

Retos para la implementación de los planes de competitividad territorial: los casos de Antioquia y Aburrá Sur periodo 2016-2019*

Recibido: 20 de mayo de 2019 • Aceptado: 29 de junio de 2019

Hernando Granados Cortés**

Dany Yilbán Cano Torres***

RESUMEN

Este artículo resultado de investigación, plantea la implementación de los planes regionales y subregionales de competitividad para los casos específicos de Antioquia y Aburrá Sur. Para ello, la metodología fue el análisis descriptivo que parte del contraste cualitativo entre los lineamientos, programas, proyectos e indicadores establecidos en la formulación estratégica para la competitividad territorial y los planes de desarrollo de jerarquía departamental y municipal; al mismo tiempo de los lineamientos transversales de los acuerdos del gobierno nacional con las FARC y los planes de ordenamiento territorial; esto con el fin de identificar el nivel de coherencia, articulación y ejecución posible entre instrumentos, como parte de la construcción de meso-competitividad, se encontró que hay afinidades pero al mismo tiempo, existen brechas en la instrumentalización y en las capacidades institucionales para la gobernanza económica que permitan mayores niveles de coherencia y verosimilitud entre lo planeado y lo ejecutado.

PALABRAS CLAVE

Competitividad regional, planeación del desarrollo, administración territorial, Antioquia, Aburrá sur

CLASIFICACIÓN JEL

H83, O18, R11, R58

CONTENIDO

Introducción; 1. Metodología; 2. Resultados y hallazgos; 3. Conclusiones; Referencias.

* Este artículo presenta los resultados de la investigación: Revisión del plan regional de competitividad de Antioquia y Agenda subregional de competitividad del Aburrá Sur, realizada por el grupo Escuela de Prospectiva y desarrollo empresarial de la Institución Universitaria Esumer para las Cámaras de Comercio de Medellín y Aburrá Sur en el año 2017.

** Economista de la Universidad de Antioquia, Especialista en prospectiva organizacional Universidad de La Sabana, Magister en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional. Director Centro de Investigaciones y Prospectiva de la Institución Universitaria Esumer. Correo electrónico hgranados@esumer.edu.co

*** Administrador de empresas de la Universidad EAN, Especialista en gerencia de proyectos de la Institución Universitaria Esumer, Magister en gobierno y políticas públicas de la Universidad EAFIT. Investigador y docente catedrático de la Institución Universitaria Esumer. Correo electrónico dany.cano@esumer.edu.co

Challenges for the implementation of territorial competitiveness plans: the cases of Antioquia and Aburrá Sur

ABSTRACT

This article is the result of research on the implementation of regional and subregional competitiveness plans for the specific cases of Antioquia and Aburrá Sur, for this purpose, the descriptive analysis based on the qualitative contrast between the guidelines, programs, projects and indicators established in the strategic approaches for territorial competitiveness and development plans of departmental and municipal hierarchy; at the same time of transversal guidelines such as the national government agreements with the FARC and land planning plans; this in order to identify the level of coherence, articulation and possible execution between instruments, as part of the construction of meso-competitiveness, it was found that there are affinities but at the same time, there are gaps in instrumentalization and in institutional capacities for the economic governance that allow greater levels of coherence and credibility between planned and executed.

KEYWORDS

Regional competitiveness, development planning, territorial administration, Antioquia, Aburrá Sur.

JEL CLASSIFICATION

H83, O18, R11, R58

CONTENT

Introduction; 1. Methodology; 2. Results and findings; 3. Conclusions; References.

Desafios para a implementação de planos de competitividade territorial: os casos de Antioquia e Aburrá Sur período 2016-2019

RESUMO

Este artigo é resultado de uma pesquisa sobre a implementação dos planos de competitividade regional e sub-regional para os casos específicos de Antioquia e a região Aburrá Sur. Para esse fim, foi estabelecida como método a análise descritiva baseada no contraste qualitativo entre as diretrizes, programas, projetos e indicadores estabelecidos nas abordagens estratégicas para competitividade territorial e planos de desenvolvimento da hierarquia departamental e municipal; ao mesmo tempo em diretrizes transversais, como os acordos do governo nacional com as FARC e os planos de ordenamento do território; Para identificar o nível de coerência, articulação e possível execução entre instrumentos, como parte da construção da meso-competitividade, constatou-se que existem afinidades, mas, ao mesmo tempo, existem lacunas na instrumentalização e nas capacidades institucionais da organização para a governança econômica que permita maiores níveis de coerência e credibilidade entre planejado e executado.

PALAVRAS-CHAVE

Competitividade regional, planejamento de desenvolvimento, administração territorial, Antioquia, Aburrá Sur.

CLASSIFICAÇÃO JEL

H83, O18, R11, R58

CONTEÚDO

Introdução; 1. Metodologia; 2. Resultados e constatações; 3. Conclusões; Referências

INTRODUCCIÓN

El posicionamiento, reconocimiento y atraktividad de las ciudades y regiones pasa por múltiples condiciones territoriales: espaciales, sociales, institucionales y económicas que promueven diversos intereses de públicos locales, nacionales e internacionales. En lo económico, la competitividad del territorio es una palabra en boga con distintos niveles de apropiación e interpretación conceptual, en el que cada territorio se concibe así mismo como una empresa, pero el reto es que se gestione como tal.

El Conpes 3527 de 2008 plantea la competitividad territorial como un complemento a las condiciones de entorno para el crecimiento. El concepto involucra condiciones de impulso al desarrollo (institucionalidad, infraestructura, educación primaria, salud, condiciones macroeconómicas), eficiencia (educación superior, mercado de bienes, mercado laboral, mercado financiero, tamaño de mercado, preparación tecnológica), e innovación (sofisticación de negocios e innovación) (World Economic Forum, 2016)

El mismo Conpes plantea la *Política nacional de productividad y competitividad* ; para el año 2009 se formuló el Plan Regional de Competitividad (PRC) de Antioquia como un instrumento para direccionar a nivel estratégico el desarrollo de la economía regional, en el mismo año se formuló el *Plan de Competitividad del Aburrá Sur* (PCAS) para los cinco municipios del sur del Valle de Aburrá*, como una derivación subregional del departamento, que logra un punto muy importante en el consenso sobre una visión de futuro común para Antioquia, Medellín y el Área Metropolitana. Para ese año, el país ocupaba el puesto 66 en el ranking global de competitividad, mientras que en el 2017 ocupó el 63 lo que significa un ascenso en solo 3 posiciones y conlleva a interrogantes acerca de cómo avanzan las políticas diseñadas en el tema.

