Consultoría:

Criterios para la valoración, selección y adopción de esquemas asociativos territoriales en el Oriente Antioqueño

Centro de Estudios Interdisciplinarios del desarrollo

Presentado a:

Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño

Autores:

Melissa Vélez Arias

Miguel Ángel Riscanevo Amaya

Asesor académico:

Andrés Hernández Quiñonez

2025

Universidad de los Andes

Recibe: Cristian Ramírez Sepúlveda
Profesional 1 de Competitividad

Universidad de los Andes Colombia | Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider

Tabla de contenido

1. Introducción……4

1.1. Desequilibrios territoriales y desarticulada planeación subregional 4

2. Metodología 7

2.1. Hechos regionales para en análisis subregional del Ordenamiento territorial en el Oriente antioqueño 7

3. Dimensiones del desarrollo y hechos subregionales del Oriente antioqueño 10

3.1. Dimensión Biofísica: Recursos naturales y medio ambiente 10

3.1.1. Hecho 1 10

3.1.2. Hecho 2. 13

3.2. Dimensión funcional: Territorio funcional e infraestructura. 17

3.2.1 Hecho 1 17

3.2.2 Hecho 2. 22

3.2.3. Hecho 3 25

3.2.4. Hecho 4.. 27

3.3. Dimensión 3. socioeconómica: Economía y desarrollo de líneas productivas 32

3.3.1. Hecho 1 32

3.3.2. Hecho 2 34

3.3.3. Hecho 3 39

3.4. Dimensión 4. Sociocultural: condiciones socio culturales del territorio. 41

3.4.1. Hecho 1. 41

3.4.2. Hecho 2. 43

3.4.3 Hecho 3. 45

3.5. Dimensión 5. Institucional: Capacidades municipales, Gobernanza y gestión territorial 47

3.5.1. Hecho 1 48

3.5.2 Hecho 2.. 52

3.5.3. Hecho 3……55

4.Potencialidades territoriales del Oriente Antioqueño y su rol en la consolidación de Esquemas de Asociatividad territorial……60

4.1. Potencialidades territoriales de la dimensión biofísica……..61

4.2. Potencialidades territoriales de la dimensión funcional……61

4.3. Potencialidades territoriales de la dimensión socioeconómica……62

4.4. Potencialidades territoriales de la dimensión sociocultural……63

4.5. Potencialidades territoriales de la dimensión Institucional……64

5. Instrumento de ponderación para la valoración, selección y adopción de esquemas asociativos territoriales en el Oriente Antioqueño……65

5.1. Presentación……..65

5.1.1. Objetivo……65

5.1.2. Alcance y delimitación……65

5.1.3. Importancia de los esquemas territoriales asociativos para el Oriente antioqueño 65

5.1.4. Experiencias de asociatividad vigentes en el Oriente Antioqueño……67

5.2. Metodología……70

5.2.1. Criterios de valoración y selección……70

5.2.2. Estructura del Índice compuesto……70

5.2.2.1. Dimensiones y valoración de variables del Índice compuesto……70

5.2.2.2. Procedimiento metodológico para la ponderación del índice……78

5.2.3 Valoración y Puntuación de los EAT……78

5.2.4 Resultados Esperados……78

6. Conclusiones y recomendaciones finales……80

Bibliografía ……81

1. Introducción

Este documento se enmarca en una consultoría académica desarrollada por el Centro Interdisciplinario de Estudios del Desarrollo (CIDER), de la Universidad de los Andes, en colaboración con la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (CCOA). El propósito principal es establecer un marco metodológico que permita identificar, valorar y adoptar esquemas asociativos territoriales adecuados para fomentar la integración regional en los municipios del Oriente Antioqueño. La consultoría busca responder a las dinámicas de desarrollo y desafíos territoriales de la región, proporcionando herramientas que contribuyan a una planificación articulada y sostenible.

La propuesta surge como una respuesta técnica y académica a las necesidades de integración territorial identificadas en el Oriente Antioqueño, una subregión caracterizada por una rica diversidad territorial, económica y social. En este sentido, el documento técnico abarca aspectos clave como las interdependencias municipales, las potencialidades locales y los conflictos territoriales, siempre considerando los criterios jurídicos, administrativos, financieros y políticos que deben orientar las decisiones de integración regional. Este enfoque, fundamentado en evidencia y experiencias previas, asegura la relevancia y viabilidad de las recomendaciones propuestas.

Con un enfoque interdisciplinario y participativo, esta consultoría académica pretende generar insumos para la reflexión y toma de decisiones estratégicas en la subregión. A través de la metodología de Hechos territoriales, promovida por el CIDER, y la construcción de un instrumento para la valoración, selección y adopción de figuras asociativas, este documento busca sentar las bases para fortalecer las capacidades territoriales y promover una gobernanza eficiente y equitativa en el Oriente Antioqueño.

1.1 Desequilibrios territoriales y desarticulada planeación subregional

El acelerado crecimiento de Medellín y su área de influencia metropolitana, ha evidenciado la disparidad en las dinámicas de desarrollo y los desequilibrios territoriales que tiene con respecto las demás subregiones que conforman el departamento de Antioquia. En el caso del Oriente Antioqueño, la subregión cuenta con una población de 717.384 habitantes, que representa el 10.42% del total departamental y con un crecimiento promedio de 1.7% durante los últimos 3 años (CCOA, 2023), mientras que El Valle de Aburrá concentra la mayor parte de la población de Antioquia, con 4.119.008 habitantes (AMVA, 2024). Esta diferencia en la distribución de la población ha creado una fuerte presión sobre los recursos y servicios en el AMVA, que a su vez está afectando el uso de recursos ecosistémicos disponibles en el Oriente antioqueño, el cual, a pesar de experimentar un crecimiento poblacional importante, persiste en la carencia de infraestructura adecuada y de lineamientos de planificación y gestión territorial que acompañen su continua expansión.

El Oriente antioqueño ha vivido transformaciones sociales, urbanísticas e infraestructurales desde 1960, que lo han convertido en un área clave de expansión para el AMVA. La construcción del eje

vial Medellín-Bogotá, la Zona Franca y el Aeropuerto José María Córdova, son algunos de los desarrollos que han facilitado la movilidad de personas y bienes entre ambos territorios." *El traslado de industrias desde Medellín hacia el Oriente antioqueño ha potenciado un aumento significativo en la población, que pasó de 278.000 habitantes en 1950 a 706.400 en 2021"* (Gutiérrez & Arango, 2023, p. 141). Dichos cambios han dado lugar a nuevas dinámicas territoriales, con un uso intensivo de los recursos agrícolas en el Valle de San Nicolás, que amortigua el crecimiento demográfico del AMVA (Gutiérrez & Arango, 2023).

Este crecimiento, sin embargo, ha sido desequilibrado y fragmentado, la falta de una planificación territorial integrada generó "*la dispersión de los asentamientos en el Oriente, sumada a su heterogeneidad geográfica, con municipios ubicados en valles, bosques y páramos, lo que ha dificultado una cohesión regional eficiente*" (Gutiérrez & Arango, 2023, p. 150). Esta fragmentación del territorio ha impedido que las personas accedan de manera equitativa a servicios y oportunidades, generando desigualdad en el acceso a servicios básicos como educación, salud y empleo y, afectando el bienestar de los pobladores (Gómez, 2023).

El reconocimiento de estas dificultades está exigiendo un cambio en el modelo de planificación subregional, ya que la mayoría de los planes y estrategias que contemplan iniciativas en el territorio del Oriente, se han contemplado tan solo en el ámbito del Altiplano o Valle de San Nicolás, con poca referencia al resto del territorio subregional (Metrópoli, 2024. P. 17) y han estado enfocadas en adaptar el crecimiento a la visión del territorio desde la perspectiva de Medellín y el AMVA. En respuesta a este tipo desequilibrado de planificación, las nuevas iniciativas de gestión y ordenamiento deben comprender e incluir las actuales proyecciones en términos del desarrollo territorial que enfrenta el Oriente antioqueño. La teoría de los sistemas de ciudades proporciona un marco teórico adecuado para entender esta necesidad, ya que plantea que las ciudades y las regiones deben funcionar como un sistema interconectado, en el cual los flujos de personas, bienes y servicios se gestionen de manera coordinada (RAP-E 2016). En esa media, la planeación subregional no debería basarse únicamente en las dinámicas internas de territorios aislados, sino que debería reconocer las interdependencias urbano-rurales de los distintos niveles territoriales.

Tabla 1: Problemas de planeación y gestión territorial en el OA

Planeación subregional desarticulada	Falta de coordinación y alineación entre los diferentes planes y proyectos de desarrollo dentro de una subregión. Este fenómeno ocurre cuando los municipios o entidades territoriales dentro de una misma subregión desarrollan sus planes de manera independiente, sin considerar las interdependencias territoriales. Esta desarticulación puede generar desigualdades en el desarrollo, ineficiencia en el uso de recursos y problemas medio ambientales asociados a la sobre explotación de recursos ecosistémicos.

Desequilibrios territoriales	Diferencias significativas en el desarrollo económico, social y ambiental entre distintas áreas geográficas dentro de una región o país que afectan la cohesión y el desarrollo sostenible de las regiones. Estos desequilibrios pueden manifestarse en varios aspectos, tales como la distribución desigual de la población, la infraestructura, los servicios públicos y las oportunidades económicas

Fuente: Elaboración propia con base en Miguel et al 2011 y Cabeza, et al 2014

En el caso del Oriente antioqueño, la consolidación de una forma de organización intermunicipal es fundamental para enfrentar los retos del crecimiento demográfico y económico, ya que se prevé que el crecimiento poblacional proyectado para la subregión Oriente entre 2005 y 2034 tendrá una tasa promedio quinquenal de 7.3% (Agenda Antioquia, 2040). Esto, subraya la urgencia de implementar políticas que acompañen este dinamismo, de lo contrario, se corre el riesgo de perpetuar las desigualdades territoriales y agravar los problemas de fragmentación y desconexión.

La planeación subregional del Oriente deberá incluir orientaciones generales en temas como el transporte, el medio ambiente, la provisión de servicios, la seguridad y el manejo de recursos comunes (Gutiérrez & Arango, 2023, p. 148). En esa medida, será posible garantizar una distribución más equitativa de los recursos y fomentar un desarrollo más equilibrado, favoreciendo la cohesión territorial y la reducción de las disparidades entre el AMVA y los municipios del Oriente.

Escenarios como la Mesa de Planificación Territorial del Oriente Antioqueño, están realizando esfuerzos por repensar la planificación de la subregión con iniciativas que dinamicen los procesos territoriales a través de una visión de las 4 zonas y 23 municipios (Metrópoli 2024). Gracias a este ejercicio de planificación conjunta, se están proporcionando referencias para la elaboración de los Planes de Desarrollo y los POT de cada localidad, lo que ha permitido a su vez, identificar y orientar acciones de gestión sostenible del territorio, con las que será posible activar oportunidades de desarrollo y cooperación tanto del sector privado como del sector público (Metrópoli, 2024).

El ejercicio de análisis presentado a continuación pretende ser un insumo para este y otros escenarios de planificación y gestión del territorio, ya que prioriza y desarrolla a través de un análisis crítico cinco dimensiones del desarrollo territorial del Oriente. Además de evidenciar las relaciones de interdependencia de los 23 municipios y las 4 zonas que conforman la subregión, esta priorización identifica por cada una de ellas elementos de conflictos/riesgo y oportunidades/potencialidades que serán fundamentales en la ejecución de ejercicios e iniciativas prospectivos de planificación subregional.

2.Metodología

2.1. Hechos territoriales para en análisis subregional del Ordenamiento territorial en el Oriente Antioqueño

La gestión y planificación subregional requiere la adopción de mecanismos y metodologías que incluyan una visión multidimensional y multiescalar de los territorios. Por esta razón, el presente análisis se realiza a partir de la metodología de Hechos Regionales (CIDER, 2017) construida bajo un enfoque multidisciplinar, con el cual es posible entender las dinámicas de relacionamiento territorial en el Oriente. De acuerdo con Hernández et all, (2020): "*los Hechos regionales se conciben como aquellas variables estratégicas de la realidad de la región, que son portadoras de futuro y que, en consecuencia, dependiendo de su abordaje, afectan sustancialmente los escenarios de desarrollo*".

La identificación de Hechos Regionales no responde a un ejercicio diagnóstico o de planeación estratégica, ya que su identificación requiere previamente de información técnica especializada que aporte insumos para el análisis integrado que sugiere. Los Hechos Regionales son fenómenos que expresan o hacen referencia a relaciones de interdependencias supramunicipales (CIDER 2017), por lo tanto, la lectura crítica de las transformaciones que se han dado en las dimensiones del Oriente Antioqueño implica el estudio de la forma como el contexto nacional, departamental y subregional las afecta. Con el propósito de considerar los factores multidimensionales que inciden en el desarrollo territorial del Oriente, se hará referencia al ejercicio de análisis como *Hechos Subregionales,* con el objetivo de atender a la escala de análisis que nos compete.

La identificación y delimitación de los hechos subregionales que permitirá construir una visión compartida de los 23 municipios del Oriente se realiza en 3 pasos, definidos a partir de la metodología propuesta por el CIDER (2017):

Gráfico 1: Pasos para la identificación de Hechos Subregionales

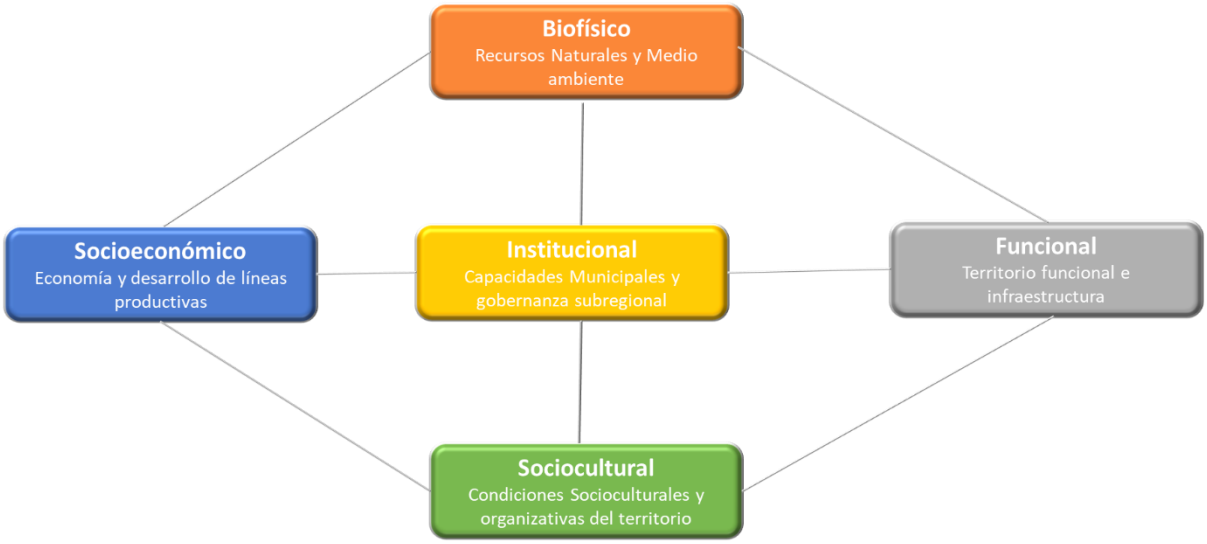
Fuente: Elaboración propia basada en CIDER, 2017

Considerando que este ejercicio de análisis parte del estudio de fenómenos que expresan interdependencias municipales (Hernández, 2020), el ejercicio se realizará con base en las proyecciones en términos del desarrollo territorial que enfrenta el Oriente antioqueño y cada uno de los 23 municipios que lo conforman. La identificación de estos hechos permitirá construir una mirada crítica con la que se busca encauzar la planeación, el desarrollo territorial y la acción colectiva en función de una visión subregional.

Los hechos territoriales, entendidos como las manifestaciones espaciales de las diversas dinámicas sociales, económicas y ambientales, generan un conjunto de tensiones y potencialidades que requieren ser abordadas a través de procesos de gestión territorial. Estas tensiones y potencialidades pueden expresarse en dimensiones territoriales de carácter biofísico, funcional, socioeconómico institucional y su adecuada gestión es fundamental para garantizar un desarrollo equilibrado y sostenible (Hernández, et al. 2020).

Entendiendo que el Oriente antioqueño está conformado por distintas dimensiones que generan transformaciones y relaciones con las que se producen fenómenos subregionales, se proponen a continuación 5 dimensiones y subsistemas del territorio que permitirán la identificación y caracterización de los hechos subregionales.

Gráfico 2: Cinco dimensiones del ordenamiento y desarrollo subregional en el Oriente Antioqueño



Fuente: Elaboración propia con base en CIDER 2017

1) La *dimensión Biofísica,* incluye los determinantes ambientales que abordan el uso sostenible de los recursos naturales de los 23 municipios, así como las directrices y lineamientos para la gestión del desarrollo físico del territorio, la gestión del suelo y el uso de los recursos ecosistémicos.
2) La *dimensión socioeconómica,* permite considerar las dinámicas de interdependencia municipal que inciden en el desarrollo económico local, a partir de elementos sociales y

económicos como el empleo, la competitividad y productividad, el acceso a mercados, la innovación y la dotación de infraestructura productiva y social.

3) El *subsistema funcional,* incluye la identificación y análisis de las infraestructuras relacionadas con la prestación de servicios públicos, movilidad y transporte, los equipamientos y el espacio público, necesarios para las actividades socioeconómicas de la subregión.
4) El *subsistema sociocultural*, que, aunque no está contemplado en la metodología de Hechos Regionales propuesta por el CIDER, resulta fundamental para explicar de qué manera, el conflicto interno, las identidades territoriales y las iniciativas organizativas del Oriente, han configurado las dinámicas de ordenamiento.
5) Por último, el *subsistema institucional*, se constituye en una dimensión transversal a todas demás, que incluye la comprensión del conjunto de instituciones reglas de juego, organizaciones y actores que orientan y administran la toma decisiones y determinan el rumbo de la gestión subregional del Oriente.

Cada una de estas dimensiones expresa relaciones de interdependencia en la que existen conflictos y oportunidades/potencialidades del territorio, que *"se derivan de las diferentes dinámicas y lógicas que configuran espacialmente el territorio y que, por tanto, merecen ser gestionadas" (*Hernández, et al, 2020. P. 13).

Conflictos

El enfoque de conflictos en la metodología de hechos territoriales se erige como una herramienta fundamental para comprender las dinámicas socio espaciales que subyacen en los problemas que experimentan las comunidades. Al igual que lo plantean Gutiérrez y Arango (2023), estos conflictos suelen surgir de una compleja interacción de intereses diversos, formas de gestión administrativa y jerarquías de poder. Las problemáticas territoriales, en tanto expresiones de tensiones y disputas, pueden desencadenarse por transformaciones tanto internas como externas, producto de las interrelaciones globales y las dinámicas propias de cada territorio. Un acercamiento integral a estas problemáticas requiere una combinación de análisis teóricos, que se nutren de experiencias previas en otros contextos, y de una profunda consulta a los actores locales, quienes viven en primera persona las consecuencias de estos conflictos.

Potencialidades

El enfoque de potencialidades en la metodología de hechos territoriales se basa en la identificación y aprovechamiento de los recursos y capacidades inherentes de un territorio para su desarrollo. Desde esta perspectiva, se reconoce que cada territorio cuenta con un conjunto único de atributos naturales, sociales, culturales, económicos e institucionales que pueden ser potenciados para promover un crecimiento endógeno sostenible. Hernández et al. (2019) explican que este enfoque permite priorizar proyectos con mayor impacto sobre las interdependencias territoriales, promoviendo un desarrollo equilibrado y coordinado entre los diferentes municipios que conforman

una metrópoli. De esta forma, la metodología no solo busca la resolución de problemas, sino también la maximización de las oportunidades territoriales a través de un análisis detallado de las relaciones entre los diversos subsistemas: biofísicos, funcionales, socioeconómicos, socioculturales e institucionales.

Por su parte, Espinosa (2019) señala que la prospectiva territorial, que se integra en el enfoque de potencialidades, permite a los territorios no solo anticipar escenarios futuros, sino también adoptar estrategias proactivas para explotar sus ventajas comparativas. Esta herramienta contribuye a la construcción de visiones de desarrollo a largo plazo, las cuales son esenciales para la movilización de recursos y capacidades locales.

La identificación de conflictos y potencialidades a través de cinco subsistemas priorizados abre la posibilidad de realizar un ejercicio de prospectiva territorial, con el cual como lo menciona Espinosa es posible: *"i) establecer políticas y estrategias para alcanzar un desarrollo territorial; ii) capacitar a las instituciones y comunidades en pensamiento y acción proactiva frente al futuro, para hacer frente a un mundo en permanente cambio y; iii) atender problemas estructurales*" (2006, p. 302). Los resultados de este ejercicio prospectivo, de cara a la consolidación de figuras de asociatividad territorial pondrán tener efectos políticos, que promuevan procesos de descentralización territorial, efectos económicos que aumenten el potencial productivo de la subregión, efectos estratégicos que orienten las sinergias y la asociativas territorial hacia una gestión urbano-rural equitativa y equilibrada de los 23 municipios.

3. Dimensiones del desarrollo y hechos subregionales del Oriente antioqueño

3.1. Dimensión Biofísica: Recursos naturales y medio ambiente

Si bien la dimensión Biofísica se ocupa de analizar los elementos ecosistémicos del territorio como la geomorfología, el clima, la geología, la hidrología, los tipos de suelo, la biodiversidad, las amenazas naturales, socio-naturales, así como la variabilidad climática y los escenarios de cambio climático (Hernández, 2020), esta información no se encuentra consolidada para la región del Oriente antioqueño. Por lo tanto, se prioriza para el análisis los elementos de los ecosistemas y las áreas protegidas asociados a la conservación, preservación y uso sostenible de los recursos naturales.

3.1.1. Hecho 1. La región del Oriente Antioqueño no ha logrado consolidar sus principales estructuras ecológicas debido a que los lineamientos establecidos por la autoridad ambiental no se alinean completamente con los criterios definidos por los 23 municipios en sus respectivas jurisdicciones. Esta falta de armonización podría acelerar la expansión urbanística en detrimento del medio ambiente, especialmente si las próximas modificaciones a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) contemplan la eliminación de estas áreas protegidas.

El oriente antioqueño está conformado por 23 municipios (Asamblea de Antioquia, 2023), con una superficie total de 7.107 km2 o 710.730,9 en hectáreas según el IGAC con corte del año 2017 la subregión Oriente está dividida en cuatro zonas biogeográficas:

- **Valle de San Nicolás:** Carmen de Viboral, Rionegro, La Ceja del Tambo, La Unión, El Retiro, Guarne, Marinilla, El Santuario y San Vicente Ferrer.
- **Embalses:** El Peñol, Guatapé, Granada, Concepción, Alejandría, San Carlos y San Rafael
- **Bosques:** San Francisco, San Luis y Cocorná.
- **Páramo:** Sonsón, Argelia, Nariño y Abejorral

Dicha subdivisión funcional, es de corte administrativo, es decir se ordena el territorio en función de los municipios con características más o menos homogéneas. Sin embargo, no se evidencia un Documento técnico de soporte que defina las razones de esta agrupación. A pesar de esta razón técnica, y entendiendo las limitaciones de información sistemática, se define que a pesar de esta subdivisión dichas áreas presentan relaciones funcionales e interdependencias que deben revisarse para construir las interrelaciones que presentan dichas zonas.

El presente análisis compara, los diversos documentos con información disponible, los cuales presentan informaciones relevantes, en torno a la estructura ecológica o el componente ambiental.

Áreas protegidas y POMCAs

Dentro del sistema de áreas protegidas se comparará las 6 zonas de áreas protegidas: las del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las Reservas Forestales Protectoras, los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos, las Áreas de Recreación y las Reservas Naturales de la Sociedad Civil, áreas aún no reglamentadas por la Corporación, pero muchas de ellas adoptadas por los municipios en los sistemas locales de áreas protegidas. Estas son las reglamentadas por la Corporación, Basada en la información publicada de la (Corporacion autonoma regional Rionegro Nare, 2015, págs. 14-16), actualizadas por (Corporacion autonoma regional Rionegro Nare, 2024, págs. 16-20), otras fuentes de información (UPRA, 2018, pág. 380) reportan otros sistemas de áreas protegidas reglamentadas. En términos Generales encontramos un aumento de determinantes ambientales, con una importante tendencia a reducir áreas de protección ambiental en los acuerdos adoptados con anterioridad, lo cual requiere especial atención al momento de estudiar dicho fenómeno.

Por otro lado se acoge todo lo que según él (Plan de ordenamiento agropecuario de antioquia (POTA), 2017) se habían declarado, las Reservas Forestales Protectoras Regionales: Playas por Acuerdo 321 de 2015, La Tebaida por Acuerdo 327 de 2015, Cañones de los ríos Melcocho y Santo Domingo por Acuerdo 322 de 2015 y Yeguas por Acuerdo 322 de 2015, los Distritos Regionales de Manejo Integrado (DRMI): San Miguel mediante Acuerdo 330 de 2015; Cerros de San Nicolás a través del Acuerdo 323 de 2015; Capiro por Acuerdo 326 de 2015; Vihao-Guayabal por Acuerdo 331

de 2015; Cuchilla Los Cedros mediante Acuerdo 329 de 2015; Cuervos por Acuerdo 325 de 2015 y Las Camelias, a través del Acuerdo 328 de 2015.

Por otro lado, se encuentra información sobre el sistema de áreas protegidas que no están reglamentadas por la Corporación, pero adoptadas por los municipios según la información publicada de la (UPRA, 2018, pág. 379). Sobre la zona biogeográfica de Páramo y humedales:

1. Bosque Seco Tropical en el municipio de Abejorral.
2. Cuchilla La Tebaida en los municipios de San Luis y San Carlos.
3. Cañones de los Ríos: río Claro, Cocorná Sur, Samaná Norte y Samaná Sur.
4. Unidad de Mármoles y Calizas.
5. Reserva Montenegro.
6. Reserva Forestal Protectora La Cuchilla La Tebaida, por su sistema montañoso, ecosistemas boscosos, biodiversidad y endemismo.

Sobre la zona biogeográfica de Embalses- se entiende 21 sistemas de áreas asociadas

1. Bosques del norte del municipio de Santo Domingo.
2. Ríos Concepción.
3. Bosques en los municipios de Alejandría, San Rafael y San Carlos.
4. Bosques del sur del municipio de Concepción.
5. Bosques en los municipios de Concepción y Santo Domingo.
6. Bosques en los municipios de El Peñol, Guatapé y Granada.
7. Ríos Calderas.
8. Bosques en el nororiente del municipio de San Carlos y el suroriente del municipio de San Rafael.
9. Bosques en el noroccidente del municipio de San Carlos y suroccidente del municipio de San Rafael.
10. Bosques en el centro y norte del municipio de San Roque.
11. Río Socorro y parte del Nús.
12. Río San Miguel.
13. Embalse San Lorenzo.
14. Embalse Punchiná.
15. Embalse Playas.
16. Bosques propiedad de Corpoica.
17. Cascada Matasanos en el municipio de Concepción.

Finalmente, sobre este componente se encuentra que la cartografía no está disponible para los diversos instrumentos, por lo que no es posible analizarla en términos de cambios en la espacialidad de las áreas protegidas en el Oriente antioqueño.

