2030 y al Gobernador electos, para presentar los resultados con el fin de lograr su compromiso con los productos del proceso.

Como propuesta final se formuló y diseñó una estrategia de "Comunicación para el desarrollo" que permita el posicionamiento de los lineamientos hacia el 2030, en los diversos sectores y actores de Municipios, Subregiones, Área Metropolitana y Departamento.

4.3 Definición de Actores Estratégicos

La organización y clasificación de los actores en una matriz, pretendió tener la información más precisa posible acerca de las organizaciones e instituciones existentes, su ámbito de acción, perfil y la actuación e influencia que tienen para el desarrollo del Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia. Además, se trató de identificar los intereses que los actores han tenido en el territorio, para luego hacer la clasificación de los mismos y focalizar los más estructurantes hasta conformar un grupo de personas u organizaciones cualificadas.

El inventario de actores reconocidos por su actuación en las subregiones objeto de trabajo, se hizo a partir de una identificación que incluyó varias consideraciones a saber:

- Desde su condición institucional.
- Desde sus escenarios de actuación.
- Desde los distintos sectores de interés.
- Desde su grado o nivel de desarrollo.

Y su clasificación se articula desde la presencia de estos actores para el desarrollo:

- Actores sociales y comunitarios.
- Actores privados.
- Actores del sector público.
- Actores del Sector Solidario.
- Actores de las MYPIMES.
- Actores políticos.
- Otros actores.

4.4 Construcción del documento final

Para la realización del documento síntesis final, se estableció un trabajo en equipo, mediante la aplicación de la perspectiva sistémica, planteadas en el marco teórico y en el enfoque metodológico, se pasó de la producción de lineamientos por cada una de las dimensiones del proyecto (social, económico e institucional) a la producción de unos lineamientos articulados territorial y temáticamente que puedan:

- Propiciar la articulación de los municipios del proyecto HORIZONTES 2030 a través de la Planeación y el Ordenamiento del territorio.
- Desarrollar sistemas productivos territoriales que avancen hacia la producción y la redistribución de la riqueza y que potencien las capacidades locales y regionales, en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030.
- Propender por configuraciones territoriales que transformen sinérgicamente las relaciones rural-urbanas en los municipios del proyecto HORIZONTES 2030.
- Implementar un modelo de inclusión y equidad en el ámbito territorial del proyecto HORIZONTES 2030.
- Configurar una red de instituciones, para la gestión del desarrollo en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030.
- Promover la articulación los municipios del proyecto HORIZONTES entre sí, con el Departamento, la Nación y el Mundo.
- Fomentar un proyecto de Cultura y Sociedad, para el desarrollo en el ámbito territorial del proyecto HORIZONTES 2030.
- Propiciar el desarrollo sostenible, la previsión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030.

La metodología en el proceso HORIZONTES 2030, se enriqueció permanentemente y de manera dinámica con la mezcla de recursos técnicos, científicos y empíricos, caracterizando una continúa construcción colectiva y prospectiva de los lineamientos estratégicos por áreas y subregiones. Los productos así obtenidos son el resultado de una sinergia revitalizada entre el método y los actores quienes son los moradores del territorio.

Parte 2.

[*Los Lineamientos*]

Estratégicos a *2030*

5. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS DE ORIENTE, ABURRÁ Y OCCIDENTE A 2030

"Hay que buscar estrategias redistributivas con los municipios, generar inclusión y una competitividad sistémica, pensar en un clúster social, generar nuevas lógicas para entender y encontrar un nuevo modelo, ya que los actuales generan problemas, la economía solidaria también ayudará en este propósito. Generar un desarrollo humano desde lo empresarial, abrirnos a otras lógicas económicas que tengan medidas redistributivas. Pero en nuestro contexto no podemos olvidar la situación de conflicto y de seguridad".

Liliana Escobar, Secretaria de la Mujer de Medellín.[3]

5.1 Características Demográficas del Departamento de Antioquia

Las características demográficas del Departamento de Antioquia, por subregiones, fueron obtenidas a partir de los datos del DANE correspondientes a los años censales de 1973, 1985, 1993 y 2005. A continuación se presentan las principales diferencias inter-censales en el nivel departamental y subregional.

5.1.1 Distribución por edades de la población en Antioquia

1. El gráfico 5-1 muestra, al 2005 en Antioquia, que la población joven, entre 10 y 24 años, es el rango determinante de la estructura etaria.
2. Según resultados de los censos, el número de personas mayores de 35 años aumenta de manera considerable y sostenida; su participación en el total de la población de Antioquia, se incrementa.
3. El aumento de la población mayor de 35 años replica la situación nacional

3 Intervención en talleres realizados en Agosto de 2011, Paraninfo U de A.

Gráfico 5-1. Distribución por edades de la población de Antioquia con base en información de Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005.

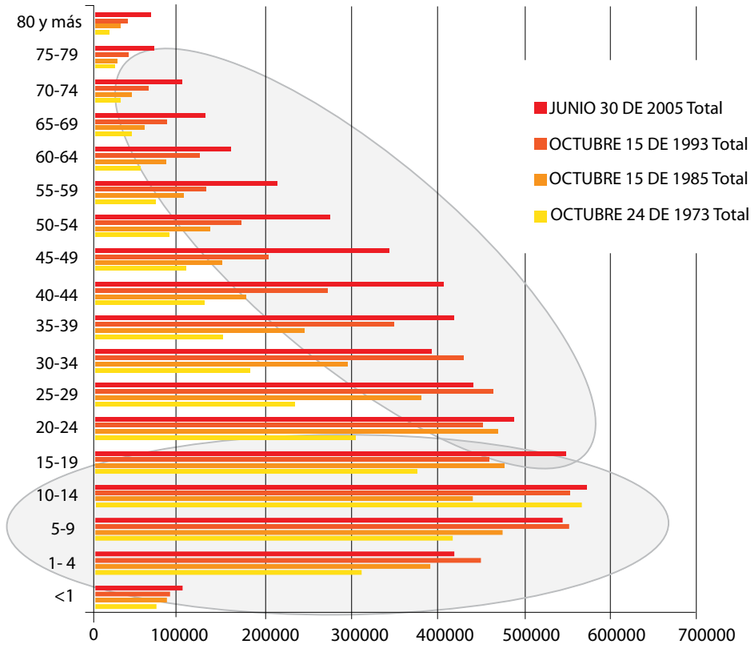
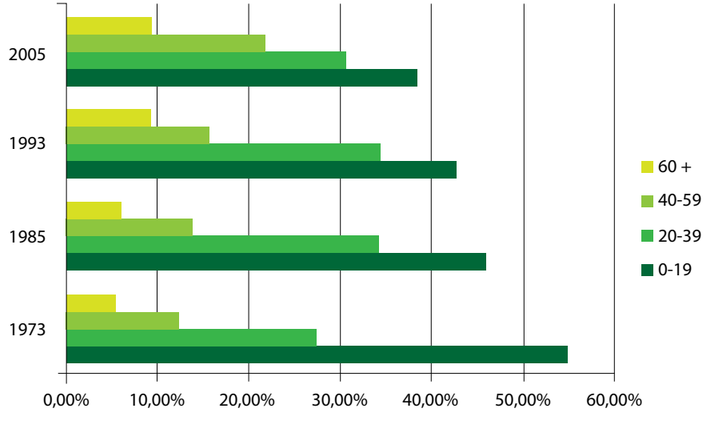


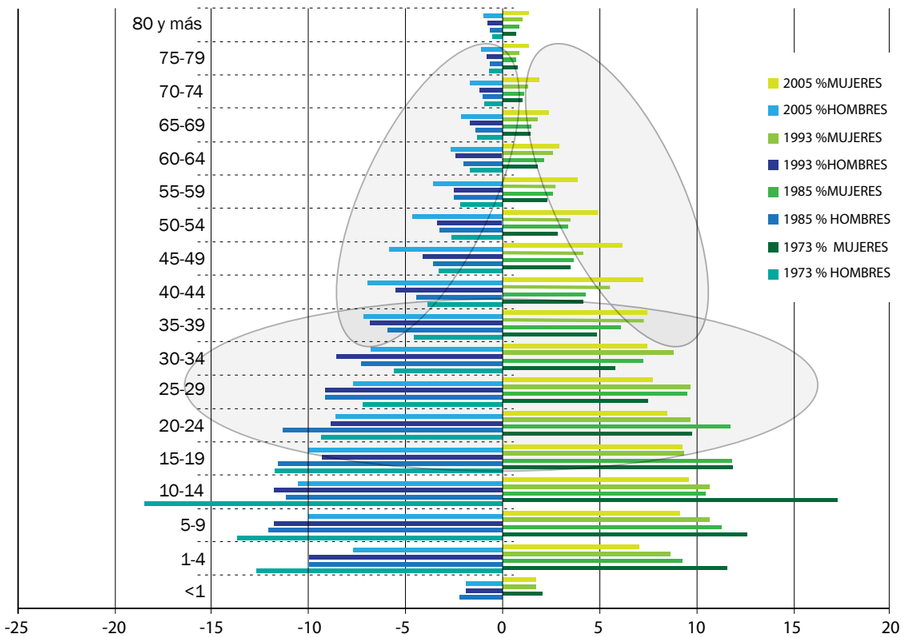
Gráfico 5-2. Distribución por edades (percentiles) de la población de Antioquia con base en información de Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005.



Entre 1973 y 2005 se revela una tendencia al progresivo envejecimiento de la población. De acuerdo con dicha tendencia, la población entre los 40 y 60 años aumenta de manera importante, al pasar de 5.38% en 1973 al 9.27% en 2005, y presenta un crecimiento sostenido de su participación en el total de la población.

5.1.2 Pirámide de la población en Antioquia

Gráfico 5-3. Pirámide de la población de Antioquia, comparativa de los Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005



Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005.

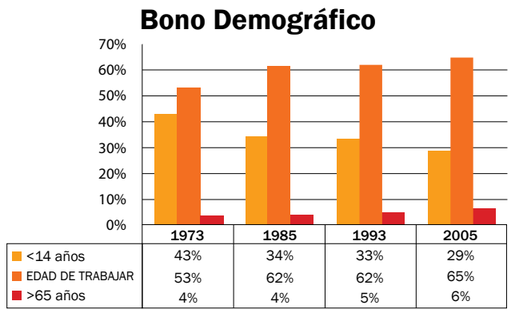
Al analizar la pirámide de la población de Antioquia y comparar lo ocurrido entre los censos 1973, 1985, 1993 y 2005, se encuentra lo siguiente

1. Un aumento importante de la participación de los mayores de 30 años, y el crecimiento de la esperanza de vida a edades de más de 75 años. Es posible que este aumento en la esperanza de vida, como variable clave en el IDH, pueda explicar en parte los avances que este indicador ha tenido; aunque, no necesariamente refleje una mejor calidad de vida de parte de la población, los niveles de informalidad en el empleo y los bajos ingresos –por ejemplo- no han permitido, en la ciudad y la región, el aseguramiento en el tema de pensiones; es este un asunto que deberá ser tratado con máximo cuidado en las perspectivas de desarrollo futuro de la región.
2. Una disminución importante del grupo poblacional de menores de 15 años, grupo que estabiliza su comportamiento demográfico.

5.1.3 Bono demográfico en Antioquia

Según estudio de la CEPAL (2008), "América Latina atraviesa una fase de profundas transformaciones demográficas que se denomina transición demográfica. Durante este período, se crea un contexto especialmente favorable al desarrollo en la medida en que aumenta el peso relativo de las personas en edades potencialmente productivas y disminuye el de las personas en edades potencialmente inactivas.

Gráfico 5 4. Bono Demográfico Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005



A esta etapa se la identifica como bono demográfico o ventana demográfica de oportunidades en alusión a las posibilidades que la coyuntura demográfica ofrece para un incremento de las tasas de crecimiento económico per cápita y, por ende, de los niveles de bienestar de la población.

Pese a las diferencias en términos de ritmo e intensidad del bono demográfico en los países de la región, en las próximas décadas no solo se continuará reduciendo la demanda de educación primaria sino que también disminuirá la demanda de educación secundaria en términos relativos y posteriormente en términos absolutos, lo que abre la posibilidad de aprovechar el bono demográfico mediante inversiones en educación. Además de ofrecer más oportunidades para los jóvenes, el bono también representa una posibilidad única de prepararse para los desafíos que planteará el envejecimiento de la sociedad".

De acuerdo con este análisis, se requiere que las sociedades realicen fuertes inversiones especialmente en educación para niños y jóvenes, si quieren aumentar la productividad. Si estas estrategias no se trabajan, se ponen en riesgo especialmente los sistemas de salud y seguridad social, asunto que no hará sostenible las metas de desarrollo futuro de la sociedad.

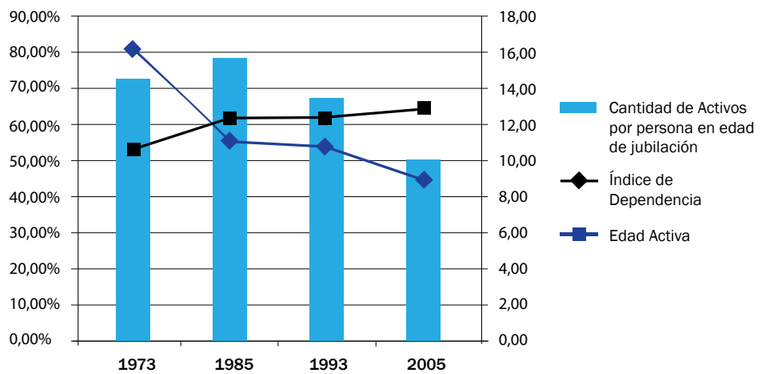
Y continúa afirmando el estudio en cuestión que:

> A pesar de los indudables avances, muchos de los países de América Latina tendrán que hacer esfuerzos adicionales para alcanzar el reto de la cobertura primaria universal; tal es el caso de Colombia, Nicaragua, el Paraguay y la República Dominicana, que mantienen tasas netas de matrícula en primaria inferiores al 90% (CEPAL, 2008)

Otro tema relevante, es el análisis del mercado de trabajo. El concepto de bono demográfico ya advierte acerca del esfuerzo que se deben hacer en el tema de educación de calidad; pero igualmente en el tema de trabajo decente e ingresos será clave. A menores ingresos más alta la TGP (Tasa Global de Participación), más personas buscando trabajo, lo cual no solo impide disminuir los niveles de desempleo, sino que impide que los jóvenes estén vinculados al sistema educativo. A la variable de desempleo, se articulan también el tema de la seguridad social, jóvenes con trabajo informal que no pueden cotizar a un sistema de pensiones; una vez agotado el bono demográfico, la población adulta que será mayor no tendrá garantizada su subsistencia.

Las ventajas del Bono Demográfico cada vez son menores, población en edad de recibir pensión en la actualidad (mayores de 65 años), aumentó un 50% en el periodo inter-censal 1973-2005. Así, la población activa de Antioquia a pesar de seguir siendo importante, disminuye la posibilidad de ser reemplazada.

Gráfico 5-5. Índice de Dependencia vs. Edades Activas
Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005



En 1973 había 14 personas activas por cada persona mayor de 65 años; para 2005, eran 10 personas. En la gráfica 5-5 se observa que la cantidad de personas activas se mantiene, pero con menores posibilidades de reemplazo en el largo plazo.

5.1.4 Distribución de la población por Subregiones en Antioquia

Gráfico 5-6. Población Urbana Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005,
Subregiones de Antioquia

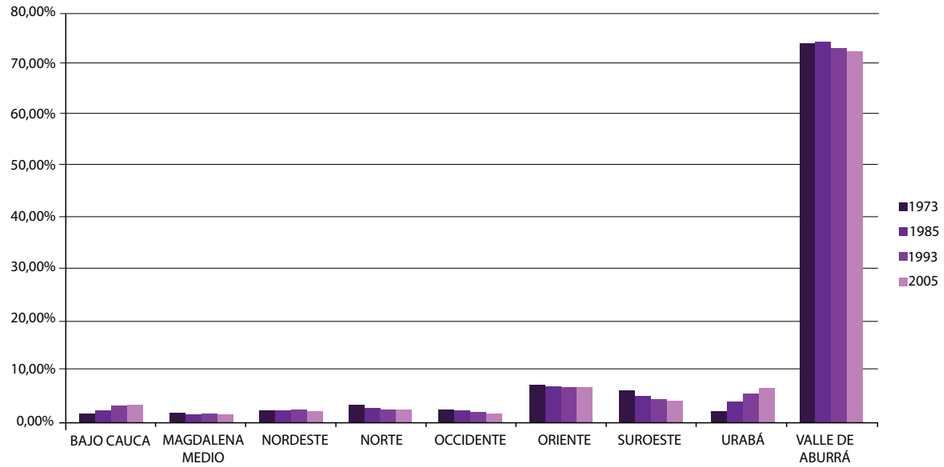
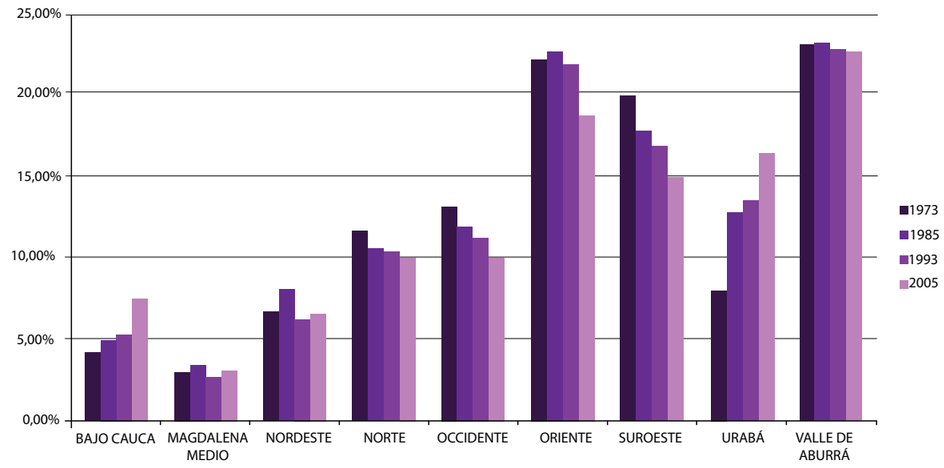


Gráfico 5 7. Población Rural Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005,
Subregiones de Antioquia



1. Los datos arrojados por los censos 1973, 1985, 1993 y 2005, muestran como durante el periodo 1993-2005, se presenta un incremento de 884.725 personas en la población urbana de Antioquia, mientras que la población rural disminuyó en 122.067 habitantes.
2. El mayor crecimiento en las áreas urbanas se concentra en las subregiones de Valle de Aburrá con 622.437, Urabá con 102.600, y Oriente con 60.688 habitantes más.
3. Por el contrario, a nivel rural solo crecen las subregiones de Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Medio, mientras en el resto de las subregiones disminuye la población rural. Este hecho puede explicarse por la atracción asociada a las dinámicas económicas de algunas subregiones y por los fenómenos del conflicto armado y el desplazamiento forzado, que arrojó muchísimas personas del campo, Durante el periodo 1993 -2005, la subregión de Oriente fue la que presentó mayor disminución en la población rural de Antioquia, con 68.960 personas menos.

Tabla 5-1. Población Urbana y Rural Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia

	1973	1985	1993	2005
CABECERA	**2.001.910**	**2.714.627**	**3.439.311**	**4.324.035**
BAJO CAUCA	28.100	58.416	104.970	141.966
MAGDALENA MEDIO	34.014	36.385	48.211	58.416
NORDESTE	45.394	56.529	81.103	83.821
NORTE	64.517	69.418	82.755	102.562
OCCIDENTE	46.605	55.181	61.141	66.320
ORIENTE	139.439	187.452	226.125	286.813
SUROESTE	118.062	138.388	239.767	171.215
URABÁ	50.039	104.566	184.647	287.247
VALLE DE ABURRÁ	1.475.740	2.008.292	2.503.238	3.125.675
RURAL	**1.174.785**	**1.353.037**	**1.480.308**	**1.358.241**
BAJO CAUCA	47.858	65.922	77.736	101.101
MAGDALENA MEDIO	34.132	45.568	39.127	41.057
NORDESTE	77.686	108.113	91.243	88.018
NORTE	135.989	142.040	152.123	135.094
OCCIDENTE	154.021	160.243	160.243	134.332
ORIENTE	305.732	305.732	164.761	253.371
SUROESTE	233.319	239.767	322.331	202.291
URABÁ	93.686	172.770	198.226	222.162
VALLE DE ABURRÁ	138.170	112.882	186.560	180.815
TOTAL GENERAL	**3.176.695**	**4.067.664**	**4.919.619**	**5.682.276**

4. Un caso especial en estas cifras lo representa la subregión de Urabá, que aun padeciendo un conflicto armado muy fuerte y generando población desplazada, sigue siendo la subregión, una gran receptora de población, tanto a nivel urbano como rural; esta particular condición hace necesario pensar en nuevos mecanismos de inclusión.
5. Se presenta una disminución de la participación de la población del Valle de Aburrá en el total de la población departamental, aunque es indudable la concentración de la población en esta subregión.
6. Para pensar en modelos de ocupación diferentes a los actuales, es necesario pensar en una distribución diferente de los ciudadanos en el territorio. Es así como, en subregiones como Suroeste, Norte y Occidente, en las que la población rural es fundamental, debe pensarse en mecanismos institucionales que desestimulen el vaciamiento de la población de esos territorios. Tal es el caso de la subregión de Occidente donde, según los datos, la población urbana se incrementa en solo 5.179 personas, mientras a nivel rural disminuye en 30.429 habitantes.

5.1.5 Tasas anuales de crecimiento inter-censal de la población por Subregiones en Antioquia

Gráfico 5 8. Tasas anuales de crecimiento inter censal de la población Urbana, Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia

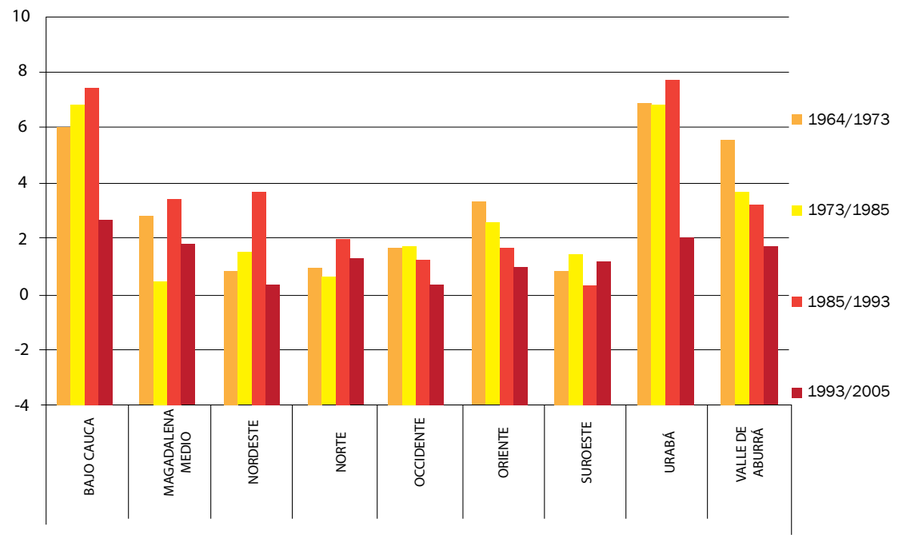


Gráfico 5 9. Tasas anuales de crecimiento intercensal de la población Rural, Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Subregiones de Antioquia

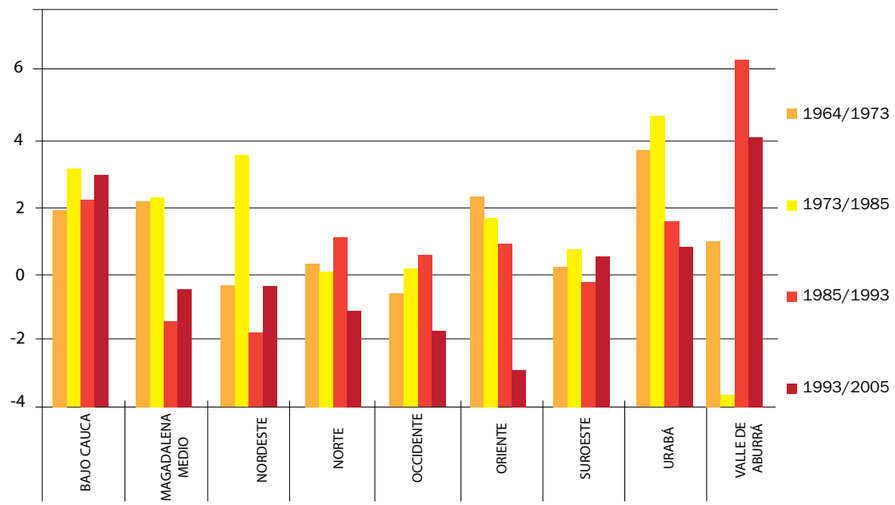


Tabla 5-2. Tasas anuales promedio de crecimiento inter censal de la población Urbana y Rural Censos DANE (1964-1973, 1973-1985, 1985-1993 y 1993-2005), Subregiones de Antioquia

	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1993-2005
URBANO	**2,69**	**2,46**	**2,59**	**1,19**
BAJO CAUCA	5,96	6,82	7,41	2,69
MAGDALENA MEDIO	2,79	0,48	3,39	1,79
NORDESTE	0,83	1,51	3,71	0,36
NORTE	0,96	0,64	1,97	1,30
OCCIDENTE	1,65	1,71	1,23	0,36
ORIENTE	3,31	2,59	1,69	0,95
SUROESTE	0,82	1,44	0,31	1,19
URABÁ	6,88	6,86	7,73	2,10
VALLE DE ABURRÁ	5,55	3,63	3,20	1,75
RURAL	**0,43**	**0,99**	**1,02**	**-0,79**
BAJO CAUCA	1,91	3,16	2,24	2,98
MAGDALENA MEDIO	2,15	2,31	-1,42	-0,48
NORDESTE	-0,33	3,57	-1,79	-0,34
NORTE	0,29	0,07	1,07	-1,04
OCCIDENTE	-0,30	0,21	0,53	-1,60
ORIENTE	0,32	1,22	0,96	-2,87
SUROESTE	-1,13	0,24	0,39	-2,00
URABÁ	3,73	4,71	1,48	0,74
VALLE DE ABURRÁ	0,98	-3,64	6,43	4,15
TOTAL GENERAL	**1,56**	**1,72**	**1,81**	**0,20**

1. De acuerdo con el Gráfico 5-8, en las diferentes subregiones la población urbana ha tenido mayor incremento entre los dos últimos periodos inter-censales, 1985 -1993, y 1993 – 2005.
2. En el análisis de estos periodos inter-censales, se percibe con mayor énfasis cómo la población rural decrece en forma considerable entre 1993 y 2005, fundamentalmente a causa del conflicto armado y el desplazamiento forzado.
3. El Valle de Aburrá presenta en estos dos últimos períodos inter-censales un aumento significativo de su población rural con relación a las demás subregiones, confirmando la dinámica poblacional de concentración en esta región.

5.2 Situación Demográfica al 2020 de los municipios que hacen parte del Proyecto HORIZONTES 2030

La población de los 26 municipios que hacen parte del Proyecto HORIZONTES 2030, se describe de manera general en este apartado, a partir de la proyección de población del DANE a 2020.

El mapa 5-1, permite ver la proyección de la población de los 26 municipios del proyecto HORIZONTES 2030 al año 2011. En el mapa 5-2 se presenta la población urbana y rural que tenían estos mismos territorios en el año 1993. La fuente de los datos para ambos mapas es proveniente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Con el propósito de mostrar la base de la proyección que HORIZONTES 2030 realizó al año 2030; se presenta la distribución entre la cabecera y el resto, en las subregiones, zonas y municipios comprendidos en el estudio.

5.2.1 Población Inter-censal Agregada

Gráfico 5 10. Población Urbana Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia

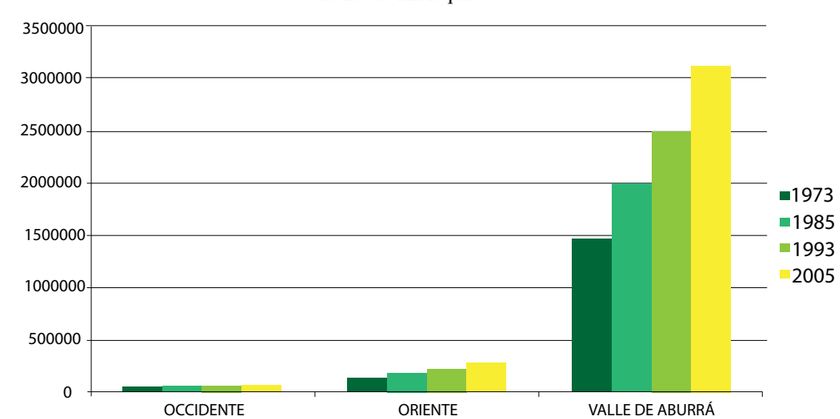
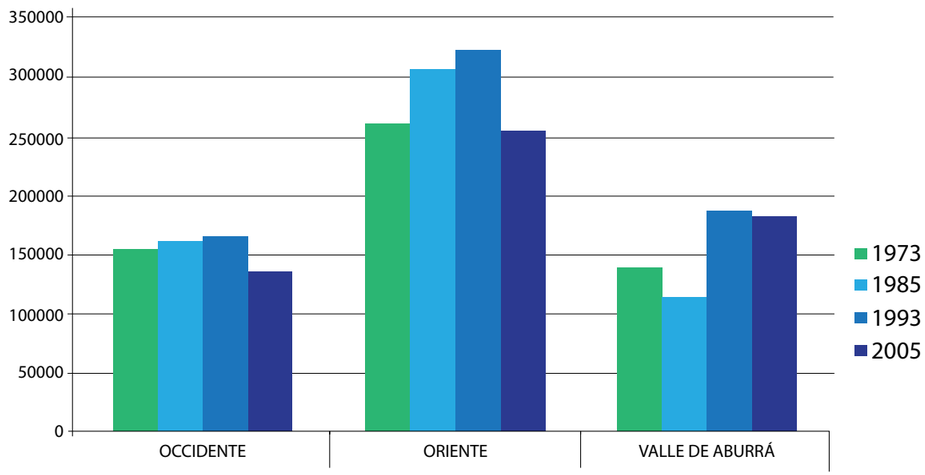


Gráfico 5 11. Población Rural Censos DANE 1973, 1985, 1993 y 2005, Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia



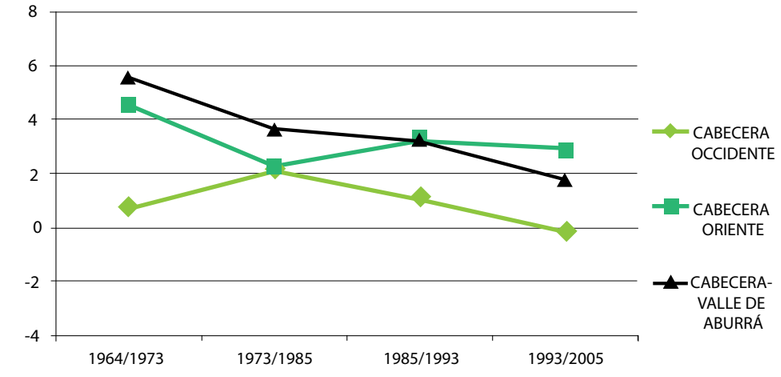
1. Si bien los datos de los censos 1973, 1985, 1993 y 2005, muestran una disminución de la participación de la población del Valle de Aburrá en el total de la población departamental, es indudable la concentración de la población en esta subregión, que para 2005, representa el 58.19% de la población de Antioquia.
2. Pensar en modelos de ocupación diferentes a los actuales, hace necesario idear una distribución diferente de los ciudadanos en el territorio; mucho más, cuanto las subregiones de Occidente y de Oriente representan una proporción cada vez menor en el total de la población departamental.
3. Para todas las subregiones, y en particular Occidente, se deben emprender acciones que impidan el decrecimiento poblacional; tales acciones contemplan, entre otras, el reforzamiento a la seguridad, el aumento de la infraestructura vial, la dotación del territorio y la inversión económica.

Tabla 5-3. Población Total (rural y urbana) según Censos DANE 1985,1993, 2005, y Proyección al 2020

	1985	1993	2005	2020
URBANA	**2.302.407**	**2.723.345**	**3.482.929**	**4.253.355**
ABURRÁ	2.052.907	2.438.880	3.125.842	3.815.063
OCCIDENTE	59.253	61.608	70.263	80.056
ORIENTE	190.247	222.857	286.824	358.236
RURAL	**608.210**	**651.717**	**572.879**	**554.686**
ABURRÁ	163.347	208.552	180.672	179.582
OCCIDENTE	150.484	150.669	138.836	130.094
ORIENTE	294.379	292.496	253.371	245.010
TOTAL GENERAL	**2.910.617**	**3.375.062**	**4.055.808**	**4.808.041**

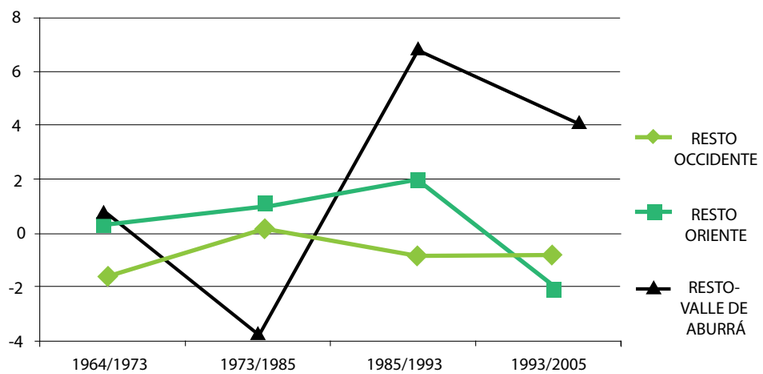
5.2.2 Tasas anuales de variación Inter-censal Agregada por subregión

Gráfico 5 12.Promedio de las variaciones intercensales Censos DANE (1964-1973, 1973-1985, 1985-1993 y 1993-2005) de la población urbana para las subregiones de Oriente, Aburrá y Occidente



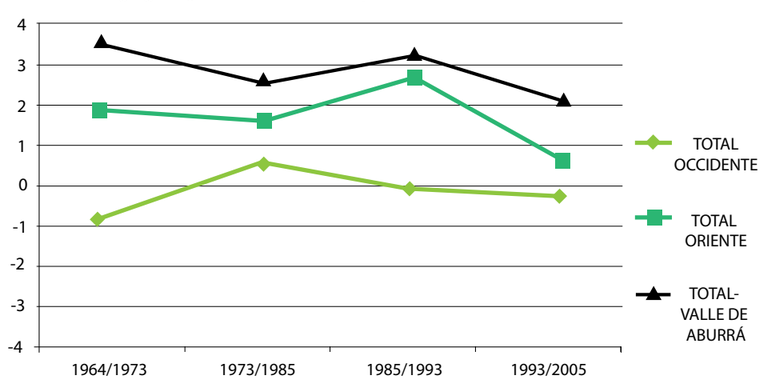
1. La tasa de crecimiento para el Valle de Aburrá, a nivel urbano muestra una tendencia decreciente, pero todavía es positiva con un crecimiento de 1%.
2. Para Oriente, la tasa de crecimiento si bien ha mostrado variaciones en el periodo, tiende a mantenerse constante, superando ligeramente la tasa de crecimiento de Valle de Aburrá.
3. En el Occidente, la tasa muestra un crecimiento en el período 1964-1973; pero, a partir de entonces presenta un descenso, y de acuerdo a la tendencia alcanza hoy un registro negativo.

Gráfico 5 13. Promedio de tasas anuales de variación inter-censal de la población rural agregada para Oriente, Aburrá y Occidente Censos DANE 1964-2005



1. La tasa de crecimiento rural para el Valle de Aburrá, cayó a valores negativos en el periodo 1964-1985, pero generó un súbito incremento entre 1985 y 1993, para luego descender en el periodo 1993-2005.
2. Oriente presenta una tasa de crecimiento en aumento hasta el censo de 1993 y decrece mucho entre 1993 y 2005, por la expulsión de población, víctima del conflicto armado en la región.
3. Aunque la reducción en la tasa de Occidente es menor, esta ha sido más continua.

Gráfico 5 14. Promedio de tasas anuales de variación inter-censal de la población total agregada para Oriente, Aburrá y Occidente Censos DANE 1964-2005



1. Para las tres subregiones que hacen parte del Proyecto HORIZONTES 2030, se percibe disminución en las tasas de crecimiento poblacional entre 1964 y 2005.

2. Es preocupante la tasa de crecimiento inferior al 1 % en la región de Occidente, que se ratifica como región expulsora de población.
3. Oriente presenta un decrecimiento de población, muy significativo en varios periodos inter-censales.

Tabla 5-4. Promedio de tasas anuales de variación inter-censal Censos DANE (1964-1973, 1973-1985, 1985-1993 y 1993-2005) de la población Urbana, Rural y Total, Oriente, Aburrá y Occidente

	1964/1973	1973/1985	1985/1993	1993/2005
CABECERA	**4,19**	**2,77**	**2,79**	**1,86**
OCCIDENTE	0,71	2,09	1,06	-0,17
ORIENTE	4,53	2,28	3,21	1,75
VALLE DE ABURRÁ	5,55	3,63	3,20	3.125.675
RURAL	**0,27**	**-0,83**	**3,18**	**0,67**
OCCIDENTE	-1,72	0,42	-0,44	-0,76
ORIENTE	0,53	1,15	1,87	-1,86
VALLE DE ABURRÁ	0,98	-3,64	6,43	4,15
TOTAL	**2,04**	**1,78**	**2,36**	**1,03**
OCCIDENTE	-0,80	0,58	0,03	-0,22
ORIENTE	1,92	1,61	2,59	0,62
VALLE DE ABURRÁ	3,59	2,57	3,27	2,12
TOTAL GENERAL	**2,17**	**1,24**	**2,78**	**1,19**

5.3 Proyección de la Población a 2030 para Oriente, Aburrá y Occidente

La proyección general de la población de los 26 municipios que hacen parte del proyecto HORIZONTES 2030, se hace con base en la proyección de población del DANE a 2020, y en una serie de supuestos básicos.

Desde esta perspectiva es posible ver la distribución poblacional entre lo urbano y lo rural en las subregiones, zonas y municipios comprendidos en el estudio.

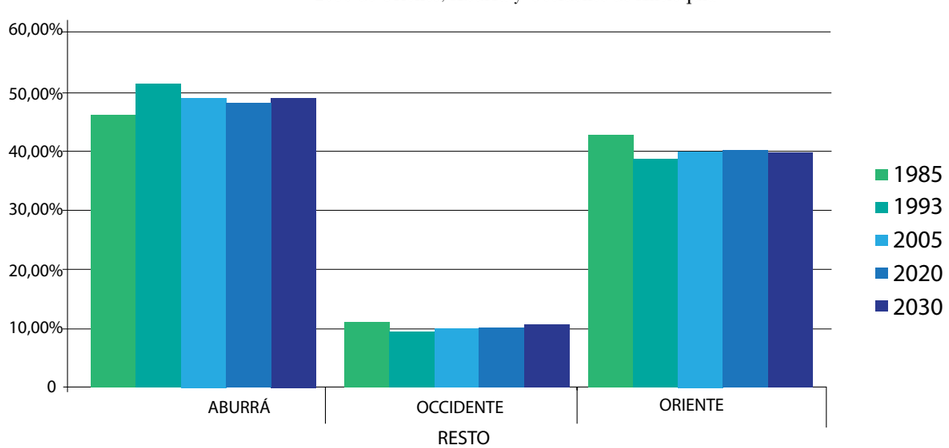
5.3.1 Supuestos básicos de la proyección

- Se trabaja con una proyección logarítmica de las tendencias de crecimiento de la población, usadas por el DANE para el periodo 2005-2020.
- La mayoría de las proyecciones toma como base una consolidación de los fenómenos de urbanización creciente, el envejecimiento de la población (mayores de 35 años aumentan la participación), la disminución del número de hijos por madre y la disminución de las tasas de mortalidad.
- Se conservan más o menos, sin variación, las características de territorio receptor del Área Metropolitana (especialmente Medellín y Bello) y del Oriente (especialmente de Rionegro) de la población desplazada.
- Se considera que el Oriente dejará de ser la principal subregión expulsora de población del Departamento, al mejorar las condiciones de seguridad, una

mayor red vial y una creciente urbanización por reubicación de población del Valle de Aburrá.

- Occidente tendrá serias amenazas hacia la población rural por la forma de ocupación del territorio por fincas de descanso, veraneo, parcelación y condominios rurales y tendrá un importante proceso de urbanización de las principales cabeceras (Santafé de Antioquia y San Jerónimo).
- Envigado y Sabaneta en el Aburrá, y Rionegro, Marinilla y Guarne en Oriente, verán crecer de manera muy importante su población urbana por reubicación de población del Valle de Aburrá y otras Subregiones. Estos municipios tienen una fuerte presión sobre infraestructuras y servicios sociales y ambientales.
- Los niveles de población rural del Área Metropolitana se mantendrán o decrecerán debido a que zonas que hoy se consideran rurales, serán reconocidas como urbanas en los próximos años, aumentando la población y las áreas urbanas.
- Las áreas rurales de los municipios del norte y las poblaciones que allí moran el territorio, especialmente en Bello, se verán amenazadas por la urbanización y la presión por la ocupación del territorio.
- En el Occidente de Antioquia, a pesar de aumentar la construcción y disminuir la relación área - número de propietarios, tiende a especializarse en segunda vivienda y áreas de recreo y a contar con poblaciones flotantes muy altas a causa de su promoción como zona turística, realización de eventos y desplazamiento por temporadas.
- El Oriente, especialmente Rionegro, Marinilla y Guarne, tienden a contar con más viviendas permanentes, por ser una zona atractiva para el hábitat, tener buenos servicios públicos y ser la zona de una nueva centralidad.

Gráfico 5 15. Población Urbana Censos DANE 1973, 1985, 1993, 2005, proyecciones a 2020 y 2030 de Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia



Según datos de los censos y la proyección del DANE al 2020 puede decirse:

1. En el Valle de Aburrá, si bien se observa una disminución permanente en la tasa de crecimiento poblacional, sigue estando muy por encima del crecimiento que registran las cifras de Oriente y Occidente con tasas inferiores.
2. La relación entre la población urbana y rural, evidencia una de las tensiones que marca y marcará las relaciones futuras entre las tres subregiones objeto de estudio. De un lado, el predominio de la población urbana en Medellín y en el Valle de Aburrá y el agotamiento de su espacio físico para expandirse, cuestionan fuertemente los procesos de crecimiento de la malla urbana, que tendrán impactos no solo de carácter social, sino en demandas por desarrollo en infraestructuras. Simultáneamente, le controvierte al tipo de configuración territorial y al modelo que se proyecte. Así, las relaciones urbano-regionales estarán marcadas por una fuerte relación urbano-rural. Si la huella ecológica del Valle de Aburrá mantiene la tendencia que ha traído en las últimas décadas, la propuesta de la sostenibilidad ambiental se aleja, y si adicionalmente va acompañada de la tendencia a la inequidad territorial que se ha identificado en los problemas de orden social, presionarán más la migración no solo vía conflicto armado, sino demandas sociales.
3. De otro lado entonces, se ponen al día enfoques como los de la región agropolitana y proyectos estratégicos como los distritos agrarios, entre otros. Será necesario revalorizar y sustraerlo del concepto despectivo de "resto" para redefinir las relaciones de tal manera que tiendan a ser equitativas y sostenibles ambientalmente entre los territorios en estudio.