Dada la importancia de las políticas de Estado a todas las escalas territoriales en el logro de la competitividad regional como medio para aumentar posibilidades de desarrollo, las Cámaras de Comercio de Medellín para Antioquia y la del Aburrá Sur apoyaron el desarrollo de un estudio, del cual se desprende el presente artículo, en el que se revisa la implementación del PRC y PCAS en los planes de desarrollo municipal 2016-2019 , así como con los lineamientos de los *Acuerdos de Paz* con las FARC y los lineamientos de ordenamiento territorial vigentes en cada territorio, con la intención de analizar la coincidencia en los planteamientos y la vinculación en las ejecutorias.

* Caldas, Envigado, Itagüí, La Estrella y Sabaneta

El análisis se realizó partiendo de una revisión individual de cada una de los instrumentos y políticas, para detectar coincidencias, vinculaciones y brechas entre los mismos. Los resultados obtenidos, arrojan reflexiones que involucran el análisis del rol de la institucionalidad pública, las discusiones que a futuro deberán abordar los formuladores de planes y políticas de competitividad en cuanto a la articulación, correspondencia, coherencia y verosimilitud de los mismos, así como su instrumentalización para ampliar niveles de viabilidad política y económica.

Para una mejor comprensión de los resultados en la primera parte se presenta la metodología aplicada para el análisis documental; en la segunda se relacionan los resultados de la revisión a la luz de un breve contexto teórico temático desde los planteamientos de algunos autores, para luego entrar al análisis de los casos de Medellín, Antioquia, Área Metropolitana y los municipios del Aburrá Sur (Caldas, Envigado, La Estrella, Itagüí y Sabaneta), así como a los instrumentos de orientación a los territorios, para finalizar con unas conclusiones y recomendaciones.

1. METODOLOGÍA

1.1 Etapa 1: Análisis de coincidencia

Consistió en observar la concordancia semántica entre los distintos lineamientos del orden nacional, departamental, metropolitano y municipal en relación con el Plan Regional de Competitividad (PRC) y el Plan de Competitividad del Aburrá Sur (PCAS). Para ello se realizó una revisión documental en la que se analizó la estructura de cada uno de los documentos: temporalidad, ámbito geográfico de aplicación, orientación y los componentes filosóficos, estratégicos y operativos. Con el análisis de la estructura se clasificaron los instrumentos según su temporalidad y orientación, en dos tipos:

- **Instrumentos de ejecución**

En los que se agruparon aquellos de gestión pública cuyo propósito fundamental consiste en implementar una ruta de acción para un territorio en un período de tiempo corto (3-4 años). Dentro de este grupo se encuentran el Plan de Desarrollo Departamental, *Antioquia Piensa en Grande 2016-2019*; el Plan de Desarrollo municipal, *Medellín Cuenta Con Vos 2016-2019*; Los Planes de Desarrollo de los cinco municipios del Aburrá sur y el Plan de Gestión del Área Metropolitana 2016-2019, *Territorios Integrados*.

- **Instrumentos de orientación**

En los que se reunieron los documentos de carácter vinculante que tienen como objetivo brindar directrices de desarrollo de largo plazo. En esta categoría se trabajaron el Acuerdo 48 de 2014 Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Medellín, así como el POT de Envigado e Itagüí y los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) de Caldas, La Estrella y Sabaneta, el texto de Los Acuerdos de La Habana, *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Una vez clasificados los instrumentos se determinaron los elementos a revisar para el análisis de coincidencia, estos fueron:

- **Instrumentos de ejecución**

En el análisis se separaron los componentes estratégicos de los operativos. Para el nivel estratégico se analizaron: La visión, las líneas estratégicas y los objetivos estratégicos; y para el nivel operativo: Los programas, los proyectos y los indicadores, esta última la unidad de análisis, determinó la vinculación desde la operación, ya que es en el cumplimiento de los indicadores en los que recae la ejecución de los planes de desarrollo territorial.

- **Instrumentos de orientación**

En estos se determinaron como elementos de análisis: el enfoque, las dimensiones de desarrollo y las problemáticas a resolver.

1.2 Etapa 2: Vinculación con el PRC y PCAS

Se entiende por vinculación la capacidad de continuar algo o de fundar algo en otra cosa; el análisis de vinculación recayó de manera especial en los indicadores, ya que son estos últimos los que dan cuenta de la continuidad o no de la acción.

Para referenciar los niveles de vinculación de los instrumentos de ejecución con el PRC se empleó el esquema semáforo, en el que el color verde indica un alto nivel de vinculación con el PRC; el color amarillo significa un nivel de vinculación medio, el cual se presenta cuando los componentes se pueden direccionar para que tengan relación con el PRC y, el color rojo cuando no existe nivel de vinculación.

La vinculación estratégica se realizó mediante la extracción informativa de cada uno de los componentes estratégicos, es decir, los elementos en los que se relacionan con el PRC.

Para el caso de los municipios del Aburrá Sur, el contraste se realizó con el PCAS y los Planes de Desarrollo Municipal; allí se realizó un filtro por lo que el semáforo solo priorizó los proyectos que tuvieran una vinculación alta (verde) o media (amarillo) con el mismo procedimiento anteriormente descrito.

1.3 Etapa 3: Recomendaciones estratégicas

A partir de los análisis anteriores se extrajeron las recomendaciones estratégicas para la focalización de esfuerzos de coordinación interinstitucional para la promoción del desarrollo económico del departamento. En la figura 1 se muestra una síntesis de los pasos aplicados para la investigación:

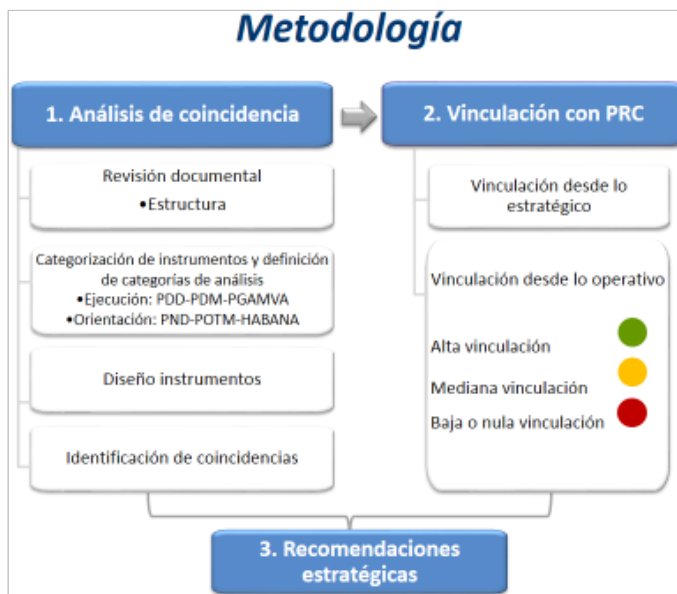


Figura 1. Metodología para la revisión de coherencia con el PRC y PCAS

Fuente: elaboración propia (2017)

2. RESULTADOS Y/O HALLAZGOS

2.1 Competitividad regional: Un marco referencial

La competitividad es uno de los enfoques que ha sido analizado por distintos teóricos, Porter (1991) revolucionó con su teoría del "Diamante competitivo" en el cual las empresas requerían de condiciones determinantes e interrelacionadas para su desarrollo como los factores de producción, la demanda, la estrategia, la

competencia y los sectores conexos de apoyo, además del impulso del gobierno a dichas condiciones. El nuevo punto de análisis de Porter y otros expertos estaba ligado a la necesidad de proveer de ambientes competitivos a las empresas locales con el fin de lograr mejores réditos en un estado de competencia global, ello da origen en el país a la construcción del sistema de competitividad nacional con énfasis o capítulos en las regiones.