Dentro del sistema de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas (POMCAS), se encuentra listas reglamentadas por la Corporación, basada en la información publicada de la (Corporacion autonoma regional Rionegro Nare, 2015, págs. 24-28) en donde se disminuye o se subclasifica los cuerpos hídricos. Así las cosas, se encuentra información, no solo del nombre sino de la

denominación que es importante revisar para determinar su vigor, de conformidad con la información publicada de la (Corporacion autonoma regional Rionegro Nare, 2024, págs. 30 - 39)pues se pasa de una clasificación de 40 fuentes a 27 fuentes, las cuales no es claro el cambio entre determinantes en el lapso de 9 años.

3.1.2. Hecho 2. Existen claros conflictos en los usos del suelo, ya que las directrices de ordenamiento territorial enfrentan dificultades debido a la falta de supervisión y control sobre las actividades inmobiliarias, así como sobre los usos del suelo y la expansión urbana en los municipios, la cual se produce rápidamente, reduciendo las vocaciones definidas en la normativa

Existe una complejidad de articular instrumentos de forma atemporal, es necesario por tanto articular los esfuerzos institucionales para proteger los uso de suelo en el territorio, Así las cosas, se definió brevemente el estado de cada uno de los elementos estructurantes de las áreas protegidas intentando definir en cada una de ellas las tensiones existentes según la información disponible.

Paramo

Según la Ley 1930 de 2018 en su artículo 3 define el páramo como el ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.

La estructura de la zona de páramos representa uno de los logros más importantes en las gestiones ambientales a nivel regional en las últimas décadas. La delimitación de la zona de páramos de Sonsón y Argelia, planteada desde la década de 1990, tuvo reconocimiento como una zona de reserva y conservación vital para el abastecimiento de agua de gran parte de la población del Oriente Antioqueño y del sur del Valle de Aburrá (Cornare, 1994). (Guitiérrez, A. y Arango, C. 2023 p. 141) se describía por tanto como una “zona de alto potencial agrícola que contrasta con las precarias condiciones viales que dificultan la circulación de personas, productos y proyectos para la región.” Dichas tensiones deben revisarse en cuanto a este ecosistema.

Parques Naturales Regionales – PNR

Según el Artículo 13 del Decreto 2372 de 2010: son espacios geográficos en el que los paisajes y ecosistemas estratégicos en la escala regional, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute. Estos no se encuentran referenciados en los documentos analizados.

Reservas Forestales Protectoras Nacionales y Regionales – RFPNR

La definición se encuentra en el Decreto 2372 de 2010, emanado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible correspondiendo a: Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. De otro lado, la reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

Dichas reservas forestales, se encuentran tensiones relacionadas con su delimitación, las mayorías de ellas en la nueva versión de (Corporacion autonoma regional Rionegro Nare, 2024) aumentan su tamaño respecto a las primeras delimitaciones, sin embargo, es importante verificar los conflictos de suelo en sus diversas variedades en el oriente antioqueño.

Parques nacionales Naturales Regionales – PNN

Según el Decreto Ley 2811 de 1974 en su artículo 329 corresponde al área de extensión que permite su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados substancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales y animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tienen valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo. Los cuales no se encuentran en la clasificación del suelo.

Las afectaciones vienen dadas por lo que según (Zapata D., Barrera M., Gómez R. y L. Naranjo. (Eds.) , 2017) son los riesgos de cambio climático de la región en particular para este ecosistema se enuncia la reducción del ecosistema de bosques pre montañosos y de la disponibilidad de agua, que afecta de forma directa la gran variedad de formaciones vegetales, lo que determina una diversidad alta de hábitat y microhábitats consecuentes con su gran riqueza en fauna y flora, y un alto grado de endemismo.

Bosques Húmedos tropicales

La zona de bosques húmedos tropicales, no muy comunes en Colombia, es la zona de mayor complemento y conexión con el ciclo biológico que tiene la zona de páramos. Esta zona está atravesada por la autopista Medellín-Bogotá y es vital para conservación de fauna y flora

endémicas del país. Al igual que la zona de páramos, esta no cuenta con un desarrollo de vías secundarias y terciarias que faciliten la comercialización de los productos agrícolas de la zona. Sus habitantes se dedican a actividades mixtas de comercio informal sobre la autopista y a la agricultura de menor escala comercial.

Distritos Nacionales de Manejo Integrado – DMI

De acuerdo con el Decreto 1076 del 2015 se entiende por Distrito de Manejo Integrado de los Recursos Naturales un espacio de la biosfera que, por razón de factores ambientales o socioeconómicos, se delimita para que dentro de los criterios del desarrollo sostenible se ordene, planifique y regule el uso y manejo de los recursos naturales renovables y las actividades económicas que allí se desarrollen.
Este escenario, con espacios categorizados en el oriente antioqueño, está en riesgo por lo que explica (Zapata D., Barrera M., Gómez R. y L. Naranjo. (Eds.) , 2017), indicando que la demanda de agua será clave para el desarrollo de la región y el crecimiento económico, industrial y urbanístico. Aunque la región es rica en agua, el aumento de la demanda, aunado al cambio climático, podrá generar escasez y deterioro de las fuentes hídricas. Por tanto, lograr una gestión integral del agua es fundamental para lograr una sostenibilidad ambiental que garantice la conservación del recurso y su oferta para el desarrollo de las actividades sociales y económicas en la región.

Distritos de Conservación de Suelos

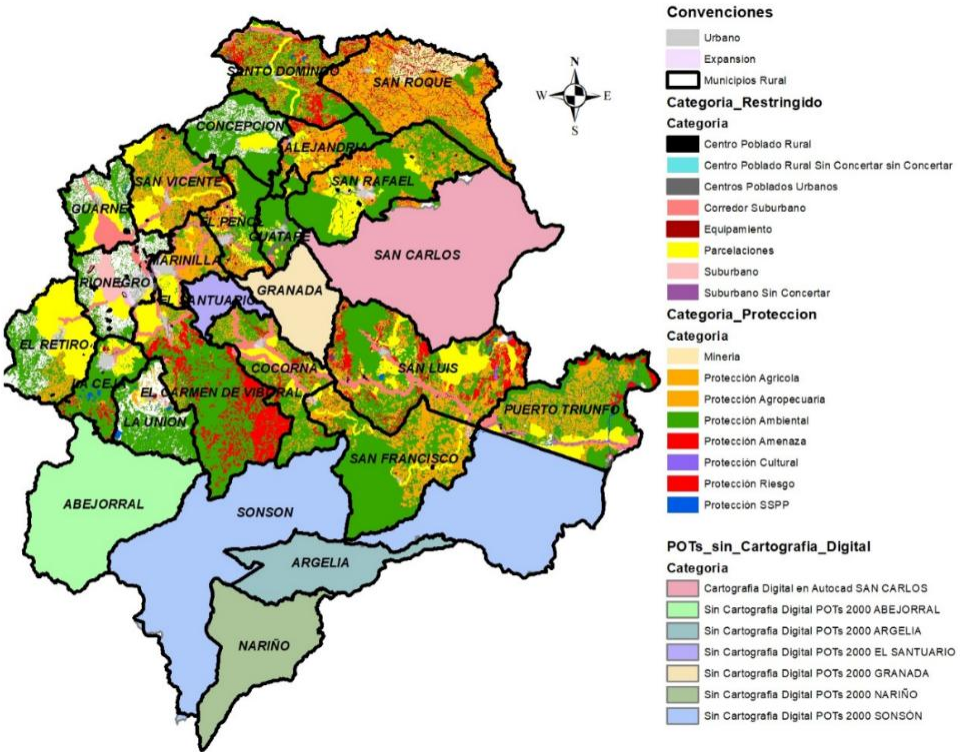
Los distritos de conservación de suelos se definen como un espacio geográfico cuyos ecosistemas estratégicos en la escala regional mantienen su función. Aunque su estructura y composición hayan sido modificadas, aportan esencialmente a la generación de bienes y servicios ambientales, cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su restauración, uso sostenible, preservación, conocimiento y disfrute (Decreto 2372 de 2010 compilado Decreto Único Reglamentario 1076 de 2015, articulo 2.2.2.1.2.7).

En este escenario, con 11 distritos categorizadas en el oriente antioqueño, se deben consolidar y mejorar los asentamientos urbanos y rurales ante un panorama de clima cambiante y un posible proceso de crecimiento informal. (Zapata D., Barrera M., Gómez R. y L. Naranjo. (Eds.) , 2017). Incluso, al momento actual, gran parte del desarrollo en Oriente se basa en modelos de informalidad o sin atención a las normativas y los planes de ordenamiento territorial, lo que traería consecuencias en los planos ambientales, paisajísticos, urbanos.

A pesar de la declaratoria de estos determinantes, la realidad implica actualmente que han variado la vocación inicial del oriente, la producción agrícola del altiplano ha sido significativa y se ha consolidado a lo largo del siglo XX como despensa de cultivos de hortalizas y frutas para

gran parte del departamento de Antioquia (Arbeláez, 2017). Sin embargo, se ha expandido el desarrollo de un modelo de ocupación urbano-regional que afecta los componentes de la estructura ecológica regional, los servicios ecosistémicos y las áreas y vocaciones rurales (Hernández, 2020) como se verá en el mapa, en donde se resume la dinámica de los municipios con cartografía vigente del Oriente antioqueño.

Gráfico 3. Usos de suelo municipios del oriente antioqueño según POTs



Fuente: (Corporacion autonoma regional Rionegro Nare, 2024)

Como se ha visto a lo largo de la información y el inventario relacionado, surge la necesidad de realizar estudios básicos de riesgos, que permita definir la funcionalidad del territorio, la influencia y dependencia de los distintos ecosistemas de la subregión. Asimismo, es necesaria cartografía para encontrar la funcionalidad y determinar, desde el componente ambiental, su interdependencia como un área necesaria para la protección especial de sus ecosistemas y su modelo de ocupación.

Conflictos:

1. La dinámica de la sub-urbanización ha cambiado la economía local, debido a que los cambios y usos del territorio, no coinciden con la habilitación de suelos, lo que presiona el cambio de actividades de tradición agropecuaria (Que protegían los ecosistemas), a prácticas de aprovechamiento más intensivas con el uso del suelo que degradan el medio ambiente.
2. No existen estudios sobre la presión de usos y conflictos de suelos, por lo que no se detalla el impacto de dichos cambios en el territorio.

3. No se han desarrollado estudios de detalle de las características biofísicas del territorio del oriente antioqueño, por lo que se desconoce sus impactos en los municipios.
4. Las áreas de actividad y zonas establecidas se consolidan con rapidez en áreas con usos restringidos por los determinantes ambientales. Presionado especialmente por los sectores de servicios y comercio, industrialización, urbanización, e instalación de fincas de recreo y centros comerciales y de servicios.

3.2. Dimensión funcional: Territorio funcional e infraestructura.

Esta dimensión realiza la identificación de las infraestructuras y los servicios dotacionales que configuran la plataforma funcional de la subregión. Para la caracterización de los hechos territoriales relacionados con esta dimensión del desarrollo, se tiene en cuenta las infraestructuras encargadas de la prestación de servicios públicos, la movilidad y transporte de los 23 municipios.

El análisis integrado de estos elementos es fundamental en la configuración de un modelo de ordenamiento, ya que permite comprender la relación entre los sistemas de movilidad, el uso efectivo del espacio público, los equipamientos, la provisión de servicios y su articulación con el medio natural. A su vez, tal como lo sugiere Hernández et al (2019), el ejercicio permite evidenciar la interrelación de estos elementos con el sistema de centralidades, las densidades urbanas, los usos del suelo, el sistema biofísico del territorio y las estructuras institucionales que condicionan su desarrollo.

3.2.1 Hecho 1: El desarrollo funcional de la infraestructura habilitante del Oriente Antioqueño, ha estado condicionado por una visión estratégica de la subregión en la que se ha priorizado las proyecciones de crecimiento de los municipios con relación a las dinámicas de Metropolización con el AMVA, lo que ha generado un crecimiento desigual y desarticulado de los 23 municipios y las 4 zonas biogeográficas.

El Oriente Antioqueño es la segunda subregión del departamento con mayor cantidad de población. Entre 2005 y 2034 registra un crecimiento poblacional superior a las demás subregiones, con un valor promedio quinquenal de 7,3%. (Gobernación de Antioquia, 2021). Para el año 2020 se proyectó que 58,6% de la población estaría ubicada en zonas urbanas y 41,4% en zonas rurales.

Este crecimiento demográfico se relaciona directamente con las dinámicas de movilidad y conexión vial. El análisis de movilidad realizado por el Centro de Estudios Territoriales de la Universidad Católica de Oriente en el año 2017 determinó que 9 de los 20 municipios del departamento con el mayor número de viajes registrados pertenecen al Oriente antioqueño: Rionegro, Marinilla, Guarne, La Ceja, El Santuario, El Carmen de Viboral, El Retiro, San Vicente Ferrer y el municipio de El Peñol, en la zona de embalses, en su conexión con Guatapé. Como lo menciona Gómez David: "*esto confirma su condición como un sistema de centralidades a diferentes escalas que requieren de una intervención inmediata de manera articulada*" (2023 p. 3).

La Encuesta Departamental de Origen Destino generada por la Gobernación de Antioquia en el 2014

indicó que, de los 10 municipios del Valle de Aburrá, Medellín, es la principal fuente de viajes con un 59.0%. Los resultados de la subregión Oriente, por su parte, mostraron que 9 de los municipios están contemplados dentro de los 20 que más producen viajes en el departamento: Rionegro, Marinilla, Guarne, El peñol, La ceja, El santuario, Carmen de Viboral, El retiro, y San Vicente (Gobernación de Antioquia, 2014).

Tabla 2: Viajes generados desde las subregiones por día (2014)

SUBREGIÓN	VIERNES	SUBREGIÓN	SÁBADO	SUBREGIÓN	DOMINGO
VALLE DE ABURRÁ	178169	VALLE DE ABURRÁ	257697	VALLE DE ABURRÁ	236349
ORIENTE	159744	ORIENTE	167990	ORIENTE	186018
URABÁ	88225	SUROESTE	81753	SUROESTE	99411
SUROESTE	64207	URABÁ	80654	OCCIDENTE	72701
OCCIDENTE	54351	OCCIDENTE	55667	URABÁ	69240
BAJO CAUCA	41939	BAJO CAUCA	37719	BAJO CAUCA	37151
NORTE	32049	NORTE	37523	NORTE	36366
MAGDALENA MEDIO	24565	MAGDALENA MEDIO	24788	NORDESTE	25685
NORDESTE	21436	NORDESTE	20435	MAGDALENA MEDIO	21604
TOTAL DE VIAJES SUBREGIONES	**664685**	**TOTAL DE VIAJES SUBREGIONES**	**764226**	**TOTAL DE VIAJES SUBREGIONES**	**784525**

Fuente: Encuesta Origen destino, Gobernación de Antioquia, 2014.

La encuesta también señaló que la subregión del Oriente es la que más viajes internos presenta los fines de semana con un promedio cercano a los 128,000 viajes diarios.

Tabla 3: Viajes intrasubregionales

SUBREGIÓN	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
BAJO CAUCA	25413	24812	24201
MAGDALENA MEDIO	7727	7787	6317
NORDESTE	13941	12574	13619
NORTE	17535	19292	18916
OCCIDENTE	41381	40881	48276
ORIENTE	121273	130331	132385
SUROESTE	41052	56643	66257
URABÁ	80322	70767	59489
VALLE DE ABURRÁ	50381	94472	79724
TOTAL DE VIAJES INTRASUBREGIONALES	**399025**	**457559**	**449184**

Fuente: Encuesta Origen destino, Gobernación de Antioquia, 2014.

Adicionalmente, el estudio reflejó la importante interdependencia vial que existe entre el Valle de Aburrá y el Oriente Antioqueño, ya que son los territorios que presentan la mayor cantidad de viajes entre uno y otro. Para los 3 días evaluados en la encuesta viernes, sábado y domingo, la cantidad de viajes promedio registrados del AMVA al Oriente fue de 113.4436, en contraste con la registrada entre el AMVA y el Suroeste que fue de 102.926.

Tabla 4: Viajes entre subregiones

DÍA	SUBREGIÓN	BAJO CAUCA	MAGDALENA MEDIO	NORDESTE	NORTE	OCCIDENTE	ORIENTE	SUROESTE	URABÁ	VALLE DE ABURRÁ	VIAJES ENTRE SUBREGIONES
VIERNES	BAJO CAUCA	-	0	0	2212	16	17	140	7	3045	**5437**
	MAGDALENA MEDIO	0	-	1274	9	0	578	10	7	3102	**4980**
	NORDESTE	34	1065	-	460	714	773	0	0	4273	**7319**
	NORTE	165	43	377	-	280	44	597	605	11714	**13825**
	OCCIDENTE	3	134	599	90	-	231	1207	475	10026	**12765**
	ORIENTE	65	822	147	148	407	-	615	323	33564	**36091**
	SUROESTE	170	46	4	187	1482	558	-	25	19207	**21679**
	URABÁ	9	0	0	0	542	166	7	-	2738	**3462**
	VALLE DE ABURRÁ	1125	4218	4483	12847	12755	32370	24135	5877	-	**97810**
VIAJES VIERNES		**1571**	**6328**	**6884**	**15953**	**16196**	**34737**	**26711**	**7319**	**87669**	**203368**
SÁBADO	BAJO CAUCA	-	0	73	1058	0	42	218	10	4045	**5446**
	MAGDALENA MEDIO	18	-	998	65	68	532	12	3	2206	**3902**
	NORDESTE	0	1131	-	663	356	182	0	4	5389	**7725**
	NORTE	1752	33	452	-	748	103	92	15	14399	**17594**
	OCCIDENTE	0	64	114	169	-	134	751	1462	11688	**14382**
	ORIENTE	0	399	142	379	1176	-	1110	190	32504	**35900**
	SUROESTE	17	54	5	27	1451	273	-	90	21824	**23741**
	URABÁ	0	4	0	21	846	0	166	-	2273	**3310**
	VALLE DE ABURRÁ	1658	5076	4626	10052	23830	44588	37860	5315	-	**133005**
VIAJES SÁBADO		**3445**	**6761**	**6410**	**12434**	**28475**	**45854**	**40209**	**7089**	**94328**	**245005**
SÁBADO	BAJO CAUCA	-	110	70	1695	0	36	80	296	5294	**7581**
	MAGDALENA MEDIO	0	-	1152	30	18	2382	30	56	3247	**6915**
	NORDESTE	60	1434	-	220	341	227	302	0	8709	**11293**
	NORTE	2159	129	385	-	26	73	298	103	13685	**16858**
	OCCIDENTE	346	14	159	629	-	376	1524	1536	19205	**23789**
	ORIENTE	0	637	451	920	926	-	1967	1177	43224	**49302**
	SUROESTE	0	1	47	5	669	1651	-	0	30009	**32382**
	URABÁ	55	1	13	85	1428	93	0	-	3856	**5531**
	VALLE DE ABURRÁ	948	4502	4553	17018	20986	36478	40931	3903	-	**129319**
VIAJES DOMINGO		**3568**	**6828**	**6830**	**20602**	**24394**	**41316**	**45132**	**7071**	**127229**	**282970**

Fuente: Encuesta Origen destino, Gobernación de Antioquia, 2014.

La distribución de pasajeros por día entre el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás para el año 2015, oscilaba entre 170,099 y 227,964, para el año 2016, entre 193,083 y 260,351, para un promedio total de 227.077 pasajeros (Gómez David,2023). A pesar de que las cifras disponibles no reflejan el panorama actual, se logra evidenciar una creciente y dinámica relación entre las subregiones del Valle del Aburrá y el Oriente.

Visión subregional del desarrollo funcional

Debido al aumento de la demanda en las condiciones de movilidad por las crecientes e intensas relaciones con el AMVA, uno de los problemas de planificación más relevantes en las últimas décadas para la subregión del Oriente ha sido la movilidad; disponer de una oferta de infraestructuras, medios y servicios de transporte adecuados para satisfacer las necesidades de desplazamiento de las personas, los flujos de mercancías y los bienes de capital que circulan en un territorio, han creado fuertes presiones en la gestión y ordenamiento territorial de la subregión (Gómez David 2023).

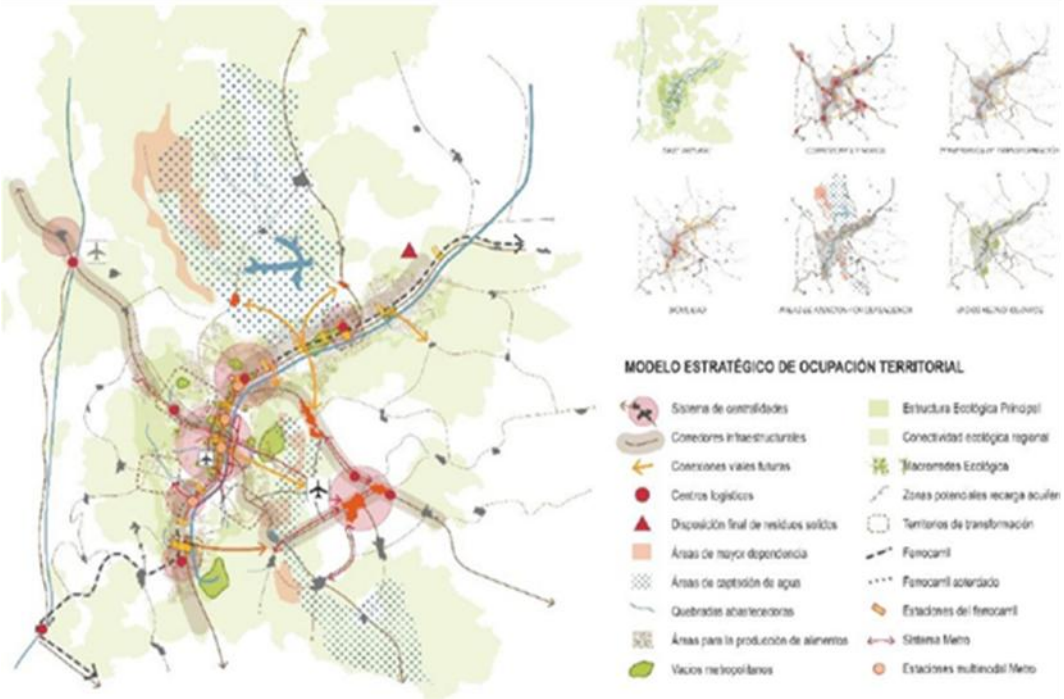
Desde la década de los 60s la visión territorial del Oriente antioqueño se fundamentó en un enfoque de planeación normativa y de unidades de planeación que proyectó la subregión, especialmente la zona del altiplano, en un área de expansión del AMVA, con características específicas para condicionarla en un área de relocalización industrial en la que se asentaría progresivamente el parque empresarial e industrial de ciudad metropolitana (Castaño, 2024).

El cambio de enfoque de una planeación normativa a una planeación territorial participativa posibilitó que en la década de los 80 la visión territorial del Oriente Antioqueño estuviera enfocada en desarrollar proyectos estratégicos que hoy en día son catalizadores del desarrollo territorial. Algunos de ellos fueron: la entrada en operación de la autopista Medellín-Bogotá, la construcción

del Aeropuerto Internacional José María Córdoba, El túnel de Oriente, la construcción y la operación de las centrales hidroeléctricas, lo que dio lugar a la consolidación de la zona de embalse (Castaño, 2024). El efecto de esta priorización la convirtió en una subregión con importancia estratégica y económica.

Teniendo presente que El Valle de San Nicolás es uno de los territorios más presionados por la dinámica de suburbanización generadas por la cercanía con el AMVA y el crecimiento de vínculos por relaciones económicas entre ambos territorios, el sistema vial de la subregión se ha configurado a partir de demandas que exigen una planificación articulada de las vías y la infraestructura funcional de los municipios. Políticas como el Plan Maestro de Movilidad para el AMVA y el Modelo de ocupación Territorial (PEMOT) han aumentado la interrelación de movilidad entre el Valle de Aburrá y el Valle de San Nicolás (Área Metropolitana, 2017), por lo tanto, la conectividad vial y los corredores estratégicos del Oriente se han priorizados en las zonas del Altiplano, existiendo menor desarrollo y conectividad vial con las zonas de Embalses, Bosques y Páramos (PEMOT, 2019).

Gráfico 4: Modelo de Ocupación Territorial inicial para el valle de Aburrá.



Fuente: PEMOT, Universidad NACIONAL, 2019

En consideración de lo anterior, la transformación vial del Oriente antioqueño ha estado orientada en responder las problemáticas de conexión entre el AMVA y el Valle de San Nicolás, privilegiando el uso de transporte privado y de carga, y poco la construcción de infraestructuras y la calidad del transporte público que mejoren la movilidad entre los municipios de la subregión (Gómez David, 2023). El componente de movilidad en los Planes de Desarrollo Municipales (PDM) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) entre el año 2010 hasta el año 2018, en

los municipios de Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral, son los que mayor número de estrategias presentan, sin embargo, estas se han enfocado en mejorar la movilidad vehicular, a través de la pavimentación de vías y accesibilidad rural con placa huella, y muy poco a la cooperación y coordinación con otros municipios para resolver los aspectos clave de la movilidad y el transporte subregional (Gómez David, 2023 p.3).

Actualmente, existen iniciativas encaminadas a construir una visión subregional de la movilidad en el Oriente, cuyo propósito es consolidar un sistema vial y articulado que responda a las necesidades de interconexión municipal y departamental. Estas propuestas están siendo movilizadas a través de la Mesa de infraestructura, un espacio de trabajo con los diferentes líderes del territorio en los escenarios nacionales y departamentales, que permite impulsar los proyectos de infraestructura más relevantes para la subregión.

La Mesa de Infraestructura y Movilidad del Oriente Antioqueño se constituye como un escenario de gobernanza que coordina y articula las acciones de actores públicos como la Gobernación de Antioquia, las Alcaldía Municipales, Coronare, Masora, Invias y la Agencia Nacional de Infraestructura, así como actores privados y académicos como la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, la Universidad de Antioquia, la Universidad Católica de Oriente, el Politécnico Jaime Isaza Cadavid, la Corporación Empresarial del Oriente, Asocolflores y Fenalco. Esta Mesa funciona en el marco de trabajo de la Comisión Subregional de Competitividad e Innovación (CSCI) y en el marco de acción de la agenda de competitividad de la subregión. En ella se lograron identificar algunos proyectos claves para promover el desarrollo, competitividad y fortalecimiento del territorio.

Tabla 5: Proyectos de infraestructura priorizados por la comisión subregional de competitividad

Zona	Proyectos
Altiplano	Vías complementarias -Túnel de Oriente
	El Carmen de Viboral, Rionegro y La Ceja del Tambo.
	Hato Grande, El Carmen de Viboral y Marinilla
Bosques	Doble calzada El Santuario - Caño Alegre.
	San Luis - Chocó.
	San Francisco, Cocorná, El Carmen de Viboral y Sonsón
Embalses	Alejandría, Guatapé y San Rafael.

	San Roque - San Rafael.
	San Carlos – Puerto Nare
Páramo	
	Vía El Renacimiento
	Conexión La Unión -Sonsón
	Oriente – Suroeste (Pacífico) Conectar San Luis-Puerto Triunfo con zona Embalses (San Carlos- San Rafael-El Peñol-Guatapé

Fuente: Comisión subregional de Competitividad, 2024.