Tabla 5-5. Población Urbana y Rural según los Censos DANE (1973, 1985, 1993, 2005), proyección DANE 2020 y proyección a 2030 por zonas de Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia para HORIZONTES 2030

	1985	1993	2005	2020	2030
CABECERA	**2.199.015**	**2.621.249**	**3.379.906**	**4.147.235**	**4.671.725**
ABURRÁ	**2.052.907**	**2.438.880**	**3.125.842**	**3.815.063**	**4.286.375**
ABURRÁ NORTE	262.327	333.125	454.622	621.992	733.159
ABURRÁ SUR	311.040	393.854	495.539	651.093	753.464
MEDELLÍN	1.479.540	1.711.901	2.175.681	2.541.978	2.799.752
OCCIDENTE	**20.773**	**21.640**	**25.547**	**30.675**	**34.160**
CAUCA MEDIO	20.773	21.640	25.547	30.675	34.160
ORIENTE	**125.335**	**160.729**	**228.517**	**301.497**	**351.190**
ALTIPLANO	116.515	150.159	216.030	288.015	336.935
EMBALSES	8.820	10.570	12.487	13.482	14.255
RURAL	**355.953**	**405.586**	**365.454**	**365.825**	**367.688**
ABURRÁ	**163.347**	**208.552**	**180.672**	**179.582**	**181.147**
ABURRÁ NORTE	63.565	66.826	63.267	67.102	71.886
ABURRÁ SUR	43.367	60.136	78.592	85.451	90.986
MEDELLÍN	56.415	81.590	38.813	27.029	18.275
OCCIDENTE	**40.865**	**39.672**	**37.795**	**38.919**	**39.718**
CAUCA MEDIO	40.865	39.672	37.795	38.919	39.718
ORIENTE	**151.741**	**157.362**	**146.987**	**147.324**	**146.823**
ALTIPLANO	140.731	146.136	137.395	140.184	141.389
EMBALSES	11.010	11.226	9.592	7.140	5.434
TOTAL GENERAL	**2.554.968**	**3.026.835**	**3.745.360**	**4.513.060**	**5.039.413**

Tabla 5-6. Tasas de variación anuales de la población Urbana, Rural y Total de los Censos DANE (1973, 1985, 1993, 2005), proyección DANE 2020 y proyección a 2030 para Aburrá y Occidente de Antioquia

	1985	1993	2005	2020	2030
CABECERA	**0,00%**	**2,40%**	**1,71%**	**1,25%**	**1,09%**
ABURRÁ	**0,00%**	**2,61%**	**2,01%**	**1,67%**	**1,37%**
ABURRÁ NORTE	0,00%	2,97%	2,41%	1,77%	1,50%
ABURRÁ SUR	0,00%	2,41%	1,82%	1,76%	1,37%
MEDELLÍN	0,00%	2,23%	1,35%	0,79%	0,89%
OCCIDENTE	**0,00%**	**0,77%**	**0,17%**	**0,72%**	**0,41%**
CAUCA MEDIO	0,00%	0,77%	0,17%	0,72%	0,41%
ORIENTE	**0,00%**	**2,96%**	**2,14%**	**1,12%**	**1,13%**
ALTIPLANO	0,00%	3,18%	2,46%	1,36%	1,33%
EMBALSES	0,00%	1,95%	0,69%	0,04%	0,26%
RURAL	**0,00%**	**0,36%**	**-0,46%**	**-0,47%**	**-1,90%**
ABURRÁ	**0,00%**	**1,26%**	**-0,09%**	**-0,25%**	**-1,57%**
ABURRÁ NORTE	0,00%	-0,35%	-0,31%	-0,39%	-3,24%
ABURRÁ SUR	0,00%	2,96%	1,25%	0,12%	0,28%
MEDELLÍN	0,00%	-0,77%	-5,87%	-1,56%	-4,12%
OCCIDENTE	**0,00%**	**-0,64%**	**0,40%**	**0,30%**	**0,32%**
CAUCA MEDIO	0,00%	-0,64%	0,40%	0,30%	0,32%
ORIENTE	**0,00%**	**-0,01%**	**-1,19%**	**-1,02%**	**-3,22%**
ALTIPLANO	0,00%	-0,04%	-0,93%	-0,58%	-2,53%
EMBALSES	0,00%	0,09%	-2,32%	-3,03%	-6,33%
TOTAL	**0,00%**	**1,43%**	**1,24%**	**0,87%**	**0,78%**
ABURRÁ	**0,00%**	**2,26%**	**1,92%**	**1,43%**	**1,26%**
ABURRÁ NORTE	0,00%	2,11%	2,04%	1,65%	1,39%
ABURRÁ SUR	0,00%	2,41%	1,97%	1,40%	1,24%
MEDELLÍN	0,00%	2,09%	1,22%	0,76%	0,86%
OCCIDENTE	**0,00%**	**-0,21%**	**0,70%**	**0,56%**	**0,59%**
CAUCA MEDIO	0,00%	-0,21%	0,70%	0,56%	0,59%
ORIENTE	**0,00%**	**1,43%**	**0,86%**	**0,50%**	**0,42%**
ALTIPLANO	0,00%	1,54%	1,16%	0,77%	0,69%
EMBALSES	0,00%	0,92%	-0,50%	-0,72%	-0,77%
TOTAL GENERAL	**0,00%**	**1,40%**	**0,83%**	**0,55%**	**-0,01%**

Gráfico 5-16. Población urbana de las zonas del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030

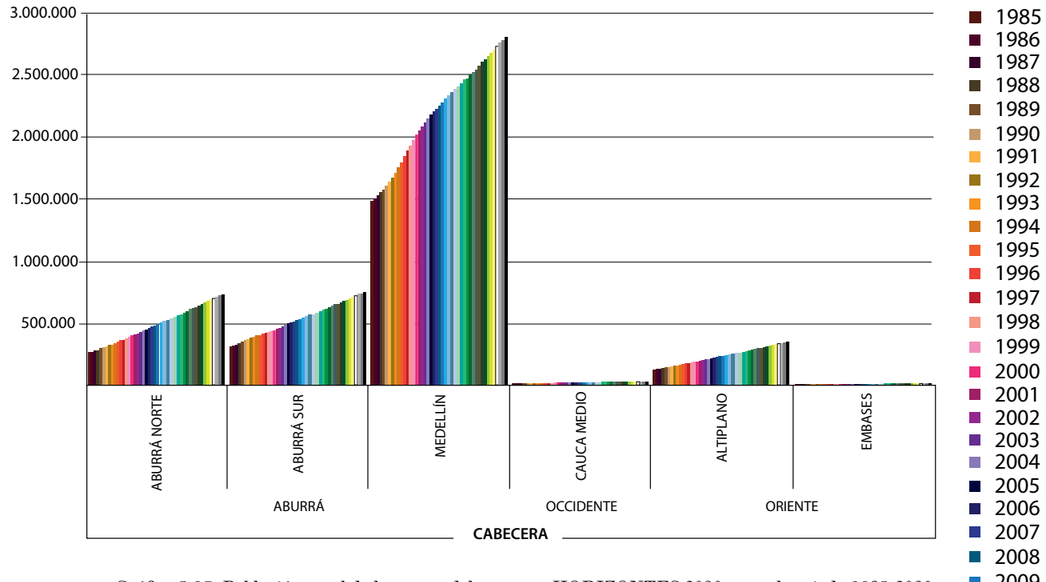


Gráfico 5-17. Población rural de las zonas del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030

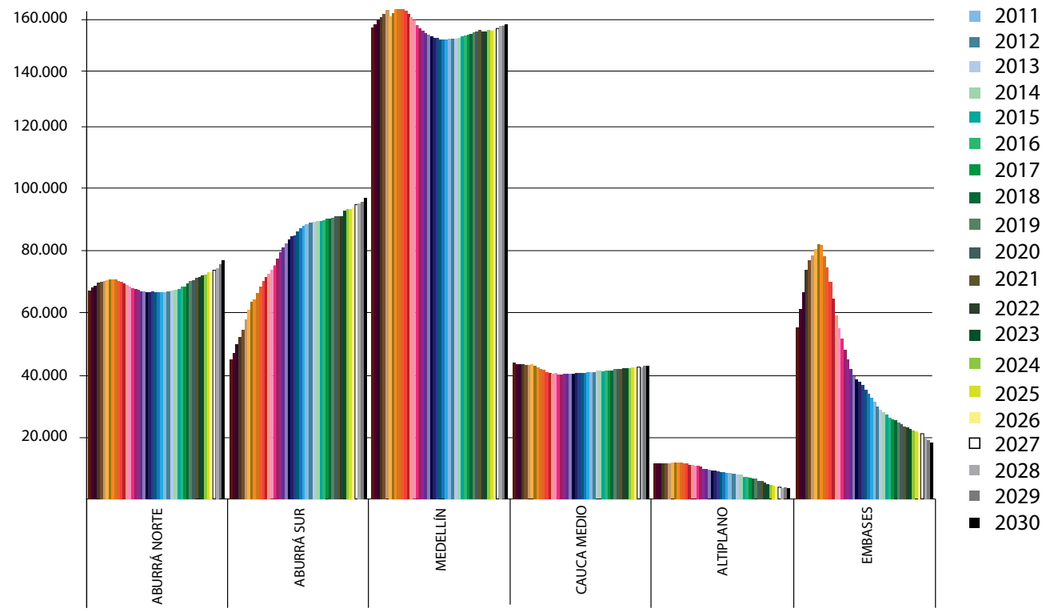


Gráfico 5-18. Población urbana de las Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030

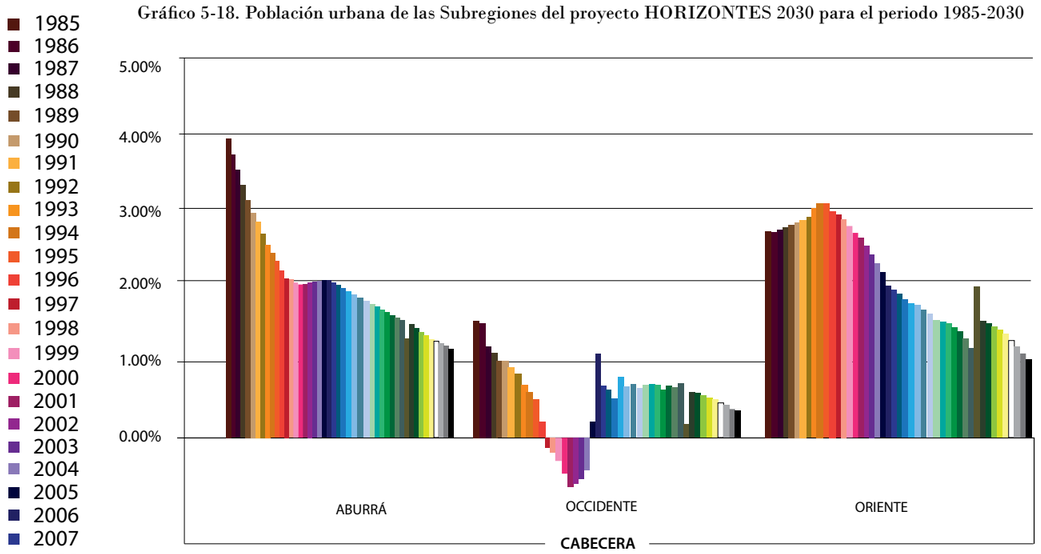


Gráfico 5-19. Población rural de las Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030 para el periodo 1985-2030

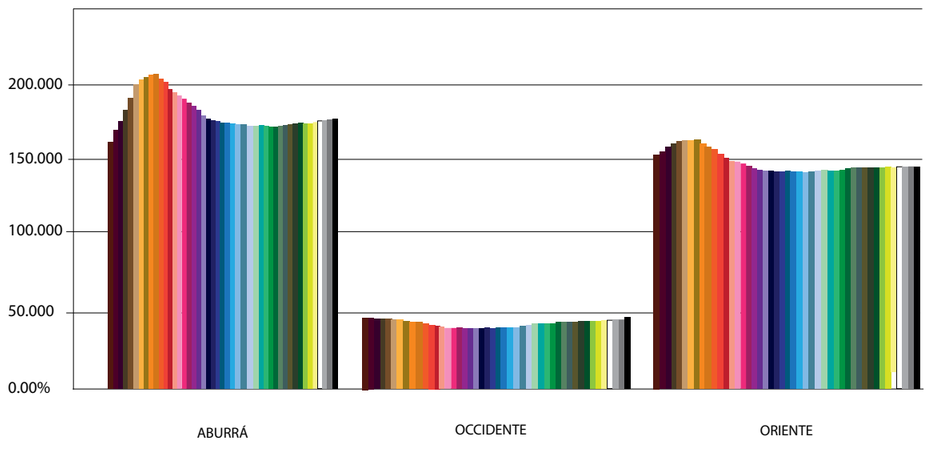


Gráfico 5-20. Porcentajes de variación anuales de la población urbana por Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, para el periodo 1985-2030

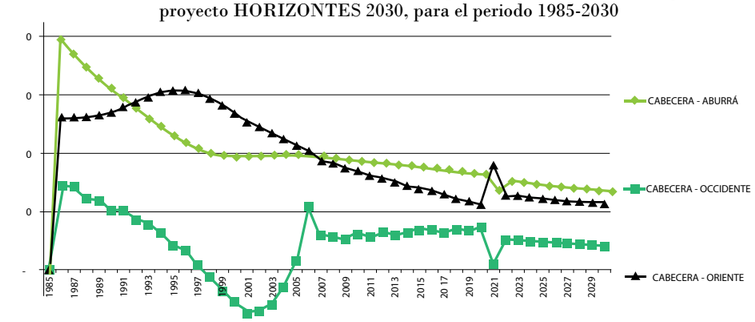


Gráfico 5-21. Porcentajes de variación anuales de la población rural por Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, para el periodo 1985-2030

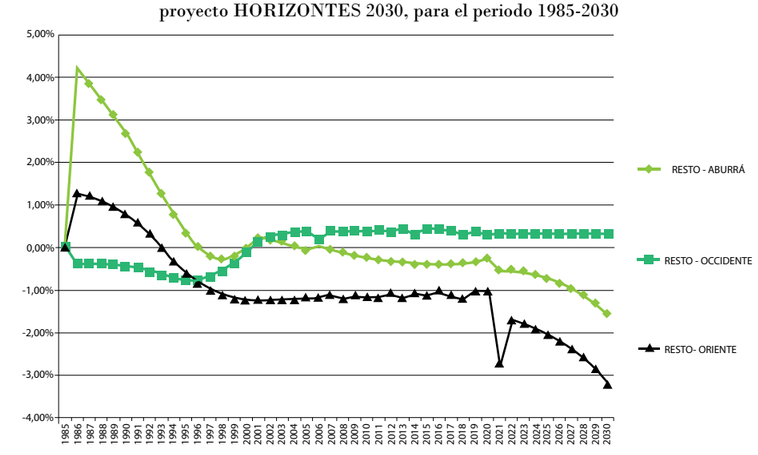
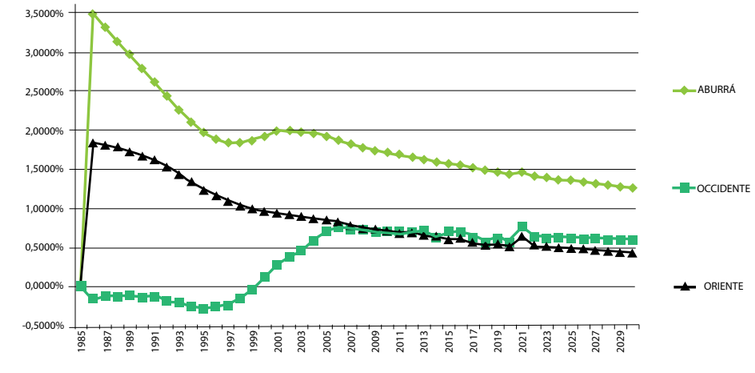


Gráfico 5-22. Porcentajes de variación anuales de la población total por Subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, para el periodo 1985-2030



6. ACUMULADOS Y TENSIONES PARA LA ARTICULACIÓN

La construcción de lineamientos para la articulación territorial, pasa por establecer objetivos de mediano plazo, reconoce y visibiliza las conflictividades, como también los acumulados de cooperación interinstitucional. De hecho, las instituciones públicas, privadas y comunitarias presentes en los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente, cuentan con un cúmulo de ejemplos de articulación territorial, que sirven de base para los lineamientos.

Lo anterior no niega la existencia de profundas tensiones entre los actores presentes en el territorio. En este capítulo se intenta recoger unas y otras; tanto los acumulados como las principales tensiones existentes entre los actores estratégicos consultados a través de las entrevistas y talleres realizados a lo largo del proyecto.

En relación con los acumulados, se privilegian los procesos supramunicipales que han significado coordinación y algún nivel de cooperación institucional que haya configurado resultados considerados valiosos, y que represente retos de articulación futura con potencialidades de mejorar las condiciones de vida de los territorios involucrados.

De manera subsiguiente, la presentación de las tensiones surge de la expresión constante de las conflictividades que impiden en uno u otro grado que se consoliden procesos sostenibles de articulación territorial basados en el respeto, la cooperación, la solidaridad y la corresponsabilidad, especialmente en los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente.

Las principales conflictividades destacadas son:

1. Crecimiento económico concentrado vs. Equidad
2. Centralización vs Descentralización
3. Rural vs. Urbano
4. Legalidad vs. Ilegalidad
5. Especialización vs. Diversificación
6. Capital social vs. Desarticulación y marginalidad
7. Asistencia Social vs. Asistencialismo

Estas tensiones aunque no son las únicas, si se plantearon como las conflictividades inter e intra-territoriales que con mayor frecuencia se detectaron como obstáculos para la construcción de confianza y desarrollo de apuestas interinstitucionales, que permitan la construcción de una red de instituciones funcional al mejoramiento de las condiciones de vida de la población de Oriente, Aburrá y Occidente al año 2030.

Tabla 6.1 Acumulados, ejemplos y propuestas de articulación supramunicipal y regional en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente

REALIDADES DE COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN	BALANCE DE LA ARTICULACIÓN	RETOS DE LA ARTICULACIÓN
Antioquia toda iluminada (conectividad eléctrica rural).	Aumento de la cobertura de electrificación rural con recursos técnicos de EPM.	Disminuir las brechas de bienestar, haciendo más bajas las tarifas para las personas más pobres de todo el Departamento. Poner las capacidades técnicas y financieras de la Comisión Tripartita, EPM y las Corporaciones Autónomas al servicio de un programa de saneamiento del nivel departamental.
Fondo EPM para formación de capital de humano.	Capacidad de aumentar los recursos para la inclusión en la educación superior, de jóvenes de menores recursos en la educación superior.	Conformar un sistema de educación departamental que descentralice efectivamente las posibilidades de acceso a la educación superior, fortaleciendo la pertinencia de la población campesina y étnicas.
Proyecto de retorno de población desplazada a San Carlos	Articulación interinstitucional pública – privada y supramunicipal para impulsar retornos de población desplazada y restitución de derechos dignos	Fortalecer y darle continuidad a la experiencia de acompañamiento al retorno, replicar la experiencia en el Departamento. Crear y fortalecer unas capacidades institucionales locales y subregionales que garanticen la no repetición del desplazamiento.
Autopistas de la Montaña	La capacidad de la red de instituciones públicas de concertar una solución técnica y darle viabilidad financiera incluyendo recursos del Municipio de Medellín, la Gobernación y la Nación.	Lograr que este Proyecto se convierta en una propuesta de articulación con el resto del país, sobre todos con la movilidad de la Costa Atlántica hacia el centro y de Bogotá a Urabá.
Área Metropolitana	Haber logrado que entre la complejidad de la conurbación se hayan articulado 9 municipios por más de tres décadas. La generación de planes y proyectos que han beneficiado a varios municipios. Entender su papel más allá de autoridad ambiental y convertirse en un actor esencial para el ordenamiento territorial y la racionalización del transporte.	Democratizar la Junta Metropolitana permitiendo el ingreso de organizaciones de la sociedad civil y promover una ciudadanía metropolitana en los habitantes del Valle de Aburrá. Crear mecanismos de compensación social dentro del Área Metropolitana y promover que Envigado se articule de manera integral y constante a esta instancia.
Comisión Tripartita	Es el avance institucional más significativo después de la creación del Área Metropolitana; se resalta que surgió como un acuerdo de voluntades y no como resultado de una imposición legal.	Que sirva de integrador y viabilizador de la multiplicidad de planes del nivel departamental y nacional. Ser una instancia integradora de las agendas de la sociedad civil a los mecanismos de planificación. Disminuir los graves niveles de desigualdad que existen en el Departamento, que impiden tener un desarrollo humano y económico sostenible.
Proyecto Pescadero – Ituango	La posibilidad en el largo plazo de diversificar los recursos del Departamento.	No repetir el esquema de confrontación para el desarrollo de proyectos de infraestructura, el cual genero altos costos económicos y sociales.

REALIDADES DE COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN	BALANCE DE LA ARTICULACIÓN	RETOS DE LA ARTICULACIÓN
Red Integrada de Servicios de Salud (RISS), del Valle de Aburrá, creada en mayo de 2011 y amparada por la Ley 1438 de 2011, define la prestación de servicios de salud dentro del Sistema de Seguridad Social	Mediante acto protocolario suscrito entre los gerentes de las ESES: Metrosalud; Hospital General de Medellín; Santa Margarita de Copacabana; Hospital San Rafael de Girardota; Hospital Marco Fidel Suárez de Bello; Bellosalud y Hospital de Sur de Itagüí, se creo esta red, que busca trabajar armónicamente, ser más eficientes, coordinar modelos de atención, lograr economías de escala, optimizar la prestación de servicios de salud con estrategias conjuntas en beneficio de los usuarios. Los actores de esta Red, trabajan unidos para ejecutar acciones como la vigilancia epidemiológica, implementación del modelo de alertas tempranas y hospitalización domiciliaria.	Instar a los gerentes de las E.S.E. de Oriente y Occidente para la conformación de otra Red Integrada de Servicios de Salud, que trabajará a partir de valores cómo la equidad, solidaridad y transparencia, promoviendo el desarrollo del sector salud y como respuesta a las exigencias de cambio que garanticen la sostenibilidad y eficiencia de las empresas sociales del Estado.
Asamblea Constituyente de Antioquia.	Un espacio de construcción de gobernanza y proyectos regionales. Se resalta la Asamblea Provincial del Oriente.	Impulsar nuevamente este espacio de participación departamental para el fortalecimiento de la democracia y la gobernanza.
Comisión de Competitividad de Antioquia	Articulación de las instituciones como la Alcaldía de Medellín, la Cámara de Comercio e identificar las vocaciones estratégicas que derivaron en los Clúster	Hacer que los clúster sean compatibles con el desarrollo territorial. Que la Comisión de Competitividad incluya en las decisiones a la sociedad civil
Corporación Autónoma y Regional del Centro de Antioquia – Corantioquia.	Haber articulado entes territoriales para el desarrollo sostenible de su jurisdicción. Acompañar los procesos de elaboración y actualización de los POT.	Hacer cubrimiento total en su territorio en programas y proyectos de saneamiento básico. Participar e implementar procesos de OT participativos, generando cultura ciudadana para que haya sentido de pertenencia y estos se cumplan. Hacer planes de gestión del riego en los municipios de su jurisdicción.
Corporación Autónoma y Regional de la Cuenda del Rio Nare - Cornare	Liderar procesos de producción limpia en alianza con sectores públicos, privados y comunitarios. Acompañar a los municipios de su jurisdicción en la actualización de sus POT. Promover y cofinanciar el saneamiento, descontaminación y tratamiento de aguas servidas. Promover la cultura ambiental desde la infancia a través de alternativas pedagógicas como el concurso de “cuento infantil”. Promover y financiar el cuidado y manejo de riveras de fuentes urbanas a través de construcción de parques lineales.	Generar programas ambiciosos de recuperación de llanuras de inundación en zonas pobladas, con procesos ecológicos-naturales y de desarrollo sostenible, en procesos integrales de gestión del riesgo. Profundizar e impulsar el apoyo a proyectos de investigación y producción en Biodiversidad, energías alternativas, servicios ambientales, turismo ecológico y producción orgánica en comunidades rurales organizadas. Velar y sancionar drásticamente a quienes destruyen, atentan y depredan los recursos naturales, incluyendo el aire, la tierra y el agua. Apoyar programas y proyectos para la protección de animales en situación de calle. Impulsar programas y proyectos de adecuación, recuperación y dotación de espacios públicos urbanos y rurales.

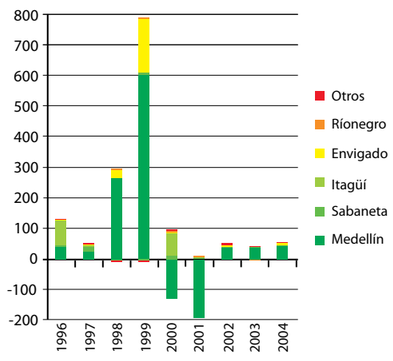
REALIDADES DE COOPERACIÓN Y ARTICULACIÓN	BALANCE DE LA ARTICULACIÓN	RETOS DE LA ARTICULACIÓN
Vivienda digna Rural.	Alianzas entre varias entidades para su financiación Recuperación de hábitat para el campesino Hay asesoría y apoyo de oficinas de planeación para su ubicación en zonas de no riesgo.	Focalizar la intervención de mejoramientos básicos y fundamentales Hacer cubrimiento para toda la población demandante Gestionar más apoyo del Departamento y de Municipios, así como de Cajas de Compensación.
Propuesta de Provincia del Oriente.	Tiene respaldo de la mayoría de la comunidad Entidad de equidad e inclusión territorial que tiene respaldo de la mayoría de la comunidad Recuperación histórica de autodeterminación, autonomía y descentralización Posibilidad para que el estado departamental y nacional se desconcentren Entidad más cercana al ciudadano que el Departamento y la Nación.	Realizar el plebiscito para hacer consulta a la comunidad Constituirse en entidad Territorial Tener el consenso de actores de las subregiones Generar procesos de Agenda Pública construida colectivamente.
Plan Estratégico de Antioquia PLANEA	El PLANEA, como proceso dinámico de planeación territorial departamental, es el resultado de una alianza público-privada y social, donde participan más de 40 instituciones y organizaciones públicas y privadas de Antioquia. Es un ejercicio continuo de reflexiones y planificación de la Región, que propone grandes líneas para el desarrollo de Antioquia con un horizonte al 2020 a partir de la Visión Antioquia Siglo 21.	Se debe retomar e impulsar, pues ha marcado la agenda para Antioquia en los últimos años. Como ejercicio de pedagogía social, amplio y permanente, mediante el cual la comunidad asume clara conciencia de sus capacidades y potencialidades, y se compromete colectivamente con la construcción de un nuevo proyecto ético-político de antioqueñidad, como medio para alcanzar un desarrollo social sostenible, con impacto nacional y proyección internacional.
PLANEO	Instrumento de concertación regional de Oriente Priorización de acciones sobre la región y sus zonas. Prospectivo a un mediano plazo.	Necesita un comité de impulso que lo ponga en marcha y que logre un consenso mayoritario entre los diversos sectores y actores. Requiere ser revisado en su componente social y en la construcción de redes Se deben definir y priorizar proyectos comunitarios en todas las zonas.
Planes Estratégicos Regionales	Le dan un norte a los territorios Priorización de planes, programas y proyectos Fortalecen vocaciones y potencialidades de las subregiones.	Impulsarlos y ejecutarlos en cada subregión.

LINEAMIENTOS DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Tabla 6.2 Tensiones en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente

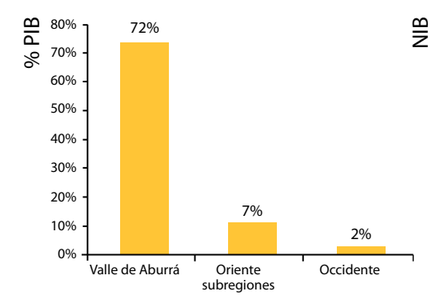
TENSIONES	DESCRIPCIÓN DE LA TENSIÓN	EXPRESIÓN EN LAS SUBREGIÓNES DE LA TENSIÓN
CRECIMIENTO ECONÓMICO CONCENTRADO VS. EQUIDAD	Los resultados empresariales de los últimos 10 años en Antioquia, especialmente de las grandes compañías asentadas en el territorio, son significativos en términos de expansión, rentabilidad y valoración bursátil. Estos resultados económicos le han permitido a las compañías más grandes y los grupos empresariales que proyectan un crecimiento internacional hasta el punto de convertirse en verdaderas multinacionales con sede central en Medellín, el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás. A ello se le suma un fortalecimiento de la capacidad institucional de algunas administraciones municipales, diversas empresas de capital público y el Departamento de Antioquia, que intentan implementar políticas de equidad en ocasiones con transferencias a la población de menores ingresos y en otras momentos con servicios sociales focalizados. Este modelo de inclusión ha sido claramente insuficiente ya que se concentra en la ciudad central -Medellín- y es tremendamente focalizado, porque no se basa en un modelo económico que permita complementar los esfuerzos públicos con inclusión vía mercado de trabajo. La tensión pues está asociada a un modelo económico que no complementa a la política social pública con una oferta adecuada de empleos tal que sea posible tener una sociedad más equitativa en términos de ingresos y en términos territoriales. En el mismo sentido, se da un agotamiento del modo de acumulación basado en un sistema de capitalismo financiero, reflejado en la existencia de un ciclo de movilización política de indignados, desempleados, estudiantes y jóvenes que buscan la inclusión social y la existencia de educación, de calidad, trabajos dignos, inclusión social, libertad política y reconfiguración de corporaciones multinacionales que cooptaron el poder para sus propios beneficios, que crecen de manera desaforada y no redistribuyen bienestar.	Oriente: Se profundizan las brechas entre el altiplano y el resto de zonas (bosques, embalses y páramo). Los municipios más cercanos a Medellín proveen una oferta errática de tierras con usos industriales y replican la incapacidad institucional de regular las rentas diferenciales de la tierra de usos residenciales suburbanos, de servicios e industriales. Instalación de actividades económicas industriales y logísticas que actúan como enclaves en el territorio, y no permiten el mejoramiento del bienestar de los habitantes. Occidente: Se profundizan las brechas entre Occidente y el resto de zonas de Oriente y Aburrá. Los municipios de Santa Fe de Antioquia, Sopetrán y San Jerónimo, concentran cada vez más las actividades económicas más modernas asociadas a la actividad inmobiliaria y ciertos renglones del turismo, aunque conserva su vocación agropecuaria. La. Instalación de actividades turísticas basadas en modelos de unidades cerradas y parcelaciones, profundizan la inequidad, la segregación espacial y la falta de oportunidades para los habitantes del territorio. Aburrá: Incumplimiento sistemático del imaginario de Medellín y el Valle de Aburrá como escenario de realización del sueño colectivo de progreso y equidad. Aburrá Sur: Pierde dinamismo la actividad industrial y aumentan los renglones de servicios. Envigado y Sabaneta concentran una mayor actividad inmobiliaria. Aburrá Norte: Tiene en conjunto una actividad económica más dinámica, con oferta errática de tierra para la actividad industrial y de servicios logísticos. Medellín: Pierde de manera importante el asentamiento industrial y aumenta la complejidad de la prestación de servicios con conexiones globales.

Flujo neto de Inversión extranjera Directa en Antioquia 1996 - 2004



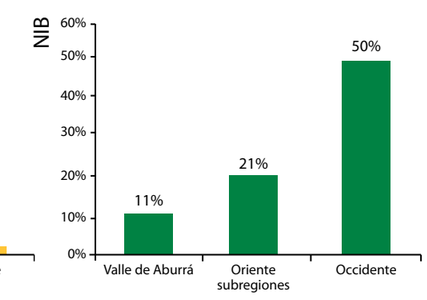
Fuente: Cámara de Comercio (2005)

Participación en el PIB de Antioquia de las subregiones Aburrá, Oriente y Occidente



Fuente: DANE (2011)

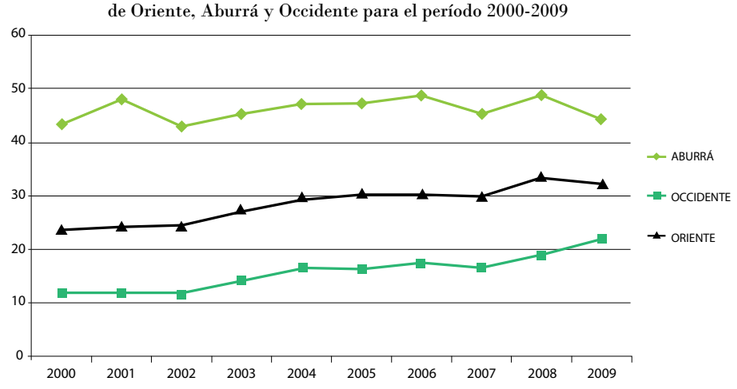
NBI en las subregiones de Aburrá, Oriente y Occidente



Fuente: Anuario Estadístico de Antioquia (2009)

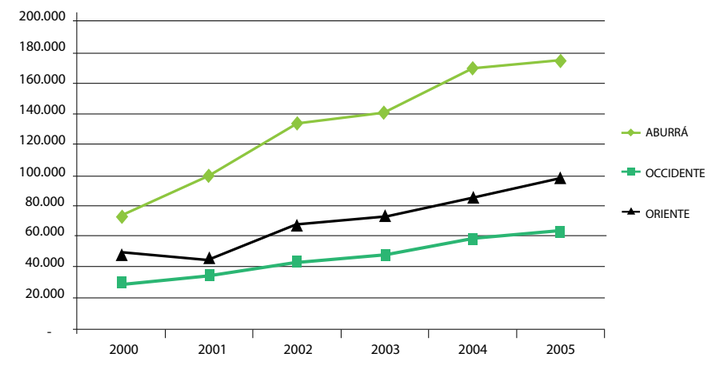
TENSIONES	DESCRIPCIÓN DE LA TENSIÓN	EXPRESIÓN EN LAS SUBREGIÓNES DE LA TENSIÓN
CENTRALIZACIÓN VS DESCENTRALIZACIÓN	Existe una fuerte tensión entre la concentración de los ingresos fiscales, la población, las oportunidades económicas y los servicios sociales entre el epicentro del sistema urbano regional de Antioquia constituido por la conurbación asentada en el Valle de Aburrá, y las centralidades de Oriente y Occidente. En términos de planificación está tensión se ve presente en la gobernabilidad y niveles de concreción efectiva de los planes estratégicos diseñados para Medellín, el Área Metropolitana, el Oriente y el Occidente. Esta tensión se da en la escala nacional, en la medida que el mismo fenómeno de concentración del sistema urbano regional de Antioquia asociado a la centralización y la concentración en Medellín y el Área Metropolitana, se reproduce en la escala nacional, dado que Bogotá se convierte en la entidad territorial que concentra más ingresos propios, un volumen mayor de transferencias, un crecimiento mayor de la población y un aumento sostenido a tasas superiores al resto de sistemas urbanos y regionales de PIB y PIB per cápita. De esta tensión aparecen las reflexiones alrededor de la necesidad de tener una arquitectura institucional diferente entre el Gobierno Nacional Central y el resto de Entidades territoriales, con este propósito se discuten asuntos del paso de un modelo de desconcentración a un modelo de descentralización administrativo, como correlato a un nuevo sentido de la autonomía territorial y la planificación territorial.	Existe una fuerte tendencia a la recentralización (de ingresos fiscales, presencia institucional, y oferta de servicios sociales) de las regiones al centro del país (sistema urbano regional nacional con un epicentro de creciente importancia nacional), de los sistemas urbanos y rurales emergentes de Antioquia con los sistemas y flujos nacionales y de Antioquia toda con la región central de Antioquia. Oriente: Se crea una posibilidad de aumentar los recursos propios por industria y comercio y predial si se consolida diversificación ordenada de usos del suelo. Aburrá: Medellín, Envigado y Sabaneta, concentrarán cada vez más los ingresos originados en impuestos y transferencias de entidades descentralizadas. Se presenta un efecto “atractor” y mayor presión por el gasto social debido a la profunda inequidad de los nuevos habitantes de la conurbación. Se presenta desarticulación de las actividades rurales del Valle de Aburrá por presión urbana y un aumento de las inversiones públicas e infraestructuras de conectividad con Bogotá y el litoral Caribe. Occidente: Una capacidad extractiva muy baja en la mayoría de la subregión. Posibilidades para los municipios que reciban inversión inmobiliaria, pero con alta presión por prestación de servicios sociales, y pocas oportunidades de empleo más allá de servicios turísticos en muchos casos estacionales y producción agropecuaria. Aumento de la conectividad con el área metropolitana y con el sistema urbano-regional epicéntrico del país, que es Bogotá.

Porcentaje Promedio de Generación de Ingresos Propios, Comparativo de Oriente, Aburrá y Occidente para el período 2000-2009



Fuente: DNP (2010)

Recursos propios per cápita 2000-2005, Comparativo de Oriente, Aburrá y Occidente



Fuente: DNP (2010)

LINEAMIENTOS DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

TENSIONES	DESCRIPCIÓN DE LA TENSIÓN	EXPRESIÓN EN LAS SUBREGIÓNES DE LA TENSIÓN
RURAL VS. URBANO	A pesar de que deberían formar un sistema relativamente armónico de relacionamiento entre las cargas y beneficios de uno y otro escenario de ocupación territorial, la ruralidad frente a la urbanidad, aparece en los territorios de Aburrá, Oriente y Occidente como una tensión. Esta tensión en los aspectos institucionales se registra en la inequidad y las brechas profundas que se presentan entre unos y otros, los niveles de equipamiento, inversión y atención política; se registra también, a comprensión en el imaginario colectivo de algunos miembros de la ciudad que entiende lo rural como escenario de expansión de la ciudad, como fuente inagotable de recursos, como escenario del atraso y la marginalidad. La nueva ruralidad es un asunto con profundas conexiones sociales y culturales en las que no solo los habitantes rurales emergen como actores esenciales del desarrollo, sino en el que la ciudad con prácticas sociales, sus imaginarios de bienestar y status y sus costumbres de consumo, deben ser modificadas. Conceptos como comercio justo, soberanía alimentaria, paisaje cultural, conservación del paisaje rural, límites a la suburbanización, construcción de aldeas con usos mixtos, zonas de borde protegidas, parques de la cultura agraria habitados, rururbanización controlada, área agropolitana y región de ciudades, hacen parte de la construcción de relaciones más armónicas entre lo urbano y lo rural. Existen varias amenazas a la construcción de la nueva ruralidad, asociadas a factores de despojo de la tierra, aumento de la concentración y expansión de las áreas urbanas que avanzan sobre el área rural y la minería ilegal y desordenada.	La emergencia de un nuevo ciclo de economía minera concentrada en la minería ilegal de aluvión, genera conflictos frente a las tradicionales actividades agropecuarias presentes en el territorio de Antioquia, en la medida que las concesiones mineras se superponen de manera creciente a las actividades agropecuarias de subsistencia, y en especial las actividades cercanas al sistema fluvial. Lo anterior en un marco de difusos derechos de la propiedad de la tierra. Oriente, Valle de Aburrá y Occidente tienen importantes riesgos en relación a la descomposición creciente de las explotaciones rurales tradicionales en beneficio de usos de la tierra de vivienda, comercio e industria, sin la existencia de modelos de ocupación y esquemas de ordenamiento que permitan compatibilizar la sana combinación de usos.
LEGALIDAD VS. ILEGALIDAD	La presencia de reglas de juego sociales permiten la emergencia y consolidación de nodos de economías ilegales en el departamento de Antioquia y especialmente en el Valle de Aburrá, así como una débil presencia de mediaciones institucionales en lo económico posibilitan la formalización amplia de las actividades que se realizan sobre el territorio. Lo anterior crea una permanente tensión entre lo legal y lo ilegal, lo formal y lo informal. En la medida que las instituciones existentes no tienen la capacidad de incluir la mayor parte de actividades económicas y de ocupación y uso del suelo por los mecanismos formales legalmente instituidos. Lo anterior se ve reflejado, en el Valle de Aburrá la ocupación urbana del territorio de ladera se suele hacer por mecanismos de ocupación ilegal y en zonas de alto riesgo, en Oriente la presión ejercida por grupos armados ilegales para desplazar poblaciones, y los mecanismos de marginación espacial de los habitantes del territorio del Occidente Antioqueño.	A pesar que los cultivos de uso ilícito han tenido una tendencia decreciente en Colombia, en Antioquia hay presencia de estos cultivos en el Bajo Cauca, Nordeste y Oriente, hechos que crean una espiral de violencia sumada a la existencia de un nodo de importancia nacional de economías ilegales y narcotráfico en el Valle de Aburrá, estos hechos profundizan la indefinición y concentración de los derechos de propiedad de la tierra. Oriente: Tiene parte de su territorio como zona de producción de estupefacientes. Es una importante zona de tránsito de grupos ilegales. Históricamente ha sido escenario del conflicto armado interno Aburrá: Se consolida como un nodo de acumulación de rentas ilegales, con todos los problemas de seguridad que dicho fenómeno significa. Occidente: Zona de tránsito de grupos armados ilegales e importante corredor estratégico con el Urabá, y corredor alterno de logística para grupos armados ilegales con conexión a Urabá.