La influencia de los gobiernos en los otros determinantes definidos por Porter, ha abierto la discusión, ya que es clara la necesidad de un liderazgo con capacidad y recursos, Rugman (1991) plantea en la misma discusión de la competitividad, que el gobierno no solo es un agente de apoyo exógeno, sino que lo involucra como un factor endógeno de la competitividad, en lo que llamó el "pentágono de la competitividad".

El análisis de la economía visto desde la perspectiva de la competitividad, ha llevado a trascender la mirada por mucho tiempo predominante de la micro y la macroeconomía, a los enfoques de Porter (1991) y Rugman (1991); se suman el enfoque de la competitividad sistémica del Instituto Alemán de Desarrollo con base en trabajos de la OCDE (1992), así como Altenburg, Wolfgang y Meyer-Stamer (1998) y Lombana y Rozas (2006) quienes plantean la relevancia que han cobrado las políticas específicas para determinados sectores económicos y localizaciones geográficas conocidas como meso políticas, que además deben contribuir como nexo entre los niveles micro y macro e incluye un nuevo nivel denominado "meta", como se puede apreciar en la figura 2.

El nivel meso de la competitividad sistémica, involucra de manera importante la interacción entre el Estado y el sector privado, por tanto, se plantea el problema de la organización y la gestión, como también se atribuye al carácter regional y local (Moncayo, 2003)

Sobre el asunto de lo regional-local, la CEPAL ha insistido desde finales de la década de los 90 y comienzos de la década del 2000 en la descentralización económica de los países: uno desde el punto de vista de la gestión fiscal y dos desde el regionalismo productivo, que tiene que ver más con el desarrollo económico local, visto como el aprovechamiento de las potencialidades endógenas de los territorios; al respecto diversos autores como Albuquerque (2004), Vázquez Barquero (2000), entre otros, han propuesto que la forma de promover las economías nacionales es en esencia lograr que las instituciones públicas, privadas y organizaciones sociales desde las localidades trabajen en sinergia para desarrollar las regiones.

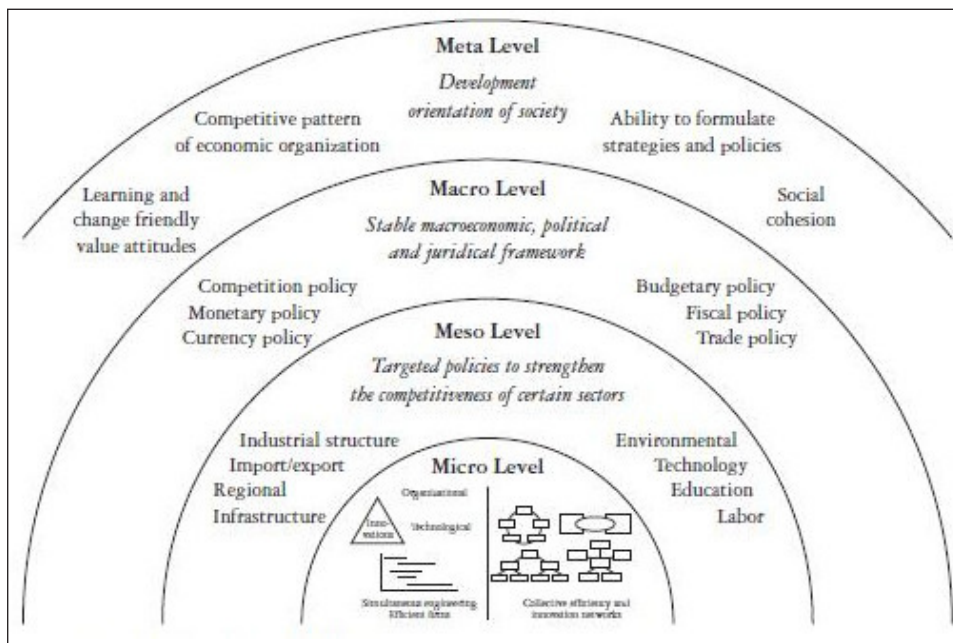


Figura 2. Niveles de la competitividad sistémica

Fuente: Altenburg, et al. (1998)

Para Nickson (2002) y Oslak (2013), los nuevos retos de las administraciones públicas locales del orden regional y municipal, son la incorporación y actuación acorde a las complejidades del mundo actual en materia del servicio y función pública, a lo que se denomina, post nueva gestión pública o gobernanza; que implica la capacidad de articular y desarrollar redes de colaboración para superar fallas del aparato burocrático. Bajo esta mirada, el asunto de la capacidad de gobernanza territorial subnacional ha cobrado mayor relevancia y protagonismo para impulsar políticas de desarrollo económico.

(...) la gobernanza territorial se entiende como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses diversos presentes en el territorio. El resultado de esta organización es la elaboración de una visión territorial compartida, sustentada en la identificación y valorización del capital territorial, necesaria para conseguir la cohesión territorial sostenible a los diferentes niveles, desde el local al supranacional (Farinos, 2008, p. 14).

Uno de los conceptos que rescata Farinos (2008), es el principio de la coherencia como buena práctica de la gobernanza, entendido este como la consistencia

del trabajo conjunto para lograr los objetivos: "La coherencia requiere liderazgo político y un firme compromiso de las instituciones para garantizar un enfoque sólido dentro de un sistema complejo" (p 21).

Para Varela (2015), el rezago en los gobiernos latinoamericanos puede estar en aún mantener una visión de la administración pública demasiado weberiana, estado-céntrica y enfocada en la gestión de infraestructuras públicas y en la prestación de los servicios sociales básicos como salud, vivienda, transporte, saneamiento, entre otros, a lo que estas nuevas demandas aún no pueden ser asumidas con capacidades institucionales suficientes, flexibles y acordes a los retos de la economía actual.