En este escenario se priorizó la creación de mesas de trabajo para revisar en cada una de las zonas del territorio las necesidades y oportunidades. Para ello se realizó un mapeo de los proyectos actuales y futuros, con la intención de favorecer la ejecución de estos proyectos desde el apoyo que las instituciones participantes de la mesa puedan ofrecer desde el ámbito de sus competencias (Mesa de infraestructura y Movilidad, 2022).

Espacios interinstitucionales como la Mesa de Infraestructura y Movilidad resultan indispensables en la tarea de crear una visión subregional para el Oriente Antioqueño, ya que, de este trabajo colectivo se constituyen hojas de ruta que guían la planeación y gestión del territorio. Este ejercicio de planeación conjunta, además de fijar proyectos estratégicos, prioriza la visión de un crecimiento articulado de las 4 zonas de la subregión que buscan compensar los desequilibrios generados por la metropolización con el AMVA.

3.2.2 **Hecho 2:** Las concesiones viales y las Alianzas Público-Privadas son catalizadoras de proyectos estratégicos funcionales en el Oriente Antioqueño y han dinamizado el desarrollo de grandes proyectos de movilidad para los municipios de la subregión, agenciando de forma exitosa experiencias del sector privado al público.

Las concesiones viales han desempeñado un papel crucial en el desarrollo vial del país y del Oriente antioqueño, al facilitar la construcción, mantenimiento y operación de infraestructuras que mejoran la conectividad regional (Gómez, 2023). Con una visión prospectiva para el Oriente las concesiones han estado orientadas a conectar cabeceras municipales a través de los denominados “Circuitos Estratégicos”. Desde hace tres décadas, esta modalidad de gestión ha marcado un hito significativo en la subregión, impulsando no solo la movilidad, sino también el desarrollo de proyectos habitacionales, empresariales y comerciales que han transformado la subregión, principalmente la zona del Altiplano y el Valle de San Nicolás.

Los recursos de excedentes de los peajes se convirtieron en la respuesta a proyectos de infraestructura vial en el Oriente antioqueño. Ejemplo de ello, es la vía doble calzada Jumbo- Llano grande–El Tablazo, la primera fase de la doble calzada La Ceja – Rionegro y la construcción de puentes e intercambios viales (La Prensa Oriente, 2023). Asimismo, es el caso de proyectos como los llevados a cabo por la concesionaria DEVIMED, que incluye la construcción de 1,400 metros de doble calzada en La Ceja, financiados con recursos de peajes, con la cual se aumentó la seguridad vial y la optimización del flujo entre Medellín y el Oriente. El plazo de la Concesión DEVIMED fue ampliado en 2012 hasta el 31 de julio del año 2026, la reversión se prorrogó no solo por el éxito de la operación sino por la demanda que Oriente estaba presentando en sus principales vías (DEVIMED, 2024). La finalización de la concesión representa un riesgo para la gestión de la movilidad en la subregión y el manejo que reciba esta transición exigirá una mirada departamental y subregional.

El enfoque estratégico también contempla la implementación de corredores de movilidad sostenible y sistemas intermodales, que buscan enfrentar desafíos como la congestión y la urbanización descontrolada. Una de las obras modelo en el departamento por Alianza Público Privada - APP es la conexión vial Túnel de Oriente, que fue inaugurado en agosto de 2019. El Túnel de Oriente está movilizando a más de 29.000 vehículos diarios en promedio con una reducción del 60% el tiempo de desplazamiento entre los valles de Aburrá y San Nicolás (Grupo Argos, 2022). Con más de 58 kilómetros de vías en doble sentido, el Túnel es uno de los corredores viales más relevantes de Antioquia con más de 15 millones de vehículos movilizados en los últimos dos años. El 21 de agosto del 2024 se anunciaron las obras de ampliación del Túnel de Oriente y se selló un acuerdo para avanzar en los distintos frentes que componen el proyecto entre la alcaldía de Medellín, la gobernación de Antioquia y Odinsa.

A la fecha, el total de inversión de la concesión del Túnel de Oriente supera los 1.68 billones de pesos, incluyendo la rehabilitación en la doble calzada Palmas, la pavimentación de 7 km de vía e intervención de ocho puntos críticos en la vía Santa Elena, la intervención de 12 km. de vía El Carmen de Viboral - El Santuario, y estudios, diseños e interventoría para la construcción de la etapa 2 del Túnel, lo que será el intercambio vial sobre la glorieta - Aeropuerto JMC y un intercambio vial en sector Sancho Paisa - Alto de Palmas; según indicó el Secretario Regional y Sectorial de Desarrollo Territorial de Antioquia, Juan Pablo López Cortés (Prensa Oriente, 2023). Este proyecto no solo beneficia a los usuarios directos, sino que también impacta positivamente a más de 3 millones de habitantes en el AMVA al ofrecer una movilidad más eficiente.

Tabla 6: Concesiones Viales en el Oriente antioqueño

Concesión	Proyecto	Inversión	Municipios
Aburrá Oriente	pavimentación de la vía el Carmen. Santuario Con una longitud de 11.9 Kilómetros	99.563 millones de pesos	Carmen de Viboral Santuario

			* Está vía será una alternativa para conectar al municipio de La Ceja con la autopista Medellín – Bogotá.
Devimed	Ruta del Agua. Vía sencilla de dos carriles, tendría una longitud aproximada de 54 Km,	$2,59 billones	10 municipios de influencia de la zona de embalses
	Doble calzada Oriente Proyecto pionero en cuanto a la conformación de Alianzas Público-Privadas APP de origen departamental. Tendrá una longitud de 13.7 kilómetros, con 19 viaductos y cuatro retornos. Espera generar una conexión eficiente entre los Valles de Aburrá y San Nicolás, con una vía de cuatro carriles que va desde Las Palmas hasta el cruce de la vía al Aeropuerto José María Córdova, con la entrada a la vereda El Tablazo Pacífica y Atlántica	1.1. billones de pesos	Envigado El Retiro Rionegro
	Vía Embalses Creará circuitos viales intermunicipales que hoy hacer parte de las vías terciarias a cargo del departamento	2 billones 440 mil millones de pesos,	corredores viales Marinilla – San Rafael - Marinilla – El Peñol; más una variante en el municipio de El Peñol, la rehabilitación desde

	la Autopista Medellín – Bogotá a Granada y Guatapé y San Vicente

Fuente: Elaboración propia con base en datos de prensa Oriente, 2023

El modelo de Alianzas público privado a través de las concesiones viales debe consolidarse para que la subregión continúe con la atracción de inversiones privadas que ayuden a financiar infraestructura pública (Benavidez, et al, 2023). Sin este tipo de modelos se correría el riesgo de reducir la dotación de infraestructura de transporte terrestre de buena calidad, dado que no se podría realizar con los recursos públicos disponibles y no habría espacio fiscal para sustituir las APP por obras públicas en el corto plazo. Adicionalmente, se aumentaría los costos generalizados de transporte, se reduciría la velocidad de crecimiento del PIB, se empobrecería a la mayoría de la población por la reducción del comercio entre regiones y con el exterior, y sería mayor el costo de la movilidad de pasajeros (Benavidez, et al, 2023).

En conclusión, la sinergia entre las concesiones viales y el desarrollo urbano ha permitido que el Oriente antioqueño se consolide como un eje estratégico para el crecimiento regional, facilitando una integración más efectiva entre los territorios y contribuyendo al bienestar general de sus habitantes (URBAM, 2017). Dado las dinámicas de transformación del Oriente, es necesario que las intervenciones viales prioricen estrategias supramunicipales de desarrollo regional en las que se incluya un ordenamiento concertado, de lo contrario al no tener la mirada macro de la planificación de largo plazo, los proyectos diseñados, no resolverán los problemas de la movilidad.

3.2.3. Hecho 3: La infraestructura para el provisionamiento de recursos hídricos y energéticos se ha desarrollado en función de las ventajas competitivas del territorio, lo que requiere una escala regional y subregional que garantice el adecuado manejo en la gestión y provisión de dichos recursos locales, consolidando un enclave de participación departamental y nacional que garantice la sostenibilidad.

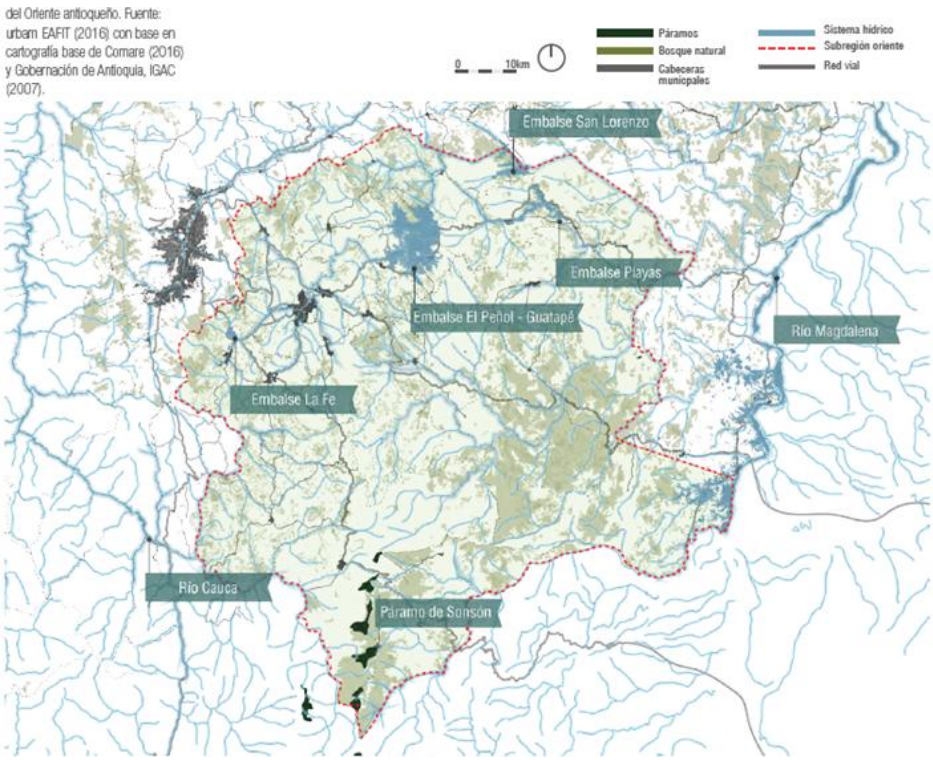
El Oriente Antioqueño se destaca por su notable capacidad para proporcionar recursos ecosistémicos, particularmente en lo que respecta al agua y la energía. Esta subregión cuenta con una infraestructura robusta, que incluye seis embalses y cinco centrales hidroeléctricas, las cuales son responsables de la producción de aproximadamente el 30% de la energía eléctrica a nivel nacional y un 73% en el ámbito departamental (URBAM EAFIT, 2016; Gobernación de Antioquia, 2015). Este potencial convierte al Oriente Antioqueño en un área estratégica no solo para Antioquia, sino también para el país en su conjunto.

La abundancia hídrica en el Oriente Antioqueño proveniente de ecosistemas como los bosques de niebla y los páramos, fundamentales para satisfacer las necesidades de agua de los usuarios

mediante los sistemas de acueducto (Cornare, 2014). Esta subregión se considera uno de los sistemas hidrológicos más ricos de la cordillera andina. La mayoría de los ríos que fluyen por esta zona alimentan los embalses y, adicionalmente, las cuencas de los ríos Samaná Norte y Río Claro, que son esenciales para el suministro de agua limpia al Río Grande del Magdalena.

Los principales embalses que suministran agua al Valle de Aburrá incluyen el Embalse La Fe, el Embalse Río Grande II y el Embalse Piedras Blancas. Esto pone de manifiesto la total dependencia de Medellín respecto a las áreas circundantes para asegurar el abastecimiento de este recurso vital (Urbam EAFIT, 2017). En particular, el Embalse La Fe es crucial, ya que abastece cerca del 60% del consumo de agua de la ciudad. La dependencia de Medellín de estos territorios externos para su abastecimiento hídrico es un aspecto crítico para considerar en la planificación subregional del Oriente.

Gráfico 5. Riqueza hídrica del Oriente antioqueño



Fuente: Urbam EAFIT, 2017. con base encartografía base de Cornare (2016) y Gobernación de Antioquia, IGAC(2007).

Dentro de la infraestructura energética, el Río Negro, que da nombre a su municipio, es uno de los recursos hídricos más importantes de la región. Gracias a este río, las Empresas Públicas de Medellín (EPM) construyeron la Central Hidroeléctrica de Guatapé, la cual está asociada al embalse de Santa Rita. Actualmente, el sistema hidroeléctrico del Oriente Antioqueño comprende cinco centrales, de

las cuales dos pertenecen a EPM: Playas y Guatapé. Las otras tres son de ISA: San Carlos, Jaguas y Calderas (Alcaldía, Municipio de Rionegro, 2015).

Esta infraestructura de recursos hídricos y energéticos no solo es vital para el desarrollo sostenible de la región, sino que también subraya la necesidad de una planificación subregional que contemple la gestión adecuada de estos recursos. La interdependencia entre Medellín y el Oriente Antioqueño resalta la importancia de implementar políticas que promuevan una gestión coordinada y eficiente de los recursos, asegurando así la sostenibilidad y el bienestar de las comunidades locales y de la región en su conjunto.

3.2.4. Hecho 4. Los municipios de influencia del Aeropuerto José María Córdoba se han expandido sin un proceso de planeación territorial, social y económica articulada, en consecuencia, la constitución de una región aeroportuaria en el Oriente Antioqueño hace del Aeropuerto un eje estratégico que podría integrar y articular la planeación territorial de Rionegro, el Carmen, la Ceja, Marinilla y Guarne, con el riesgo de acentuar las desigualdades en el desarrollo territorial de los demás municipios de la subregión, principalmente aquellos que no pertenecen a la zona del altiplano.

El Aeropuerto Internacional José María Córdova está ubicado en el municipio de Rionegro a 20 kilómetros al Sureste de Medellín. Es el único aeropuerto internacional del departamento de Antioquia y se encuentra a una elevación de 2.141 metros sobre el nivel del mar. Provee actualmente más de 6.500 empleos, es administrado por la concesión Airplan con contrato hasta 2033. Los ingresos regulados del aeropuerto alcanzan los 140 mil millones de pesos al año, mientras que los no regulados son de 40 mil millones. Además, el aeropuerto paga al estado 25.6 mil millones de pesos anuales (CCOA, 2021 y ANNI 2020).

La expansión de los municipios de influencia del Aeropuerto ha seguido un patrón de configuración urbana orgánica, caracterizado por la falta de una planeación territorial, social y económica articulada (CCOA, 2021). Este crecimiento desordenado ha llevado a desafíos significativos que requieren atención inmediata. La constitución de una región aeroportuaria en el Oriente antioqueño se presenta como una solución necesaria para integrar y articular la planeación territorial de la subregión.

Desde su construcción en la década de los 80, el Aeropuerto ha sido un punto clave para el desarrollo del Oriente antioqueño. Sin embargo, su papel estratégico ha sido históricamente excluido de las agendas públicas locales, lo que ha limitado su potencial. Como se menciona en los planes de desarrollo, "la exclusión del aeropuerto en las agendas públicas de los municipios" ha resultado en una percepción distante entre la terminal aérea y sus intereses estratégicos (CCOA, 2021). Esta desconexión ha impedido que los municipios aprovechen plenamente las oportunidades que ofrece el aeropuerto.

La falta de un proceso de planeación articulada ha llevado a un crecimiento urbano desorganizado. Aunque Rionegro ha incluido dentro de su Plan de Ordenamiento Territorial un "Módulo de Interés Económico del Aeropuerto", no todos los municipios han adoptado normativas que garanticen la seguridad aérea y el uso adecuado del suelo (CCOA, 2021). La ausencia de instrumentos eficientes ha dejado a las autoridades locales sin información sobre las restricciones y prohibiciones relacionadas con el uso del suelo en la zona de influencia del aeropuerto. Esto resalta la necesidad urgente de establecer un marco normativo coherente que integre a todos los municipios en torno a la operatividad y funcionamiento del aeropuerto.

Relación con el empleo:

En la subregión se destacan principalmente actividades de servicios con más del 30% población ocupada en estas actividades. Los municipios de la Región Aeroportuaria de Oriente indica que el mayor número de registro se encuentra en las actividades relacionadas con Comercio al por mayor por menor, reparación de vehículos y automotores (5.516 a 2021), seguido de alojamiento y servicios de comunidad (1.915) e industrias manufactureras (1747) (COOA, 2021p. 70). las actividades económicas agrupadas y analizadas por cantidad de empresas tienen buen comportamiento. la actividad con la mayor participación es el comercio al por menor y al por mayor con una participación de 38,4 %, seguido de alojamiento y servicios de comida con 13,1 % y las industrias manufactureras con 11,9 %. la educación con un crecimiento de 24,8 % seguido de las actividades profesionales, científicas y técnicas con 18,3 %.

Relación con la innovación competitividad:

Los municipios de la Región Aeroportuaria están dando una fuerte evolución a economías industriales y de servicios. Las actividades primarias representan hoy solo el 5,6% del PIB.

Tabla 7: PIB por sectores para Región Aeroportuaria.

Municipio	Actividades primarias	Actividades secundarias	Actividades terciarias	Valor agregado
El Carmen de Viboral	54	61	541	656
Guarne	79	718	572	1.370
La Ceja	59	104	744	907
Marinilla	191	345	627	1.163
Rionegro	61	1.972	1.844	3.877
Región Aeroportuaria	444	3.201	4.328	7.973

Fuente: CCOA, 2021 Con base en Dane, Cuentas Nacionales.

Relación con la movilidad, la integración vial y el sistema de transporte

La conectividad con puertos y ciudades principales es de crucial importancia para el concepto de "competitividad". El Oriente Antioqueño es punto de anidamiento del sistema vial nacional, posee

cerca del 23 % de las vías totales del departamento. También tiene un sistema de transporte de buses urbanos con conectividad regional y está rodeado por las principales vías Medellín-Bogotá, Las Palmas, Vía Santa Elena, troncal de Marinilla. Además, cuenta con el Túnel de Oriente que reduce los tiempos de desplazamiento en comparación con las vías tradicionales en un 55 % conectando al Valle de Aburrá con el Valle de San Nicolás en un tiempo promedio de 23 minutos (CCOA, 2021p. 97).

Tabla 8: Distancias y vías por utilizar para llegar del Aeropuerto a los principales puertos de Colombia y a la capital.

Rionegro - Cartagena (643 km.)
Rionegro - Buenaventura (480 km.):
Rionegro - Turbo (346 km.):
Rionegro - Bogotá (393 km.):

Fuente: CCOA, 2021

Gráfico 6: Ubicación de la conectividad del Aeropuerto José María Córdova con los principales puertos marítimos y aéreos del país.

Fuente: CCOA, 2021

Dilemas del desarrollo territorial entorno al Aeropuerto

Según la Agenda de Competitividad de la Comisión Subregional, desde 2011 se busca hacer del

Aeropuerto Internacional José María Córdoba un nodo de desarrollo territorial que promueva el bienestar y la generación de empleo (CCOA, 2021). Si bien la creación de una región aeroportuaria podría catalizar el desarrollo económico de los municipios de influencia, su creación trae consigo una serie de retos asociados a la ampliación de los desequilibrios territoriales entre los municipios de la zona del altiplano con respecto a los demás municipios asentados en las otras tres zonas de la subregión, los cuales no tienen una participación directa en los beneficios económicos que trae el aeropuerto y que traería el funcionamiento de la región aeroportuaria.

Solamente los municipios de la región aeroportuaria (Rionegro, el Carmen, la Ceja, Marinilla y Guarne) aportan el 57,6% del PIB del Oriente Antioqueño y 5,99% del PIB departamental. Por un lado, Rionegro es el municipio con mayor participación, mientras que los otros se distribuyen una participación muy igualada de alrededor de 16% para cada uno. Esto evidencia la marcada concentración del desarrollo económico que se produce en aquellos municipios con una influencia directa de las dinámicas aeroportuarias.

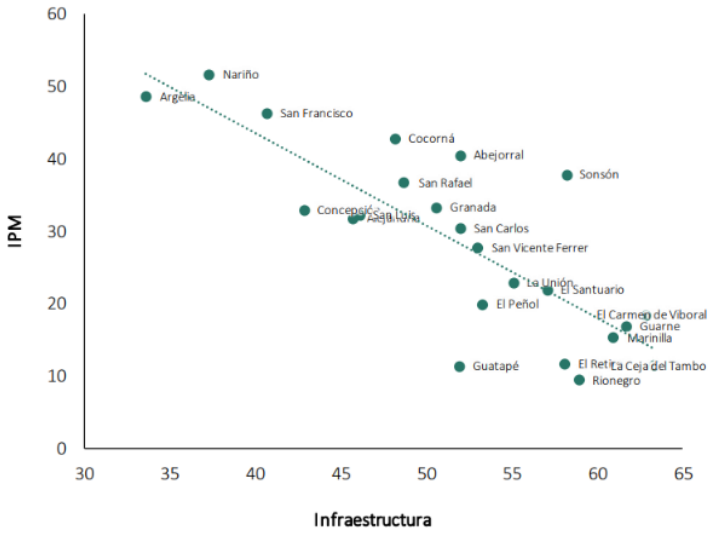
Tabla 9 : PIB- Producto Interno Bruto 2019 Región Aeroportuaria.

Zona geográfica	Datos miles de millones	% al PIB nacional	% al PIB departamental	Aporte al PIB del OA	% Aporte a la región aeroportuaria
Rionegro	3.287,3	0,31%	2,14%	20,59%	35,75%
El Carmen	1.438,7	0,14%	0,94%	9,01%	15,65%
La Ceja	1.570,7	0,15%	1,02%	9,84%	17,08%
Marinilla	1.560,8	0,15%	1,02%	9,78%	16,98%
Guarne	1.337,0	0,13%	0,87%	8,37%	14,54%
Región Aeroportuaria	9.194,5	0,87%	5,99%	57,6%	100,00%
Oriente Antioquia	15.966	1,50%	10,40%	100,0%	
Antioquia	153.518	14,47%	100,00%		
Colombia	1.061.119,00	100,00%			

Fuente DANE 2019 (Concepto económico 2020, CCOA)

En contraste, la correlación entre pobreza multidimensional vs el índice de competitividad en infraestructura (ANIF, 2023) muestra que existe una correlación entre los municipios con mayor pobreza multidimensional y menor desarrollo en la infraestructura. Por lo tanto, municipios con menor desarrollo de infraestructura y menor influencia de proyectos estratégicos como Argelia, Nariño y Sonsón pertenecientes a la zona de Bosques y Páramos son a su vez los municipios con condiciones de pobreza más marcadas.

Gráfico 7: Pobreza Multidimensional vs. Índice de Competitividad de Infraestructura (IMCA) (2021)



Fuente: ANIF, 2023

En consecuencia, se espera que el enfoque de desarrollo predeterminado por la existencia de una región aeroportuaria no solo beneficie a Rionegro y los demás municipios de influencia, sino que pueda tener un impacto positivo en las dinámicas de desarrollo económico de los demás municipios de la subregión. En ese sentido, la articulación subregional deberá poder maximizar los beneficios económicos derivados del aeropuerto y fomentar un crecimiento más equitativo.

En conclusión, para analizar la pertinencia y viabilidad de la creación de una región aeroportuaria que aporte al desarrollo integral del Oriente, es fundamental considerar las dinámicas socioeconómicas, ya que si bien esta resulta esencial para transformar el Aeropuerto José María Córdova en un eje estratégico que integre y articule la planeación territorial de los municipios de influencia, también puede propiciar un crecimiento desigual y una planeación desarticulada con los municipios de las zonas de Embalses, Bosques y Páramos. Este enfoque permitirá abordar los desafíos actuales derivados del crecimiento desordenado y facilitará un desarrollo más equilibrado y sostenible. De allí, la importancia de la colaboración intermunicipal y el fomento de una visión compartida para aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece esta infraestructura estratégica.

Conflictos:

1. La visión estratégica del desarrollo funcional en el Oriente Antioqueño ha estado condicionada por las dinámicas de metropolización de los municipios asentados en el Valle de San Nicolás, situación que obstaculiza la consolidación de visión subregional determinada para los 23 municipios que conforman la subregión.
2. Al no contar con una mirada macro de la planificación a largo plazo, los proyectos funcionales para la provisión de servicios como el agua y la energía no estarían preparados para resolver los problemas de provisionamiento que podría presentar la subregión a Futuro. Así mismo,

no se contaría con los planes de protección y preservación de los recursos ecosistémicos, necesarios para su óptimo funcionamiento.

3. El mercado de bienes e infraestructura que permite el posicionamiento de los municipios del Oriente beneficia en mayor medida a los municipios de la zona altiplano dentro del comercio subregional y departamental, por lo que una planificación poco articulada con las dinámicas y necesidades de las otras zonas podría perpetuar un desarrollo territorial desigual e inequitativo que afectaría principalmente a los municipios asentados en las zonas de Páramo, Bosques y Embalses.
4. Sin una planificación adecuada, existe el riesgo de que los beneficios económicos de la Región aeroportuaria no se distribuyan equitativamente entre todos los municipios. Aquellos fuera del área del altiplano podrían enfrentar mayores dificultades para acceder a las oportunidades generadas por el crecimiento aeroportuario la expansión del aeropuerto y futuros proyectos estratégicos podrían acentuar las desigualdades entre los municipios del altiplano y aquellos que no están directamente conectados al eje aeroportuario. Esto se debe a que las inversiones y el desarrollo tienden a concentrarse en áreas cercanas al aeropuerto, dejando a otros municipios en desventaja.

3.3. Dimensión 3. socioeconómica: Economía y desarrollo de líneas productivas

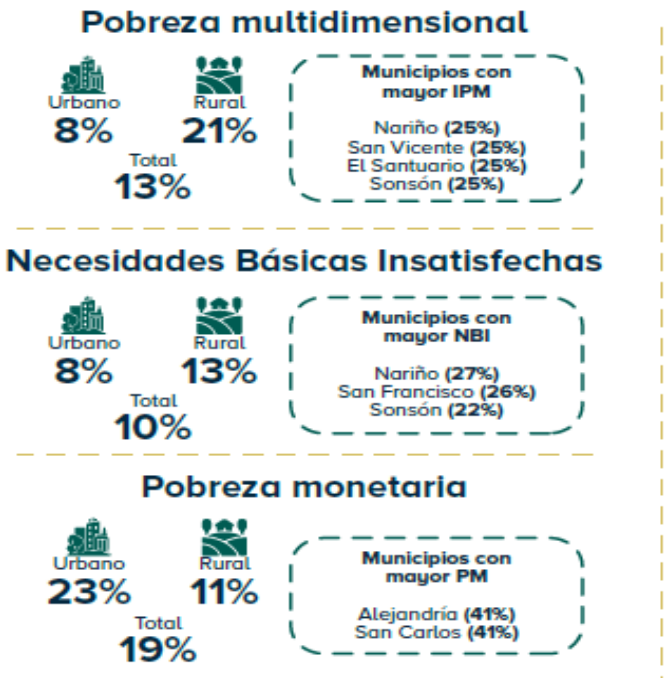
La identificación y caracterización de esta dimensión territorial, busca comprender los fenómenos y factores de carácter económico que indicen en el desarrollo territorial de los 23 municipios del Oriente Antioqueño. Para ello, se incluye información relacionada con la incidencia de la pobreza y la desigualdad en la subregión, el mercado laboral, la composición de su tejido empresarial, su nivel de precios, sus dinámicas de producción y el funcionamiento del comercio. Asimismo, se realiza un inventario de iniciativas de dinamización económica subregional en las que se incluyen los escenarios de gobernanza activos que integran actores heterogéneos, clave para la promoción de la competitividad y el desarrollo socioeconómico en la subregión.