LINEAMIENTOS DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

TENSIONES	DESCRIPCIÓN DE LA TENSIÓN	EXPRESIÓN EN LAS SUBREGIÓNES DE LA TENSIÓN
ESPECIALIZACIÓN VS. DIVERSIFICACIÓN	En términos de ordenamiento territorial, se evidencia en las entrevistas y talleres la existencia de conflictividades entre un modelo de ocupación que especialice en un solo tipo de uso los territorios de Oriente, Occidente y Aburrá, frente a posturas que abogan por la sana mezcla de usos. Por ejemplo, algunos actores señalan que en Oriente se ha presentado una errática oferta de tierra para usos industriales y logísticos, que crea tensiones con relación a los usos y habitantes tradicionales. Con respecto al Occidente actores empresariales e institucionales, lo ven como una zona de expansión suburbana de segundas viviendas de recreo para los habitantes de Medellín, así como una zona de usos turísticos. Esta tensión entre la especialización y el equilibrio, afecta de manera muy importante la posibilidad de construir políticas de usos equilibrados y la existencia de políticas coherentes de usos rurales que permitan la conservación del paisaje rural y la limitación de la expansión de la mancha urbana del Área Metropolitana. Tanto los objetivos de una zona agropolitana o una región de ciudades se ven amenazados por la especialización.	Oriente: Mayor presión de sub-urbanización de estratos altos, y mayor presión en los bordes rurales que limitan con bordes urbanos del AMVA. Se mantiene una oferta errática y desordenada de oferta de tierra para usos comerciales. Aburrá: Alta presión sobre zonas de ladera vulnerables y área rural con creciente ocupación informal sin seguridad ni ordenamiento. Mayor presión por adquirir tierras en los bordes de ladera u ordenarlos mediante ocupación informal. Occidente: Mayor presión de sub-urbanización de estratos altos, y mayor presión en los bordes rurales que limitan con bordes urbanos del AMVA. No se construyen capacidades locales para el desarrollo del potencial logístico, agrícola (frutícola) y de mejoramiento y conservación del paisaje rural para su uso en actividades de turismo sostenible.
CAPITAL SOCIAL VS. DESARTICULACIÓN Y MARGINALIDAD	La existencia de redes locales de representación de intereses específicos, hacen de la tensión capital social vs. marginalidad social, una tensión irresuelta en el territorio de la Antioquia y especialmente en los territorios de Occidente, Aburrá y Oriente, en la medida que la construcción de organizaciones y redes de organizaciones de la sociedad civil que canalicen la reflexión y movilización de los intereses locales, son esenciales para vencer la imposición de marcos de actuación y desarrollo de marcos de planificación inconsultos. Es así como, el Oriente antioqueño y en especial las comunidades que se asientan en el Altiplano de esa subregión, han construido una dinámica de capital social que en conjunto con las dinámicas de movilización política y social de bosques, embalses y páramo, ha podido construir una red de instituciones lo suficientemente sólida para presentar agendas y propuestas de desarrollo local, aunque todavía limitada a la hora de lograr que esas agendas se constituyan en proyecto político electoral presente en el poder municipal. Esta red en construcción ha sido posible por el interés de la ciudadanía, pero también por la intervención estratégica de instituciones con la capacidad para dar un impulso inicial en términos de recursos e impulso de poblaciones especialmente vulnerables tales como desplazados, mujeres, víctimas del conflicto, jóvenes, que de la mano de las instituciones presentes en el territorio han hecho viable la institucionalidad. Sin embargo, esta diversidad y densidad institucional, tiene serios retos para incluir a los actores económicos más concentrados con lógicas globales y a los partidos y liderazgos políticos, con el fin de viabilizar la realización de las Agendas Locales.	La antioqueñidad como imaginario regional es insuficiente, difusa y excluyente. La recomposición de este imaginario debe hacerse alrededor de la inclusión, la participación y la articulación intra e interregional. Estas limitaciones generadas por esta concepción, se han presentado al compás de la emergencia de una alta densidad institucional en el Oriente de Antioquia, baja densidad institucional en el Occidente de Antioquia, descomposición de la identidad metropolitana en beneficio de proyectos de movilización de intereses alrededor de las centralidades norte y sur. Además de que la antioqueñidad es insuficiente, en lo local se presenta una incapacidad estructural de las subregiones de pensarse en función de las complementariedades con las regiones circundantes, de tal manera que resulta apabullante el peso de lo local. Oriente: La emergencia de identidades subregionales como hechos políticos, que se alimentan: [1] de imaginarios históricos asociados a determinada mito fundacional local; [2] del deseo por desarrollar procesos autónomos en medio de la competencia de élites y sus representaciones de poder; [3] de las históricas reivindicaciones económicas, sociales y territoriales con el centro del Departamento y con el Gobierno Nacional Central. Aburrá Norte y Sur: La existencia de densidades organizativas muy importantes a través de las que se tramitan los conflictos internos de las subregiones, con el centro, el Departamento y el Gobierno nacional Central. Especialmente alrededor de los proyectos de planes estratégicos del Norte y Sur del Valle de Aburrá. Medellín: Aislamiento histórico de Medellín, en términos de cooperación organizativa con las regiones de Antioquia, que reciben gran parte de las cargas ambientales de la ciudad y la conurbación. Así como, una posición contradictoria del Municipio de Medellín y sus actores sociales en términos de la histórica concentración de beneficios e interés reciente de articulación. Así mismo se ha dado un fortalecimiento de la capacidad organizativa de los espacios rurales del Área Metropolitana y su relación con el territorio y el desarrollo de la ciudad, especialmente en Medellín Para el caso de Occidente, la densidad de la red de instituciones es baja, tanto por la marginalidad del proyecto económico, como por el interés de las comunidades por construir escenarios de movilización política local y supramunicipal que puedan ponerse de frente a los retos de desarrollo, el ordenamiento y la ocupación del territorio que las obras de infraestructura y las lógicas de planificación epicéntricas le ponen a la región.

LINEAMIENTOS DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

TENSIONES	DESCRIPCIÓN DE LA TENSIÓN	EXPRESIÓN EN LAS SUBREGIÓNES DE LA TENSIÓN
ASISTENCIA SOCIAL VS. ASISTENCIALISMO	En los talleres, entrevistas y grupos focales se explicitó la inconformidad existente en el manejo que municipios como Medellín, tienen en la aplicación de su política social. Se reconoce el gran desarrollo, transformación y cambios presentados en Medellín en los últimos años, con la incidencia positiva estas inversiones han representado sobre los habitantes de la ciudad. Las cuantiosas inversiones en lo social, no han representado en muchos casos la creación de las capacidades que permitan a los diferentes grupos y personas, salir de las condiciones de pobreza e indigencia. La asistencia social se ha considerado un mecanismo mediante el cual, el Estado protege a los grupos de población con mayor vulnerabilidad como los niños, adultos mayores, personas con discapacidad, población en situación de desplazamientos entre otras, ofreciéndoles condiciones que les permitan un apropiado nivel de consumo de bienes y servicios, posibilitando además la superación de la pobreza mediante un crecimiento sostenible y equitativo de todo el conjunto social. Paradójicamente en nuestra realidad de pobreza, miseria, marginalidad y exclusión, el componente de asistencia social que es absolutamente necesario y que conlleva algunas de las políticas sociales para atención a las poblaciones más vulnerables por tiempo indefinido aún, no puede desvirtuarse en prácticas o cultura asistencialista, pues ésta no crea las capacidades que necesita la gente para acceder al desarrollo y conquistar la libertad;, por tanto estas políticas aumentan la pobreza que se quiere combatir, volviendo grupos o comunidades enteras en mendigos de las políticas sociales subsidiadas.	Según lo expresado en los diferentes talleres y entrevistas, para los habitantes de los 26 municipios analizados de Oriente, Aburrá y Occidente; en Medellín como municipio de mayores recursos y con gran capacidad institucional la inversión física y social, además de generar profundas diferencias y desigualdades con el resto de los municipios, permite que se de mayor cubrimiento a la necesaria asistencia social del estado en las comunidades pobres y marginadas, pero también el desarrollo de programas y proyectos de corte asistencialista que si bien cubren necesidades inmediatas, no generan capacidades para valerse por si mismos y quedarse relegados a siempre depender del estado. Paradójicamente esta actitud que se critica a Medellín, se añora en los otros municipios ante la profunda carencia de recursos físicos, técnicos y económicos para transformar su realidad.

7. DIAGNÓSTICOS HORIZONTES 2030

7.1 Componente social: para un territorio incluyente, saludable, respetuoso con la naturaleza

7.1.1. Contexto Social

Las líneas de direccionamiento estratégico del componente social al 2030, articulando municipios de Oriente, Valle de Aburrá y Occidente de Antioquia, entre sí, y con el resto del territorio departamental; buscan consolidar un modelo de desarrollo orientado a superar las causas de la inequidad y la pobreza, promover la salud y la convivencia, mejorar las condiciones de habitabilidad, impulsar la educación, y generar dinámicas de cohesión social y construcción de ciudadanía.

El presente documento de trabajo sobre el diagnóstico social, esta basado en las variables demografía, educación, salud, vivienda y cultura, y tuvo como propósito dar a conocer el estado actual de estos municipios comparando los indicadores y su evolución en la última década así como el comportamiento de los mismos en los municipios estudiados. Este análisis dio paso, con la integración de los componentes económico e institucional del proyecto; a la formulación de los lineamientos estratégicos que buscan una mejor articulación a través de la planeación y el ordenamiento del territorio, entre los diversos sectores y actores que habitan en los 26 municipios de las tres subregiones seleccionadas del proyecto Horizontes 2030 y de estas con el resto de departamento de Antioquia, la nación y el mundo.

Al compartir la noción de territorio expuesta por el PLANEA en el año 2006, como el espacio social e históricamente construido y dotado de sentido por quienes lo habitan, también registramos como en Antioquia, donde se viene planeando el desarrollo del territorio desde hace mas de dos décadas, se han presentado importantes avances en algunas regiones y municipios pero se carece de la adopción de un plan estratégico, prospectivo y sistémico, que permita un desarrollo mas equitativo y equilibrado en las nueve subregiones de nuestra geografía.

En el desarrollo del proyecto HORIZONTES 2030, se retoman el enfoque, aportes e importantes avances en el proceso de articulación y desarrollo regional, planteados por el PLANEA, que han marcado el rumbo a seguir en Antioquia para los próximos años. Siendo necesario no solo retomar sus propuestas sino impulsarlas hasta lograr el estado de cosas deseado en nuestro departamento, pues las cuantiosas inversiones en lo social, no han representado en muchos casos la creación de las capacidades que permitan a los diferentes grupos y personas, salir de las condiciones de pobreza e indigencia.

En consecuencia estamos ante grandes retos como disminuir las brechas económicas y sociales de la gran mayoría de los habitantes de las tres subregiones analizadas y del departamento; mediante la implementación de un modelo de desarrollo incluyente y equitativo, que logre alcanzar la cobertura universal en

educación con calidad y pertinencia desde la primera infancia hasta la educación superior. Ofrezca vivienda digna, salud, saneamiento básico y agua potable para todos los habitantes; combata la violencia, la ilegalidad, la informalidad y la corrupción. Cree garantías para la población en situación de desplazamiento, desarrolle proyectos de integración física y cultural de los territorios, fomente un proyecto de cultura y sociedad, recomponiendo el imaginario de la antioqueñidad alrededor de la inclusión, la participación y la articulación intra e interregional.

Un modelo que desarrolle sistemas productivos territoriales que avancen hacia la producción y la redistribución de la riqueza y que potencien las capacidades locales y regionales. Que fortalezca la institucionalidad existente y crea la arquitectura institucional necesaria para la integración y el desarrollo armónico regional, configurando una red de instituciones, para la gestión del desarrollo en los territorios del proyecto, proceso que debe ser jalonado por lideres que den continuidad y sostenibilidad a procesos importantes ya existentes y se fortalezca una capacidad de gestión conjunta del territorio. Donde se promueva además, la construcción de redes y organizaciones de la sociedad civil que conduzcan la reflexión de los intereses locales o subregionales, en la perspectiva de la autonomía y la planificación territorial.

Si bien los temas expuestos en el componente social son de responsabilidad municipal, también es necesario trabajar supramunicipalmente, pues hoy tenemos instrumentos como la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que permite la creación de alianzas en municipios no conurbados y la ley de regalías que facilita los proyectos en alianza estratégica entre municipios, además de las figuras que la institucionalidad del departamento tiene para promover un trabajo coordinado, basado en acuerdos con el objetivo de fortalecer las capacidades e impulsar las transformaciones necesarias para la organización y construcción social del territorio Antioqueño.

En este marco será posible desarrollar políticas, programas y proyectos para estas subregiones, donde prevalezcan el respeto a la vida, la equidad social y la sostenibilidad del territorio, buscando generar las condiciones, ofrecer las oportunidades y desarrollar las competencias para lograr el desarrollo humano integral y sostenible.

La articulación de la región se debe dar de forma integral, generando mecanismos de compensación regional que permitan soportar los esfuerzos de las localidades más pobres, ya que Medellín y el Valle de Aburra concentran mayores recursos y en general se abastecen de los otros municipios con algunos recursos que no producen. En este caso debe pensarse en estrategias de inversión que dinamicen a las localidades más pobres y que estén articuladas con todo el departamento.

Y para el caso particular de Occidente se requiere implementar una estrategia de cooperación y solidaridad, articulada desde la administración departamental y las del Valle de Aburrá, para desarrollar propuestas productivas que coadyuven a esta subregión en la superación de la pobreza, la miseria, la exclusión y la inequidad social que padece.

7.1.2 La Demografía y La Dinámica Poblacional

La población tiene asiento en un territorio dado, pero la manera como dicho asentamiento se produce tiene que ver con la dotación del territorio (recursos heredados y construidos), el número de personas, las actividades humanas, la tecnología disponible y la cultura.

El Desarrollo, entendido como la conquista de la felicidad, supone que las personas gocen de libertad. Esta libertad no es un camino allanado y sin obstáculos, es más bien como un horizonte que se aleja cada vez que intentamos acercarnos a él. Ahora bien, para avanzar por la senda de la libertad es preciso desarrollar una serie de capacidades en la gente, capacidades que habrán de servir para la conquista de la libertad económica, política, social y cultural.

Como bien se plantea en el Balance sobre el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, (Bravo, Echeverría 2009; 106)

> "Las consecuencias de estas concepciones en materia de desarrollo, no son menores pues conducen a asumir la necesidad de realizar, desde las políticas públicas, acciones positivas que rompan los obstáculos de acceso a las oportunidades padecidos por amplios sectores de la población, como principio ético racional de justicia distributiva por parte del Estado, hasta el reconocimiento del desarrollo humano como un derecho de todos los ciudadanos al libre acceso a las oportunidades de desempeñarse como adultos responsables de sí mismos y de la sociedad a la cual pertenecen"
>
> Y continua…"los individuos no pueden verse sólo como pacientes a los que el proceso de desarrollo dispense prestaciones. Los adultos responsables deben encargarse de su propio bienestar, son ellos los que deben decidir cómo utilizar sus capacidades. Así el desarrollo se debe entender como un proceso en el que las capacidades y talentos de los individuos evolucionara en un clima de libertad". (Amartya sen, citado en: Lecaros Z. Carlos. justicia distributiva y desarrollo humano: una mirada desde los pobres).

Adicionalmente para "El Instituto de Gobernabilidad de Cataluña, "Desarrollo Humano Sustentable", Vol. 1 N° 2. Barcelona 2003), la noción de democracia asociada a la libertad de acceso a oportunidades (principio de justicia distributiva) se encuentra así estrechamente vinculada a la noción de libertad, de acceso del individuo para ejercer como ciudadano, como principio ético racional que compele al individuo a hacerse responsable de los destinos de la sociedad a la cual pertenece, es decir, a participar tanto de los procesos de toma de decisiones como de la gestión de las mismas. Democracia entendida como contrato político para participar en la cogestión de los destinos colectivos" las oportunidades.

Así como se dan variaciones en la población, las actividades humanas, la tecnología disponible, las capacidades de la gente y la cultura, también es variable la dotación del territorio. La ausencia relativa de dotaciones de todo orden, limitan los territorios para cumplir roles funcionales importantes para el desarrollo: Le impiden o lo potencian para aprovechar sus recursos, impiden o potencian la optimización de la relación entre el uso de los recursos geoespaciales con las capacidades de los pobladores para el emprendimiento de actividades productivas. El problema es que la dotación del territorio puede convertirse en una limitante para el crecimiento de los asentamientos humanos o para el desarrollo de cierto tipo de actividades humanas.

Lo anterior plantea dos alternativas:

La primera, dotar el territorio del Departamento de las infraestructuras y equipamientos necesarios para el cumplimiento de sus funciones territoriales en el marco del desarrollo regional, de acuerdo con sus potencialidades productivas y geoestratégicas. Es decir, de aquellas que se derivan de su ubicación en el territorio, de su localización: cercanía al Valle de Aburrá o lejanía de él. Cercanía a puertos o a ejes nacionales de conectividad, entre otras, dirigida a incrementar la dotación de otros territorios que se habrán de convertir en nuevos atractores de población.

La segunda alternativa: Hacer una concentración de funciones como ocurre en el Valle de Aburrá, a través de la introducción de cambios técnicos que permitan modificar los usos del suelo, relocalizar actividades productivas, cambiar los tipos de vivienda, la generación de energía, la movilidad, la disposición de residuos, el urbanismo, el espacio público.

De lo anterior se desprende que además de disponer de políticas para mejorar el uso de la dotación del territorio, se debe hacer énfasis en una política que promueva la desconcentración de funciones mediante la dotación del territorio, descongestionando la ocupación territorial y las posibilidades de desarrollo, acompañado de una política de reorientación al crecimiento demográfico para generar oportunidades.

Con relación a los diferentes grupos poblacionales que habitan este territorio, se demandan acciones específicas para cada uno de ellos, donde se rescaten derechos y particularidades, se respeten y reconozcan las diferencias, la diversidad y los valores; y se implemente una política por la vida, la inclusión, la equidad y el desarrollo. Hacen parte de esta población la familia y los grupos etarios (infancia y niñez, juventud y tercera edad); los grupos poblacionales como mujeres, afrodescendientes, indígenas, LGTBI, la población rural y poblaciones con discapacidad y en situación de desplazamiento.

Durante el desarrollo de este proyecto y en la perspectiva del desarrollo deseado para nuestro Departamento requieren especial atención la población rural y la población en situación de desplazamiento, lo cual obliga a la reflexión y el emprendimiento de acciones hacia la superación del conflicto armado, la recuperación de tierras y la desconcentración de la propiedad.

La nueva ruralidad, implica el desarrollo de nuevas competencias que los habitantes de los territorios rurales requieren para desarrollar el conjunto de actividades propias de esa nueva ruralidad que son más que actividades agrícolas y

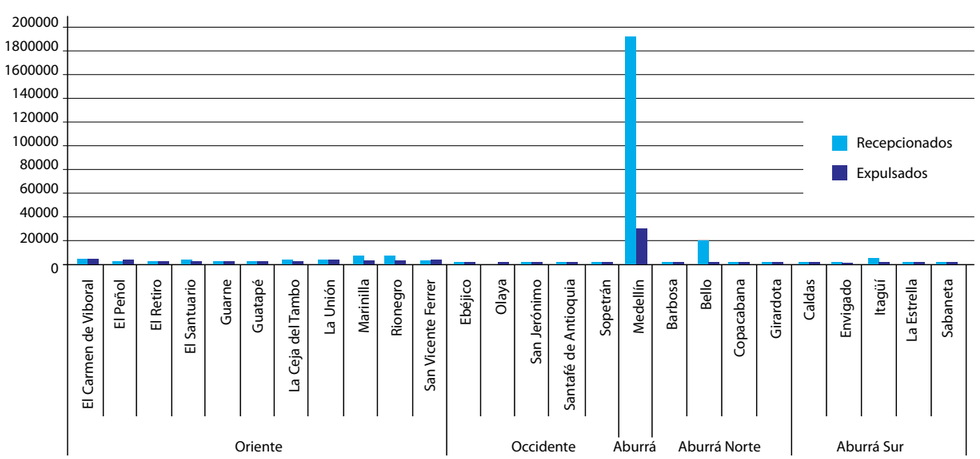
pecuarias; son nuevas relaciones de interdependencia, de integración de oportunidades en recursos ambientales, alimentos, turismo, materias primas; y patrimonio cultural material e inmaterial, hasta dinamizarlo como un eje de desarrollo fundamental para nuestro Departamento. Acciones todas que requieren de una fuerte voluntad política.

En Antioquia, a septiembre 30 de 2011, según información suministrada por DAPARD de la Gobernación de Antioquia, la población en situación de desplazamiento, a nivel intramunicipal o intraurbano, asciende a 654.000 personas, con un 52% de mujeres, 48% de hombres y dentro de ellos un 33% corresponden a niños y adolescentes.

Para los municipios del proyecto HORIZONTES 2030, en Medellín, Bello e Itagüí se concentra el mayor número de población en situación de desplazamiento procedente de diferentes municipios y regiones de Colombia; y que se agrava con el desplazamiento intraurbano generado por el conflicto que se manifiesta entre actores armados en los diferentes barrios y comunas de los principales municipios del Valle de Aburrá.

Según datos de la Gerencia del Desplazamiento de Medellín, en esta ciudad a septiembre de 2011, se registra un total de 216.000 personas en situación de desplazamiento, equivalente al 9.75% de la población total, estimada por el DANE y el Municipio de Medellín, a junio del 2010 en 2.214.494 personas, mientras en el Oriente la mayor concentración de esta población se encuentra en Rionegro, Marinilla y La Unión. (ECV, 2009).

Gráfico 7-1. Población en situación de desplazamiento 1997-2011 en los Municipios HORIZONTES 2030



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2009, Gerencia del Desplazamiento de Medellín, Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia a Septiembre 2011

Tabla 7-1. Población en situación de desplazamiento por Subregiones al 2011 - HORIZONTES 2030.

SUBREGIÓN/ MUNICIPIOS	RECEPTORES		EXPULSORES	
ABURRÁ				
	MEDELLÍN	216.000 (81%)	MEDELLÍN	31.671
	BELLO	21.149	BELLO	2.470
	ITAGÜÍ	6.538	ITAGÜÍ	1.883
ORIENTE				
	RÍONEGRO	7.266	CARMEN DE V.	4.593
	MARINILLA	4.540	LA UNIÓN	3.797
	LA UNIÓN	4.255	EL PEÑOL	2.427
			SANTUARIO	2.374
OCCIDENTE				
	SANTAFE DE ANTIOQUIA	658	SANTAFE DE ANTIOQUIA	1421
			SAN JERÓNIMO	497
			SOPETRÁN	427

Fuente: Encuesta de Calidad de Vida 2009, Gerencia del Desplazamiento de Medellín, Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia a Septiembre 2011

En consecuencia, en los Planes de Desarrollo de los municipios del Departamento, las autoridades locales deben fortalecer e incrementar las acciones con enfoque diferencial, e indicadores que permitan, medir el avance del restablecimiento de derechos, partiendo de las necesidades específicas de estos grupos, tal como lo ordena la Corte Constitucional en el Auto 052/08. En acciones positivas como las que vienen desarrollando el gobierno departamental, a través del Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada de Antioquia – CDAIPD y la Alcaldía de Medellín, mediante los programas que adelanta la Gerencia del Desplazamiento de Medellín.

Para el manejo de este tema, el Municipio de Medellín que cuenta con mayor posibilidad institucional, debe compartir su experiencia y capacidad instalada con los demás municipios en la identificación, censo y evaluación; y actuar en coordinación con el Departamento y establecer un esquema de colaboración, poniendo a disposición de los otros municipios los recursos institucionales que los otros no tienen.

Tabla 7-2. Indicadores Sociales Antioquia-HORIZONTES 2030.

POBLACIÓN	2009			INDIGENCIA		POBREZA NBI 2010	ICV 2006 INSEG ALIM	MISERIA 2010	IDH 2005
	Urbana	Rural	TOTAL	U	R				
Antioquia	4.618.813	1.370.171	5.988.984	ND	ND	22.96	56.39	8,15	0.7895
Valle de Aburrá	3.316.183	180.574	3.496.757	6.1	7.8	11.53	48.28	2,24	0.81
Occidente	68.836	131.471	200.307	32.3	32.2	49.39	69.49	23,85	0.70
Oriente	309.085	247.890	556.975	15.5	11.7	25.46	64.74	5,66	0.76

Fuente: HORIZONTES 2030 basado en DANE (Censo General 2005- Población Pobre y en Miseria por NBI, en los municipios de Antioquia por Subregión a Julio 30 de 2010) y Anuarios Estadísticos de Antioquia desde 2003 a 2009 DAP – Gobernación de Antioquia

Al analizar los indicadores sociales, se observa la existencia de grandes brechas entre las subregiones de Valle de Aburrá, Occidente y Oriente. En el primero, se concentra la mayoría de la población del Departamento y presenta los mejores indicadores con relación a las otras dos regiones y al promedio departamental; correspondiendo los indicadores más bajos a Occidente, en donde a pesar de la cercanía con el Valle de Aburrá la pobreza es un 37.9 % más alta que en él y un 23,93 más que la subregión del Oriente. Tendencia que puede conservarse o agravarse, mientras no se mejoren las oportunidades de empleo y desarrollo local para la subregión de Occidente.

En los mapas de pobreza y miseria, se puede observar como todos los municipios de Occidente contemplados en el proyecto HORIZONTES 2030, tienen los más altos indicadores, y entre ellos Santa Fe de Antioquia es el de más altos porcentajes. En Oriente, los indicadores más altos se encuentran en San Vicente Ferrer, mientras en el Valle de Aburrá, Barbosa tiene el indicador mas alto de miseria entre los 26 municipios.

Tabla 7-3. Población en Pobreza y Miseria en Subregiones de Antioquia - HORIZONTES 2030.

SUBREGIÓN/ MUNICIPIOS	POBREZA %	MISERIA %
ABURRÁ	Barbosa (21,7)	Barbosa (3,8)
ORIENTE	San Vicente Ferrer (29,9) El Peñol (21,5)	San Vicente Ferrer (6,3) La Unión (4,2)
OCCIDENTE	Santa Fe de Antioquia (44,1) Ebéjico (42,5) Olaya (40,6) San Jerónimo (34,4) Sopetrán (35,5)	Santa Fe de Antioquia (20,7) Ebéjico (14,7) Olaya (13,3) San Jerónimo (9,2) Sopetrán (9,6)

Fuente: Censo DANE 2005 actualizado Julio 2010

Una de las dotaciones del territorio sin la cual no hay, ni habrá desarrollo, está relacionada con la cobertura de energía, agua potable y telecomunicaciones. Es incomprensible e injusto evidenciar cómo la región productora y exportadora de energía más importante de América Latina, no tiene cobertura plena en todo su territorio y reafirmando el problema de la concentración en el Valle de Aburrá, con coberturas decrecientes para las demás subregiones del Departamento, esta realidad bien se puede observar en los mapas 7-4 Viviendas con Servicio de Energía a Julio 2010, 7-5 Viviendas con Acceso al Agua Potable a Julio 2010 y 7-6 Viviendas con Servicio de Alcantarillado a Julio 2010

En los municipios HORIZONTES 2030, como se observa en el mapa 7-4, la cobertura de energía es:

- Occidente: Los 5 municipios del proyecto hacen parte de los 6 municipios con menor cobertura en energía, dentro de los 26 municipios analizados, Ebéjico cuenta con la menor cobertura.

- Oriente: Siendo la zona, una de las mayores productoras de energía del país mediante los embalses y empresas generadoras de EPM e Isagen, no obstante, los municipios analizados no tienen una cobertura total en energía, correspondiendo a El Carmen de Viboral la menor cobertura dentro de los 11 municipios analizados del Oriente Antioqueño.
- Para el Valle de Aburrá, hacia el sur se encuentran las más altas coberturas en Sabaneta y Envigado, mientras Caldas tiene la cobertura más baja del Aburrá Sur. En el Aburrá Norte la cobertura más alta la tiene Girardota y los demás municipios se encuentran con coberturas muy similares, ubicándose en los rangos más altos de la medición.

Con relación a las viviendas con acceso al agua potable, en los 26 municipios se encuentra en el Mapa 7-5, la siguiente cobertura:

- Occidente: Los 5 municipios del proyecto están entre los 9 con más bajas coberturas, siendo la más crítica la del municipio de Ebéjico con solo el 18,1%
- Oriente: Presenta coberturas bajas en Guarne (28%), El Retiro (44%) y El Peñol (51,6)
- Valle de Aburrá: La más baja cobertura se encuentra en Girardota con el 44%.

En cuanto al alcantarillado, como se registra en el Mapa 7-6, en los 26 municipios se tiene:

- Occidente: Al igual que en agua potable, los 5 municipios seleccionados, se encuentran dentro de los 9 con más baja cobertura.
- Oriente: San Vicente Ferrer, presenta la menor cobertura en alcantarillado entre los 26 municipios con el 33.7%, seguido de Guarne con el 43.9% y El Peñol con el 51.9%.
- En el Valle de Aburrá la más baja cobertura del Aburra Norte, corresponde a Barbosa con el 66.1% y en el Aburra Sur la más alta cobertura la tiene Sabaneta con el 99.3%.

7.1.3 Educación

En varios de los municipios objeto de este proyecto es indudable la transformación positiva que se ha registrado en materia educativa, en aspectos como cobertura, calidad y pertinencia, especialmente en la educación pública, pero esta transformación anotada no se traduce aún en una mayor dinámica económica y social que dé respuesta a las necesidades de sectores económicos y grupos etarios específicos, puesto que todavía se observan dificultades de acceso de muchos jóvenes a la educación para el trabajo o de los bachilleres a la educación superior, así como escasas posibilidades para la formación doctoral, el desarrollo del pensamiento científico, el emprendimiento, y la ciencia y la tecnología con pertinencia a los procesos de desarrollo local.

Nuestro sistema educativo continúa siendo excluyente y discriminatorio, de baja calidad y cobertura desigual en el Departamento, como

bien se expresa en las tres subregiones objeto de este proyecto: Valle de Aburrá, Occidente y Oriente. La persistente desigualdad entre la educación oficial y privada, y entre educación urbana y rural, pone de presente que no se ha tomado en serio el hecho de que la educación es el instrumento más potente para generar inclusión y movilidad social.

En los últimos diez años, una de las grandes transformaciones al funcionamiento del sistema educativo en Colombia, además de los cambios institucionales, fue tratar de garantizar el acceso de un mayor número de población en edad escolar al sistema educativo. Con este objetivo la Ley 715 de 2001 creó mecanismos como el Sistema General de Participaciones (SGP), la asignación por alumno y la posibilidad de contratar la prestación del servicio educativo con establecimientos educativos privados, a través de la figura de subsidios a la oferta. La evolución de los diferentes indicadores puede dar cuenta de los resultados hasta ahora alcanzados, y los retos y desafíos aún por superar, desde las entidades territoriales.

Acceso y Cobertura

Al analizar la cobertura en los diferentes niveles de la educación en el Departamento y para las tres subregiones en específico, se encuentra un significativo avance en el cubrimiento de educación preescolar y primaria, tanto a nivel urbano como rural.

Tabla 7-4. Indicadores de Educación: Tasa Bruta de Escolaridad en Preescolar, Básica Primaria, Secundaria y Media a 2009, en las subregiones del proyecto HORIZONTES 2030

SUBREGIONES Y MUNICIPIOS	TOTAL DEPARTAMENTO			VALLE DE ABURRA			OCCIDENTE			ORIENTE		
NIVELES	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
PREESCOLAR	97,94	77,26	91,68	106,05	70,36	101,98	74,68	80,72	78,62	111,98	74,29	95,20
PRIMARIA	109,84	122,39	113,60	118,09	89,61	114,78	96,71	133,20	120,72	101,13	113,80	106,81
BÁSICA SECUNDARIA	106,30	59,55	92,07	110,94	55,81	103,16	138,99	51,62	81,73	113,59	69,41	93,85
MEDIA	73,64	32,64	61,99	77,69	46,61	74,30	89,35	28,46	49,75	83,41	42,10	65,08
TOTAL	**101,20**	**81,93**	**95,42**	**107,22**	**67,58**	**102,34**	**108,04**	**84,47**	**92,59**	**103,06**	**82,91**	**94,06**

Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en Indicadores de Educación en los Municipios de Antioquia, por Subregión 2009 de Secretaría de Educación para la Cultura de Antioquia y Departamento Administrativo de Planeación, Dirección Sistemas de Indicadores. 2010.

Durante el periodo 2000 – 2010, en los municipios de HORIZONTES 2030, el número de matriculados en el preescolar, aumentó en el Valle de Aburrá en 22.653 (31,83%); en Occidente 1.488 (74,58%), y en Oriente 1.207 (11,82%). Pero en la Básica Primaria el número de matriculados desciende, entre otras razones por los cambios que se vienen presentando a nivel de la pirámide poblacional en el Departamento, especialmente entre los 5 y los 14 años de edad, y al desplazamiento presentado en algunas subregiones como Oriente.

Tabla 7-5. Alumnos matriculados en preescolar y básica primaria 2000 - 2010

ANTIOQUIA	PREESCOLAR									BÁSICA PRIMARIA		
	2000			2010			2000			2010		
SUBREGIONES	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
TOTAL DEPARTAMENTO	**102.697**	**88.881**	**13.816**	**138895**	**113743**	**25152**	**628.051**	**419.576**	**208.475**	**552.737**	**363.076**	**74,29**
VALLE DE ABURRÁ	71.164	66.508	4.656	93817	88289	5528	312.684	282.680	30.004	243.533	219.564	23.969
OCCIDENTE	1.995	1.330	665	3483	1275	2208	27.908	8.980	18.928	26.212	7.806	18.406
ORIENTE	9.002	6.905	2.097	10209	6681	3528	68.403	31.793	36.610	55.086	28.697	26.389

A nivel de la Básica Secundaria, se presenta una brecha en cobertura de más de un 50% entre la población urbana y rural. En la Educación Media la cobertura total desciende dramáticamente para todo el Departamento, al situarse en 61,99%, mostrando mayor criticidad en la cobertura rural que desciende al 32,64% y que para el caso del Occidente significa una cobertura rural aún más baja, de tan solo el 28,46%. Es Importante señalar que estas cifras no reflejan la cobertura para la población de 0 a 5 años (primera infancia), uno de los niveles con cobertura crítica tanto en el país como en el Departamento. (Encuesta de Calidad de Vida, 2009)

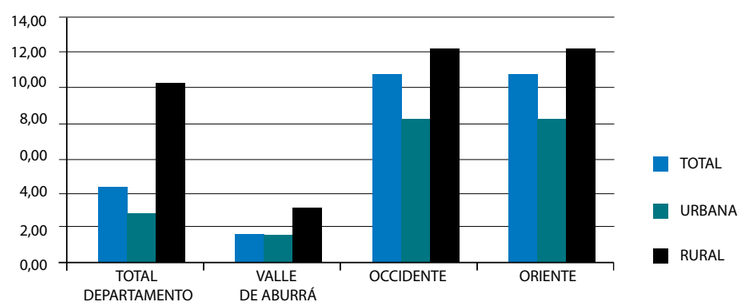
La Educación Superior en Antioquia, según la encuesta de calidad de vida de 2009, presenta una cobertura del 38,55%, lo cual representa un 30% menos con relación a la educación media; con marcadas diferencias en este nivel educativo entre el área urbana y el área rural, cuyas coberturas alcanzan el 47,68% y el 12,43% respectivamente. En las subregiones objeto de análisis este indicador, muestra las siguientes coberturas: Valle de Aburrá con 56,29%, Oriente con 28,96% y Occidente 4,96% llegando en su área rural a una cobertura de sólo el 1,31%, Medellín presenta la mayor concentración de la oferta en educación superior.

Analfabetismo

El analfabetismo del Departamento, en población mayor de 15 años, es de 5,14% y se duplica para el área rural con el 10,59%. En el caso de las tres subregiones del proyecto HORIZONTES 2030, el Occidente es la zona con mayor población analfabeta con un 11,60%, Oriente tiene un 5,75% y el Valle de Aburrá el 2,18%, lo cual muestra las grandes diferencias entre los municipios de la región. Es de destacar que la mayor incidencia del analfabetismo en Occidente se encuentra en la población masculina.

Los indicadores de cobertura y analfabetismo, al ser cruzados con otras variables socio económicas dan como resultado una situación de alta vulnerabilidad para la población joven de Antioquia. Esta situación hace urgente la definición de una política de atención a la adolescencia, por ser éste el grupo etario donde las tasas de repetición y deserción son más altas y donde aún no se logran coberturas universales.

Gráfico 7 2. Tasa de Analfabetismo de 15 y más años (%), por Subregiones de Antioquia en 2009.



SUBREGIONES	TOTAL	URBANA	RURAL
TOTAL DEPARTAMENTO	5,14	3,49	10,59
VALLE DE ABURRÁ	2,18	2,04	3,71
OCCIDENTE	11,60	9,04	12,96
ORIENTE	5,75	4,42	7,51

Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en: Encuesta de Calidad de Vida. Departamento de Antioquia 2009 Expandida con proyecciones demográficas DANE. Muestra calculada para el resto del Departamento con un margen de error del 4% y una confiabilidad del 95%.

Nuestro sistema educativo evidencia también fallas en la articulación de los distintos niveles, desde el preescolar, y la media hasta la educación superior, así como entre la educación llamada formal y la educación para el trabajo y el desarrollo humano. En la base de toda esta problemática está la subvaloración de la profesión docente, lo cual se refleja en un bajo reconocimiento social y en una precaria remuneración y se traduce en educadores carentes de formación integral, de insuficiente dominio de la pedagogía y la didáctica y débil compromiso con el proyecto educativo.

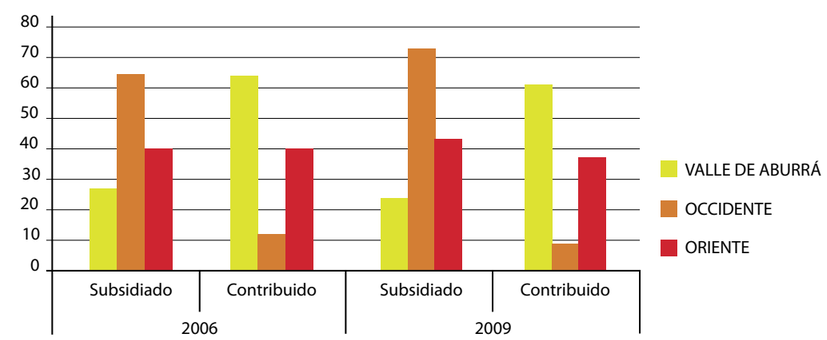
Para lograr en el mundo globalizado de hoy, la meta de una sociedad incluyente, democrática, justa y sostenible es necesario priorizar los recursos en la apuesta por una educación de alta calidad, como estrategia para combatir las desigualdades sociales y regionales. Es necesario establecer cuáles son las características del capital humano que se requiere desarrollar y así poder adaptar la educación para hacerla compatible con el proyecto de innovación y emprendimiento del modelo de desarrollo económico que se desea impulsar; de tal forma que sea de calidad y pertinente a las necesidades de formar ciudadanos con capacidad de crear nuevas oportunidades de vida digna para la amplia mayoría de la población. La propuesta educativa debe ser incluyente socialmente, pluralista, multirracial y multicultural, así mismo debe tener programas para la población en discapacidad y fortalecer la apuesta de la educación por las mujeres, en consecuencia con los Objetivos del Milenio.

Es necesario situarse en el territorio y organizar un sistema departamental de educación articulado y acorde con las demandas actuales de la internacionalización en un mundo globalizado, pero con sentido regional. Se requiere un proyecto de educación moderna con las características regionales, construido con y para las regiones de acuerdo con las fortalezas y potencialidades de cada una, previa revisión de su situación actual y de su actividad productiva, según las demandas en la escala global y local, para atender tanto a las necesidades de competitividad como de complementariedad en los ámbitos nacional e internacional. Para lograr lo anterior, será necesario fortalecer las alianzas y sinergias entre educación, empresa, estado y comunidad con el fin de trabajar en red en una misma dirección y alcanzar la reconstrucción del tejido social en un territorio integrado y articulado en sus diferentes niveles.

7.1.4 Salud y Seguridad Social

Aunque en Antioquia la prestación del servicio de salud ha evolucionado positivamente, se requieren ajustes, especialmente relacionados con mejor calidad y acceso universal del derecho a la salud, con énfasis en la población campesina y como condición básica para el desarrollo; además es necesario superar las debilidades en la desarticulación institucional y la aplicación y utilización inadecuada de recursos financieros.

Gráfico 7-3. Comparativo Aseguramiento en Salud 2006-2009 por Subregiones.

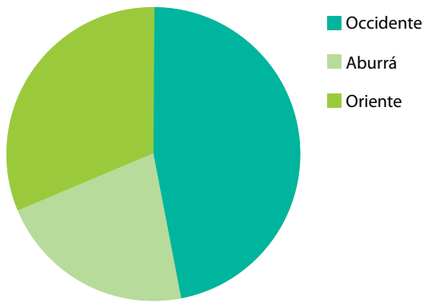


Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en Encuesta de Calidad de Vida. Departamento de Antioquia 2009 Expandida con proyecciones demográficas DANE. Muestra calculada para el resto del departamento con un margen de error del 4% y una confiabilidad del 95%.

En el análisis a los indicadores sobre aseguramiento para los municipios contemplados por el proyecto HORIZONTES 2030, en el comparativo de los años 2006 – 2009, se observa incremento en el porcentaje de la población afiliada al régimen subsidiado, especialmente en Occidente y Oriente.

Gráfico 7-4. Aseguramiento en Salud por Subregiones en 2009.

Régimen Subsidiado



SUBREGIÓN% ASEGURAMIENTO	RÉGIMEN SUBSIDIADO		RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	
OCCIDENTE	69,34	Ebéjico 79,34	20,16	
ORIENTE	44,74	San Vicente Ferrer 84,43%	43,28	
ABURRÁ	28,53		65,82	Itagüí 86,63

Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en Encuesta de Calidad de Vida. Departamento de Antioquia 2009. diado, especialmente en Occidente y Oriente.

Al comparar el comportamiento de la afiliación entre las tres subregiones al 2009, se encuentra al Occidente con el mayor porcentaje de población afiliada vinculada al régimen subsidiado, seguida de Oriente y en menor proporción el Valle de Aburrá. Pero al interior de ellas, encontramos el mayor porcentaje de población subsidiada en el municipio de Ebéjico en Occidente con 79,34%, y San Vicente Ferrer en Oriente con el 84,43%, cifras que son explicadas tanto por la precariedad económica, como por la informalidad en el empleo de estos municipios. Mientras que la población asegurada por el régimen contributivo, presenta mayor porcentaje en el Valle de Aburrá, seguida de Oriente y por último el Occidente. Itagüí con el 86,63% es la localidad con mayor afiliación a este régimen.

El hecho de que se registre una mayor afiliación en el régimen subsidiado que en el contributivo no sólo pone en riesgo la sostenibilidad del sistema, sino que además pone en evidencia la miseria, la pobreza y el atraso en el desarrollo local, la alta presencia de informalidad en la economía y los altos niveles de elusión por parte de muchos actores económicos. Si no hay fuentes reales de empleo, no habrá afiliación al régimen contributivo; la afiliación dependerá de las posibilidades en este sentido de la economía local. De otro lado, se evidencian problemas en el acceso a la salud, de la población más vulnerable y en categorías poblaciones que

habitan en estratos medios y que están por fuera del mercado laboral sin capacidad de afiliación al régimen contributivo.

Frente al antiguo sistema hay avances en la atención, pero es preciso no confundir aseguramiento con accesibilidad, pues el hecho de tener un carné no garantiza el acceso al servicio; además, muchas de las dificultades de acceso, en ocasiones se explican por razones de tipo cultural y por las barreras que frente a la accesibilidad han creado las diferentes EPS.

En los informes reportados para el 2009, por la Dirección Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, se encuentran muy importantes adelantos en la significativa disminución de muertes en población menor de 5 años por enfermedad diarreica aguda, desnutrición e infección respiratoria aguda, al igual que la mortalidad materna que presenta la mayoría de los casos en Medellín, con total de 20 durante el año 2009; lo cual se puede explicar por tener el mayor número de población, por las condiciones de hacinamiento y marginalidad de algunos sectores en miseria y en situación de desplazamiento, y por la contaminación ambiental del Valle de Aburrá en el caso de la infección respiratoria aguda. También se registra una importante disminución en los casos reportados de enfermedades inmunoprevenibles y de trasmisión sexual; con Medellín a la cabeza en el número de casos.

En cuanto a la vacunación de: poliomielitis, difteria, tosferina, tétano, tuberculosis, hepatitis B, influenza Tipo B, rotavirus, triple viral, fiebre amarilla), los indicadores de los municipios de HORIZONTES 2030, señalan al municipio de La Estrella con la más baja cobertura de todos, con un 38.92% que lo ubica en nivel crítico, al igual que El Retiro con 49,31%; mientras El Carmen de Viboral con 57,48%, Guarne con 57,57%, y Santa Fe de Antioquia con un 65,83%, se sitúan en la categoría de alto riesgo.

Con relación a las tasas de mortalidad en el periodo 2002 – 2009, la Dirección Seccional de Salud y Protección Social de Antioquia, reporta cómo en el Valle de Aburrá, hubo una significativa disminución en los suicidios y accidentes de tránsito en este periodo y una importante disminución de los homicidios entre el 2004 y el 2008. En Occidente se presentó una disminución del homicidio y accidentes de tránsito, pero se incrementó del suicidio; mientras en Oriente se dio una importante disminución del homicidio, un incremento del suicidio e indicadores muy fluctuantes en accidentes de tránsito.