La finalidad de la gobernanza territorial como lo dice Bitar (2016), debe resolver una de las preocupaciones históricas y de cara al futuro; reducir la dualidad productiva, territorial, social y política, conducentes a lograr productividad e inclusión social, en el que deben jugar un papel importante las pequeñas y medianas empresas como base de la pirámide empresarial regional y nacional, así como una mirada gubernamental de largo plazo, trascendente que supere la actuación reactiva. De hecho, autores como Piketty (2019) plantean como propuesta de inclusión productiva y reducción de inequidad, las necesidades de reformas fiscales de los gobiernos que permitan "sancionar" actuaciones del capitalismo tendientes hacia acumulación de propiedades improductivas, en aras de mejorar posibilidades redistributivas e incentivar mejores condiciones de desarrollo.

De ahí que la competitividad requiere en lo fundamental una capacidad de tejidos interinstitucionales, construcción de políticas públicas y sobre todo liderazgo para la implementación.

2.2 El PRC y PCAS: un contexto de la planificación de la competitividad regional

El hecho de que la competitividad se convierta en un asunto de Estado y sea asumido mediante políticas públicas y diseños institucionales colaborativos para su desarrollo, es parte de entender que los actores involucrados demandan acciones estatales de liderazgo frente a este tema. Para Antioquia se definieron seis líneas de actuación que buscan promover la competitividad regional, las cuales fueron el objeto de análisis en contraste con los demás instrumentos de política pública.

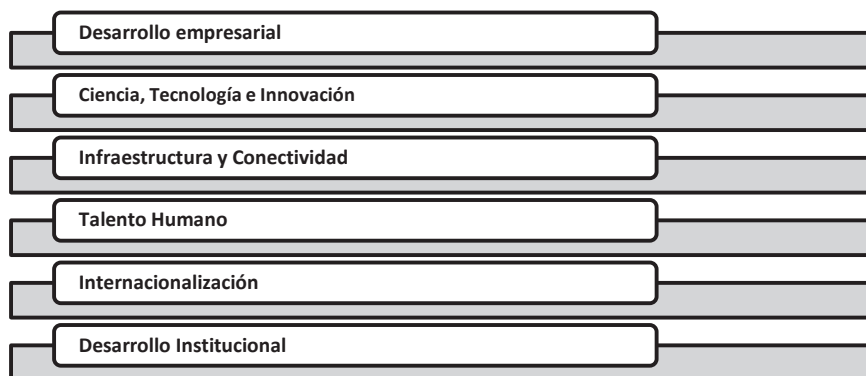


Figura 3. Líneas estratégicas del Plan Regional de Competitividad y Plan de Competitividad Aburrá Sur

Fuente: elaboración propia basado en PRC y PCAS (2017)

Los PRC son instrumentos que nacen del enfoque a nivel meso de la competitividad y que se han establecido bajo criterios de la planeación estratégica, cuya visión busca transformaciones en el largo plazo; sus criterios están orientados desde una mirada técnica y de avanzada, buscan crear lazos de vínculo entre la actuación pública y privada, no obstante, en un aspecto tan fundamental como su ejecución debe recurrir a otros instrumentos de política pública que garanticen recursos y medios, a lo menos en lo que compete al sector público, para que sean viables y realizables. En la conformación de la agenda de gobierno, el principal instrumento que rige objetivos e inversiones son los planes de desarrollo territoriales, de ahí la importancia de analizar la compatibilidad entre unos y otros.

Es importante comparar las características entre las distintas tipologías de planes en las que se enmarcan los diferentes instrumentos analizados, para entender que su posible vinculación está dada desde la coherencia de sus planteamientos y el aporte al logro, ya que en esencia se distancian en sus componentes fundamentales y en las escalas de actuación, como se aprecia en la tabla 1.

2.3 Relación PRC con Medellín, Antioquia y Área Metropolitana

Con respecto a las visiones estratégicas propuestas por el *Plan de Desarrollo Departamental* de Antioquia (PDD) y el *Plan de Desarrollo de Medellín* (PDM), en comparación con el PRC, se encuentran elementos comunes en cuanto al resultado económico esperado de las intervenciones; no obstante, los énfasis establecidos

por los primeros son más amplios e incluyentes por su carácter intersectorial y transdimensional. En el caso del *Plan de gestión del Área Metropolitana del Valle de Aburrá* (PGAMVA) no es explícito el asunto de la competitividad, aun cuando en su integralidad contempla acciones frente a la economía regional, los efectos y externalidades que generan sus acciones en la competitividad de la región, se concentran en desarrollo de infraestructura y articulación intermunicipal.

Tabla 1. Análisis comparativo de características entre los distintos planes

	<i>Planes estratégicos</i>	<i>Planes nacionales de desarrollo</i>	<i>Planes de desarrollo subnacionales</i>
Enfoque	Son de proyección, visión o reto. Sus lineamientos son del nivel de directriz para los territorios no de obligatoriedad.	Son operativos o de ejecución comprometidos con obligaciones de ley en garantías básicas a la población más vulnerable y con promesas de candidato en recaudo electoral.	
Alcance Temporal	Medio y largo plazo (8 – 12 años).	Son de corto plazo (4 años) con un desfase temporal de un año entre uno y otro.	
Alcance presupuestal	Sin asignación presupuestal que garantice su ejecución.	Cuenta con recursos propios y su ejecución es por rubros específicos	Cuenta con recursos propios y de transferencias del Sistema General de Participación para ejecución en poblaciones y rubros específicos.
Alcance geográfico	Nacional, regional, subregional.	Nacional, regional.	Departamental, Municipal.
Obligatoriedad	NO	SI/definida por la Constitución Nacional	
Articulación con otros planes	Esta dada por la capacidad de visión estratégica y la voluntad de los actores responsables en la ejecución de los Planes de Desarrollo.		

Fuente: elaboración propia (2017)

En la revisión de los componentes estratégicos (Líneas, retos o dimensiones), puede observarse desde las estrategias y programas, el nivel de coincidencia entre los instrumentos comparados. En materia de desarrollo empresarial, los planes de desarrollo plantean el emprendimiento, los encadenamientos productivos y

la formalización como aspectos claves. En Ciencia, Tecnología e Innovación, los municipios tienden a trabajar asuntos relacionados con TIC y educación; mientras en el nivel departamental se agrega el fortalecimiento del sistema de CTel como aspecto sobresaliente; se dejan de lado así, muchos asuntos planteados en la agenda sin una continuidad o resolución en las actuales administraciones.