3.3.1. Hecho 1: El nivel de desarrollo socioeconómico de la subregión ha sido mayor en los municipios asentados en la zona del Altiplano y Embalses, mientras que los municipios de las zonas de Bosques y Páramo han tenido dinámicas de crecimiento socioeconómico más lentas y desiguales, marcadas por los altos niveles de pobreza y los bajos niveles de inversión.

De acuerdo con los datos de la encuesta de calidad de vida de Antioquia 2023, con excepción al valle del Aburrá, la subregión del Oriente presenta medidas de pobreza menores frente a las registradas por las demás subregiones del departamento. A 2023 el Oriente tuvo un índice de pobreza multidimensional de 13,0. Un *Índice de Necesidades básicas insatisfechas* de 9,9 y un *Índice de pobreza Monetaria* de 18,6 el más bajo de las subregiones de Antioquia (Encuesta de Calidad de Vida de Antioquia, 2023-Gobernación de Antioquia).

Las mediciones de pobreza indican que en términos generales los municipios del OA tienen menores niveles de pobreza que el promedio de Antioquia. Sin embargo, los municipios con registros más altos de pobreza están ubicados predominantemente en las zonas de Páramo y Bosques.

Gráfico 8: Indicadores de Pobreza en el Oriente antioqueño



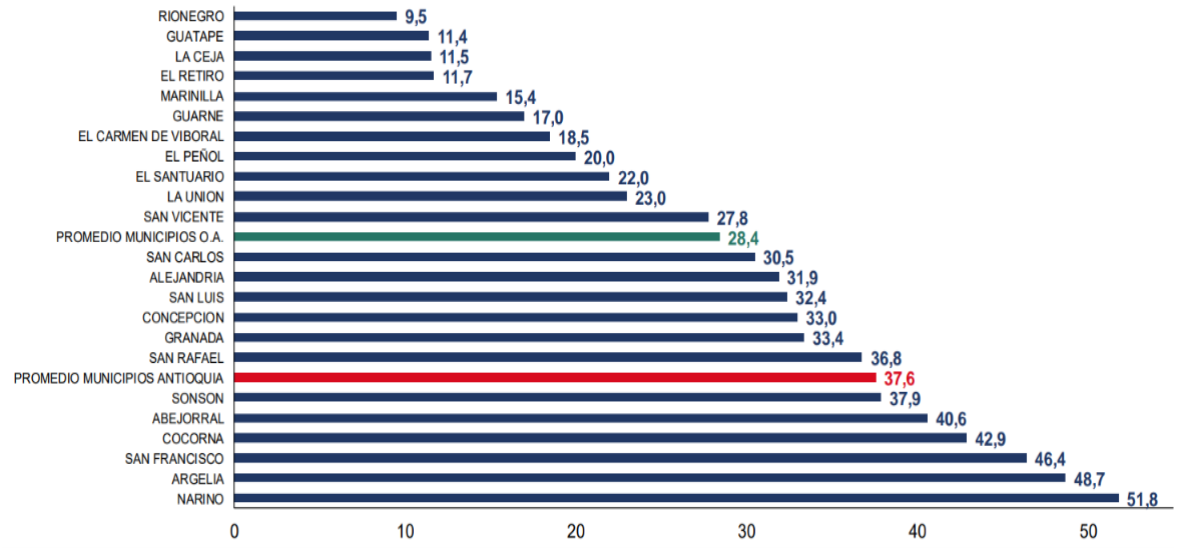
Fuente: Antioquia Cómo Vamos a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de Antioquia, 2023-Gobernación de Antioquia

Un registro más detallado del Índice de pobreza multidimensional para el año 2018, permite evidenciar que las condiciones de pobreza en el Oriente presentan un patrón asociado a la ubicación zonal de cada municipio, siendo los municipios de la zona del Altiplano y Embalses aquellos con menores condiciones de pobreza y los municipios de las zonas de Páramo y Bosques con los mayores registros en la medición, 51,8 Nariño y 48,7 Argelia.

El comportamiento de los indicadores de pobreza en la subregión responde a una dinámica de crecimiento económico desigual que se ve reflejada en el coeficiente de Gini por departamento 2021-2022, indicando que Antioquia es el cuarto departamento más desigual de todo el país después de Chocó 59), Bolívar (56) y Bogotá (55). La desigualdad también varía entre las subregiones de Antioquia, siendo Bajo Cauca y Valle de Aburrá las que presentan mayor desigualdad de ingresos (Antioquia como vamos 2023, DANE,2020).

Gráfico 9: Índice de Pobreza Multidimensional de los municipios del OA

(Incidencia en %, 2018)



Fuente: elaboración ANIF con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE, 2018

La medición del IPM 2018 evidencia que la brecha entre los municipios con mayor y menor pobreza multidimensional en la subregión es de aproximadamente 40 puntos porcentuales, registro que su vez, coincide con mediciones de desempeño económico y competitivo que serán detallas en los otros hechos de esta dimensión, en las que los municipios que se encuentran sobre la media del promedio municipal de Antioquia, son los mismos con menor desarrollo de su estructura productiva y con más desafíos para la apertura de mercados y la promoción de empleo (ANIF, 2023).

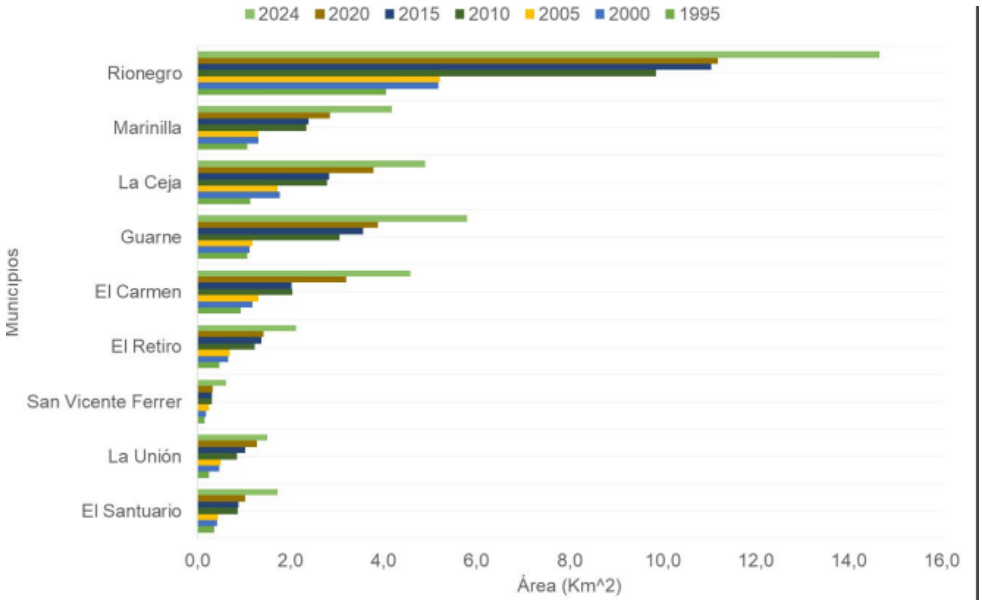
3.3.2. Hecho 2: Los niveles de competitividad sostenible y equitativa de los 23 municipios de la subregión están condicionados por dinámicas demográficas, procesos masivos de urbanización, transiciones en la estructura del tejido empresarial, relaciones de metropolización con el AMVA y la presencia de proyectos de infraestructura.

Los niveles de competitividad de los municipios del Oriente están profundamente influenciados por dinámicas e interacciones que además de presentar desafíos, ofrecen oportunidades para el desarrollo sostenible y equitativo de los 23 municipios que la componen. Por un lado, las dinámicas demográficas y de urbanización han sido determinantes en la configuración del perfil socioeconómico de los municipios. La zona del altiplano es la más poblada, concentrando más del 50% de la población subregional, este crecimiento demográfico ha impulsado avances significativos en sectores como la industria, el comercio y los servicios, así como en la agricultura tecnificada (Universidad de Antioquia, 2022). Asimismo, la urbanización masiva ha transformado las vocaciones productivas de muchos municipios, como se observa en la zona de embalses, donde localidades tradicionalmente agropecuarias han evolucionado hacia un enfoque turístico, producto del cambio de dinámicas generadas por la construcción de embalses para la generación de energía.

El análisis multitemporal del crecimiento urbano de la Gobernación de Antioquia hace un análisis de 9 municipios de la zona del altiplano que componen a su vez el valle de San Nicolas, evidenciando

que la sumatoria de su mancha urbana pasó de un radio de 9,50 km2 en el año 1995 a 40,05 km2 en el año 2024. De acuerdo con el análisis tendencial, la proyección que se realiza para el año 2040 de la sumatoria de la mancha urbana de estos municipios asciende a aproximadamente a 80 km2, lo que demuestra un crecimiento urbano acelerado (Gobernación de Antioquia, 2024).

Gráfico 10: Análisis Multi temporal del crecimiento urbano



Fuente: Gobernación de Antioquia, 2024

El crecimiento urbano acelerado coincide, a su vez, con la transición en el tejido empresarial generado por los procesos de industrialización (ANIF,2023), variables que han sido determinantes para potencializar las dinámicas del mercado laboral y aumentar significativamente la competitividad de los municipios que pertenecen a esa zona de la subregión.

El desempeño relativo de algunos municipios del Oriente Antioqueño la posiciona como un territorio competitivo con alto índices de desarrollo económico. Para 2022 aportó el 10.4% del PIB de Antioquia, siendo la segunda subregión de mayor importancia económica en el departamento después del Valle de Aburrá (ANIF, 2023). Según datos de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, el producto interno bruto (PIB) de la subregión se duplicó en los últimos 10 años, pasando de COP$5.75 billones en el 2009 a COP$11.06 billones en el 2018 (ANIF, 2023).

Tabla 10: Resultado del índice Municipal de competitividad IMCA 2022-Oriente Antioqueño

Institucione	Dinamism negocios	Mercado	Innovació	Infraestructu	Salud	Mercado	Sistema f	Tamaño Mercado	Capacidade	Adopció	Total
54,1	67,7	19,6	5,6	54,4	49,6	47,5	23,5	28,3	49,5	18,4	38,0

Fuente: elaboración ANIF con base de datos IMCA; 2021

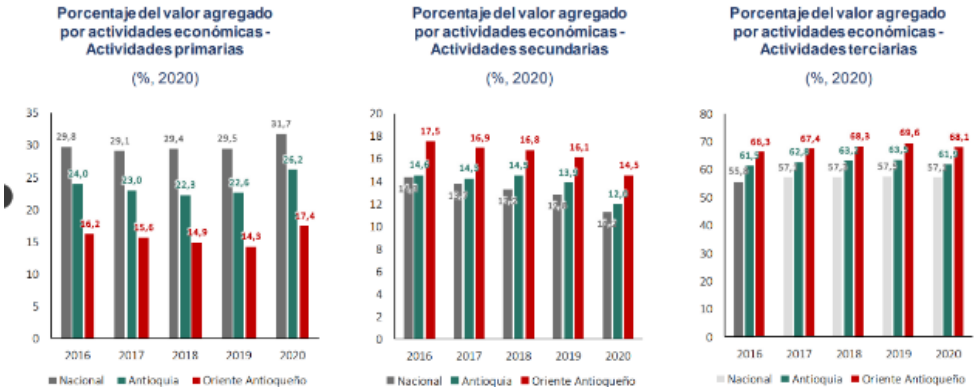
Antioquia es uno de los departamentos con la mayor producción agrícola de Colombia, contribuyendo el 12,9% del total nacional. Sin embargo, la actividad que más predomina tanto en el Valle de Aburrá como en el Oriente es el comercio 22,1% comercio y la industria manufactura 20,6% (Antioquia como vamos). Las actividades económicas principales según su aporte al valor agregado por subregión (2022). Del 9,72% del PIB departamental el 13% corresponde al sector primario 29% al secundario y 58% al sector terciario al PIB subregional. Las tres principales ramas de actividad son:

1. Comercio; Reparación; Transporte y alojamiento: 19%
2. Industrias manufactureras: 17%
3. Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca: 14 %

(DAP Gobernación de Antioquia, 2021)

El OA cuenta con un mayor porcentaje de las actividades secundarias y terciarias que Antioquia y el promedio nacional, contrastando con lo que pasa en las actividades primarias.

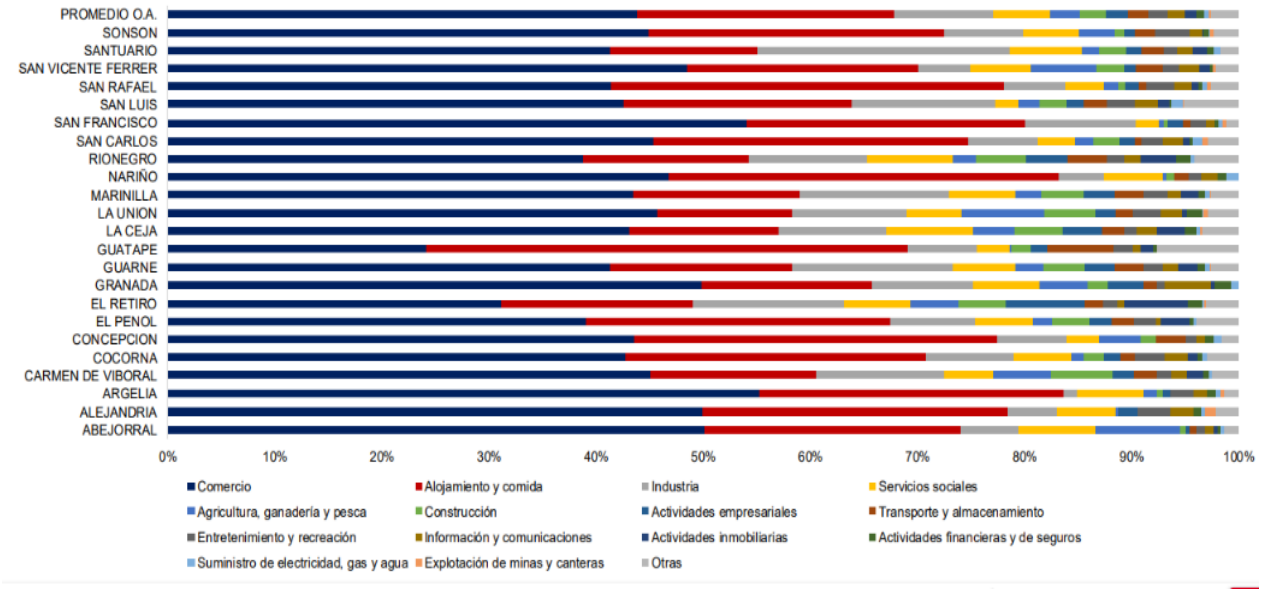
Gráfico 11: Porcentaje de valor agregado por actividades económicas



Fuente: elaboración ANIF con base en datos de Terridata; 2023

En 2021, el Oriente se destacó por su alta densidad empresarial, con 30,1 empresas por cada 1,000 habitantes. Entre 2017 y 2021, el número de empresas aumentó un 20.4%, alcanzando un total de 21,203 empresas registradas, de las cuales el 93.2% son microempresas. La industria manufacturera representa aproximadamente el 25% del PIB subregional, lo que refleja la diversificación y modernización del tejido empresarial local (Antioquia Como vamos 2023).

Gráfico 12: Distribución de empresas con matrícula activa por sectores (%, 2022)

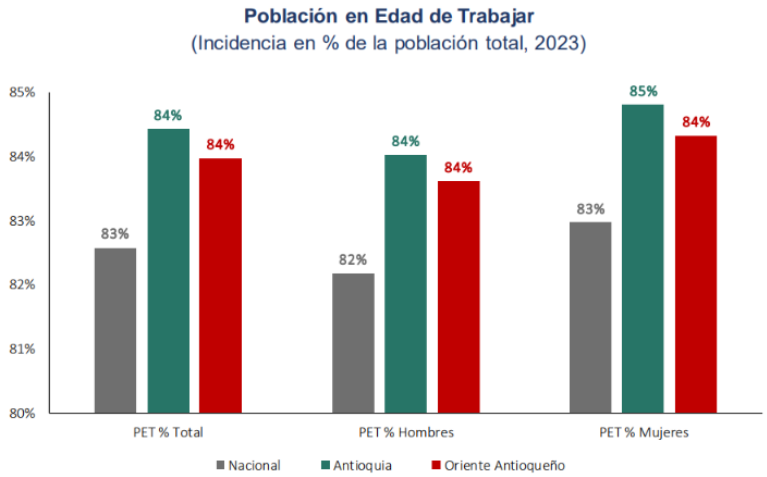


Fuente: elaboración ANIF con base en datos de la CCOA, 2022

Los mercados mayoristas en el OA se concentran en los municipios de Rionegro, La Ceja y Sonsón. Además, la subregión ha experimentado una disminución en la tasa de desempleo, que se situó en un 4.9% en 2021, siendo la más baja del departamento. Este entorno favorable ha sido impulsado por la combinación de un crecimiento demográfico significativo —con una población que ha aumentado un 21% en la última década— y una sólida infraestructura de apoyo empresarial y educativo. La Ceja del Tambo y el Carmen de Viboral están en los 5 primeros puestos en la medición del mercado laboral IMCA 2022.

Los municipios del OA tienen una proporción de población en edad de trabajar superior al promedio nacional, pero inferior al promedio departamental de Antioquia.

Gráfico 13: Población en Edad de Trabajar en el Oriente Antioqueño



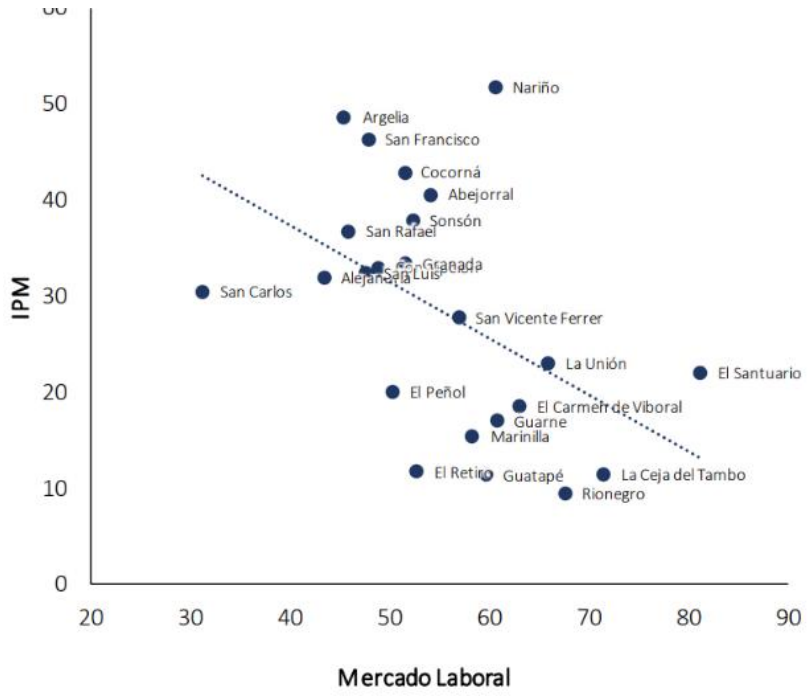
Fuente: elaboración ANIF con base en datos de Terridata; 2023

Al igual que en el resto del país, en el OA la informalidad laboral es uno de los principales problemas que enfrenta la protección social. Los datos recopilados por ANIF indican que en el oriente existe una tasa de informalidad de 61% dentro de las personas clasificadas en el Sisbén y una tasa desempleo de larga duración del 15,5%, menor a la registrada a nivel departamental 20,7% y el Nacional 29,7% (DNP, 2023). Por su tasa de empleo informal en 2021, los sectores de la subregión con mayor nivel de informalidad fueron: Agrícola: 63.1%, Comercio: 60.8%, Servicios: 53.7%. Por su parte, los sectores de la subregión con menor nivel de informalidad fueron: Industrial: 21.6%, Eléctrico: 36.1%, Minero: 40.4%.

En 2021 todos los municipios del Oriente antioqueño registraron una tasa de desempleo inferior al promedio departamental (9,1%). Los de menor tasa de desempleo fueron Sonsón, San Vicente Ferrer y Concepción; mientras que los de mayor tasa de desempleo fueron San Francisco, Guarne y San Carlos (Antioquia como vamos, 2023 Comfenalco Antioquia, 2023).

Gráfico 14: Competitividad de Mercado Laboral (IMCA)

(2021)



Fuente: elaboración ANIF con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del DANE - IMCA; 2023

El análisis cruzado del IPM y el Mercado laboral muestran que existe una relación directa entre los municipios con menor desarrollo de su mercado laboral y los índices de pobreza registrados. Con excepción del Municipio de San Carlos que pertenece a la zona de embalses, los municipios con mayores índices de pobreza y menos desarrollo del mercado laboral están ubicados en la zona de Páramo.

3.3.3. Hecho 3: El Oriente Antioqueño enfrenta el desafío de equilibrar su desarrollo socioeconómico ante la diversidad vocacional, demográfica y socioeconómica de sus cuatro zonas biogeográficas. Estas zonas, claves para la planificación y uso del suelo, impulsan proyectos con visión subregional. Sin embargo, las diferencias en calidad de vida y desarrollo entre ellas dificultan lograr un territorio cohesionado y equitativo.

Las 4 zonas biogeográficas del Oriente Antioqueño representan un recurso fundamental para el desarrollo socioeconómico de sus municipios, ya que permiten orientar la planificación y los usos vocacionales del suelo, contribuyendo a la formulación de proyectos estratégicos con una visión subregional.

En primer lugar, la zona del altiplano es la más poblada de la región, concentrando más del 50% de la población de la subregión. Esta área es considerada la más desarrollada del Oriente Antioqueño debido a sus importantes avances en la industria, el comercio, los servicios y la agricultura tecnificada (Universidad de Antioquia, 2022). La alta densidad poblacional y el desarrollo económico en esta zona facilitan la implementación de proyectos estratégicos que beneficien a toda la subregión.

Por otro lado, la zona de embalses ha experimentado una transformación significativa en su vocación productiva debido a la construcción de embalses para la generación de energía. Municipios como Alejandría, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, San Carlos y San Rafael, han pasado de ser netamente agropecuarios a convertirse en destinos turísticos importantes. Este cambio ha diversificado la economía local y ha creado nuevas oportunidades de desarrollo (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2021).

Asimismo, La zona de bosques, que incluye municipios como Cocorná, San Francisco y San Luis, es rica en recursos naturales y combina actividades campesinas y extractivas del bosque con el comercio alrededor del eje vial de la Autopista Medellín–Bogotá. Esta combinación de actividades económicas permite un desarrollo sostenible y equilibrado, aprovechando los recursos naturales de manera responsable (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2021).

La zona páramo, conformada por los municipios de Abejorral, Sonsón, Nariño y Argelia, tiene una vocación principalmente agrícola y su población vive mayoritariamente en áreas rurales (PNUD, 2010). La agricultura en esta zona es fundamental para la seguridad alimentaria de la región y representa una oportunidad para el desarrollo de proyectos agroindustriales sostenibles.

Diferentes iniciativas de desarrollo territorial han reconocido el potencial diferenciado de cada una de las zonas de la subregión. En el caso de la Comisión Regional de Competitividad, se han identificado sectores productivos prioritarios como el turismo, la agroindustria, la salud y la construcción. Estos sectores son clave para el desarrollo socioeconómico del Oriente Antioqueño, ya que promueven la diversificación de la economía y la creación de empleo (Universidad de Antioquia, 2022).

Tabla 11: Iniciativas para el desarrollo subregional del Oriente

Iniciativa	Propósito de desarrollo subregional
Comisión Regional de Competitividad	Instancia encargada de la coordinación y articulación de los distintos escenarios a nivel subregional que desarrollen actividades dirigidas a fortalecer la competitividad y la innovación en el marco del Sistema Nacional de Competitividad e Innovación (SNCI)
Oriente Antioqueño, estrategia de Ecodesarrollo	Iniciativa de la Comisión subregional de competitividad que trabaja por identificar claves de desarrollo y orientaciones de futuro en la subregión, con las que se busca formular y consolidar macroproyectos que detonen el desarrollo en las 4 zonas.
Comité universidad Empresa Estado	Define estrategias para el fortalecimiento del campo del Oriente antioqueño, por medio de la articulación de capacidades institucionales; de igual manera, crea el Centro de I+D+i que permita modernizar el sector agroindustrial de la subregión y que sea ambientalmente sostenible.
CTI + cerca de la gente 2040	Proporciona una hoja de ruta para la transformación del territorio. Este plan fomenta la generación y aplicación de nuevo conocimiento, la apropiación social del conocimiento y el fortalecimiento empresarial, lo que contribuye al desarrollo sostenible de la región. Pretende propiciar escenarios para el desarrollo de una cultura de CTeI en la subregión. Con 3 frentes: 1. Identificación de actores estratégicos, capacidades y estudios en términos de CTeI en la región. 2. Pacto por la CTeI. 3. Implementación Modelo de Inserción Laboral.
Mercado del Oriente	Fortalece las competencias de las organizaciones productivas y emprendedores, la comercialización de sus productos y el cuidado de la casa común, para contribuir al desarrollo sostenible del territorio y la dignificación de la población campesina
Agenda Antioquia 20240	Plan estratégico territorial para el desarrollo del Departamento, con fundamento en la participación de la ciudadanía que promueve la asociación de actores del desarrollo, la generación de

conocimiento colectivo, proyectos detonadores, programas e indicadores de largo plazo.

Fuente: Elaboración propia

Conflictos:

1. La heterogeneidad socioeconómica, vocacional y demográfica de las 4 zonas de la subregión hace que sus procesos de desarrollo y las condiciones de calidad de vida sea muy diversos y desiguales.
2. Lo índices de pobreza tienen una relación directa en el desempeño de indicadores económicos. por lo que los municipios con menor desarrollo de su estructura productiva son los mismos con mayores condiciones de pobreza. Esta situación genera obstáculos en el desarrollo de los municipios reflejadas estructura empresarial, la cantidad de proyectos e iniciativas productivas.
3. El cambio demográfico, la transición en la estructura del tejido empresarial y los procesos masivos de urbanización implican nuevos retos para la competitividad sostenible y equitativa de los municipios, que de no gestionarse de una manera articulada podrían incrementar las brechas de desarrollo existente entre los municipios de la zona del altiplano y los municipios de las zonas de Embalses, Bosques y Páramos.

3.4. Dimensión Sociocultural: condiciones socio culturales del territorio.

"En el territorio existen sujetos con identidades, emociones, trayectorias, relaciones de poder e intereses" (Gutiérrez y Arango 2023p. 135), en esa medida, los hechos subregionales contenidos en la dimensión sociocultural hacen referencia a la forma cómo los elementos sociales y culturales que constituyen las relaciones han condicionado la configuración territorial de la subregión. En ella se tienen en cuenta los elementos económicos, históricos y ambientales que han moldeado las dinámicas de relacionamientos y las formas de habitar el territorio, entendiendo que estos son escenarios de disputa cuya comprensión requiere del análisis de los problemas que experimentan las comunidades (Gutiérrez y Arango 2023).

