

DELIMITACIÓN Y PLANEACIÓN DEL TERRITORIO PARA EL DESARROLLO DE ANTIOQUIA,
1972-1986

LEIDY JOHANA OSORIO PATIÑO

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
DEPARTAMENTO DE HISTORIA

2015

Gracias...

Profesora Lucelly Villegas, por sus aportes, comentarios y sugerencias en aspectos teóricos, metodológicos y de forma de esta investigación.

Laura Cruz y Elkin Usuga, funcionarios del Archivo de la Asamblea Departamental, por estar dispuestos a ayudarme en mis requerimientos.

Marisol Acosta, por las lecturas juiciosas y aportes precisos que me ayudaron a mejorar la escritura.

Paola Berrio, Lina Vargas, Mariana Meneses, Carolina Chica y Marisol Acosta, compañeras y amigas durante el paso por la Universidad, quienes me alentaron a terminar con este ciclo.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
Balance Historiográfico	8
Referencias conceptuales	16
Aspectos Metodológicos	22
CAPÍTULO 1 PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO	25
1.1 La planificación en América Latina	28
1.1.1 Comisión Económica para América Latina (CEPAL)	28
1.1.2 Alianza para el Progreso.....	31
1.2 La Planeación en Colombia	34
1.2.1 Reforma constitucional de 1968.....	35
1.2.2 Planes de Desarrollo en Colombia	39
CAPÍTULO 2 DELIMITACIÓN Y PLANEACIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA 1972-1986	45
2.1 Delimitación territorial de 1972	47
2.2 Regionalización Administrativa de 1975	55
2.3 Delimitaciones del territorio en los años ochenta	70
CAPÍTULO 3 CENTROS ADMINISTRATIVOS Y DE SERVICIOS REGIONALES (CASER) ..	75
3.1 Los polos de desarrollo a debate	76
3.2 Criterios de selección y funcionamiento de los CASER.....	83
3.3 Fin de los CASER	92
CONCLUSIONES	100
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA	104

LISTA DE CUADROS

1 Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en Antioquia	
1972	51
2 Distribución Centros Administrativos y de Servicios Regionales (CASER).....	85
3 Junta Regional	91
4 Distribución de los CASER con respecto a las regiones	94

LISTA DE MAPAS

1 Delimitación de regiones Departamento de Antioquia, 1972.....	53
2 Regionalización Administrativa del Departamento de Antioquia, 1975.....	59
3 Centros Administrativos y de Servicios Regionales (CASER).....	88
4 Red vial primaria del Departamento de Antioquia en 1983.....	96

INTRODUCCIÓN

El Departamento de Antioquia en Colombia se ha caracterizado por ser un territorio rico y diverso. Esto se expresa en las distintas regiones que lo componen y que se han venido configurando a través del tiempo. A la hora de gobernar los dirigentes contemporáneos han tenido presente la heterogeneidad que presenta el territorio antioqueño. La configuración actual de las nueve subregiones del Departamento, Valle de Aburrá, Oriente, Norte, Nordeste, Bajo Cauca, Magdalena Medio, Suroeste, Occidente y Urabá corresponden a propuestas de zonificación discutidas por el Sistema Departamental de Planificación entre el 2000 y el 2007 en los que se buscaba unir territorios homogéneos, “teniendo en cuenta su vocación económica, lazos culturales, conexión vial y accidentes geográficos, entre otros.”¹

Si bien las circunstancias físicas, sociales, económicas y poblacionales han incidido en la configuración del territorio, a partir de la segunda mitad del siglo XX los lineamientos nacionales e internacionales como modelos de desarrollo, planificación y urbanización han sido determinantes en el ordenamiento y en la planeación del territorio.

Después de la Segunda Guerra Mundial se vio la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas porque tenían dificultades para poner sus materias primas en el mercado mundial.² La crisis económica puso de manifiesto el problema de desarrollo de

¹ Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planeación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2006) s.p.

² Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2006) 24.

los países, quedando relegados a aspectos del subdesarrollado, según el postulado económico del Presidente de Estados Unidos, Harry Truman en 1949.³

A partir de ese momento los gobiernos latinoamericanos empezaron a formular políticas para frenar los niveles de subdesarrollo en sus países. En 1961 se declaró la Alianza para el Progreso en Punta del Este, Uruguay. La Alianza constituyó una adopción de la planificación en los países latinoamericanos y se convirtió en un elemento fundamental para superar el desarrollo desigual de los territorios.⁴

La planificación tuvo en cuenta la configuración del espacio y la división territorial, ya que consideró que el desarrollo económico se concentraba más en unos lugares que otros. La disparidad dio lugar a la división del territorio en regiones. Para el caso local, desde 1969 las distintas secretarías del departamento de Antioquia empezaron a hacer divisiones administrativas del territorio para la racionalización en la prestación de servicios de salud y de educación, fue en 1975 cuando se institucionalizan los procesos de “subregionalización de Antioquia, orientados fundamentalmente a la planificación del desarrollo territorial.”⁵

El propósito de esta investigación fue estudiar el proceso de delimitación y planeación del territorio en Antioquia entre 1975 y 1986 y específicamente dar cuenta de cómo y

3 Orlando Fals Borda, *La insurgencia de las Provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia* (Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988) 12.

4 Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2006) 25.

5 Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planeación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, departamento Administrativo de Planeación, 2006)

por qué se dividió el Departamento en regiones. La fecha inicial de la investigación hace referencia a la Ordenanza 41, promulgada por la Asamblea Departamental el 30 de noviembre de 1975, norma que adoptó y delimitó áreas homogéneas a partir de variables relacionadas con aspectos ambientales, físico-espaciales, económicos, culturales y sociales.⁶ Sin embargo, en la pesquisa de fuentes encontré que en 1972 el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana realizó una delimitación regional de Antioquia y jerarquizó los centros urbanos, por lo tanto decidí tomar este año como fecha inicial de la investigación. Y la fecha de culminación se debe a que en el año 1986 iniciaron las políticas de descentralización administrativa y se dio más facultades a los municipios, en parte, por la elección popular de alcaldes. La división del territorio antioqueño en regiones permite establecer la incidencia que tuvieron factores como la geografía, la disponibilidad de recursos, los grupos humanos y la economía en el departamento.

En la investigación fue pertinente establecer los factores que determinaron la regionalización del territorio antioqueño y la concepción de región que tenían los gobernantes de Antioquia. Además, fue preciso evidenciar los discursos o interpretaciones que se hicieron en la Asamblea Departamental frente al modelo de departamento que querían establecer.

Es importante aclarar que este estudio no aborda de manera detallada los procesos que tienen relación con la región central de Antioquia, es decir Medellín y su área de influencia, ya que esta tuvo condiciones diferentes y complejas al resto del departamento

⁶ Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planeación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2006) s.p.

y puede ser abordado en un estudio más específico. Sobre Medellín y el Valle de Aburrá es importante resaltar que por Acuerdo No 63 del 6 de diciembre de 1965 el Concejo de Medellín aprobó la Organización de Municipios Asociados del Valle de Aburrá-MASA, auspiciado por el Instituto para el Desarrollo de Antioquia –IDEA con el objetivo de planear de manera integral el Valle de Aburrá.⁷ Y en 1969 se contrataron los estudios para conformarse en Área Metropolitana y se inició el Primer Plan Vial, y diez años después, en 1979 por el Decreto Nacional 3104 de 1979 se da vida jurídica a las Áreas metropolitanas en el país.⁸

Balance Historiográfico

La delimitación y planificación del territorio en América Latina y Colombia en el siglo XX ha sido estudiada fundamentalmente por economistas, sociólogos, geógrafos y abogados. Los textos sobre el tema se pueden diferenciar en dos aspectos: los de los autores que han realizado una mirada retrospectiva de las concepciones teóricas y de las prácticas asociadas a la planificación entre los años sesenta, setenta y ochenta con sus problemas, alcances y variaciones y los autores que han abordado los procesos de ordenamiento territorial a partir de la constitución de 1991 y que retoman conceptos y planteamientos anteriores.

7 El Concejo de Medellín, *Protagonista del desarrollo de la capital antioqueña 1900-1999* (Medellín, Concejo de Medellín, 1999) 215.

8 El Concejo de Medellín, *Protagonista del desarrollo de la capital antioqueña 1900-1999* (Medellín, Concejo de Medellín, 1999) 228.

Sarmiento y Castillo ⁹ hacen un recorrido por las divisiones territoriales y regionalizaciones durante las décadas del sesenta, setenta y ochenta, resaltando los estudios de regionalización en función de la planeación y el abordaje de los conceptos en cada una de estas propuestas. En el texto se identifican varias propuestas de regionalización de Colombia desde finales del siglo XIX hasta los años noventa del siglo XX. Las propuestas que vale la pena resaltar para el presente trabajo monográfico son: la propuesta realizada en 1958, derivada de la Misión Económica de Le Bret, la cual se basó en el concepto de “unidades normales de planeación, homogéneas, de vida colectiva, unidades administrativas y técnicas”¹⁰; la de los profesores de la Universidad Nacional, realizada en los años sesenta por Ernesto Guhl y Miguel Fontanegra, que tuvo como fin “obtener una división territorial con fines de planeación del desarrollo, utilizando el criterio de epicentro urbano y la definición de su área de influencia.”¹¹ También es importante resaltar el estudio de la Unidad de Desarrollo Regional y Urbano sobre modelos de regionalización elaborado en 1969, el cual partió de la teoría de las regiones polarizadas. En los años setenta el DNP desarrolló el modelo de regionalización nodal, el cual pretendió delimitar “áreas y centros administrativos, jerarquizar los centros

⁹ Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”. *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá: Fundación Social, 1998).

¹⁰ Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”. *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá: Fundación Social, 1998). 35.

¹¹ Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”. *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá: Fundación Social, 1998). 36.

urbanos y delimitar su área de influencia, fijar las bases territoriales para una adecuada definición de regiones político-administrativas.”¹² Así mismo, se dio una propuesta de regionalización para la descentralización (1976), creando unidades geográficas mayores que los departamentos y otra para el sector agropecuario (1975).

Para la década de los ochenta, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) elaboraron una regionalización por niveles de desarrollo departamental con el objetivo de proponer alternativas de departamentos para las regiones de planificación Corpes, denominadas regiones supra departamentales. Sarmiento y Castillo plantean que a pesar de las distintas divisiones territoriales y propuestas de regionalización, Colombia no cuenta con herramientas de planificación para un verdadero ordenamiento territorial.¹³

Las propuestas de regionalización identificadas en el texto de Sarmiento y Castillo se pueden contrastar con lo expuestos en el texto de Edgard Moncayo Jiménez, *Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica. Las políticas regionales en Colombia*, quien aborda lo regional, teniendo en cuenta las políticas económicas internacionales y latinoamericanas, las intervenciones del Estado en la planificación económica, y la incidencia de los diferentes planes de

¹² Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”. *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá: Fundación Social, 1998) 37.

¹³ Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”. *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá: Fundación Social, 1998) 40.

desarrollo formulados por las diferentes administraciones entre las décadas del sesenta y ochenta del siglo XX.

El doctor en geografía Ángel Massiris es el autor que más se ha acercado al estudio de la planificación y ordenación del territorio en Colombia. En sus obras da cuenta de los estudios realizados sobre los procesos espaciales y territoriales desde la perspectiva de la geografía social.

En el texto *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidades y desafíos* (2006) Massiris expone los antecedentes y las características de las políticas de ordenamiento territorial a finales de los años ochenta en América Latina. Su tesis central es que estas políticas surgieron como respuesta a los estilos de planificación desarrollista, que se dieron bajo condiciones económicas, sociopolíticas y administrativas adversas.¹⁴ En este sentido la planificación es entendida como un instrumento fundamental para superar la condición de subdesarrollo. Las experiencias de planificación en América Latina se clasificaron de la siguiente manera: planificación global (económica), planificación sectorial (ambiental entre otras) y territorial (regional, urbano-regional y urbana).

Según los planteamientos de Massiris el ordenamiento territorial es una política de planificación donde se trata de ordenar la ocupación humana, no de reordenar la división territorial.¹⁵ Complementando la definición de ordenamiento, Massiris aclara, en el

¹⁴ Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2006) 20.

¹⁵ Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2006) 45.

texto *Geografía y territorio. Procesos territoriales y Socio espaciales*¹⁶ (2009), que se debe hacer una distinción entre ordenamiento y ordenación: la primera se refiere más al conjunto de normas establecidas por el Estado para la organización del territorio y la segunda tiene una noción de planificación del uso y ocupación de los territorios y por tanto es más apropiado para los estudios espaciales.

Así mismo, el sociólogo Orlando Fals Borda en la obra *La insurgencia de las Provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia* (1988) ha planteado que la planificación del territorio en América Latina se debió en parte a la crisis en la economía mundial, después de la Segunda Guerra Mundial, que puso de manifiesto el problema de desarrollo de los países latinoamericanos quedando rezagados a países subdesarrollados¹⁷. Según él, “la concepción de desarrollo entre nosotros fue, en pautas de acumulación y organización económica y social de los países ricos de la zona templada” y a partir de la década del setenta las presiones de las bases territoriales organizadas o por organizar y las desigualdades y los desequilibrios fueron abriendo la puerta para proponer fórmulas descentralizadoras y de gobierno local. Se sintió la búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo más social y político que económico y urbanizante.¹⁸ En el capítulo sobre ordenamiento territorial, este autor hace énfasis en el modelo económico capitalista, y la incidencia en nuestra concepción de desarrollo a

16 Miguel Ángel Massiris Cabeza (Coordinador), *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2009)

17 Orlando Fals Borda, *La insurgencia de las Provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia* (Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988) 12.

18 Orlando Fals Borda, *La insurgencia de las Provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia* (Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988) 12.

partir del postulado económico del Punto IV del presidente Harry Truman en 1949. Para la década del sesenta y setenta, se refiere a los desequilibrios y las desigualdades, producto de un desenfrenado desarrollo urbano e industrial, el que poco a poco y a partir de propuestas descentralizadoras y de gobierno local, “se sintió la búsqueda de un nuevo modelo de “desarrollo” más social y político que económico y urbanizante”¹⁹

Dentro de los autores que han abordado el tema de ordenamiento territorial desde la Constitución de 1991 está el sociólogo y doctor en historia Miguel Borja en su libro *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia* (1999) realiza un estudio sobre el ordenamiento espacial del país partiendo de la política de ordenamiento territorial de los años noventa, en el marco de la discusión sobre el proyecto de Ley sobre el Ordenamiento Territorial en el país y como antecedente hace un recuento histórico de las divisiones territoriales de Colombia desde el siglo XIX. Según él, el ordenamiento del territorio se relaciona con la dinámica permanente de creación y apropiación del espacio por parte de los grupos sociales con sus culturas y organización, además con la administración de recursos y planeación del Estado. Utiliza como fuentes de información la Gaceta Constitucional y los Boletines de la Comisión de Ordenamiento Territorial, porque, para Borja la cuestión de ordenar el territorio está relacionado directamente con la constitución del Estado, la sociedad y el medio ambiente y no solo con los entes territoriales. Borja explica el ordenamiento territorial desde dos etapas: primero, basado en el ejercicio de técnicas administrativas para la

¹⁹ Orlando Fals Borda, *La insurgencia de las Provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia* (Bogotá, Siglo XXI Editores, 1988) 14.

planificación oficial en los procesos de uso y ocupación del espacio, es decir, la planificación espacial y segundo, entendido como las relaciones entre el espacio socialmente construido y la geografía política del Estado, además, como la forma de organización humana del espacio y las influencias históricas y culturales que actúan sobre el territorio.²⁰

En la misma línea de Miguel Borja, se pueden inscribir los trabajos de la doctora en sociología jurídica Liliana Estupiñán, porque ella no se queda en la política de ordenamiento territorial de los años noventa, sino que estudia el tema desde una perspectiva histórica. En la obra *Ordenamiento Territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal* (2001), Liliana Estupiñán hace un análisis del ordenamiento, a partir de un estudio de las distintas etapas históricas del país.²¹ Relaciona el ordenamiento con los modelos de desarrollo, la globalización, la modernización y la reducción del aparato estatal. En la primera parte de su obra expone la forma de organización del territorio que tenía España y la implementación de ese modelo en América; en la segunda, describe la división territorial de Colombia en el siglo XIX, a través de las distintas constituciones que se promulgaron y, finalmente, se centra en la administración del territorio en el siglo XX. Aquí, la autora hace referencia al proceso de urbanización, a los cambios en la conformación y división del territorio, expresados en los actos legislativos que se promulgaron. Según Estupiñán, el tema del ordenamiento territorial no es una moda de

20 Miguel Borja, *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia* (Santa fe de Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, CEREC, 1999) 22.

21 Liliana Estupiñán Achury, *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal* (Bogotá, Universidad Libre, 2001)

los años noventa, ni se debe abordar solamente como una política pública, sino que se encuentra arraigado en la consciencia colectiva y tiene unas bases históricas importantes. Además considera que el territorio es un elemento necesario para el ejercicio del poder.

Cabe anotar que para el caso de Antioquia se ha publicado, desde la institucionalidad, variedad de textos sobre la cuestión territorial del departamento, especialmente en temas de regionalización, desarrollo regional y sistema departamental de planificación.

Desde la cuestión de regionalización el libro *Subregiones en Antioquia: Dinámicas y Transformaciones Recientes (2007)*²², publicación del Departamento Administrativo de Planeación en Convenio Interadministrativo con el Laboratorio en Estudios Geográficos de la Facultad de Ciencias Humanas y Económicas de la Universidad Nacional-sede Medellín. En el texto presenta un estado del arte del conocimiento territorial en los aspectos urbano y regional, hace un recorrido por las regionalizaciones que ha tenido el departamento y evalúa y proponen nuevas formas de pensar el territorio de acuerdo a las dinámicas propias de cada sub-región.