Otro aspecto analizado es el tema de talento humano, que en los planes de desarrollo obedece a estrategias y programas educativos, en la mayoría de casos se orienta más a un asunto de inclusión y cobertura, pero las visiones sobre los problemas de educación en el PRC obedecen más a la pertinencia y especialización sectorial de la educación, por lo que puede percibirse esta última, como menos prioritaria y con poca intención de implementación.

La infraestructura y conectividad virtual, son aspectos más jalonados por la nación, empero, en el nivel departamental, metropolitano y municipal hay aportes para la continuidad de proyectos estratégicos ya planteados en la Agenda Nacional. Por su parte la internacionalización, otra línea de la agenda, está más presente en el Plan Municipal y del AMVA, pero es una gran debilidad en el departamental y en los planes de los municipios del Aburrá Sur, ya que no se visualizan estrategias, programas y recursos para impulsarla.

A manera de conclusión el PDD deja por fuera o de manera explícita las líneas estratégicas del PRC internacionalización y desarrollo institucional, las demás líneas están vinculadas de manera directa a través de programas y proyectos específicos como se puede observar en la figura 4.

El análisis de coincidencia y vinculación estratégica y programática entre PRC y PGAMVA, se identifica mayor relación en desarrollo empresarial, internacionalización, infraestructura y conectividad; mientras temas como talento humano y CTel, son temas más distantes; entendible desde el objeto misional del AMVA, el cual está ligado a la sostenibilidad y a sus funciones designadas de ley: Planificar el territorio bajo su jurisdicción, Ser autoridad ambiental en la zona urbana de los municipios que la conforman, Ser autoridad de transporte masivo y metropolitano, ejecutar obras de interés metropolitano (AMVA, 2017). Ver figura 5.

En el análisis de relación PRC con PD de Medellín, existe una coincidencia temática en todas las líneas, pero, los programas tienen diferencias en su concepción en cuanto a los énfasis en los sectores y la denominación, dado el origen de la problemática detectada, significa que, si bien coinciden y se vinculan, no de forma necesaria. Apuntan a resolver la problemática desde la misma causalidad.

LINEAS PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y COMPONENTE ARTICULADOS AL

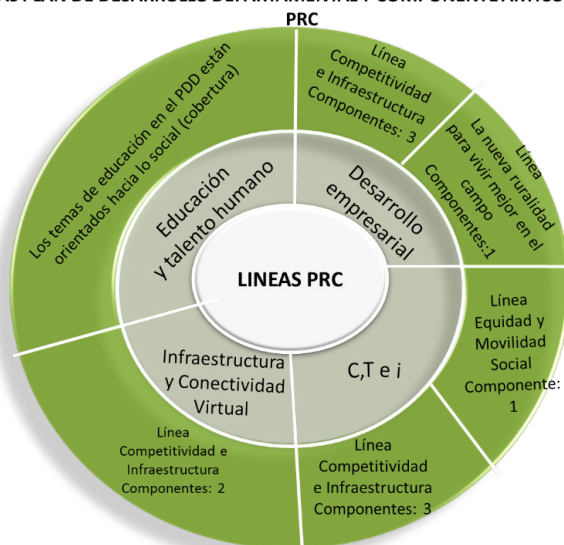


Figura 4. Líneas estratégicas articuladas del PRC en los componentes estratégicos del PDD

Fuente: elaboración propia (2017)

LINEAS PLAN DE GESTIÓN DEL AMVA Y PROGRAMAS ARTICULADOS AL PRC

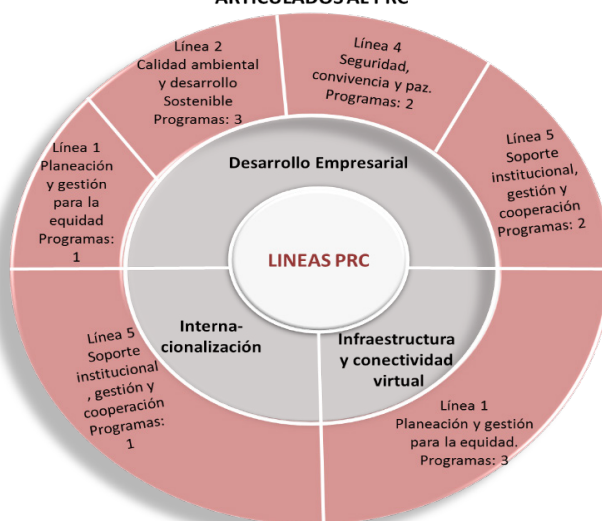


Figura 5. Líneas estratégicas articuladas del PRC en los componentes estratégicos del PGAMVA

Fuente: elaboración propia (2017)

En el ámbito operativo, la coincidencia y vinculación, está dada por la confluencia de los indicadores de los múltiples instrumentos y en las ejecutorias, si la alineación semántica se corresponde con las metas y formas de medición.

Como puede observarse en la tabla 2. El esquema semáforo establecido, indica que, de los 279 indicadores propuestos por el PRC, el departamento de Antioquia a través de su *Plan de desarrollo* 2016-2019 recoge 193 indicadores, el Área Metropolitana en su *Plan de gestión* recoge 15 indicadores y el *Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín* 82 indicadores. Los niveles de relacionamiento, son significativos y requiere esfuerzos en materia de gobernanza económica territorial, para que haya una real confluencia, no desde lo teórico, sino en la implementación.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS DEL PRC	N° INDICADOR ES PRC	DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA			ÁREA METROPOLITANA			MUNICIPIO DE MEDELLÍN		
		N° indicadores del PDD analizado relacionados con el tema de la línea	N° indicadores del PDD que están vinculados al PRC	% de vinculación	N° INDICADORES DEL PGAMVA ANALIZADO RELACIONADOS CON EL TEMA DE LA LÍNEA	N° INDICADOR ES DEL PGAMVA QUE ESTÁN VINCULADOS AL PRC	% DE VINCULACIÓN	N° INDICADORES DEL PDM ANALIZADO RELACIONADOS CON EL TEMA DE LA LÍNEA	N° INDICADORES DEL PDM QUE ESTÁN VINCULADOS AL PRC	% DE VINCULACIÓN
Línea Desarrollo Empresarial	55	20	4	20%	11	5	45%	20	3	15%
			4	20%		6	55%		7	35%
			12	60%					10	50%
Línea Ciencia, tecnología e innovación	92	25	4	16%	N.I.			13		
			1	4%	No se identifican					
			20	80%					13	100%
Línea Infraestructura y conectividad	42	47	20	43%	3	3	100%	21	4	19%
			10	21%					1	5%
			17	36%					16	76%
Línea educación y formación de talento humano	64	97	1	1%	N.I.			16		
			0	0%	No se identifican				8	50%
			96	99%					8	50%
Línea Internacionalización	26	4	1	25%	1	1	100%	12	3	25%
			1	25%					4	33%
			2	50%					5	42%
TOTAL	279	193			15			82		

Figura 6. Nivel de vinculación operativa entre PRC Y PDD, PGAMVA Y PDM

Fuente: elaboración propia con base en indicadores del PRC y planes de desarrollo de Antioquia, AMVA y Municipio de Medellín periodo 2016-2019.