3.4.1. Hecho 1. El conflicto armado ha tenido un impacto diferencial en cada una de las zonas del Oriente, lo que ha afectado profundamente los derechos humanos, las relaciones sociales y la calidad de vida de la población, configurando dinámicas socioculturales y socioeconómicas que han condicionado un desarrollo territorial equitativo en los 23 municipios de la subregión.

De acuerdo con el Informe de Calidad de Vida de Antioquia, 2023 y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas UARIV, Antioquia es el departamento con la mayor cantidad de víctimas del conflicto armado en Colombia: 1.926.008 (19,7%). Actualmente, 44% De los municipios de Antioquia se encuentran en la lista de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC) y 24 municipios fueron priorizados dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV).

La consideración de un municipio como ZOMAC (Zonas Más Afectadas por el Conflicto) en lugar de Municipio PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) implica diferencias significativas en términos de beneficios y enfoques de desarrollo. Los municipios ZOMAC reciben incentivos tributarios específicos que buscan atraer inversión privada, como la reducción del impuesto de renta para empresas que se establezcan en estas áreas. Esto está diseñado para estimular la economía local y fomentar la creación de empleo en zonas que han sido gravemente afectadas por el conflicto armado. En contraste, los municipios PDET están más enfocados en la implementación de la Reforma Rural Integral, priorizando el desarrollo social y la reducción de la pobreza a través de proyectos de infraestructura y servicios básicos (FIP, 2014).

En el caso del Oriente Antioqueño, el conflicto armado ha tenido un desarrollo diferencial en cada una de las zonas de la subregión. Esto ha afectado profundamente los derechos humanos, las condiciones y la calidad de vida de la población, por lo que es necesario fortalecer los espacios de encuentro para la reconfiguración de dinámicas y procesos que faciliten la construcción de paz (Universidad de Antioquia, 2022p.12). De acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017, en la subregión no se registran municipios priorizados en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial PDTET, por lo que no se implementan programas en el marco de la Reforma Rural Integral de forma prioritaria en estas zonas rurales. Sin embargo, según lo estipulado en la Ley 2819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017, de los 23 municipios se priorizan 11 como Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado ZOMAC, lo que genera beneficios e incentivos tributarios en el régimen de tributación para empresas que operen o estén asentadas en esos territorios buscando hacerlos atractivos a la inversión privada.

Tabla 12: Municipios ZOMAC en el Oriente Antioqueño por zonas

Páramo	**Bosques**	**Embalses**
Abejorral	Cocorná	Alejandría
Argelia	San Francisco	Granada
Nariño	San Luis	San Carlos
Sonsón		San Rafael

Fuente: Elaboración propia con base en Ley 2819 de 2016 y el Decreto 1650 de 2017

A pesar de que se registran hechos de violencia asociados al conflicto armado en todos los municipios de la subregión, se evidencia una afectación mayor en aquellos que conforman las zonas de Páramo, Bosque y Embalses, a diferencia de los municipios que pertenecen a la zona del altiplano. Este hecho, tuvo una *"influencia en la dinámica poblacional de toda la región, reflejado en el vaciamiento de la población rural, especialmente en el Oriente lejano, y en el proceso de concentración de la población en los centros urbanos, especialmente en el Oriente cercano*" (García, 2023p.64). Si se compara con la información compilada en la dimensión socioeconómica, se evidencia que los municipios ZOMAC del Oriente presentan los índices más altos de pobreza y los niveles más bajos de competitividad y desarrollo de infraestructura, existiendo una relación directa entre los antecedentes de conflicto armado en los municipios y el bajo desarrollo económico y territorial.

Algunas de las causas estructurales y coyunturales del conflicto armado en esta parte del departamento están asociadas a las confrontaciones derivadas del cambio de fuente de producción (PNUD 2010). Las transformaciones territoriales asociadas a los cambios de actividad económica impulsadas por la industrialización, los megaproyectos y las dinámicas de metropolización. Estas actividades trajeron transformaciones en el entorno y la dinámica social, que se vieron reflejadas inicialmente en la zona del Altiplano por la llegada de nuevo pobladores y el cambio de precio de los suelos rurales. Los cambios en la composición demográfica de la población en el Oriente Antioqueño "*contribuyeron al resquebrajamiento de los lazos de cohesión social fundados en las relaciones de compadrazgo y vecindad y un cambio en las tradiciones y costumbres pueblerinas hacia estilos de vida más urbanos*". (Hincapié, 2001 como se cita en PNUD 2010, p.7).

3.4.2. Hecho 2. La subregión cuenta con una red local fuerte, con capacidades y liderazgos territoriales que participan activamente en la generación de condiciones de bienestar de las comunidades, teniendo un rol activo en la apropiación y transformación del territorio.

La subregión del oriente antioqueño se distingue por sus capacidades locales y liderazgos territoriales que han sido fundamentales en la generación de condiciones de bienestar para las comunidades. Esta dinámica se remonta a procesos históricos de movilidad humana y organización social que han permitido a los habitantes apropiarse y transformar su territorio.

Desde los siglos XVIII y XIX, la colonización antioqueña estuvo marcada por la migración de poblaciones hacia nuevas tierras, lo que facilitó un dinamismo social y económico característico de la región (Jaramillo, 1984). Esta movilidad no solo permitió el establecimiento de nuevas comunidades, sino que también fomentó la creación de redes sociales que fortalecieron la organización política y comunitaria. Durante el siglo XX, surgieron movimientos sociales que promovieron la acción política como respuesta a las transformaciones territoriales, evidenciando una capacidad colectiva para enfrentar desafíos y reivindicar derechos (Betancur, Rodas y Vásquez, 2020).

En la actualidad, diversas formas organizativas sociales, como cooperativas y asociaciones mutuales, desempeñan un papel crucial en la integración cooperativa y en la generación de condiciones de bienestar. Según un informe de la Universidad de Antioquia (2022), estas organizaciones son esenciales para el desarrollo local, ya que promueven iniciativas que mejoran la calidad de vida de las comunidades. Por ejemplo, el descontento en municipios como El Peñol y Guatapé ante la construcción de hidroeléctricas en la década de 1960 catalizó una movilización social que buscaba reparación por los daños causados (PNUD, 2010). Este tipo de organización cívica ha sido un motor para la defensa de los intereses comunitarios, mostrando cómo los habitantes han tomado un rol activo en la transformación del territorio.

Las acciones colectivas del Movimiento Cívico del Oriente también han sido determinantes en la configuración de una identidad regional fuerte y en la promoción del desarrollo autónomo. Estas iniciativas no solo han buscado mejorar las condiciones económicas, sino que también han fomentado un sentido de pertenencia hacia el territorio y una visión crítica frente a los modelos de desarrollo impuestos por élites externas (PNUD, 2010). La formación de cuadros políticos populares ha permitido que las voces locales sean escuchadas en espacios donde antes predominaban intereses ajenos a las necesidades reales de la población.

En el territorio diversas organizaciones sociales que desempeñan un papel crucial en la promoción de derechos, la construcción de paz y el desarrollo comunitario. A continuación, se presenta un inventario actualizado de algunas de estas organizaciones, especificando los municipios donde operan:

Tabla 13: inventario de organizaciones sociales en Oriente Antioqueño

Organización	Municipios	Enfoque
Asociación Regional de Mujeres del Oriente (AMOR)	Rionegro, La Ceja, Marinilla, Guarne.	Empoderamiento y defensa de los derechos de las mujeres
Corporación Vamos Mujer	Sonsón, La Ceja, Marinilla.	Generación de vínculos entre organizaciones de mujeres y mejora de condiciones de vida.
Programa Desarrollo para la Paz (Prodepaz)	Sonsón, Rionegro, La Unión.	Superación de causas estructurales del conflicto y promoción del desarrollo humano.
Asociación de Mujeres Campesinas Buscando Futuro (AMCABF)	Marinilla, El Carmen de Viboral.	Fortalecimiento del liderazgo femenino en el ámbito rural.

Conciudadanía	Rionegro, La Ceja, San Carlos.	Fortalecimiento del tejido social y promoción de derechos ciudadanos.
CEAM (Centro de Estudios Ambientales)	Rionegro, El Santuario.	Protección del medio ambiente y desarrollo sostenible.
Aso comunales	Varios municipios	Organización comunitaria y defensa del territorio.
Asenredradio Comunitaria	Rionegro, La Ceja.	Comunicación comunitaria y promoción cultural.
Fundación Tierra Grata	Granada, Cocorná.	Promoción de derechos humanos y desarrollo sostenible.
Red de Jóvenes por la Paz	San Francisco, San Luis.	Movilización juvenil para la construcción de paz y derechos humanos.

Fuente: elaboración propia

En conclusión, las capacidades locales y liderazgos territoriales en el oriente antioqueño son evidentes a través de su historia de movilidad, organización social y resistencia. Estas dinámicas no solo han permitido a las comunidades enfrentar adversidades históricas, sino que también han sido fundamentales en la construcción de un futuro más equitativo y sostenible. La subregión se presenta, así como un ejemplo claro de cómo el empoderamiento local puede transformar realidades y generar bienestar colectivo.

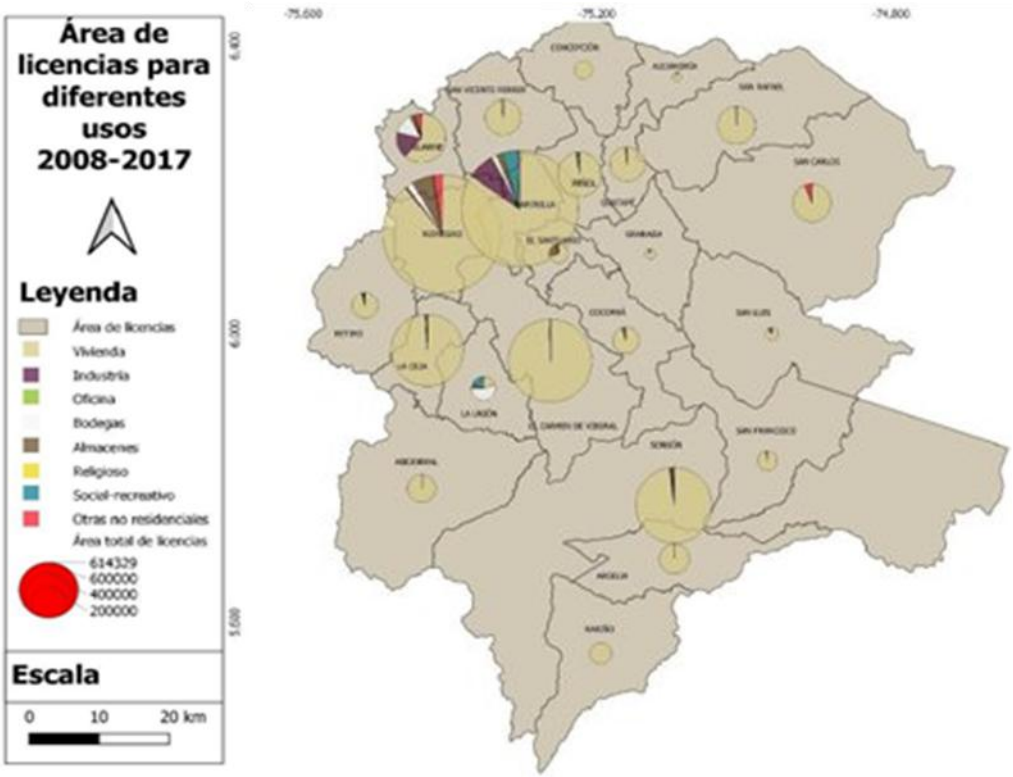
3.4.3 Hecho 3. Las dinámicas de metropolización con el AMVA, los cambios de vocación del suelo y las nuevas dinámicas urbanos-rurales, han transformado las identidades sociales y culturales de la subregión, reconfigurando la relación de los habitantes del oriente con sus territorios.

Las dinámicas de metropolización en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) han inducido cambios significativos en las identidades sociales y culturales de la subregión del oriente antioqueño. Este fenómeno, caracterizado por la transformación de la vocación del suelo y la creciente interconexión entre lo urbano y lo rural, ha reconfigurado las relaciones sociales y culturales, desdibujando las fronteras tradicionales que definían la vida comunitaria.

Uno de los efectos más evidentes de esta metropolización es el cambio en la composición demográfica de la población. La llegada de nuevos residentes, atraídos por oportunidades laborales y educativas, ha contribuido al resquebrajamiento de los lazos de cohesión social que históricamente se sustentaban en relaciones de compadrazgo y vecindad. Según Hincapié (2001, citado en PNUD, 2010), este proceso ha llevado a un cambio en las tradiciones y costumbres pueblerinas hacia estilos de vida más urbanos, alterando así las dinámicas culturales que caracterizaban a las comunidades locales.

El cambio de vocación del suelo es otro aspecto crucial que ha acompañado a la metropolización. La transformación de tierras agrícolas en áreas urbanas ha sido notable; por ejemplo, Rionegro ha experimentado un crecimiento exponencial en áreas licenciadas para usos residenciales, pasando de 614,329 m² a 2,685,286 m² entre 2008 y 2017 (García, 2023). Este fenómeno no solo refleja una demanda creciente por vivienda, sino que también indica un desplazamiento de actividades económicas tradicionales hacia nuevas formas de producción y consumo. La urbanización ha traído consigo un aumento en la construcción de urbanizaciones unifamiliares y multifamiliares, lo que ha cambiado radicalmente el paisaje cultural y social del oriente antioqueño (García, 2023).

Gráfico 15: Áreas licenciadas para diferentes usos



Fuente: García, 2023

Además, la desatención hacia la ruralidad ha generado preocupaciones sobre movilizaciones humanas entre el Valle de Aburrá y el oriente antioqueño. Estas movilizaciones son impulsadas por presiones laborales y educacionales, así como por oportunidades de vivienda más accesibles (Gutiérrez & Arango, 2023). Este flujo migratorio no solo afecta a los municipios receptores, sino que también transforma las identidades culturales al introducir nuevas dinámicas sociales que pueden generar tensiones entre los residentes originales y los recién llegados.

El impacto de estas transformaciones se ve reflejado en fenómenos como la aparición de fronteras invisibles y el aumento del microtráfico y bandas emergentes (Guitiérrez & Arango, 2023). Estas problemáticas han contribuido a un clima de desconfianza hacia las instituciones políticas y han exacerbado las desigualdades sociales existentes. En este contexto, las comunidades deben adaptarse a nuevas realidades que desafían su sentido de pertenencia e identidad.

En conclusión, las dinámicas de metropolización impulsadas por el AMVA han transformado profundamente las identidades sociales y culturales del oriente antioqueño. A medida que el territorio se urbaniza y se redefine su vocación productiva, es crucial considerar cómo estas transformaciones afectan no solo las estructuras económicas, sino también las relaciones sociales y culturales que han sido fundamentales para la cohesión comunitaria. La adaptación a estas nuevas realidades será esencial para garantizar un desarrollo sostenible e inclusivo en la subregión.

Conflictos

1. Los municipios considerados como ZOMAC son aquellos con menos niveles de inversión y desarrollo y mayores índices de pobreza multidimensional, esto podría desalentar la inversión local y retrasar los procesos de desarrollo territorial en esas zonas del Oriente.
2. El aumento significativo de áreas licenciada para usos de vivienda ha convertido al Oriente en una de las regiones con dinámicas inmobiliarias más intensas en el país trayendo consigo un aumento en la construcción de urbanizaciones unifamiliares y multifamiliares, lo que ha cambiado radicalmente el paisaje cultural y social.
3. El cambio de la vocación del suelo en la subregión ha sido determinante en la aparición de fenómenos de naturaleza urbana como la conurbación, la existencia de fronteras invisibles y la presión sobre la prestación de servicios públicos.

3.5. Dimensión Institucional: Capacidades municipales, Gobernanza y gestión territorial.

La dimensión institucional permite hacer un acercamiento de las capacidades transversales que son necesarias para la planificación y gestión subregional del Oriento Antioqueño, en ella se busca “entender los retos del gobierno urbano en el marco de la fragmentación municipal” (Gallego et al, 2018.p.32) y evidenciar las necesidades de articulación más apremiantes en un contexto con problemáticas compartidas, déficit de bienes públicos y con debilidades institucionales, que exigen una visión multiescalar del territorio.

La comprensión del conjunto de instituciones, reglas de juego, organizaciones y actores que orientan y administran la toma decisiones y determinan el rumbo de la gestión subregional del Oriente, resulta fundamental para entender de qué manera se han integrado y relacionado los municipios del Oriente. Por esta razón, el presente análisis resalta las capacidades organizativas que han venido configurando los esquemas de gobernanza presentes en la subregión, al tiempo que se detiene en analizar las capacidades de los municipios que conforman dichos esquemas y las necesidades de articulación que justifican la integración municipal.

3.5.1 Hecho 1. Los fenómenos de inseguridad en el Oriente antioqueño asociados al crimen organizado y el microtráfico demandan una respuesta coordinada que trascienda las capacidades individuales de los municipios para planificar y ejecutar estrategias de seguridad integrales, evitando la fragmentación y superposición de competencias que actualmente limitan la eficacia de las intervenciones locales.

En el Oriente Antioqueño, problemas como el microtráfico, hurtos a fincas de recreo, atracos, extorsión y disputas por el territorio y las plazas de vicio son los principales males que deterioran la seguridad (Trujillo, 2015). En ese sentido, el territorio enfrenta desafíos complejos que requieren una intervención más allá de las capacidades de los gobiernos locales, ya que está afectada por variables exógenas a la administración pública local, tales como las redes transnacionales de tráfico, el crimen organizado y la delincuencia común. Estas variables pueden superar las capacidades de cualquier administración municipal (Gallego et al., 2018, p. 33), por lo que la creación de una figura de ordenamiento supraterritorial con capacidad administrativa, política y financiera se vuelve crucial para gestionar las problemáticas de seguridad ciudadana en la subregión.

De acuerdo con la medición de Antioquia Como Vamos 2023, entre 2016 y 2022 los hechos victimizantes más recurrentes durante esos años en el Oriente, fueron los desplazamientos forzados, las amenazas y los Homicidios. Estos hechos coinciden con los fenómenos de seguridad asociados al conflicto armado interno que incidieron de manera diferenciada en las 4 zonas de la subregión. Muestra de ello, son los municipios de San Luis, San Carlos, Nariño, Granada y Sonsón que concentraban para el periodo 2000 – 2009 el mayor número de minas antipersonal, junto con algunos municipios de la subregión del Norte y Nordeste de Antioquia. Desde el 2004, fecha en la cual se iniciaron las acciones de desminado humanitario hasta el año 2022 se identificaron 373 áreas peligrosas y 436 áreas peligrosas confirmadas en el departamento de Antioquia, siendo el municipio de Granada y la subregión del Oriente en donde se descontaminó la mayor cantidad de metros cuadrados (Gobernación de Antioquia, 2023).

Tabla 14. Hechos victimizaste reportados en el Oriente Antioqueño entre 2016-2022

Delitos	Oriente
Desplazamiento forzado	2.043
Amenazas	642

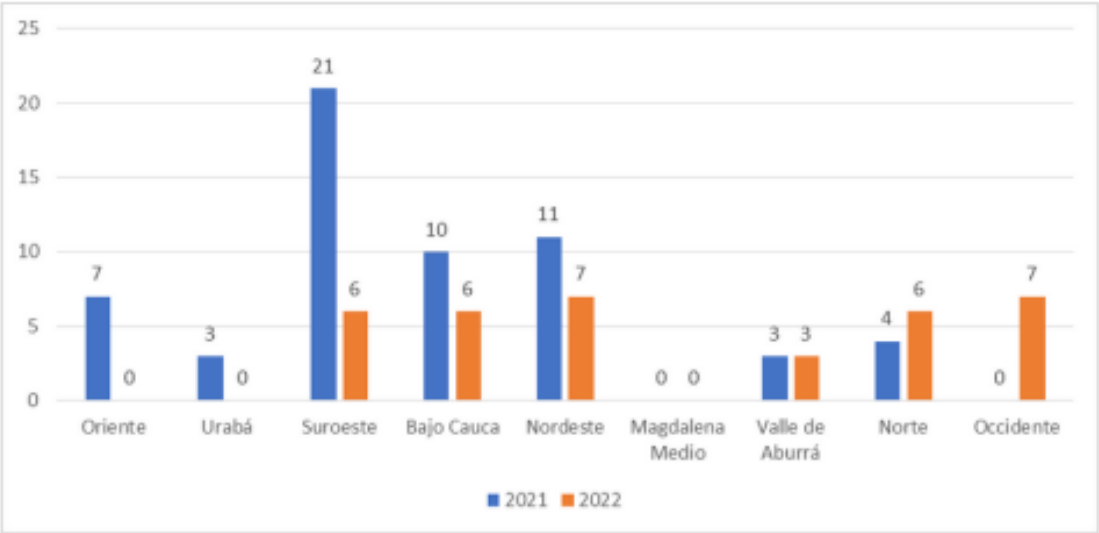
Confinamiento	0
Homicidio	93
Perdida de Bienes Muebles o Inmuebles	57
Acto Terrorista/ Atentados/ Combates/ Enfrentamientos/ Hostigamientos	6
Vinculación de niños, niñas y adolescentes a actividades relacionadas con grupos armados	0
Otros hechos victimizantes	43

Fuente: Antioquia Cómo vamos 2023 con datos proporcionados por la Secretaría de Seguridad y Justicia de la Gobernación de Antioquia y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Por otro lado, *El Informe anual 2023 de la situación de Derechos Humanos en Antioquia* evidencia que, respecto a las vulneraciones a los derechos humanos, se destaca una tendencia reducción del 11,6 % en el comparativo de los años 2021-2022, siendo las subregiones de Suroeste (- 30,3 %), Bajo Cauca (-30,2 %) y Occidente (-14,4 %) las que más aportaron a la reducción, mientras que la subregión del Oriente (12,6 %), Magdalena Medio (9,5 %) y Nordeste (4,3 %) fueron subregiones en donde se evidenció un crecimiento de la violencia homicida (Informe 2023 DHH en Antioquia). En el Oriente Antioqueño, la tasa de homicidios para el año 2023 fue de 27,6 por cada 100.000 habitantes. Durante este periodo, se registraron un total de 201 asesinatos, lo que representa una leve reducción en comparación con los 207 homicidios reportados en 2022 (Mi Oriente, 2023).

Adicionalmente, entre el 2020 al 2023 se ha incrementado en 5 el número de masacres en Antioquia. Esto se explica principalmente por el incremento en Suroeste, Oriente y Bajo Cauca, los cuales concentraron gran cantidad de casos en 2020 y 2021 (Informe 2023 DHH en Antioquia).

Gráfico 16. Número de víctimas de masacres en Antioquia por subregión (2021-2022)



Fuente: Informe 2023 DHH Antioquia, Gobernación de Antioquia 2023

Actores de la sociedad civil como la Mesa de Derechos Humanos del Oriente evidencia también una grave situación de los derechos humanos en la subregión, argumentando que el aumento de delitos como las amenazas, los desplazamientos forzados y las desapariciones son el resultado de la presencia de actores armados ilegales y la disputa por el control territorial (La prensa Oriente, 2024). Según el informe *Bajo El Cielo que perdimos*- informe de DDHH 2023, dichas estructuras criminales han entendido la importancia estratégica de subregiones como el Oriente y su conexión con diversas zonas clave del departamento y del país. Con base en ese hallazgo la Mesa del Oriente lanzó una grave alerta sobre la presencia de hombres con armas largas transitando por el corredor que conecta a los municipios de Cocorná, San Francisco, Granada y El Carmen de Viboral (el colombiano 2024). La denuncia puso en evidencia la expansión y control territorial del Clan del Golfo en el Oriente y refleja su avance para controlar la franja del cañón del río Calderas hasta el corregimiento de Santa Ana, que hace parte a su vez de un corredor que permite conectar el Magdalena Medio con el Valle de Aburrá (el colombiano 2024).

Por su parte, el comparativo de la actividad delictiva entre 2023- 2024 registrada por el Grupo de Análisis y Administración de la Información criminal de la Gobernación de Antioquia, evidencia que los delitos con mayor aumento en la subregión fueron la extorsión en un 36% y el hurto agravado de ganado en un 50%. Asimismo, delitos como el homicidio intencional y las lesiones personales presentaron variaciones poco significativas con tendencias a aumentar con respecto a lo que queda del 2024.

En relación a la actividad operativa, se muestran rendimientos significativos en actividades como las capturas en flagrancia que tuvieron un aumento del 6%, los operativos para la recuperación de vehículos hurtados 56% en el caso de automotores y 26% en el caso de motocicletas, igualmente hubo un aumento en la incautación de droga sintética (32%) y los allanamientos realizados (13%). Por otro lado, los indicadores de la actividad operativa no registraron aumentos significativos en la subregión con relación a la incautación de armas de fuego o la incautación de drogas (cocaína, Heroína Base Cosa, Bazuco y Marihuana).

Gráfico 17. Actividad delictiva y operativa en el Oriente Antioqueño 2023-2024

SUBREGIÓN ORIENTE

DELITOS		01 Ene al 30 Sep. 2023	01 Ene al 30 Sep. 2024	VARIACIÓN Abs.	VARIACIÓN %
Homicidio Intencional		153	152	-1	-1%
Secuestro		5	3	-2	-40%
Extorsión		85	116	31	36%
Terrorismo		2	0	-2	-100%
Acciones Subversivas		0	0	0	0%
Lesiones Personales		1.006	997	-9	-1%
HURTO COMÚN	Residencias	539	441	-98	-18%
	Comercio	413	328	-85	-21%
	Personas	1.846	1.480	-366	-20%
	TOTAL	2.798	2.249	-549	-20%
HURTO A VEHÍCULOS	Automotores	84	79	-5	-6%
	Motocicletas	447	333	-114	-26%
	TOTAL	531	412	-119	-22%
Hurto Agravado de Ganado		14	21	7	50%
Hurto a Entidades Financieras		0	0	0	0%
Hurto a Piratería Terrestre		6	0	-6	-100%
Homicidios en A/T		86	53	-33	-38%
Lesiones en A/T		305	223	-82	-27%

ACTIVIDAD OPERATIVA		01 Ene al 30 Sep. 2023	01 Ene al 30 Sep. 2024	VARIACIÓN Abs.	VARIACIÓN %
CAPTURAS	Orden Judicial Ley 600	1	4	3	300%
	Orden Judicial ley 906	356	347	-9	-3%
	Flagrancia Ley 906	2.189	2.314	125	6%
Total Capturas		2.546	2.665	119	5%
VEHÍCULOS RECUPERADOS	Automotores	36	56	20	56%
	Motocicletas	252	317	65	26%
Total Vehículos Recuperados		288	373	85	30%
ARMAS DE FUEGO INCAUTADAS	Sin Permiso	222	213	-9	-4%
	Con Permiso	63	29	-34	-54%
Total Armas de Fuego Incautadas		285	242	-43	-15%
DROGA INCAUTADA (Kilos)	Cocaína	85	46	-40	-47%
	Heroína	0	0	0	-39%
	Base de Coca	45	9	-36	-81%
	Bazuco	9	9	0	-1%
	Marihuana	1.039	153	-886	-85%
Total Droga Incautada		1.178	216	-962	-82%
Droga Sintetica (Pastillas)		510	671	161	32%
Allanamientos		208	235	27	13%

Fuente: Grupo de análisis y administración de la información criminal DEANT-Gobernación de Antioquia, 2024

El contexto de la seguridad en la subregión evidencia un panorama complejo entre lógicas sociales diseminadas e interconectadas en un gran territorio predominantemente rural, con gobiernos locales fragmentados que actúan en una escala de intervención mucho menor (Gallego, et al 2018). Lo anterior hace que se generen complejos retos institucionales como la superposición de competencias, zonas grises, vacíos de información, entre otros (Gallego, et al 2018).