En el modelo actual de seguridad social, prevalece lo curativo sobre lo preventivo, por tanto, se requiere de un nuevo enfoque que centre su intervención en la atención primaria mediante la educación y en la promoción del auto cuidado. Las patologías de salud mental que hoy son bastante frecuentes, al ser desatendidas y olvidadas, ellas crean nuevos y mayores problemas, tales como los trastornos mentales relacionados con el consumo de alucinógenos y el alcohol, y con la tensión creada por el conflicto armado que han crecido. La desnutrición también ejerce gran influencia en la salud mental y física, por ello es necesario abordar el tema de soberanía y seguridad alimentaria, con acciones que incluyan a la población rural, quien padece de mayor inseguridad alimentaria. A la par de otros factores

críticos como embarazo adolescente, sífilis congénita, tuberculosis, vinculación al conflicto armado, prostitución, explotación sexual, entre otras.

Los embarazos adolescentes y en menores de 14 años, muchos de ellos producto de violencia intrafamiliar y abuso sexual, pobreza, bajo nivel educativo, desconocimiento del manejo y uso de anticonceptivos y experiencias sexuales no deseadas, son factor de preocupación por los riesgos que en la salud física de la joven madre y él bebe traen y por las implicaciones que este hecho trae en la vida de las jóvenes y sus entornos familiares.

También es necesario considerar cómo la ausencia de servicios públicos domiciliarios, tienen una alta incidencia sobre el proceso de salud – enfermedad; pues sin agua y energía, la producción, almacenamiento, preparación y consumo de alimentos se ve seriamente alterada. En el Departamento subsisten muchas comunidades a nivel urbano y rural que carecen de agua potable y alcantarillado, viviendas sin pozos sépticos y unidades productivas que contaminan el ambiente y las aguas para el consumo humano y animal; al igual que viviendas sin energía y medios de comunicación.

Para avanzar en el propósito de alcanzar el desarrollo humano integral y sostenible, se debe garantizar el acceso a los servicios de salud sin discriminación por edad, etnia, raza, estrato socioeconómico, estado civil o laboral, pues ésta atraviesa todos los ciclos de la vida y sus acciones deben estar en articulación con el sistema educativo y como complemento y en concordancia con el Sistema General de Seguridad Social en Salud. (SGSS).

7.1.5 Vivienda, Hábitat y habitabilidad

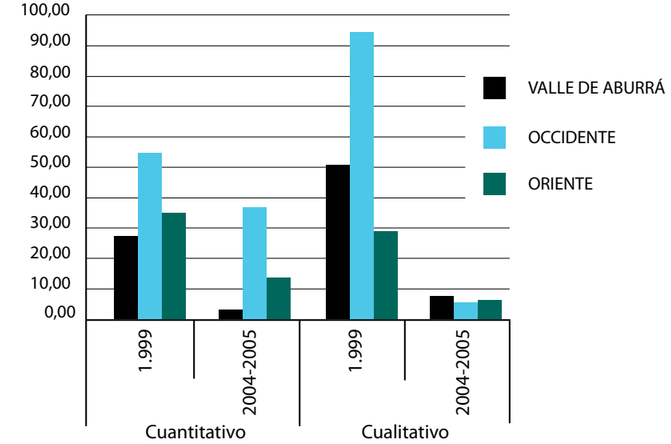
Se entiende por hábitat, el ámbito en el cual los individuos y los grupos establecen relaciones bióticas, físicas y antrópicas; y que permite estructurar territorialmente distintos sistemas de organización y formalización cultural, institucional, económica, social, ecológica y política del habitar; mientras la vivienda entonces relaciona la casa y el entorno, el Hábitat da cuenta de la vivienda, el entorno y las dinámicas que allí se generan, lo cual implica considerar tanto lo estructural como todos los imaginarios y apropiaciones que se le dan.

La vivienda es mucho más que lo físico o arquitectónico, es un bien meritorio, aquel espacio donde se configura una parte esencial del ser humano y de su interrelación con el otro, ya que éste es el lugar donde pasa gran parte de tiempo. Es el espacio creado por el hombre como respuesta a la más esencial de las necesidades humanas: cobijo o protección del entorno natural y medio para la satisfacción de sus necesidades vitales y existenciales, constituyéndose en condición fundamental para el desarrollo de la persona, de la familia y para la socialización, y también como una manifestación o reflejo de un valor esencial como lo es hogar.

En Antioquia prevalece el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, no obstante que ha habido una ampliación de la oferta pública y privada de vivienda de interés social y prioritario, el apalancamiento de subsidios territoriales para el

acceso a la vivienda y el mejoramiento habitacional. Se presenta déficit habitacional e inadecuada ocupación y desequilibrio territorial, existencia de un alto número de hogares sin vivienda propia, viviendas inadecuadas para una vida digna, carentes de espacio público, ubicadas en zonas de alto riesgo, y sin servicios públicos adecuados.

Gráfico 7 5. Déficit cuantitativo y cualitativo de Vivienda por Subregiones 1999-2005



Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en DANE COLOMBIA. Censo General 2005 Muestra Cocensal Déficit de vivienda DEPARTAMENTOS

Como se puede observar en la gráfica 7-5, se presentan importantes avances a nivel cuantitativo y cualitativo, entre los dos periodos analizados, prevaleciendo un mayor déficit cuantitativo especialmente en la subregión de Occidente

En las dos últimas administraciones departamentales, se han adelantado importantes y significativos programas para minimizar los problemas habitacionales y de vivienda que se presenta en el Departamento. Durante la administración de Aníbal Gaviria, el Plan de Desarrollo 2004 – 2007, en la línea estratégica "Integrar y articular territorialmente a Antioquia", se propuso mejorar las condiciones de habitabilidad y de ocupación del territorio, ante el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda; y al final de su administración, se logró superar la meta propuesta al entregar un total de 109.098 viviendas nuevas y mejoradas.

Para el Plan de Desarrollo 2008 – 2011 de Luis Alfredo Ramos, en su línea Desarrollo Social propuso reducir bajo principios de equidad, sostenibilidad y accesibilidad, el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en las comunidades urbanas y rurales del Departamento de Antioquia, donde según datos de 2005 – 2009, se registra un déficit cuantitativo de 112.936 (6.89%) y cualitativo de 205.040 (12.5%).

En la revisión de los planes de desarrollo de los municipios objeto de este proyecto, también se evidencia la preocupación por el tema de vivienda y hábitat, y se plantea la reducción del déficit cualitativo y cuantitativo municipal, la legalización de predios, la construcción de VIS, el mejoramiento integral, la reubicación de las viviendas que se encuentran en zonas de alto riesgo, en concordancia con el plan de desarrollo departamental y a su vez respetando los diferentes planes de ordenamiento territorial de las municipalidades, para tratar de responder a la construcción de un hábitat saludable.

Tabla 7-6. Déficit cuantitativo y cualitativo de Vivienda 2005– HORIZONTES 2030.

SUBREGIÓN	DÉFICIT CUANTITATIVO MUNICIPIO	PORCENTAJE	DÉFICIT CUANTITATIVO MUNICIPIO	PORCENTAJE
OCCIDENTE	SANTA FE DE ANTIOQUIA	50,0	SAN JERÓNIMO	11,1
	EBÉJICO	27,6	SANTA FE DE ANTIOQUIA	7,1
VALLE DE ABURRÁ	BARBOSA	6,4	LA ESTRELLA	8,1
	GIRARDOTA	5,6	BARBOSA	1,7
ORIENTE	SAN VICENTE FERRER	16,0	LA CEJA DEL TAMBO	12,3
	EL PEÑOL	10,3	GUARNE	9,4

Elaboración HORIZONTES 2030 con base en DANE COLOMBIA. Censo General 2005
Muestra Cocensal Déficit de vivienda DEPARTAMENTOS

Al analizar los municipios del proyecto HORIZONTES al 2009 encontramos los menores déficit a nivel cuantitativo y cualitativo en el Valle de Aburrá, especialmente en el municipio de Barbosa y La Estrella, los indicadores se incrementan casi el doble para el Oriente, principalmente en San Vicente Ferrer y La Ceja del Tambo; mientras que se presentan niveles críticos en Occidente, en los municipios de Santa Fe de Antioquia y San Jerónimo.

Un avance significativo en el tema de vivienda y hábitat, se demuestra con la formulación del Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020, en el cual se plantea dicho tema como un sistema coordinado y articulado a nivel local, metropolitano, regional, nacional e internacional, que garantice los derechos del hábitat y la vivienda digna, promoviendo la construcción de territorios urbano rurales incluyentes y habitables en un marco de actuaciones corresponsables, participativas, solidarias y equitativas.

En igual sentido el municipio de Itagüí, durante el periodo administrativo 2008 – 2011, dentro de las estrategias de su plan de desarrollo plantea la formulación de un Plan Habitacional donde se aproveche racionalmente el suelo en atención a las necesidades habitacionales en nuevos desarrollos, reubicaciones, procesos de renovación, consolidación y mejoramiento integral.

No obstante los esfuerzos que se han realizado con respecto a la ampliación de la oferta pública y privada de vivienda de interés social y prioritario, el apalancamiento de subsidios territoriales para el acceso a la vivienda y el mejoramiento habitacional en Antioquia, aún prevalece el déficit cuantitativo y cualitativo de

vivienda, lo cual a su vez hace parte de las necesidades básicas insatisfechas y del panorama socioeconómico de la población antioqueña que en algunos ítems mejora pero en otros empeora, se sostiene o disminuye, debido a las afectaciones directas o indirectas de las dinámicas tanto nacionales como internacionales de carácter ambiental, cultural, económico, social e institucional.

En esta perspectiva, es necesario trabajar arduamente para resolver el notable deterioro de los espacios habitables de los asentamientos humanos, que condicionan las posibilidades de una vida digna; razón por la cual el hábitat y la vivienda adecuados son considerados un derecho humano esencial. Esto es reconocido en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos (art.25.1), así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art.11) del cual Colombia es Estado parte.

La formulación de planes estratégicos de vivienda es entonces una herramienta que permite generar alternativas viables para la solución a este problema que tiene el Departamento, pues en ellos se puede contemplar de manera integral los temas de cobertura, el acompañamiento a las familias en su construcción de hábitat, donde cada una sea artífice de su propio desarrollo y del mejoramiento de su calidad de vida, la articulación con sectores e instituciones, así como la focalización y priorización de la vivienda.

Además de lo que se ha señalado en materia de vivienda, entre los tres valles se da una presión muy fuerte por el cambio en los usos del suelo y por tanto en el precio del mismo, originado en el incremento de la demanda de tierra para vivienda de recreo, y para relocalización de industria (Guarne y Rionegro) y otras actividades productivas esencialmente urbanas. Este incremento de la demanda genera el desplazamiento de actividades tradicionales cuya rentabilidad es fuertemente inferior a la de la construcción u otras y obliga, mediante el mecanismo de los precios del suelo, al fraccionamiento de predios y al cambio de uso con los impactos en el modelo de ocupación y sostenibilidad ambiental de la región. El incremento de los procesos de urbanización así generado podría conducir a una urbanización expansiva del territorio con altos costos en materia de servicios públicos y consumo de energía (conectividad y transporte), conurbaciones no deseables, con los temas de movilidad y conectividad intrarregionales.

7.1.6 Cultura

Para abordar el tema de cultura, se retoma la definición establecida en la Ley 397 de 1997 y acogida por el Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020, donde se asume la cultura como:

> "El conjunto distintivo de rasgos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales que caracterizan a los grupos humanos y que comprende, más allá de las artes y las letras, modos de vida, derechos humanos, sistemas de valores, tradiciones y creencias (Alcaldía de Medellín, Plan de Desarrollo Cultural de Medellín 2011-2020, 1990:11)."

Adicionalmente en el Plan Nacional de Cultura 2001-2010 Hacia una ciudadanía cultural democrática, se reconoce el potencial con que cuenta la cultura, para "fomentar los valores, la creatividad, la cohesión social y la búsqueda de la paz" (Ibíd. 2010:11).

Así, la cultura como dimensión del desarrollo sitúa al desarrollo cultural como "posibilidad de dignificación del ser humano" que va más allá de un asunto de producción y consumo de bienes y servicios culturales, reconociendo al tiempo que la cultura "otorga sentido, carácter y legitimidad a un territorio a partir de la valoración de los modos de vida, de los valores, de las creencias" y que los procesos culturales abarcan asuntos como las industrias creativas y las empresas culturales, las nuevas tecnologías, los movimientos socioculturales emergentes, el patrimonio material e inmaterial, los derechos de autor, la diversidad y las migraciones, entre otros (Ibíd. 2010:13).

Estas precisiones incorporan además, en un sentido más amplio, las expresiones culturales a las cuales pertenecen las "artes plásticas; artes musicales; artes escénicas; expresiones culturales tradicionales, tales como el folclor, las artesanías, la narrativa popular y la memoria cultural de las diversas regiones y comunidades del país; artes audiovisuales; artes literarias; museos, museología y museografía; historia; antropología; filosofía; arqueología; patrimonio; dramaturgia; crítica; y otras que surjan de la evolución sociocultural.

En los últimos años se han presentado importantes avances, realizados en la construcción de los planes de desarrollo cultural, que se han hecho a nivel nacional, departamental y municipal; pero también se debe dar cuenta de los desequilibrios que en este tema existen entre los diferentes municipios del Departamento, situación evidenciada, por ejemplo, en el hecho de que Medellín y otros municipios del Valle de Aburrá especialmente, han tenido grandes avances en infraestructura de educación y cultura y en la realización de eventos. En ellos se concentra el mayor número de bibliotecas, salas de lectura, archivos, teatros y presentaciones culturales a diferencia de otros municipios donde hay muy pocos espacios para el encuentro de la multiculturalidad, que son necesarios en un territorio que requiere incorporar las distintas culturas al proceso de construcción de comunidad.

Los lineamientos estratégicos en lo cultural dan cuenta en este sentido de las experiencias y construcciones direccionadoras a nivel nacional y departamental, sin dejar de lado lo local y sus realidades específicas. A nivel departamental, se definió por parte de la Dirección de Fomento a la Cultura -hoy Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia - un marco de actuación a partir de la construcción del Plan Departamental de Cultura 2006-2020 "Antioquia en sus Diversas Voces" que contiene las políticas, campos de actuación y estrategias, definidas por la comunidad, a través de los diferentes espacios de participación que se llevaron a cabo para la construcción del Plan, haciendo las veces de bitácora que orientará el tema de la cultura en Antioquia (Gobernación de Antioquia, 2008:88). Con esta base, desde el nivel municipal, es importante la construcción juiciosa de planes de

desarrollo cultural que conciban las potencialidades y desafíos del contexto y que reconozcan la articulación de las regiones como oportunidad de fortalecimiento y consecución de dichos desafíos, donde uno de los temas centrales sea el autoreconocimiento desde la memoria histórica y la importancia dada al patrimonio cultural de cada región.

Igualmente, es importante la conformación democrática y pluralista de los consejos municipales de cultura y otras entidades como las secretarías de cultura[4], "que construyan y promuevan dichos planes, desde donde se pueda hacer gestión para que se impulsen y ejecuten, reconociendo y fortaleciendo el sistema departamental de cultura, dentro del Sistema Departamental de Cultura[5]; asimismo es necesaria la creación de políticas públicas y la implementación para que den soporte a los lineamientos que en los planes de cada municipio se proponen, donde hay un reconocimiento de las necesidades de la comunidad y una figura que respaldaría la satisfacción de las mismas." (Ministerio de Cultura, 2006).

De acuerdo con el Plan Departamental de Cultura 2006-2020, para adelantar todas las acciones no solo del plan departamental sino de los planes municipales donde se apunte a la articulación regional, es necesario contar con la voluntad política de las administraciones municipales y departamental, así como con la participación activa de la comunidad, para lo cual se debe vincular la cultura en los presupuestos departamentales y municipales, en los planes de desarrollo municipales y en los programas de gobierno (Gobernación de Antioquia, 2008:88). Con el fin de dar continuidad a los planes que se construyen e ir fortaleciendo el desarrollo del tema cultural en las regiones, articulado entre ellas mismas, se hace entonces necesaria la construcción de un sistema de información cultural con indicadores que permitan medir y monitorear las políticas culturales que se dan a nivel municipal y departamental.

Lo cultural, y las figuras o planes que se construyan sobre este tema, también deben articularse con otras esferas –institucional, económica, educativa- e instituciones de lo local - regional como universidades, gestores artísticos y culturales, comunidad en general, que puedan fortalecerlo, respaldarlo y comprometerse con su ejecución (Ministerio de cultura, 2006:88). En este marco se concibe además

4 Los Consejos departamentales, distritales y municipales de Cultura son instancias de concertación entre el Estado y la Sociedad civil encargadas de liderar y asesorar a los gobiernos departamentales, distritales y municipales y de los territorios indígenas en la formulación y ejecución de las políticas y la planificación de los procesos culturales. Los consejos departamentales, distritales y municipales de cultura tienen la representación de sus respectivas jurisdicciones ante los consejos de planeación (Ministerio de cultura, 2006).

5 El Sistema Departamental de Cultura es el conjunto de instituciones, organismos y entidades, así como los procesos de desarrollo institucional, planificación, formación, comunicación, información, investigación, gestión, financiación, evaluación y seguimiento; de los agentes de los sectores público y privado y de la sociedad civil, articulados entre sí, que trabajan en el sector cultural del departamento de Antioquia, los cuales son responsables del desarrollo integral de la Política Departamental de Cultura y de garantizar el cumplimiento de las competencias del Departamento y de los Municipios, atendiendo los principios constitucionales de descentralización, participación, autonomía, subsidiariedad, complementariedad y concurrencia (Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia, 2011).

la implementación de importantes valores para el desarrollo como la solidaridad y asociatividad, el respeto, la confianza y la correponsabilidad.

En el mundo de hoy, es preciso reconocer la potencialidad de las industrias culturales, como un hecho que puede traer beneficios y abrir espacios para el desarrollo de la cultura de cara al proceso de globalización y la masificación de los medios de comunicación.

Las industrias culturales son identificadas como aquellas donde se genera además de poder económico, manifestaciones como la diversidad, la identidad, la memoria y la participación social, mediante la producción de bienes y servicios culturales; y donde se encuentran implícitos la equidad en el dirección, la conformación de ciudadanía y el acceso a lo público, lo cual es fundamental para la toma de decisiones en cuanto a políticas que lleven a un desarrollo construido sobre bases, no sólo económicas, sino también sociales o culturales. Por esto también es preciso el reconocimiento y democratización de los medios de comunicación pública con que cuenta la región, como espacios posibilitadores de dicho desarrollo

Especial consideración requiere el tema de patrimonio, el cual permite articular acciones en muchas direcciones: no se trata sólo de conservar el patrimonio artístico, arquitectónico y cultural sino de generar un nuevo patrimonio de acuerdo con las expresiones actuales de los distintos grupos poblacionales y étnicos de Antioquia, con una revalorización de "lo rural" como bien patrimonial a proteger, ya que le permite al territorio una singularidad que lo hace competitivo desde el punto de vista cultural, ambiental, económico, social y turístico.

Lo anterior permite, de igual modo, encaminar a las comunidades a que aborden la relación entre formación, participación y convivencia ciudadana como procesos culturales hacia el empoderamiento y construcción de ciudadanía e identidad regional, que son el fin del Desarrollo Humano Integral, en consonancia con lo planteado desde el Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA. 2006: 30):

> Se entiende el desarrollo local y regional como un cambio de paradigma, en el que la cultura es a la vez fundamento, medio y fin del desarrollo. Con el territorio, es fundamento del desarrollo; con la educación, el tejido social, el fortalecimiento institucional, y los emprendimientos productivos y sociales, es medio; y como fin, asegura el logro de los más altos propósitos del desarrollo humano sostenible.

7.2 Componente Económico: para una Economía Incluyente: Construcción de un Territorio Equitativo, Sostenible y Competitivo

7.2.1 Contexto Económico

El modelo de desarrollo económico implementado en la región no ha logrado transformar las condiciones de pobreza e inequidad en Medellín y las distintas subregiones del departamento de Antioquia; por el contrario, ha generado grandes brechas de desigualdad en comunidades y territorios. Por tanto, es necesario cuestionar las diferentes estrategias propuestas para la competitividad de la región, de tal modo que sea posible identificar las transformaciones necesarias para avanzar en un modelo de desarrollo incluyente y equitativo, de tal manera que los actores queden comprometidos en la construcción de unos lineamientos que avancen en esa dirección.

La propuesta aquí planteada para transformar las inequidades históricas se hace desde la conexión estrecha entre equidad y competitividad; en este sentido la competitividad es del territorio, y un territorio inequitativo no es competitivo. El territorio se entiende como un espacio socialmente construido que mantiene una relación de doble vía con la economía. De acuerdo con este enfoque de desarrollo, el despliegue de las sinergias territoriales se dan no sólo por factores económicos, sino por los que algunos teóricos llaman factores extraeconómicos, donde la equidad, la cultura, la solidaridad, la institucionalidad público - privada y los valores, son claves para avanzar en la dirección que esta sociedad necesita. Así, lo económico no transforma realidades sino va estrechamente relacionado con lo social y lo institucional. Respecto a esta dimensión de competitividad territorial, plantea Francisco Alburquerque algunas diferencias entre la perspectiva de "Clúster" y los "proyectos territoriales". Según el autor, al hablar de clúster "Se trata de un modelo organizativo de redes de empresas e instituciones contextualizadas en un determinado ámbito geográfico", en los proyectos territoriales "El territorio es considerado como un lugar de vida en el que se desarrolla la capacidad humana de producción y trabajo de una comunidad" (Alburquerque, 2006: 4)

Si se parte entonces de entender los territorios y las regiones como construcciones sociales, complejas, holísticas y se retoma el reto que Boisier y otros autores proponen de entender el desarrollo regional como la gestión de un "proyecto político regional", en el caso de la dimensión económica, el enfoque sistémico no sólo deberá poner en relación las dimensiones económica, social e institucional que este proyecto pretende abordar, sino las relaciones entre economía y territorio propuestas desde la geografía económica. Estas relaciones son dialécticas y de doble vía, pues los territorios no son soportes pasivos de actividades económicas, sino espacios socialmente construidos donde los actores sociales y sus dinámicas inciden en las configuraciones socioeconómicas que ellos experimentan a través de la historia.

Se debería, por tanto, avanzar hacia un proyecto de generación de riqueza regional que se distribuya de manera equitativa y funde los valores de la solidaridad y la cooperación. La ca-

pacidad para articular las sinergias del trabajo productivo de una localidad en pos del mejoramiento de su calidad de vida, en un proceso creciente de inclusión y de equidad, es la única manera de frenar el colapso social y la pérdida o desperdicio de capital social en un territorio determinado. Éste a su vez debe ser un ámbito que genere articulaciones entre las distintas escalas territoriales y opere como un escenario de inclusión en el terreno socioeconómico.

Es importante destacar que el tema de la escala territorial no es sólo un asunto del tamaño o extensión física del territorio, sino de la complejidad de relaciones que se tejen a su interior. Según Rosales Ortega (2010: 128) "actualmente asistimos a la consolidación de una geografía económica que incorpora una visión más compleja del espacio en donde la organización de la producción, la distribución de las actividades económicas y las relaciones sociales y culturales entre los actores nos permiten analizar la conformación de un mundo productivo que va más allá de la simple descripción de las tasas de producción y crecimiento económico en una localización determinada".

Hasta ahora el modelo de desarrollo económico y de ocupación territorial no parecen haber avanzado hacia una convergencia basada en la equidad y el desarrollo. De un lado, los factores productivos como tierra y capital están concentrados, y los mercados de trabajo operan sobre la base de entender los salarios como costos de producción (Bob Jessop). En tales condiciones, esto ha llevado a vender como una ventaja competitiva regional los bajos costos salariales, -planteamiento reflejado en los documentos de la comunidad clúster-, a mantener unos procesos de creciente concentración de la tierra, y una exclusión de las personas a recursos de capital.

En este orden de ideas, desde la dimensión económica se pretenden formular lineamientos para avanzar hacia un modelo de desarrollo económico para la región conformada por algunos municipios próximos en la Región Central de Antioquia, con sus áreas rurales y urbanas. Dicha formulación se sustentará en un enfoque de competitividad sistémica e incluyente, y en un marco de sostenibilidad, que integre los esfuerzos hoy en marcha en materia de innovación, ciencia y tecnología, formación para el trabajo, desarrollo de circuitos económicos que produzcan una articulación equitativa, así como el acceso a un empleo digno y a la generación de ingresos para el grupo familiar.

7.2.2 Trayectoria y Contexto Actual

Como ya fue expresado en la Línea del Tiempo del presente estudio, a inicios de los años 90 la sociedad de Medellín, a través de la participación de diversos sectores y actores, convocados en mesas temáticas de análisis, entendió que la violencia de aquella época era resultado de los problemas del desarrollo en la ciudad, enmarcados en contextos sociopolíticos y económicos.

En este contexto surge en 1997 el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana (PEMAM), proceso democrático, concebido como un hecho complejo, que proponía transformar el presente en una perspectiva de futuro, a través de múltiples estudios y ejercicios de planeación estratégica y escenarios de participación.

En el plano económico, para direccionar la acción se definió como escenario estratégico de actuación la "Renovación urbana y expansión de Medellín y el Área Metropolitana sobre los grandes ejes económicos nacionales y mundiales". Si bien éste fue el escenario elegido, se consideraban dos opciones:

Tabla 7-7. Opciones para el Escenario de Renovación Urbana y Expansión de Medellín y el AM sobre los grandes Ejes Económicos Nacionales y Mundiales del PEMAM.

	COMPETITIVIDAD SIN COHESIÓN SOCIAL	DESARROLLO SOSTENIDO Y SOSTENIBLE
CARACTERÍSTICAS	Competitividad a través de reducción de costos como prioridad.	Calidad de vida como guía de las acciones.
	Papel del Estado mínimo y deja la economía en manos de la iniciativa privada.	Estructuras organizacionales más horizontales
	Privatiza a ultranza los servicios básicos, incluso la seguridad.	Estado promotor abierto a la cooperación público-privada y comunitaria
	Educación especializada, funcional al mercado laboral y prioridad a la excelencia de las élites.	
	Generación de un sector integrado a la economía mundial y a los beneficios del desarrollo y un amplio sector excluido.	
CONSECUENCIAS	Generación de empleo precario e incremento informalidad.	Se contribuye a crear una nueva noción de lo público. El futuro de la ciudad es un asunto colectivo.
	Mayor concentración del ingreso y la conflictividad social.	Calidad ambiental y cohesión social
	Mayor concentración del ingreso y la conflictividad social.	Competitividad económica a largo plazo.
	Este escenario no se recomienda por la junta técnica del plan.	Es el escenario recomendado por la junta técnica.

Fuente: Alcaldía de Medellín, 1997

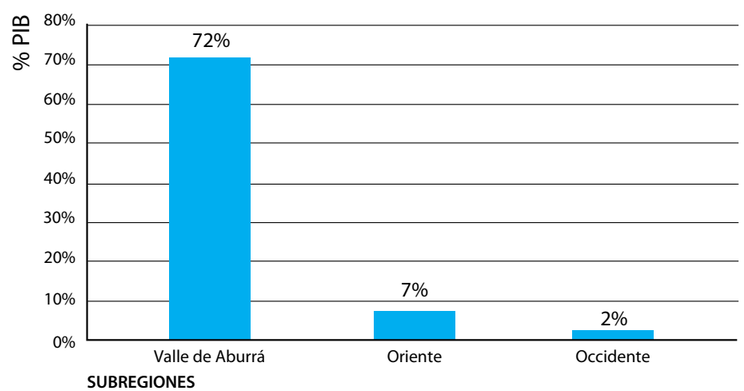
No obstante estas propuestas presentadas desde 1997, persisten los problemas de inequidad social y territorial y los diagnósticos se siguen repitiendo en los diferentes escenarios estratégicos subsiguientes.

Para avanzar en esta dirección se plantearon algunas líneas de actuación:

- "...La cohesión social se abre camino como una condición básica para un desarrollo sostenible."
- "La integración social se concibe como resultado de un proceso que garantiza la participación en los beneficios del desarrollo de todas las personas y grupos sociales, esto implica, mas crecimiento, mayor equidad, abolir la discriminación y profundizar la democracia".

Por otra parte, la realidad que desde hace dos décadas le preocupa a esta sociedad, está reflejada en indicadores como:

Gráfico 7 6. Participación en el PIB de Antioquia 2005 - Subregiones Aburrá, Oriente y Occidente.



Fuente: DAP, 2005

Tabla 7-8. Porcentaje de Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). 2009

	URBANO	RURAL	TOTAL
VALLE DE ABURRÁ	4,98	18,44	6,21
CENTRO	5,63	11,38	6,02
NORTE	4,44	35,26	9,17
SUR	2,69	15,22	4,32
OCCIDENTE	18	54,37	41,76
CAUCA MEDIO	17,26	53,4	40,95
ORIENTE	9,03	40,61	24,17
EMBALSES	9,24	50	31,45
VALLE SAN NICOLÁS	7	28,37	15,6

Fuente: Comisión Tripartita, 2009

En la Tabla 7-8, es claro que las desigualdades no son sólo entre subregiones, sino que también dentro de los mismos territorios son notorios los desequilibrios. En el Valle de Aburrá, por ejemplo, la zona norte es la que presenta un mayor índice de NBI, mientras que el sur es el que muestra un menor índice. En el caso del Oriente, el Valle de San Nicolás es el que exhibe mejores indicadores y es el que jalona al total de la subregión. En cambio en el Occidente, pareciera ser que hay una mayor "igualdad" intraterritorial, pero es la que más atrasada se encuentra frente a los demás territorios, lo que se convierte en una exclusión generalizada de toda la subregión. Una característica común es la brecha existente entre lo rural y lo urbano, que se repite en cada uno de los territorios, sin excepción alguna.

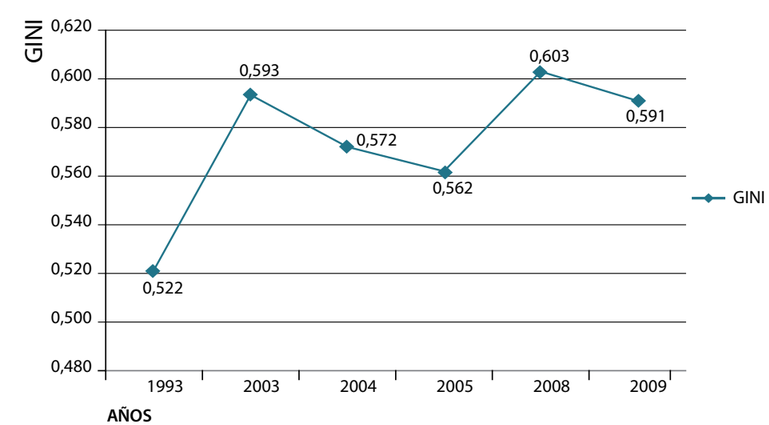
Tabla 7-9. Presupuesto Público de las Entidades Administrativas según Zonas de la Región de Estudio, Sin Medellín. 2010[6].

SUBREGIONES	PRESUPUESTO 2010	% PARTICIPACIÓN FRENTE PRESUPUESTO MEDELLÍN
ABURRÁ NORTE	293.212	9%
ABURRÁ SUR	687.142	22%
ABURRÁ TOTAL	980.355	31%
OCCIDENTE (mun. Estudio)	29.667	1%
ORIENTE (mun. Estudio)	224.389	7%

Fuente: DAP, 2009

Un elemento que se convierte en factor importante de desigualdad es el presupuesto con el que cuenta cada uno de los territorios, ya que no se tienen las mismas oportunidades de inversión. De acuerdo con los datos de la Tabla 7-9, ni siquiera a nivel territorial, los demás entes administrativos alcanzan a tener la mitad del presupuesto que maneja la ciudad de Medellín. Esta situación, no necesariamente es negativa a priori; pero, genera unos compromisos a nivel de políticas públicas en la ciudad de Medellín, que beneficien a los demás territorios, dada la cercanía y relaciones de sus habitantes.

Gráfico 7 7. Gini de Ingresos para Antioquia 1993 - 2009

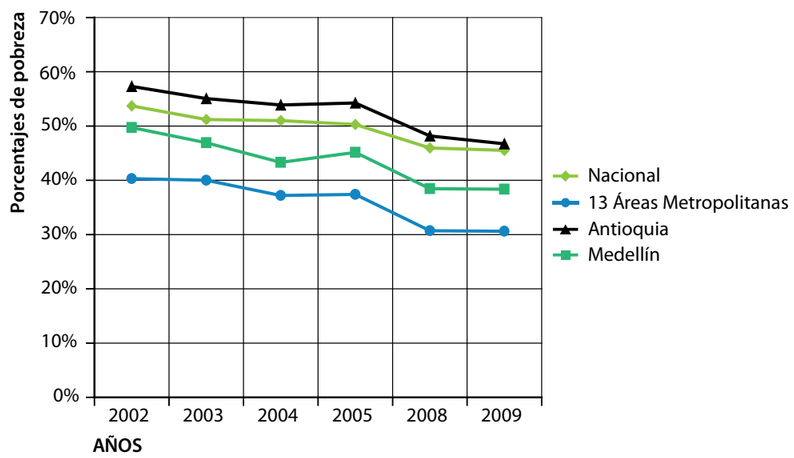


Fuente: DAP, 2010

Así, aunque se ha construido una ruta que mejora la calidad de vida y las condiciones de pobreza, no ha sido posible reducir la desigualdad con eficacia.

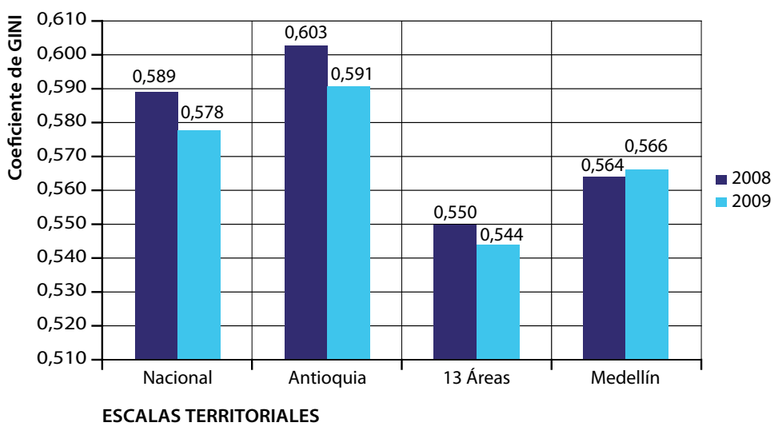
6 Incluye a los 26 municipios de HORIZONTES 2030.

Gráfico 7-8. Indicadores comparativos de Pobreza 2002-2009 Colombia, Antioquia, AMVA y Medellín.



Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030 con base en documento MESEP 2010

Gráfico 7 9. Coeficiente de Gini comparativo 2008-2009 Colombia, Antioquia, AMVA y Medellín



Fuente: Elaboración propia con base en documento MESEP 2010

LINEAMIENTOS DE DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO

- Si bien son muchas los logros y las declaraciones que puedan hacerse al mirar en una perspectiva amplia el modelo de desarrollo económico de Medellín, también son muchos los interrogantes que surgen. Algunas de esas preguntas han servido de guía para el ejercicio que aquí se presenta: Globalmente, pensando hacia el 2030, se puede indagar ¿Qué explica la dinámica "incompleta" de las transformaciones?
- ¿Por qué el modelo de desarrollo económico de Medellín, no ha logrado transformar de manera significativa la histórica concentración de la tierra, del capital y del ingreso, tanto en Medellín como en las regiones del Oriente y el Occidente? ¿Cuáles serían las estrategias para lograr dicha transformación?
- ¿Qué impide que las relaciones entre los territorios sean más fluidas, equitativas y aporten más al desarrollo económico de los mismos? y ¿Qué alternativas se plantean para solucionar dichos problemas?
- ¿Qué tanto han incidido las estrategias de competitividad, entre ellas la de clúster para generar equidad, y una competitividad sistémica para la articulación territorial entre Aburrá, Oriente y Occidente?
- ¿Cuáles son los retos de un proyecto educativo que incida en la transformación estructural del mercado de trabajo y en la configuración de un sistema de ciencia, tecnología e innovación, de tal modo que generen un proceso de articulación territorial basado en la equidad?

7.2.3 Campos de discusión y diagnóstico previo para construir los lineamientos

Partiendo de las preguntas anteriormente formuladas, de la lectura de los diferentes planes estratégicos desarrollados en las dos últimas décadas y el trabajo "incompleta" de las transformaciones propuestas en las diferentes iniciativas público – privadas de las últimas décadas? El análisis de cada una de estas fuentes de información, llevan a plantear una serie de elementos que explican dicha dinámica, los cuales se presentan en la Tabla 7-10.

Tabla 7-10. Explicación de las circunstancias económicas y sociales que explica la dinámica incompleta de las transformaciones de la inequidad

MODELO DE RELACIONAMIENTO Y DESARROLLO ECONÓMICO DE LOS TRES TERRITORIOS

El ordenamiento territorial y los lineamientos estratégicos para el desarrollo al 2015 y al 2020 no se han traducido en una planeación-gestión del desarrollo a escala Meso económica en el ámbito definido desde mediados de los 90 para la denominada como región central de Antioquia. En el mejor de los casos se han logrado algunos acuerdos institucionales entre la escala local, metropolitana y departamental que no han articulado de manera clara y suficiente las subregiones de Oriente y Occidente. Esto se puede identificar a partir tanto en los indicadores presentados y existentes, como en las percepciones que las demás subregiones, incluidas, Aburrá Norte y Aburrá Sur, se tienen frente a Medellín.

Se evidencia una desarticulación entre actividades urbanas y rurales, asociado a la disyuntiva entre usos actuales y potenciales, el conflicto armado, la informalidad y las empresas criminales. Como reflejo de esos problemas los megaproyectos no tienen una incidencia significativa en la transformación de las inequidades y en muchos casos pueden reforzar la inequidad territorial. (caso Túnel de Occidente)

Hipótesis: la articulación no ha operado como estrategia gana-gana y la noción presentada en el plan estratégico 2015 que exigía una escala al menos metropolitana, no se ha logrado concretar de manera global.

LAS ESTRATEGIAS PARA LA INCLUSIÓN Y LA EQUIDAD DIALOGAN INSUFICIENTEMENTE CON LA DE COMPETITIVIDAD

La atracción de inversión se promueve sobre los postulados de los bajos salarios y las exenciones tributarias, como se puede observar en los documentos de la comunidad clúster, y se refleja también en la visión de los actores que representan ese 1% de la gran empresa en la región. Veamos el siguiente planteamiento desarrollado el trabajo reciente publicado por Nicanor Restrepo Santamaría:

"Eduardo Cifuentes, ex magistrado de la Corte Constitucional…afirmaba que el mayor costo para la empresa privada, derivado de la reforma constitucional de 1991, es la subordinación del derecho económico empresarial a un segundo rango después de los derechos individuales y colectivos de primer nivel, lo cual, automáticamente, agota las demandas de las empresas cuando se enfrenta a los otros sujetos prioritarios" (Restrepo, 2011:238, 239)

En sentido contrario, el documento presentado en el taller de la mesa económica del Aburrá Norte en el mes de Septiembre de 2011 por Juan Guillermo Villada, planteaba que "para alcanzar un Coeficiente de Gini similar al de Argentina y Venezuela, es decir cercano a 0,48, se debería registrar un crecimiento, en los ingresos de los colombianos pertenecientes a los cuatro deciles más bajos, equivalente al 150% y un crecimiento de los ingresos en los tres deciles medios equivalente al 50%, mientras que se mantienen constantes los ingresos para los tres deciles más altos".

Siguiendo a Boisier (2005) "…la competitividad auténtica, que es la que genera equidad, tiene como pilares la innovación permanente productora de creciente productividad y los salarios reales crecientes, y habría que agregar, el resguardo del medio ambiente, es decir, competitividad con equidad es antinómica con la sobre explotación de la fuerza de trabajo y de los recursos ambientales. Más aún, el aumento sistemático del empleo lleva a focalizar la atención en la micro, pequeña y mediana empresa, que en la época actual genera proporcionalmente más empleo que la gran empresa, debido a sus diferentes lógicas de competencia"

Hipótesis: la competitividad en la región se viene entendiendo como la sola competitividad de las empresas, donde la equidad territorial y las condiciones sociales, no son concebidas como un elemento determinante para la competitividad de la región. Esta visión ha venido afectando la competitividad territorial, pues para ésta la equidad y el entorno social si son un elemento estructurante.

ESTRATEGIA Y ENFOQUE DE COMPETITIVIDAD

A pesar de que los clúster se presentan como una política para gestionar las cadenas de valor en el territorio, su accionar no permite hacer visibles los demás territorios, y tiende a concentrar los beneficios en la cabeza de la cadena configurada por las grandes empresas nacionales y multinacionales. Se venden las ventajas para invertir en Medellín en un determinado sector, las otras subregiones no sienten que allí estén articulados por la estrategia de los clúster, además de promover como ventaja los bajos salarios. Dicha política no promueve suficientemente la asociatividad en la base de las mipymes y fractura el mercado de

trabajo en procesos de subcontratación y cooperativas de trabajo asociado que vulnera los derechos laborales y el trabajo decente. A su vez rompe y no articula las relaciones entre mercado interno y externo, dado que los bajos salarios y la pobreza conforman una barrera para la expansión del mercado interno.

El territorio es considerado más como soporte de actividades económicas que como un espacio socialmente construido, donde los diferentes actores que en él habitan se benefician, a partir de relaciones que actúan en doble vía.

De otro lado la cultura E, en algunos casos, y si no se loga estructuralmente a propuestas de capital semilla y estrategias de asociatividad, podrá en sentido inverso a su objetivo profundizar la informalidad, pues con un universo de un 90% empresarial de micros y famis, lo que se requiere es el fortalecimiento y asociatividad territorial de las empresas existentes.

El diagnóstico del Plan Estratégico del Aburrá Sur es diciente al respecto. La actividad comercial es de mucho peso, y generadora de empleo, pero éste es informal. La sostenibilidad de una muy buena parte de estas empresas en el tiempo es corta, las estadísticas de sociedades disueltas indican que la más alta tasa se la llevan el sector comercio.

A partir de esto y de los resultados de los talleres del proceso, surge la pregunta: ¿Es compatible el diagnóstico de un universo empresarial basado en microempresas (más de un 90%) y falta de asociatividad, con una estrategia de impulso a la cultura E que puede estar expandiendo esta base? ¿Por qué el sector servicios se expande no en servicios de alta generación de valor agregado, sino en comercio y actividades signadas más por la informalidad y los bajos ingresos?

Hipótesis – Pregunta-: ¿Están las estrategias de Clúster y Cultura E, dialogando entre ellas y ayudando a obtener una competitividad basada en el trabajo decente y la equidad?

LAS ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El Uno de los objetivos de la inversión en Ciencia y Tecnología es el de diversificar la oferta exportadora con productos de mayor valor agregado. Es de anotar que la innovación es fundamental para un crecimiento estable a lo largo del tiempo. En este sentido, es posible notar que la educación se vuelve un elemento fundamental para poder generar innovaciones, pero una educación que debe ser pertinente a cada territorio, pues es así como se podrá avanzar en la capacidad productiva local.