En términos del desarrollo regional, que también está ligado a los proceso de delimitación y planificación, encontramos el texto *Gestión y promoción del desarrollo regional en Antioquia (2006)*, el cual realizó la Comisión Tripartita, integrada por la Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, análisis que sintetiza la gestión territorial del departamento. En primer lugar se

22 Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación, *Subregiones en Antioquia: realidad territorial, dinámicas y transformaciones reciente*, Tomo I (Medellín, Gobernación de Antioquia, 2007).

muestran las tendencias en la planeación y gestión del desarrollo; en segundo lugar, se orienta al Desarrollo regional y regionalización en Antioquia: antecedentes y referentes de integración territorial; y en tercer lugar se expone el objetivo de la Comisión y la promoción del desarrollo regional.²³ Este texto se puede tomar como guía para el proceso de recolección de fuentes, ya que muestra temas puntuales y temporalidades de los procesos de planeación.

Referencias conceptuales

El estudio monográfico presentado se inscribe en el campo de la Historia Regional, segmento de la disciplina histórica que no tiene una definición clara, porque su objeto de estudio, la región, es un concepto ambiguo que designa un recipiente semántico neutro. El termino región se ha definido desde la geografía como homogenización del paisaje; desde la economía como un territorio con una actividad económica motriz y desde la historia se le ha asignado el “atributo de “histórica”, sobrestimando la fuerza de larga duración del "capital cultural" en ella”.²⁴ Cada científico social se ha preocupado por ofrecer características distintas para definir la región. Por ejemplo, el historiador Jaime Jaramillo Uribe proporciona tres características de las regiones históricas nuestras como son: Proporción de los grupos blanco, mestizo, indígena y negro que entran en la composición demográfica; los grandes rasgos de las estructuras socioeconómicas y la

23 Gutiérrez, Andrés Felipe (Coordinador), *Gestión y promoción del desarrollo regional en Antioquia* (Medellín, Impresiones Rojo SA, 2006).

24 Armando Martínez Garnica, “¿Puede seguir Existiendo la historia regional?”.s.p. Disponible en <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/actualinvestigacion/article/view/3157> (10/03/2014)

existencia o subsistencia de una arquitectura de carácter español. Víctor Álvarez diferencia la región a partir de cuatro atributos: grupo humano, medio natural, sistema económico y mentalidad colectiva.²⁵

La escuela francesa del siglo XIX se pensó la región desde tres tipos: homogénea, que se define desde un factor único de diferenciación ya sea social, físico, climatológico o político; polarizada donde hay una interacción entre puntos centrales y áreas satelitales, por ejemplo, una ciudad y su área territorial de influencia y, finalmente, región plan o programa que se define en criterios y objetivos específicos de política económica.²⁶ De acuerdo con Orlando Flas Borda, “una región es fundamentalmente un espacio socio geográfico con elementos físicos y humanos que le dan unidad y lo distinguen de otros: más que la homogeneidad es la integración de dichos elementos lo que determina la existencia de una región. Evidentemente, a la región se le puede considerar según enfoques económicos, ecológicos, desarrollistas, culturales e históricos.”²⁷ Además, es importante resaltar que a partir de la Constitución de 1991 existe otra definición de región. Partiendo de estas definiciones, la región siempre ha sido un receptáculo semántico, que cada científico social llena con varias características de homogeneización, por ejemplo región económica, productiva o histórica. Para efectos de este trabajo se entenderá la región desde un enfoque geográfico como un espacio

25 Armando Martínez Garnica, “¿Puede seguir Existiendo la historia regional?”.s.p. Disponible en <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/actualinvestigacion/article/view/3157> (10/03/2014)

26 Juan José Palacio, “El concepto de región. La dimensión espacial de los procesos sociales”, *Revista Interamericana de Planificación*, XVII.66 (1983): 60-61

27 Orlando Fals Borda, *Región e Historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1996) 28-29.

homogéneo que comparte aspectos físico-espaciales, económicos, culturales y sociales similares, siempre vividos por un grupo humano. Además se tendrá en cuenta la apreciación que hacen Luis Eduardo Rueda y Renzo Ramírez Bacca sobre la regionalización, término que hace referencia al modo de dividir el territorio en áreas menores que se agrupan alrededor de conceptos geográficos, culturales, sociales o étnicos.²⁸

Para estudiar el proceso de delimitación del territorio de Antioquia también fue necesario partir de tres conceptos básicos, los cuales atraviesan todo el estudio. Ellos son: planeación, territorio y desarrollo.

El término planeación o planificación se entiende desde distintos ámbitos de aplicación: global, sectorial y territorial. La primera se identifica con la planeación económica, a través de ella se establecen políticas de desarrollo socioeconómico aplicada a un país, región, municipio o ciudad. La segunda, divide a la global en distintas partes de acuerdo a la organización operativa del Estado: transporte, medio ambiente, asentamientos, agricultura, entre otros. Y la tercera, integra la global y la sectorial tomando como base el territorio. Según Alfonso Javier Iracheta las políticas globales y sectoriales deben subordinarse a las directrices espaciales de las políticas territoriales y en opinión de Miguel Ángel Massiris, la planificación territorial se preocupa por dar respuesta a los problemas globales de un territorio.²⁹

28 José Eduardo Rueda Enciso y Renzo Ramírez Bacca, “Historiografía de la regionalización en Colombia: una mirada institucional e interdisciplinar”, *Historiolo* 6.11 (2014):17

29 Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2005) 29-30.

En este trabajo el concepto de planificación del territorio se entenderá como planeación territorial y es importante en la medida en que se enfoca en aspectos físico-espaciales, económicos, sociales y culturales. También se tendrá en cuenta la planeación como acción, es decir que sirve para generar, lograr, orientar y evaluar los procesos de desarrollo dentro de un territorio.³⁰

Para entender mejor la planificación del territorio es imprescindible comprender el término territorio. El concepto no ha sido monopolio de un saber disciplinar o de un conocimiento específico, sin embargo, ha sido asociado a varias ramas de la geografía. Para los geógrafos, el territorio es una parte del espacio definida por límites (líneas), que posee un sistema de leyes y una unidad de gobierno³¹. En otra perspectiva, Luis Llanos Hernández dice que, “el territorio ayuda en la interpretación y comprensión de las relaciones sociales vinculadas con la dimensión espacial; va a contener las prácticas sociales y los sentidos simbólicos que los seres humanos desarrollan en la sociedad en su íntima relación con la naturaleza.”³² Es importante resaltar también las aportaciones que desde la geografía hizo Sposito, según él, existen tres concepciones de territorio: natural, la cual justifica históricamente las guerras de conquista a través de un imperativo funcional que se sostiene como natural; individual que pone de manifiesto el concepto

30 Robin I. Hisson, “Las teorías del desarrollo en el Proyecto de la Modernidad”. *Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad* (Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIBER), Universidad de los Andes, 1996) 63.

31 Sergio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga, “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. 3. Disponible en <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf>

32 Luis Llanos Hernández, “el concepto del territorio y la investigación en las Ciencias Sociales”, *Agricultura, sociedad y desarrollo* 8.3 (2010): 208.

de territorialidad que hace referencia al sentimiento de pertenencia, al espacio de las relaciones de los sentidos y espacial que define el territorio por las relaciones de poder que se dan en un lugar determinado.³³ En este sentido, el territorio es un concepto importante para esta investigación porque nos refiere un espacio delimitado, gobernado y apropiado por los grupos humanos, y en esa medida, permite entender mejor la conformación de las regiones antioqueñas. Por lo anterior, también es importante tener en cuenta la apreciación que hace Manuel Alberto Alonso sobre el territorio, porque para él, el territorio es la expresión espacial del conjunto social, económico, político y étnico-cultural que configura la región.³⁴

El discurso acerca del desarrollo es, tal vez, el más importante a la hora de estudiar el proceso de delimitación territorial de Antioquia, pues a partir de la concepción de desarrollo que se tenga en un periodo dado marca o condiciona la delimitación o división del territorio. El concepto de desarrollo aparece como eje central de la planeación y la definición de políticas públicas en Latinoamérica después de la II Guerra Mundial. Fue luego de la segunda mitad del siglo XX el desarrollo se entendió como un proceso que buscaba satisfacer las necesidades humanas. En 1950 Louis Josept Lebreton, entendió el término desarrollo desde dos concepciones: La mecanicista donde el desarrollo es el resultado de producciones sumadas y donde las finalidades son de orden

33 Sergio Schneider e Iván G. Peyré Tartaruga, “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. 8-9. Disponible en <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf>

34 Manuel Alberto Alonso Espinal, *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio* (Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1997) 4.

cuantitativo y concepción orgánica donde el desarrollo es cuestión de elevación humana.³⁵

Debido a una falta de claridad en la concepción de necesidades humanas, el desarrollo se basó solamente en la producción de bienes y en el crecimiento económico hasta el planteamiento del desarrollo a escala humana. Este planteamiento relacionó el desarrollo con la satisfacción de las necesidades humanas básicas como son: existenciales que abarcan la subsistencia, la protección, el afecto, el entendimiento, la participación, el ocio, la creación, la identidad y la libertad y las axiológicas que comprenden el ser, el tener, el hacer y el estar.³⁶ Según María Cecilia Múnera, para satisfacer esas necesidades son necesarios los satisfactores que son objetos, actividades y relaciones de carácter particular e histórico y depende de cada contexto cultural.

De acuerdo con Sarmiento, en los años setenta se “incluyeron como objetivos del desarrollo los problemas de la pobreza, el subempleo, los conflictos rurales y el desempleo”, pero con la crisis de finales de dicha década, estos temas desaparecieron de la agenda de desarrollo y en los años ochenta dominan lo económico y el paradigma del mercado.³⁷

35 María Cecilia Múnera López, *Resignificar el desarrollo* (Medellín, Escuela del Hábitat (CEHAP), Universidad Nacional de Colombia-sede Medellín, 2007)102.

36 María Cecilia Múnera López, *Resignificar el desarrollo* (Medellín, Escuela del Hábitat (CEHAP), Universidad Nacional de Colombia-sede Medellín, 2007) 104.

³⁷ Libardo Sarmiento Anzola , *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil* (Bogotá, Fundación Social, 1998) 20-21.

Con lo anterior se puede entender que el desarrollo es un proceso discursivo que ha venido transformando a través del tiempo y que por tanto sirve para comprender el proceso de planificación del territorio en Antioquia en miras a contrarrestar los desequilibrios territoriales. En este sentido, Sergio Bustamante plantea que el desarrollo es territorial, es decir, debe “asentarse en la dimensión real del territorio y, en consecuencia, se refiere a las particularidades territoriales”.³⁸

Aspectos Metodológicos

Para el estudio monográfico se planteó un diseño de tipo cualitativo en tanto busca analizar el discurso verbal de las fuentes para determinar los factores que propiciaron la planeación del territorio antioqueño y los diferentes procesos de zonificación y regionalización en Antioquia, entre las décadas del sesenta y ochenta del siglo XX. Este tipo de estudios permite identificar dichos procesos de configuración territorial en Antioquia, en un contexto nacional e internacional.

La revisión y el análisis de las disposiciones legales y administrativas, como las ordenanzas, las actas y las publicaciones periódicas de la Asamblea Departamental de Antioquia y los Planes de Desarrollo de Antioquia, los planes sectoriales producidos por el Departamento Administrativo de Planeación, me permitieron entender las diferentes lógicas del manejo del territorio, por parte de las administraciones departamentales y

38 Jesús María Álvarez Gaviria (coordinador general), *Oriente Desarrollo Regional: una tarea común universidad – región* (Medellín, Dirección de Regionalización – Universidad de Antioquia, 2000) 24.

sobre las alternativas presentadas en aspectos relacionados con la división político administrativa. Además, de analizar y comprender sus valores, percepciones y representaciones con respecto al territorio y la planeación. Las fuentes secundarias, relacionadas con el ordenamiento territorial, las políticas regionales en Colombia, los planes de desarrollo, fueron muy significativas, ya que me permitieron analizar y comprender los diferentes enfoques para el análisis y la planeación del desarrollo. Otras fuentes utilizadas fueron la prensa regional y nacional como El Colombiano y El Tiempo.

La cartografía utilizada fue importante tanto como fuente documental como en la organización y visualización de la información recolectada para representar visualmente la disposición que los planificadores hicieron del territorio.

Para elaborar los mapas tomé como fuente documentos producidos por el Departamento Administrativo de Planeación y Ordenanzas expedidas por la Asamblea Departamental de Antioquia. El diseño inicial se realizó en Arcmap (ArcGis), programa para editar, analizar y generar mapas, el cual me permitió acoplar el mapa actual de Antioquia a la realidad de los años setenta y delimitar las regiones tal y como se mostraban en los documentos. Con esta técnica realicé el mapa de la división administrativa de 1975 y el de los Centros Administrativos y de Servicios Regionales-CASER. Los demás mapas fueron tomados de los documentos y calcados en Photoshop para tener el mismo diseño y lograr una visión más estética de los mismos.

El trabajo está dividido en tres capítulos, los cuales ofrecen un panorama de las razones y la forma como se delimitó el territorio antioqueño entre 1972 y 1986. El primer capítulo titulado *Planeación para el Desarrollo* pone de manifiesto como desde las nuevas concepciones de sub-desarrollo o países del Tercer Mundo que tenía Estados Unidos apareció la planeación como instrumento fundamental para alcanzar el desarrollo, así mismo se muestra cómo se implementó la planeación en Colombia y cómo esta dio lugar a una nueva distribución del territorio. Para esto se tuvo presente la Alianza para el Progreso y los planes de desarrollo del país. En el segundo capítulo se describe el proceso de delimitación del territorio en Antioquia, se dan a conocer los factores que los gobernantes tuvieron en cuenta para definir las regiones antioqueñas y se identifican las razones por las cuales los municipios eran acomodados y reacomodados en determinadas regiones. Y en el tercer capítulo, se da un panorama general sobre los Centros Administrativos y de Servicios Regionales (CASER), en especial el proceso que tuvo su aprobación en la Asamblea Departamental, su implementación y funcionamiento.

CAPÍTULO 1

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

La crisis económica desatada después de la Segunda Guerra Mundial puso de manifiesto la condición de subdesarrollo, o tercer mundo de los países latinoamericanos como los denominó el presidente de Estados Unidos, Harry Truman en 1949 en su acto de posesión. A partir de ahí, Latinoamérica emprendió con la orientación, especialmente de las Misiones norteamericanas, la tarea de crear las condiciones adecuadas para frenar los niveles de subdesarrollo y alcanzar unos rasgos similares en las condiciones de vida de sus pobladores a los de las “naciones avanzadas”.

En los años sesenta los conceptos de desarrollo y planificación empezaron a adquirir un significado especial y no se entendía el mundo sin la unión de estos dos términos, incluso el desarrollo fue concebido como un “proceso inteligible que puede promoverse mediante la planificación.”³⁹ Y la planeación se convirtió en instrumento claro para generar y orientar los procesos de desarrollo en América Latina.

En la práctica, la planificación sirve para generar, lograr, orientar, evaluar y hasta predecir los procesos de desarrollo.⁴⁰ Según Jhon Jairo Acevedo, la planeación “es concebida como instrumento de información, proyección y evaluación para orientar la inversión pública. La finalidad expresa de toda política de planificación es la

39 Marshall Wolfe, “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y para qué?” *Revista de la CEPAL* 1 (1976): 129.

40 Robin I. Hissong, “Las teorías del desarrollo en el Proyecto de la Modernidad”. *Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad* (Bogotá, Centro Interdisciplinario de estudios Regionales (CIBER), Universidad de los Andes, 1996) 63.

racionalización del funcionamiento del Estado y la búsqueda del bien común, cuya realización se desprende de la formulación y ejecución de planes de desarrollo integral.”⁴¹ Entonces, la planificación estatal se reconoce como la “principal herramienta disponible para el análisis, diagnóstico y formulación de propuestas de cambio, así como para legitimar las acciones de intervención estatal”⁴²

Es importante señalar que la noción de desarrollo en los primeros años de los sesenta era entendida en términos de crecimiento económico y modernización⁴³ y, al finalizar esa década, se concibió también como progreso social. La noción de desarrollo como progreso social fue promovida por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1969, a través de la resolución 2542 (XXIV) con la cual se propuso “proveer los servicios que cualquier sector de la humanidad requiere dentro de un marco de libertad, igualdad de derechos y participación” y definió el desarrollo social como entidad independiente del desarrollo económico.⁴⁴ Solo hasta 1973, con la evaluación de la Estrategia Internacional de Desarrollo, realizada en Quito (Ecuador),

41 Jhon Jairo Acevedo Vélez, “La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia”, *Revista Ciencias Estratégicas* 17.22 (2009): 292.

42 Robin I. Hissong, “Las teorías del desarrollo en el Proyecto de la Modernidad”. *Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad* (Bogotá, Centro Interdisciplinario de estudios Regionales (CIBER), Universidad de los Andes, 1996) 63.

43 Robin I. Hissong, “Las teorías del desarrollo en el Proyecto de la Modernidad”. *Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad* (Bogotá, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIBER), Universidad de los Andes, 1996), 44.

44 Marshall Wolfe, “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y para qué?” *Revista de la CEPAL* 1 (1976): 141.

el desarrollo se pudo considerar como económico y social y por tanto, el desarrollo humano comprendió las determinantes económicas, sociales y políticas.⁴⁵

Dentro de la planificación emprendida en América Latina se tuvo en cuenta la configuración del espacio y la división territorial, ya que se identificó que el desarrollo económico se concentraba más en unos lugares que en otros. Tal disparidad dio lugar a la división territorial o delimitación en regiones o subregiones de un territorio determinado. Este capítulo pretende mostrar cómo surgió la planeación en América Latina y Colombia, y cómo está creó la necesidad de delimitar o reorganizar los territorios.

En primer lugar tendré en cuenta la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), principal institución de orden económico a nivel de Latinoamérica. En segundo lugar, abordaré las propuestas establecidas por de la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este, Uruguay (1961), las cuales sentaron las bases y legitimaron la planificación como instrumento para alcanzar el desarrollo en América Latina. En tercer lugar presentaré, de manera general, los antecedentes de la planeación en Colombia y la reforma constitucional de 1968, en la cual se relaciona la división territorial con los planes de desarrollo y, por último, daré a conocer los planes presentados por los presidentes colombianos entre 1961 y 1986.

45 Marshall Wolfe, “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y para qué?” *Revista de la CEPAL* 1 (1976): 142.