2.4 Relación PCAS y Municipios del Aburrá Sur

En el caso de las visiones estratégicas plasmadas en los municipios del sur del Valle de Aburrá, tanto desde el PCAS como de los planes de desarrollo municipal, se encuentra que en términos generales ninguno de los Municipios tomó como referencia textual el PCAS, tal y como se expresa en sus registros bibliográficos y en la semántica de las narrativas expuestas en las visiones territoriales; ello no

significa que no pueda existir una articulación, tal como se verá más adelante, hay ciertos niveles de confluencia, que por tanto se supone, obedecen a una coincidencia en la lectura de los problemas y soluciones de la economía regional.

Al distanciamiento filosófico en las visiones de desarrollo, se suma que las municipalidades no alcanzan a absorber todos los temas contenidos en el PCAS, esto puede ser explicado por el orden de prioridades, presupuestos de inversión y actuación municipal dada por la excesiva autonomía en el manejo del tema; por lo que el planteamiento de un área subregional, tal como lo concibe el lineamiento estratégico, en el que los municipios del sur cooperan entre sí, no se ve incluido en los planes de desarrollo municipal de cada localidad, además de que la institucionalidad existente alrededor de una concepción meso territorial como el Aburrá sur, aún no es suficiente para el jalonamiento de una estrategia intermunicipal que garantice la gobernanza de la misma. Pese a estas vicisitudes, existen oportunidades en torno a posibles puntos de contacto en el nivel estratégico y programático que pueden permitir articulaciones en varias líneas de trabajo. En la tabla 3 se presenta el esquema tipo semáforo para mostrar donde están las mayores coincidencias (Verdes) y donde están los mayores distanciamientos (Rojos).

Figura 7. Coincidencia y vinculación estratégica de los planes de desarrollo del Aburrá sur con el PCAS

<i>Elementos de contraste con PCAS</i>	<i>Plan de Desarrollo Envigado 2016-2019</i>	<i>Plan de Desarrollo Itagüí 2016-2019</i>	<i>Plan de Desarrollo Sabaneta 2016-2019</i>	<i>Plan de Desarrollo La Estrella 2016-2019</i>	<i>Plan de desarrollo Caldas 2016-2019</i>
Visión					
Desarrollo empresarial					
Talento humano					
Infraestructura y conectividad					
CTel					
Internacionalización					
Desarrollo institucional					
N° Componentes programáticos coincidentes	11 programas	11 programas	10 programas	9 programas	12 programas

Fuente: elaboración propia con base en planes de desarrollo de municipios del Aburrá sur y PCAS (2017)

La operatividad de la articulación PCAS y municipios del Aburrá Sur, en el tema de indicadores, se encontró que, de los 228 indicadores propuestos, el municipio de Envigado acoge 56 indicadores de los cuales 28 son de alta vinculación; Itagüí 40 indicadores de los cuales 21 son de alta vinculación; y Sabaneta 49 de los cuales 29 son de alta vinculación**. En promedio estos tres municipios tributan, se vinculan en un 46% con el PCAS, ello significa que existen posibilidades de hacer converger acciones de desarrollo en torno a la competitividad, sin embargo, preocupa que la ejecución de los programas y proyectos desconozcan propósitos de jerarquía superior y de articulación tal y como lo plantea la agenda de competitividad para esta subregión.

Líneas estratégicas del PCAS	N° indicadores PCAS	Envigado			Itagüí			Sabaneta		
		N° indicadores del PDME analizado relacionados con el tema de la línea	N° indicadores del PDE que están vinculados al PCAS	% de vinculación	N° indicadores del PDI analizado relacionados con el tema de la línea	N° indicadores del PDI que están vinculados al PC	% de vinculación	N° indicadores del PD-MS que coinciden con el tema de la línea	N° indicadores del PD-MS SABANETA que guardan algún nivel de vinculación con el PCAS	% de vinculación
Línea Desarrollo Empresarial	53	13	7	54%	10	6	60%	14	9	64%
			6	46%		4	40%		5	36%
Línea Ciencia, tecnología e innovación	26	8	3	38%	4	2	50%	11	7	64%
			5	63%		2	50%		4	36%
Línea Infraestructura y conectividad	29	7	3	43%	7	3	43%	2	0	0%
			4	57%		4	57%		2	100%
Línea de desarrollo de talento humano	73	18	10	56%	4	3	75%	14	8	57%
			8	44%		1	25%		6	43%
Línea Internacionalización	44	8	4	50%	14	7	50%	7	4	57%
			4	50%		7	50%		3	43%
Línea de Desarrollo Institucional	3	2	1	50%	1	0	0	1	1	100%
			1	50%		1	100%		0	0%
TOTAL	228	56			40			49		

Figura 8. Nivel de vinculación operativa entre PCAS y planes de desarrollo Envigado, Itagüí y Sabaneta

Fuente: elaboración propia con base en PCAS y Planes de desarrollo de Envigado, Itagüí y Sabaneta 2016-2019 (2017)

En esencia, la preocupación en el Aburrá Sur podría pasar más por los incentivos y barreras para la cooperación intermunicipal, como lo explican Rodríguez y Tuirán (2006) ante los beneficios de la cooperación como lo son la reducción de costos y la maximización de resultados; también se detectan obstáculos como la falta de confianza, diferencias en el partidismo político, la falta de experiencia de

** El análisis, no se pudo realizar con la misma metodología en los municipios de La Estrella y Caldas debido a que los indicadores registrados en sus planes de desarrollo son de impacto o macro indicadores que no corresponden a programas y/o proyectos específicos.

los funcionarios y las asimetrías territoriales, por asuntos de tamaño y esfuerzo institucional. Estas situaciones deben observarse como retos a superar por las instituciones y los formuladores de políticas públicas de carácter meso territorial que involucren el desarrollo de relaciones intergubernamentales.