Los territorios que son objeto de este estudio tienen una gran cantidad de vocaciones productivas, sin embargo, la educación superior no está respondiendo a estas vocaciones, como es el caso de las subregiones Occidente y Oriente. En tal sentido se debe tener claro que para poder determinar el tipo de educación es pertinente para un territorio, primero se necesita definir claramente cuál puede ser esa apuesta territorial. Hasta ahora se han planteado algunas ideas generales, pero aún no se ha identificado el verdadero potencial de estas subregiones.

El repensar las vocaciones productivas será posible a partir de un proceso de reflexión y decisiones sinérgicas de los actores en el territorio, ya que si se hace sólo desde afuera se tenderá a mirar en qué forma le sirven estos territorios a una centralidad. De igual forma, es necesario entender que la vocación productiva no es pasiva y debe asociarse a las ventajas creadas; se trata de un conjunto de actividades acompañadas de decisiones de política territorial que se desarrollan articuladamente entre los diferentes actores locales, considerando no sólo factores económicos, sino también los factores extraeconómicos del desarrollo como la cultura y la identidad y la capacidad de movilizarse por intereses comunes, entre otros.

Según el Plan estratégico de Medellín y el Valle de Aburrá 2015, "En la base de esta articulación dinámica entre crecimiento económico y desarrollo humano se encuentra la educación, en tanto variable clave para alcanzar empleos de mayor calidad, y por lo tanto, ingresos dignos que hacen posible el ingreso a la vivienda, la salud y la cultura". (Alcaldía de Medellín, 1997: 68)

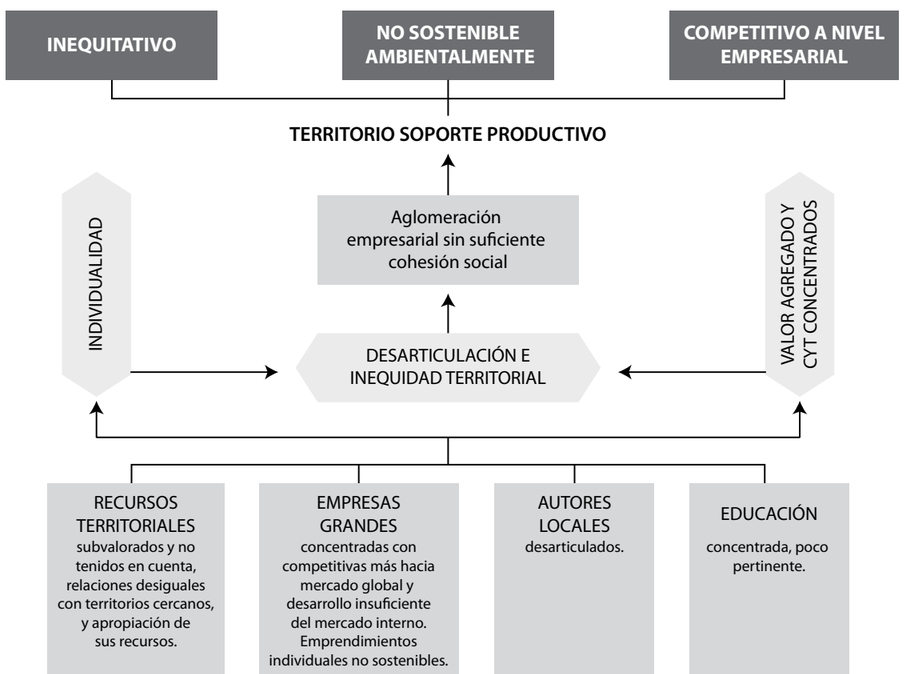
Hipótesis: la innovación, la ciencia y la tecnología dentro de la región, no se viene impulsando como un elemento estructurante de los territorios. Se trata de una actividad desarrollada desde unas pocas instituciones y que no ha logrado repercutir en la actividad productiva. De igual forma, los desarrollos del proyecto educativo aun son insuficientes en la sociedad para impulsar la innovación y son inequitativos territorialmente hablando; tampoco es claro cómo se articula esta dimensión de la competitividad con la equidad.

Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030

Si bien es cierto que el territorio de estudio presenta una gran cantidad y diversidad de recursos potenciales para su desarrollo, mantiene una profunda desigualdad entre unas subregiones y otras. Específicamente, los municipios pertenecientes al Occidente antioqueño son los que presentan menores índices de calidad de vida, una densidad empresarial muy baja, niveles educativos considerablemente reducidos y una alta dependencia de unas cuantas actividades económicas; en tales condiciones, el resultado es de insuficientes opciones de generación de ingresos.

En el Mapa 7-10. Desequilibrios e Inequidades en entre Oriente, Aburra y Occidente, se representan tanto las desigualdades sociales como las económicas. El color de los municipios representa el grado de Necesidades Básicas Insatisfechas, mientras los círculos exteriores representan la densidad empresarial; para ambos indicadores y los demás representados en el mapa, es evidente que hay una concentración de las oportunidades, los recursos y de las capacidades de las personas, en el centro de la región. Si se mantuvieran estas tendencias el mapa no cambiaría y el modelo se mantendría tal y como se representa en el Ilustración 7-1

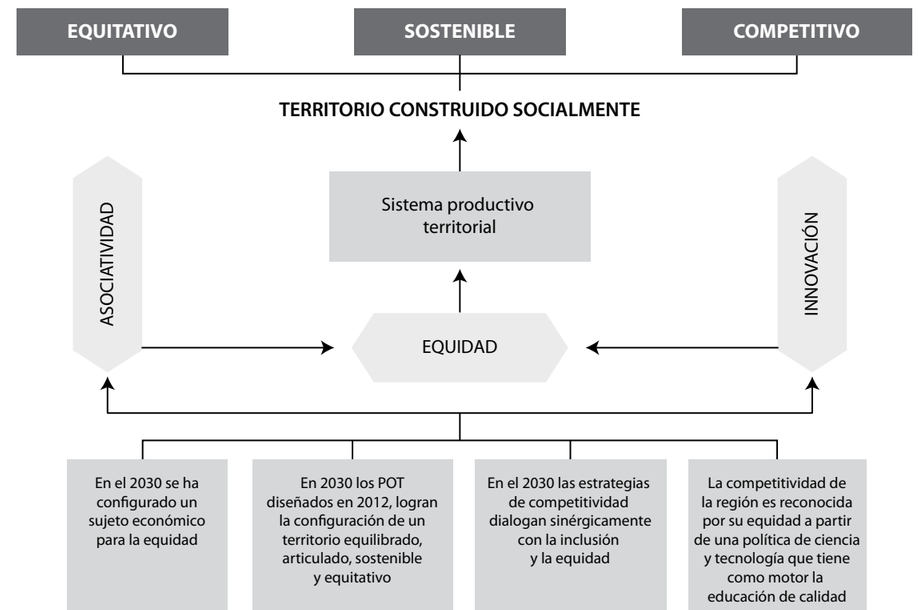
Ilustración 7 1. Modelo Actual de Relacionamiento y Desarrollo Económico*



Fuente: Elaboración propia HORIZONTES 2030 *CYT: Ciencia y Tecnología

Con los lineamientos que se presentan como referente para la gestión del desarrollo en las próximas dos décadas el siguiente mapa y gráfico expresan lo que podríamos llamar el escenario deseado.

Ilustración 7 2. Modelo de Ocupación y Desarrollo Económico Deseado



Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030

Cada uno de los lineamientos y sus respectivos retos que se presentaran, se orientan a la construcción de un territorio que se instaure en el modelo de ocupación y desarrollo económico deseado, representado en la Ilustración 7-2.

7.3 Componente Institucional: para la construcción de una red de instituciones solidaria y corresponsable con el desarrollo equitativo del territorio

7.3.1 Contexto Institucional

La interdependencia que se construye en un marco de relacionamiento mundializado de los actores se hace fundamentalmente en la escala nacional (Calame, 2006). Los Estados Nacionales, dependiendo del contexto geopolítico regional (o mundial) en el que estén circunscritos, soportan fuertes presiones para delegar su soberanía a organizaciones públicas y privadas que actúan con conexiones mundiales en redes legales e ilegales.

En este orden de ideas, el territorio nacional, regional y local conforma un "sistema complejo de relaciones e intercambios", donde actores con capacidades de actuación en múltiples niveles intervienen en determinados "sistemas de relación". De esta manera, el territorio adquiere dos dimensiones fundamentales en estos sistemas de relación: la primera, corresponde a la existencia de reglas de juego traslapadas entre los actores y de estos con el medio natural; y la segunda, corresponde al ámbito material donde se organizan las relaciones entre los niveles de articulación de poder de la red de instituciones - la gobernanza (Calame, 2008).

En el territorio, los actores se convierten en personas de carne y hueso, donde se relacionan con otros actores en medio de un entramado de conexiones y reglas de actuación, unas veces construidas entre ellos y, en otras ocasiones, impuestas por actores y organizaciones de mayor poder.

La forma como se ha llevado adelante el proceso de mundialización de la economía y la sociedad, suele imponer formas de relacionamiento específicas, sin fijarse demasiado en si los actores que moran esos territorios y las reglas de relacionamiento que ellos practican, son compatibles con las nuevas reglas aplicadas.

Las experiencias de reforma del Estado en América Latina en los años 90 del siglo pasado, tuvieron consecuencias negativas en términos de soberanía (Borón, 2003), equidad (Mesa-Lago, 2008), y en especial para las economías locales y regionales. Sin embargo, los países con reglas de relacionamiento más asociadas a redes de instituciones surgidas de una mayor densidad del capital humano, presentaron una mayor capacidad de respuesta en términos de: impedir la implementación de políticas económicas neoliberales, así como en defender los esquemas institucionales establecidos para garantizar niveles aceptables de equidad y desempeño económico (Mesa-Lago, 1999).

Las instituciones de América Latina respondieron de manera desigual en términos de equidad y desempeño económico a la reforma del Estado. Las diferencias en la forma como se vieron representados los intereses de los ciudadanos, están fuertemente relacionados con los

sistemas políticos electorales y su expresión territorial. Asuntos como: la débil presencia institucional en el territorio, la imposibilidad de las instituciones de tramitar las conflictividades en un marco de coordinación efectivo para la defensa de los intereses de la mayoría, genera importantes costos en términos sociales y económicos, ya sea por la imposición de reglas de relacionamiento que perpetúan las inequidades, o por la incapacidad de construir reglas de juego funcionales al desarrollo local, a la revalorización de lo rural, la equidad y la solidaridad.

El marco de actuación legal de las cuestiones institucionales, que regula la forma como el Estado se relaciona con el mercado en un ambiente democrático, así como las tensiones existentes entre la equidad y la eficiencia, se encuentra en las tradiciones constitucionales de cada país. Es así como en Colombia, la Corte Constitucional ha calificado de "estado inconstitucional de cosas" asuntos como la situación de los desplazados, en clave de establecer las distancias entre el mandato del constituyente primario y la realidad de los ciudadanos en el territorio. Esta distancia entre lo legislado y la realidad económica – social, está presente en la mayoría de problemas que la red de instituciones enfrenta en el territorio.

> Tanto si se trata de la gestión de la biosfera como del marco de la economía o de la organización del conjunto de la sociedad, la posibilidad de construir un esquema de relacionamiento efectivo entre las instituciones presentes en el territorio está relacionado con lograr un máximo de cohesión con la mayor libertad de iniciativa posible, la mayor unidad posible con un máximo de diversidad. Cada innovación local que demuestre ser más adecuada, que acreciente el capital social y que amplíe la paleta de respuestas, respetando ciertos principios comunes, es un avance para todos. Por donde se mire, la articulación entre niveles es central en la gobernanza. Ninguno de los problemas fundamentales de nuestra sociedad contemporánea puede tratarse en un solo nivel ni ser tratado por una sola institución (calame, 2008).

Esta sociedad contemporánea que se menciona posee una configuración territorial típica asociada a lo urbano. La ciudad es una invención humana profundamente ligada a la capacidad de la ruralidad circundante de proveer recursos para hacer factible la vida, de hecho, en el origen mismo de las ciudades están las actividades agrícolas circundantes (Saldías, 2009). La existencia de asentamientos urbanos que crecen de manera continua hasta fusionar sus límites, se ha profundizado en medio del modelo capitalista industrial. Este crecimiento y proceso de conurbación se ha dado más allá de los propios límites del entorno de la ciudad para producir los recursos necesarios y así "mantener seguridad en torno a las condiciones básicas y fundamentales de vida y construir un proyecto social colectivo" (Saldías, 2009).

Este proceso de conurbación, en el que pequeños asentamientos urbanos crecen sobre territorios anteriormente dedicados a actividades rurales, es un proceso que lleva, en no pocas ocasiones, a la existencia de múltiples entidades actuando sobre el mismo territorio o sobre límites difusos. Es allí donde se presentan procesos de balcanización, en los que "todas [las entidades están] tomando decisiones

para alguna parte de ese todo [que es el territorio], pero ninguna entendiendo y tomando decisiones para esa totalidad" (Saldías, 2009).

A la fusión de la malla urbana y sus cuestiones de relacionamiento institucional, se suma el hecho que estos centros conurbados poseen una mayor capacidad económica (entendido lo económico como restringido a lo monetario) que los entornos rurales que les proveen recursos naturales. Es decir, a la conurbación se suma una falsa preponderancia de lo urbano sobre lo rural, como si la artificial emisión de dinero permitiera aumentar el consumo de los recursos naturales de manera ilimitada (Saldías, 2009).

Es así como la ciudad necesita lo rural para vivir. Las dinámicas de una estructura centro - periferia deben ser superadas, en la medida que si el territorio es un lugar digno de ser vivido, debe cerrar las brechas de inequidad. La ciudad debe repensarse para no extenderla al infinito, sino para redensificarla allí donde sea sostenible, a la vez que el entorno rural de la región se desarrolle de manera paralela, reconfigurando su posición estratégica frente a la competitividad sistémica del territorio urbano y rural.

Las instituciones presentes en el territorio de Antioquia, han desarrollado un esquema de relacionamiento particular, asociado a una estructura de participación que se va fortaleciendo poco a poco, unas organizaciones político-electorales que con dificultad registran las necesidades de la ciudadanía, y una concentración de las oportunidades, recursos y capacidades en unas pocas instituciones y territorios.

Las instituciones han hecho esfuerzos, de planificar el futuro tratando de superar el fundamental problema de la inequidad. De hecho, Visión Antioquia Siglo XXI, se planteó como uno de los ejercicios iniciales de construcción de una visión compartida para el Departamento de Antioquia para superar la profunda crisis social que se agudizó en la década de los 80 del siglo pasado; este ejercicio tuvo un importante valor simbólico en las experiencias posteriores de planificación estratégica que se llevaron adelante al final del siglo XX y luego en la primera década del siglo XXI.

En términos institucionales Visión Antioquia Siglo XXI, planteó unos fuertes retos a 2020, en temas como: el enfoque humanista del desarrollo, la necesidad de crear una ética civil asociada a la legalidad, la descentralización administrativas, y la capacidad de las organizaciones públicas y privadas de generar inclusión a la mayoría de la población (Proantioquia, 1997: 30)

En los ejercicios posteriores de los planes estratégicos de Medellín, PLANEA, Asamblea Constituyente de Antioquia, PLANEO, SURA, Congresos de Ciudad, BIO2030, aparecen las cuestiones de la equidad y su relación con las instituciones como un asunto importante. A pesar que algunos de estos esfuerzos asocian en gran medida lo institucional al marco normativo y a las organizaciones gubernamentales, en todos ellos hay una preocupación expresa por el fortalecimiento de las organizaciones públicas; en los esfuerzos más recientes, hay una preocupación

por los asuntos relacionados con las reglas de juego, los mercados y la cooperación armónica para el desarrollo más allá de la obligación legal y del carácter gubernamental de las organizaciones involucradas en la intervención de las problemáticas.

El reto prospectivo para el año 2030 es construir una verdadera red de instituciones en el territorio; es decir, sobre la base de los valores del respeto, la solidaridad, la cooperación armónica y la corresponsabilidad, se creen escenarios de mediación de conflictos y coordinación de acciones orientadas a mejorar las capacidades competitivas de la región, a la vez que se disminuyen las brechas entre los niveles de ingreso, entre hombres, mujeres y minorías sexuales, entre el campo y la ciudad, y entre los grupos étnicos. El reto de construir la red de instituciones que coordinen el desarrollo, será posible si se cambian los objetivos y formas de relacionamiento entre las instituciones (públicas, privadas y organizaciones sociales), no para eliminar las diferencias sino para tramitarlas en función del interés general de la equidad.

El proceso de reflexión relacionado con los asuntos institucionales del proyecto HORIZONTES 2030, con la intencionalidad de construir una verdadera red de instituciones, se guió por una serie de preguntas: ¿Qué son las instituciones y como se manifiestan en el territorio?; ¿Cuáles son las tensiones presentes en el territorio que generan poca cooperación interinstitucional?; ¿Por qué no se construyen redes de instituciones y formas de relacionamiento que permitan intervenir de manera efectiva los problemas fundamentales de cada sociedad?; ¿Cuáles son los costos de no contar con un esquema de relacionamiento funcional en el territorio?; ¿Cuál debería ser el esquema de relacionamiento que le permitiera a la red de instituciones presentes en el territorio cooperar de manera armónico en pro del desarrollo humano sostenible?; y ¿Cuál debería ser el papel de las organizaciones gubernamentales y en especial de aquellas que concentran más recursos?.

7.3.2 Diagnóstico de las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y territorios

El objetivo de concretar lineamientos para la planificación con prospectiva al año 2030, requiere, para los aspectos institucionales, desarrollar un diagnóstico de la situación actual de los gobiernos municipales presentes en los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente. El diagnóstico se concentra en las funciones y entidades territoriales debido a que, en la mayoría de territorios, las instituciones públicas aún poseen una importante centralidad simbólica en relación a la planificación y el ordenamiento. A continuación se presenta la cartografía básica del análisis institucional.

Como ya se había analizado el mapa 7-10, representa tanto las desigualdades sociales como las económicas (datos promedio para los años 2008, 2009 y 2010) en el Oriente, Aburrá y Occidente, donde los diferentes colores nos re-

presentan el nivel de NBI, los círculos exteriores la densidad empresarial y donde se aprecia claramente la concentración de oportunidades, recursos y capacidades de las personas, en el centro de la región.

El Mapa 7-12 representa en los colores la posición de capacidad fiscal de los municipios de la región, en función de su ubicación en el listado de desempeño fiscal de 2010. Del mismo modo las barras rosa, azul oscuro, verde y azul claro, representan el cumplimiento de los requisitos legales fiscales, la capacidad administrativa, el indicador de desempeño fiscal y el indicador de gestión global de manera respectiva.

En este mismo sentido, en el Mapa 7-13. Número de Habitantes por funcionario para 2010, se representa en los colores la categoría de los municipios asignada por el Gobierno Nacional Central, en función de la población y los ingresos fiscales. Del mismo modo los círculos azules representan la cantidad de ciudadanos por funcionario de planta del municipio.

- El promedio para los 26 municipios de HORIZONTES 2030 es de 595 habitantes por funcionario de planta del nivel municipal.
- Medellín cuenta con 192 habitantes por funcionario, mientras que Santa Fe de Antioquia tiene 1.901, Guarne 2.600 y, Caldas 3.075.

En el Mapa 7-14. Ingresos y Transferencias Totales y Per cápita 2005, se representa en colores la categoría fiscales de los municipios, que son asignadas por el Gobierno Nacional Central, en función de la población y los ingresos fiscales. Del mismo modo las barras azules representan los ingresos totales propios, las transferencias totales y los ingresos totales. Las barras verdes representan los ingresos propios per cápita, las transferencias totales per cápita y los ingresos totales per cápita.

- A 2005 Medellín estaba en capacidad de recaudar 2.2 veces más ingresos por habitante que el promedio de ingresos propios per cápita de los municipios del Oriente y 3.4 veces más que los municipios del Occidente.
- Los municipios del Occidente recibían 2.3 veces más ingresos por transferencias per cápita que los municipios del Valle de Aburrá y 1.9 veces más que Oriente, para el año en 2005.
- Para el año 2005, Sabaneta recibía 4.3 veces los ingresos propios per cápita de Caldas. Esta relación entre Rionegro y San Vicente Ferrer alcanza las 8.3 veces, y entre Girardota y Bello alcanza las 1.9 veces.

En el Mapa 7-15. Número de Funciones en el Municipio, se hace un ejercicio de espacialización de la cantidad de funciones realizadas por cada municipio. Los que presentan una coloración más clara, realizan una mayor cantidad de funciones relacionadas con la complejidad propia de la conurbación y de la mayor concentración poblacional. En este sentido, Medellín realiza 299 funciones diferentes, mientras que el municipio que le sigue es Rionegro que realiza 179; mientras Santa Fe de Antioquia realiza 111, Olaya realiza 40; Bello 171 funciones y Girardota 137; y por último Guatapé que realiza 71 funciones.

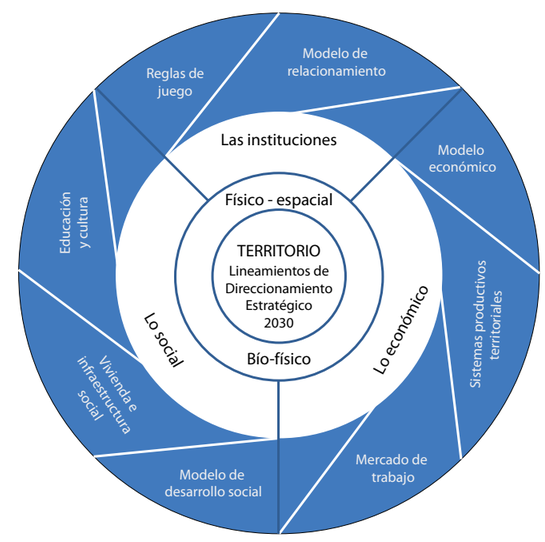
7.3.3 Esquema de relaciones existente entre los componentes económico, social e institucional

La construcción de lineamientos estratégicos para orientar la planificación estratégica del territorio, exige además de una mirada compleja de las realidades locales, subregionales, regionales y nacionales, la conformación de un esquema de análisis para los que componentes que hacen parte del análisis y codificación de las tensiones y acuerdos presentes en el territorio.

Es así como, el análisis de las relaciones complejas entre los componentes económico, social e institucional, se realiza teniendo como base el territorio, visto no solo como escenario físico espacial en el que se desarrollan las actividades humanas en medio de una realidad ambiental específica, sino como un escenario socialmente construido en el que las actividades económicas son un correlato de la realidad cultural de la sociedad.

El análisis va más allá de ver al territorio como objeto a ser modificado, constituye una relación de doble vía del individuo y su realidad históricamente construida, a través de continuidades y fracturas que se relacionan dinámicamente con las continuidades y rupturas globales, nacionales y regionales. En ese complejo, las organizaciones sociales se convierten en instituciones cuando acumulan el poder necesario para establecer reglas de actuación que tienen como resultado la existencia de una regularidad en el tiempo.

Ilustración 7-3. Esquema de relaciones entre componentes social, económico e institucional



Fuente: Elaboración HORIZONTES 2030

En la ilustración 7-3, se puede ver como lo físico-espacial es el escenario en el que se desarrollan las actividades sociales, corresponde a la manifestación de las restricciones ambientales y geográficas. Las territorialidades dependen entonces de la movilización compleja de intereses, así como el imaginario de las gentes que lo habitan y la forma como solucionan los problemas de producción y redistribución de los bienes socialmente valiosos, se trata de un universo socialmente construido. El territorio y sus moradores están en el centro del análisis.

Lo biofísico y lo físico-espacial tan determinante en la historia socioeconómica de Colombia y de Antioquia, comportan una serie de variables que determinan de manera drástica las funcionalidades y disfuncionalidades en la construcción del territorio. Es así cómo, la geomorfología, los servicios ambientales y las capacidades claves establecen límites biofísicos; y factores como accesibilidad y densidades tecnológicas que se desarrollan en medio de los límites y las potencialidades biofísicas, determinan la estructura físico-espacial del territorio.

Estas variables junto con la compresión compleja del territorio, establecen la base de la articulación de los componentes económico-social y el institucional. La determinación de lineamientos de direccionamiento estratégico para los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente, exige la comprensión de estos aspectos y sus consecuencias en las escalas local, zonal, subregional, regional, y departamental y de estas escalas con lo nacional.

Lo socio-económico funciona como una relación compleja e interdependiente, en la que el modelo económico determina y se ve determinado por el modelo de desarrollo social que se implementa en el territorio. Las instituciones en un sentido amplio establecen las reglas de actuación formales e informales por medio de las cuales los individuos y sus organizaciones se interrelacionan. En un sentido más restringido las instituciones son escenarios concretos de regulación de las actuaciones de los individuos y sus organizaciones, a través de normas y reglas llevadas a cabo por personas.

Las instituciones concretas presentes en el territorio (organizaciones privadas, públicas, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales), tienen múltiples niveles y cumplen diversos objetivos misionales que pueden superponerse o no; estas relaciones se pueden dar entre ellas (inter-institucional), dentro de ellas (intra-institucional) y de ellas con los individuos. Este sistema de reglas formales e informales de relacionamiento y tramitación de tensiones se entiende como modelo de relacionamiento (ó Modelo de Gobernanza)

Las instituciones determinan y se ven determinadas por la estructura económica y social. Los puntos de conexión principales de esta relación compleja, que en el análisis se simplifican, se ven en los siguientes ámbitos principalmente:

1. Modelo de relacionamiento institucional y modelo económico: Los países construyen una serie de instituciones de carácter económico que inciden los niveles de producción o redistribución entre sectores, entre individuos y en el territorio. El modelo de relacionamiento institucional determina de manera definitiva el modelo económico y el modelo de desarrollo social en aspectos tales como: los niveles de desconcentración o descentralización de la prestación de servicios, los niveles de regulación de los precios por parte del Estado, la relación legal entre el capital y el trabajo, y los niveles de cooperación entre el estado y los privados.
2. Reglas de juego y educación y cultura: las reglas de juego entendidas como estructuras de actuación que se repiten de manera sistemática, a través de la aplicación de reglas formales e informales, están asociadas con los sistemas de educación formal y la cosmovisión asociada a la cultura nacional, regional y local.

Acorde con lo anterior, es de interés para el proyecto establecer unos lineamientos que permitan la existencia de reglas de juego más proclives a la construcción de confianza, a la participación efectiva, la solidaridad, la cooperación inter e intra-regional, la corresponsabilidad y la conformación de sujetos políticos consientes de las características e imaginarios construidos en su territorio, en función del desarrollo humano sostenible.

7.3.4 Instituciones, esquema de relacionamiento y sociedad civil

Instituciones

¿Qué son las instituciones? Según Prats (2000) las instituciones son aquellas reglas de juego estables de la sociedad, que enmarcan y determinan la forma como el contrato social contenido en las Constituciones es llevado adelante, generando unas regularidades en las formas de comportamiento y relacionamiento de los actores sociales. Ampliando la mirada hacía reglas de juego no legales, North (1990) establece que las instituciones pueden ser formales (normas constitucionales, sistema de normas, derechos de propiedad o contratos) e informales (costumbres, modelos de toma de decisiones particulares). Dichas instituciones tienen el papel de restringir el comportamiento de los actores solucionando problemas distributivos (Bardham, 1999) y de información (Shepsle y Weingast, 1987).

El concepto sociológico de instituciones se ha definido como un mecanismo de abordaje analítico para "estudiar los sistemas de reglas que definen la estructura social y la estructura del Gobierno" (Weber, 1949). También como "sistemas sociales que regulan las relaciones entre individuos" (Parsons, 1968). "Y las instituciones como sistemas de simbólicos de creencias y conocimientos que refuerzan las conductas" (Durkheim, 1950).

También pueden entenderse las instituciones en la escala colombiana, como la materialización del diseño y aplicación de normas y técnicas de ordenamiento territorial particulares (...) que expresan la existencia de un marco de derecho público funcional a un orden establecido para el acceso y actividades en el territorio (Vélez, 2011). Este esfuerzo de ordenamiento, sobre el que se funda la institucionalidad básica en Colombia, se construye sobre la confianza y legitimidad de la sociedad sobre los actos administrativos de los gobiernos que se mueven en medio

del sistema de planificación. Sin embargo surgen nuevas institucionalidades localizadas horizontalmente, sobre la base de las territorialidades locales y regionales (Vélez, 2011).

En síntesis, las instituciones son en general reglas de juego llevadas adelante por actores estratégicos en ambientes que no proveen información completa. Las instituciones tienen la particularidad de crear regularidades asociadas a la obtención constante de resultados consistentes con las reglas de juego que aplican los actores estratégicos. Las instituciones en particular para el caso Colombiano, son relaciones de poder sustentadas en el orden administrativo en tensión con relaciones de poder radiales de base local que compiten y complementan las posibilidades de funcionalidades y de dinámicas en el territorio.

Las instituciones están fuertemente atadas a la legitimidad, la racionalidad y al marco de actuación que utilizan los actores estratégicos en los ambientes en los que se desenvuelven. Las reglas de juego tienen una fuerte relación con la particular visión cultural de los actores estratégicos. De hecho, los esquemas de relacionamiento de una sociedad, tienden a reproducirse de un ámbito a otro de actuación.

Estas reglas de actuación y configuraciones de poder pueden ser legales o ilegales y pueden establecerse en escenarios de informalidad. En Colombia particularmente una buena parte del circuito económico y la movilización política se lleva a cabo en medio de condiciones que rayan en la ilegalidad.

Se erige entonces una especie de sociedad dual, con una profunda discriminación espacial: Por un lado los incluidos en el mundo de la legalidad y las oportunidades se mueven en ciertos espacios circunscritos y privados del paisaje urbano y rural, y por otro lado, el mundo de los excluidos de las oportunidades, la legalidad y del desarrollo humano integral compiten por espacios públicos restringidos controlados por actores ilegales.

Modelo de relacionamiento de las instituciones

Las instituciones no actúan de manera aislada en el territorio; estas instituciones se relacionan entre si ya sea porque se coordinen, compitan, se coopten unas a otras o simplemente actúen de manera individual a pesar que sus objetivos, poblaciones objetivos o intereses coincidan con frecuencia.

A esto se suma que las instituciones públicas, especialmente las gubernamentales, tienen un papel preponderante en términos de crear normas, implementarlas e impartir castigos cuando no se cumplen. De hecho, en los municipios más pequeños y aislados donde el mercado no tiene presencia como escenario de coordinación de las decisiones de producción y distribución, ni mucho menos como estructurador de las actuaciones sociales, es el Estado quién cumple el papel central. Dada esta centralidad de las instituciones públicas en la estructuración de acuerdos y mecanismos de coordinación, el modelo de relacionamiento, o la forma como las instituciones primarias se relacionan unas con otras, depende en una

buena parte de como el Estado utiliza sus recursos financieros, legales, técnicos y políticos en cada momento.

En la medida que el proceso de articulación tiene mucho que ver con la capacidad de construir escenarios de actuación conjuntos, la articulación en el territorio está determinada de forma muy importante por el modelo de relacionamiento que las instituciones estén en capacidad de tejer y mantener. Este modelo de relacionamiento crea un esquema jerárquico de actuación en el territorio, que es dinámico y se plantea en términos del nivel de intereses y recursos que cada institución individualmente comprendida esté en posibilidades de poner en cuestión.

Es así como, para los asuntos ambientales de una cuenca por ejemplo, las corporaciones autónomas, los municipios, las empresas de servicios públicos, los productores agrícolas, los industriales que generan vertimientos, los habitantes de la cuenca, los gobiernos municipales, departamental y nacional, tienen intereses, poblaciones objetivo, y objetivos institucionales que coinciden y deberían ser coordinados en un marco legal, en pro de los objetivos superiores de la sociedad que mora el territorio alrededor de la cuenca.

El proyecto HORIZONTES 2030, aboga por la construcción de un modelo de relacionamiento para los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente (replicable para Antioquia) que tenga como características mínimas:

1. Se construya sobre la base de la confianza y no de la competencia.
2. Reconozca los acumulados de los actores estratégicos presentes en el territorio y sus identidades, más allá de una mirada centralista de la planificación de los territorios.
3. Tenga como objetivo disminuir las brechas entre los territorios, y diversificar los usos.
4. Sea democrático y participativo, de manera efectiva y permanente.
5. Promueva la construcción de capital social en el territorio.
6. Se construya sobre la base de un modelo económico que desarrolle el territorio y lo equilibre.
7. Permita eliminar la duplicidad de funciones entre los diferentes actores estratégicos, sin que se responda a estructuras prefabricadas y regulares para todos los territorios y todos los temas.
8. Se realice un esfuerzo coordinado de la red de instituciones presentes en los territorios por reducir los niveles de informalidad, que disminuyan los requisitos para la formalización y construyendo capacidades institucionales para castigar a organizaciones que obtienen sus beneficios de la informalidad.
9. Tenga como propósitos la solidaridad, la equidad y el equilibrio, cuya realización es responsabilidad de los territorios que se involucren en una red que exprese una autentica alianza en Antioquia, más que relaciones unilaterales en donde unos u otros territorios sean los únicos obligados.

10. Se construyan las capacidades de la red de instituciones gubernamentales para regular la renta diferencial de la tierra, y estas capacidades sean reconocidas y respetadas por las partes interesadas.

Más allá de definir las instituciones en el marco de un ejercicio académico, el objetivo es señalar que las instituciones son un factor determinante en la capacidad que tienen los Estados para diseñar e implementar medios para alcanzar los fines que el constituyente primario le ha determinado. Dado que las principales razones del "estado de cosas inconstitucional", en el que se encuentran muchos aspectos de la vida nacional, están asociados o a un marco institucional deficiente o a la pobre capacidad de gestión de los gobiernos y a los actores institucionales, es necesario pensar en más y mejores maneras de estructurar y gestionar las instituciones.

Construir lineamientos de articulación que permitan pasar de una configuración vertical y descoordinada de la acción de las instituciones, al desarrollo de una red de instituciones para el desarrollo, es el propósito estratégico del proyecto HORIZONTES 2030. Una red de instituciones que revalorice los esfuerzos locales de articulación de poder y reconozca sus agendas en la gestión del desarrollo. Así, la confianza, la solidaridad y la corresponsabilidad son básicas para entender las institucionalidades emergentes, tramitar los conflictos entre las instituciones y ciudadanos y coordinar los esfuerzos de gestión para la superación del estado "inconstitucional de cosas" que se presenta en la vida nacional.

Agendas de la sociedad civil

La mediación entre las instituciones tradicionales y emergentes, depende de la capacidad de las instituciones tradicionales de registrar y apoyar la consolidación de las agendas públicas de las instituciones emergentes. Es decir, se hace necesario configurar esquemas de relacionamiento entre actores e inventarios de priorización que apuesten por visibilizar las demandas sociales más apremiantes, con el fin de convertirlas en planes y acciones con efectos territoriales de transformación (Vélez, 2011).

De acuerdo con, Ramiro Vélez (2011), estas agendas públicas con pretensiones de tener efectos en el territorio, comprenden cinco agendas de articulación, que son centrales para la reflexión del proyecto de HORIZONTES 2030. En primera medida la agenda gubernamental más tradicional, en segunda medida las agendas constituidas en clave sectorial, movilizadas por intereses más corporativos suscritos a actividades específicas y que relacionan recursos en una función de insumo-producto.

En tercera instancia, las agendas ciudadanas del nivel local y regional, se constituyen en escenarios de movilización y relacionamiento que expresan necesidades que suelen estar por fuera del radar de los esquemas de planificación y gestión gubernamentales más tradicionales.

Por último se encuentran las agendas de los recursos (materiales e inmateriales) y la agenda de las decisiones, relacionadas con las posibilidades efectivas de los actores con intereses en el territorio y su capacidad de llevar adelante acciones en función de sus beneficios. Este ámbito decisional, está fuertemente relacionado con el esquema de relacionamiento de las instituciones tradicionalmente entendidas, es allí donde empresarios, comunidades y gobiernos, se enfrentan, se cooptan y cooperan entre sí en el marco de unas reglas formales e informales que limitan sus posibilidades de imponer ciertos intereses.

Estas agendas deben ser planteadas en función del respeto entre instituciones, representadas en los diferentes niveles de gobierno, sector privado y los recursos de poder de las comunidades y ciudadanos. Sobre el respeto y la solidaridad entre las instituciones, debe construirse la corresponsabilidad, como la posibilidad de cooperar efectivamente en pro del interés colectivo de mejorar las condiciones de vida de la comunidad, como camino más expedito para mejorar las condiciones individuales. En síntesis el óptimo social, representado en el desarrollo humano integral, pasa por la expresión del respeto, la solidaridad y la corresponsabilidad y en la forma como se relacionan las instituciones en el territorio.

7.3.5 Diagnóstico de la situación institucional de Oriente, Aburrá y Occidente para la construcción de lineamientos de articulación

La articulación territorial es un objetivo que requiere la existencia de formas distintas de relacionamiento entre las instituciones, al interior de éstas y de éstas con los ciudadanos y sus organizaciones. La articulación al construirse en el territorio, es un proceso complejo, que no se basa en desarrollar escenarios de coordinación completamente armónicos ni soslayar la presencia de profundas tensiones y conflictos.

La articulación no está en función de hacer desaparecer lo local o lo municipal en beneficio de lo supramunicipal como presupuesto básico, se trata de desarrollar soluciones articuladas allí donde el nivel de conflictividad lo permita, y donde la movilización de los actores estratégicos reclame por el logro de unos objetivos socialmente deseables. Se trata de poder identificar los conflictos y tramitarlos en un marco de relacionamiento institucional democrático, formal y constructivo.

La construcción de un sujeto político que desde lo local piense sus potencialidades en función de los territorios y ciudadanos con los que se relaciona de manera compleja, es un prerrequisito de la articulación territorial. Es por ello que la articulación requiere que las principales tensiones relacionadas con la inequidad y el desequilibrio cuenten con el compromiso de la red de instituciones de todo el territorio, pero especialmente de aquellas que concentran los beneficios del esquema de relacionamiento actual.

Allí aparecen instituciones tales como los grupos económicos, los constructores formales e informales, el Gobierno Nacional Central que recauda 4/5 partes de los ingresos públicos, algunos municipios que concentran mayor capacidad extractiva, las capas de la población que generan rentas extraordinarias derivadas de actividades ilegales (comercialización de drogas ilegales, minería ilegal de gran escala, contrabandistas y evasores) y actores económicos con conexiones globales más dinámicas el gobierno nacional central, el departamento de Antioquia, los grupos económicos y el municipio de Medellín.

Los actores más beneficiados del modelo de desarrollo, deben procurar en un ambiente de corresponsabilidad y participación activa establecer relaciones de alianza, solidaridad, equidad y equilibrio territorial con las instituciones de las zonas y subregiones del Departamento con menor desarrollo relativo. Las comunidades y municipios con menores capacidades institucionales no deben ser actores pasivos, deben ser actores que establezcan relaciones con base en su riqueza social y redes de solidaridad en función de su propio destino.

La construcción de dichas relaciones implica reconocer que cada uno de los municipios de Antioquia es la expresión de una comunidad con sus propios intereses, e institucionalidad; es así como se debe tener en cuenta tanto al ente territorial como las demás expresiones de la vida local. Con ello se busca que Medellín pueda dialogar con todos los territorios de Antioquia, para construir consensos en los aspectos que lo requieren en función del desarrollo humano, la paz, la armonía con el entorno, las economías de escala, la construcción de autonomía regional, y la unidad de propósitos y estrategias en el ámbito internacional, especialmente con Latinoamérica y el Caribe, entre otros.

Es necesario entonces puntualizar tres propósitos para la red de territorios:

- Solidaridad y corresponsabilidad: Además de ser un deber constitucional entre territorios, la solidaridad entre entidades territoriales es un acto de coherencia con la construcción de relaciones de cooperación, que generalmente se reclama solo de países desarrollados.
- Equidad: En las relaciones entre territorios es necesario procurar que las cargas y beneficios se distribuyan equitativamente.
- Equilibrio: Dada la alta concentración de población, industrias, servicios, instituciones y recursos en el Valle de Aburrá, es necesario encontrar fórmulas que les permitan a los otros territorios arraigar la población actual, propiciar retornos y atraer población con base en proyectos productivos, servicios, equipamientos y otras oportunidades, que posibiliten, en suma, un equilibrio en el poblamiento y, con ello contribuir al menos, moderar o detener el crecimiento de la ciudad metropolitana.

A partir de estos propósitos y de la necesidad de reflexionar los asuntos institucionales más allá de las organizaciones gubernamentales y las reformas normativas se definieron las siguientes categorías de lineamientos de direccionamiento estratégico para la articulación territorial a 2030 de los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente:

- Ordenamiento Territorial: La complejidad de la relación de las personas con el territorio, hace que un modelo de relacionamiento particular, y un modelo económico específico, tengan como consecuencia un modelo de ocupación que responda a los intereses que se imponen entre las instituciones. Es por ello que se definen una serie de lineamientos institucionales para alcanzar la articulación efectiva de los territorios de Oriente, Aburrá y Occidente a 2030.
- Fortalecimiento de la Democracia y la capacidad de gestión gubernamental: la reflexión en torno a los asuntos institucionales, merece una reflexión en torno a las relaciones existentes entre el régimen de acceso y acumulación de poder político y el ordenamiento territorial. Estos lineamientos responden a cuales son las principales tareas pendientes en el territorio con el fin de generar una red de instituciones funcionales a los objetivos de Desarrollo Humano Sostenible, que planea el proyecto.
- Nueva Ruralidad: dado que una de las principales tensiones en el territorio es la tensión urbano-rural, en la medida que por medio de ella se expresan una buena parte de las cargas y beneficios, así como de las inequidades presentes en el territorio, es necesario pensar en lineamientos asociados para construir una nueva ruralidad. Estos lineamientos se desbrozan en tres elementos: la tierra, el agua y el bosque.
- Relación del componente institucional con las dimensiones social y económica, y de estos con el modelo de ocupación: Estas categorías pretenden ordenar los lineamientos, partiendo de un diagnóstico (mapa actual) que se construyó sobre la base de las lecturas y percepciones de los actores estratégicos. A partir de allí se desarrollan unas hipótesis de las cuales serán las tendencias que podrían tener estas situaciones, con el fin de construir lineamientos para modificar o mantener dichas tendencias.

Esquema de relacionamiento

Con el fin de lograr el equilibrio del territorio de Antioquia, se debe procurar establecer relaciones de alianza, solidaridad, equidad y equilibrio territorial, para dar forma a una red de territorios y organizaciones, a instancias de la Comisión Tripartita.

La construcción de dichas relaciones implica reconocer que cada uno de los municipios de Antioquia es la expresión de una comunidad con sus propios intereses, e institucionalidad, de tal forma que se debe tener en cuenta tanto al ente territorial como las demás expresiones de la vida local.

A partir de allí, se busca que todos los territorios, puedan contar con niveles mínimos de dialogo, para construir consensos en los aspectos que lo requieran en función del desarrollo humano, la paz, la armonía con el entorno, las economías de escala, la construcción de autonomía regional, la unidad de propósitos y estrategias en el ámbito internacional, especialmente con Latinoamérica y el Caribe.