1.1 La planificación en América Latina

Si bien los primeros pasos de planificación en América Latina empezaron después de la crisis de los años treinta, con la intervención del Estado, la institucionalización de ésta no se dio hasta los años sesenta, debido a la crisis económica, social y política a la cual se vieron enfrentados los países después de la Segunda Guerra Mundial. Entre los distintos factores que impulsaron las actividades de planificación estuvo la creación de la CEPAL en 1948, la Alianza para el Progreso y la publicación de la Carta de Punta del Este en 1961.

1.1.1 Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Después de la Segunda Guerra Mundial, las economías del mundo quedaron afectadas y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), empezó a crear comisiones económicas con el fin de ayudar a reconstruir las economías devastadas. La ONU tuvo en cuenta la magnitud de la guerra en distintos países y creó, en primer lugar, la Comisión Económica para Europa (CEPE), y en segundo lugar, la Comisión Económica para Asia y Oriente Lejano (CEPALO). América Latina quedó relegada de estos proyectos dirigidos por las Naciones Unidas y los gobiernos de Latinoamérica eran conscientes de la necesidad de establecer una comisión similar para sus países porque, aunque no estuvieron directamente afectados por los conflictos, si necesitaban resolver problemas de desarrollo económico.

Los gobiernos latinoamericanos presentaron tres tesis para que se creara dicha comisión:

“1) los países latinoamericanos agotaron gran parte de los bienes de capital durante la

Segunda Guerra Mundial, 2) con el resultado de los precios de posguerra para las manufacturas se hacía más difícil para América Latina reparar y reemplazar los bienes de capital y 3) había una tasa insuficiente de crecimiento económico durante la primera etapa de posguerra.”⁴⁶ Pese a los percances y opiniones negativas de parte de Los Estados Unidos⁴⁷, el Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas creó la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, con un periodo de prueba de 3 años, sin embargo, adquirió categoría de entidad permanente en 1951.

Los primeros objetivos de la Comisión fueron la recopilación de estadísticas económicas y sociales de la región y la publicación de estudios de carácter teórico y político. Más adelante realizó algunos estudios e investigación de carácter conceptual sobre desarrollo y economía en América Latina y se constituyeron como el pensamiento de la CEPAL. Estos estudios fueron encaminados y llevados a cabo, en su mayoría, por Raúl Prebisch, Secretario ejecutivo de la Comisión desde 1949 hasta 1963, quien trabajó con importantes economistas latinoamericanos como Víctor Urquidi (mexicano), Jorge Ahumada (chileno) y Celso Furtado (brasileño).⁴⁸

46 David H. Pollock, “La actitud de Los Estados Unidos Hacia la CEPAL” *Revista de la CEPAL* 6 (1978): 60.

47 Las negativas de los estados Unidos frente a la creación de la CEPAL se debieron a las siguientes razones: temían que dicha Comisión exigiera más aportes financieros a las Naciones Unidas, de la cual ellos aportaban el 40% y que duplicara las funciones de la organización de los Estados Americanos (OEA). David H. Pollock, “La actitud de Los Estados Unidos hacia la CEPAL” *Revista de la CEPAL* 6 (1978): 60.

48 David H. Pollock, “La actitud de Los Estados Unidos hacia la CEPAL” *Revista de la CEPAL* 6 (1978): 62-63.

Los economistas y analistas de la CEPAL pensaban que la división del trabajo practicada en el mundo, esto es, los países pobres exportan materias primas y los países ricos las manufacturas, era un sistema que no desarrollaba la economía global, porque cada vez los países pobres eran más pobres y no tenían como competir con los más desarrollados. Por esta razón, la CEPAL defendió la idea que los países en vía de desarrollo, en este caso los latinoamericanos, se dieran a la tarea de desarrollar industrias y así sustituir las importaciones, esto a través de una planeación racional.

La premisa de la CEPAL de emprender una planificación racional para desarrollar las economías de los países latinoamericanos, no fue bien recibida por parte del gobierno de Estados Unidos, por un lado porque se veía amenazada su propia economía, y por el otro, porque la planeación se entendía como una “política” de los países socialistas, justo en el momento en el que imponía el régimen socialista en la isla de Cuba. De hecho, en 1963 en *Wall Street Journal* fue publicada la siguiente nota donde se expresa la crítica hacia la planificación que proponía la CEPAL:

[...] Otro aspecto de esta confusión del reformismo consiste en insistir en que las naciones latinoamericanas tracen grandes planes económicos... como si nuestra propia riqueza fuera el resultado de la planificación estatal. Naturalmente, esto fomenta las tendencias socialistas que ya abundan en la región (latinoamericana).⁴⁹

49 David H. Pollock, “La actitud de Los Estados Unidos hacia la CEPAL” Revista de la CEPAL 6 (1978): 75.

1.1.2 Alianza para el Progreso

La Alianza para el Progreso fue un programa de desarrollo implementado a partir de 1961, bajo la administración del presidente de los Estados Unidos John Kennedy, con el propósito de promover el desarrollo en la región.⁵⁰

El presidente Kennedy, en su discurso de posesión, el 20 de enero de 1961, expresó así el anhelo de ayudar a los países latinoamericanos, “a nuestras repúblicas hermanas al sur de nuestras fronteras, hacemos una promesa especial: la de convertir en buenas y auténticas acciones nuestras buenas palabras, la de crear una nueva alianza para la conquista del progreso y ayudar a los hombres libres y a los gobiernos libres a romper las cadenas de la pobreza”⁵¹

El 13 de marzo de ese mismo año en una reunión en la Casa Blanca ante 250 personas, entre ellas embajadores de los países latinoamericanos, el presidente Kennedy propuso un plan decenal colectivo a fin de acelerar el progreso económico y social de las naciones. Solicitó una reunión ministerial con el Consejo Interamericano Económico y Social. Kennedy ofreció recursos económicos a los países latinoamericanos a cambio de compromiso y tareas concretas de parte de dichos países. Según él,

para que esta alianza logre éxito cada nación latinoamericana debe formular planes de largo alcance para su propio desarrollo, planes que establezcan objetivos y prioridades, que aseguren la estabilidad monetaria, que establezcan las bases para la realización de cambios sociales esenciales, que estimulen la actividad y la

50 Jeffrey Taff et, “El significado de la Alianza para el Progreso en la política de Estados Unidos hacia América Latina”, *50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente* (documento del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, septiembre de 2011) 5.

51 “Esfuerzo Universal pide Kennedy para salvar al mundo de la guerra”. *El Tiempo*, sábado, 21 de enero de 1961:9

iniciativa particulares, planes, en suma, que constituyen un esfuerzo nacional máximo.⁵²

La Alianza constituía para el presidente estadounidense una medida para poner fin a las revoluciones en los países de América, como ya había sucedido en la isla de Cuba y eliminar la tiranía. En este sentido, funcionarios del gobierno estadounidense dijeron que la Alianza para el Progreso, la cual pretendía elevar el ingreso per cápita de los países latinoamericanos, “serviría a la vez de réplica categórica a las apreciaciones del gobierno cubano de que la asistencia occidental es ineficaz y que la revolución violenta constituye el único medio significativo de que las masas puedan progresar”⁵³. Por lo tanto la Alianza para el Progreso se convirtió en una herramienta para evitar la propagación de las ideas comunistas en América Latina.

En agosto de 1961, el gobierno de Estados Unidos instaló en Punta del Este-Uruguay la Conferencia Económica Interamericana que buscaba legitimar y materializar la Alianza para el Progreso en Latinoamérica. El 5 de agosto, en la instalación de dicha conferencia, el presidente de Estados Unidos, John Kennedy dijo que esta Alianza

Significa para los países en vías de desarrollo una cuidadosa planeación nacional, el establecimiento ordenado de metas, prioridades y programas a largo alcance, así como un esfuerzo mucho mayor por parte de los Estados Unidos, tanto en lo referente a sus recursos materiales como a su comprensión más profunda de las necesidades básicas de América Latina.⁵⁴

En el encuentro se estableció la Carta de Punta del Este (Uruguay), la cual comprometió a Estados Unidos y a otros organismos internacionales de crédito e inversionistas

52 “Plan de 10 años para América Latina propone John Kennedy”, *El Tiempo*, martes, 14 de marzo de 1961:9.

53 “La “Alianza para el Progreso” superaría al Plan Marchall”, *El Tiempo*, jueves 3 de agosto de 1961:19.

54 “Texto del mensaje de John Kennedy”, *El Tiempo*, domingo, 6 de agosto de 1961:10.

particulares de Estados Unidos y a Europa a destinar US\$1.100.000.000 de dólares anuales para ayudar a América Latina a dar US\$900.000.000 dólares anualmente,⁵⁵ a cambio de que los países latinoamericanos realizaran reformas agrarias, fiscales y económicas apoyados en una clara planificación.

De esta manera, los países asistentes se comprometían a perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas, acelerar el desarrollo económico y social para llegar al nivel de vida de los países industrializados, ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo, impulsar programas de reforma agraria con el fin que la tierra se constituyera para el hombre en base de su estabilidad económica, asegurar a los trabajadores una remuneración justa, acabar con el analfabetismo, desarrollar programas de salud e higiene, entre otros puntos que iban encaminados a solucionar los problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos.⁵⁶

Para cumplir con los compromisos, los países asistentes, acordaron que era necesario ejecutar programas nacionales de desarrollo económico y social. Según Carlos de Mattos, la Alianza para el Progreso significó la institucionalización de la planificación en América Latina y la preconización de programar el desarrollo. De esta manera, la Alianza se convirtió en una política en la cual la planificación recibió el impulso para su legitimación y aceptación oficial por parte de los países latinoamericanos, pues estos la

⁵⁵ “Adoptada la Carta de Punta del Este”, *El Tiempo*, jueves 17 de agosto de 1961:12.

⁵⁶ Ver Unión Panamericana, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, *Alianza para el Progreso. Documentos oficiales emanados de la reunión extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial* (Punta del Este- Uruguay, 5 al 17 de agosto de 1961)

habían visto como algo negativo, porque se asociaba con la experiencia planificadora de la Unión Soviética.⁵⁷

1.2 La Planeación en Colombia

Los antecedentes de planificación en el país, según John Jairo Acevedo, son la creación del Consejo de Economía en 1954, el informe realizado por la Misión Económica del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento liderada por Lauchlin Currie en 1949, cuya finalidad fue la de establecer bases para un programa de desarrollo para Colombia, y por último, el “Estudio sobre las condiciones de Desarrollo de Colombia”, presentado por el padre Louis Joseph Leuret en 1958.⁵⁸

También es importante señalar que la planificación económica en Colombia, institucionalmente empezó con la creación del Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1958, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y la Junta Monetaria en 1963.⁵⁹ Sin embargo, fue la reforma constitucional de 1968, emprendida por el presidente Carlos Lleras Restrepo en 1966, la que institucionalizó la planeación en Colombia como herramienta indispensable para el desarrollo del país.

57 Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006) 25.

58 Jhon Jairo Acevedo Vélez, “La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia”, *Revista Ciencias Estratégicas* 17.22 (2009): 293-294.

59 Humberto Franco González, “Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica”, *Revista Universidad Eafit* 30.96 (1994):45.

1.2.1 Reforma constitucional de 1968

La Reforma Constitucional y Administrativa de 1968 fue una clara inspiración de Carlos Lleras Restrepo, segundo presidente del partido liberal durante el Frente Nacional⁶⁰. Lleras, defendió una transformación nacional donde lo principal era la modernización del Estado y el desarrollo económico. Convencido que la intervención del Estado en los asuntos económicos era indispensable para el desarrollo del país propuso una reforma a la constitución política para transformar el Estado. De acuerdo con Jaime Ruíz y Fernando Tenjo, la Reforma “planteaba un Estado fuerte, orientador de un esquema claramente definido de planificación indicativa, re-orientador del gasto público hacia los frentes de desarrollo social y económico del país.”⁶¹

Implementar la planificación en ese momento, no era algo nuevo para Colombia, porque el presidente colombiano Alberto Lleras Camargo ya lo había empezado a hacer en su gobierno (1958-1962). Sin embargo, lo que Lleras proponía era legitimarla a través de la carta magna, la Constitución. Además, Carlos Lleras defendía y compartía el pensamiento cepalino, pues antes de ser presidente había representado al país en el extranjero en las reuniones de Bretton Woods (E.U) y la Comisión Económica para

⁶⁰ El Frente Nacional fue un acuerdo bipartidista en donde los conservadores y liberales se turnaron la Presidencia de la República por 4 periodos, con la finalidad de reorganizar el país después del gobierno militar de Rojas Pinilla. “El Frente Nacional, institucionalizado por el Plebiscito de 1957, es un supremo esfuerzo de los dos grandes partidos históricos colombianos para restablecer la paz, comprometer a sus miembros en una gran empresa conjunta de progreso económico y social y facilitar el ordenado retorno a la normalidad democrática” (Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 402.)

⁶¹ Jaime Ruiz Llano y Fernando Tenjo Galarza, “La descentralización cuestionada: La reforma actual frente a la de 1968”, *Economía Colombiana* 190-191 (1987): 62.

América Latina (CEPAL).⁶² Estos espacios le permitieron empaparse y tomar partido de los principales problemas económicos y sociales de América Latina y el mundo.

Desde que se posesionó como presidente de Colombia, Lleras dio a conocer la intención de hacer una reforma constitucional. Es así como en agosto de 1966 escribió al Senado de la República informándoles sobre la reforma constitucional que pretendía llevar a cabo. Se refirió a la necesidad de implementar la planificación en el país y recordó que Colombia había reconocido, incluso en actos internacionales como la Carta de Punta del Este, la necesidad de planificar el desarrollo. Esta política de planificación implicaba que “no puede decretarse ningún gasto que no tenga respaldo en un recurso para satisfacerlo”.⁶³

La reforma proponía la elaboración de planes de desarrollo no solo nacional, sino departamental y local. Al respecto, Luis Villar Borda, representante a la Cámara, recalca que

[...] es importante destacar que mientras no se haga planificación regional, la planificación nacional se convierte en una entelequia o en otro organismo burocrático sin asiento en la realidad, porque la planificación regional pretende la integración de las regiones al plan nacional y permite incorporar los factores geográficos y humanos a los puramente técnicos que orientan el plan.⁶⁴

62 Pascual Amézquita Zárate, “Aspectos económicos del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970)”, *Revista Civilizar de empresas y economía* 1 (2010): 37.

63 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 23.

64 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 348.

La planificación regional mostró la necesidad e importancia de pensar el ordenamiento territorial del país y se propuso crear zonas o regiones que permitieran elaborar planes porque, de acuerdo a Luis Villar Borda, las divisiones territoriales que existían creaban trabas para la planificación económica, y por lo tanto, “corresponderá a la ley establecer de acuerdo con estudios técnicos, cuáles son las divisiones para efectos de la planificación, el desarrollo económico y social”⁶⁵

El senador Juan José Turbay, en estudio sobre la división del territorio, proponía que los departamentos regresaran a la subdivisión regional de sus antiguas provincias, porque según él, “este eslabón intermedio en la organización administrativa, facilitaría la tarea de las Asambleas y de los gobernadores en la formulación y adopción de los planes sectoriales de desarrollo, así como los programas de fomento y obras públicas.”⁶⁶ Esta subdivisión era importante porque se entendía que la planeación debía responder a principios racionales en el orden geográfico ya determinados en lo social y lo económico y en contrapartida, las regiones debían entenderse exclusivamente para la acción económica y social, dentro del marco de la planificación.⁶⁷

De los puntos de la reforma constitucional de 1968 en el tema territorial tenemos el tercer proyecto presentado ante el Senado, referida a la creación de nuevos departamentos, áreas metropolitanas (que comprende las zonas alrededor de las grandes

65 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 378.

66 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 75.

67 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 352 y 354.

ciudades e integra a los municipios vecinos a éstas, para una mejor administración y prestación de servicios) y la asociación de municipios. Además, incluyó la extensión de la planeación al ámbito departamental, que como se dijo antes implicaba la subdivisión del territorio, además la realización de planes de desarrollo locales y regionales y fortalecer la autonomía administrativa y fiscal, que implicaba la descentralización.⁶⁸

Las propuestas iban encaminadas a solucionar las desigualdades regionales afrontadas en el país. El objetivo era que el Estado llegara a todos los rincones del territorio colombiano y que la población no se concentrara en pocos centros urbanos como estaba ocurriendo.

Por lo anterior, la reforma no solo propuso una subdivisión territorial en los departamentos, sino una descentralización administrativa⁶⁹ y fiscal, para que todos los municipios contaran con los recursos necesarios para llevar una vida digna y no tener que desplazarse a los centros urbanos grandes o ciudades capitales.

En el caso concreto de Antioquia, desde 1969 las distintas secretarías del departamento empezaron a hacer divisiones administrativas del territorio para la racionalización en la prestación de servicios de salud y de educación, sin embargo, fue en 1972 cuando se

68 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 385.

69 De acuerdo a Norberto Bobbio, la descentralización administrativa es un “fenómeno de distribución de poderes administrativos que es además derivación del aparato político-administrativo del Estado, es decir, del estado persona.” (citado en Mauricio Cañaveral Ruiz, “Alcaldía de Medellín: de la designación a la elección popular 1980-1991(Pregrado en Historia, Universidad de Antioquia, 2014) 16.

emprendieron los procesos de sub-regionalización de Antioquia orientados a la planificación del desarrollo territorial.⁷⁰

1.2.2 Planes de Desarrollo en Colombia

Con miras a atender los compromisos adquiridos en Punta del Este, el presidente Alberto Lleras Camargo inició en 1961 la elaboración de planes de desarrollo en el país. Cada presidente electo realizó planes de desarrollo para su gobierno, excepto el presidente Guillermo León Valencia, que si bien no elaboró un plan de desarrollo, si hizo reformas y programas importantes en su periodo de gobierno, 1962-1966. Los siguientes fueron los planes de gobierno presentados por los presidentes desde 1961 hasta 1986:

Plan Decenal (1961) Alberto Lleras Camargo: El presidente Alberto Lleras Camargo apoyó el encuentro en Punta del Este, por lo cual fue el más complacido en adoptar la política de planificación en el país. Esta iniciativa de parte suya, es entendible en la medida que en los años cuarenta había sido embajador de Colombia en Washington y Secretario de la OEA. Antes de instalarse la reunión en Uruguay, Colombia fue la sede de la Comisión de los 21 o Comisión para el Estudio y la Formulación de Nuevas Medidas para la Cooperación Económica, donde se firmó el Acta de Bogotá y se sentaron las bases de la Alianza para el Progreso. Según él, la Alianza era “una

70 Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planeación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2006) s.p.

invitación a resolver un problema conjunto, de interés común para la América, pero aún más: de interés fundamental para la civilización libre de Occidente”⁷¹.