Comprender los fenómenos de seguridad en territorios con dinámicas como las evidenciadas en el Oriente antioqueño, implica reconocer que realizar intervenciones fuertes para atacar estructuras criminales que se encuentren circunscritas a un solo municipio, puede generar el desplazamiento de la estructura, y de los fenómenos de criminalidad asociados, a otro municipio con menor capacidad para intervenir o atender a la problemática de manera eficiente (Gallego, et al 2018).

Los alcaldes del Oriente antioqueño junto con la Gobernación de Antioquia, son conscientes de estos obstáculos para la gestión de la seguridad ciudadana y se han comprometido en la planeación conjunta de estrategias para contrarrestar el accionar de las organizaciones delincuenciales como los *Encuentros Zonales de seguridad*, mesas interinstitucionales por zonas en las que las autoridades competentes escuchan las problemáticas de parte de los alcaldes, secretarios y Juntas de Acción comunal y se marcan las rutas de trabajo de manera articulada (Olivares, 2024).

De igual forma, cada municipio cuenta con un *Plan Integral de Seguridad y Convivencia* PISC, un instrumento de planificación que se centra principalmente en el abordaje de los fenómenos que afectan la seguridad ciudadana, que responde de manera efectiva al modelo de descentralización y que propician la autonomía de los entes territoriales en el direccionamiento de las políticas de seguridad y convivencia (Ley 62 de 1993). Los PISC se formulan cada cuatro años por las autoridades municipales y parten de un escenario de colaboración y apoyo mutuo entre organismos de seguridad y justicia, administraciones municipales y ciudadanía.

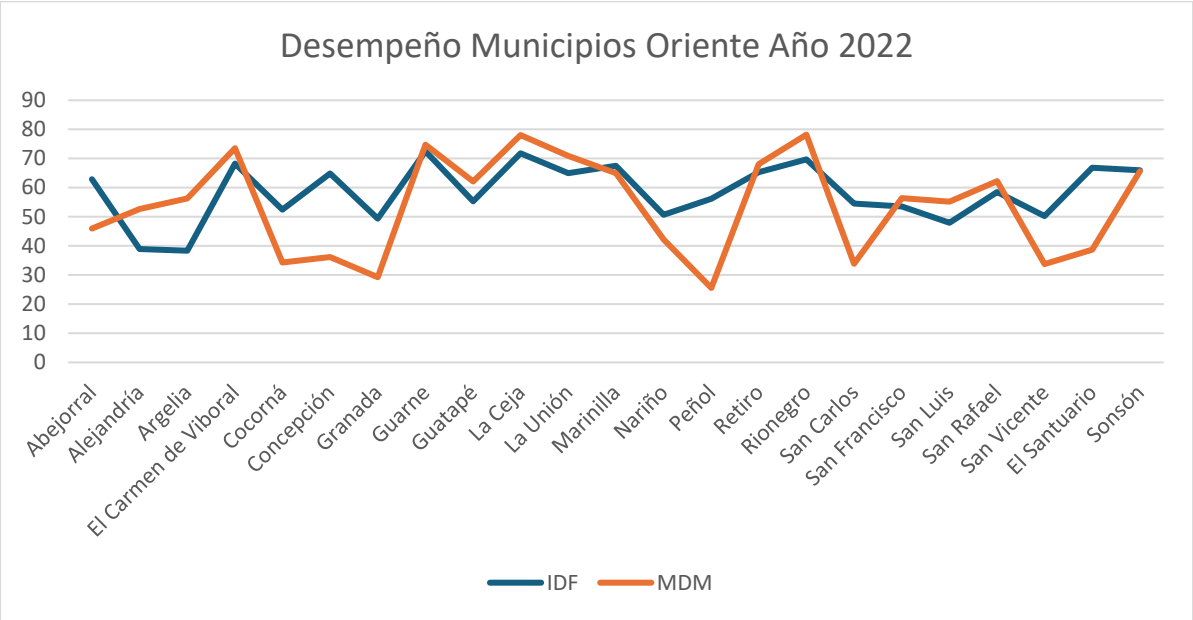
A pesar de los esfuerzos como el de los Encuentros Zonales de Seguridad y los PISCs Municipales, fenómenos como la lucha que libran las bandas delincuenciales en el área del altiplano por el microtráfico, las rentas ilegales (el colombiano 2024) y el incremento de hechos como homicidios, extorsiones y otras afectaciones que aumentan la percepción de inseguridad, exigen acciones de más largo aliento que atiendan a los problemas de gestión pública de la seguridad. Estos problemas de gestión están asociados a la descentralización, la poca capacidad operativa, la fragmentación institucional (Múltiples jurisdicciones autónomas de diferentes niveles de gobierno) y la falta de articulación y coordinación (Gallego, et al, 2018).

De acuerdo con el estudio *Seguridad Ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana* de la Universidad EAFIT (2018), dichas acciones deben ser lideradas por figuras supramunicipales con capacidad administrativa, técnica y política suficiente para lidiar con las dificultades propias de la acción colectiva y los escenarios de coordinación y articulación supramunicipal (Gallego, et al, 2018). De crearse una figura con estas características en la subregión, sería posible promover escenarios territoriales, entidades administrativas e instrumentos de gestión pública intermedia, que pueden incidir efectivamente en la coordinación y articulación de actores y políticas para la intervención de las problemáticas mencionadas, logrando una integración para el desarrollo armónico del territorio.

3.5.2. Hecho 2: Los 23 municipios que conforman la subregión del Oriente Antioqueño presentan diversas características en su desarrollo institucional, por lo que es necesario diseñar políticas orientadas al fortalecimiento de la autonomía financiera y la gestión pública, con el fin de establecer una gobernanza que permita abordar los conflictos locales desde una perspectiva supramunicipal.

Para revisar el desarrollo institucional, se selecciona los dos índices sintéticos del departamento nacional de planeación, quienes abordan las dimensiones de gestión y financiera de las entidades territoriales, encontrando los siguientes resultados:

Gráfico 18. Resumen de los indicadores territoriales



Elaboración propia datos DNP 2022

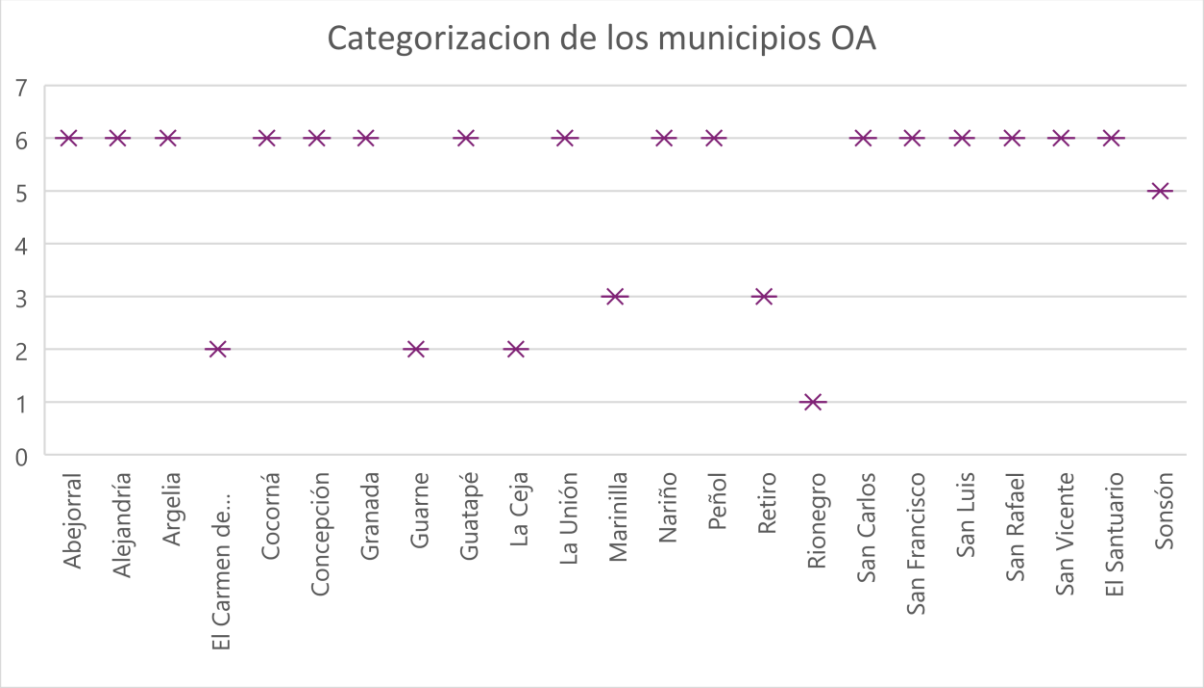
La Medición de Desempeño Municipal (MDM) (DNP D. N., 2022) en Colombia tiene como objetivo medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño municipal. Esto se entiende como la capacidad de gestión y los resultados de desarrollo, teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales. En otras palabras, la MDM evalúa cómo los municipios en particular los del oriente antioqueño, están administrando sus recursos y cómo están logrando resultados en áreas como servicios públicos, infraestructura, educación, salud y desarrollo económico.

La MDM utiliza una serie elaborada de indicadores basados en el desempeño para rastrear el rendimiento de las políticas en todo el gobierno y evaluar la implementación de programas clave por parte de las agencias en múltiples sectores. En resumen, la MDM es una herramienta importante para evaluar y mejorar la gestión municipal en Colombia, permitiendo una toma de decisiones más informada y una mayor rendición de cuentas, para esta subregión del Antioquia el resultado promedio de los datos arroja que un puntaje de 53,8 lo que lo ubica en una calificación media por ubicarse en el rango de 45 a 55 puntos. En este sentido, el grupo 1 representa 9 municipios de la subregión con mayores capacidades iniciales, entendidas con mayores “medios” para hacer una buena gestión y la consecución de resultados. Del grupo 2 a 4 municipios y grupo 3 a 6 municipios son los municipios de la subregión con menores capacidades iniciales, es decir, aquellos que se enfrentan a mayores restricciones y limitaciones para la consecución de resultados.

De acuerdo con el informe del Departamento Nacional de Planeación generado por la herramienta Sistema de Información del Formulario Único Territorial – SISFUT, los municipios del oriente antioqueño presentaron un Índice de Desempeño Fiscal (DNP D. N., 2022) con un resultado promedio de 58,5. Dicho resultado deja a los municipios en el rango de clasificación 2. riesgo (>=40 y <= 60), entre los cinco rangos de clasificación de las entidades territoriales de cero a cien puntos, donde 100 representa el mayor puntaje y cero el menor. Según la estructura del índice, se

encuentran en riesgos de déficit o presentan alto endeudamiento, adicionalmente, tienen alta dependencia de las transferencias y bajos niveles de inversión en FBK. Sin embargo, es importante además clasificar el estado de los municipios en esta vigencia, es decir su categoría municipal del año 2022, en donde se realizó dicha medición, los resultados arrojaron un valor mínimo de 38,3 del municipio de Argelia y un valor máximo del índice de 72,4 del municipio de Guarne.

Gráfico 19. Categorización municipios subregión oriente año 2024



Elaboración propia en base Categorización Municipal Contaduría General de la Republica.

Este resultado para el municipio se obtuvo de las siguientes categorías, de la dimensión de resultados fiscales que busca analizar las finanzas territoriales en términos de generación de ingresos, de gasto y de capacidad de endeudamiento. Esta dimensión tiene una ponderación del 80% del indicador se obtuvo una calificación de 49,82, Por el lado de la dimensión de Gestión Financiera Territorial, busca medir los procesos de planeación financiera territorial desde la definición del presupuesto inicial hasta la ejecución del ingreso y del gasto. Además, contempla la gestión realizada por las entidades para hacer más eficiente el gasto de funcionamiento y para incrementar sus ingresos. Esta dimensión tiene una ponderación del 20% del indicador y se obtuvo una calificación de 16,17. El 70% de los municipios son de 6 categoría, y los municipios circundantes a la AMVA son los municipios que se han beneficiado de un crecimiento diferencial en la región, explicado por las relaciones funcionales con el municipio de Rionegro.

3.5.3 Hecho 3. La consolidación de esquemas asociativos en la región del Oriente antioqueño ha resultado en una capacidad de ejecución limitada. Esto se debe, en gran medida, por la carencia en la formulación de instrumentos de planeación, no delimitación de competencias, arreglos formales de recursos y gobierno, la insuficiencia de ingresos financieros, entre otros. Estas condiciones han llevado a la necesidad de establecer un frente consolidado que replantee y gestione de manera efectiva las funcionalidades y dependencias de la región, promoviendo una agenda de asociatividad territorial.

Para evaluar los arreglos de los esquemas asociativos, proponemos realizar un análisis de gobernanza que resulte en identificar según el Marco de Evaluación de la Gobernanza para la Gestión Metropolitana, Territorial y Regional (GAF-MTR) (ONU-Habitat , 2020), la gobernanza al interior de los diferentes esquemas vigentes, con la información disponible se presenta en tres niveles a continuación:

Soluciones Institucionales:

1. Arreglos Formales:

- Gobernación de Antioquia
- Asamblea de Antioquia
- Corporación Autónoma Regional Rionegro-Nare (Cornare)
- Alcaldías municipales
- Concejos Municipales
- Fondo de Adaptación
- Organizaciones No Gubernamentales (ONG)
- Agencias de Desarrollo Rural
- Instituciones Educativas
- Cámara de Comercio de Antioquia
- Empresas Públicas
- Esquemas asociativos vigentes:

Tabla Esquemas asociativos vigentes:

- **Nombre** Plan de Crecimiento Verde y Desarrollo Compatible con el Clima para el Oriente Antioqueño

Figura asociativa **Municipios asociados**

esquema asociativo

Municipios Asociados de la Subregión Embalses	Asociación de municipios	Alejandría, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, San Carlos, San Luis, San Roque y Santo Domingo
Municipios Asociados del Altiplano del Oriente	Asociación de municipios	El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente
Asociación de Municipios Unidos del Sur de Antioquia	Asociación de municipios	Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón
Corporación para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión Bosques	Asociación de municipios	Granada, Cocorná, San Francisco y San Luis
Provincia de La Paz	Provincia Administrativa y de Planificación	Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón
Provincia del Agua, Bosques y el Turismo	Provincia Administrativa y de Planificación	Alejandría, Cocorná, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente

Fuente: Zuluaga. 2021

Como vemos en el presente nivel si bien existe una serie de esquemas asociativos y actores, se analiza que todos ellos mantienen la autonomía político-administrativa de sus escalas, pero las instituciones a nivel supramunicipal no se han desarrollado, por tanto no optimizan la gestión territorial. Dichos arreglos formales carecen de normatividad, reglamentación, y delimitación que permitan definir con claridad el objeto de su conformación y sus metas de corto, mediano y largo plazo, lo que representa un desafío en términos organizacionales. Luego de varios años de operación se evidencia que aún no cumplen con criterios normativos sobre sus estructuras de gobierno y no existe participación de las diferentes escalas o actores al interior de ellas.

2. Arreglos Informales:

Se evidencia que desde la gobernación se proponen agendas de trabajo que permiten soluciones institucionales con el fin de avanzar en la gobernanza territorial a niveles regionales, promoviendo la agenda Antioquia 2040, sin la necesidad de adoptar marcos legales específicos para regularlos y habilitar su operación, lo cual permite generar confianza y trabajo articulado, sin embargo es pertinente evaluar su impacto y particularmente los proyectos que han surtido efecto en instancias de cooperación entre los diferentes actores del territorio.

Toma de Decisiones

1. Órganos de Gobierno

- Juntas provinciales
- Asociación de Municipios
- Alcaldías municipales
- Gobernador de Antioquia
- Concejos municipales
- Director de la corporación autónoma

Si bien existe órganos de gobierno en la subregión, no existen relaciones de toma de decisión integral, si bien existen arreglos, se mantiene la estructura administrativa vertical, por lo que no hay claridad de la hoja de ruta los arreglos institucionales formales existentes, sin una adecuada relación entre las dimensiones institucional y política de la gobernanza.

2. Gestión del Conocimiento

- Concejo de cuencas ríos Nare
- Concejo de cuencas ríos Rio negro
- Concejo rector Agenda Antioquia 2040
- Comisión de Expertos Agenda Antioquia 2040
- Consejos Rectores Sectoriales Agenda Antioquia 2040

No existe una visión clara que propenda por desarrollar una visión de toma de decisiones basada en evidencia, se desarrolla una serie de consejeros o expertos que permiten discrepar de voz pero no con voto, las prioridades, trascendiendo las preferencias personales o agendas políticas particulares.

Acción Colectiva

1. Actos Administrativos

- Ordenanza No 34 del 27 de noviembre de 1980 (AMBA)
- Ordenanza 68 de 2 de enero 2017

Dichos actos administrativos, no otorgan una fuerza de ley vinculante a los acuerdos alcanzados por los órganos de gobierno, pues no constituye instituciones, competencias sino una conformación genérica del territorio.

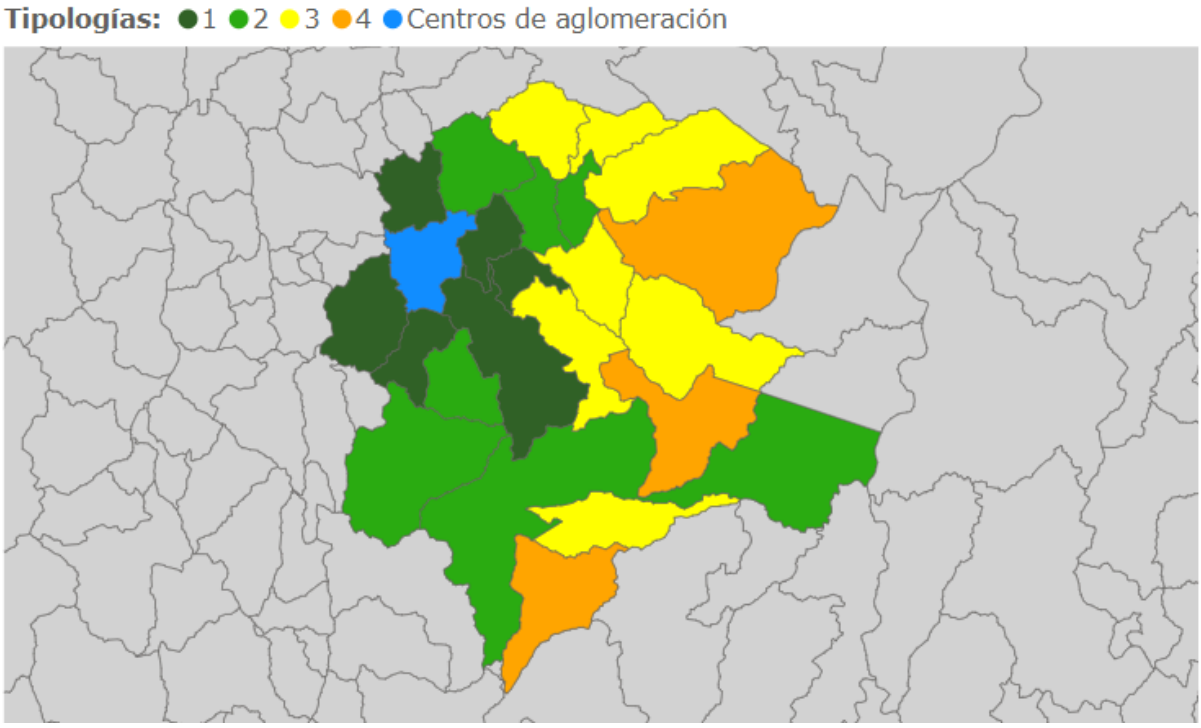
2. Visiones de desarrollo

- Agenda Antioquia 2040
- Plan de Crecimiento Verde y Desarrollo Compatible con el Clima para el Oriente Antioqueño
- Plan integral de desarrollo metropolitano del valle de aburra
- A**genda subregional de investigación**
- Comité Universidad Empresa Estado Sociedad CUEES

Se encuentra una gran fortaleza en la generen de visiones de desarrollo de distintas escalas y actores, lo que potencia las acciones colectivas entre gobiernos y otros actores locales, definiendo objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, que requieren revisarse en conjunto para construir orientaciones de las diferentes agendas en el territorio.

Una vez realizado el análisis de evaluación de la gobernanza en el oriente Antioqueño, precisando las carencias de información disponible, y aclarando que debe complementarse dicha información, pretendemos definir algunas potencialidades del modelo que se viene construyendo, se está gestando una importante visión urbana regional, que queremos exaltar desde el componente técnico, por lo cual presentamos para el presente hecho los resultados del índice de tipologías municipales del año 2024, ajustado al oriente antioqueño, el cual puede ser un lineamiento de orientación de la asociatividad a continuación:

Gráfico 20. Esquema de resultados IT año 2024



Fuente: elaboración propia con base en DNP, 2024

Estos resultados clasifican a los municipios del oriente en los siguientes grupos:

Centros de aglomeración: son ciudades en las que convergen factores diferenciales con la productividad, competitividad e innovación en los territorios. De acuerdo con el crecimiento económico de estos municipios y su ubicación dentro del Sistema de Ciudades, estos se consideran "ciudades funcionales" ya que sus actividades sobrepasan los límites político-administrativos de la ciudad núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños (actividades económicas, oferta de vivienda, servicios sociales, ambientales, culturales o administrativos).

Tipología 1. Se encuentran los municipios de: El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla, Retiro y El Santuario, caracterizados por tener en promedio los más altos niveles de capacidades fiscales y administrativas, y al mismo tiempo son los municipios mejores conectados y más densos.

Tipología 2. Se encuentran los municipios de: Abejorral, Guatapé, La Unión, Peñol, San Vicente y Sonsón, tienen niveles intermedios-altos de capacidad fiscal y administrativa.

Tipología 3. Se encuentran los municipios de: Alejandría, Argelia, Cocorná, Concepción, Granada, San Luis y San Rafael, tienen niveles intermedios de capacidad fiscal y administrativa.

Tipología 4. Se encuentran los municipios de: Nariño, San Carlos y San Francisco, tienen niveles intermedios- bajos de capacidad administrativa y fiscal, son al mismo tiempo son los municipios con mayor desconexión y menos densos, los más rurales de la subregión, entendiendo que no aplican para ser tipología 5 que son el extremo de la medición.

La presente información da cuenta de que la división político administrativo del oriente antioqueño tienen grandes dificultades de operación, en ellos se abarcan elementos como la baja capacidad institucional, las deficiencias de las delimitaciones de competencias, la falta de integralidad del territorio, la dificultad de armonizar los instrumentos y en consecuencia la escasa capacidad de generar recursos financieros para garantizar la sostenibilidad de la asociatividad en el territorio por lo cual resulta importante revisar cuales son los esquemas más favorables en el Oriente.

Conflictos

1. Existen desafíos subregionales: son la fractura social debido al ordenamiento territorial que se ha planeado desde afuera y con poca participación y concertación por parte de sus propios actores y habitantes. En este aspecto cabe mencionar que la lucha por la integración subregional desde diferentes formas administrativas ha llevado a proponer modelos de integración y articulación bajo figuras como la Provincia Administrativa y de Planeación —PAP—, la asociación de municipios, el Área Metropolitana y, más recientemente, la Región Aeroportuaria.
2. Son visibles consecuencias del desarrollo urbanístico en términos de inequidades en el territorio (por ejemplo, el Valle de San Nicolás en comparación con el resto de las zonas), la pérdida del patrimonio cultural y urbanístico, la movilidad intermunicipal y los impactos en el cambio del uso de los suelos —que se dedicaban a la producción agrícola exclusivamente—, pues paulatinamente la región ha dejado de ser la despensa alimentaria del departamento (universidad de Antioquia, 2022).
3. Falta de legalidad, y formalidad en los esquemas actuales han traído baja operatividad y por tanto perdido efectos en la ejecución de actividades necesarias para el desarrollo de los municipios asociado, los cuales deben ponerse en perspectiva, reorganizando el territorio desde una óptica, que reconozca las funcionalidades entre los territorios y la espacialidad de la región.

4. Potencialidades territoriales del Oriente Antioqueño y su rol en la consolidación de Esquemas de Asociatividad territorial

El Oriente Antioqueño presenta una amplia diversidad de potencialidades territoriales que, organizadas por dimensiones clave, ofrecen un fundamento sólido para la implementación de esquemas de asociatividad territorial efectivos y sostenibles. Aprovechar estas características permitirá a los municipios de la región superar las limitaciones impuestas por sus capacidades individuales y fomentar un desarrollo regional equilibrado y competitivo.

4.1. Potencialidades territoriales de la dimensión Biofísica

La subregión se destaca por su alta biodiversidad y riqueza natural, con un 75% del suelo destinado a protección ambiental, lo que lo posiciona como un territorio estratégico. La funcionalidad de sus cuatro zonas biogeográficas, que configuran una integralidad física y biológica única, constituye un pilar esencial para la gestión territorial coordinada. Además, la capacidad de los municipios para definir sus estructuras ecológicas, en complemento con los lineamientos de la autoridad ambiental, refleja su disposición para gestionar recursos compartidos de manera sostenible, siempre que existan mecanismos asociativos que lo faciliten.

- **Autoridad ambiental**

La autoridad ambiental ha podido establecer determinantes que han sido acogidos por los municipios. Sin embargo, los municipios han sido capaces de definir en sus estructuras ecológicas, incluso aquellos determinantes no acogidos por la autoridad ambiental.

- **Biodiversidad**

El 75% del uso de suelo es de protección ambiental, y permite el aprovechamiento hasta en un 43%, lo que implica que es una zona estratégica por su alta biodiversidad y su riqueza natural.

- **funcionalidad**

Las cuatro zonas biogeográficas, son funcionales y configuran la integralidad y riqueza física y biológica de los municipios, los cuales hoy con sus limitaciones territoriales y sus capacidades administrativas no pueden atender de forma integral.

4.2 Potencialidades territoriales de la dimensión funcional

La ubicación geoestratégica de la subregión, junto con sus indicadores de desarrollo, la posicionan como una de las zonas con mayor potencial en Antioquia. Las alianzas público-privadas y proyectos como la región aeroportuaria no solo mejoran la conectividad vial y logística, sino que también potencian la integración de los sistemas estructurantes, necesarios para garantizar una movilidad sostenible y competitiva. La articulación de planes estratégicos como la Agenda 2040 y documentos técnicos existentes proveen una hoja de ruta para el crecimiento regional coordinado, fomentando la inversión y optimización de recursos bajo un enfoque territorial integrado.