ESQUEMA DE RELACIONAMIENTO	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS EN EL CORTO PLAZO
1. Profunda desconfianza en los territorios de Aburrá, Oriente y Occidente, con el papel de Medellín en el propósito de disminuir la brechas de la equidad.	La dificultad de construir un esquema de relacionamiento funcional como el que la Constitución Política describe, está asociada a: [1] La construcción de capacidades de movilización social vinculadas hace sólo dos décadas a la democracia local con solo dos décadas, [2] la lógica profundamente municipalista de la articulación de poder político que compartimenta los fenómenos territoriales en el estrecho límite de lo municipal, [3] La debilidad institucional de los partidos y movimientos políticos con vocación electoral como instancias de articulación de los intereses mayoritarios de la sociedad civil con el voto programático, [4] La profundización de las brechas existentes entre la capacidad institucional de las entidades territoriales de categorías 4, 5 y 6 con los Departamentos y las entidades de categoría especial, y [5] La involución del mandato de descentralizador de la constitución de 1991, en beneficio de políticas fiscales de recentralización de la capacidad extractiva y de la toma de decisiones de distribución de recursos.
2. Desconocimiento de los flujos, las cargas ambientales y los beneficios que obtiene un territorio de otro.	Aunque estos fenómenos tienen diferentes manifestaciones locales en cada uno de los territorios cubiertos por el proyecto (Oriente, Aburrá y Occidente), la tendencia de mantener estas reglas de fiscalidad profundamente centralizadas, afecta a todas las entidades administrativas y territoriales de nivel subregional. Las afectaciones más importantes son para los municipios que menor capacidad extractiva tienen y por tanto menor capacidad para generar recursos propios que puedan invertir de manera autónoma.
3. La emergencia de identidades subregionales como hechos políticos, que se alimentan: [1] de imaginarios históricos asociados a determinada mito fundacional local; [2] del deseo por desarrollar procesos autónomos en medio de la competencia de élites y sus representaciones de poder; [3] de las históricas reivindicaciones económicas, sociales y territoriales con el centro del Departamento y con el Gobierno Nacional.	En cuanto a las posibilidades de coordinar recursos locales, con recursos nacionales más allá del Sistema General de Participaciones, la estructura de articulación de poder en la que las elecciones locales de las respectivas autoridades administrativas locales no responden a la articulación de intereses supramunicipales. Esta estructura responde más a la lucha de las organizaciones político-electorales por capturar la mayor cantidad de circunscripciones individualmente entendidas, para luego ser sumadas y presentadas como el escenario territorial del ejercicio de poder de la organización política (movimientos o partidos). De ahí que, las estrategias de campaña ó las propuestas de los candidatos, en la gran mayoría de los casos no responden a estrategias de cooperación supramunicipal, sino a una competencia abierta por circunscripciones aisladas y aparentemente autárquicas.

ESQUEMA DE RELACIONAMIENTO	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS EN EL CORTO PLAZO
4. La existencia de densidades organizativas muy importantes a través de las que se tramitan los conflictos internos de las subregiones, con el centro, el Departamento y el Gobierno Nacional. especialmente en Oriente, y los proyectos de centralidades Norte y Sur del Valle de Aburrá.	Sin embargo, el mismo fenómeno de individualismo que marca la vida de las organizaciones políticas (mayor importancia de las figuras individuales que de las organizaciones políticas y la militancia propiamente dicha), permite la construcción de cooperación institucional y territorial allí donde parecía imposible.
5. La antioqueñidad como imaginario regional es insuficiente, difuso y excluyente. Una recomposición de dicho imaginario debe hacerse alrededor de la inclusión, la participación y la articulación intra e interregional.	Como bases para modificar la tendencia anteriormente presentada, se recomienda: [1] disponibilidad de fondos para el emprendimiento de planes, programas y proyectos que tengan como requisito la cooperación supramunicipal y el fortalecimiento institucional de dichos emprendimientos; [2] la existencia de Lineamientos de Ordenamiento Territorial supramunicipales para hechos metropolitanos, hechos regionales, hechos subregionales y hechos provinciales; [3] la necesidad de reflexionar los territorios fronterizos del departamento en asocio con las funcionalidades que se construyen con otros departamentos; [4] Que los territorios participen realmente en la construcción de los planes estratégicos que guían el ordenamiento del territorio, [5] La existencia de un pacto por el territorio a instancias de la tripartita que incluya una instancia consultiva más allá de las instituciones públicas, de manera que permitan darle cierta autonomía de las coyunturas político-electorales; y [6] hacer realidad la existencia de centralidades departamentales más allá del Área Metropolitana y especialmente Medellín, haciendo realidad la infraestructura y necesarios.
6. La identidad metropolitana es la falta de identidad. Es decir, los municipios del Valle de Aburrá, y los municipios de Oriente y Occidente que presentan fuertes flujos hacia el Valle de Aburrá, no construyen un proceso de identidad metropolitana que aglutine los intereses primordialmente urbanos de este territorio. Las lógicas de identidad más elitistas están asociadas a las redes globales y la movilidad, y las de lógicas de identidad populares se relacionan con el barrio o el municipio que se habita.	Una tendencia en el largo plazo será la lucha de algunas regiones por revisar tanto la Ley de Ordenamiento Territorial, como el esquema de distribución de los recursos entre el Gobierno Nacional Central y las entidades administrativas y territoriales subnacionales, con el fin de permitir la coexistencia de varias entidades intermedias y de disminuir las brechas regionales no desde el gobierno nacional sino desde las regiones, los departamentos, las provincias, los distritos, las asociaciones, y las áreas metropolitanas.

Planificacion Estratégica del Territorio

La recentralización de las capacidades administrativas y los recursos en el Gobierno Nacional Central; la concentración creciente de las actividades productoras de rentas, oportunidades y recursos fiscales en los municipios de categoría especial y principalmente Medellín; así como una estructura de prestación de servicios departamental profundamente centralizada en Medellín, hacen que las instituciones públicas locales pierdan capacidad de generar recursos efectivos para las crecientes funciones que deben atender.

La estructura de poder asociada a la articulación local, departamental, nacional del poder político, y la inexistencia de un debate serio de un país de regiones o provincias, así como la imposibilidad legal de contar con partidos regionales, hace que se tienda a la concentración de los recursos en algunas entidades territoriales de categoría especial, no obstante que, aparecen movimientos importantes de articulación provincial y regional, que la LOOT impidió que existirán como entidades territoriales.

Los intereses privados han limitado la responsabilidad constitucional de "función social de la propiedad privada" a las acciones de "responsabilidad social empresarial", que tiene una mirada limitada para solucionar las profundas brechas sociales del país, debido a: la imposibilidad de absorber la mano de obra disponible, a la incapacidad de integrar a las medianas y pequeñas empresas a las cadenas productivas y a permitir la existencia de mercados no monopólicos.

Se puede observar una brecha creciente de las agendas sociales con los planes de gobierno, en la medida que las organizaciones político-electorales son muy débiles, tienen poca militancia efectiva y su capacidad de reflexión de mediano plazo. Estas organizaciones político-partidarias funcionan como articuladores de emprendimientos individuales, representando en la gran mayoría de las veces intereses diferentes al mejoramiento de la calidad de vida de toda la población y la disminución de las brechas. A continuación se presentan algunas consecuencias de la debilidad institucional de las organizaciones político-partidarias:

1. Distancia entre los objetivos planteados en los planes estratégicos territoriales y los resultados alcanzados.
2. Incapacidad de coordinación entre niveles gubernamentales.
3. Incapacidad de coordinación de los intereses privados con los intereses públicos presentes en el territorio.
4. Brecha visible entre las agendas de la sociedad civil y los intereses representados en los planes de gobierno, y de estos planes de gobierno con los resultados de la gestión.
5. Poca presencia efectiva, permanente y catalizadora de conflictos del Departamento de Antioquia, que concentra sus capacidades administrativas más importantes en Medellín.
6. Fuertes diferencias de capacidad institucional entre los municipios de cada zona y de éstos con los municipios más desarrollados de cada subregión.

7. Existencia de incentivos perversos a la descoordinación supramunicipal, por la inexistencia de sujetos políticos con pensamiento regional, la inexistencia de partidos regionales y la perpetuación del modelo municipalista de diálogo territorial.

Esquema Institucional y Modelo de Ordenamiento

En el siguiente texto se presenta el mapa actual y las tendencias de la relación existente entre el esquema institucional presente en el territorio y el modelo de ordenamiento:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. Se ha presentado un fuerte proceso de urbanización (asociado al desplazamiento, Según el Municipio de Medellín existen 216.000 desplazadas a 2011, y la tasa anual ronda los históricos de 20.000 desplazados por año), hacia el centro del Departamento, especialmente el crecimiento del área urbana del Valle de Aburrá y del Valle de San Nicolás. Hecho que disminuye la diversidad de situaciones políticamente problematizadas.	La tendencia existente es a profundizar las brechas asociadas al GINI de la tierra rural, que según Programa de Naciones Unidas para el territorio (PNUD) a 2009, tiene un valor para Colombia de 0.86, uno de los peores de América Latina. Con respecto a las subregiones de Antioquia, el Departamento Administrativo de Planeación del Antioquia, establece que el Gini de la tierra para las subregiones de Occidente, Oriente y Aburrá es de 0.77, 0.67 y 0.56 respectivamente. El proceso creciente de expansión de la ganadería dentro de las actividades rurales, así como la expansión de la suburbanización desde el Área Metropolitana hacia sus zonas rurales y del Área Metropolitana hacia zonas rurales de municipios cercanos de Oriente, Occidente y Suroeste, profundizan la concentración del diferencial de la renta de la tierra, de su posesión y de su uso efectivo.
2. Existe una estructura precaria para la construcción de acuerdos de articulación institucional, que permita construir imaginarios regionales para ver a las subregiones más allá de Medellín y de su relación con el centro, para repensarse entre los municipios las subregiones y de los sistemas urbanos y regionales que estos conforman con los sistemas urbanos y regionales departamentales y nacionales.	De igual manera, los crecientes conflictos entre las actividades mineras ilegales e informales con la actividad agropecuaria, forestal y de conservación del paisaje y de los ecosistemas estratégicos, profundizan la concentración de la posesión de la tierra y el vaciamiento de las poblaciones tradicionales del paisaje rural. En el ámbito urbano del Área Metropolitana, la lógica de río y ladera del ordenamiento territorial de Medellín está asociada al ordenamiento detallado del área de influencia directa del río Aburrá pero descuida la ladera y especialmente la ladera de uso rural. De acuerdo con la dinámica de los procesos migratorios, se crean fuertes presiones para la expansión urbana sobre área rural de los municipios del Valle de Aburrá y sobre las zonas suburbanas circundantes mejor conectadas del Altiplano, Valle de San Nicolás y el Occidente cercano.

Ordenamiento Territorial

A continuación se presenta el mapa actual y las tendencias del Ordenamiento Territorial visto en clave institucional:

ORDENAMIENTO TERRITORIAL	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. El año 2011 culminan los POTS de alcance municipal que en muchos de los casos se configuraron con una mirada restringida exclusivamente a lo espacial sin contar con una dimensión compleja del territorio que requerida en un proyecto de ordenamiento de largo plazo. El ordenamiento territorial en muchos casos por falta de control, es fuertemente influenciado por actores privados -como las constructoras e inmobiliarias- pensando solo en un sistema de apropiación de rentas territoriales sin retribuir al sistema de plusvalía, que además, no ha sido manejado como una herramienta valiosa por los gobiernos locales. 2. Adicionalmente los megaproyectos han ordenado (o desordenado), con un direccionamiento, en la mayoría de los casos, por actores desde Medellín, la dinámica espacial de las subregiones. Así se han generado impactos territoriales, muchos de los cuáles profundizan la inequidad, dado que impulsan un turismo que no empodera el territorio sino que promueve las segundas residencias. Son megaproyectos viales que no han diseñado estrategias de gana-gana, ni estrategias de gestión que equilibre los impactos territoriales producidos en el largo plazo. 3. Aumento de la conectividad troncal centro-centro, centro-litoral, así como la emergencia de un nuevo eje potencial oriente-occidente de flujos económicos, sociales y humanos, alternativo al eje norte-sur pasando por el centro; igualmente se constata la inexistencia de una red de conexiones inter-subregionales que no pasen por el centro del Departamento, y de una estructura capilar de vías de 2do y 3er nivel que permitan la emergencia de una nueva ruralidad sostenible.	En este escenario se está frente a una gran oportunidad que es el proceso de configuración de planes de ordenamiento territorial que al menos cubrirán 12 de los 19 años que se están proyectando en este horizonte regional. La tendencia más negativa será hacer un ordenamiento solo construido desde las escalas municipales que profundizará los problemas existentes. La más positiva será desarrollar durante el 2012 un proceso con participación de todos los actores y con alcance supramunicipal (a diferentes escalas)

Fortalecimiento de la Democracia y la Capacidad de Gestión Local

A continuación se presenta la realidad actúa y las tendencias del fortalecimiento de la democracia y las capacidades de gestión local vistas en clave institucional:

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. Los intereses tradicionales rurales quedan marginados debido a que solo una parte minoritaria de la población con derecho a votar vive en áreas rurales (menos del 10% en Antioquia, según el reporte de División Política Colombiana-DIVIPOL de la Registraduría General del Estado Civil-RNEC a 2011). De hecho, Aburrá y Oriente que son mayoritariamente urbanas concentran el 66% del potencial electoral del departamento. 2. Existe una estructura precaria para la construcción de acuerdos de articulación institucional, que permita construir imaginarios regionales que permitan ver a las subregiones más allá de Medellín y de su relación con el centro, para repensarse entre los municipios las subregiones y de los sistemas urbanos y regionales que estos conforman con los sistemas urbanos y regionales departamentales y nacionales.	Existe una fuerte tendencia a la recentralización (de ingresos fiscales, de la presencia institucional, y de la oferta de servicios sociales) en los municipios y distritos de categoría especial del centro del país (sistema urbano regional nacional con un epicentro de creciente importancia nacional), así mismo, de los sistemas urbanos y rurales emergentes de Antioquia (Urabá con la Costa Atlántica, Oriente con Bogotá, Magdalena Medio con el eje del Rio Magdalena) con los sistemas y flujos nacionales y de Antioquia toda con la región central de Antioquia. A este proceso, se le suma la concentración del potencial electoral del Departamento en 20 distritos electorales (municipios) que concentran más del 80% de los votantes. Dado que estos 20 distritos electorales, son fundamentalmente distritos con intereses asociados a la dinámica urbana o a la dinámica rural concentrada, es necesario repensar el nivel de representación de los intereses rurales. En la medida que asuntos como la estructura de distribución de recursos hacia el fomento de actividades agrícolas, la diminución de la concentración de la tierra y conservación y uso del paisaje rural en actividades de conservación y uso económico sostenible, se ven relegadas en la competencia por los recursos del presupuesto público.

FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
3. Se cuenta con una cualificación y una construcción de conexiones nacionales e internacionales que movilizan intereses políticos, asociados a la equidad, la educación superior y la precariedad laboral.	Se viene construyendo una red de instituciones en espacios de concertación territorial como la Tripartita. Este tipo de escenarios, se basan en acuerdos de voluntades que no soslayan los conflictos sino que intentan procesarlos. Es por ello que sería importante tramitar los asuntos de sobre-representación de los intereses urbanos, dentro de la Tripartita, de manera que se desarrollen esquemas de fortalecimiento institucional de las organizaciones presentes en los territorios sub-representados. Ver Anexo 10, Propuesta de Hoja de Ruta de Acuerdos de Articulación El Departamento ha disminuido en la primera década del siglo XXI, la dinámica de coordinación de la planificación de las zonas y subregiones con la participación efectiva de las subregiones del Departamento. La tendencia de recentralización de la gestión del Departamento debe ser modificada, de manera que se descentralice tanto el diseño como la ejecución de las políticas públicas sobre la base del respeto, la cooperación y la corresponsabilidad con los municipios, las zonas y las subregiones.

El Mapa 7-16. Potencial Electoral representa, en diferentes tonalidades, el potencial electoral de los municipios, y mediante los gráficos de torta, se muestra la distribución entre hombres y mujeres de los potenciales electorales. Los fenómenos electorales típicos de las regiones analizadas son:

- El potencial electoral de las tres subregiones completas (Oriente, Aburrá y Occidente) representa el 70% del potencial electoral del departamento.
- El potencial electoral de los 26 municipios de HORIZONTES 2030 (Oriente, Aburrá y Occidente) representa el 65% del potencial electoral del departamento.
- El potencial de voto urbano del departamento alcanza el 82% del potencial electoral.

Sujeto y Proyecto Territorial

SUJETO Y PROYECTO TERRITORIAL	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
Hay debilidad en la formación de sujetos económicos y políticos con visión e incidencia subregional, a pesar de tener avances en agremiaciones y asociaciones de diferente índole en estos territorios. Se podría afirmar, que el actor económico, con poder que han configurado la élite de la región tanto pública como privada, tiene su centro de referencia en el Valle de Aburrá (con GEA, EPM, ISA, Isagen, a la cabeza). El sector cooperativo, con una visión alternativa de la economía, aún no alcanza una configuración y una incidencia fuerte que le permita ser un catalizador de nuevas propuestas y acuerdos público-cooperativos comunitarios. Las Cámaras de Comercio son promotoras de varias estrategias entre ellas las de los clúster, pero el enfoque de alcance centralmente empresarial deja de lado otras estrategias claves como los Sistemas Productivas Territoriales, que garanticen la equidad.	• Sin sujeto no hay proyecto estratégico. Elites tradicionales concentradoras. • Sector cooperativo débil. • Universo empresarial mipymes sin asociatividad. • Política de emprenderismo individualista de subsistencia. • Alto porcentaje de quiebras de las empresas que se instalan. • Empresas públicas eficientes, y una sociedad -al menos en Medellín- que las defiende como patrimonio público. Su riqueza fluye no solo a través de las transferencias a su dueño, sino de una excelente dotación infraestructural y cobertura de servicios públicos, que en unos casos no se sincroniza con las condiciones de pobreza dejando a un importante número de familias desconectadas del servicio y que no conecta de manera equitativa –suficientemente, a las demás subregiones.

Nueva Ruralidad (Tierra)

NUEVA RURALIDAD (TIERRA)	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. Existe una Profunda inequidad entre lo rural y lo urbano, entre el centro y la periferia, a pesar de un crecimiento sostenido de la economía y de los grupos económicos con conexiones internacionales, crea una sociedad dual entre la inclusión y la exclusión.	Uno de los grandes impactos a las tierras en el Departamento de Antioquia es la expansión de la frontera del ganado vacuno, siendo la mayor causa de la deforestación, pues en su gran mayoría se basa en aprovechar, sin devolver, las riquezas que le brinda la naturaleza. Ese tipo de ganadería derriba las coberturas boscosas, simplifica los ecosistemas, compacta los suelos forestales, los erosiona, los contamina con agrotóxicos, cotidianamente inhibe el proceso de regeneración natural, ocupa las áreas de protección del agua, se ubica en pendientes superiores al 50%, no devuelve riqueza a los suelos y se expande contra los bosques cuando se agotan o desertifican las áreas que ocupa.

SUBREGION	NBI (pobre) 2010		NBI (miseria) 2010	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural
ANTIOQUIA	15,90	47,48	4,23	21,73
ABURRÁ	10,97	21,99	2,15	3,93
OCCIDENTE	26,09	61,73	6,68	32,95
ORIENTE	19,09	33,44	3,14	8,81

NUEVA RURALIDAD (TIERRA)	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
2. La emergencia de una nueva visión de la ruralidad asociada a: [1] la reivindicación de los reclamos de histórico abandono de los ciudadanos que moran el territorio rural; [2] la existencia de un creciente interés por el cuidado, conservación, y regeneración de ecosistemas estratégicos asociados al agua, el bosque y los alimentos; [3] el sostenido aumento de los precios de los alimentos; [4] el aumento de la población y los ingresos que presiona el consumo de agua, energía y alimentos.	La minería, especialmente la de oro de aluvión, por su extensivo e intensivo impacto sobre el suelo, las aguas y los bosques; por su carácter social masivo, disperso, itinerante y de rumbo impredecible; por su generalizada informalidad; y, en algunos casos, por su carácter de renta en franca ilicitud y asociación a grupos armados, constituye también una causa de la deforestación y degradación que reclama especial atención, aunque no tenga la magnitud del impacto que representa la ganadería. Ver Anexo 11, Funciones del Instituto de Catastro e Información Territorial para la Equidad (ICITE). Por otro lado, debería esperarse la modificación del modelo de consolidación del control del territorio por parte del Estado, más allá de la doctrina de la lucha contrainsurgente y de la lucha contra el narcotráfico y las rentas ilegales. Estas lógicas de actuación basadas esencialmente en la presencia armada del Estado, produce acciones y confrontaciones que generan importantes oleadas de desplazamiento dependiendo de los escenarios territoriales de consolidación. Lo anterior se profundiza por la consolidación como un asunto de fuerza y no un asunto político, el estado con la fuerza pública mueve a los ilegales de un territorio a otro pero no compite con toda su institucionalidad por la inclusión de los habitantes, el uso de la fuerza se convierte en un factor de control parcial y aparente, en un factor de desplazamiento y no en control efectivo. No sirve de nada hacer presencia en un territorio despoblado. Ver Anexo 12, Planes Rurales Integrales (PRI).
3. Existencia de una comprensión del territorio rural por parte de los habitantes urbanos asociado a la suburbanización de cierto tipo de ocio, más que a la conservación y disfrute sostenible de las estructuras sociales y productivas existentes en Oriente y Occidente.	

Nueva Ruralidad (Agua)

NUEVA RURALIDAD (AGUA)	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. La emergencia de una nueva visión de la ruralidad asociada a: [1] la reivindicación de los reclamos de histórico abandono de los ciudadanos que moran el territorio rural; [2] la existencia de un creciente interés por el cuidado, conservación, y regeneración de ecosistemas estratégicos asociados al agua, el bosque y los alimentos; [3] el sostenido aumento de los precios de los alimentos; [4] el aumento de la población y los ingresos que presiona el consumo de agua, energía y alimentos.	La ciudad de Medellín es reconocida por su excelente calidad en el suministro de agua domiciliaria, lo que ha ayudado a posicionarla como una ciudad moderna e incluyente, mientras que un alto porcentaje del territorio de Antioquia no se cuenta con suministro de agua potable y en algunos casos existen problemas en el suministro. La ciudad a lo largo de la historia ha generado capacidad técnica y experiencia importante en los temas del suministro del agua, esta ventaja se puede convertir en un elemento de relacionamiento con el resto del territorio del departamento, aprovechando esta capacidad para cooperar con los municipios en la planeación y formulación de proyectos acordes con las necesidades locales. Igualmente, se podría cooperar financieramente. En la ciudad se debe generar una conciencia de agradecimiento con la producción del agua que consumimos diariamente, con los elementos indispensables para que se esté realizando la producción del agua como lo es la conservación de los bosques, el respeto por los retiros, la reforestación, la cultura y la economía de los habitantes de estas regiones que permite que estos procesos naturales se perpetúen, entre otros. Se requiere que se multiplique la retribución con equidad e inclusión a estos territorios. El Aburrá tiene una deuda pendiente con la cuenca Aburrá, Porce, Nechí por la contaminación generada por la descarga de aguas residuales. En la construcción de territorios este elemento permite desarrollar una clara relación territorial, definiendo prioridades en igualdad de condiciones y no solo en benéfico de la gran ciudad. Este desarrollo repercutirá en el mejoramiento de la calidad del suministro de agua de los municipios pertenecientes a la cuenca Aburrá, Porce, Nechí.

	Agua Potable		Alcantarillado	
	Urbano	**Rural**	**Urbano**	**Rural**
ANTIOQUIA	92,35	22,30	94,96	34,75
ABURRÁ	98,51	60,97	97,47	79,38
OCCIDENTE	87,62	7,57	94,55	26,82
ORIENTE	96,89	17,14	98,34	17,66

Nueva Ruralidad (Bosque)

SUJETO Y PROYECTO TERRITORIAL	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. La emergencia de una nueva visión de la ruralidad asociada a: [1] la reivindicación de los reclamos de histórico abandono de los ciudadanos que moran el territorio rural; [2] la existencia de un creciente interés por el cuidado, conservación, y regeneración de ecosistemas estratégicos asociados al agua, el bosque y los alimentos; [3] el sostenido aumento de los precios de los alimentos; [4] el aumento de la población y los ingresos que presiona el consumo de agua, energía y alimentos.	La deforestación de los bosques de Antioquia se explica por la trayectoria extractivista de nuestra economía y de nuestra cultura, que no sólo se expresa a través de la minería. Hemos asumido los bosques como un recurso que nos fue dado, que no hay que cultivar, al que no hay que devolverle nada, como si fuese una mina. Los bosques nativos, en particular en Antioquia, se siguen deforestando y degradando, en algunos casos de manera irremediable, no obstante que son la fuente primordial de las diversas expresiones de la vida en el planeta; contribuyen a mantener y regular el clima, el agua y los suelos; constituyen, en gran parte, el territorio de comunidades campesinas y étnicas; y son una invaluable fuente de las riquezas que requerimos multiplicar para alcanzar una existencia humana digna, en especial en estos momentos en que muchos seres humanos en nuestra región no tienen o apenas alcanzan un mínimo goce de sus derechos. La institucionalidad internacional ha venido buscando alternativas para la captura de carbono y reducción de emisiones atmosféricas, para lo cual se ha avanzado en la formulación de metodologías y en el impulso de algunos mercados de carbono, desafortunadamente aún faltan elementos para que en Antioquia se desarrollen estas propuestas internacionales. En la construcción de la red de territorios se debe de construir un instrumento de mercado regional voluntario de carbono, que permita compensar las cargas y beneficios relacionados con el carbono. Concretamente las ciudades del Aburrá como grandes generadoras de carbono tendrían un instrumento para retribuir a las familias y a los habitantes de las zonas rurales que a través de los bosques y plantaciones capturan carbono, y así generar un aporte para la sostenibilidad de los dos sistemas.

Relación del componente institucional con Dimensiones socio-económica, y de estos con el modelo de ocupación

SUJETO Y PROYECTO TERRITORIAL	
MAPA ACTUAL	TENDENCIAS
1. Difícil conectividad con el centro del departamento, y casi nula conectividad inter subregional, debido a un modelo de comunicación radial. 2. Derechos de la tierra poco claros, especialmente para los ciudadanos que se dedican a actividades agropecuarias de baja productividad. 3. Un modelo de explotación de la tierra rural basado en actividades de subsistencia, y derechos de propiedad precarios. 4. Incapacidad de coordinar la ocupación de las actividades industriales y de servicios con los procesos de ordenamiento territorial. 5. Preponderancia y falta de coordinación de las decisiones de carácter económico asociadas a la ocupación del territorio, por encima de decisiones de relacionadas con el mejoramiento de la ruralidad, el reconocimiento de derechos de propiedad precarios, la conservación de las estructuras productivas tradicionales, la seguridad de las personas, el arraigo. 6. La presencia de las redes del narcotráfico y la delincuencia como elemento generador de distorsiones económicas a través de las rentas ilegales y el control territorial.	A 2030 la construcción de los nuevos ejes viales asociados a Autopistas de la montaña, así como la conformación de infraestructuras logísticas importantes alrededor del aeropuerto en Oriente, generan las necesarias conexiones del centro del departamento con el puerto de Urabá, la costa Atlántica y Bogotá. Esta oportunidad debe ser complementada por una red de vías secundarias y terciarias de buena calidad que posibilite el aprovechamiento de las oportunidades económicas por parte de los pequeños productores rurales. Por otro lado deben asegurarse mecanismos de acompañamiento y compensación a los territorios que se verán beneficiados y afectados con el trazado de las infraestructuras. Ver Anexo 13, Autoridades e Instancias del Sistema de Planificación Territorial. Con respecto a las rentas ilegales, Antioquia, y en especial el Aburrá se concretan como un centro logístico de gran importancia para la generación de rentas ilegales, la tendencia parecería mostrar lo siguiente: 1. Las rentas ilegales y especialmente el narcotráfico, genera mecanismos de incentivos para cumplir las reglas sociales y obtener movilidad social ascendente. 2. Genera distorsión de los precios de la tierra, los inmuebles y la ampliación de demandantes de bienes de consumo suntuario. 3. Eliminación de la competencia económica en territorios y actividades que tienen conexiones con las rentas ilegales, ya sea con mecanismos directos de desplazamiento física o por mecanismos de mercado como competencia desleal. 4. Sobrerrepresentación de intereses ilegales en escenarios de toma de decisiones. 5. Autocensura en la toma de decisiones para enfrentar actividades que generan rentas ilegales.

8. LINEAMIENTOS PARA EL DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO AL 2030 DE LOS MUNICIPIOS DE ORIENTE, VALLE DE ABURRÁ Y EL OCCIDENTE ANTIOQUEÑO

8.1 Lineamientos Estratégicos Estructurantes

Los lineamientos se construyeron sobre la base de superar una mirada compartimentada por componentes para desarrollar una perspectiva sistémica. La lógica de elaboración está asociada a superar la tradicional sumatoria de dimensiones, dada la complejidad de las problemáticas del territorio que son abordadas. El objetivo es proveer a los diseñadores de política, las empresas y organizaciones comunitarias, instrumentos centrados en las problemáticas del territorio, más que en componentes de corte académico.

En el proceso HORIZONTES 2030, se hizo necesario definir cuáles debían ser los lineamientos estratégicos esenciales (almendrón), que deben ser tenidos en cuenta para el proceso de desarrollo y articulación de las subregiones de Oriente, Aburrá y Occidente, ejercicio en el cual logramos acordar los siguientes:

- Propiciar una convergencia territorial que reduzca las brechas en la calidad de vida de las distintas localidades, buscando incorporar la articulación entre lo rural-urbano y la equidad social para incidir en el desarrollo de los 26 Municipios integrantes del proyecto HORIZONTES 2030.
- Establecer políticas que propendan por la dignidad humana y la equidad con un enfoque diferencial, reconociendo la primacía constitucional de los derechos de los menores, garantizando el acceso a educación, salud, vivienda, recreación, bienestar, servicios públicos y cultura.
- Estructurar políticas que propendan por la configuración de un sistema productivo territorial, que avance hacia la producción y la redistribución de la riqueza.
- Promover el conocimiento al servicio del desarrollo, garantizando cobertura universal en educación media al 2030 y un significativo avance en educación superior (técnica, tecnológica, universitaria) con gran compromiso en educación para el trabajo y desarrollo humano; especialmente para la población joven que no trabaja ni estudia, con programas que se orienten a desarrollar las potencialidades territoriales o a subsanar los obstáculos para el desarrollo.
- Construir una red de instituciones, en las que organizaciones públicas, organizaciones privadas, organizaciones comunitarias e individuos, se coordinen, complementen, y tramiten sus conflictos, sobre identidades comunes y confianzas basadas en la asociatividad y solidaridad inter e intra territorial. Las instituciones logran conformarse en redes cuando comparten proyectos políticos, identidades y construyen confianza en función de objetivos comunes.

- Construir identidades colectivas complejas atadas al territorio, a partir del proyecto cultural y educativo, como base para la existencia de un propósito político basado en la existencia de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia. Esta identidad compleja, permitirá a los habitantes comprenderse de manera paralela como sujetos políticos urbanos, rurales, metropolitanos, antioqueños, colombianos, latinoamericanos y globales; lo cual será posible sobre la base de un sistema de educación formal y de los mecanismos sociales de generación e intercambio de contenidos culturales, con capacidad de permitir a los habitantes su comprensión como sujetos que actúan en múltiples escalas y actividades, en las cuales tienen diferentes intereses para movilizarse. Este referente es básico para que cualquier escala en la que se construyan identidades, sean pensadas en función de las demás escalas territoriales y del mundo.
- Implementar una estrategia de comunicación para el desarrollo, que permita la participación de los diferentes sectores y actores del sector público, privado y comunitario en la construcción de un proceso de articulación territorial en los 26 Municipios del Proyecto HORIZONTES 2030.

8.2 Valores para la articulación

El modelo de desarrollo basado en los conceptos complejos de territorio, sistemas urbanos territoriales y la gobernanza, requieren un sistema de valores estructurantes coherentes con la propuesta de ordenamiento y planificación estratégica territorial. Una propuesta de lineamientos compleja más allá de una sumatoria de los componentes, exige una definición transversal de valores, que articulen la visión del territorio con los conceptos fundamentales del proceso. De allí que los lineamientos estratégicos para la articulación y la integración de los Municipios presentados en HORIZONTES 2030, están basados en los siguientes principios y valores fundamentales como:

- Respeto: Es la aceptación y valoración positiva del otro como persona, lo cual implica, no considerarse superior y aceptar del otro cualidades, actitudes y opiniones y la comprensión de sus defectos como base para la tolerancia. Desde la perspectiva de la pluralidad, este concepto es fundamental para la formación de una cultura e identidad complejas, a fin de poder adoptar nuevas costumbres para transformar y asumir como propias las tradiciones.
- Confianza: La confianza es un valor que se genera a partir del proceso de relacionamiento; la confianza se construye y se basa en tener fe y credibilidad en los demás como un asunto de respeto, valoración y dignificación del ser humano, como base para la construcción de capital social y la competitividad territorial. Solo aquellos territorios que son capaces de construir confianza, pueden pretender contar con valores comunes y objetivos comunes, y por sobre todas las cosas llevarlos adelante en un ambiente de colaboración activa, de dar y recibir de acuerdo a las potencialidades y responsabilidades.
- Solidaridad: La solidaridad intergeneracional, interterritorial e interpersonal, es la base de la construcción de la equidad, en la medida que solo aquellas comunidades humanas que se identifican con proyectos colectivos comunes

por sobre las necesidades individuales, son capaces de compensar las brechas de recursos, oportunidades y capacidades de sus miembros. En el sentido amplio, los individuos y sus organizaciones, construyen relaciones de la red de instituciones que se ponen en píe de igualdad y aportan en función de sus posibilidades, competencias y recursos. La solidaridad es la base de la asociatividad, para romper el tradicional individualismo de nuestra sociedad.

- Corresponsabilidad: El proyecto enfatiza la responsabilidad que sobre el desarrollo de un territorio tienen no solo el sector público y gubernamental, sino además, el sector privado y la sociedad civil organizada. Es la relación inter e intra institucional que se establece entre todos los actores y sectores responsables para garantizar los derechos de la población, que a su vez cumple los deberes para la construcción de la sociedad y configurar colectivamente sentido de lo público.

8.3 Lineamientos Estratégicos

8.3.1 Propiciar la articulación de los municipios del proyecto HORIZONTES 2030 a través de la Planeación y el Ordenamiento del territorio.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Consolidar las organizaciones de la sociedad civil y la institucionalidad pública Municipal, para asegurar que las brechas entre la planificación estratégica territorial y las agendas sociales, sean mínimas y se acompañen los procesos de desarrollo local, con una institucionalidad capaz de orientarlos a través del tiempo, sobrepasando el ámbito estrictamente municipal.	• Propiciar la planificación de agendas regionales para generar condiciones y desarrollar capacidades, buscando convergencia y articulación en el desarrollo territorial. • Desarrollar estrategias que fortalezcan el capital social a distintas escalas territoriales, para darle sostenibilidad a la planeación estratégica y consolidar la configuración de un sujeto que incida y decida en procesos de construcción del territorio, que permitan: 1. Asegurar unos mínimos niveles de inversión municipal en los procesos de consolidación de las organizaciones de la sociedad civil, dándole prioridad a las configuraciones supramunicipales. 2. Coordinar las acciones municipales en el nivel supramunicipal y departamental, a través de la Secretaría de Participación del Departamento, con prelación para las Asambleas Constituyentes y/o Comunitarias, Asociaciones de Juntas de Acción Comunal-ASOCOMUNALES, las entidades sociales más consolidadas y para los procesos de organización productiva. 3. Darle prioridad a las actividades de financiamiento y acompañamiento de las organizaciones de la sociedad civil con componentes productivos, especialmente en los municipios que prevalezcan en los Planes Rurales Integrales y en los Fondos de Compensación Regional.	- Promover, capacitar y renovar los Consejos Territoriales de Planeación en los Municipios - Conformar los Sistemas Regionales de Planeación Subregionales, para tener presencia en el Consejo Departamental de Planeación y en el Consejo Nacional de Planeación, vía el Consejo Departamental.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Garantizar que la planificación del territorio incida en los profundos diferenciales de la renta de la tierra presentes en el territorio de Oriente, Aburrá y Occidente.	• Retomar para el Estado la capacidad de regular asuntos de la ocupación y el modelo económico deseables como: la sana mezcla de usos de la tierra en el área urbana, los límites a la expansión de la malla urbana, la existencia de una red de ciudades sostenibles, la revaloración de la ruralidad desde una perspectiva de producción sostenible y conservación del paisaje rural, una limitación de la suburbanización descontrolada, y la disponibilidad equitativa de espacio público y servicios sociales. • Coordinar la política fiscal regional sobre la base de aumentar la capacidad de gestión autónoma de los municipios y las subregiones. • Crear el Instituto de Catastro e Información Territorial para la Equidad, y sobre su base cofinanciar con los municipios y las entidades territoriales y administrativas supramunicipales, un catastro municipal que coordine las acciones de actualización y cobro en el nivel subregional.	- Oriente, crear la Comisión Subregional de Ordenamiento Territorial, con base en el Sistema Subregional de Planeación-SRP y con el apoyo técnico de la Gobernación de Antioquia. - Valle de Aburrá crear la Comisión Subregional de Ordenamiento Territorial, con referencia a la Secretaria Técnica del Consejo Metropolitano y con el apoyo técnico de la Gobernación de Antioquia. - Occidente crear la Comisión Subregional de Ordenamiento Territorial, con el apoyo técnico de la Gobernación de Antioquia. - En el caso fiscal de Occidente, mejorar la capacidad extractiva de los municipios, de manera que compartan los beneficios de la mayor actividad inmobiliaria y de los servicios turísticos, para mejorar las condiciones de vida de la población local, que se ha visto segregada espacialmente por las fincas de recreo. - En el caso fiscal de Oriente, mejorar la capacidad extractiva de los municipios y volcarla a las políticas sociales y al mejoramiento de las capacidades de planificación y gestión del territorio, para generar efectivos controles a la actividad inmobiliaria desordenada. - En el caso fiscal del Valle de Aburrá, los municipios deberían discutir, en sus Concejos Municipales, la posibilidad de transferir parte de su recaudo de impuesto predial al Área Metropolitana, como una acción relacionada con la posibilidad de construir bancos de tierras y realizar labores de compensación interregional e intra regional.
Promover un proceso de gestión del desarrollo territorial, a través de acuerdos públicos, privados y comunitarios que posibiliten la articulación incluyente de los 26 Municipios.	• Diseñar y ejecutar obras de infraestructura, para la integración, la comunicación y la competitividad subregional y departamental.	- Diseñar agendas público-privadas y comunitarias subregionales.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Estructurar POT supramunicipales con un impacto en configuraciones territoriales para la equidad, la sostenibilidad y la inclusión.	• Construir los POT, de manera concertada entre las comisiones de Ordenamiento Territorial de municipios y el Departamento de Antioquia, para que dialogue estrechamente con la Ley de Víctimas y la Ley de Restitución de Tierras, así como, con la priorización de proyectos en el marco de la Reforma de las Regalías. • Incluir un capítulo de articulación en los Planes de Ordenamiento Territorial de 2012, que incluya: 1. Relaciones supramunicipales con las zonas y subregión a la que se pertenece. 2. Relación con el Departamento de Antioquia y las centralidades subregionales y funcionalidades con otras centralidades de otras subregiones o departamentos. 3. Relación con otros departamentos y países, en función de la ubicación estratégica en el Departamento.	- Gestionar ante instancias subregionales y Departamentales la elaboración de POT articulados, de alcance supramunicipal, con significación territorial que el Departamento defina con las comunidades.
Propiciar y coadyuvar para la creación e impulso de espacios e instancias de autonomía, descentralización y desconcentración que favorezcan las subregiones, teniendo en cuenta propuestas de autogestión e iniciativas administrativas, planificadoras y participativas.	• Garantizar que el modelo de gestión de las instituciones públicas supraregionales, se construya haciendo funcionales los centros subregionales. Ofrecer de manera descentralizada los servicios a los ciudadanos, a través de los centros subregionales; minimizar la movilización al centro del Departamento garantizando los derechos de la ciudadanía. • Con apoyo en las herramientas jurídicas y políticas, potenciar asociaciones territoriales que reconfiguren la región en función de la equidad y la inclusión. • Garantizar el principio de equilibrio territorial en los organismos de toma de decisiones en las entidades administrativas territoriales de carácter supramunicipal.	- Reconocer las diferentes estrategias de configuración subregional en proceso en las subregiones de estudio, para potenciar a partir de allí las articulaciones que requiere el modelo de desarrollo propuesto, apoyándose en los planes y propuestas realizadas. -Implementar los Centros Subregionales de Servicios a la Ciudadanía, basados en las condiciones y necesidades particulares de los diferentes territorios que hacen parte del mismo.