El Plan Decenal para el país propendía por un desarrollo económico y social. Permitió el Plan el ofrecimiento de créditos externos por parte de organismos multilaterales. Sin embargo, no tuvo los alcances que pretendía, ya que el presidente Guillermo León Valencia lo ignoró totalmente⁷². De acuerdo con Moncayo, “en esta fase de euforia intervencionista el desarrollo regional brilló por su ausencia[...] aparte de una estrategia para desestimar la migración campo-ciudad, no contemplaba el tema regional”⁷³

Plan General de Desarrollo (1967-1970) Carlos Lleras Restrepo: Este plan buscaba un equilibrio demográfico, por lo cual se preocupó por reorientar la migración rural-urbana mediante la creación de polos de desarrollo, partiendo de ciudades intermedias, y además, con una reforma agraria. Recordemos también, que Lleras Restrepo promulgó la reforma constitucional de 1968, la cual contuvo varios puntos que tenían que ver con la delimitación territorial para efectos de planificación como: las áreas metropolitanas, la asociación de municipios o los polos de desarrollo, entre otros. El gobierno de Lleras Restrepo introdujo el concepto de planificación, pero solo hasta el penúltimo año de su

71 Benjamín Villegas Jiménez (editor), *Alberto Lleras: Antología* (Bogotá, Villegas Editores, 2006) 380.

72 La planeación en Colombia, p.33. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf> (30/11/2014)

73 Edgard Moncayo Jiménez, “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica” *Separata* 5 de 7, 4. Disponible en <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/198.pdf>

administración presentó el plan de desarrollo llamado Planes y Programas de Desarrollo (1969), el cual reflejaba la política económica que en la práctica estaba aplicando el gobierno.⁷⁴

Con respecto al desarrollo regional, el plan de Lleras definió el programa de desarrollo de las ciudades intermedias, que incluía entre otros elementos, el fortalecimiento de su infraestructura de servicios públicos y la descentralización de la pyme. De acuerdo con Moncayo, “a estos efectos se consideraba necesario ordenar el territorio para localizar las inversiones con criterios de eficiencia y equidad, a partir de una regionalización basada en tres campos de análisis: demográfico, económico y social.”⁷⁵

Las Cuatro Estrategias (1970-1974) Misael Pastrana Borrero: El objetivo del presidente Pastrana era orientar todos los esfuerzos del gobierno para lograr una mayor igualdad y hacer compatible el crecimiento económico y el cambio social, por lo cual creó el programa Frente Social, presentado ante el Congreso como “El desarrollo es hoy un fenómeno inseparable del crecimiento urbano”.⁷⁶ El programa fue liderado por Lauchlin Currie y por varios expertos extranjeros. Las cuatro estrategias del plan fueron: el desarrollo urbano, sustentado en la industria y servicios complementarios; fomento de las exportaciones, basado en la ampliación de los mercados internacionales; aumento de

⁷⁴ Edgard Moncayo Jiménez, “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica” Separata 5 de 7, 5. Disponible en <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/198.pdf>

⁷⁵ Edgard Moncayo Jiménez, “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica” Separata 5 de 7, 5. Disponible en <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/198.pdf>

⁷⁶ Ruth Saavedra Guzmán y otros, *Planificación del desarrollo* (Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001) 161-162.

la productividad agrícola con la distribución adecuada de la propiedad rural y distribución y redistribución de los impuestos.

Para Cerrar la Brecha (1974- 1978) Alfonso López Michelsen: De los intereses del plan se pretendió dar mayor importancia al desarrollo agrícola del país y se preocupó por los desequilibrios regionales a partir de la disminución de la concentración industrial, la descentralización administrativa, el fortalecimiento de las ciudades intermedias, el Plan de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN) y los Parques Industriales. Para llevar a cabo los instrumentos planteados en el plan de desarrollo Para Cerrar la Brecha, el Departamento Nacional de Planeación, a nivel territorial, propuso dos ejercicios de regionalización: un modelo de regionalización Nodal, el cual tenía como objetivo la configuración de una red urbana a partir de la delimitación de áreas y centros administrativos con capacidad de servir de canal para la difusión de desarrollo y; las regiones para la descentralización administrativa, orientadas a la creación de unidades geográficas mayores que los departamentos, hacia las cuales se canalizaría la descentralización administrativa.⁷⁷

Plan de Integración Nacional (PIN) (1978-1982) Julio César Turbay Ayala: El planteó dos dimensiones: la primera, económica, que tenía como finalidad la

⁷⁷ Edgard Moncayo Jiménez, “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica” *Separata* 5 de 7, 15. Disponible en <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/198.pdf>

descentralización económica y la autonomía regional, lo cual demandaba mejores vías y medios de comunicación. La segunda, una dimensión social, cuyo objetivo era el mejoramiento de la calidad de vida de la población, especialmente en los ámbitos de salud, educación y empleo. Continúo con el programa DRI, el PAN e implementó el Programa de Integración de Servicios y Participación a la Comunidad (IPC).⁷⁸

Cambio con Equidad (1982-1986) – Belisario Betancur: Según Massiris, este plan se basó en tres criterios básicos: estabilidad, crecimiento y equidad. Los criterios se expresaron en las finalidades de crecimiento económico con estabilidad, créditos para la producción, la vivienda, protección al trabajo y a la industria.⁷⁹ Los objetivos de este plan fueron generar un ordenamiento para el cambio social y consolidar el desarrollo económico.⁸⁰ En el periodo de gobierno de Belisario Betancur se reorganizó la planificación en Colombia, pues se aprobaron las normas básicas de planificación y el Sistema Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial.

En general, los primeros planes de desarrollo pusieron especial énfasis en el desarrollo urbano y regional, centrándose especialmente, en la solución de los desequilibrios que se buscaron solucionar a través de los polos de desarrollo.

78 Ruth Saavedra Guzmán y otros, *Planificación del desarrollo* (Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001) 164.

79 Miguel Ángel Massiris Cabeza, *Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío* (Tunja, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2006) 69.

80 Ruth Saavedra Guzmán y otros, *Planificación del desarrollo* (Bogotá, Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001) 165.

Los procesos de planificación emprendidos en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial para subsanar el subdesarrollo y alcanzar un pleno desarrollo en cada país tuvieron sus raíces en políticas e instituciones como la CEPAL y la Alianza para el Progreso. Esta última, emprendida por Estados Unidos en una clara intervención económica y política.

La Alianza para el Progreso trajo para Colombia la adopción de la planeación para alcanzar el desarrollo, sin embargo, esta no se hizo efectiva hasta 1968 con la reforma constitucional, emprendida por Carlos Lleras Restrepo. Su adopción exigió la elaboración de planes de desarrollo para cada gobierno y además contempló la delimitación o división territorial para efectos de planificación, porque se concebía que el desarrollo no era posible sino se pensaba en términos territoriales.

CAPÍTULO 2

DELIMITACIÓN Y PLANEACIÓN TERRITORIAL DE ANTIOQUIA 1972-1986

La reforma constitucional de 1968, implementada durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, institucionalizó la planeación en Colombia como instrumento para alcanzar el desarrollo y con ello se empezaron a emprender estrategias regionalizadoras, es decir, dividir los territorios en unidades más pequeñas para una mejor programación y distribución de recursos. De acuerdo a Renzo Ramírez Bacca y José Eduardo Rueda, la regionalización es entendida como el “modo de dividir un territorio en áreas menores que se agrupan alrededor de ciertos conceptos, categorías o miradas disciplinares, lo cual permite rendir cuenta de su diversidad y fragmentación cultural, geográfica, étnica y social.”⁸¹ En el caso del Departamento de Antioquia la regionalización se empezó a dar desde el Primer Plan Cuatrienal para Antioquia (1963- 1966), el cual hizo visible la Oficina de Planeación desde 1962.

En el Departamento la regionalización tuvo como objetivo estudiar las condiciones y potencialidades de cada región⁸² y formular programas concretos. Para ello se definieron centros regionales que irradiaran acciones hacia las zonas rurales y demás centros

81 José Eduardo Rueda Enciso y Renzo Ramírez Bacca, “Historiografía de la regionalización en Colombia: una mirada institucional e interdisciplinar”, *Historiología* 6.11 (2014):17

82 Aunque las regiones antioqueñas no estaban bien delimitadas, para el fin estricto de planificar, si se tenía conciencia de la configuración del territorio en el Departamento. Además, de acuerdo a Oscar Almario García, “toda región es el resultado de una construcción histórica en el sentido temporal y procesual de las cosas, algo tan simple como que la gente ha construido regiones a los largo de la historia”. Oscar Almario García, *La Invención del Suroccidente Colombiano*, Tomo I (Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2005) 38.

urbanos. Los centros urbanos definidos fueron Medellín, Rionegro, Puerto Berrío, Caucasia, Yarumal y Urrao y los centros urbanos preseleccionados para estudiarlos fueron Sonsón, Yolombó, Segovia, Dabeiba, Chigorodó y Pueblorrico.⁸³ A partir de esa regionalización se realizaron estudios de carácter oficial y privado, programas de desarrollo regional y se hicieron regionalizaciones sectoriales. Las regionalizaciones sectoriales se dieron a partir de 1969 con las secretarías de salud, educación, agricultura y obras públicas. También se realizó una económica en el Magdalena antioqueño y el Bajo Cauca.

Para la presente investigación se decidió como fecha inicial el año 1975, teniendo en cuenta que fue en este año que la Asamblea de Antioquia adoptó oficialmente una delimitación del territorio, a raíz de la cual se definió una división administrativa del Departamento. Sin embargo encontré que en 1972 el Departamento de Planeación Metropolitana presentó una propuesta para delimitar el territorio antioqueño y jerarquizar los centros urbanos, estudio que sirvió de base para la división administrativa y delimitación regional reconocida y adoptada en la Ordenanza 41 del 30 de noviembre de 1975.

Por lo anterior, en este acápite describiré la delimitación regional que el Departamento de Planeación Metropolitana hizo de Antioquia en 1972, qué factores se tuvieron en cuenta para escoger los centros urbanos y por qué los municipios se acomodaron en distintas regiones. Así mismo, precisaré la regionalización y división administrativa que

83 Medellín (Antioquia) Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín: Creset, 1972,) 147.

acogió la Ordenanza 41 de 1975, la cual tomó como base la delimitación de 1972. Tendré en cuenta los estudios y análisis que el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) hizo de cada región (1978-1981) para determinar otros factores en su delimitación, además de los nuevos municipios que fueron creados. Y finalmente, expondré los cambios que se dieron en la conformación y nombramiento de las regiones en los años ochenta, especialmente hasta 1986, fecha en la cual comienzan los procesos de descentralización y se le da más autonomía a los municipios a partir de la elección popular de alcaldes.

2.1 Delimitación territorial de 1972

Con la delimitación de 1972, el Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana pretendía “dividir al departamento de Antioquia en unidades territoriales o regiones que sirvan como sujeto de programación y planeación del desarrollo socio-económico y a su vez, permitan el establecimiento de un sistema coordinado de inversiones, tanto públicas como privadas.”⁸⁴ Para el estudio realizado por la Oficina de Planeación se tuvo en cuenta el concepto de organización u ordenamiento promulgado por el padre Le Bret (1958), en el cual se decía que el ordenamiento del territorio

Es su adaptación a las funciones económicas y sociales que resultan de su relieve, de su hidrografía, de su suelo, de su sub-suelo, de sus potencialidades energéticas

84 Medellín (Antioquia) Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín: Creset, 1972) introducción.

y de lo que la historia ya ha hecho de él. Es la transformación del cuadro geográfico regional o nacional a fin de asegurar una mejor distribución de los grupos humanos en función de los recursos naturales que pueden explorarse con efectividad.⁸⁵

Por lo anterior, los criterios que determinaron la delimitación tuvieron en cuenta: factores físicos como el relieve y los ríos, las vías de comunicación, especialmente las troncales y transversales y la homogeneidad de los municipios en cuanto a vocación económica, vida social y aspectos sanitarios y educativos. Cabe señalar, que el estudio tuvo dos objetivos importantes: 1) crear una red urbana en el Departamento, para lo cual se hizo una jerarquización de centros urbanos y 2) delimitar regiones socioeconómicas con fines programáticos, para buscar un desarrollo equilibrado de Antioquia. El estudio de jerarquización de los centros se definió la región socio-económica como un “espacio geográfico con límites físicos reales generalmente imprecisos, con condiciones y características sociales (idiosincrasia especial de los habitantes, costumbres, nivel cultural), económicas (producción, distribución y consumo) y físicas (clima, altura sobre el nivel del mar, conformación geográfica similares).”⁸⁶

La delimitación de regiones fue pensada directamente para disminuir los desequilibrios municipales o regionales, incorporar al desarrollo algunos municipios o regiones que tenían un potencial económico importante e indirectamente para actuar sobre las corrientes migratorias y así impedir el crecimiento desordenado de algunos centros

85 Citado en Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín, Creset, 1972) introducción.

86 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín, Creset, 1972) introducción

urbanos. Además la intención de los planificadores departamentales fue promover una política de desarrollo coherente que tuviera en cuenta los diferentes sectores y que estuviera acorde con las necesidades y características físicas y económicas de cada región.

Para definir los centros urbanos se preseleccionaron los municipios con mayor población y se clasificaron de acuerdo a 14 criterios: situación geográfica, servicios públicos, servicios de salud y asistencia social, servicios educativos, servicios judiciales, servicios eclesiásticos, industria y comercio, bancos y cooperativas, transporte, servicios carcelarios y de policía, hoteles y turismo, posibilidades de desarrollo urbano, población urbana y ejecución presupuestal.⁸⁷ Cada criterio tuvo una calificación que oscilaba entre 0 y 10 puntos o entre 1 y 3 de acuerdo a su importancia. Por ejemplo, el criterio de situación geográfica tuvo una calificación de 0 a 10, mientras el criterio de servicios eclesiásticos tuvo una calificación de 1 a 3 puntos. Según el total de puntos recibidos por dichos criterios, los municipios se caracterizaron en centros mediados, que por su ubicación geográfica en la región, la cantidad de habitantes y la calidad del equipamiento urbano tenían un nivel superior con respecto a los demás centros urbanos de la región, sin embargo, tenían dificultades en el potencial económico y servían de apoyo a los centros de equilibrio. Centros pequeños, que presentaban limitaciones en su equipamiento urbano y por su ubicación geográfica servían de apoyo a los centros mediados y prestaban servicios a los centros locales, que eran las demás poblaciones de la región y, aunque contaban con los servicios básicos, tenían muchas limitaciones y

87 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín, Creset, 1972) 6-7.

deficiencias. Y entre estos centros se seleccionaron algunos que fueron considerados “centros de equilibrio”, que eran municipios que estaban ubicados estratégicamente en el departamento y por ende poseían un acelerado dinamismo y crecimiento con relación a las demás poblaciones.⁸⁸

Algunos municipios de Antioquia fueron seleccionados, por su número de habitantes, para ser clasificados de acuerdo a los catorce criterios. Estos municipios fueron: Puerto Berrío, Andes, Bolívar, Jericó, Fredonia Urao, Santa Bárbara, Caucasia, Turbo, Apartadó, Antioquia, Dabeiba, Rionegro, Marinilla, Santuario, La Ceja, Sonson, Abejorral, Cisneros, Segovia, Santa Rosa y Yarumal.

A partir de la caracterización de los centros urbanos se delimitaron las regiones y para esto se tuvo en cuenta que cada región contara con centros urbanos definidos, es decir, cada región debía tener centro de equilibrio, centro medio o centro pequeño y alrededor de estos una malla urbana que cumpliera con criterios de homogeneidad físicos, económicos y sociales. También las vías y facilidad de transporte teniendo en cuenta las troncales y transversales.⁸⁹

En la delimitación territorial se respetó lo político-administrativa de cada municipio para asegurar unidades estadísticas completas y así realizar estudios específicos de cada región. Se definieron 9 regiones (ver cuadro 1 y mapa 1). Como se puede ver en el mapa 1, la región Valle de Aburrá cuenta con una región adyacente (I.I) comprendida por los

88 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín, Creset, 1972) 11-12.

89 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín, Creset, 1972) 14.

municipios de Ebéjico, Heliconia, Armenia, Titiribí, Amagá, Angelópolis, San Pedro, Belmira y Entrerriós, los cuales no se ubicaron dentro de la región norte o suroeste porque no tenían comunicación terrestre con estas y por su cercanía a Medellín tenían más influencia con el Valle de Aburrá. Así mismo, la región Suroeste tenía una sub-región denominada Ancón Sur (en el mapa, II.I) con los municipios de Venecia, Tarso, Pueblorrico, Fredonia, Jericó, Támesis, Santa Bárbara, Montebello, Valparaiso y Caramanta.

Las propuestas de regionalización y la jerarquización de centros urbanos fueron retomadas de planes de desarrollo nacionales, entre ellos el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Carlos Lleras Restrepo (1969-1972), el cual expuso que el modelo de regionalización comenzaba por la jerarquización funcional de los centros urbanos que requerían las condiciones de desarrollo de las diferentes regiones.⁹⁰

De acuerdo con Sarmiento y Castillo, la jerarquización urbana “se realizó con base a tres criterios fundamentales: el demográfico (población en cuanto a tamaño, concentración, vitalidad y movilidad), el económico (actividades industriales, comerciales y bancarias) y el social (instalaciones para la prestación de servicios comunales: educación, salud y recreación).”⁹¹

⁹⁰ Departamento Nacional de Planeación, “Desarrollo Regional y Urbano”, *Plan Nacional de Desarrollo Carlos Lleras Restrepo 1969 – 1972*, s.p. Disponible en <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/desarrolloregionalyurbano.pdf>

⁹¹ Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”, *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá, Fundación Social, 1998) 36.