2.5 Instrumentos orientadores: PRC y PCAS vs Ordenamiento territorial

En cuanto al ordenamiento territorial, los planteamientos establecidos por el POT de Medellín, así como el POT y PBOT de los municipios del Aburrá Sur, se evidencia que su carácter de norma (Ley 388 de 1997), busca el desarrollo territorial sostenible, mediante la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico, delimitadas a la división político-administrativa, no obstante, la vinculación, coincidencia y formulación específica plasmadas en el PRC y PCAS adolecen de foco y enfoque competitivo, por tres factores:

1. Los POT y PBOT, carecen de coherencia en su formulación, más allá de la narrativa planteada en el modelo de ciudad, en el que se referencia un ideal perfecto de ciudad, este se hace distante en el despliegue de acciones concretas en planes programas y proyectos específicos sobre el territorio.
2. Corresponde a los POT y PBOT espacializar las estrategias y proyectos planteados por el PRC o PCAS, salvo los proyectos de infraestructura y conectividad, las demás estrategias no poseen localización espacial e intencionalidad productiva específica.
3. El modelo de ocupación territorial propuesto para el Valle de Aburrá está dirigido a la redensificación y compactación de la ciudad metropolitana, con tendencia a la profundización al aprovechamiento del suelo en altura y a la reglamentación de las dinámicas socioeconómicas ya existentes, lo cual conlleva a un modelo de Metrópoli que privilegia la vivienda y los usos productivos livianos, poco extensivos en uso del suelo y amigables con el medio ambiente, lo que determina el enfoque competitivo del territorio.

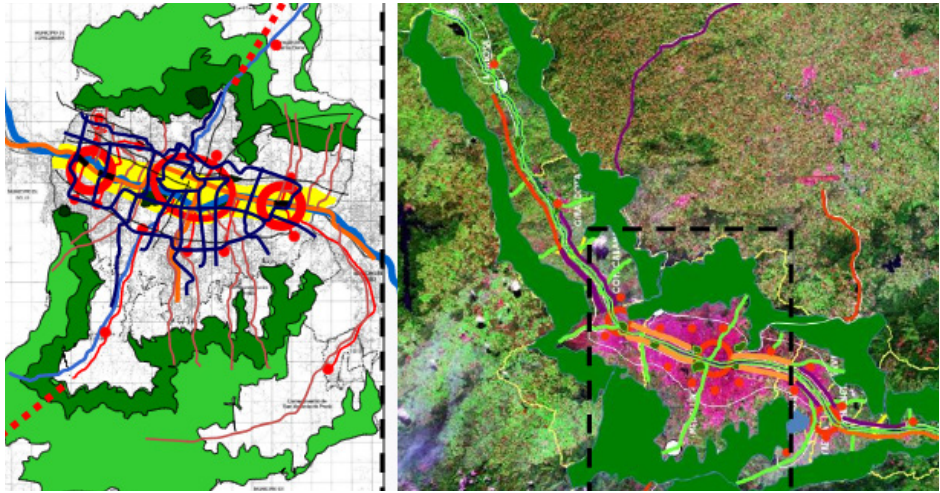


Figura 9. Modelo de ciudad Metropolitana

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (2013)

2.6 Instrumentos orientadores: PRC y PCAS vs. Acuerdo Final con las FARC-EP

El desarrollo económico se conduce en el acuerdo a través de la *Reforma Rural Integral* (RRI), pone su principal énfasis en la economía campesina, en el que se enfocó el actuar del grupo insurgente, tal y como lo plantea la premisa síntesis del primer punto del Acuerdo Final (2016):

El punto 1 contiene el acuerdo "Reforma Rural Integral", que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad (...) La Reforma Rural Integral debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad (...) (p. 7)

En cuanto a problemas a resolver, el PRC y el Acuerdo Final coinciden en dos asuntos: el primero es de infraestructuras, en el que se orienta el desarrollo vial como elemento para conectar los centros de producción agrícola con las ciudades de manera más eficiente; los sistemas de riego, orientados a la necesidad de tecnologías que puedan equiparar niveles de productividad de regiones apartadas con centrales y, por último, asuntos de conectividad e infraestructura eléctrica.

El segundo es el desarrollo empresarial y la productividad; en este tema hay en esencia dos cuestiones a resolver que son: el uso productivo y competitivo de la tierra y los estímulos a la producción, el desarrollo de empresas y esquemas asociativos que permitan encadenar la economía campesina con la economía urbana en mejores condiciones de desarrollo.

Frente a estos dos asuntos, se presentan coincidencias en cuanto a formas de impulsar la competitividad como son: la identificación de la vocación económica territorial, la conectividad y el desarrollo empresarial asociativo; pero de otro lado el PRC adolece de estrategia sectorial agrícola y de filosofía cooperativa solidaria, aspecto que propone el Acuerdo y que debe corregirse.

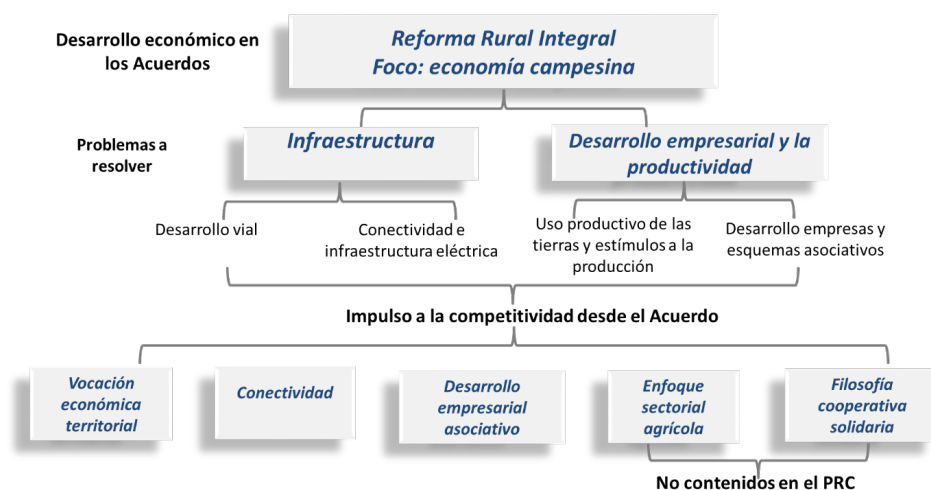


Figura 10. Análisis de la Reforma Rural Integral promovida en los acuerdos de La Habana

Fuente: Elaboración propia con base en Acuerdo Final con las FARC-EP (2017)

3. CONCLUSIONES

El PRC y PCAS obedecen a una categoría de planeación estratégica que tiene un interés sectorial y que se establece bajo una orientación técnica especializada, que siempre encontrará brechas de implementación en los instrumentos de planeación territorial, en el sentido que estos últimos obedecen a intereses más amplios de confluencia sectorial, poblacional, política y social; bajo lógicas de complementariedad y subsidiariedad entre entes territoriales, es decir con niveles de condicionamiento de recursos. Por tanto, es necesario que el sistema nacional de planeación revise y defina mecanismos de articulación y obligatoriedad de forma tal que los Planes de Desarrollo ejecuten acciones de la agenda de competitividad regional o subregional.