8.3.2 Desarrollar sistemas productivos territoriales que avancen hacia la producción y la redistribución de la riqueza y que potencien las capacidades locales y regionales, en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Desarrollar Sistemas Productivos Territoriales-SPT- que permitan distribuir los beneficios, de manera que se crea resiliencia a través de la "coopetencia" con todos los actores del sistema y un diálogo de manera sinérgica con ellos (grandes y pequeños, públicos y privados), para configurar alianzas público-privadas-comunitarias basadas en la asociatividad.	• Diseñar un plan de infraestructura de soporte para la implementación del Sistema Productivo Territorial-SPT, lo cual implica identificar la Infraestructura de soporte existente y la requerida. • Mapear Instituciones de apoyo e identificar las requeridas para la potenciación del SPT. Establecer políticas económicas territoriales para la competitividad, con base en la equidad social y la cooperación. • Implementar un sistema de seguimiento de indicadores de competitividad y equidad. • Complementar las políticas de clúster y emprendimientos productivos, reconfigurando sus lógicas hacia Sistemas Productivos Territoriales, sobre la base de la asociatividad empresarial y comunitaria. • Identificar las asimetrías existentes entre empresas y territorios, para transformar en positivo su lugar, en la apropiación de valor generado en el sistema. • Configurar un sistema de solidaridad territorial dirigido por una alianza entre actores públicos, privados y sociales del territorio. • Identificar, potencializar y articular las ventajas competitivas y comparativas de cada territorio municipal y supramunicipal; ventajas que se fundamentan en la diversificación, más que en la especialización, asociada a políticas de innovación, ciencia y tecnología. • Aprovechar la alta calidad de los servicios públicos con que cuenta la región, como base estructurante del Sistema Productivo Territorial-SPT, y que además se difunda a los territorios que hoy no cuentan plenamente con estos beneficios.	-Consolidar una alianza territorial –Oriente, Valle de Aburrá, Occidente- para posicionar el turismo como estrategia económica que empodera territorios y comunidades, propendiendo porque los nodos jalonadores sean Occidente y Oriente. -Articular y potenciar las propuestas de Distritos Agrarios, existentes en algunos de los corregimientos de Medellín y el Distrito Agrario del Oriente. Entendido éste como un sistema productivo territorial para la innovación, donde el territorio es un lugar para la vida y articula sinergias para que producción, distribución y consumo, se configuren sobre una base de riqueza, equidad y solidaridad y relaciones de doble vía rural-urbano. -Realizar un balance del impacto de la política de clúster de la ciudad de Medellín, identificando estructuras de poder, alcance regional y global en su configuración, retos para la democracia económica y territorial. De este balance se puede desprender un rediseño de la política, para ser discutida con los diversos actores; a partir de entonces, se validará y se le hará seguimiento. -Realizar balance al diseño e implementación de la política de cultura E, de tal modo que se avance en la transformación de fuentes de informalidad y se ayude a la configuración de empresarios organizados que ganen capacidad de negociación. -Consolidación para el Occidente de la vocación turística regional, ampliación territorial de la oferta turística con las modalidades de: agroturismo, ecoturismo y rutas panorámicas -Reconocer, conservar y potenciar la vocación agropecuaria de Occidente para el abastecimiento alimentario local y Metropolitano, ligado al proyecto de seguridad alimentaria. -Promover un ordenamiento territorial para el turismo Metropolitano, que cuente con normas urbanísticas comunes, propuestas de movilidad y espacio público en el área de impacto directo.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Configurar un sujeto económico con capacidad de negociación y participación en la riqueza generada en la cadena de valor.	• Apoyar la estructuración de un empresariado medio, a través de la asociatividad empresarial y territorial con capacidad de incidencia, negociación y generación de trabajo decente. • Fortalecer las MIPYMES a través de la asociatividad y la asesoría técnica y económica, como soporte para la creación de empleo y el mejoramiento del mercado interno; esto que requiere revisar y ajustar la oferta educativa del Sena, Cámaras de Comercio y demás instituciones pertinentes, y avanzar – si es del caso- hacia la creación de la "Universidad de las "MIPYMES". • Identificar la heterogeneidad productiva y las asimetrías para que a partir de allí se configuren circuitos sinérgicos de articulación, con capacidad de negociación y se concrete una morfología empresarial que articule las escalas territoriales y los actores, en función de la potenciación de las escalas de valor a favor de la equidad. • Consolidar, a mediano y largo plazo, los actores medios para lograr la apropiación de beneficios del nuevo valor generado en el sistema territorial, creando resiliencia a través de la "coopetencia" con todos los actores del sistema para dialogar de manera sinérgica con ellos, de tal manera que desencadene procesos de innovación. Gremios como Acopi, Andi y Fenalco, entre otros, Cámaras de Comercio de Medellín, Oriente, Aburrá Norte y Aburrá Sur, centros de educación y gobiernos locales, se alíen en función del fortalecimiento del empresariado medio en la región de estudio. • Desarrollar la relación Empresa-Estado-Sociedad y Empresa-Universidad -Estado sobre la base de la innovación y la Responsabilidad Social Empresarial -RSE, como elemento dinamizador de un sistema de solidaridad territorial dirigido por una alianza entre actores públicos, privados y sociales del territorio. • Preservar la propiedad pública de las Empresas de Servicios Públicos como EPM y otras de carácter Municipal y Subregional y profundizar su rol de promotoras del desarrollo regional, para potenciar alianzas público comunitarias para la producción, distribución y ampliación de la cobertura en servicios públicos en las subregiones de Oriente y Occidente.	Profundizar los estudios sobre la estructura empresarial y las características de empresarios y empresarias de cada una de las tres subregiones, especialmente en los municipios objeto de estudio, que permita identificar posibles alianzas territoriales productivas. -Revisar la oferta educativa del Sena y demás entidades de educación local y regional para promover una formación empresarial para las MIPYMES. -Incentivar la identidad del empresariado de Occidente, a través del turismo y la producción frutícola, con el fin de ganar capacidad de negociación y fortalecerse en relación sinérgica con los actores empresariales de las demás subregiones. -Comprometer a las Empresas Publicas de Medellín a que con otros actores territoriales, potencien la articulación de los acueductos rurales y veredales de los 26 Municipios de HORIZONTES 2030, para formar un sistema de producción y distribución de agua que amplíe coberturas con calidad y a la vez, empodere a los actores económicos comunitarios, que se articulan a las economías de las subregiones. -Fortalecer y promover en el Oriente antioqueño, con actores público comunitarios, el desarrollo de un sistema de micro centrales hidroenergéticas, como complemento a la producción de energía limpia en la región. -Convocar al sector cooperativo, asociativo y solidario a repensarse para que se configure como actor no corporativo, sino como líder promotor en los territorios, de una cultura de la asociatividad.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Consolidar un mercado interno en el que la ventaja competitiva de la región se articule sinérgicamente al mercado global y se fortalezca con la promoción y concreción de un mercado de trabajo decente.	• Romper las históricas fracturas rural-urbanas creando un mercado interno dinámico, articulando las diferentes propuestas de los distritos agrarios existentes. • Generar políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación que eleven la calidad del ingreso y agreguen valor a la producción regional. • Propiciar la formalización del trabajo articulado a ingresos que garanticen derechos y jalonen la demanda. • Promover economías de servicios que promuevan una mayor participación de servicios de alto valor agregado y consoliden un entorno innovador en alianza con las universidades, el sector público y el privado. • Disminuir la tasa global de participación, la cuenta propia y la informalidad, con la configuración de un mercado de trabajo formal, con buenos ingresos y altas calidades. • Impulsar políticas de comercio justo y consumo responsable, como base de la cultura económica que fortalece el mercado interno y establece los referentes para la articulación al mercado. • Promover en los 26 municipios del proyecto un programa de compras oficiales a los productores asociados locales que dinamicen los circuitos económicos territoriales. • Fomentar una estrategia de crédito de fomento y de capital semilla a diferentes escalas de productores, que potencie asociatividad y calidad simultáneamente. • Diseñar una política de renta básica que permita a la población más excluida el acceso a los servicios y consumos básicos, promoviendo simultáneamente la política de trabajo decente.	-Promover la producción agrícola asociada a centros de acopio que contribuyan a configurar escalas para limitar la intermediación y fortalecer la apropiación de valor por los actores y territorios de Oriente, Valle de Aburrá y Occidente. -Articular y ordenar el turismo subregional, para integrar a éste, los mercados locales y regionales. -Garantizar que las vías terciarias de los municipios más excluidos y la infraestructura de servicios públicos, se gestionen y ejecuten de manera concertada en los planes de inversión público privados, para fortalecer los mercados locales y subregionales. -Garantizar que en el diseño y ejecución de macro proyectos como las Autopistas de la Montaña, Proyecto Ituango y el Túnel de Oriente entre otros, éstos se enriquezcan con una visión que trascienda la infraestructura vial y de servicios y se configure junto con ellas, un sistema de centralidades sinérgicas para ampliar el mercado interno en función de la equidad. -Articular a la política de seguridad alimentaria, una sinérgica relación entre producción agrícola y política social de nutrición, a fin de fortalecer circuitos productivos locales. -Identificar, visibilizar y fortalecer las economías familiares campesinas, especialmente las de mujeres cabeza de familia, articulándolas a la política de seguridad alimentaria.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Desarrollar el sistema regional de ciencia, tecnología e innovación, de tal manera que se articule a la propuesta de Región Educadora, en donde cada subregión es un nodo estructurante de doble vía.	• Desarrollar una red de observatorios de ciencia y tecnología en Antioquia, que produzcan información pertinente, oportuna y de calidad para la gestión de la innovación y su aplicación en los sistemas productivos territoriales. • Conservar la riqueza ambiental y la biodiversidad e instalar la cultura de la innovación, a través del sistema de universidades regionales y los centros de innovación interconectados de las tres subregiones. • Fortalecer los Comités Universidad-Empresa-Estado, en una configuración de educación pensada desde y para las regiones, de acuerdo a sus potencialidades y a la cultura productiva en permanente mejoramiento, articulada a las diferentes escalas territoriales (local, regional, nacional y global). • Crear un Sistema Departamental de Educación, sobre la base de la modernización de la pedagogía con didácticas y metodologías educativas. Este sistema contará con un Subsistema de Educación Superior para generar información de avances locales y subregionales, a través de la coordinación de acciones entre un Observatorio de Educación y un Observatorio Laboral. • Alcanzar el cubrimiento educativo universal en la población infantil de 0 a 6 años, con estándares de calidad. • Garantizar que en los tratados de libre comercio el tema de las patentes no se convierta en obstáculo a la apropiación y producción de conocimiento regional y global, sino en oportunidad. • Diseñar un sistema educativo de carácter global local-"glocal", donde un número importante de ciudadanos aproveche los acumulados de conocimiento global y los aplique al sistema de innovación regional.	-Promover una educación de calidad, en la que la política de ciencia y tecnología se difunda sostenidamente en toda la región y genere un crecimiento económico y empresarial del que se beneficien territorios y personas. -En Oriente, articular el sistema de innovación, ciencia y tecnología configurándose como un nodo a partir de su potencial en biodiversidad, agua y bosque. Será la base para la producción de sistemas de energía limpia, aprovechando las ventajas que estos sistemas tienen a nivel global. -Las universidades con sede en Oriente y Occidente deberán configurar currículos, desde la formación técnica, tecnológica, de pregrado y posgrado con el sello de la fortaleza territorial, relacionando el proyecto educativo con los sistemas de ciencia y tecnología intra y suprarregionales. -En Occidente, el turismo y la riqueza en producción frutícola serán campos que le darán su identidad, como nodo regional en el sistema de ciencia y tecnología. -En Valle de Aburrá, los servicios de alto valor agregado, salud, servicios públicos, sistemas de transporte e infraestructura para el urbanismo social, le permitirán ser un nodo global de ciencia y tecnología para la equidad y el desarrollo. -Generalizar el sistema de becas para educación superior, como un primer paso hacia una política pública educativa de gratuidad en los 26 Municipios del proyecto HORIZONTES 2030.

8.3.3 Propender por configuraciones territoriales que transformen sinérgicamente las relaciones rural-urbanas en los municipios del proyecto HORIZONTES 2030

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Promover configuraciones territoriales de asociatividad y empoderamiento de los territorios más excluidos, que aprovechen las herramientas jurídicas y políticas del Ordenamiento Territorial a nivel nacional y local, de tal modo que ganen capacidad en los procesos asociados de gestión del desarrollo y apropiación de la riqueza generada en sus territorios.	• Incorporar, en los procesos de ordenamiento territorial municipales y supramunicipales, en acuerdo con la Gobernación y la Comisión Tripartita, los acuerdos básicos y herramientas que les permite la LOOT, el Plan Nacional de Desarrollo y la reforma de regalías, tales como: 1. Asociatividad supramunicipal y supradepartamental para competir por recursos de regalías, en el marco de proyectos de infraestructura y mejoramiento de las condiciones de vida. 2. Mediar los conflictos entre las actividades agropecuarias y mineras, a través de las Comisiones de Ordenamiento Territorial. 3. Establecer en el plano supramunicipal las Zonas de Reserva Campesina de los territorios de Occidente, Valle de Aburrá y Oriente, que sirvan para mantener el paisaje y las dinámicas propias de la ruralidad, limitar las zonas de expansión urbana y asegurar la tenencia de la tierra por parte de las comunidades campesinas tradicionales. 4. Dinamizar el mercado interno y mejorar las condiciones de seguridad y soberanía alimentaria por medio de la articulación de los distritos agrarios de Oriente, Valle de Aburrá y Occidente. 5. Establecer esquemas asociativos territoriales que permitan equilibrar la oferta de tierra para actividades industriales, comerciales y de vivienda urbana (Interés Social), con las actividades forestales, de espacio público y agropecuarias, realizando equipamientos y soluciones supramunicipales que mejoren la eficiencia de las respuestas institucionales y disminuyan el impacto negativo de los cambios de usos entendidos en una escala municipal.	Los mecanismos de ordenamiento del territorio supramunicipal tipo Área Metropolitana del Valle de Aburrá-AMVA y la propuesta de Provincia del Oriente, dialogan sinérgicamente para promover el desarrollo regional y se configuran en mecanismos de diálogo equitativo entre subregiones. -Los gobiernos locales de Occidente, con el acompañamiento de la Gobernación de Antioquia, deberán construir mecanismos adecuados de asociatividad municipal que eleven su capacidad de gestión del desarrollo y los empodere en el diálogo con las subregiones, especialmente con la del Norte y Urabá. -Los municipios en cada subregión preparan propuestas para el proceso que se desarrollará al menos a escala de los 26 municipios con la Gobernación. -Occidente, Valle de Aburrá y Oriente, deben liderar de manera conjunta, el acercamiento del Departamento de Antioquia a los Departamentos del Chocó (Cuenca del Pacífico), la región fronteriza de Panamá, la Costa Atlántica, el Eje Cafetero y el Eje Bogotá-Urabá, como escenarios de articulación supradepartamental, nacional e internacional de Antioquia.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Desarrollar un sistema moderno de administración de la tierra que incluya un catastro actualizado, participativo y multipropósito, la formalización de la propiedad de la tierra y mayor equidad en la tenencia de la tierra.	• Desarrollar la construcción colectiva de metodologías e impulso a los sistemas productivos agroforestales, transformando la tradición extractivista de nuestra economía y de nuestra cultura. • Impulsar el desarrollo de un sistema moderno de administración de la tierra que incluya un catastro participativo y multipropósito (Convertir Catastro Departamental en el Instituto de Catastro e Información Territorial para la Equidad - ICITE), la formalización de la propiedad de la tierra y mayor equidad en la tenencia de la tierra. El ICITE liderará el desarrollo de un sistema de administración de la tierra que procure mantener actualizada la información jurídica, social, económica y productiva de cada uno de los predios del territorio. Esto es lo que se conoce como catastro multipropósito. • Introducir un enfoque participativo en la formación y actualización del catastro, donde la comunidad y las instituciones hagan parte de la elaboración y tengan la capacidad suficiente de utilizar esta información para fines como la formalización de la propiedad, la administración de la tierra, la reparación colectiva e individual, la planeación territorial, la planeación y el desarrollo de proyectos productivos, y como un elemento de seguridad de la tenencia entre otras funciones.	Crear una Unidad de Tierras en el ámbito de la Comisión Tripartita, liderada por la Gobernación de Antioquia (participarían en la gestión de la Unidad de Tierras: el DAP Antioquia, DAPARD, Secretaría de Agricultura y Secretaría de Minas), que disponga de la capacidad de impulsar diferentes aspectos relacionados con el acceso y la formalidad en la tenencia rural campesina y étnica; dicha unidad debería ocuparse de los siguientes aspectos, incluidos en la Ley de Víctimas: Apoyar la protección patrimonial de la población rural desplazada o en riesgo de desplazamiento. Contribuir al enfoque y la acción territorial en materia de restitución de tierras a la luz de la Ley de Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado. Apoyar e impulsar la formalización de la tenencia rural campesina y étnica (tanto para ocupantes como para poseedores y personas en otras situaciones de informalidad). Participar y promover las estrategias de accesibilidad y equidad en materia de tenencia rural. Promover desde la Unidad de Tierras del Departamento, la articulación de acciones y la responsabilidad municipal y supramunicipal, tanto en la financiación como en la construcción de equipos para el acompañamiento en el retorno y regularización de los derechos de la tierra. Cofinanciar por parte de los municipios los procesos de actualización catastral con el Instituto de Catastro e Información Territorial para el Desarrollo, de manera que se coordine la política fiscal regional. La inversión pública mide su impacto en la reducción de las brechas de inequidad territorial y social, y lleva a que los Ginis de capital, tierra e ingresos inicien una tendencia descendente de largo plazo. Una porción importante de los recursos de regalías han constituido un potente fondo para la equidad social y territorial.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Impulsar como prioridad el saneamiento y suministro de agua potable a todas las familias del Departamento, en una lógica de gestión local ambiental con el apoyo financiero de la red de instituciones pertinentes. Valorar y multiplicar el compromiso con las regiones productoras de agua para el consumo humano en la ciudad y la producción de energía.	• Valorar y multiplicar el compromiso con las regiones productoras de agua para el consumo humano en la ciudad. En este punto debe constituirse una Comisión Ampliada de la Comisión Tripartita, que incluya las corporaciones autónomas, las empresas de servicios públicos, las administraciones locales y las organizaciones ambientales ciudadanas. • En el sector rural, los acueductos veredales y comunitarios deberán elevar calidad y cobertura, y generar economías de escala a través de la asociatividad local y de su articulación a alianzas públicas municipales y supramunicipales. • Promover el derecho al "Mínimo vital del Agua" para las familias rurales y urbanas más pobres y vulnerables del Departamento. • Apalancar y promover desde las diversas instancias, el proyecto de reforma y aumento de las transferencias del sector eléctrico para los municipios de cuencas y embalses. • Los proyectos de micro centrales eléctricas se deben direccionar como potenciales de producción limpia y su control debe estar basado en acuerdos público-comunitarios, tanto a escala municipal como supramunicipal. • Construir una Comisión Ampliada de la Tripartita que incluya a las corporaciones autónomas, las empresas de servicios públicos, las administraciones locales y las organizaciones ambientales ciudadanas. • Diseñar y ejecutar proyectos equitativos de Servicios Ambientales en sistemas estratégicos, áreas protegidas, cuencas y ecosistemas, donde el agua, la biodiversidad y los recursos naturales sean utilizados y aprovechados por las comunidades urbanas y rurales.	Consolidar la alianza de la red de instituciones del Oriente, para que incida desde lo micro local en la expansión del saneamiento básico y el suministro de agua potable. En el mismo sentido, crear una estrategia para desarrollar en Occidente. Articular a los Municipios del Valle de Aburrá con EPM, las organizaciones ambientales y el sector cooperativo financiero en un nodo promotor de esta estrategia, que incluya a los actores pertinentes en cada una de las subregiones, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales-CAR. Valorar los costos de la compensación intrarregional entre las zonas consumidoras de recursos hídricos (Valle de Aburrá) con las aguas residuales que se arrojan a la cuenca Aburrá, Porce y Nechí. Contar con un balance de la relación entre tierra y recurso hídrico que permita estrategias de protección de fuentes de abastecimiento de agua y energía. La estrategia de construcción de microcentrales debe garantizar la propiedad campesina de la tierra a través de regulaciones que permitan promover acuerdos públicos comunitarios para su desarrollo. Revisar y regular, en clave de equidad y desarrollo, las solicitudes de concesiones de agua que están manejando las CAR y hacerlas visibles en un sistema de información del recurso tierra y agua. Priorizar en los 26 Municipios del Proyecto HORIZONTES 2030, proyectos de servicios ambientales en cuencas que abastecen acueductos urbanos y rurales, fuentes hídricas que surcan las zonas urbanas, áreas protegidas y cuencas aportantes a embalses de uso industrial, agrario o generación de energía.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Suscribir e impulsar el pacto por los bosques de Antioquia, construido interinstitucionalmente en el 2011 declarado el Año de los Bosques.	• Impulsar el Pacto por los Bosques de Antioquia, el cual propone las siguientes alternativas y prioridades: a. Bosques nativos y plantaciones forestales, una alianza indispensable. b. Fortalecer el sistema de áreas protegidas. c. Valoración, conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad. d. Solidaridad y alianza con los territorios campesinos y étnicos. e. Fortalecer y repensar el sistema de control y vigilancia forestal. f. Los bosques y las vías. g. Los bosques y la minería de aluvión. h. Otras labores mineras y obras de infraestructura. i. Institucionalidad y plan de acción para el Pacto.	Articular las diferentes propuestas de Distritos Agrarios de manera que se disminuyan las brechas de desarrollo del campo y la ciudad y se potencialicen los sistemas productivos territoriales.
Desarrollar los Distritos Agrarios como megaproyectos de articulación entre lo rural y lo urbano; la producción agrícola como eje de la seguridad alimentaria, la conservación del paisaje rural y la limitación de la expansión descontrolada del área urbana.	• Limitar la posibilidad de latifundios y la posibilidad de compra de tierra por parte de extranjeros. • Crear un mercado subregional de compra de carbono, de sostenibilidad de zonas de producción de agua y de paisaje rural con recursos de la Tripartita, las compañías productoras de energía y las empresas privadas. • Promover acciones de fortalecimiento, conservación y apoyo de la cultura campesina, como protección del patrimonio cultural de los territorios rurales.	Crear un Distrito Agrario de la fruta en el Occidente, así como el Parque de la Cultura Antioqueña y el Jardín Botánico de Occidente, como zonas para sellar los bordes de expansión del Valle de Aburrá, y conservar la diversidad ambiental de cuenca media del Cauca y sus conexiones con el norte a través del Páramo de Belmira. Fortalecer en el Distrito Agrario de Oriente, la producción limpia, proyectos de pancoger, especies menores, apicultura, frutas y horticultura, así como el impulso del turismo agroecológico. Crear el Distrito Agrario del Valle de Aburrá, y los parques agrícolas de borde, en los municipios del Valle de Aburrá.
Configurar las regiones con potencialidad de actividad agrícola, forestal y de conservación del paisaje rural y que posean flujos importantes con el Área Metropolitana como regiones agropolitanas, que permitan darle prelación a las actividades agrícolas sobre las pecuarias, sellar los bordes de expansión urbana y conservar el paisaje rural como uno de los bienes inmateriales más importantes del país para el desarrollo humano sostenible.	• Crear Zonas de Reserva Campesina en Occidente y Oriente, alrededor de los distritos agrarios existentes y potenciales. • Potenciar y posibilitar actividades agropecuarias, previa consulta con las comunidades campesinas como garantía de participación y conservación de la actividad rural.	Configurar las entidades territoriales ó administrativas supramunicipales de Oriente y Occidente como entidades de carácter Agropolitano.

8.3.4 Implementar un modelo de inclusión y equidad en el ámbito territorial del proyecto HORIZONTES 2030

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Erradicar el analfabetismo al 2015 como una condición básica de equidad e inclusión.	• Implementar un programa de formación en básica primaria, para población analfabeta mayor de 15 años, ligado a los elementos de identidad cultural del territorio. • Diseñar una estrategia de corresponsabilidad de amplios sectores y actores para la erradicación del analfabetismo.	Priorizar el programa de alfabetización en zonas rurales y en la subregión de Occidente Comprometer a los sectores y actores regionales, como promotores y veedores del cumplimiento de metas estrictas en el programa de alfabetización.
Crear un Sistema Departamental de Educación que articule las acciones de las escalas regional y local, para mejorar calidad, cobertura y pertinencia de la educación. Debe además, implementar programas sectoriales para las poblaciones más pobres y en situación de vulnerabilidad.	• Regionalizar la educación media, superior, técnica y tecnológica de manera pertinente, sobre la base de la formación docente de alto nivel y mejoramiento de sus condiciones laborales, mediante la desconcentración a las regiones de las Facultades de Educación. • Universalizar la oferta educativa en primera infancia para los 26 municipios de HORIZONTES 2030, y elevar indicadores de cobertura en preescolar, básica primaria y secundaria. • Concertar con los diferentes sectores y actores del territorio, las necesidades educativas pertinentes, para implementar el proceso de regionalización y de formación docente • Generar información de avances locales y subregionales mediante la coordinación de acciones entre un Observatorio de Educación y un Observatorio Laboral, creado por el Subsistema de Educación Superior. • Diseñar un proyecto pedagógico que recoja los nuevos retos de la globalización y los desarrollos tecnológicos. • Mejorar la infraestructura de las instituciones educativas y focalizar esfuerzos en mejoramiento de competencias en lectoescritura, razonamiento lógico matemático, ciencias básicas, competencias básicas profesionales, laborales y ciudadanas. • Diseñar e implementar un paquete educativo para la inclusión, que integre gratuidad, inserción digital, ayuda alimentaria, material educativo y transporte donde se requiera. • Asegurar la disminución de las brechas de calidad de los sistemas educativos públicos y privados, así como entre territorios.	Implementar programas de regionalización pertinentes y de formación docente de alto nivel, de acuerdo a las necesidades y potencialidades de cada localidad. Evaluar con los sectores y actores del ámbito territorial en HORIZONTES 2030, los avances logrados en el programa de regionalización pertinente y el programa de formación docente, y trazar los correctivos necesarios en cada localidad o subregión. Crear un Subsistema de Educación Superior que propenda por el desarrollo armónico de la formación técnica, tecnológica y universitaria, y fomente alianzas estratégicas para optimizar el uso de recursos físicos y económicos y la presencia formadora de docentes e investigadores. Para la subregión de Occidente se requiere la intensificación de programas técnicos y tecnológicos relacionados con el turismo, servicios logísticos y producción frutícola, mientras Oriente necesita mayor implementación de programas técnicos, tecnológicos y de pregrado, orientados a la producción industrial, hortofrutícola, turismo y medio ambiente. Fortalecer el aprendizaje de una segunda lengua en Oriente, Valle de Aburrá y Occidente. El ajuste de las políticas de mejoramiento de la educación, debe ser monitoreado a través de un sistema regional de indicadores de competitividad y equidad. Desarrollar programas de alianzas solidarias y corresponsables para las Instituciones Educativas-IE de los municipios del proyecto HORIZONTES 2030, para disminuir las brechas de calidad.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Emprender acciones de los actores del Sistema Departamental de Salud, con apoyo de la dirigencia pública y privada, para incidir en las modificaciones legales que coadyuven a que el sistema garantice el derecho a la salud de todos los antioqueños, y en el mejoramiento y la calidad del sistema.	• Garantizar la implementación de programas que aseguren la prestación del servicio de salud de manera eficiente, oportuna y de calidad. • Implementar y consolidar un sistema de información en salud, para las tres subregiones, articuladas a un sistema departamental, con programas de vigilancia, control y evaluación. • Continuar de manera integral con la ejecución del Programa MANA, y garantizar la cobertura en las poblaciones rurales de Occidente y Oriente. • Posibilitar el acceso universal al suministro de agua potable, saneamiento básico, energía y telecomunicaciones, para los 26 municipios del proyecto HORIZONTES 2030. • Ejercer liderazgo, control y vigilancia de los recursos del sistema de salud, por parte de entes municipales, departamentales y veedurías ciudadanas. • Establecer políticas redistributivas claras, de competencias territoriales y con recursos, que den sostenibilidad al sistema de atención en salud. • Evitar la informalidad en el empleo y la elusión, mediante la creación de fuentes reales de empleo digno, que garanticen la afiliación al régimen contributivo, especialmente en Ebéjico en Occidente y San Vicente Ferrer en Oriente.	Para las tres subregiones, crear al 2020, fuentes de empleo y programas de formalización del empleo, que garanticen el acceso universal a los servicios de salud con acciones articuladas entre el sistema educativo y económico como complemento y en concordancia con el Sistema General de Servicios de Salud-SGSS. -Impulsar en Oriente y Occidente estrategias como la Red de Servicios en Salud existente en el Valle de Aburrá. -Mejorar las condiciones de salud de la población rural y la identificada en cada localidad como más vulnerable. Para Occidente se requiere contar con una unidad hospitalaria que atienda varios niveles de complejidad de toda la subregión, sin tener que remitir a Medellín la mayoría de casos. -Crear al 2015 un modelo de atención integral en salud, (estrategia de prevención y promoción en salud) especialmente para la población rural de Occidente y Oriente, basado en la atención primaria en salud, fortaleciendo promoción, autocuidado, hábitos de vida saludable educación sexual y reproductiva, salud infantil, familiar y comunitaria y la prevención de la enfermedad a nivel del individuo y familia. -Adoptar la intersectorialidad administrativa de los municipios, dados los bajos recursos de algunos, especialmente en Occidente y el municipio de San Vicente en el Oriente. -Realizar mejoramiento de la infraestructura existente y adelantar la implementación de redes integradas de servicios de salud que articulen lo público y lo privado, en Occidente y Oriente.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Implementar un programa de vivienda, hábitat y habitabilidad, que esté articulado sobre la filosofía del derecho de moradores.	• Priorizar en el desarrollo de políticas públicas, los acuerdos públicos comunitarios-APC, que serán la base de los acuerdos publico privados- APP. • Incorporar en los APP los esquemas de responsabilidad social empresarial, garantizando que las plusvalías urbanas y rurales, puedan ser apropiadas por los territorios. • Incrementar la oferta habitacional con vivienda digna y a precio justo que contribuya a disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo actual, hasta lograr la meta alcanzada por Medellín. • Generar equipamientos necesarios y estrategias para la prestación del servicio de transporte, en todos los proyectos de vivienda nueva. • Generar redensificación planificada, implementar mejoramiento integral de barrios, mantener, dotar y proteger el espacio público, equipar de infraestructura comunitaria, gestionar el riesgo en zonas vulnerables y fortalecer el componente social, en las tres Subregiones de HORIZONTES 2030. • Formular, apoyar y financiar proyectos de recuperación de la memoria histórica, protección del patrimonio histórico y arquitectónico y conservación de tradiciones y culturas autóctonas. • Fortalecer el programa de la Empresa de Vivienda de Antioquia –VIVA en los municipios de Occidente y Oriente. • Formular planes estratégicos de vivienda, en concordancia con POT locales, que contengan mecanismos de control y regulación a la expansión de segundas viviendas. • Implementar planes específicos de vivienda, saneamiento básico y accesibilidad, para poblaciones con altos niveles de exclusión social en Oriente y Occidente.	-En Oriente, disminuir el déficit cuantitativo en San Vicente Ferrer y El Peñol y el déficit cualitativo en La Ceja del Tambo y Guarne -Para Occidente, intensificar programas para eliminar el déficit cualitativo en Santa Fe de Antioquia y San Jerónimo y el cualitativo en Ebéjico y Santa Fe de Antioquia. -Para el Valle de Aburrá reducir el déficit cuantitativo en Barbosa y Girardota y el déficit cualitativo en La Estrella y Barbosa -En Oriente, controlando la expansión en relocalizaciones industriales, urbanismo, fincas de recreo y viviendas dormitorio; y en Occidente evitando la expansión acelerada de fincas de recreo. -Elaborar planes de gestión del riesgo, espacio público, equipamiento comunitario y reglamentaciones de planeación en las tres subregiones, de manera participativa. -En Occidente, adelantar la protección, mantenimiento y recuperación del Centro Histórico y arquitectónico de Santa Fe de Antioquia y del Puente de Occidente; así como planes de conservación y restauración para Olaya, Sucre, San Jerónimo, Sopetrán y Ebéjico. -En Oriente, la protección, mantenimiento y recuperación de los centros históricos y arquitectónicos de sus municipios, así como elaborar e implementar planes de conservación y restauración para los sitios culturales e históricos.
Configuración de un mercado de trabajo formal, con buenos ingresos y altas calidades, articulados a un proyecto de educación para el desarrollo de la ciencia y la tecnología.	• Escalar a nivel departamental, la política de trabajo decente, que se viene discutiendo en la ciudad de Medellín, al igual que el Acuerdo sobre apoyo y fomento a la economía solidaria. • Elevar paulatinamente los ingresos de los trabajadores y trabajadoras que a la par de garantizar derechos ciudadanos, fortalezcan el mercado interno. • Establecer una estrecha relación entre la política laboral y el aseguramiento integral de las familias. • Coordinar las acciones locales con la política económica regional, de manera que se disminuya la tasa global de participación, la cuenta propia y la informalidad.	Para Occidente, la política de circuitos turísticos y producción agrícola, se debe articular a una política de trabajo decente para la subregión; al igual que en Oriente el Distrito Agrario, los servicios ambientales y la industria. -En el Valle de Aburrá la asociatividad empresarial debe motivar a los empresarios a potenciarse sobre la base de trabajo decente y a diseñar políticas de regulación para los sistemas de cooperativas de trabajo asociado y de maquila, que permitan transformar los contratos comerciales, en contratos de carácter laboral.

8.3.5 Configurar una red de instituciones, para la gestión del desarrollo en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES TERRITORIALES
Impulsar un modelo de gestión de la Red de Instituciones que descentralice la planificación, que construya escenarios de prestación de servicios del nivel subregional, que posibilite el acceso y la cercanía de los ciudadanos con la institucionalidad. (Ver Anexo N. 4, Esquema de relacionamiento de la Red de Instituciones: Autoridades e Instancias).	• Fortalecer la prestación descentralizada de servicios al ciudadano y sus organizaciones productivas a través de: presencia regional de entidades de regularización de derechos de la tierra, apoyo técnico para actividades pecuarias y turísticas, y servicios educativos pertinentes de alta calidad. • La red de instituciones presentes en el territorio, especialmente las Gubernamentales, las Universidades y Organizaciones no Gubernamentales dedicadas al mejoramiento de las capacidades institucionales, deben aportar recursos para la existencia de sedes, y contar con equipos permanentes de los partidos políticos que puedan interactuar en la construcción de agendas territoriales. • La red de instituciones, debe abogar por la existencia de identidades supramunicipales que impulsen procesos de cooperación efectiva más allá de los limitados recursos del Municipio. • Las funciones de Información del territorio del DAP Antioquia, y en general del Departamento, deben trasladarse al Instituto de Catastro e Información Territorial para la Equidad (ICITE). Se convertirá en el órgano consultivo que tendrá la información catastral, la información general del Departamento en una base cartográfica actualizada, colaborativa y pública (Ver anexo 2, Funciones específicas). • Crear las Comisiones de Ordenamiento Territorial de los municipios de las subregiones y la Comisión Departamental, como eje de la aplicación de planes y políticas nacionales, departamentales y supramunicipales para la modificación del modelo de desarrollo y la disminución de brechas de inequidad.	Es necesario introducir en el Consejo Regional de Competitividad actores estratégicos consultivos que incluyan los componentes ambientales, sociales e institucionales. -El Concejo Regional de Competitividad ampliado debe coordinar la gestión con la Tripartita. Sin embargo, el Consejo debe dedicarse a los asuntos relativos a la construcción de Sistemas Productivos Territoriales y la Tripartita a generar condiciones de equilibrio social en el territorio, como factor necesario para la competitividad. -Establecer mecanismos de entrega de recursos departamentales y de Asociaciones Público-Privadas, más allá de las tradicionales calificaciones fiscales. La cofinanciación de programas y proyectos debe hacerse sobre la base de: probidad en el uso de recursos, compromisos y logros de fortalecimiento institucional duradero, participación efectiva de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y existencia de mecanismos complementarios de control a los recursos y resultados. -Estructurar instancias ampliadas para las autoridades de planificación, en las que se garantice la inclusión de las comunidades organizadas, las universidades, el sistema de innovación y los partidos políticos, como garantía de la participación efectiva y de la legitimidad de los procesos de planificación y gestión del territorio.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES TERRITORIALES
Reconfiguración de las autoridades e instancias de planificación, sobre la cooperación basada en objetivos de disminución de brechas y en el cumplimiento de las metas de los Objetivos del Milenio.	• Construcción de una agenda política conjunta de Medellín, el Departamento de Antioquia y el Área Metropolitana, que incluya un fondo de equidad territorial, que compita por recursos nacionales de regalías. Este fondo debe ser creciente, a partir del 2% del presupuesto de inversión de Medellín y Antioquia Los aportes deben hacerse en parte de las utilidades de EPM, ISA, ISAGEN e IDEA, y contar con la participación del sector empresarial privado y del comunitario. • Aplicar los recursos del fondo, para la cofinanciación de un modelo de gestión asociado para reequilibrar los territorios, focalizando con una lógica de universalización de las prestaciones circunscritas a aquellos con brechas más profundas, de manera que en el mediano plazo confluyan los indicadores. (Ver Anexo 1, Planes Rurales Integrales - PRI).	Entregar más recursos de cofinanciación o financiación efectiva de programas en el nivel local si estos cumplen con: componentes de fortalecimiento de la capacidad organizativa de los ciudadanos, cooperación con entidades privadas (APP) y participación de 2 ó más municipios con condiciones de elegibilidad.
Generar a partir de la Comisión Tripartita y el Consejo de Competitividad, una estrategia de formalización masiva de actividades económicas.	• Estructurar la iniciativa regional de incentivos a la formalización, manteniendo el equilibrio con la necesidad de regular las actividades privadas por parte del Estado. Estos incentivos podrían ser: 1. Disminuir los requisitos para la instalación de negocios, mediante el establecimiento de la ventanilla única regional, que permita formalizar actividades económicas en un solo lugar. 2. Establecer centros de coordinación e intercambio de información entre autoridades nacionales, regionales y locales, para hacer operativas las ventanillas únicas. 3. Fortalecer las dependencias de las instituciones públicas que tienen funciones de control y regulación en el territorio, de manera que el control se haga en el funcionamiento y no en el momento de la formalización. 4. Establecer un banco público de las oportunidades regional, que le permita a los proyectos asociativos obtener bajas tasas de interés; este banco debe ser de primer piso, con presencia en todo el territorio, que permita eliminar al paga diario y competir con las altas tasas al micro y nanocrédito del sistema financiero privado.	Estos créditos deben dar prioridad a las poblaciones más vulnerables que tengan capacidad de asociarse, entre ellos productores agrícolas, mujeres y jóvenes, y profesionales, técnicos o tecnólogos recién egresados. -Estructurar planes específicos de crédito de acuerdo al tamaño empresarial, entre microfinanzas, nanocréditos y microcréditos. -Promover campañas de extinción de paga diarios que articulen un proyecto de equidad social, y desarticulen economías usureras, perversas y criminales.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES TERRITORIALES
Impulsar desde las instancias departamentales la discusión nacional para transformar el modelo de elección de los organismos de control fiscal y de las personerías.	• Limitar la posibilidad de influencia de los alcaldes, de manera que las autoridades judiciales departamentales (Tribunal Superior) con una instancia consultiva de la sociedad civil, las veedurías ciudadanas y el sector privado dé el visto bueno a la terna entregada por los magistrados. • Crear una Mesa Departamental y mesas subregionales de articulación de control a la gestión pública, en las que semestralmente Concejales, Contralores, Personeros, Procuradores Delegados, Veedurías y Fiscales se reúnan para construir un mapa de riesgos y una agenda de control de la gestión, desde un nivel supramunicipal.	-Crear mesas subregionales de articulación de control a la gestión pública en las tres subregiones, teniendo como base las experiencias de Planeación y Presupuesto Participativo, la conformación de agendas y veedurías ciudadanas y la rendición publica de cuentas, que a instancias de las Asambleas Constituyentes y/o Comunitarias se realizan en Oriente y el Valle de Aburrá, y que se han iniciado en Occidente.

8.3.6 Promover la articulación de los municipios del proyecto HORIZONTES 2030 entre sí, con el Departamento, la Nación y el mundo

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Construir acuerdos de articulación con los Departamentos vecinos, que permitan concretar las físicas e históricas relaciones de Antioquia con el Caribe, Eje Cafetero, Chocó, Cuenca del Magdalena y el Altiplano Cundiboyacence; y permitan además, nuevas relaciones con Panamá, Centro América continental e insular y Asia-Pacífico.	• Establecer una instancia de coordinación permanente entre los instrumentos de planificación territorial, la Asamblea Departamental, la representación parlamentaria del Departamento y los Departamentos fronterizos de Antioquia con los que se construyen proyectos regionales e Internacionales. • Crear una mesa de trabajo permanente para coordinar, a diferentes escalas territoriales, instancias para la formulación de proyectos, tales como: 1. Mesas de trabajo de comisiones de competitividad departamentales, de las regiones con las que interactúa Antioquia. 2. Mesas de trabajo de las Comisiones de Ordenamiento Territorial de los Departamentos con los que interactúe Antioquia, que incluya a las subregiones. 3. Participación activa del Departamento de Antioquia en las Comisiones Fronterizas con los países del Caribe con los cuales tiene fronteras el Departamento. • Construir acuerdos de competitividad-equidad, que permitan la configuración de un mercado global local-"glocal", para aprovechar las sinergias existentes entre el departamento de Antioquia y sus Subregiones con los departamentos y países vecinos.	Consultar en Oriente procesos como PLANEO, PER, Distrito Agrario, Proyecto Provincia, Asamblea Provincial Constituyente y Consejo Subregional de Competitividad entre otros. -En Occidente impulsar una Mesa Territorial, que construya una Agenda Subregional con capacidad para interactuar en otros ámbitos territoriales. -En el Valle de Aburrá extender la Tripartita a un diálogo con actores e instancias de las subregiones de Oriente y Occidente. -Hacer acuerdos institucionales que fomenten los circuitos turísticos culturales territoriales en las Subregiones y en conexión con las dinámicas globales. -Articular los servicios ambientales y la producción limpia en circuitos económicos conectados al mercado global y para los programas de seguridad alimentaria.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Coordinar las respuestas institucionales departamentales y supramunicipales frente al gobierno nacional a través de la Comisión Tripartita, el Consejo de Competitividad y los Comités de Ordenamiento Territorial del Departamento.	• La Comisión Tripartita deberá incluir en sus sesiones a los diversos actores de las Subregiones de Oriente y Occidente, haciendo especial énfasis en las organizaciones de la sociedad civil. • El Consejo de Competitividad de Antioquia, se debe reconfigurar con la presencia de diversos actores no solo del Valle de Aburrá, sino de Oriente y Occidente. • Convertir a la Comisión Tripartita y el Consejo de Competitividad de Antioquia, en instancias permanentes de consulta para los parlamentarios de Antioquia y los Departamentos que configuren región con Antioquia.	Las Comisiones de Ordenamiento Territorial del Departamento y de los Municipios se apoyarán para su trabajo en los Consejos Territoriales de Planeación. -Oriente, Valle de Aburrá y Occidente realizarán sesiones subregionales con sus Consejos Territoriales de Planeación y sus Comisiones de Ordenamiento, para la producción, seguimiento y actualización a los Planes de Desarrollo y a los POT, a fin de encontrar articulaciones supramunicipales y regionales.
Avanzar en convenios y cooperación nacional e Internacional para que Antioquia sea el Departamento líder a nivel Latinoamericano en ciencia, tecnología e innovación, aprovechando las potencialidades de sus territorios.	• Fortalecer la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación de Antioquia con una visión "glocal", identificando y desarrollando a través de las APP y APC, las potencialidades productivas de cada zona y subregión del Departamento. • Promover el intercambio y las misiones internacionales en el ámbito de la ciencia y la tecnología en acuerdo con Colciencias, de tal manera que las redes de instituciones supramunicipales de Oriente, Valle de Aburrá y Occidente puedan competir por recursos de las regalías.	-Crear comisiones de ciencia, tecnología e innovación en Oriente y Occidente, articuladas a las Comisiones de Ciencia y Tecnología departamental y nacional y a los Consejos de Competitividad.