Cuadro N° 1
Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en Antioquia
1972

Región	Municipios	Observaciones
Urabá	Arboletes, corregimiento San Juan de Urabá, corregimiento San Pedro de Urabá, Turbo, corregimiento de Necoclí, Apartadó, Chigorodó, corregimiento de Carepa Mutatá y Murindó.	Los centros urbanos son: Apartadó como centro de equilibrio y Turbo como centro mediano
Norte o de la Meseta	Ituango, Valdivia, Toledo, Yarumal, San Andrés, Campamento, San José, Angostura, Santa Rosa y Don Matías	Los centros urbanos son: Yarumal como centro urbano y Santa Rosa como centro pequeño
Bajo Cauca Antioqueño	Caucasia, corregimiento de Nechí, Cáceres, corregimiento de Tarazá, Zaragoza y corregimiento El Bagre.	Centro Urbano: Caucaasia como centro de equilibrio
Nordeste o Porce-Nus	Anorí, Amalfí, corregimiento de Vegachí, Segovia, Remedios, corregimiento Yondó, Guadalupe, Carolina, Gómez Plata, Yalí, Yolombó, Cisneros, Santo Domingo y San Roque.	Centro urbano: Cisneros como centro pequeño
Magdalena Antioqueño	Maceo, Puerto Berrío, Caracolí y la Magdalena ⁹²	Centro urbano: Puerto Berrio como centro de equilibrio
Occidente	Dabeiba, Peque, Sabanalarga, Frontino, Cañasgordas, Buriticá, Liborina, Abriaquí, Giraldo, Olaya, Antioquia, Sopetrán, San Jerónimo y Anzá	Centro urbano: Antioquia como centro mediano

⁹² La Magdalena hace referencia a lo que hoy conocemos como el municipio de Puerto Nare. El nombre fue cambiado mediante ordenanza 18 del 16 de noviembre de 1972.

Suroeste	Caicedo, Urrao, Betulia, Concordia, Salgar, Bolívar, Betania, corregimiento de Hispania, Andes y Jardín. Sub-región Ancón Sur: Venecia, Tarso, Pueblorrico, Fredonia, Jericó, Támesis, Santa Bárbara, Montebello, Valparaíso, Caramanta y poblado La Pintada.	Centros urbanos: Andes como centro mediano -- Urrao como centro pequeño ... Fredonia como centro pequeño y Santa Bárbara como centro pequeño
Oriente	Concepción, Alejandría, Guarne, San Vicente, Peñol, Guatapé, San Rafael, Retiro, Rionegro, Marinilla, Santuario, La Ceja, Carmen de Viboral, Granada, San Carlos, La Unión, Cocorná, corregimiento de San Francisco, San Luis, corregimiento de Puerto Triunfo, Abejorral, Sonsón, Argelia y Nariño	Centros urbanos: Rionegro como centro de equilibrio y Sonsón como centro mediano
Valle de Aburrá y adyacente	Medellín, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Envigado, Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Caldas. Los municipios que conforman la subregión adyacente son: Ebéjico, Heliconia, Armenia, Titiribí, Amagá, Angelópolis, San Pedro, Belmira y Entrerriós	Los municipios de la subregión adyacente se anexaron a esta región principalmente por aspectos viales y de transporte y porque no se pudieron vincular a otras regiones como la Norte, Occidente o Suroeste. Además, por su cercanía con el Valle de Aburrá son más influenciados por Medellín que por los municipios de las demás regiones.
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. <i>Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia</i> . Medellín: Creset, 1972, pp. 18-21		



Regiones de Antioquia

- I. Valle de Aburrá
- I.I. Adyacente
- II. Suroeste
- II.I Sub-región Ancon Sur
- III. Oriente
- IV. Magdalena antioqueño
- V. Nordeste o Porce Nus
- VI. Bajo Cauca antioqueño
- VII. Norte o de la Meseta
- VIII. Occidente
- IX. Urabá antioqueño



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín: Cre-set, 1972)18-21.

Mapa No.

1

**Delimitación de regiones
Departamento de Antioquia, 1972**

Dibujado por: Johana Osorio

Fecha: 18 de abril de 2015

De acuerdo al estudio del Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, algunos municipios tenían más simpatías o relaciones sociales y económicas con una región, pero por no poseer vías de comunicación adecuadas que lo articulara se debió ubicar en otra. Sin embargo no descartaron que más adelante se pudieran acomodar en la que realmente debían pertenecer por cuestiones de relaciones y afinidades culturales como por ejemplo el oriente de Sonsón y el corregimiento de Remedios (Yondó) con la región del Magdalena Antioqueño.

2.2 Regionalización Administrativa de 1975

Como se dijo en el primer acápite, la regionalización que adoptó Antioquia, a partir de la expedición de la Ordenanza 41 del 30 de noviembre de 1975, reconoció la jerarquización y delimitación regional de 1972, pero con algunos ajustes, a razón de las nuevas condiciones que presentaba el Departamento. Para precisar esta regionalización consulté las actas de la Asamblea Departamental de 1975 con el fin de determinar las razones por las cuales se volvió a delimitar el territorio de Antioquia, pero no encontré ninguna donde se hablará específicamente de ello, ni siquiera el proyecto de la Ordenanza 41 de ese año.⁹³

Sin embargo, leyendo los estudios que se hicieron entre 1978 y 1981 sobre cada una de las regiones delimitadas en 1975 pude observar que se siguió manteniendo el criterio de

⁹³ De acuerdo a la funcionaria del archivo de la Asamblea Departamental se extraviaron las actas 24,25 y 26 de 1975.

las vías de comunicación, además, algunas regiones, se subdividieron en microrregiones o subregiones, teniendo en cuenta su ubicación geográfica o topográfica y la homogeneidad en las actividades económicas. Cabe anotar que no encontré un estudio específico de la región central ni de la región Oriente. La primera, porque se refiere al Área Metropolitana creada en 1980, la cual tuvo sus propios estudios y presentó condiciones y tratamientos diferentes al resto de Antioquia y la segunda porque su estudio se le transfirió a Cornare, Corporación Autónoma Regional, creada en 1983.⁹⁴

En la administración del doctor Jaime Sierra García, gobernador de Antioquia entre 1976 y 1978, el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia (DAP) empezó a realizar un estudio de cada región del Departamento. El objetivo de los estudios fue elaborar un diagnóstico de Antioquia y conocer los procesos económicos, sociales y físicos espaciales para determinar el potencial de cada región y así lograr un equilibrio de todas las regiones.

Los diagnósticos y estudios mencionados también suplieron las necesidades que planteaba el Plan Integral de Desarrollo (PIN) presentado por Julio César Turbay Ayala

94 En 1983, con la creación de CORNARE, el Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia empezó un proceso de transición, en el cual entregó el manejo del proceso de Planificación Regional en el Oriente a dicha corporación. La idea era que CORNARE se encargara del Plan de ordenamiento espacial. El plan de ordenamiento espacial del Oriente Cercano buscó responder en forma inmediata y concreta a los retos planteados por la expansión del Valle de Aburrá hacia el Oriente, su región más próxima. Además el plan fue necesario por los impactos ambientales que sufrió la región como consecuencia de la construcción de obras de carácter nacional como la vía Medellín- Bogotá, el Aeropuerto José María Córdoba de Rionegro y el embalse de Guatapé. (Medellín (Antioquia) Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *El proceso de planificación en el Oriente Cercano. Una guía para su comprensión metodológica; Plan de Ordenamiento Espacial Oriente Cercano* (Medellín, Imprenta Departamental, 1986) 1-6.)

(1978-1982), el cual argumentaba que los problemas de desarrollo del país no radicaba especialmente en la insuficiencia de recursos, sino en la ausencia de políticas y de diagnósticos. La premisa del PIN era conocer las necesidades de las regiones para buscar la mejor solución de acuerdo a sus características específicas. En palabras textuales, el Plan de Integración Nacional invitaba a hacer diagnósticos correctos así: “la escasez relativa por aguda que parezca, no necesariamente impedirá el desarrollo si su utilización es la más eficiente o si ella parte de diagnósticos correctos sobre la etiología de los problemas y sobre sus posibles soluciones alternativas reales”.⁹⁵

También es importante señalar que el gobierno de Antioquia se preocupó por formular un plan de desarrollo adecuado para el Departamento y emprendió la tarea con ayuda de economistas, sociólogos e ingenieros, de realizar estudios detallados de “cada rincón” del territorio antioqueño y “una vez estudiados y analizados en conjunto todos los aspectos con los de las demás regiones permitirán en la segunda parte del estudio hacer los planteamientos para formular el modelo de desarrollo y las estrategias necesarias a fin de alcanzar un desarrollo regional adecuado al Departamento dentro del contexto nacional”⁹⁶

95 Fabio Botero Gómez, *La ciudad Colombiana* (Medellín, Ediciones Autores antioqueños, 1991) 31.

96 Gobernación de Antioquia, *Región Magdalena antioqueño: análisis de la situación actual* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 1978) presentación. Cabe anotar que la propuesta de empezar a realizar dichos estudios se dio desde 1975 desde la Asamblea Departamental y a pesar de la necesidad que veían la mayoría de diputados, el diputado Francisco Antonio Machado expresó su inconformismo por esta iniciativa, ya que según él, los estudios significan “más desperdicio de recursos y aplaza más las soluciones urgentes que la comunidad reclama” (Asamblea Departamental, Acta 9 del 21 de octubre de 1975, f.23.)

El estudio de cada región analizó los siguientes aspectos: localización, delimitación, área, topografía, climatología, geología, ecología, recursos naturales como suelos, hidrografía, minería, bosques; aspectos sociales, económicos, administración, servicios públicos, educación y empleo. Todo ello primordial para realizar el Plan de Desarrollo del Departamento.

Según el jefe de planeación de Antioquia (1975), José María Prada, el Plan de Desarrollo de Antioquia "es un documento que tiene que evaluar toda la potencialidad, todos los recursos disponibles y al mismo tiempo evaluar las necesidades disponibles, y confrontarlas con los recursos y necesidades para establecer unas soluciones dentro del orden de prioridades".⁹⁷

Para una mejor eficacia en los estudios, la Comisión del Plan de la Asamblea Departamental, propuso la creación del programa de asesoría en la planeación de los municipios antioqueños, con la que se buscaba

Sistematizar la asesoría que este despacho (Asamblea Departamental) presta esporádicamente a los municipios, destacando grupos de profesionales que siguiendo un orden de prioridades, estudie, analice y planifique en forma completa pero sintética los municipios de la periferia del departamento, con el fin de preparar documentos que sirvan de orientación a los concejos y a las autoridades locales, en la proyección de sus actividades, racionalizando la utilización de sus recursos.⁹⁸

Los estudios se empezaron a publicar en 1978 y dieron a conocer los diagnósticos de las regiones delimitadas en 1975 por la Ordenanza 41, delimitación que se hizo con base en

97 Archivo Asamblea Departamental, Acta 9 del 21 de octubre de 1975, f.8.

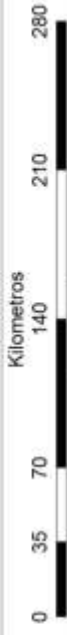
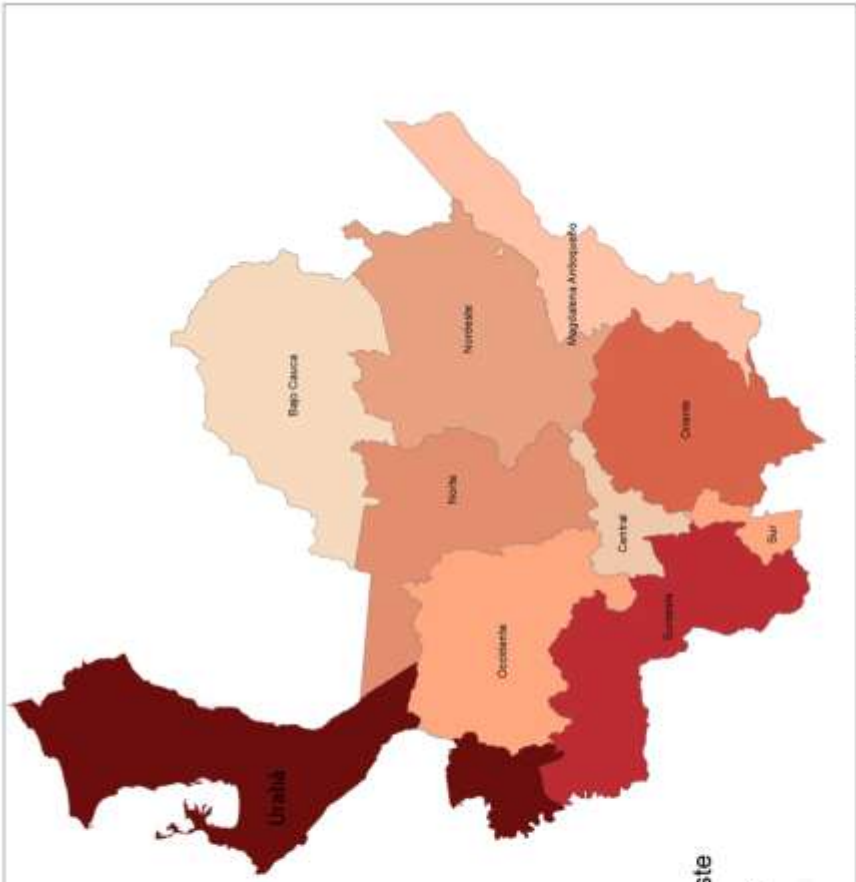
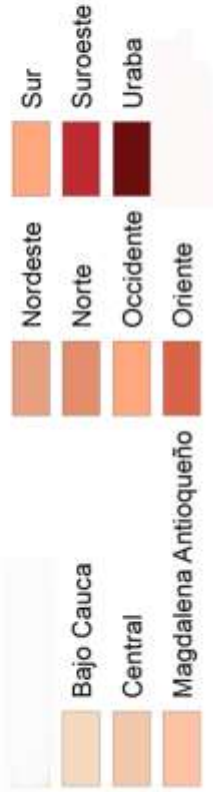
98 Archivo Asamblea Departamental, Acta 1 del 1 de octubre de 1975, f.20.

la regionalización de 1972, pero con algunas modificaciones como se puede ver en el mapa 2.

Una de las diferencias se puede ver en el número de regiones, ya que en 1972 se delimitaron nueve y en 1975 diez, porque se agruparon los municipios de Caramanta, Santa Bárbara, Támesis y Valparaíso de la sub-región Ancón Sur, en la delimitación de 1972, en una sola región denominada región Sur. La región Suroeste, según el estudio de diagnóstico y caracterización de julio de 1978, presentaba una división natural por la presencia del río Cauca que la atravesaba de sur a norte, sin embargo, esto no dividía la región en dos sub-regiones, porque la sub-regionalización se dio por características físicas, económicas y sociales.



Regiones de Antioquia



División administrativa con base en la Ordenanza 41 del 30 de noviembre de 1975
Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, 1975

Regionalización Administrativa del Departamento de Antioquia, 1975

Mapa No. **2**

Dibujado por: Johana Osorio
Fecha: 11 de septiembre de 2014

Por lo anterior, desde la Ordenanza 41 de 1975, la región del Suroeste se dividió de la siguiente manera:

Sub-región A: Estaba conformada por Amagá, Angelópolis, Fredonia, Titiribí, Venecia, municipios localizados en la parte oriental del río Cauca que se caracterizaban por una mayor concentración de población por kilómetro cuadrado, una mayor división del suelo y la explotación de carbón en la cuenca del Sinifaná.

Sub-región B: Estaba conformada por de Andes, Betania⁹⁹, Bolívar, Jardín, Pueblorrico, Salgar y Tarso, municipios ubicados al lado occidental del río Cauca, los cuales se caracterizaban por producir las dos terceras partes del café de la región, al igual que productos agrícolas. También se distinguían por poseer mayor número de habitantes y por ende mejor infraestructura económica y social.¹⁰⁰

Sub-región C: Conformada por Betulia, Concordia, Caicedo y Urrao. Esta sub-región se caracteriza porque tiene solo una vía de comunicación y la producción de café es menor con respecto al resto de la región. Cabe anotar que aunque Urrao se encontraba en esta sub-región era considerado un municipio con características físicas y agrícolas distintas, porque la mayor área estaba localizada en las estribaciones de la cordillera Occidental y

99 Mediante la Ordenanza 8 de 1984 se crea el municipio de Hispania, el cual se segregó de Betania.

100 Departamento Administrativo de Planeación, *Región Suroeste. Análisis de la situación actual, inventario y caracterización* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1978) 4.

llegaba hasta el río Atrato, situación que le imprimía rasgos distintos y por ende distintas dinámicas económicas.¹⁰¹

Conviene señalar que la región Sur y la región Suroeste fueron integradas en una sola¹⁰², en consideración a variaciones en las vías de comunicación, cambios físico-espaciales y ajustes en el territorio.¹⁰³

Al igual que la región Suroeste, la región del Bajo Cauca, Occidente, Oriente, Norte y Central se dividieron en sub-regiones. La primera estaba localizada en el norte del Departamento en las últimas estribaciones de la Cordillera Central. Entre ambas márgenes del río Cauca hasta la Serranía de Ayapel y en los límites con los departamentos de Córdoba y Bolívar. De acuerdo a la Ordenanza 41 de 1975, esta tuvo una sub-regionalización debido a factores económicos como hidrográficos, viales y de transporte, así:

Subregión A: La atravesaban dos corredores viales, la troncal norte-sur y el río Cauca. Su actividad económica principal era la ganadería y era integrada por los municipios de Caucasia y Cáceres.

101 Departamento Administrativo de Planeación, *Región Suroeste. Análisis de la situación actual, inventario y caracterización* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1978) 3.

102 No se tiene claro en qué fecha o bajo qué disposición departamental se integraron dichas regiones, sin embargo, pude constatar que en el Plan de Desarrollo de Antioquia presentado por el gobernador Nicanor Restrepo Santamaría en 1983 se habla de la región Suroeste conformada por 22 municipios.