De otro lado, es fácil inferir que, para las administraciones públicas, los PRC son de mirada de avanzada respecto a los planes de desarrollo, los cuales en una alta medida obedecen fines electorales que privilegian la demanda de políticas

públicas selectivas de ciertos sectores y tipologías empresariales, que terminan, en la generación de brechas entre expectativas estratégicas y realidades sociales.

Una falencia detectada en el PRC es la dificultad para involucrar la visión territorial a sus postulados de ejecución, en su formulación puede inferirse que hay una concentración de proyectos desde la centralidad metropolitana y una baja mirada a las realidades subregionales (salvo proyectos de infraestructura localizados de manera puntual en ellas), lo que explica que el enfoque rural sea poco visible, distanciado de las apuestas de la Nación y el departamento.

Es fundamental poner a la luz del PRC y PCAS una lectura actualizada y prospectiva del ordenamiento territorial del municipio central y su área metropolitana, ya que los instrumentos POT, PBOT y PEMOT hacen lecturas de los usos del suelo potencial que influyen de manera significativa en la vocación productiva de la ciudad-región; en tanto que el mercado inmobiliario es una fuerza de alta incidencia que debe ser leída y armonizada con los deseos y propósitos de la agenda competitiva, de lo contrario será un expulsor de asentamientos productivos tradicionales, en especial manufactureros.

La visión “municipalista” y las diferencias al interior de la región en el nivel de gobernanza económica frente a los retos subregionales y regionales, son una falencia en la gestión, que impide articulaciones y fortalecimiento de institucionalidad alrededor de la meso competitividad territorial y en el que es fundamental el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales de carácter horizontal, en una tendencia de descentralización administrativa creciente que otorga cada vez mayores responsabilidades a las localidades y las regiones en esta materia.

El análisis permite también presentar reflexiones en torno al ciclo PHVA en la gestión pública; evidencia que entre “el planear y el hacer” existe regulación normativa y presión social sin que ello estime necesario el enfoque estratégico de los ejecutores; “entre el hacer y el verificar” hay dificultades de transparencia para corroborar los verdaderos impactos y resultados obtenidos en la ejecución; entre “el verificar y ajustar” se relega a un segundo plano, debido a la inmediatez en los tiempos de los gobiernos y la poca evaluación de las políticas públicas en el medio, lo que deriva en que la nueva relación ajustar y planear tenga carencias de verosimilitud con las demandas del entorno, en este caso particular, hace complejo determinar el real avance de los planes y agendas de competitividad.

REFERENCIAS

- Agencia de cooperación e inversión de Medellín y el Área Metropolitana (2015). Construcción estratégica para la promoción de la competitividad y el desarrollo territorial de los municipios del Valle de Aburrá. Medellín.
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina, en: Revista de la CEPAL N° 82, p. 157-172.
- Alcaldía de Caldas. (2010). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Caldas. Caldas.
- Alcaldía de Caldas. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019 "Caldas progresa". Caldas.
- Alcaldía de Envigado. (2011) Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Envigado. Envigado.
- Alcaldía de Envigado. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019 "Vivir mejor, un compromiso con Envigado". Envigado.
- Alcaldía de Itagüí. (2007). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Itagüí. Itagüí.
- Alcaldía de Itagüí. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019 "Itagüí avanza con equidad para todos". Itagüí.
- Alcaldía de La Estrella. (2000) Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Estrella. La Estrella.
- Alcaldía de La Estrella. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019 "La Estrella, seguimos avanzando". La Estrella.
- Alcaldía de Medellín. (2016). Plan de desarrollo 2016-2019 "Medellín cuenta con vos". Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín. Medellín.
- Alcaldía de Sabaneta (2009). Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sabaneta. Sabaneta.
- Alcaldía de Sabaneta (2016). Plan de desarrollo 2016-2019 "Sabaneta de todos". Sabaneta.
- Altenburg, T. Wolfgang, H. y Meyer-Stamer, J. (1998). Building Systemic Competitiveness. Concept and Case Studies from Mexico, Brazil, Paraguay, Korea and Thailand. En: *Reports and Working Papers of the German Development Institute*, No 3 Berlin.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2016). Plan de gestión 2016-2019. "Territorios Integrados". Medellín.
- Bitar, S. (2016). Las tendencias mundiales y el futuro de America Latina. En: Series: Gestión Pública de la CEPAL N° 85, p. 1-67.
- Comisión Regional de Competitividad (2011). Plan Regional de Competitividad de Antioquia. Medellín. Recuperado de: <https://www.ccoa.org.co/Portals/0/plan%20regional%20competitividad%20antioquia-095249-1.pdf>

- Departamento Administrativo de Planeación de Medellín (2013). Contexto general y focos de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial. Ponencia 23 de septiembre de 2013. Recuperado de: <http://docplayer.es/4448953-Plan-de-ordenamiento-territorial-medellin.html>.
- Farinos, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: Estado de la cuestión y agenda. Boletín de la A.G.E N° 46, p. 11-32
- Gobernación de Antioquia (2016). Plan de desarrollo 2016-2019. "Antioquia piensa en grande". Medellín.
- Lombana, J & Rozas, S. (2009). Marco analítico de la competitividad: Fundamentos para el estudio de la competitividad regional. *Pensamiento & Gestión*, (26), 1-38. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-62762009000100002&lng=en&tlng=es.
- Moncayo, É. (2003). Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma? *Revista de Economía Institucional*, 5 (8), p. 32-65.
- Nickson, A. (2002) Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del *New public management* en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 24, octubre, Caracas, p. 1-21
- OCDE. (1992). Technology and economy. The key Relationships. Paris: OECD, The technology/economy programme.
- Oslak, O. (2013). La gestión pública post NGP en América Latina. Balance y desafíos pendientes. *Jornada Inaugural de la IX conferencia de la INPAE*. Santiago, p.7
- Piketty, T. (2019). Capital e Ideología. Barcelona: Ed. Deusto. 1200 p.
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires: Ed. Vergara, 1025 p.
- Presidencia de la Republica-FARC. (2016) Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Rodríguez, E. & Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, XV (2), p. 393-409.
- Rugman, A. (1991). Diamond in the Rough. En: *Bussiness Quarterly*, p.61-64.
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*. Vol. 41, N° 123, p. 211-237.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. CEPAL/GTZ, p. 1-28
- World Economic Forum (2016). Informe global de competitividad 2016-2017. Recuperado de: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016017/05FullReport/TheGlobalCompetitiveness-Report2016-2017_FINAL.pdf