8.3.7 Fomentar un proyecto de Cultura y sociedad, para el desarrollo en el ámbito territorial del proyecto HORIZONTES 2030

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Estructurar un sistema educativo regional basado en ciclos propedéuticos, que logre la articulación en los niveles de educación, para obtener titulaciones intermedias desde la formación para el trabajo y el desarrollo humano, hasta la formación posgradual, basadas en el respeto, la confianza, solidaridad y la asociatividad.	• Duplicar la matricula en formación técnica y tecnológica con presencia en todo el territorio, con pertinencia y posibilidades de inserción laboral local. • Desarrollar un programa universal en el territorio, que permita a los estudiantes de los grados 10 y 11, escoger entre educación técnica y educación académica, independientemente de la ubicación de la institución. Estas competencias y créditos, serán homologables para la educación técnica, tecnológica y profesional. • Crear esquemas de oferta conjunta de programas fuera del Área Metropolitana con APP (Alianzas Público Privadas) y APC (Alianzas Público Comunitarias), de tal manera que los organismos del Estado configuren espacios de aprendizaje descentralizados en los que Entidades Públicas (Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA, Universidad de Antioquia-U de A, Universidad Nacional-UNAL, Tecnológico de Antioquia-TA, Instituto Tecnológico Metropolitano-ITM, Universidad de Envigado-UENV, Universidad de San Buenaventura-USAB, Tecnológico Pascual Bravo-TPB, Politécnico Jaime Isaza Cadavid-PJIC, Colegio Mayor de Antioquia-CMA, Universidad EAFIT, Universidad Pontificia Bolivariana-UPB, Universidad de Medellín, Universidad Autónoma Latinoamericana-UNAULA, entre otras) puedan asociarse con las instituciones privadas para ofrecer programas construidos con las comunidades.	Construir los factores de pertinencia con los diferentes actores y sectores de las regiones donde se instalarán los programas, así como una agenda de investigación para la ciencia y la tecnología que esté asociada a los aspectos productivos locales y regionales. -Construir los escenarios de educación asociados a los equipamientos y centralidades locales y supramunicipales relacionadas con la producción. -Integrar los Centros de Desarrollo Rural y los Programas Rurales Integrales-PRI, a los equipamientos educativos, de tal manera que se construyan ciudadelas para la educación, la producción, la innovación y la investigación especialmente en Oriente y Occidente.
Implementar en el sistema educativo un proceso permanente de formación ciudadana, donde se promueva la cultura de la legalidad, el respeto, la solidaridad, la corresponsabilidad y la asociatividad.	• Elaborar Planes Educativos Institucionales-PEI y currículos, basados en procesos de formación ciudadana, de manera concertada con otras dimensiones del desarrollo que generen "sujetos políticos" constructores de territorio, comprometidos con la dinamización y la participación de la democracia. • Establecer una iniciativa de reflexión por la necesidad de movilizar a la sociedad en contra de la violencia y los actores armados ilegales.	Medellín y los municipios del Área Metropolitana y la región central de Antioquia, deben liderar la discusión mundial en la búsqueda de opciones a la "Guerra contra las drogas", y sobre el estudio de alternativas para las economías ilegales. -La concepción de seguridad en las agendas regionales, subregionales y locales debe estar asociada a eliminar la cultura del atajo, la trampa y la viveza mal entendida, y romper el ciclo de violencia sobre la base de la cooperación y la eliminación del individualismo.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Generar una iniciativa regional de "Comercio Justo y Consumo Responsable", para la adquisición de bienes y servicios que sean socialmente sostenibles y ambientalmente sustentables.	• Implementar alianzas y programas de los diferentes sectores y actores sociales para generar una cultura de adquisición de bienes a redes de comercio formal, impulsar el consumo local, visibilizar a las compañías que pagan los beneficios a los trabajadores y eliminar los intermediarios en la cadena de abastecimiento de productos básicos producidos con procesos ambientalmente sustentables en el entorno regional. • Generar un sistema de información para el consumidor, y los sellos de origen, sellos verdes y producción justa de los bienes y servicios que se ofrecen en los territorios.	Aprovechar el potencial de Occidente en: producción frutícola, circuitos turísticos regionales, a través del Distrito Agrario del Occidente. En relación a la región de Oriente aprovechar los potenciales hortícolas, turismo agrológico, productos agrícolas de alto valor agregado con producción más limpia y producción apícola. -Fortalecer la capacidad productiva, de sostenibilidad ambiental y de conservación del paisaje rural de los productores agropecuarios del Área Metropolitana, como una estrategia de conservación, aumento de la autonomía, seguridad alimentaria y limitación del crecimiento del área urbana. Este fortalecimiento deberá hacerse a través de la creación de Distritos Agrarios en el Área Metropolitana y Parques Agrológicos habitados por comunidades campesinas.
Construir el capital social requerido para la implementación de los lineamientos 2030.	• Diseñar un sistema permanente de mesas interinstitucionales que permita construir la red de instituciones, para garantizar la construcción de un actor colectivo para la implementación de los lineamientos 2030. Estas mesas deberán desarrollar como mínimo las mesas social, económica e institucional.	
Fomentar el fortalecimiento y articulación del sector cultural	• Construir planes de desarrollo cultural • Construcción de un sistema de información cultural • Fortalecer y ampliar la red patrimonial existente • Fortalecer las actividades del recién creado Instituto de Cultura y Patrimonio de Antioquia • Crear políticas públicas que den soporte a los lineamientos que en los planes de cada municipio se proponen. • Democratizar los medios de comunicación pública.	- Conformación democrática y pluralista de los consejos municipales de cultura - Hacer reconocimiento, valoración, apropiación, conservación, protección y promoción del patrimonio cultural y la generación de un turismo sostenible, fortaleciendo la red patrimonial existente y ampliando hacia conceptos como la nueva ruralidad. Donde se revalorice "lo rural" como bien patrimonial, con múltiples posibilidades en el mundo moderno - Crear espacios para el encuentro de la multiculturalidad

8.3.8 Propiciar el desarrollo sostenible, la previsión del riesgo y la adaptación al cambio climático en los territorios del proyecto HORIZONTES 2030

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Garantizar el acceso de agua potable para todos los Municipios del Departamento.	• Modificar el esquema institucional de prestación del servicio, asegurando la existencia de cooperativas de acueducto y alcantarillado, apadrinadas por cooperativas regionales reconocidas y con el apoyo técnico y financiero de las compañías y empresas regionales de servicios públicos.	Crear cooperativas supramunicipales con apadrinamiento de cooperativas regionales en Oriente, con cofinanciación del Departamento y apoyo de EPM, ISA e ISAGEN, como parte de la responsabilidad social de estas empresas. -Poner en ejecución en las tres Subregiones de HORIZONTES 2030 el programa gratuito de "Mínimo Vital de Consumo de Agua" para las familias rurales y urbanas pobres y vulnerables de los 26 Municipios.
Implementar planes de gerencia y evaluación del riesgo y la resiliencia climática, es decir, evaluar y realizar acciones preventivas para configurar ecosistemas capaces de soportar los extremos climáticos. Asegurar la diversidad y la integralidad de ecosistemas y de las comunidades y sus organizaciones para el desarrollo comunitario.	• Configurar las cooperativas supramunicipales de prestación de servicios como el eje de la participación y la conservación de ecosistemas estratégicos para la producción del agua.	En el Occidente, los planes estarán asociados a construir infraestructuras para evitar la falta de agua en épocas de temperaturas altas. -En el Oriente, la conservación de cabeceras de cuencas, construcción de parques lineales y el mantenimiento, conservación y protección del retiro de fuentes y nacimientos de agua. -En Medellín, parques agrícolas habitados y la constitución y conservación de parques ecológicos, con familias guardabosques para evitar la construcción en zonas de borde. -En las tres subregiones, conformación de reservas forestales como barreras naturales que impidan la conurbación y se haga plantación de bosques para equilibrar espacio construido y libre.
Establecer la estrategia regional de seguridad alimentaria, que permita, en todo momento garantizar a los habitantes del territorio, a pesar de las crisis mundiales, contar con alimentos básicos a precios razonables. Esta estrategia se basará en las potencialidades del territorio, la variedad de climas y los conocimientos ancestrales de producción sostenible. Establecer las tierras cultivables como activo estratégico nacional no renovable.	• Implementar los Planes Rurales Integrales en Occidente y Oriente, haciendo que las plazas de mercado (Centros Desarrollo Rural) se convierta en el amoblamiento rural que aglutine los esfuerzos de educación formal, financiación, apoyo técnico, cooperación, conservación, producción y sostenibilidad de los proyectos de producción agrícola. • Construir la Red de Centros de Desarrollo Rural del Departamento, por zonas, de manera que se logre eliminar los intermediarios, los monopolios de comercialización y la variabilidad de los precios en la producción agrícola para la seguridad alimentaria.	Los Centros de la fruta en el Occidente y de la hortaliza en el Oriente, serán los planes piloto de la implementación de los Planes Rurales Integrales-PRI, en el marco de los distritos agrarios. -Construir Centros de Desarrollo Rural-CDR en el Aburrá Norte, Aburrá Sur-occidental y Aburrá-Sur-oriental, en el marco de Parques Agrícolas Habitados, en los que se combine la conservación del paisaje y habitante rural y la producción de hortalizas y granos para el consumo de los habitantes del Valle de Aburrá.

LINEAMIENTOS	ACCIONES	PARTICULARIDADES SUBREGIONALES
Diseñar y gestionar una agenda territorial para la defensa de la biodiversidad y la sostenibilidad, que fortalezca la identidad y el sentido de pertenencia de las comunidades por el territorio.	• Diseñar propuestas de aprovechamiento minero que consulten y empoderen a las comunidades y que generen procesos sostenibles y amigables con el medio ambiente en los territorios. • Superar el grave problema de los derechos mineros sobre parques naturales y áreas protegidas. Construir una identidad del reto cultural de la reciprocidad y solidaridad entre los seres y de éstos con el territorio. • Generar mayor conciencia en la población para no continuar el deterioro del medio ambiente en donde se han agravado problemas como recalentamiento de la Tierra, agotamiento de la capa de ozono y la contaminación del agua, mientras que la destrucción de los recursos naturales aumenta aceleradamente, teniendo en cuenta que si no se protege el medio ambiente, no se podrá alcanzar el desarrollo. • Fundamentar la planificación ambiental sostenible en la incorporación de objetivos ambientales comunitarios, para que en las estrategias de ordenación urbana se concrete y priorice el interés público del uso del suelo. • Establecer procedimientos legales en Municipios y entidades territoriales, para regular y controlar la expansión urbana, incorporando aspectos ambientales a la planificación, mediante metodología de aplicación establecida y obligatoria, especificando objetivos ambientales al proceso de planeación.	Crear mecanismos de desarrollo limpio, con captura de CO_2 y venta de oxígeno a nivel internacional. -Construir mecanismos de desarrollo limpio para ser gestionados en las diversas escalas territoriales, en un marco de cuentas ambientales que consideran el paisaje como un patrimonio colectivo. -Insertar en los diversos planes territoriales el "Pacto por los bosques de Antioquia". -Incorporar en los currículos de educación básica, primaria y media el tema ambiental, la biodiversidad y la sostenibilidad del territorio. -Liderar Agendas Ambientales Subregionales participativas, desconcentrando y haciendo más cercanas las Corporaciones Autónomas al ciudadano, para planear, ejecutar y dar soluciones sostenibles y amigables con el medio ambiente, como previsión a los efectos de fenómenos como "la niña", "el niño" y el calentamiento global.

Parte 3.

[*Estrategias* para posicionar los Lineamientos]

"Para los propósitos y perspectivas del proyecto HORIZONTES 2030, en su contexto investigativo y para su materialización en el nivel territorial y social en los tres ámbitos de interés, el Oriente antioqueño, el área metropolitana de Medellín y el Occidente antioqueño, resulta pertinente observar las estrategias de articulación con la Agenda Pública, para evidenciar impactos sociales e institucionales que reflejen nuevas opciones de activación de la economía y de la política con sentido regional y municipal considerando los resultados y orientaciones del proyecto HORIZONTES 2030 en sus componentes social, económico e institucional."

Ramiro Alberto Vélez Rivera, Docente ESAP. [7]

7 Comentario realizado al documento del Componente Institucional en el Encuentro de Socialización de los Lineamientos Estratégicos HORIZONTES 2030. Paraninfo de la U de A, 1 de Diciembre 2011.

9. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PARA EL DESARROLLO

9.1 Introducción

Desde su formulación, HORIZONTES 2030 ha reconocido la importancia de la participación ciudadana en la planeación y la construcción de unos lineamientos estratégicos para la articulación de las subregiones de Oriente, Valle de Aburrá y Occidente de Antioquia, hacia la construcción de un territorio con mayores niveles de equidad e inclusión social.

Formular las líneas de direccionamiento estratégico a largo plazo en las dimensiones social, económica e institucional para la región central de Antioquia, ha implicado el encuentro de diálogos y saberes de diferentes sectores, tanto en el ámbito privado como en el público.

Hoy, cuando se han propuesto los lineamientos estratégicos, este diálogo no termina. Una conversación abierta y constante será factor fundamental para darlos a conocer, socializarlos, definir acciones concretas y convertirlos en un proyecto que involucre el compromiso y la acción de la ciudadanía en los 26 municipios que hacen parte de HORIZONTES 2030.

En este sentido, la comunicación en estrecha relación con el ejercicio político, deberá ser el motor de la construcción de un proyecto colectivo, que se asuma como propio por los ciudadanos y ciudadanas del Oriente, Valle de Aburrá y Occidente de Antioquia. Es decir, lo que busca la comunicación es la apropiación y validación de los lineamientos y principios de HORIZONTES 2030, por parte de la ciudadanía, como parte de un objetivo común en la ruta hacia la consolidación de un territorio más justo, equitativo y sostenible.

> La relación entre comunicación y política se entiende como un asunto evidente cuando se acoge la democracia participativa como el sistema ideal para una sociedad. Cuando entendemos que el ser humano no es político por sí mismo, sino que adquiere su condición de ciudadanía cuando se pone en relación con el otro, se hace indiscutible la necesidad de dejar a un lado la visión instrumental de la comunicación para convertirla en un factor determinante para la formación de ciudadanos comprometidos con la democracia, responsables de la misma, haciéndose cargo de los problemas que existen y respetando mutuamente los roles del Estado y la sociedad civil. (Corporación Región, 2009:9)

Esta propuesta, dirigida al Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín, concibe la comunicación como un bien público que se pone

al servicio de la construcción de sociedad. Se busca incidir tanto en la ciudadanía como en las instituciones que tienen a cargo la puesta en marcha de esta propuesta, puesto que, sin el compromiso de la gestión pública, la participación de la ciudadanía no logrará concretarse.

> La comunicación política tiene efectos sobre la sociedad y sobre el funcionamiento de las entidades del Estado. Por ello, la comunicación política se puede definir como aquella que posibilita que ciertos actores sociales expresen, en público, sus opiniones sobre lo político. (Botero, 2006:9)

La comunicación es entendida aquí como una continua circulación de sentidos que la ciudadanía podrá empezar a reconocer e incluir en su agenda. Desde este punto de vista, la comunicación se traduce en Movilización Social, tal como lo concibe el concepto de Comunicación Pública:

> "Movilizar, en un sentido más profundo, significa reconocer los procesos vivos y con proyección de futuro en el quehacer social y llenarlos de sentido en el imaginario colectivo, insertándolos en la agenda pública, renunciando a todo control proselitista sobre sus desarrollos, pero, sobre todo, convocando a todos aquellos actores sociales en condiciones de asumirlos y conferirles legitimidad para que obre en sus campos de actuación particular y reediten esa convocatoria traduciéndola en 'sentir de todos'. Movilizar, en pocas palabras, significa instalarse en un proyecto de construcción de sociedad en el plano político pero, sobre todo, en el espacio mucho más sólido y transcendente de las transformaciones culturales". (Jaramillo, 2002:85)

Tal como se mencionó antes, la comunicación será el vehículo para lograr un diálogo diverso en torno a las vías concretas de articulación de la región central de Antioquia, en las dimensiones social, económica e institucional. De acuerdo con Brunner, será imprescindible que "la comunicación represente apropiadamente el pluralismo de la sociedad y que los flujos de información corran en todos los sentidos y direcciones, y no sólo de arriba hacia abajo; desde el gobierno hacia la ciudadanía". (Brunner, 1994:5)

En concordancia con estos planteamientos, la comunicación en HORIZONTES 2030 será la herramienta para poner a circular nuevas formas de entender y vivir el territorio. Cada mensaje y cada acción comunicativa tendrán como propósito instalar en la agenda pública el ideal de unos municipios diversos y a la vez articulados, avanzando juntos hacia la consolidación de un modelo de desarrollo incluyente. En resumen, la comunicación tendrá el reto de incidir en la ciudadanía e invitarla a hacer parte de un cambio posible.

El ciudadano tiene que serlo y construir su sociedad desde su ciudadanía, desde los fenómenos con los que se encuentra en ella. Uno de ellos es que vivimos en una sociedad mediática, es decir, en una sociedad de la información, en una sociedad de los medios de comunicación, y es en esa sociedad donde tenemos que ser también ciudadanos. (Cortina, 2008:2)

9.2 Cómo se articula al proceso

En HORIZONTES 2030, la marcha general del proyecto es objeto de tratamiento comunicativo y en esa medida se plantea como lineamiento estructurante la implementación de una estrategia de comunicación para el desarrollo, que permita la participación de los diferentes sectores y actores del sector público, privado y comunitario en la construcción de un proceso de articulación territorial en los 26 municipios del Proyecto.

Así, la estrategia de comunicación pública y movilización social se constituye en eje transversal que acompaña los componentes Social, Económico e Institucional, y propende por la inserción de los lineamientos estratégicos en las agendas ciudadanas y en las políticas públicas, a través de acciones que favorecen la participación y el diálogo directo entre gobernantes y ciudadanía.

Tanto las líneas de acción como las acciones comunicativas que se detallarán más adelante, han sido diseñadas y deben ser desarrolladas en estrecha relación con los valores de Confianza, Respeto, Corresponsabilidad y Solidaridad, con el fin de aportar elementos que influyan en la cultura, y se logre una real comprensión entre la ciudadanía de lo que significa hacer parte de la construcción colectiva de un territorio articulado bajo principios como cultura democrática, desarrollo sostenible, inclusión social y equidad.

Esta estrategia se basa en los lineamientos estratégicos y apoya su implementación; además, busca fomentar la formación de competencias ciudadanas prospectivas a través del reconocimiento de los valores y mecanismos de la democracia, la historia, logros y altibajos en materia de conciencia, organización, participación e incidencia de las comunidades en el desarrollo de la región.

El objetivo general es el de fomentar actividades de comunicación pública y movilización social, para fortalecer las competencias ciudadanas y la edición y apropiación colectiva de sentidos asociados a una cultura de paz basada en el fortalecimiento del diálogo, el respeto de los derechos humanos y la dignificación de la vida.

Como objetivo específico, se busca generar competencias ciudadanas prospectivas y fortalecer la identidad de la comunidad general con su territorio y el compromiso en los actores y agentes involucrados en la dinámica de un renovado sistema integral de gestión estratégica y prospectiva para el Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia.

9.3 Líneas de acción

Información: Buscar formas para equilibrar los niveles de información con documentos de referencia de fácil acceso y comprensión, para que ciudadanos y líderes locales puedan tener una visión de conjunto de las problemáticas locales y regionales. Así se consigue conformar una masa crítica impulsora de una identidad territorial y participante activa en los debates, acuerdos y toma de decisiones sobre la construcción del futuro deseado.

Comunicación: Mantener permanente contacto y constantes flujos de información con la comunidad para mantenerla al tanto de la dinámica y las perspectivas de las distintas acciones que se van emprendiendo; así mismo, sostener permanentes canales de retroalimentación para conocer reacciones y opiniones de actores y sectores, y fomentar, a la vez, actividades de deliberación con los diferentes actores interesados o indirectamente ligados a la región y al proyecto.

Movilización: Impulsar acciones que apoyen los procesos de organización y participación para lograr la incidencia ciudadana en la concertación social y el direccionamiento político, así como difundir valores democráticos y ejemplificaciones de las bondades de la democracia en la organización de los asuntos colectivos y la organización de la institucionalidad pública y privada.

Se deberán identificar y relacionar las responsabilidades y roles de los actores en esta estrategia, de tal manera que se realicen acciones para la orientación del conjunto actividades de comunicación pública, organización de la movilización social para la deliberación y concertación y el montaje del sistema básico de información, retroalimentación y comunicación de la Misión, buscando la asesoría y cooperación en este campo y consultando permanentemente los actores estratégicos.

9.3.1 Acciones transversales a todo el proceso:

Se deberá crear y poner en marcha una estructura organizativa, o en su defecto lograr que alguna de las instancias ya constituidas como la Comisión Tripartita o el PLANEA, lidere una Misión para el Desarrollo de los Lineamientos de HORIZONTES 2030, convirtiéndose en la instancia responsable de preparar la articulación e integración en lo social, económico e institucional para el Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia.

Esta es una estrategia de deliberación pública y concertación, conducente a que todos los actores sociales de la región (económicos, políticos, institucionales, gremiales, ciudadanos) lo adopten y trabajen por convertirlo en política pública. Para lograrlo se deberán seguir las siguientes acciones:

- Sensibilización, dinamización y convocatoria a los actores y las redes existentes en la región.

- Creación de un Centro de información y análisis que opere como espacio de acopio de la documentación y archivo.
- Realización de mesas de trabajo con expertos, entrevistas y consultas.
- Apoyo a la realización de estudios retrospectivos y prospectivos para seleccionar temas que se puedan trabajar desde la estrategia de comunicación pública y pedagogía social.
- Difusión, socialización, deliberación y retroalimentación de los contenidos, resultados y conclusiones propositivas de los trabajos.
- Elaboración, edición, publicación y distribución de piezas comunicativas y material impreso sobre los trabajos adelantados.
- Articulación de espacios de concertación y decisión para el redimensionamiento y conformación de comisiones temáticas para el desarrollo territorial.
- Realización de un proceso de incidencia política que permita pasar de la formulación de las estrategias a la ejecución de sus recomendaciones y proyectos.
- Organización, realización y sistematización de acciones de cabildeo, ante el Congreso, la Asamblea y los Concejos, para la formalización y regulación del modelo de gestión pública.

Así mismo, se adelantará la organización, realización y sistematización de reuniones y eventos como:

- Ciclo de talleres de concertación territorial y sectorial para la deliberación y acuerdos para la inclusión de las líneas estratégicas en las agendas.
- Encuentros regionales en los que se formalicen las inclusiones de los lineamientos estratégicos sociales, económicos e institucionales por la equidad, la competitividad, la productividad, la solidaridad, buscando la articulación y la integración de los territorios de HORIZONTES 2030.
- Encuentros subregionales de deliberación, concertación e implementación de los lineamientos acordados.
- Talleres sectoriales de concertación para deliberar y concertar la propuesta de modelo político-administrativo de organización territorial y gestión pública del desarrollo.
- Encuentro regional para la concertación y promulgación de la adopción pública del nuevo modelo político-administrativo de organización territorial y gestión pública del desarrollo en el Oriente, Aburrá y Occidente de Antioquia.

9.3.2 Acciones específicas de comunicación:

Esta propuesta parte de la base de reconocer experiencias anteriores que han tenido también a la Comunicación Pública como enfoque determinante de sus estrategias y acciones. Entre éstas, la Revisión al Plan de Ordenamiento Territorial

realizada por la Alcaldía de Medellín en el 2005; los proyectos de opinión pública Voces Ciudadanas, liderados por la Universidad Pontificia Bolivariana en Medellín, y Antioquia se Toma la Palabra, proyecto de comunicación pública adelantado por la Gobernación de Antioquia entre el 2006 y el 2007.

Todas estas experiencias, desarrolladas en Antioquia, tienen en común la combinación de estrategias masivas con acciones focalizadas en públicos específicos, la promoción de la participación ciudadana y la generación de diálogos directos entre gobernantes y ciudadanos.

Con base en estas experiencias, y reconociendo la necesidad de la creación de un sistema de comunicación pública y movilización social que favorezca los procesos de planeación estratégica, prospectiva y participativa del desarrollo, se proponen las siguientes acciones iniciales para la permanencia de HORIZONTES 2030 como un proceso participativo y activo:

- Página web del proyecto: Se debe crear una página atractiva, ágil, de fácil navegación y que ofrezca algunas posibilidades de interacción a quienes la visitan. Esta página debe contener la información básica del proyecto, lineamientos, documentos producidos en la primera fase, galería de fotos, información de los municipios que hacen parte de HORIZONTES 2030 y una sección de contacto. La página, además, se alimentará con los materiales como los que se propondrán a continuación:
- Redes sociales: El proyecto debe aparecer en Facebook a fin de permitir una mayor participación e interacción, especialmente del público más joven que, hasta el momento, ha participado poco en el proceso. Ésta es también una vía para recoger opiniones de ciudadanos que, aunque no participen en eventos públicos, tienen interés en aportar a este tipo de proyectos. Tanto este punto como el anterior, requieren al menos de una persona que se encargue de actualizar permanentemente los contenidos y mantenga una relación constante con quienes se comuniquen con el proyecto.
- Separatas en prensa: Se propone la publicación de cuatro separatas (una semanal durante un mes) para hacer difusión en medios masivos de comunicación con circulación departamental, en periódicos comunitarios de Medellín y en periódicos locales de los 26 municipios del proyecto. Los temas de las cuatro separatas serían: 1) Presentación general de HORIZONTES 2030, 2) Lineamientos sociales, 3) Lineamientos económicos y 4) Lineamientos institucionales.
- Propaganda radial: Se propone presentar a manera de “cuñas”, principalmente en emisoras comunitarias y municipales, para poder llegar a públicos específicos de los 26 municipios participantes del proyecto. Inicialmente se producirán con el propósito de hacer difusión general del proyecto y luego, de acuerdo con las diferentes fases de avance de éste.
- Free press: Se buscará presentar el proyecto, de manera gratuita, en espacios existentes en la radio, la prensa escrita y la televisión. Esto permitirá en-

tregar a la ciudadanía una información más detallada sobre el proyecto, responder inquietudes y acceder a diversos públicos. Esta acción se mantendrá como una manera de promocionar diferentes actividades del proyecto como: eventos académicos, jornadas municipales, debates, entre otros.

- Video explicativo: Un video es un buen recurso para presentar una síntesis del proyecto y llegar a diferentes públicos. Éste puede ser presentado en eventos, y difundirse en la página web y en canales de televisión, entre otras posibilidades; debe contener una definición del contexto en el cual se desarrolla el proyecto, la población a la cual se dirige y una presentación general de éste.
- Puesto con información: De esta manera se podría hacer presencia en eventos, tanto en Medellín como en los diferentes municipios, y hacer visible a HORIZONTES 2030 entre públicos diversos.
- Elaboración y publicación de cartilla: Se propone la publicación de una cartilla que contengan los lineamientos de los componentes social, económico e institucional. Deberá ser escrita en un lenguaje claro y preciso, que permita la comprensión de los lineamientos a públicos no expertos. La cartilla podrá ser entregada por intermedio organizaciones comunitarias y servir como insumo para la participación en los eventos que se propongan posteriormente. Se buscará que en cada municipio haya unos dinamizadores que promuevan la discusión y el debate sobre los temas planteados en la publicación, y contribuyan a la preparación para los debates municipales que serán expuestos más adelante.
- Juego didáctico: Dirigido principalmente a instituciones educativas, tendrá como propósito llegar a los niños, niñas y jóvenes con una herramienta que les motive una reflexión acerca de la importancia de lograr una articulación entre los municipios y la necesidad de conseguir en el Departamento un desarrollo con equidad.
- Obra de teatro: Puede ser una pieza corta en la que se traten temas relacionados con el desarrollo territorial, de manera que promueva también una reflexión frente a la responsabilidad de cada persona, desde su rol específico, en la generación de estrategias para lograr un territorio incluyente y sostenible.
- Eventos académicos: La comprensión de este proyecto pasa también por el debate académico y la profundización en conceptos que hacen parte de los lineamientos de HORIZONTES 2030. El conocimiento de experiencias internacionales, por ejemplo, puede ser una herramienta útil para avanzar en la definición de una ruta concreta hacia un desarrollo con equidad; los eventos académicos pueden contribuir al logro de tales propósitos.
- Eventos públicos: Se propone la realización de una jornada de acercamiento a las comunidades, en cada uno de los 26 municipios del proyecto. En estas jornadas se conjugarán varios de los elementos expuestos anteriormente, en torno a la realización de actividades culturales. Por ejemplo, se podrán presentar la obra de teatro y el video, se ubicará el puesto informativo y en él se podrán distribuir las cartillas y juegos didácticos. Las jornadas podrán ser, además, oportunidades para que los medios de comunicación hagan cubrimiento de los eventos y a la par hagan difusión del proyecto. Estas jornadas culturales serán una manera de hacer presencia en los 26 municipios y llegar a todo tipo de públicos.
- Programa de televisión HORIZONTES 2030: Para llegar a la articulación, se debe partir del reconocimiento de las identidades y la diversidad del territorio de referencia. La televisión, en este caso, se propone como un valioso medio para mostrar este territorio que no es un espacio físico vacío, sino que toma vida en la medida en que sus moradores desarrollan allí diversas maneras de habitarlo. En concordancia, se propone la producción de una serie de 26 programas de televisión (uno por municipio), en los cuales se pueda reconocer la diversidad del territorio del que se está hablando; dicho programa sería emitido tanto en el canal regional, como en los canales de televisión local de los 26 municipios.
- Programas de radio en emisoras municipales: Se propone la producción de 78 programas de radio (tres por municipio), en los cuales se pueda mostrar la diversidad del territorio a través de la presentación de expresiones culturales, actividades económicas, proyectos de infraestructura y personajes representativos. La emisión se haría en emisoras locales, lo cual permitiría reducir costos y garantizar que los contenidos lleguen directamente tanto a las cabeceras municipales como a las zonas rurales de la región central de Antioquia.

9.4 Recomendaciones

La puesta en marcha de la estrategia de comunicación, requiere del compromiso de la institucionalidad para aceptar el diálogo con las comunidades y recibir sus opiniones como posibilidades válidas hacia la concreción de los lineamientos estratégicos.

En la medida en que cada una de las acciones comunicativas aquí formuladas, está pensada en relación con las demás y siguiendo una lógica temporal de información, comprensión y apropiación, para asegurar el impacto de esta propuesta será importante operarla como un todo, tal como se ha planteado y no ejecutar cada parte como una pieza aislada.

La ejecución de esta propuesta requiere de la conformación de un equipo de comunicadores, diseñadores y operadores logísticos, que garanticen la pertinencia y calidad de los contenidos, la buena factura de los productos y el buen desarrollo de todos los eventos.

BIBLIOGRAFÍA

Archivos digitales

Anuario Estadístico de Antioquia desde 1995 al 2004 [archivo de computador] autor Corporativo: Departamento Administrativo de Planeación, 1995-2004

Cibergrafias

http://www.antioquia.gov.co/antioquiav1/organismos/planeacion/estadisticas/estadisticas.html. Extraído el 5 octubre 2011

http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&view=article&id=99&Itemid=74. Extraido12 octubre 2011

http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=1947. Extraído el 24 octubre 2011

http://www.cenac.org.co/index.shtml?apc=I1----&x=20153280.Extraído el 27 octubre 2011

http://fegs.msinfo.info/fegs/archivos/pdf/HYV.PDF. Extraído el 12 noviembre 2011

http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.html. Extraído el 23 de noviembre 2011

http://www.ohchr.org/spanish/law/cescr.html. Extraído el 23 de noviembre 2011

http://www.educacioncompromisodetodos.org/boletín/archivo/index.html. Extraído el 23 de noviembre de 2011.

Libros

ACR. (2009): Diagnostico Socioeconómico, Departamento de Antioquia. Extraído el 24 de octubre 2011 desde: http://www.reintegracion.gov.co/Es/proceso_ddr/Documents/pdf_investigaciones/ESP_Antioquia_2009

Alburquerque, F. (2006). Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva. Extraído el 1 de agosto de 2011 desde: http://www.iberpymeonline.org/Documentos/clustersterritoriodesarrollo.pdf

Agudelo, L.F. (2006) Los hechos regionales, base para las estructuras de gobierno en la Ciudad Región de Medellín. Trelew: UNPSJB. 168 p.

Alcaldía de Medellín (1997). Plan estratégico de Medellín y el Área Metropolitana 2015: el futuro de la ciudad metropolitana. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Medellín (2011). Plan de Desarrollo Cultural de Medellín. Extraído el 18 de octubre de 2011 desde http://www.medellincultura.gov.co/plancultural/Documents/Documento_sin- tesis_PDCM20112020.pdf.

Alfaro, R.M. (2002). Ciudadan@s de a de veras. Asociación de comunicadores sociales. Calandria. Perú.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2006a). Plan Estratégico del Aburrá Sur. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2006b). Plan Estratégico del Aburrá Norte. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Betancur, M.S. (2010). Reconfiguración territorial y servicios públicos en Antioquia. En Revista Controversia No 195. Pág 243-287.

Boletín Temático: Inventario de Antioquia. Extraído el 27 octubre 2011 desdehttp://media2.antioquia.vcb.com.co/antioquiav1/organismos/planeacion/descargas/boletin_tematico/inventario_antioquia.pdf

Boisier, S. (2005). Competitividad Territorial: Conceptos Básicos y Aplicación de Medición a las Regiones Chilenas. En Boisier, S. Imágenes en el Espejo: Aportes a la Discusión sobre Crecimiento y Desarrollo Territorial. Santiago de Chile. págs. 238-254.

Boisier, S. (2005). Imágenes en el espejo: aportes a la discusión Sobre crecimiento y desarrollo territorial. Extraído el 28 de octubre 2011 desde: http://www.investigacionaccion.com.ar/catedragalan/archivos/a84f574277513a9585487100ebb1e75e_im%C1genes_especulares.pdf

Boisier, S. (2009). Constructivismo y complejidad para la sociedad y la economía del mañana. Diapositivas para una presentación en Calabria Santander, España. 39 d.

Boisier, S. (2010). Las políticas territoriales como marco para el desarrollo local: epistemología y axiología del conocimiento y de la gestión territorial. Diapositivas para curso en p.p. 150 d.

Botero, L. H. (2006) Comunicación pública, comunicación política y democracia: un cruce de caminos. En: Palabra Clave, Volumen 9, Número 2.

Bravo, M. V. y Echeverría, M. C. (2009) Balance sobre el Plan Estratégico para Medellín y el Valle de Aburrá, Informe final de consultoría para el DAP Medellín, pág. 106

Brunner, J. J. (1994) Comunicación y política en la sociedad democrática. Seminario "Políticos y Comunicadores: Interacción y Compromisos".

Calame, P. (2008). El territorio pieza clave de la gobernanza del siglo XXI. Instituto de Investigación y debate de la gobernanza: 9 tesis para repensar la democracia. Extraído el 24 de Enero de 2011, desde: http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-324.html

Caravaca, I., González, G. & Silva, R. (2003). Redes e Innovación Socio-Institucional en Sistemas Productivos Locales. Boletín de la A.G.E. N°36, págs. 103-115. Madrid

Cardona, G.A. (2008) Enfoque de desarrollo Plan Estratégico para un pacto Social en el Oriente Antioqueño-PLANEO, Proyecto financiado por la Unión Europea en el Marco del Laboratorio de Paz, Marinilla. 36 p.

Casas, A.; Castillo, A.M.; Piñeros, L.J. (2011). Educación que Dicen los Indicadores. Bogotá: Esosec Ltda.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2008) Informes periódicos institucionales, Panorama social de América Latina 2008, Capítulo III "EL bono demográfico: una oportunidad para avanzar en materia de cobertura y progresión en educación secundaria" Santiago de Chile, págs 143 – 168

Cox, K. (2002) Political Geography. Territor, State and Society. Blackwell Publishing. Oxford, UK. 382 p. (Chapter 1: Fundamental concepts of political geography: An Introduction, pp 1-16).

Comisión Tripartita (2003). Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia- LOTA: Propuesta pública para discusión. Extraído el 29 de agosto de 2011 desde http://www.planea-antioquia.org/planea/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=49

Comisión Tripartita (2009a). Plan Regional de Competitividad para Medellín, Valle de Aburrá y Antioquía. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

Comisión Tripartita (2009b). Indicadores de Calidad de Vida Departamento de Antioquia. Extraído el 1 de agosto de 2011 desde http://antioquia.media.vcb.com.co/antioquia.gov.co/antioquia-v1/organismos/planeacion/descargas/2010/indicadoresdevida2009.pdf

Comisión Subregional de Competitividad del Oriente Antioqueño (2010). Iniciativas subregionales de competitividad para el Oriente Antioqueño 2012-2020. Documento de Trabajo. Rionegro: Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño

Corporación Región (2009). Orientaciones para la construcción de una política de comunicación en la Corporación Región. Documento interno, Octubre 2009.

Cortina, A. (2008) Ética de los medios y construcción de ciudadanía. En: Comunicación, Ciudadanía y Valores: re-inventando conceptos y estrategias, Organización Católica Latinoamericana y Caribeña de Comunicación (OCLACC), Universidad Tecnológica Particular de Loja (UTPL)

Departamento Administrativo de Planeación –DAP– Gobernación de Antioquia (2005). Anuario Estadístico de Antioquia 2005. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.

Departamento Administrativo de Planeación –DAP– Gobernación de Antioquia (2009). Carta de Generalidades de Antioquia 2009. Extraído el 1 de agosto de 2011 desde http://antioquia.media.vcb.com.co/antioquia.gov.co/antioquiaorganismos/planeacion/descargas/2011/sistemasdeindicadores/cartadegeneralidades2009.pdf

Departamento Administrativo de Planeación –DAP– Gobernación de Antioquia (2010). Anuario Estadístico de Antioquia 2010. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.

Echeverría, M. C. & Bravo, M. V. (2009). Balance sobre el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación Municipio de Medellín.

Desarrollo Alternativo en Colombia y participación social: Propuesta hacia un cambio de estrategia. PLANEA. Extraído el 02 de septiembre de 2011 desde http://www.antioquia.gov.co.

Echeverry, R. & Ribero, M. (2002). Nueva Ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. Bogotá: IICA-CIDER. 207 p.

Encuesta de Calidad de Vida 2010. Resultados Antioquia. Extraído el 24 de octubre desde http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/

Calidad_vida/ECV_2010

Escuela de Ingeniería de Antioquia –EIA– (2010). Revisión EOT Santa fe de Antioquia con un enfoque estratégico: vocación económica Santa fe de Antioquia. Medellín: Gobernación de Antioquia.

Gaviria, Z. (Compilación) (2003). La dimensión de Ordenamiento Territorial en el Plan Estratégico de Antioquia: Modelo de Ocupación Territorial. Extraído el 29 de agosto de 2011 desde http://www.planeaantioquia.org/planea/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=49

Gobernación de Antioquia, Prodepaz, Corporación Empresarial del Oriente Antioqueño, Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño y otros (2009). Plan Estratégico para un pacto social por el desarrollo del Oriente Antioqueño. Marinilla: Unión Europea Hacia un nuevo Modelo de Desarrollo para Antioquia. Bases para la discusión. PLANEA. Extraído el 10 de septiembre desde http://www.antioquia.gov.co

Hufty, M. (2006) Marco conceptual y analítico de Gobernanza. Extracto de: Gobernanza en Salud. Un aporte conceptual y analítico para la investigación. Cuadernos de Saúde Pública / Reports in PublicHealth. 22 agosto de 2006: 109-118

Ibáñez, J. (1985), Del algoritmo al sujeto. Perspectivas de la investigación social, Madrid, Siglo XXI Editores.

Informe Especial Empresa de viviendas de Antioquia – VIVA. Extraído el 12 noviembre 2011 desdehttp://www.cga.gov.co/Informes%20Especiales/IF2_%20VIVA_%20Empresa%20de%20vivienda%20de%20Antioquia.pdf.

Instituto de cultura y Patrimonio de Antioquia. Sistema Departamental de Cultura. Extraído el 30 de octubre de 2011 desde http://cultura.seduca.gov.co/index.php?option=com_content&view=cat-egory&layout=blog&id=45&Itemid=48.

Le Galés, P. (2002) European Cities Social Conflicts and Governance.Lóndres: Oxford University Press.

Medellín, P. (1998) El retorno a la política. TM Editores, Bogotá. 1998. 276 p.

Méndez, R. (1997) Geografía Económica Mundial. Ed. Ariel. Barcelona. Pág. 346.

Ministerio de Cultura (2006). Consejos departamentales distritales y municipales de Cultura. Extraído el 30 de octubre de 2011 desde http://www.mincultura.gov.co/?idcategoria=7148.

Montañez, G & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto Nacional. En: Cuadernos de Geografía. Vol. VII No 1-2, U. Nacional, Bogotá. pp. 120-134.

Piñeiro, M. (2001). La institucionalidad en el sector agropecuario en América Latina. Washington: 1999. En: ECHEVERRY, R. & RIBERO, M., 2002.Nueva Ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. Bogotá: IICA-CIDER. 207 p.

Plan de Desarrollo de Antioquia 2004-2007 "Antioquia Nueva, un hogar para la vida". Extraído el 02 de septiembre desde http://www.antioquia.gov.co

Plan de Desarrollo 2008-2011, "Antioquia para Todos, Manos a la Obra" Extraído el 10 de septiembre desde http://www.antioquia.gov.co

Plan estratégico de Oriente – PLANEO (2008). "Estrategia de Comunicaciones para la Movilización Social". Marinilla.

Plan Único Integral Departamental. Extraído el 28 de octubre desde http://www.comitedesplazadosantioquia.gov.co/PIUsAntioquia/PiuDepartamental/Piu%20Departamental.html.

Plan Integral Único Municipales. Extraído el 28 octubre 2011 desde http://www.comitedesplazadosantioquia.gov.co/PIUsAntioquia/PiusAntioquia.html

Prats, J. (2003) El concepto y análisis de la gobernabilidad. Revista Instituciones y Desarrollo Nº 14-15, págs. 239-269. Barcelona: Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Programas de gobierno de los alcaldes y gobernadores de Antioquia 2008-2011. Extraído el 13 de octubre de 2011 desde http://www.escuelagobierno.org

Quinto Congreso de Ciudad Medellín (2010). Mesa Desarrollo Económico para Todos. Extraído el 1 de agosto de 2011 desde: http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeación%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Genéricas/Documentos/5toCongresoCiudad/Ponencia%20Desarrollo%20económico%20para%20todos.pdf

Restrepo, C.I. (2000). Pobreza urbana en Medellín: mediciones y percepciones. Corporación Región. Medellín. 291 páginas.

Restrepo, N. (2011). Empresariado Antioqueño y sociedad, 1940-2004. Medellín: Editorial universidad de Antioquia.

Rosales, O. R. (2010). Geografía Económica: debates y contribuciones desde México. En Construyendo la Geografía Humana (Hiernoux Daniel Director). Anthropos. Págs. 118-129

Sen, A. (2000), Desarrollo como Libertad; Madrid: Editorial Planeta

Toro, B. (2010) El ciudadano y su papel en la construcción de lo público. Documento para la construcción de democracia, de la Corporación VIVA LA CIUDADNIA. 33p. Bogotá

Universidad Nacional, Gobernación de Antioquia (2006). Plan director para la ordenación territorial del área de influencia de la conexión vial Valle de Aburrá-Río Cauca en la Región del Occidente antioqueño -Como Efecto de la Habilitación del Túnel de Occidente-. Departamento Administrativo de Planeación. Extraído el 1 de Agosto de 2011 desde http://planeacion.gobant.gov.co/corporativo/publicaciones.html.

Velásquez, E. (2006) La Governance de la seguridad ciudadana, hacia una propuesta operacional. En: en el Seminario Internacional "Consolidación de los Gobiernos locales en seguridad ciudadana: formación y prácticas", Florencia: Seminario Internacional Región Toscana y la Red 14 de URBAL sobre Seguridad Ciudadana en la Ciudad.

Revistas

Alfaro, R.M. (2001) Politizar la ciudad desde las comunicaciones ciudadanas. En: Revista Diálogos de la Comunicación No. 65.

Jaramillo, J.C. (2002). La comunicación pública y la responsabilidad del periodista. En: Revista Foro No. 44.

ANEXOS

ANEXO 1. Documento de Línea de Tiempo.

ANEXO 2. Enfoque Metodológico HORIZONTES 2030.

ANEXO 3. Documentos presentados en Talleres.

ANEXO 4. Relatorías de Talleres y Mesas Temáticas.

ANEXO 5. Comentarios a los lineamientos estratégicos.

ANEXO 6. Experiencias Internacionales.

ANEXO 7. Informe Inventario Cartografía.

ANEXO 8. Mapas HORIZONTES 2030.

ANEXO 9. Fichaje de procesos.

ANEXO 10. Línea del Tiempo.

ANEXO 11. Presentación de Proyectos, estudios e investigaciones para el Equipo de HORIZONTES 2030.

ANEXO 12. Mapa de Actores.

ANEXO 13. Propuesta de Hoja de Ruta de Acuerdos de Articulación.

ANEXO 14. Funciones del Instituto de Catastro e Información Territorial para la Equidad (ICITE).

ANEXO 15. Planes Rurales Integrales (PRI).

ANEXO 16. Autoridades e Instancias del Sistema de Planificación Territorial.

Este libro se elaboró en papel reciclable y tintas amigables con el ambiente. Se terminó de imprimir en junio de 2012 gracias al apoyo del Iner, U. de A. y la Alcaldía de Medellín.

View publication stats