103 Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planificación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2006) s.p.

Subregión B: Aunque tenía una similitud con la subregión A en cuanto a su topografía, estaba aislada de esta en relación a conexión vial terrestre, aunque presentaba conexión fluvial. Estaba integrada por el municipio de Zaragoza.

La segunda, la región Occidente, estaba ubicada en la Cordillera Andina, Occidental y Central. Según las características físicas y socioeconómicas, la región Occidente fue dividida en dos subregiones compuesta de la siguiente manera:

Sub-región A: Integrada por Anzá, Antioquia, Buriticá, Olaya, Liborina, Giraldo, Sabanalarga, San Jerónimo y Sopetrán que se ubicaban en ambas márgenes del cañón del río Cauca. Según el estudio del DAP, la actividad económica principal de esta subregión era la agricultura (frutas, café, frijol, maíz, etc.) lo que conllevaba, de cierta manera, a un mejor asentamiento de la población. Sin embargo, en muchos casos las tierras aptas para cultivar eran utilizadas para la ubicación de urbanizaciones campestres y la población joven se veía obligada a migrar a la región central (Valle de Aburrá) en busca de fuentes de empleo.¹⁰⁴

Subregión B: Integrada por los municipios de Abriaquí, Cañasgordas, Dabeiba, Frontino y Peque, localizados en la vertiente izquierda de la Cordillera Occidental. Su actividad económica se basaba en la agricultura de caña panelera, frijol y maíz, sin embargo, la actividad ganadera y el cultivo del café desplazaron los cultivos tradicionales. Según el

104 Departamento Administrativo de Planeación, *Región Occidente: análisis de la situación actual, información básica, inventario y caracterización* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1980) 11.

estudio del DAP, en esta subregión hay una distribución más equitativa de la tierra que en la subregión A.¹⁰⁵

La tercera, región Oriente, de acuerdo a la Ordenanza 41 de 1975, se dividió en dos sub-regiones, así:

Sub-región A: Conformada por los municipios de Alejandría, Concepción, Rionegro, La Ceja, El Retiro, La Unión, Cocorná, Granada, Peñol, Guatapé, San Rafael, San Carlos, San Vicente, Guarne, Marinilla, El Carmen y Santuario.

Sub-región B: Sonsón, Argelia, Nariño y Abejorral.

La cuarta, región Norte, en 1978, tenía 6808 km² y estaba conformada por 13 municipios dispuestos así: sub-región A: Angostura, Campamento, Ituango, San Andrés, San José, Santa Rosa, Toledo, Valdivia y Yarumal y la sub-región B: Belmira, Entrerriós, San Pedro y Donmatías

Y la quinta, la Región Central, se dividió en dos sub-regiones: Valle de Aburrá compuesta por los municipios de Medellín, Bello, Barbosa, Girardota, Copacabana, Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas y la sub-región B conformada por Ebéjico, Armenia y Heliconia, municipios que estaban integrados a esta región desde la delimitación de 1972, porque no tenían comunicación vial con los municipios del

105 Departamento Administrativo de Planeación, *Región Occidente: análisis de la situación actual, información básica, inventario y caracterización* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1980) 12. Nota: Se menciona que en el estudio no se incluyó el nuevo municipio de Uramita, el cual se segregó de los municipios de Cañasgordas, Frontino y Dabeiba mediante la Ordenanza 43 del 29 de noviembre de 1978.

Suroeste u Occidente y con más relaciones económicas y sociales con el Valle de Aburrá.

Otras regiones como el Magdalena Antioqueño y Urabá presentaron una división en zonas o micro-regiones.

Por ejemplo, la región del Magdalena Antioqueño, según el estudio del DAP en julio de 1978, estaba dividida en dos zonas topográficas así: 1) localizada sobre el ramal oriental con alturas entre 500 y 1300 metros sobre el nivel del mar y ramificaciones de él, con un relieve complicado en el cual se daban pequeñas depresiones, valles y cañones; 2) Delimitada por una cadena de colinas altas y bajas (200 y 500 msnm) denominada “Valle del Rio Magdalena”.¹⁰⁶ Debido a sus características físicas, esta última zona topográfica se dividió en tres sub-zonas principales, ellas son:

Extremo Norte: Esta zona estaba aislada del resto de la región y estaba integrada por Casabe o corregimiento de Yondó¹⁰⁷.

Centro: Zona dotada de infraestructura definida y servicios públicos. Estaba integrada por los municipios de Puerto Berrío, Maceo y Caracolí.

Sur: Esta zona tenía condiciones económicas y sociales precarias en extremo. Estaba integrada por los municipios de Puerto Nare, Puerto Triunfo, corregimiento de Puerto Perales (Municipio de San Luis, 153km) y San Miguel (Municipio de Sonsón, 531 km).

¹⁰⁶ Departamento Administrativo de Planeación, *Región Magdalena Antioqueño: análisis de la situación actual, información básica, inventario y caracterización* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1978) 6.

¹⁰⁷ Yondó fue segregado del municipio de Remedios en 1978 mediante Ordenanza 38.

La región Urabá, según el DAP en enero de 1979, por sus características económicas, sociales y físicas permitió determinar microrregiones al interior de la región. Se establecieron cinco espacios socioeconómicamente diferenciados así:

Microrregión Norte: Esta microrregión presentaba homogeneidad en actividades productivas y en lo concerniente a los aspectos físicos y sociales. Estaba integrada por los municipios de Arboletes¹⁰⁸ y Necoclí.¹⁰⁹

Microrregión Central: Según el estudio de diagnóstico, en esta microrregión se presentaba “una heterogeneidad por las diferentes características en el desarrollo de las actividades productivas que respondían a las desigualdades de desarrollo físico”. Estaba integrada por Apartadó, Turbo y Chigorodó¹¹⁰.

Microrregión Sur: caracterizado por su actividad ganadera y su alto grado de dispersión de la población. Estaba integrada por el municipio de Mutatá.

Microrregión Oriental: Se caracterizaba por la presencia de asentamientos dispersos localizados en un área prácticamente incomunicada con el resto de la región. Conformada por San Pedro de Urabá¹¹¹, municipio de colonización espontánea. Según el estudio del DAP, el Incora recomendó restablecer esta zona como reserva forestal.¹¹²

108 En 1986 se crea el municipio de San Juan de Urabá mediante la Ordenanza 58 y deja de ser corregimiento de Arboletes.

109 En 1977 mediante Ordenanza 23 del 28 de noviembre se creó el municipio de Necoclí, segregado del municipio de Turbo.

110 Mediante la Ordenanza 7 del 15 de diciembre de 1983 se segregó un territorio del municipio de Chigorodó para crear el de Carepa.

111 Este municipio se creó mediante ordenanza 22 del 28 de noviembre de 1977.

Microrregión Occidental: Integrada por los municipios de Murindó y el corregimiento de Vigía del Fuerte¹¹³. Cabe mencionar que el municipio de Murindó se puso como ejemplo de las desigualdades regionales, uno de los temas principales que se trató en la Reforma Constitucional de 1968. Al respecto, Luis Villar Borda, representante a la Cámara, decía

Las desigualdades regionales crecientes deben ser motivo de interés central por parte de las autoridades y de los legisladores. Hay municipios con 20 kilómetros cuadrados con una densidad de población de cerca de 300 habitantes por kilómetro cuadrado. Por ejemplo, Montebello en Antioquia con 43 km² y 223 habitantes por kilómetro cuadrado, mientras hay otros como Murindó con un habitante por kilómetro cuadrado y una extensión de 2.320 km².¹¹⁴

La región Nordeste no tuvo subdivisiones en su territorio. De acuerdo al DAP, en enero de 1978, esta región estaba integrada por los municipios de Amalfi, Carolina, Cisneros, Gómez Plata, Guadalupe, Remedios, San Roque, Santa Domingo, Segovia, Yalí¹¹⁵, Yolombó, Anorí. Cabe resaltar que el municipio de Remedios no incluía toda su unidad territorial, porque el corregimiento de Yondó (Casabe) y los sitios denominados La Regla y Bijagual, pertenecían a la región del Magdalena Antioqueño, ya que su vida

112 Departamento Administrativo de Planeación, *Región Urabá: análisis de la situación actual, diagnóstico y pautas generales de desarrollo* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1979) 15-20.

113 Este municipio se segregó de Murindó y Urrao mediante la Ordenanza 6 de 1983, por esa razón no se incluye en el mapa 2 como de la Región Urabá, ya que para 1975 parte del territorio de Vigía del Fuerte pertenecía al municipio de Urrao de la región Suroeste.

114 Colombia, Presidencia de la República, *Historia de la reforma constitucional de 1968* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969) 345.

115 En 1983 se creó, segregado de los municipios de Yalí y Amalfi, el municipio de Vegachí, según Ordenanza 9 del 15 de diciembre.

económica y social estaba integrada a dicha región y estaba proactivamente desligada del Nordeste.¹¹⁶

Las subdivisiones de las regiones en sub-región o microrregión no parecieron tener criterios claros, ya que las características físicas y socioeconómicas eran las determinantes para dividir las regiones en sub-regiones y las micro-regiones eran definidas según criterios económicos, sociales y físicos, que al fin y al cabo es lo mismo. De acuerdo a Carlos Humberto González Escobar, la sub-región se entiende como una parte del territorio que tiene unas líneas que lo demarcan, en términos de una bio-región, los límites de sus fronteras son la plataforma natural (generalmente son las corrientes de agua), las líneas que marcan un territorio como subregión tendría no solo elementos de plataforma natural, también tendría elementos de carácter social, cultural, político, administrativo y económico.¹¹⁷ En este sentido el profesor Oscar Almario García sostiene que “la construcción innumerable de sub-regiones se da sobre la base de un vacío entorno a la idea central de región”¹¹⁸ Para el Sistema Departamental de Planificación, se entiende por subregiones las “divisiones de carácter administrativo para la acción departamental, al interior de las cuales se identifican áreas o zonas

116 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Región Nordeste: reconocimiento de su situación actual y programas previstos en algunas de sus necesidades* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 1978) 7.

117 Carlos Humberto González Escobar, *Desarrollo agroindustrial sostenible: sub-región centro sur de Caldas* (Manizales, Universidad de Manizales, Facultad de Economía y Administración de Empresas, 2007) 46. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/264/> (06/06/3:46p.m.)

118 Oscar Almario García, *La Invención del Suroccidente Colombiano*, Tomo I (Medellín, Universidad Pontificia Bolivariana, 2005) 7.

homogéneas, con el propósito de conciliar la planificación integral con la gestión administrativa del territorio.”¹¹⁹

Y la micro-región, según Sergio Sepúlveda, como unidad territorial, es un concepto bastante flexible, ya que en algunos casos puede corresponder a una microcuenca y en otros puede establecerse como equivalente a un municipio o grupo de ellos.¹²⁰ De acuerdo al Sistema departamental de Planificación, la microrregión es un “conjunto de municipios al interior de las subregiones, con características homogéneas, problemáticas y objetivos comunes de desarrollo.”¹²¹ La flexibilidad también permite que, en términos físicos, la microrregión sea definida por cada investigador, el cual puede considerar aspectos ambientales, históricos, económicos o políticos-administrativos para definirla.¹²²

¹¹⁹ Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planificación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2006) s.p.

¹²⁰ Sergio Sepúlveda y Edwards Richard, *Desarrollo sostenible. Agricultura, recursos naturales y desarrollo rural* (San José, IICA, 1997) s.p. Disponible en <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/DesRural/Publicaciones%20Desarrollo%20Rural/LIBRO%205.pdf> (06/06/2015 4:00p.m.)

¹²¹ Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planificación. Gestores de planificación y desarrollo institucional* (Medellín, Departamento Administrativo de Planeación, 2006) s.p.

¹²² Francisco Rodríguez Barrientos, “La microrregión como unidad espacial para el estudio de los problemas ambientales. Situación de los recursos suelo, forestal e hídrico en la microrregión Platanar-La Vieja, cuenca del río San Carlos”, *Tecnología en Marcha* 20.1 (2007): 63.

De acuerdo a lo anterior, los planificadores del departamento de Antioquia no tuvieron en cuenta los conceptos de sub-región y micro-región, sino que dividieron el territorio como les pareció más conveniente para aplicar los procesos de planificación en ellos.

2.3 Delimitaciones del territorio en los años ochenta

Si bien la regionalización del Departamento de Antioquia propuesta en los años setenta se mantiene hasta el día de hoy, en los años ochenta el gobierno departamental realizó dos divisiones de tipo territorial importantes: la creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y los Centros Administrativos y de Servicios Regionales-CASER.

La organización y fortalecimiento de las áreas metropolitanas fue consignada en el Decreto Ley 3104 de 1979, expedida por la administración de Julio César Turbay Ayala. El Decreto autorizó su creación alrededor de los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira.¹²³

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá¹²⁴ se creó mediante la Ordenanza 34 de 1980 con el fin de que los municipios, cercanos a Medellín, crecieran y se desarrollaran en forma equilibrada y conjunta. Para el gobernador Álvaro Villegas Moreno, el Área Metropolitana era un proceso de descentralización de Antioquia y se constituía en un

¹²³ Edgard Moncayo Jiménez, “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica” Separata 5 de 7, 19. Disponible en <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/198.pdf>

¹²⁴ Estaba constituida por diez municipios: Itagüí, Caldas, La Estrella, Sabaneta, Copacabana, Girardota, Bello, Envigado, Barbosa y Medellín.

ejemplo para el país.¹²⁵ Como se hizo claridad en la introducción, esta investigación no aborda detalladamente la región central del departamento, sino que hace hincapié en los territorios que estaban por fuera de la influencia de Medellín y su área circundante, por eso no se develan más detalles de su distribución e implementación.

Los Centros Administrativos y de Servicios Regionales, en cambio, se crearon con el fin de superar los problemas de desequilibrios que tenían los municipios que no estaban integrados en el Área Metropolitana y que se contaban como pertenecientes al “resto del departamento”. Por ser un proyecto que implicó una división del territorio en el resto de Antioquia lo abordaré en el siguiente capítulo, en el cual detallaré el proceso que tuvo esta iniciativa del gobernador Álvaro Villegas Moreno en la Asamblea Departamental y cómo fue su funcionamiento.

En los años ochenta se dieron unos cambios importantes en el tema regional y en la esfera de la administración municipal, especialmente en cuestiones de descentralización administrativa y fiscal. En primer lugar, unos reagrupamientos como fue el caso de la región Suroeste a la cual se le integraron los municipios de la región Sur, debido a cambios en las condiciones físicas, viales y de territorio. Además, los municipios de Ebéjico, Armenia y Heliconia fueron integrados a la región de Occidente y Suroeste, respectivamente. En segundo lugar, se dio una denominación distinta de dos regiones, la región central de Antioquia que pasó a llamarse Área Metropolitana y la región del Magdalena Antioqueño que se empezó a conocer como Magdalena Medio.

125 Floralba González de Vega, “Nuevo ejemplo de Antioquia”, *El Colombiano*, miércoles 14 de enero de 1981:9A.

Es importante detenernos en la región del Magdalena Medio, porque esta hace referencia a un área que tiene como eje o columna vertebral el río Magdalena y donde confluyen municipios de los departamentos de Santander, Bolívar, Caldas, Cundinamarca, Boyacá, César y Antioquia.¹²⁶

La definición del Magdalena Medio es de carácter funcional, porque va encaminado a implementar los planes de desarrollo en cada departamento¹²⁷. Se dice que fue denominada así por las fuerzas militares delimitada por el gobierno nacional y las fuerzas militares desde la década de 1950 “como escenario privilegiado para poner en marcha una estrategia de pacificación con el propósito de lograr la erradicación de focos de resistencia bandolera”¹²⁸ En los años sesenta adquiere su denominación para promover su desarrollo, las cuales la determinaron de forma general como una zona de defensa para la erradicación de la violencia que la azotaba en ese entonces.¹²⁹ En el plano militar no tiene una definición específica ni se tiene en cuenta lo territorial o

126 Manuel Alberto Alonso Espinal, *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio* (Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1997) 3.

127 Amparo Cadavid Bringe, “El Magdalena Medio: una región que se construye por el río”. Diagnóstico propositivo (Bogotá, Programa de desarrollo y paz para el Magdalena Medio. Unidad de región, sujetos y redes sociales, 1996) 8

128 Secretariado Nacional de Pastoral Social Seccional de movilidad humana, *Desplazamiento Forzado en Antioquia 2. Magdalena Medio* (Medellín, 2001) 9.

129 De acuerdo a Armando Martínez Garnica, “la palabra “Magdalena Medio”, que en Colombia designa hoy una región geográfica y socioeconómica, fue ideada en la Base Militar de Tolomaidá como instrumento del cálculo militar de la estrategia antiguerrillera en los asentamientos urbanos de la cuenca del río Magdalena”. (Armando Martínez Garnica, “¿Puede seguir Existiendo la historia regional?”.s.p. Disponible en <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/actualinvestigacion/article/view/3157> (09/04/2015)

poblacional, más bien fue considerada una área de acción, una “zona roja”.¹³⁰ De acuerdo a Manuel Alberto Alonso, el Magdalena Medio es una región periférica con una continuidad histórica en relación con ciclos de colonización, dinámicas de conflicto y migración que se traducen en una vida de violencia.¹³¹

Por dichas características, la región del Magdalena Medio Antioqueño hace parte de una región más vasta dentro del territorio nacional y comparte relaciones más estrechas con municipios de los departamentos de Boyacá, Cundinamarca y Santander como Puerto Boyacá, Puerto Salgar, Barrancabermeja y Cimitarra, entre otros. Se constituye también como una región de frontera dentro del plano departamental y nacional, porque, según Manuel Alberto Alonso, es una región que se constituye como el espacio del otro, no integrado dentro de los poderes del Estado que se ha conformado al margen de la normalidad y la legalidad.¹³²

En tercer lugar y dentro de los cambios en la esfera de la administración municipal, especialmente en cuestiones de descentralización administrativa y fiscal tenemos la elección popular de alcaldes, la cual dio pie a rupturas dentro del orden establecido dentro de los municipios y territorios locales.