A continuación, se destacan algunas potencialidades importantes a destacar en esta dimensión:

- La subregión Oriente se posiciona como un territorio con una ubicación geoestratégica de gran importancia, con potencial de expansión y crecimiento acelerado.
- Las Alianzas público-privadas y las concesiones viales son una alternativa para promover acciones de planificación conjunta, que contribuyan a una adecuada distribución del uso del suelo para la localización de infraestructuras de carácter regional y de los sistemas estructurantes, de modo que posibiliten la integración funcional y de esta forma, desarrollen

el territorio, más allá de la simple jurisdicción. Con ellos se podría garantizar una movilidad sostenible como un aspecto clave en el desarrollo subregional del Oriente.

- La constitución de una región aeroportuaria permitiría una mayor cohesión entre los planes territoriales de los municipios involucrados, optimizando su infraestructura, transporte y conectividad. Esto incluye la articulación de proyectos viales que faciliten la integración entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá, la Creación de circuitos estratégicos para conectar cabeceras municipales. Lo anterior podría potenciar la infraestructura vial y la proyección territorial estratégica de la subregión.
- La agenda 2040 o plan estratégico territorial de la Gobernación de Antioquia, incluye proyectos que están en ejecución y otros que prevén como mejorar la conectividad de los valles de San Nicolás y Aburrá; además de inversiones en los denominados circuitos estratégicos de desarrollo, competitividad y conectividad.
- Existencia de Documentos técnicos adelantados que sirven de hoja de ruta para seguir adelante con los procesos de articulación subregional en la dimensión funcional: plan Maestro región aeroportuaria (2021), Realidades y prospectivas del Valle de San Nicolás (2007); #Iniciativas subregionales de competitividad para el Oriente Antioqueño 2012-2020 (Comisión Subregional de Competitividad, 2010); Región Aeroportuaria de Oriente; Ciudad Aeroportuaria de Oriente.
- Con relación al desarrollo económico sostenible, la creación de una región aeroportuaria bien planificada podría atraer inversiones significativas, mejorando así la calidad de vida en toda la región. Adicionalmente, mejoraría la infraestructura bajo un enfoque coordinado que podría resultar en mejoras significativas en infraestructura vial y servicios públicos, beneficiando a todos los municipios involucrados.

4.3 Potencialidades territoriales de la dimensión socioeconómica:

La presencia de liderazgos locales y subregionales impulsa la competitividad y la innovación mediante iniciativas que responden a las vocaciones y fortalezas territoriales. La articulación de agendas departamentales y subregionales refuerza la visión compartida de los 23 municipios, permitiendo que los proyectos estratégicos trasciendan las jurisdicciones individuales. Esto se complementa con beneficios específicos como los ZOMAC, que pueden fomentar la inversión en zonas afectadas por el conflicto, promoviendo un desarrollo más inclusivo y equitativo.

A continuación, se destacan algunas potencialidades importantes a destacar en esta dimensión:

- Presencia de liderazgos subregionales encargados de coordinar y articular distintos escenarios interinstitucionales que desarrollan actividades dirigidas a fortalecer la competitividad y la innovación en la subregión.
- Existencia de escenarios de gobernanza e iniciativas de promoción de competencias territoriales, que movilizan proyectos estratégicos en las 4 zonas de la subregión, a partir de las vocaciones y potenciales de cada uno de los territorios.

- Articulación de agendas departamentales y subregionales que integran la visión de desarrollo de la gobernación de Antioquia con la visión subregional de los 23 municipios y los actores estratégicos de la subregión.

4.4. Potencialidades territoriales de la dimensión Sociocultural

La dimensión sociocultural fortalece el tejido social a través de procesos de reconciliación y construcción de paz, como lo demuestra el Pacto por la Construcción de Paz Territorial y las múltiples iniciativas de gobernanza orientadas hacia la convivencia. Este escenario sociocultural fomenta una identidad colectiva que es clave para la cohesión regional y el éxito de los esquemas asociativos.

A continuación, se destacan algunas potencialidades importantes a destacar en esta dimensión:

- Existencia de un escenario de gobernanza para la construcción de paz. En el marco del Pacto por la Construcción de Paz Territorial en el Oriente se crea la Asamblea General del Pacto por la Construcción de Paz Territorial, espacio en donde 46 organizaciones de los sectores público, privado, académico y social – comunitario, ratifican su compromiso con la construcción de una cultura de paz para la región. Este escenario muestra la disposición de los actores del territorio de convertir al Oriente en un "Laboratorio de Reconciliación", en donde se subraya la importancia de sostener y buscar, permanentemente, la unidad, la fraternidad, la amistad, el diálogo y el encuentro, como imperativos para la reconstrucción del tejido social.
  La Comisión subregional de competitividad destaca 3 fortalezas sociales en el Oriente: 1) Existencia de Organismos comunitarios de participación ciudadana 2) Arraigo e identidad para la defensa del territorio 3) Fuerte institucionalidad.
- Existencia de una agenda subregional de investigación, creación e innovación liderada por la Universidad de Antioquia, que a través de su Nodo estratégico 3.*Pos conflicto y consolidación de la paz*, se ocupa de investigar y recopilar información relevante. Esta agenda promueve la creación de una agenda que se materializa en 3 programas: Programa 1. Reconfiguración de los conflictos Socioambientales. Programa 2. Reparaciones colectivas e individuales. Programa 3 Capacidades locales para la paz.
- En el Oriente antioqueño hay una gran cantidad de experiencias adquiridas en busca de la paz por numerosos procesos y proyectos locales, nacionales e internacionales, y por las múltiples redes sociales con que cuenta la región. Algunas iniciativas subregionales de paz con actores locales interesados en fomentar la cultura de paz en la subregión son: los consejos municipales de paz, el Centro de Acercamiento, Reconciliación y Reparación —CARE— (San Carlos), Colectivo Antorcha - El Carmen de Viboral, Corporación Conciudadanía, Pacto por la Construcción de Paz Territorial en el Oriente, Prode PAZ, Pacto por la ciudadanía, Movimiento cívico del Oriente Antioqueño, Tejedoras de la memoria de Sonsón.
- Los beneficios de los municipios ZOMAC para promover la inversión local e incentivar el crecimiento económico de los territorios más afectados por el conflicto armado podrían

atraer la inversión nacional y fomentar la desconcentración de la riqueza, orientándola hacía las zonas de la subregión con menos desarrollo socioeconómico.

4.5. Potencialidades territoriales de la dimensión Institucional

El Oriente Antioqueño se caracteriza por una consolidada cultura de asociatividad, reflejada en la existencia de diversos esquemas y actores que promueven la integración territorial desde los sectores público, privado y académico. Ejemplo de ello es el Comité Universidad Empresa Estado Sociedad (CUEES), que articula visiones estratégicas para la región, potenciando espacios como la Comisión Subregional de Competitividad e Innovación. Esta última ha impulsado procesos de participación, elaboración de diagnósticos territoriales y desarrollo de planes sectoriales, además de identificar macroproyectos esenciales para el crecimiento equilibrado de la subregión.

Entre las iniciativas destacadas se encuentran propuestas de política pública innovadoras, como la estrategia de digitalización liderada por la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. Este proyecto busca dinamizar la competitividad regional y servir de herramienta para las administraciones municipales, integrando a los diferentes actores para implementar estrategias territoriales modernas y eficientes. La digitalización se plantea como un eje transformador que puede facilitar la coordinación y la acción conjunta, permitiendo a los municipios afrontar de manera más efectiva los retos del desarrollo.

Adicionalmente, la agenda subregional de investigación liderada por la Universidad de Antioquia juega un rol crucial al fortalecer el ordenamiento territorial y la gobernanza. Con un nodo estratégico dedicado a estas temáticas, esta agenda facilita la identificación conjunta de prioridades investigativas y acciones concretas que favorecen la cohesión regional. Su carácter subregional la convierte en un recurso esencial para alinear las prioridades territoriales con los planes de desarrollo, políticas institucionales y estrategias de intervención.

En el marco de una figura supramunicipal, la gestión de la seguridad se presenta como una oportunidad clave para consolidar la gobernanza territorial. Iniciativas como el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Metropolitano (PISCCMetropol) podrían servir de guía para estructurar protocolos y acciones conjuntas entre los municipios. Además, la creación de un observatorio de seguridad ciudadana proporcionaría información estratégica para la toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad técnica y operativa en el ámbito regional.

Estas potencialidades institucionales, articuladas mediante esquemas de asociatividad territorial, permitirían no solo aprovechar las capacidades existentes, sino también responder de manera coordinada a las necesidades compartidas. Este enfoque garantiza una gobernanza eficiente, orientada al desarrollo sostenible y al bienestar colectivo del Oriente Antioqueño.

5. Instrumento de ponderación para la valoración, selección y adopción de esquemas asociativos territoriales en el Oriente Antioqueño

5.1. Presentación

5.1.1 Objetivo

Presentar un conjunto integral de criterios para la valoración, selección y adopción de esquemas territoriales de asociatividad en el Oriente Antioqueño. La construcción de estos criterios se realiza con base en los parámetros de viabilidad política, jurídica, administrativa y técnica, los cuales están fundamentados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), los lineamientos disponibles el ordenamiento jurídico colombiano para la conformación de figuras asociativas y las disposiciones del Departamento Nacional de Planeación. Con estos criterios se busca ofrecer una guía estructurada que facilite la toma decisiones informadas y fundamentadas en la planificación y la gestión territorial, promoviendo el desarrollo sostenible y equitativo de la subregión.

5.1.2 Alcance y delimitación

Los esquemas asociativos presentados en este documento han sido priorizados de acuerdo con las alternativas de asociatividad territorial disponibles en el ordenamiento jurídico colombiano, considerando exclusivamente su viabilidad de implementación en la Subregión del Oriente antioqueño. Esta priorización se basa en los hallazgos del primer entregable, titulado "Hechos subregionales en el Oriente antioqueño", y responde a la necesidad de conformar esquemas asociativos que integren de manera equitativa los 23 municipios de la subregión.

5.1.3. Importancia de los esquemas territoriales asociativos para el Oriente antioqueño

La implementación de esquemas territoriales asociativos en el Oriente antioqueño es fundamental para fortalecer la descentralización y promover un desarrollo equitativo en la subregión. Además de ser un principio rector del Ordenamiento territorial en Colombia (Ley 1454 de 2011), la descentralización permite transferir competencias y recursos a entidades territoriales, facilitando una gestión más eficiente y adaptada a las necesidades locales. Según la Corte Constitucional de Colombia, este proceso busca transferir parte de la autoridad del gobierno central a corporaciones locales, lo que fomenta una mayor autonomía en la toma de decisiones (Corte Constitucional, 2000). En el contexto del Oriente Antioqueño, donde 23 municipios presentan características diversas, la integración territorial puede optimizar el uso de recursos, y capacidades municipales, consolidar arreglos institucionales para afrontar problemáticas supramunicipales y mejorar la planificación del desarrollo regional (Zuluaga, 2021).

La autonomía territorial es otro pilar esencial que justifica la creación de estos esquemas asociativos. La Constitución de 1991 establece que las entidades territoriales deben gozar de autonomía para gestionar sus propios asuntos, lo que incluye la capacidad de administrar recursos y establecer políticas públicas adecuadas a su contexto (Echeverry Garzón, 2024). Esta autonomía no solo permite a los municipios responder mejor a las demandas de sus comunidades, sino que también promueve el fortalecimiento de su identidad y cohesión social. En el Oriente Antioqueño,

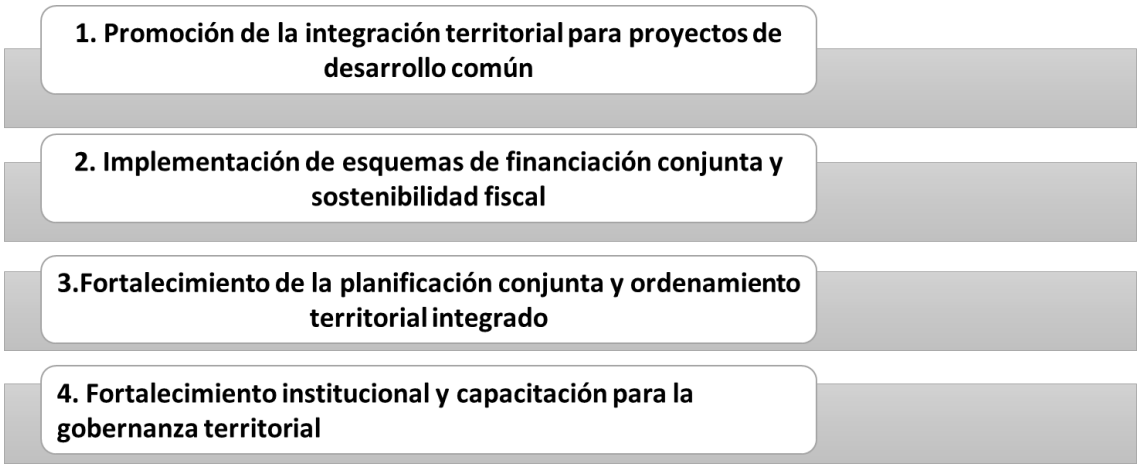
donde existen desafíos comunes como el desarrollo sostenible y la conservación del medio ambiente, la colaboración entre municipios puede ser clave para abordar estos problemas de manera conjunta.

Por otro lado, la delegación de competencias es un mecanismo que complementa los esfuerzos de descentralización y autonomía territorial. Al permitir que los gobiernos locales asuman funciones específicas, se mejora la capacidad de respuesta ante las necesidades locales (Universidad EAFIT, 2024). En el caso del Oriente Antioqueño, establecer figuras asociativas puede facilitar esta delegación, promoviendo una gestión más eficaz y participativa. Así, los municipios no solo se benefician individualmente, sino que también se convierten en actores colectivos capaces de enfrentar retos comunes y aprovechar oportunidades para un desarrollo regional sostenible.

Las diferentes figuras de asociatividad dispuestas en la LOOT permiten a las Entidades Territoriales establecer acuerdos de colaboración para alcanzar objetivos comunes que no podrían lograr individualmente. Esto impulsa el desarrollo regional y mejora las capacidades financieras, técnicas e institucionales necesarias para cumplir con los requisitos del Programa Nacional de Competencias Diferenciadas (PNCD), creado por la Ley 1753 de 2015, que busca asegurar la delegación de competencias para una prestación más eficiente de bienes y servicios estatales (Prieto, S.f).

A continuación, se hace un recuento de las acciones principales propias de los esquemas de asociatividad Territorial en Colombia.

Gráfico 21. Acciones de los Esquemas Territoriales



Fuente: elaboración propia con base en lineamientos del ordenamiento jurídico colombiano

Por un a lado, su creación permite la *promoción de la integración territorial para proyectos de desarrollo común*[1], con esta acción es posible impulsar asociaciones que lideren y coordinen proyectos específicos con los que se fortalezca el desarrollo social y económico, como infraestructura, acceso a servicios públicos o desarrollo rural sostenible.

Otra acción importarte en el ejercicio de las funciones de lo ET es la *Implementación de esquemas de financiación conjunta y sostenibilidad fiscal*[2], cuya misión es diseñar estrategias para la cofinanciación de proyectos intermunicipales, priorizando recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes.

El marco normativo existente las ET están habilitadas para *Fortalecer la planificación conjunta y el ordenamiento territorial integrado*[3]. Gracias a esta acción dos o más municipios asociados en ET podrán elaborar planes integrados de ordenamiento territorial (POTs integrados) para armonizar las estrategias de desarrollo urbano y rural entre las entidades asociadas, con enfoque de sostenibilidad ambiental.

De igual manera las ET están pensadas para generar *Fortalecimiento institucional y capacitación para la gobernanza territorial*[4]. Esto implica que podrán implementar programas de capacitación para funcionarios locales sobre mecanismos de asociatividad, sostenibilidad fiscal, y manejo de recursos comunes, asegurando procesos participativos e incluyentes.

5.3 Experiencias de asociatividad vigentes en el Oriente Antioqueño

Las experiencias de asociatividad en el Oriente antioqueño han sido variadas y, en muchos casos, han demostrado un fuerte compromiso por parte de los municipios para trabajar de manera conjunta. Sin embargo, como señala Zuluaga (2021), la falta de consenso sobre cuál figura de asociatividad es la más adecuada ha resultado en una dispersión de esfuerzos. Esta diversidad de enfoques puede ser vista tanto como una fortaleza, al permitir la experimentación con diferentes modelos, como una debilidad, al generar fragmentación y posibles duplicidades en la gestión de recursos y proyectos.

Un informe reciente del Departamento Nacional de Planeación evidencia que en la subregión existen seis figuras asociativas, cinco de ellas en estado vigente. De estas, únicamente la Asociación de Municipios del Altiplano (Masora) cuenta con un plan estratégico en funcionamiento, el cual define seis líneas de acción (DNP, 2024). Las demás figuras asociativas registradas en la subregión tienen un plan estratégico en proceso de formulación, lo que indica que aún no está clara la estrategia de funcionamiento de estas organizaciones en el territorio.

[1] Base normativa: Ley 1454 de 2011, Ley 128 de 1994 y Ley1625 de 2013
[2] Base normativa: Ley 136 de 1994, Ley 1962 de 2019 Decreto 900 del 2020.
[3] Base normativa: Ley 454 de 2011, Decreto 1033 de 2021, Acuerdo 034 de 2022.
[4] Base normativa: Ley 136 de 1994, Ley 1625 de 2013, Ley 1454 de 2011.

Tabla 15. Esquemas asociativos vigentes en el Oriente Antioqueño

Nombre	Figura	Municipios integrantes	Estado	Asuntos para trabajar
Municipios Asociados de la Subregión Embalses	Asociación de municipios	Alejandría, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, San Carlos, San Luis, San Roque y Santo Domingo	Vigente	El Plan Estratégico definitivo está en formulación
Municipios Asociados del Altiplano del Oriente	Asociación de municipios	El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente	Vigente	1. Planificación y ordenamiento territorial, 2. Desarrollo rural para el abastecimiento agropecuario, 3. Desarrollo social y convivencia ciudadana, 4. Desarrollo del sistema de administración pública para la innovación subregional, 5. Desarrollo del transporte, la movilidad, vías integrales, 6. El oriente antioqueño sostenible y competitivo
Asociación de Municipios Unidos del Sur de Antioquia MUSA	Asociación de municipios	Abejorral, Argelia, Nariño y Sonsón	Vigente	El Plan Estratégico definitivo está en formulación
Corporación para el Desarrollo de los Municipios de la Subregión Bosques	Asociación de municipios	Granada, Cocorná, San Francisco y San Luis		El Plan Estratégico definitivo está en formulación
Provincia de La Paz	Provincia Administrativa y de Planificación	Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón	Vigente	El Plan Estratégico definitivo está en formulación

Provincia del Agua, Bosques y el Turismo	Provincia Administrativa y de Planificación	Alejandría, Cocorná, Concepción, El Peñol, Guatapé, Granada, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente	Vigente	El Plan Estratégico definitivo está en formulación

Fuente: Zuluaga, 2021 y Visor de asociatividad territorial DNP, Nov 2024.

La variedad de EOT refleja una búsqueda constante de la fórmula ideal para el desarrollo conjunto, pero también evidencia la necesidad de un marco más claro y unificado. La ausencia de un consenso sólido puede llevar a que los municipios no aprovechen al máximo las sinergias posibles, perdiendo oportunidades para un desarrollo más cohesionado y eficiente. Por lo tanto, es crucial que se establezcan criterios claros y compartidos que guíen la elección y funcionamiento de estos esquemas asociativos.

La incertidumbre sobre el papel de los municipios puede ser un obstáculo significativo para la implementación efectiva de políticas de desarrollo regional. En este sentido, es pertinente replantear el debate sobre la integración territorial en el Oriente antioqueño y dotar a las entidades territoriales de herramientas suficientes y efectivas para gestionar sus problemáticas y retos específicos. Esto implica no solo proporcionar recursos, sino también clarificar el rol de cada municipio dentro de los nuevos esquemas de integración.

Por otro lado, es esencial que cualquier nuevo esquema de integración respete y fortalezca la autonomía territorial de los municipios. La colaboración no debe ser vista como una amenaza a la autonomía, sino como una oportunidad para potenciarla. Al superar la incertidumbre y definir claramente los roles y responsabilidades, los municipios pueden trabajar de manera más coordinada y efectiva, enfrentando los desafíos comunes con una visión compartida y estrategias alineadas.

En conclusión, las experiencias de asociatividad en el Oriente antioqueño muestran tanto el potencial como los desafíos de la integración territorial. Para avanzar, es necesario un enfoque más coherente y consensuado que permita a los municipios aprovechar plenamente las ventajas de la colaboración, sin comprometer su autonomía. Solo así se podrá lograr un desarrollo subregional verdaderamente sostenible y equitativo.

1.2. Metodología

Debido a la limitada disponibilidad de estudios académicos sobre la valoración y selección de figuras asociativas en el contexto territorial colombiano, la metodología propuesta se presenta como un primer ejercicio innovador. Su objetivo es estructurar un sistema de evaluación integral para los esquemas asociativos territoriales, utilizando un índice compuesto ponderado que combina variables técnicas y financieras. Este índice se fundamenta en la normativa colombiana y los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación, permitiendo medir dimensiones clave como la capacidad y viabilidad de los municipios para participar en esquemas de asociatividad. Aunque no cuenta con un respaldo extenso en la literatura académica, esta propuesta metodológica responde a una necesidad práctica del territorio y constituye un aporte inicial para el desarrollo de herramientas más robustas en el futuro.

5.2.1 Criterios de Valoración y selección

Para garantizar la implementación exitosa de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) que promuevan el desarrollo regional sostenible y equitativo, es fundamental establecer dimensiones y criterios claros y bien definidos para su valoración, selección y adopción. Estas dimensiones deben abordan aspectos esenciales como la viabilidad política, jurídica, técnica, administrativa y financiera, así como la capacidad de los EAT para fomentar la colaboración estratégica entre entidades territoriales. A continuación, se presentan los criterios que permitirán evaluar de manera integral la idoneidad de los EAT, asegurando que cumplan con los requisitos necesarios para su funcionamiento efectivo y sostenible.

La metodología proporciona una clasificación objetiva de los municipios según su capacidad para asociarse, lo que facilita la focalización de políticas públicas y la asignación eficiente de recursos. Esto, a su vez, promueve la descentralización efectiva y el cierre de brechas territoriales, alineándose con los principios de equidad y sostenibilidad del ordenamiento territorial en Colombia.

5.2.2 Estructura del Índice compuesto

El índice compuesto pondera el peso de dos dimensiones: Por un lado, *indicadores de tipo financiero* cada uno de estos se pondera en una proporción de 45%. Por otro lado, *los indicadores de tipo técnico,* ponderados en una proporción de 55%, incluido una sección de valoración de los esquemas asociativos como parte del componente financiero, en ella se integran indicadores diseñados para medir la capacidad de los municipios en aspectos como dependencia financiera y la sostenibilidad fiscal.

5.2.2.1. Dimensiones y valoración de variables del Índice compuesto

A. Dimensión financiera (45%)

Esta dimensión evalúa la sostenibilidad y autonomía financiera de los municipios a través de dos indicadores específicos. La valoración tiene un peso del 45 % dentro del componente financiero, dado que este aspecto es prioritario según las recomendaciones técnicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En su documento de 2013, el DNP sugiere "reglamentar los aportes

para funcionamiento por parte de los municipios asociados, según su categoría, y aplicar la obligatoriedad en tiempos determinados, así como las posibles inversiones que realicen cada uno de los esquemas asociativos". En concordancia con estas directrices, los indicadores que conforman esta dimensión son: la dependencia de ingresos por transferencias (con una ponderación del 25 %) y la disponibilidad del 1 % del Impuesto de Circulación y Lujo de Vehículos (ICLD) (con una ponderación del 20 %).

De esta forma, se prioriza un enfoque financiero sólido y ajustado a las capacidades de los municipios, garantizando que los esquemas asociativos puedan sostenerse y operar de manera eficiente.

1. **Dependencia de transferencias de la nación:** se construye a partir de la proporción de los ingresos totales que corresponden a transferencias de la nación, que están compuestas principalmente por el Sistema General de Participaciones, el Fondo de Solidaridad y Garantías FOSYGA-, COLJUEGOS, el IVA Telefonía celular, Sobretasa al ACPM, las transferencias del sector eléctrico para inversión de las empresas del orden nacional, y otras transferencias para inversión (DNP D. N., 2022). En donde se califica en escala de 0 a 100 donde el valor cercano a 0 implica una mayor independencia y esfuerzo financiero, de acuerdo con una normalización del indicador originalmente calculado por el DNP.
2. **Disponibilidad del 1% del ICLD (Ingreso Corriente de Libre Destinación)**: Este indicador se analiza con el propósito de verificar la disponibilidad de ingresos para la inversión luego de descontar los valores de funcionamiento que se invierte por los municipios y son certificados por la contaduría general de la república de Colombia, cuya valoración da lugar a la certificación de los municipios de la categoría municipal, dicho valor se asocia, en gran medida a que los aportes para la constitución de esquemas asociativos depende de cada municipio asociado, por esta razón se normaliza dicho valor promediado la media de los recursos aportantes, sobre los valores de los municipios del análisis así, los que se encuentran por arriba de dicho valor adquieren un puntaje de 100 y proporcionalmente los municipios van adquiriendo puntajes, los municipios por tanto cercanos a 0 quieren decir que son municipios con capacidades reducidas para aportar y difícilmente desde un punto de vista financiero con estabilidad para lograr la asociatividad territorial.

B. Dimensión técnica (55%)

Esta dimensión evalúa las capacidades administrativas y de gestión institucional necesarias para promover esquemas asociativos. Este componente tiene un peso del 55 % en la valoración integral, fundamentándose en la necesidad de "evaluar si el desempeño gubernamental de los municipios con características metropolitanas se diferencia significativamente por tipo de estructura de colaboración, teniendo en cuenta la capacidad administrativa y las características generales de sus territorios como variables de control" (Duarte, 2021, pág. 40).

El 55 % de esta valoración se descompone en los siguientes porcentajes: (IDF5 %) + (IDI5 %) + (MDM5 %) + (IE5 %) + (Índice de Tipologías Compuesto10 %) + (Total EAT25 %). Cada uno de estos indicadores representa una variable de control con un alcance técnico específico, los cuales se definen a continuación para comprender su contribución al indicador global.

De este modo, la metodología asegura una evaluación integral que prioriza las capacidades administrativas como un factor clave en la viabilidad y sostenibilidad de los esquemas asociativos:

1. **El Índice de Desempeño Fiscal (IDF):** es una medición del desempeño de la gestión financiera de los municipios que da cuenta de la sostenibilidad financiera a la luz de la viabilidad fiscal, la capacidad de generación de recursos propios, el endeudamiento, los niveles de inversión y la capacidad de gestión financiera en los municipios (DNP D. N., 2022).
2. **El Índice de Desempeño Institucional (IDI):** mide la capacidad de los municipios para orientar sus procesos de gestión institucional hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, a fin de resolver efectivamente las necesidades y problemas de los ciudadanos con criterios de calidad, en el marco de la integridad, la legalidad y la transparencia (DAFP, 2023).
3. **La Medición del Desempeño Municipal (MDM)** tiene como objetivo, medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño, entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo teniendo en cuenta sus dotaciones iniciales, para incentivar una mejor gestión, la calidad del gasto y la inversión orientada a resultados de los municipios (DNP D. N., 2022).
4. **Índice de eficacia (IE)** La eficacia se refiere al logro del cumplimiento en la entrega de bienes y servicios en los Planes de Desarrollo en la vigencia de 2020 a 2023 con respecto a lo programado en la fase de planeación del ciclo de la gestión pública (DNP, 2024).
5. **Indicé tipologías compuesto:** El presente índice se escaló a valores entre 0 y 100, en donde los valores cercanos a 100 significan que las capacidades administrativas y fiscales son más altas, su nivel de capacidad para facilitar la focalización de asistencia técnica y de políticas públicas que permitan que todos sus residentes presenten una calidad de vida adecuada sin importar su localización, teniendo en cuenta que el fin último de la descentralización es la garantía de derechos y el cierre de brechas, más no, la igualdad de capacidades, Así los datos obtenidos por los municipios se desagrupan estadísticamente de los medio de Cortes Naturales de Jenks (DNP, 2024), usados para obtener las tipologías originales, en donde:

Tabla 16. índice de tipología normalizado.