130 Amparo Cadavid Bringe, “*El Magdalena Medio: una región que se construye por el río*”. *Diagnostico propositivo* (Bogotá, Programa de desarrollo y paz para el Magdalena Medio. Unidad de región, sujetos y redes sociales, 1996) 3

131 Manuel Alberto Alonso Espinal, *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio* (Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1997) 6.

132 Manuel Alberto Alonso Espinal, *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio* (Medellín, Editorial Universidad de Antioquia, 1997) 2.

La elección popular de alcaldes fue determinada por Acto Legislativo 1 de 1986, por parte del Congreso de la República y reglamentada por la Ley 78 del mismo año. Esta iniciativa tuvo importantes desarrollos en materia de descentralización política, especialmente administrativa y fiscal.¹³³

De acuerdo con Mauricio Cañaveral, la elección popular de alcaldes “permitió no solo la estabilidad temporal de los mandatarios y de los gobiernos locales, sino también un empoderamiento de los ciudadanos frente a sus dirigentes y la posibilidad de exigirles rendición de cuentas de sus gestiones”¹³⁴

A manera de conclusión se puede decir que la división del territorio en Antioquia obedeció a directrices planteadas desde la reforma constitucional de 1968 y buscó dividir o regionalizar el territorio para mejorar la programación y la distribución de recursos.

Los primeros estudios indagaron por las condiciones reales y las potencialidades que tenía cada región para formular programas completos y así hacer de las regiones sujeto de planeación del desarrollo económico. Por tal motivo, las delimitaciones tuvieron en cuenta, en primer lugar, factores físicos y vocación económica, elementos importantes a la hora de definir el tipo de desarrollo que se quería alcanzar.

133 Mauricio Cañaveral Ruiz, “Alcaldía de Medellín: de la designación a la elección popular 1980-1991(Pregrado en Historia, Universidad de Antioquia, 2014) 57.

134 Mauricio Cañaveral Ruiz, “Alcaldía de Medellín: de la designación a la elección popular 1980-1991(Pregrado en Historia, Universidad de Antioquia, 2014) 60.

CAPÍTULO 3

CENTROS ADMINISTRATIVOS Y DE SERVICIOS REGIONALES (CASER)

Los desequilibrios regionales siempre fueron preocupación de gobernantes, no solo departamentales, sino nacionales. En la reforma constitucional de 1968 se hizo mención a la necesidad de dar solución a las crecientes desigualdades regionales que se estaban viviendo en el país. El interés era que el Estado llegara a todos los rincones del territorio colombiano y que la población no se concentrara en unos pocos centros urbanos como estaba ocurriendo en ese momento. Lo anterior se traduce también en “distribuir la población dentro de un territorio teniendo en cuenta la localización de las actividades económicas de los recursos naturales”¹³⁵ y en que los servicios del gobierno no se concentraran en un solo lugar, sino que llegaran a otros que no fueran las ciudades principales.

Para el caso antioqueño, la delimitación regional, que se inició en 1972 y se concretó en 1975 con la Ordenanza 41, evidenció el gran desequilibrio y las desigualdades que presentaba el departamento en términos de su desarrollo económico. Para tratar de dar solución a esta situación los gobernantes se basaron en la teoría de los polos de crecimiento o desarrollo de François Perroux para tratar de dar solución de esa situación. Dicha teoría hacía referencia, entre otras cosas, a la región polarizada, la cual estaba

135 Oscar de Jesús Castro Jaramillo, Rodrigo Moratto y otros, “La planificación del desarrollo regional, la estrategia CASER” (Tesis de economía, Universidad de Antioquia, 1982) 18.

“conformada por aquellos puntos del espacio que dependen en sus relaciones económicas o sociales del polo de desarrollo.”¹³⁶

En las siguientes líneas expondré la estrategia presentada por el gobernador de Antioquia Álvaro Villegas Moreno sobre los polos de desarrollo para tratar de frenar los desequilibrios regionales y detallaré el proceso que tuvo esta iniciativa en la Asamblea Departamental de Antioquia, su implementación, funcionamiento y culminación.

3.1 Los polos de desarrollo a debate

En 1980 el gobernador de Antioquia, Álvaro Villegas Moreno, presentó ante la Asamblea Departamental un proyecto de ordenanza para la creación de Centros Administrativos y de Servicios Regionales - CASER, cuyo objetivo primordial era la descentralización de los servicios básicos y administrativos y crear ciudades intermedias que sirvieran como polos de desarrollo en los territorios que estaban por fuera de la influencia del Valle de Aburrá.

De acuerdo a Sarmiento y Castillo, en los años sesenta el Departamento Nacional de Planeación partió de la teoría de las regiones polarizadas, las cuales se referían a marcos geográficos de atracción de un centro urbano importante que se denominada “polos de desarrollo”, en el cual se concentran las actividades económica y social de una zona que

136 Oscar de Jesús Castro Jaramillo, Rodrigo Moratto y otros, “La planificación del desarrollo regional, la estrategia CASER” (Tesis de economía, Universidad de Antioquia, 1982) 18.

supera generalmente las divisiones político administrativas y que componen su zona de influencia.”¹³⁷

Cabe anotar, que el proyecto de los CASER estaba enmarcado en la política de descentralización que desde la reforma constitucional de 1968 del presidente Carlos Lleras Restrepo se empezó a planear y que con la administración del doctor Julio César Turbay Ayala (1978-1982) empezó a concretarse como forma para adquirir una autonomía regional.

La propuesta fue bien recibida por los diputados de la Asamblea, quienes la vieron como un gran avance para lograr un equilibrio entre el centro y el resto del Departamento, porque, de acuerdo a las estadísticas, “el total de los ingresos de orden municipal de Antioquia, el 90.2% corresponde a Medellín y a los municipios del Valle de Aburrá, y el 9.8% al resto del departamento”¹³⁸, por lo cual no era extraño oír hablar de “las dos antioquias”.

El 28 de octubre de 1980, la Asamblea Departamental de Antioquia empezó la discusión del proyecto de Ordenanza 13, con el cual los diputados estuvieron de acuerdo en que era necesario que a partir de la delimitación de regiones en Antioquia (que ya se había hecho desde 1972 y reformulado en 1975) se estableciera una jerarquización de centros urbanos importantes que se pudieran asimilar a ciudades intermedias o polos de

¹³⁷ Libardo Sarmiento Anzola y Diana Constanza Castillo, “Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia”, *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola (Bogotá, Fundación Social, 1998) 36.

¹³⁸ Archivo Asamblea de Antioquia, Proyecto de ordenanza N°13, Acta 9, octubre 28 de 1980, f.12.

desarrollo para asignarle recursos y se condicionaran a una reestructuración administrativa y fiscal. Esta jerarquización estaba encaminada, principalmente, a evitar las corrientes migratorias hacia los municipios del centro como Medellín y el Valle de Aburrá, a descentralizar los servicios de salud, educación, servicios públicos y servicios administrativos para buscar una mejor eficiencia y prestación de los mismos y para potenciar los flujos poblacionales en las áreas de nueva colonización¹³⁹ o la conquista de trópico como Urabá, Magdalena antioqueño y Bajo Cauca.

Diputados como Nayib Manzur Cancino, Horacio Saldarriaga Vargas, Leoncio Robledo y Norberto Acevedo fueron los primeros en aplaudir la iniciativa del gobernador y del secretario de Planeación Departamental, Dr. Fernando Panesso, porque, según ellos, era un avance para la descentralización y para mirar las necesidades de los municipios apartados del Valle de Aburrá, sin embargo, se mostraron preocupados por cuáles serían las cabeceras de los Centros Administrativos.

Para el diputado Leoncio Robledo la discusión se centró en la forma como se iban a escoger los centros o polos de desarrollo y recomendó que los diputados los escogieran. Para la diputada Villamil Aguilar de Medina era inconveniente que la Asamblea escogiera dichas cabeceras, porque era difícil “que 30 diputados nos pongamos de acuerdo; ya que cada uno tenemos un interés en el desarrollo de las regiones que representamos”.¹⁴⁰

139 Archivo Asamblea de Antioquia, Proyecto de ordenanza N°13, Acta 9, octubre 28 de 1980, f.12.

140 Archivo Asamblea de Antioquia, Proyecto de ordenanza N°13, Acta 9, octubre 28 de 1980, f.23.

Según el diputado Manuel Rodríguez García, el proyecto es muy importante, porque de todos los departamentos de Colombia, Antioquia es el más centralista y no existe en él ciudades intermedias como en el Tolima, Cundinamarca o Valle. Para él, es un milagro,

[...] porque se intenta dar el primer paso para hacer justicia a las distintas regiones del Departamento que están completamente atrasadas, acorraladas en medio de la miseria, falta de educación, falta de progreso, etc. debido al centralismo de los gobiernos antioqueños. Este proyecto debe tomar beneficios muy importantes para el Departamento porque es un paso en firme para la descentralización.¹⁴¹

El tema de cómo se escogerían los centros que serían polos de desarrollo se convirtió en “la piedra en el zapato” para los diputados, porque ninguno estaba de acuerdo en dejar esa decisión en manos del Departamento Administrativo de Planeación y el Gobernador, argumentando que estos últimos, solo pretendían que la Asamblea aprobara el proyecto. El diputado Walter Vélez Trujillo, por ejemplo, dijo que por su experiencia en Planeación, sabía que cuando se creaban polos de desarrollo, también se creaban polos de miseria y por lo tanto pidió que el proyecto fuera estudiado en la Comisión de descentralización¹⁴² y la diputada Villamil Aguilar de Medina se inquietó por cómo quedarían los municipios que al momento de seleccionar las ciudades intermedias se vieran en desventaja por no ser polos de desarrollo.¹⁴³

En primer debate fue aprobado que el proyecto pasara a la Comisión de descentralización administrativa para un mayor estudio y a segundo debate de la

141 Archivo Asamblea de Antioquia, Proyecto de ordenanza N°13, Acta 9, octubre 28 de 1980, f.25.

142 Archivo Asamblea de Antioquia, Acta 19 noviembre 20 de 1980, f.25.

143 Archivo Asamblea de Antioquia, Acta 19 noviembre 20 de 1980, f.22.

Asamblea para hacer las últimas modificaciones. La descentralización que proponía el proyecto de ordenanza no solo apoyaba la descentralización del país, sino también la de Antioquia, que era considerado, por los diputados, como el departamento más centralista de todos.¹⁴⁴

En segundo debate se discutió la viabilidad de definir un municipio polo de desarrollo y cómo iba a funcionar en el futuro. Además, se hizo hincapié en la asociación de municipios y la relación que tenían con los polos de desarrollo. Para el diputado Guido Parra el proyecto de polos de desarrollo era ilegal e iba en contra de la Ley Primera de 1975 sobre asociación de municipios y contra la Constitución Nacional.¹⁴⁵ Y es que la figura de Asociación de Municipios no se diferenciaba mucho de las funciones de los polos que se pensaba designar con el proyecto de ordenanza, porque en las asociaciones, los municipios también se podían asociar para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales¹⁴⁶, sin embargo, eran libres de asociarse y no eran imposiciones como pretendían ser los polos o centros administrativos promovidos por el gobernador Álvaro Villegas Moreno.

El 25 de noviembre, en segundo debate, el diputado Nayib Manzur expuso otras de las razones por las cuales el estudio del proyecto de ordenanza se hacía dispendioso y era la

144 Archivo Asamblea de Antioquia, Acta 19 noviembre 20 de 1980, f.25.

145 Ramiro Velásquez Gómez, “Aprobados los polos de desarrollo” *El Colombiano* (Medellín) 26 de noviembre de 1980: 2A.

146 Ley 1 del 10 de enero de 1975. Disponible en: http://admonpublica.org/wp-content/uploads/2014/09/1975_01_10_Ley_1_asociacion_municipios.pdf (30/06/2015 4:00p.m.)

confusión que tenían los diputados con respecto a la idea de polo de desarrollo. Según Manzur, el gobernador pretendía crear otros centros, en palabras de él, “ocho medellines” y esto no permitía subsanar los desequilibrios regionales y mucho menos llevar a cabo una política descentralista. Por lo anterior, propuso que se crearan Centros administrativos de servicios en las zonas atrasadas teniendo en cuenta condiciones geográficas, ocupacionales y de desarrollo. Según el diputado, “más que todo se busca crear centros de servicios para garantizar la supervivencia humana a las comunidades que hoy sufren la carencia de servicios básicos y evitar las corrientes migratorias hacia los centros desarrollados con el propósito de evitar los cinturones de miseria”.¹⁴⁷ Para él, lo importante era crear Centros Administrativos y de Servicios Regionales, porque lo que se buscaba era centros administrativos ya que los polos de desarrollo aparecerían después.

Otra de las preocupaciones la expuso el diputado Guido Parra, esta vez, por los recursos que, según la propuesta del gobernador, se debían entregar a los ocho municipios seleccionados como centros. Según él, “para qué va a servir un proyecto de ordenanza que entrega a ocho municipios 3.500 millones de pesos y deja a los restantes municipios sin nada”¹⁴⁸

Las opiniones de los diputados Guido Parra, Walter Vélez Trujillo y en general los de la bancada liberal no fueron bien recibidas por los demás miembros de la Asamblea, porque la mayoría pertenecían a la bancada conservadora y estaban convencidos que los

147 Archivo Asamblea de Antioquia, Acta 20 noviembre 25 de 1980, f.6.

148 Archivo Asamblea de Antioquia, Acta 20 noviembre 25 de 1980, f.10.

liberales dilataban cada vez más la decisión de votar el proyecto. Después de muchas discusiones, el 25 de noviembre de 1980, en segundo debate, los diputados votaron afirmativo el proyecto de ordenanza, por medio del cual “se crean los Centros Administrativos y de Servicios Regionales, llamados Polos de Desarrollo”¹⁴⁹

Con la Ordenanza 23 del 26 de noviembre de 1980 la Asamblea Departamental de Antioquia facultó al gobernador Álvaro Villegas Moreno para que, en seis meses, pusiera en funcionamiento los Centros Administrativos y de Servicios (CASER), los cuales se debían definir, a través de estudios previos, por el DAP y también se le concedió licencia para contratar, entre 1981 y 1984, empréstitos hasta por \$1500 millones de pesos para adelantar estudios de factibilidad de los Caser. Así mismo, se dio autorización para que el Departamento de Antioquia cediera a dichos centros¹⁵⁰, en 1981, \$70.000.000 de la renta del tabaco, el 20% en 1982, el 30% en 1983, el 40% en 1984 y de 1985 a 1990 el 50% de la misma renta.¹⁵¹

Se estableció que los recursos cedidos por la Ordenanza iban a ser manejados por fondos especiales, mantenidos en el Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)¹⁵² como

149 Ramiro Velásquez Gómez, “Aprobados los polos de desarrollo” *El Colombiano* (Medellín) 26 de noviembre de 1980: 2A.

150 Es importante señalar que con la Ordenanza 17 de 1980 los recursos de los CASER dejaron de ser manejados por estos centros para pasar a ser administrados, con planes elaborados en conjunto, por el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Hacienda y los Centros Administrativos. Medellín Gobernación de Antioquia, *Análisis de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, 1983) 12.

151 Archivo Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 23 del 26 de noviembre de 1980.

152 El Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) se creó como entidad de carácter departamental y de servicio público, con patrimonio propio y personería jurídica a través de la Ordenanza 13 de 1964, con

depósitos disponibles y que solo podían ser utilizados mediante planes elaborados por el DAP. También se nombró al IDEA como interventor de las obras que se ejecutaran en los Centros Administrativos y a la Contraloría General del Departamento como auditor de los fondos asignados.¹⁵³

3.2 Criterios de selección y funcionamiento de los CASER

El Departamento Administrativo de Planeación fue la entidad encargada de estudiar y establecer criterios de selección para determinar los centros de los CASER, en otras palabras, para definir cuáles municipios serviría de polos de desarrollo. Según el estudio del DAP, un polo de desarrollo era

Un mecanismo dinamizador de articulación del proceso económico regional. Debe convertirse en el motor de desarrollo de la región, lo cual impone una dinámica importante en los aparatos productivos y de servicios que posee dicho polo. Por lo tanto debe disponer de una actividad motriz capaz de jalonar a las demás áreas y sectores de la región para articularse al proceso de desarrollo.¹⁵⁴

el fin de “cooperar en el fomento económico, social y cultural mediante la prestación de servicios de crédito y de garantía, y eventualmente de otras ayudas, [...] en favor de obras de servicio público que operen dentro del departamento de Antioquia, de preferencia las de índole regional, de interés común de varios municipios o de carácter municipal”. Archivo Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 13 del 28 de agosto de 1964.

153 Archivo Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza 23 del 26 de noviembre de 1980.

154 Departamento Administrativo de Planeación, *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo* (Medellín, Creset, 1981) 3.

Los Polos de Desarrollo, en su significado más preciso, debía contar con industrias dominantes, poseer una población considerable, estar bien ubicado en la red nacional de centros de crecimiento y contar con un sistema urbano claramente estructurado. Sin embargo, las condiciones que presentaba el departamento de Antioquia en ese momento (1980-1981) no permitían garantizar a cabalidad dichas características y más cuando se tenía claro que más del 60% de los recursos se concentraban en el centro del Departamento.

Es por lo anterior, que la implementación de los polos estaba destinada, fundamentalmente, a enfrentar los problemas de desempleo crónico y a tratar de dar solución, a través de un desarrollo espacial, en lo posible, más equilibrado y armónico, las desventajas surgidas del incremento industrial concentrado en los centros urbanos de mayor crecimiento.¹⁵⁵

En el estudio presentado por el DAP se hizo claridad entre la filosofía y alcances de los polos de desarrollo y los CASER. Los polos de desarrollo se caracterizaban por poseer una actividad motriz capaz de jalonar el desarrollo de su área de influencia, mientras que los CASER buscaban impulsar algunas áreas urbanas a fin de que adquirieran un tamaño de ciudad¹⁵⁶ “lo suficientemente grande para ofrecer las inquietudes, el movimiento y las

155 Oscar de Jesús Castro Jaramillo, Rodrigo Moratto y otros, “La planificación del desarrollo regional, la estrategia CASER” (Tesis de economía, Universidad de Antioquia, 1982) 13.