Tipología	Media Nacional	Ajuste Antioquia
1	0,7689	100
2	0,5878	75
3	0,4663	50

4	0,344	25
5	0,1254	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos DNP

6. **Indicador de Asociatividad territorial:** Este indicador, en una escala de 0 a 100, mide el nivel de asociatividad de los municipios, considerando que los diferentes esquemas presentan diversos niveles de complejidad. A partir de este indicador, se pueden establecer y evaluar los diversos esquemas asociativos
   La metodología propuesta para la valoración y selección de estos esquemas se basa en cinco dimensiones y diez criterios derivados de la normatividad colombiana que regula la materia. Adicionalmente, se desarrollan tres criterios de valoración específicos que responden a las necesidades del contexto actual, asignando puntuaciones según el nivel de cumplimiento:
   - Cumple (2 puntos): Se asigna esta categoría cuando el requisito es cumplido en la actualidad por el municipio evaluado.
   - Factible (1 punto): Se otorga cuando el municipio tiene la capacidad o posibilidad de cumplir con el criterio en un periodo menor a dos años.
   - No cumple (0 puntos): Se aplica cuando se considera que el municipio no puede cumplir con el criterio en un periodo superior a dos años, ya sea por falta de viabilidad técnica o política.

   Dichos factores están asociadas a variables en donde las de mayor peso son las que generan mayor preponderancia, como se explicó en cada una de ellas, son variables que, al no contar con la valoración relativamente alta, significa que afectan de forma principal el modelo de asociatividad elegido y en el largo plazo afectaran su operación o funcionalidad, lo que resultara en su vigencia y utilidad para los territorios. En conclusión, dicho índice este compuesto por la siguiente ecuación:

   *(dependencia de ingresos por transferencias *25%)+ (IDF*5%) + (IDI*5%) + (MDM*5%) + (IE*5%)+ (índice tipologías compuesto*10%) +(Disponibilidad del 1% ICLD *20%)+ (total EAT *25%)*

   Es fundamental, a la luz de cada variable, realizar una evaluación específica para cada municipio, asegurando así una valoración integral que refleje con precisión su capacidad para participar en esquemas asociativos.

Tabla 17. Definición de dimensión para la valoración, selección y adopción de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT)

Dimensión Política	Capacidad de los esquemas territoriales de asociatividad para obtener apoyo y legitimidad dentro del marco político e institucional existente. La viabilidad política implica evaluar la disposición de los actores políticos, la adecuación normativa y la capacidad de gestión conjunta de los municipios involucrados. Es esencial para asegurar la cooperación efectiva y sostenible entre entidades territoriales, promoviendo el desarrollo regional y la descentralización.
Dimensión Jurídica	Cumplimiento de los requisitos legales en función de lo definido en la constitución políticas de 1991 y el marco legal vigente que regula la adopción de figuras de asociatividad territorial en Colombia y el departamento de Antioquia. La viabilidad jurídica es esencial para identificar posibles obstáculos legales que podrían impedir la creación figuras de asociatividad supraterritorial, garantizando así que su adopción, conformación y funcionamiento sean legítimas y sostenibles a largo plazo.
Dimensión Técnica y administrativa	Hacer referencia a la capacidad de los EAT para gestionar y coordinar eficazmente recursos, procesos y personal, y constituir los documentos técnicos necesarios para viabilizar la gestión pública del esquema en el corto, mediano y largo plazo, asegurando el cumplimiento de objetivos comunes. Una EAT con viabilidad técnica y administrativa cuenta con una estructura organizativa eficiente, competencias técnicas adecuadas y mecanismos de colaboración interinstitucional que optimicen la administración pública y promuevan el desarrollo regional.
Dimensión Financiera	Capacidad de los EAT para asegurar los recursos económicos necesarios para su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo. Esto implica evaluar la disponibilidad de financiamiento, la eficiencia en la gestión de recursos y la capacidad de generar ingresos propios o atraer inversiones. La viabilidad financiera es crucial para garantizar que los EAT puedan cumplir sus objetivos de desarrollo sin depender excesivamente de transferencias externas.
Dimensión Estratégica	Capacidad para la creación y promoción de acciones y proyectos que fomenten la colaboración y el desarrollo conjunto entre diferentes entidades territoriales. Esto incluye: la identificación de oportunidades comunes, la movilización de recursos y la creación de sinergias que potencien el desarrollo subregional. La promoción estratégica busca optimizar la gestión pública y mejorar la competitividad territorial mediante la planificación y ejecución de proyectos de impacto regional.

Fuente: Elaboración propia con base en el KIT de Asociatividad Territorial del Departamento Nacional de Planeación

Tabla 18. Definición de criterios para la valoración, selección y adopción de Esquemas Asociativos Territoriales (EAT)

Dimensión	Criterio	Definición	Reglamentación	Anotaciones
Jurídica	Legitimidad	Es el proceso mediante el cual, las instancias de representación directa Concejo o Asamblea respectivamente aprueban la conformación del esquema asociativo.	Decreto 1033 de 2021 artículo 2.2.5.1.2.	Se detalla un estudio de acuerdo con cada uno de los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
	Aval	Es el proceso mediante el cual cada esquema asociativo debe cumplir como requisito especial, de conformidad con la naturaleza del esquema asociativo para poder constituirse.	Decreto 1033 de 2021 artículo 2.2.5.2.1.	Se detalla un estudio de Otros requisitos que avalan los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
	Habilitación	Es el proceso mediante el cual, se da por entendido que la operación del esquema asociativo da lugar por tanto se aclara en los estatutos y se define los recursos necesarios para operar.	Decreto 1033 DE 2021artículo 2.2.5.1.5.	Se detalla un estudio de las especificidades que deben contener los estatutos, sus fuentes o actos administrativos necesarios que requieren los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
Política	Intención	Es la manifestación de voluntad mediante un acta firmada entre los alcaldes o los gobernadores de crear un esquema asociativo territorial, identificando los objetivos, potencialidades e intereses comunes que justifican el ejercicio asociativo y	Decreto 1033 de 2021 articulo 2.2.5.1.2.	Es un requisito general para todos los esquemas asociativos que si bien no es obligatorio es técnicamente el mejor procedimiento para establecer el nivel de interés de los entes territoriales y evitar los retractos o

		la determinación del EAT que mejor se adecúe a sus objetivos.		subjetividades en la constitución de los esquemas asociativos.
	Arreglo	Es el acto contractual mediante convenio interadministrativo que da rigor a la conformación oficial del esquema asociativo, como persona jurídica de derecho público, que además definirá su operación.	Decreto 1033 de 2021 articulo 2.2.5.1.2. Numeral 2.	Se detalla un estudio de las particularidades que deben cumplir con cada uno de los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
Técnica y administrativa	Documento técnico	Consiste en la valoración de las capacidades de cada ente territorial para construir el instrumento técnico que define la planeación, organizando la ejecución de programas y proyectos de los esquemas asociativos, ya sea a nivel socioeconómico o físico espacial en el territorio.	Ley 1955 de 2019 artículo 249.	Se detalla un estudio de los instrumentos y sus detalles que deben cumplir con cada uno de los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
	Gerencia estratégica	Consiste en una valoración de los recursos financiero vs los requerimientos de los Órganos de Dirección o Órganos Técnicos de Administración, debido especialmente a que los esquemas asociativos tienen diferentes requerimientos según las competencias descentralizadas por los entes territoriales.	Ley 1454 de 2011 artículo 11.	Se detalla un estudio de los órganos de dirección y/o administración que deben cumplir con cada uno de los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
Financiera	Descentralización Fiscal	Esta categoría consiste especialmente si el patrimonio del esquema asociativo está financiado	decreto 1033 DE 2021 artículo 2.2.5.4.1	Se detalla un estudio de las competencias y fuentes de los recursos de los

		por recursos de los gobierno nacionales o departamentales.		gobiernos supraterritoriales, que son viables descentralizar, según la naturaleza de cada uno de los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
Estratégica	Hechos territoriales	Esta categoría consiste en la valoración de la capacidad o soporte de la identificación de los Hechos interjurisdiccionales como asuntos de interés asociativo común para las entidades territoriales que conforman el Esquema asociativo, y por tanto deben gestionarse según la escala.	decreto 1033 DE 2021 artículo 2.2.5.5.3.	Se detalla un estudio de la naturaleza de los hechos que deben cumplir con cada uno de los esquemas asociativos presentados, vinculados a la normatividad que regula la materia.
	Proyectos identificados	Esta categoría busca identificar si se tiene claro si existen proyectos de impacto regional, que den lugar a la gestión mediante la constitución de esquemas asociativos, para descartar aquellos que pueden ser gestionados sin necesidad de constituir esquemas.	decreto 1033 DE 2021 artículo 2.2.5.2.1.	Se parte de la base que todas de las entidades territoriales una vez surtidas las categorías de análisis, que preceden tendrán presente la presente categoría para cada una de los esquemas asociativos.

Fuente: elaboración propia:

5.2.2.2 Procedimiento metodológico para su ponderación

1) **Recolección de datos:** Se recopilan datos oficiales sobre cada indicador (DNP, DAFP, contaduría general, entre otros).
2) **Normalización:** Los indicadores se normalizan en escalas de 0 a 100 para garantizar comparabilidad entre indicadores y su evaluación a nivel municipal.
3) **Ponderación:** Se aplica el peso establecido (45% financiero y 55% técnico) para calcular el índice compuesto.
4) **Clasificación:** Los resultados entregan rasgos para identificar patrones de asociatividad, en los cuales se puede identificar brechas y limitaciones para hacer parte de la asociatividad territorial. Se mide por tanto aquellos que este en los cuatro cuartiles en donde, según el cálculo que arroje la evaluación, para el primer y segundo cuartil, es necesario replantear apoyos de tipo financiero, o técnico para permitir la asociatividad en estos municipios, emitiendo políticas de asociatividad que mitiguen dichos efectos negativos y evaluando nuevamente dichos factores, mientras que los dos percentiles superiores, implican que es viable realizar procesos de asociatividad en estos municipios.
5) **Validación:** Se ajusta el modelo a través de análisis estadísticos y retroalimentación de actores locales.

5.2.3. Valoración y puntuación de los EAT

La valoración tiene una preponderancia del 45 % en el componente financiero, compuesto por los siguientes indicadores: dependencia de ingresos por transferencias (25 %) y disponibilidad del 1 % del ICLD (20 %). Por otro lado, el componente técnico, que representa el 55 % restante, evalúa si el desempeño gubernamental de los municipios con características metropolitanas se diferencia significativamente según el tipo de estructura de colaboración. Este análisis tiene en cuenta la capacidad administrativa y las características generales de sus territorios como variables de control (Duarte, 2021, pág. 40).

El componente técnico está compuesto por los siguientes indicadores: (IDF *5 %) + (IDI *5 %) + (MDM *5 %) + (IE *5 %) + (Índice de Tipologías Compuesto *10 %) + (Total EAT *25 %). Estos factores están asociados a variables cuyo peso determina su preponderancia dentro del modelo. Como se explicó anteriormente, una insuficiencia en estas variables puede afectar de manera significativa el modelo de asociatividad elegido, impactando su operación y funcionalidad a largo plazo. Esto, a su vez, comprometería la vigencia y utilidad de dichos esquemas asociativos para los territorios.

Esta estructura clarifica las dimensiones de evaluación y subraya la importancia de cada indicador en la sostenibilidad de los esquemas asociativos

5.2.4. Resultados esperados

Los resultados esperados contemplan dos elementos principales:

El primero busca que este instrumento fortalezca los elementos técnicos y conceptuales necesarios para constituir un EAT en Colombia. Esto permitirá trascender la percepción de que estos esquemas son exclusivamente decisiones políticas, transformándolos en herramientas técnicamente organizadas y sistemáticamente planeadas. De esta manera, se contribuirá a la eficiencia en el uso de los recursos públicos y al fortalecimiento de los modelos de gobernanza territorial, promoviendo la gestión integral tanto de los conflictos como de las potencialidades presentes en los territorios.

El segundo, se centra en la generación de una evaluación integral de corte financiero y técnico de los entes territoriales. El instrumento se convierte así en un insumo estratégico para el diseño y ejecución de nuevas políticas con impacto territorial. Este enfoque no busca suplir las capacidades existentes, sino fomentar una gerencia supraterritorial que articule y potencie las capacidades de los gobiernos locales. Además, promueve la planificación ordenada del territorio mientras refuerza las capacidades técnicas y administrativas tanto de los entes territoriales como de los actores involucrados, consolidando un modelo de gestión más eficiente y sostenible. Este complemento resalta el propósito transformador del instrumento y su impacto tanto en la gobernanza como en el desarrollo territorial.

Conclusiones y recomendaciones finales

Los esquemas de asociatividad territorial representan una herramienta estratégica para la planificación y el desarrollo sostenible en el Oriente Antioqueño, fomentando la descentralización, la autonomía territorial y la integración supramunicipal. Estos esquemas permiten abordar problemáticas comunes, optimizar recursos y generar soluciones colectivas que trascienden los límites administrativos individuales.

Aunque existe una variedad de esquemas de asociatividad vigentes en la subregión, la falta de consenso sobre cuál figura es más adecuada ha generado fragmentación y esfuerzos dispersos. Esto resalta la necesidad de establecer criterios claros para evaluar y seleccionar modelos más cohesionados. Los municipios enfrentan desafíos significativos en términos de capacidades técnicas, administrativas y financieras, lo cual limita su capacidad para implementar esquemas asociativos eficaces. Por lo tanto, estos retos deben ser abordados para garantizar el éxito de cualquier esquema de integración.

Recomendaciones para la adopción de esquemas asociativos

- **Priorizar esquemas según la viabilidad técnica y financiera:**
  Utilizar el índice compuesto propuesto para identificar los municipios con mayores capacidades técnicas y financieras, priorizando su inclusión en esquemas asociativos. Esto permitirá construir modelos con bases más sólidas y sostenibles.
- **Fortalecer el marco normativo y operativo:**
  Garantizar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos en la Constitución de 1991 y en normativas como la Ley 1454 de 2011, el Decreto 1033 de 2021, y la Ley 1753 de 2015.
  Incorporar mecanismos de monitoreo y ajuste en los estatutos de los esquemas asociativos, asegurando flexibilidad y capacidad de respuesta ante retos emergentes.
- **Promover la armonización de planes estratégicos:**
  Desarrollar planes integrados de ordenamiento territorial que incluyan objetivos comunes y alineen los esfuerzos de desarrollo entre municipios asociados.
  Incorporar un enfoque de sostenibilidad ambiental y social en la planificación estratégica para fortalecer la competitividad territorial.

- **Implementar esquemas de financiación conjunta:**
  Diseñar mecanismos para la cofinanciación de proyectos utilizando recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento, asegurando su distribución equitativa entre los municipios participantes.
  Promover la autonomía financiera mediante la generación de ingresos propios para los esquemas, reduciendo la dependencia de transferencias nacionales.
- **Fortalecer las capacidades institucionales:**
  Realizar programas de capacitación técnica dirigidos a los funcionarios municipales para mejorar su gestión en los esquemas de asociatividad, enfocándose en temas como gobernanza, sostenibilidad fiscal y manejo de recursos comunes.
- **Promover la participación de actores locales:**
  Crear espacios de diálogo y concertación entre municipios y otros actores clave para fomentar el compromiso político y social con los esquemas adoptados, asegurando la inclusión de las comunidades

Bibliografía

Alburquerque, F. (2014). Evolución del desarrollo Territorial. Situación Actual, crisis y perspectivas. Colección Elementos de innovación y estrategia, No. 6. 22 p. https://llibreria.diba.cat/es/ebook/evolucion

ANNI, (2020). Ampliación del terminal de carga del Aeropuerto José María Córdova en Medellín ya es una realidad: ANI. Disponible en: https://www.ani.gov.co/ampliacion-del-terminal-de-carga-del-aeropuerto-jose-maria-cordova-en-medellin-ya-es-una-realidad.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2017). Encuesta de Movilidad, Origen, destino. Metropol. Disponible en: https://minas.medellin.unal.edu.co/gruposdeinvestigacion/gaunal/images/imagenes/Eventos/MOYCOT4/10_K_Palacio.pdf

Antioquia Cómo vamos (2023). Informe de Calidad de vida de Antioquia. Línea Base. Seguridad y convivencia ciudadana. Antioquia cómo vamos.

Arbeláez, S. L. (2017). El Valle de San Nicolás: de lo rural a lo urbano. En A. U.-M. (Comp.), *Oriente antioqueño, realidades y prospectivas* (2ª ed., págs. 19-30). Rionegro.

Asamblea de Antioquia. (2023). *Ordenanza 38 del 21 de diciembre del 2023 por medio de la cual se conforman macroregiones y subregiones en antioquia.*

Benavidez, J. Pabón, C. y Gonzáles P. (2023). El aporte de las concesiones mediante APP en infraestructura de transporte al crecimiento y el bienestar de Colombia. Coyuntura Económica. Volumen LIII, diciembre de 2023, pp 113-149. Fedesarrollo, Bogotá – Colombia

Botero Chica, C. A. (2017). Importancia y perspectivas de las Alianzas Público- Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia. Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad, 9(17), 133–159. https://doi.org/10.22430/21457778.632

Cabeza, I. Gutiérrez, F (2014). Cohesión terrritorial: de los alcances a la conceptualización. Revista Geográfica Venezolana, vol. 56, núm. 2, pp. 293-308, 2015. Universidad de Los Andes

Corte Constitucional. (2000). C-727-00. DESCENTRALIZACION, DESCONCENTRACION Y DELEGACION ADMINISTRATIVAS-Diferencias. Corte Constitucional

Departamento Nacional de Planeación (Noviembre, 2024). Kit de Asociatividad territorial. Disponible en: https://asociatividad.dnp.gov.co/

Asamblea de Antioquia. (2023). *Ordenanza 38 del 21 de diciembre del 2023 por medio de la cual se conforman macroregiones y subregiones en antioquia.*

Gobernacion de Antioquia. (2017). *Plan de ordenamiento agropecuario de antioquia (POTA).*

Arbeláez, S. L. (2017). El Valle de San Nicolás: de lo rural a lo urbano. En A. U.-M. (Comp.), *Oriente antioqueño, realidades y prospectivas* (2ª ed., págs. 19-30). Rionegro.

Corporacion autonoma regional Rionegro Nare. (2015). *Determinantes y asuntos ambientales, para el ordenamineto territorial municipal.* El santuario.

Corporacion autonoma regional Rionegro Nare. (2024). *Determinantes y asuntos ambientales para el ordenamiento territorial.* 16 -20.

DAFP. (2023). *MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL MDI.*

DNP. (2013). *BALANCE PRELIMINAR DE LOS PROCESOS ASOCIATIVOS TERRITORIALES EN COLOMBIA.*

DNP. (2024). *ORIENTACIONES PARA REALIZAR LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES .*

DNP. (2024). *TIPOLOGÍAS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.*

DNP, D. N. (2022). Índice de Desempeño Fiscal.

DNP, D. N. (2022). Medicion de desempeño Municipal.

Duarte, H. (2021). Gobernanza metropolitana, capacidad administrativa y desempeño gubernamental: ¿conducen las estructuras formales de colaboración metropolitana a mejores desempeños? (U. d. Camargo, Ed.) *Serie Documentos de Trabajo*(80), 1-71.

Hernández, M. C. (2020). Planificación prospectiva desde la perspectiva de hechos regionales: Orientaciones para la construcción de una visión regional de ordenamiento.

ONU-Habitat . (2020). MARCO DE EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA: Para la gestión metropolitana, territorial y regional. . En P. d. Humanos. Nairobi.

Orozco, J. F. (2020). *TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL EN EL VALLE DE SAN NICOLÁS – ORIENTE ANTIOQUEÑO: AUTONOMÍA, ESTADO Y RURALIDAD SIN CAMPESINOS.* La ceja: Instituto de Estudios Políticos. Universidada de Antioquia.

UPRA. (2018). *PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.*

Zapata D., Barrera M., Gómez R. y L. Naranjo. (Eds.) . (2017). *Plan de Crecimiento Verde y Desarrollo Compatible con el Clima para el Oriente antioqueño.* Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare, Fundación Natura, WWF. Alianza Clima y Desarrollo.

El colombiano (03 de octubre de 2024). El Oriente antioqueño no quiere volver a su pasado de violencia: clamor en la mesa de seguridad citada por el Congreso. El colombiano.

Gobernación de Antioquia (2024). “construyendo el futuro para el oriente Antioqueño” Un encuentro para el desarrollo Regional. El Carmen de Viboral, 24 de octubre de 2024.

Gobernacion de Antioquia. (2017). *Plan de ordenamiento agropecuario de antioquia (POTA).*

Gobernación de Antioquia (2023). Situación de derechos humanos en Antioquia. Informe anual 2023.Gobernación del Antioquia.

Gobernación de Antioquia (2024). Actividad delictiva y operativa por municipios 2023-2024. Subregión Oriente. Grupo de análisis y administración de la información Criminal Secciona de investigación criminal- DEANT.

Gobernación de Antioquia (2024) Informe diario de homicidios, Comparativo homicidios por municipio y subregión, año consolidado 2022 - 2023, enero 1 a noviembre 11, 2022 – 2024. Gobernación de Antioquia.

Corporacion autonoma regional Rionegro Nare. (2015). *Determinantes y asuntos ambientales, para el ordenamineto territorial municipal.* El santuario.

Corporacion autonoma regional Rionegro Nare. (2024). *Determinantes y asuntos ambientales para el ordenamiento territorial.* 16 -20.

Echeverri, A. et al. (2017) Corredores estratégicos de movilidad sostenible, ordenamiento territorial y recuperación ambiental para el Oriente antioqueño. Centro de estudios urbanos y ambientales Urbam EAFIT. Medellín.255 Págs.

Espina Cuervo, J , et al. (2006). La prospectiva territorial: Un camino para la construcción social de territorios de futuro. Región, espacio y territorio en Colombia. Universidad Nacional de Colombia.

DNP, D. N. (2022). Índice de Desempeño Fiscal.

DNP, D. N. (2022). Medicion de desempeño Municipal.

Gallego, L; Leyva, S; Mesa, J (2018). Seguridad Ciudadana desde la gobernanza Metropolitana, El caso del Valle de Aburrá. - Medellín: Editorial EAFIT; Área metropolitana del valle de Aburrá.

García Gómez, K. (2023). Dos territorios, una región en disputa. La producción regional a través de las geografías del conflicto. El caso del Oriente antioqueño (1990-2021). Universidad Nacional de Colombia.

Gutiérrez, A. y Arango, C. (2023). Problemáticas en el desarrollo territorial del Oriente antioqueño en 2019. En contexto 11 (19). Medellín. Página 133-142. ISNN: 2346-3279

Gómez, H. (Mayo de 2023). Desarrollo vial del Oriente. La Prensa Oriente. Movilidad conectividad y desarrollo. ISSN. 2745-1689.

Gómez David, María Isabel. (Mayo de 2023). La Movilidad en el desarrollo del oriente Antioqueño. Movilidad conectividad y desarrollo. Capítulo 1. ISSN. 2745-1689.

Grupo Argos (29 de Abril de 2022). El Túnel de Oriente está movilizando a más de 29.000 vehículos diarios en promedio con una reducción del 60% el tiempo de desplazamiento entre los valles de Aburrá y San Nicolás. Actualidad. Grupo Agros.

Hernández, M. C. (2020). Planificación prospectiva desde la perspectiva de hechos regionales: Orientaciones para la construcción de una visión regional de ordenamiento.

Mesa de Derechos Humanos del Oriente antioqueño y Observatorio de Paz, Derechos Humanos y Medio Ambiente (2023). Bajo El Cielo que perdimos. Rionegro, abril 2024

Mesa de infraestructura Movilidad del Oriente (2022). Contexto y balance 2022 Mesa de Infraestructura y Movilidad del Oriente Antioqueño. Comisión Subregional de Competitividad e innovación. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

Miguel, A. Torres, J y Maldnonado P. (2011). Fundamentos de la planificación urbano-regional. Instituto Tecnológico de Oaxaca, México.

La Prensa Oriente (06 de mayo de 2024). "Bajo El Cielo que perdimos", reciente informe sobre derechos humanos en el Oriente. Recuperado de: https://www.laprensaoriente.info/actualidad/bajo-el-cielo-que-perdimos-reciente-informe-sobre-derechos-humanos-en-el-oriente/

ONU-Habitat . (2020). MARCO DE EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA: Para la gestión metropolitana, territorial y regional. . En P. d. Humanos. Nairobi.

Olivares, S. (17 de mayo de 2024). Con esta estrategia, desde la Gobernación de Antioquia buscan volver al Oriente en un territorio seguro. El colombiano. Recuperado de: https://www.elcolombiano.com/antioquia/medidas-para-recuperar-la-seguridad-en-el-oriente-antioqueno-DD24509947

Orozco, J. F. (2020). *TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL EN EL VALLE DE SAN NICOLÁS – ORIENTE ANTIOQUEÑO: AUTONOMÍA, ESTADO Y RURALIDAD SIN CAMPESINOS.* La ceja: Instituto de Estudios Políticos. Universidada de Antioquia.

UPRA. (2018). *PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.*

Prieto Soto, E (S.f). Los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT): instrumentos claves para la autonomía, la descentralización y la identidad territorial. Territorios sostenibles. Alianzas y Gobernanza Disponible en: https://territoriossostenibles.com/alianzas-y-gobernanza/los-esquemas-asociativos-territoriales-eat-instrumentos-claves-para-la-autonomia-la-descentralizacion-y-la-identidad-territorial/

RAPE (2016). El sistema de ciudades de la región Central: configuración y safíos. Serie documentos de desarrollo regional 03. La región administrativa y de planeación especial de Colombia (RAPE)Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Negro y Nare, Fundación Natura, WWF. Alianza Clima y Desarrollo.

Trujillo(2015).El gran reto del Oriente antioqueño: Mejorar la seguridad. El Colombiano.
Zapata D., Barrera M., Gómez R. y L. Naranjo. (Eds.) . (2017). *Plan de Crecimiento Verde y Desarrollo Compatible con el Clima para el Oriente antioqueño.* Corporación

Zuluaga, C. (2021). Alternativas de asociatividad territorial para la subregión del Oriente Antioqueño: análisis de viabilidad frente a la implementación de nuevos esquemas de integración en el Valle de San Nicolás. Escuela de Humanidades Universidad EAFIT. Disponible en: https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/83651baf-c920-41e4-aad7-cd438066cca5/content