156 Departamento Administrativo de Planeación, *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo* (Medellín, Creset, 1981) 22.

oportunidades que el hombre desea; al mismo tiempo, sea lo suficientemente pequeño para que el individuo no se pierda en la multitud.”¹⁵⁷

En últimas, se tomó como concepto más apropiado el CASER y a partir de ahí se definieron los siguientes criterios para seleccionar los centros de estos: la población mínima total debía ser 20.000 habitantes; la población de las cabeceras debía ser mínima de 8.000 habitantes si pertenecía a regiones de colonización reciente como Urabá, Bajo Cauca y Magdalena Antioqueño o de 5.000 si pertenecía a regiones de Antigua Colonización como Oriente, Nordeste, Sur, Suroeste y Occidente; debía tener los servicios de energía, acueducto y alcantarillado, debía tener industrias (o alguna actividad que pudiera jalonar desarrollo: por ejemplo una actividad agrícola) y vías de comunicación con los demás municipios de su área de influencia.

También fue importante garantizar que el centro escogido tuviera posibilidades de expansión y por ende de convertirse en una ciudad intermedia. Por lo cual se estableció que debía tener posibilidad de albergar 50.000 habitantes, 80 habitantes por kilómetro cuadrado y una expansión de 6 km².¹⁵⁸

Después del estudio y análisis se definieron los centros, los cuales se convirtieron en Centros Administrativos y de Servicios Regionales mediante la promulgación del

157 Oscar de Jesús Castro Jaramillo, Rodrigo Moratto y otros, “La planificación del desarrollo regional, la estrategia CASER” (Tesis de economía, Universidad de Antioquia, 1982) 95.

158 Departamento Administrativo de Planeación, *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo* (Medellín, Creset, 1981) 40.

Decreto 0129 del 29 de enero de 1981. Con este Decreto se definieron 13 “polos”, los cuales se pueden observar en el cuadro 2 y en el mapa 4, con sus respectivos municipios de influencia. Cabe anotar, que se descartaron los municipios del Valle de Aburrá y el Oriente Cercano, “por poseer estos una dinámica propia y ventajas comparativas en lo económico, social e infraestructural con respecto a los municipios de las demás regiones del departamento”.¹⁵⁹

Cuadro N° 2	
Distribución Centros Administrativos y de Servicios Regionales (CASER)	
CASER	Municipios
Rionegro	El Carmen, El Retiro, Guarne, La Ceja, Marinilla, Santuario, San Vicente, Alejandría.
Yarumal	Angostura, Briceño, Campamento, Valdivia, Ituango
Santa Rosa	Belmira, Entrerriós, Don Matías, San Andrés de Cuerquia, San José de la Montaña, San Pedro, Toledo, Guadalupe, Carolina, Gómez Plata
Amalfi	Anorí, Cisneros, Remedios, San Roque, Santo Domingo, Segovia, Yalí, Yolombó
San Carlos	Granada, Guatapé, El Peñol, San Luis, San Rafael, Cocorná.
Andes	Betania, Bolívar, Betulia, Caicedo, Concordia, Jardín, Jericó, Pueblo Rico, Salgar, Tarso, Urao.
Apartadó	Arboletes Chigorodó, Murindó, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo.
Caucasia	Cáceres, El Bagre, Tarazá, Zaragoza
Puerto Berrio	Caracolí, Maceo, Puerto Nare, Puerto Triunfo, Yondó.
Sonsón	Abejorral, Argelia, La Unión, Nariño.
Támesis	Amagá, Angelópolis, Caramanta, Fredonia, Montebello, Santa Bárbara, Titiribí, Valparaíso, Venecia.
Frontino	Abriaquí, Cañasgordas, Dabeiba, Peque, Uramita.

¹⁵⁹ Departamento Administrativo de Planeación, *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo* (Medellín, Creset, 1981) 40.

Santa Fe de Antioquia	Anzá, Armenia, Buriticá, Ebéjico, Giraldo, Heliconia, Liborina, Olaya, Sabana Larga, San Jerónimo, Sopetrán.
Fuente: Decreto 0129 del 29 de enero de 1981. Departamento Administrativo de Planeación, <i>Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo</i> (Medellín, Creset, 1981) 60-61.	

Mediante el Decreto 0555 del 6 de marzo de 1981 se crearon los Centros Administrativos y de Servicios Regionales de Rionegro y Yarumal, ya que en el Decreto ordenanza 0129 de enero del mismo año no fueron incluidos, porque en el Congreso se hallaba en trámite el proyecto de ley para la creación de la Corporación Regional Autónoma de los Ríos Rionegro-Nare (CORNARE)¹⁶⁰ y la Asamblea Departamental por Ordenanza N° 3 del 29 de octubre de 1981 creó el Centro Administrativo de Turbo, sumando así 14 CASER.¹⁶¹

La Ordenanza N° 3 ordenó la creación del Centro Administrativo de Turbo integrado por los municipios de Arboletes, corregimiento de San Juan de Urabá, Necoclí y San Pedro de Urabá. De esta manera el CASER de Apartado quedó formado por Chigorodó, corregimiento de Carepa, Murindo y Mutatá.¹⁶²

La creación de los CASER generó inconformidades en los municipios adscritos a cada centro, ya que no vieron con buenos ojos el centro administrativo fuera el favorecido con

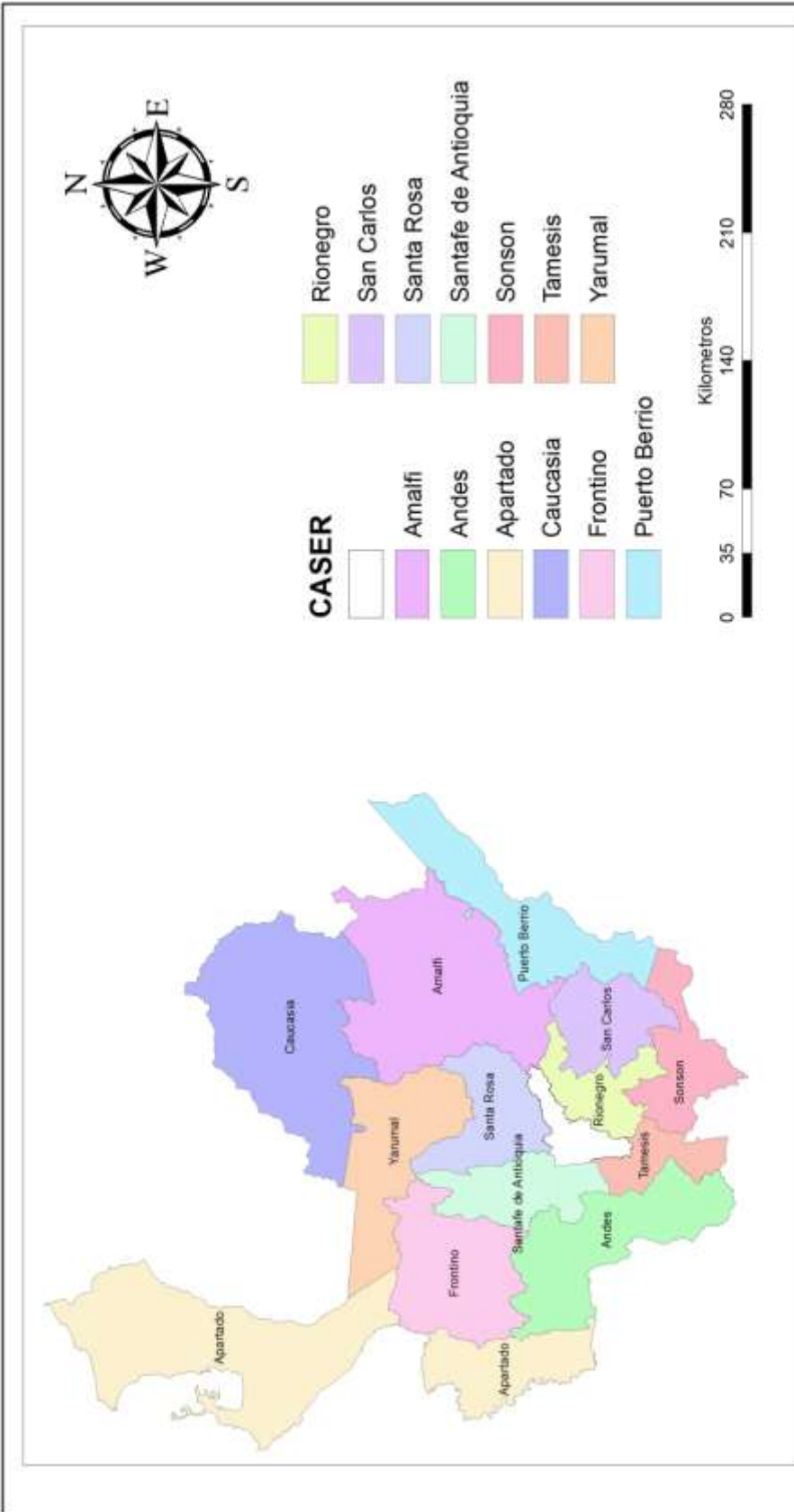
160 Decreto 0555 del 6 de marzo de 1981. *Gaceta Departamental de Antioquia* # 10824, lunes 31 de agosto de 1981, p.1277.

161 Gobernación de Antioquia, *Análisis de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, 1983) 11.

162 Archivo Asamblea Departamental de Antioquia, Ordenanza N° 3 del 29 de octubre de 1981.

los recursos de la renta del tabaco y las mejoras en la infraestructura, lo cual despertó sentimientos discriminatorios y actitudes negativas frente a la estrategia CASER.¹⁶³

¹⁶³ Gobernación de Antioquia, *Análisis de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, 1983) 17.



Fuente: Decreto 0129 del 29 de enero de 1981. Departamento administrativo de Planeación, Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo (Medellin, Creset, 1981) 60-61

Centros Administrativos y de Servicios Regionales (CASER)

Mapa No. **3**

Dibujado por: Johana Osorio
Fecha: 11 de septiembre de 2014

El Decreto 0129 de 1981 definió como objetivo de los CASER “proporcionar un mecanismo de planeación y de desarrollo que le permita una incorporación más dinámica a la actividad socioeconómica del Departamento”¹⁶⁴. Estableció que las secretarías de Gobierno, Obras Públicas, Educación, Servicio Seccional de Salud, Agricultura y Desarrollo de la Comunidad debían tener sede en el municipio centro, lo cual se traducía en una descentralización administrativa. Así mismo, dicho decreto estableció la creación de juntas regionales para cada CASER y nombró al Alcalde de cada centro como Vice-gobernador Regional.

En el cuadro N°3 se puede observar cómo estaban conformadas las Juntas Regionales, cuáles eran las funciones y en qué forma se plasmaban sus decisiones.

Como se dijo antes, el Decreto 0129 dispuso que al Alcalde del municipio centro se le denominara Vice-gobernador Regional y que este, además de llevar a cabo las funciones que le competía como dirigente municipal, también debía ejercer, como agente del gobernador, la función de presidir la Junta Regional del CASER y coordinar las actividades de la región. Dentro de las funciones del Vice-gobernador Regional estaban: Elaborar los proyectos de acuerdo necesarios para establecer el Municipio Centro, las Dependencias y reformas exigidas, presentar a consideración del Gobernador los proyectos relacionados con la inversión de la renta del tabaco cedidas por Antioquia, presentar al gobernador Álvaro Villegas las necesidades de la región y el programa de inversiones, informar sobre las actividades cumplidas por su despacho y por la Junta

164 Gobernación de Antioquia, *Análisis de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, 1983) 12.

regional, proponer a la Junta las políticas que debían adoptarse para el fortalecimiento del centro y la región, coordinar los servicios de capacitación para los funcionarios municipales, vigilar la ejecución de las obras de inversión, ejercer funciones permanentes de veedurías y disponer lo conducente para el manejo e inversión de la renta de tabaco.¹⁶⁵

Los Comités Sectoriales eran establecidos por las juntas regionales de cada CASER. Su objetivo era “vincular a entidades descentralizadas del orden nacional y departamental como partícipes de la elaboración y ejecución de planes de inversión departamentales”.¹⁶⁶ Las juntas tenían autonomía para conformar los comités de acuerdo a las necesidades y a las instituciones descentralizadas que tenían presencia en la región. Por ejemplo el Centro Administrativo de Rionegro estableció siete comités: salud e infraestructura sanitaria, servicios públicos, obras públicas, manejo y control del medio ambiente y desarrollo industrial. Mientras que el de Frontino tenía seis, entre ellos el comité de reforestación y ecología, educación, salud, finanzas, obras públicas y servicios públicos.

165 Decreto 0129 del 29 de enero de 1981. Departamento Administrativo de Planeación, *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo* (Medellín, Creset, 1981) 53-54.

166 Gobernación de Antioquia, *Evaluación del proceso de implementación de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, Dirección de Desarrollo Regional, 1981) 38.

**CUADRO N° 3
JUNTA REGIONAL**

Presidida por

Vice-Gobernador
(Alcalde del municipio CASER)

Confirmada por

- Los Alcaldes de los municipios adscritos al CASER
- Un jefe de cada una de las secretarías: Gobierno, Obras Públicas, Educación, Servicios Seccional de salud, Agricultura y Desarrollo de la Comunidad
- Un delegado del Departamento Administrativo de Planeación (DAP)
- Un delegado de la Gerencia del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA)
- Comités Sectoriales

Funciones

- Adoptar un reglamento interno
- Levantar un inventario de las necesidades de los municipios que integren el CASER.
- Presentar al Gobernador, los dos últimos meses del año, un plan de inversiones
- Preparar los proyectos de presupuesto asignados a los Centros Administrativos y municipios que los integren
- Proponer políticas para su fortalecimiento fiscal
- Proponer la asignación de recursos para prestar capacitación a los funcionarios de los municipios

➤ Sus decisiones se plasman en *Resoluciones* y se debían reunir una vez al mes

Fuente: Decreto 0129 del 29 de enero de 1981. Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia. *Centros Administrativos y de Servicios regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo*. Medellín: Creset, 1981, pp. 51-60.

3.3 Fin de los CASER

En 1981 el Departamento Administrativo de Planeación (DAP) empezó a adelantar las tareas de divulgación de la estrategia CASER ante los funcionarios municipales, las universidades y el gobierno nacional; hizo visitas con programas especiales en los cascos urbanos y expuso sobre las labores programáticas de las regiones y los elementos del plan de ordenamiento urbano, el cual debía llevar a cabo cada centro administrativo.

En los primeros meses cada CASER conformó la Junta regional y tuvo sus primeras reuniones, excepto el Centro Administrativo de Cauca, que en agosto de ese año, no contaba con el vicegobernador, porque no había sido nombrado, lo que atrasó todos los programas.

La primera tarea de las juntas era realizar un inventario de necesidades de cada municipio que lo integraba y contratar una firma consultora para que presentara un estudio detallado sobre el aspecto físico, económico, social y presupuestal de las regiones.¹⁶⁷ Este estudio, según el DAP, brindaba un conocimiento más profundo de las distintas “regiones”. No obstante, la pregunta que me surge luego de esto es ¿en dónde quedaron los estudios realizados por el DAP entre 1978 y 1981? ¿Por qué era necesario volver a invertir dineros en estudios que ya se habían realizado?

Los objetivos que plantearon el gobernador Álvaro Villegas Moreno y el Departamento Administrativo de Planeación con los CASER resultaron ser demasiado ambiciosos. De

167 Gobernación de Antioquia, *Evaluación del proceso de implementación de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, Dirección de Desarrollo Regional, 1981) 23.

acuerdo a un análisis que realizó la Dirección de Desarrollo Regional del DAP, 33 meses después de la expedición de la ordenanza 23, las fallas presentadas por los Centros Administrativos se debían al atraso en la entrega de los recursos asignados, al descontento de los Alcaldes de los municipios que no fueron centros, a que las reformas administrativas no se dieron, en algunas ocasiones, porque chocaban contra intereses políticos y económicos de los funcionarios municipales. Así mismo, planteó que los objetivos fueron amplios, primero porque pretendieron lograr un grado de control de flujo migratorio poblacional desde la periferia al centro y no se tuvo en cuenta que los municipios no se hacen atractivos por ser grandes, sino por ser ricos y segundo porque creyeron alcanzar la descentralización en favor de los alcaldes de los CASER.¹⁶⁸

Los Centros Administrativos y de Servicios Regionales no cumplieron la función de iniciar un proceso de descentralización por diferentes motivos, entre estos porque la planeación integral que se buscó con cada CASER no se logró, ya que estos se convirtieron en abastecedores de servicios básicos a la comunidad; no se consiguió que dichos centros se convirtieran en polos de desarrollo, porque los medios políticos, administrativos y financieros no tuvieron éxito y por último el hecho que, en algunas regiones, existieran varios CASER desvirtuó el proceso de selección y llevó a una duplicidad de funciones y recursos en un territorio muy pequeño.¹⁶⁹ Por ejemplo, en el

168 Gobernación de Antioquia, *Análisis de la estrategia CASER* (Departamento Administrativo de Planeación, 1983) 15-16.

169 Gutiérrez, Andrés Felipe (Coordinador), *Gestión y promoción del desarrollo regional en Antioquia* (Medellín, Impresiones Rojo SA, 2006) 57.

cuadro N° 4 se puede observar como en las regiones de Oriente, Norte, Suroeste y Occidente cohabitaban dos o más Centros Administrativos.

Cuadro N° 4	
Distribución de los CASER con respecto a las regiones	
REGIÓN	CASER
Oriente	Rionegro, San Carlos y Sonsón
Suroeste	Andes y Támesis
Norte	Santa Rosa y Yarumal
Occidente	Antioquia y Frontino
Magdalena antioqueño	Puerto Berrío
Bajo Cauca	Caucasia
Fuente: Medellín (Antioquia) Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, <i>Plan de desarrollo de Antioquia</i> (Medellín, Imprenta Departamental, 1983) 165.	

Otro de los aspectos que pudo dificultar la buena marcha de los Centros Administrativos fue el estado de las vías de comunicación. Como se mencionó antes, en los criterios de selección, las cabeceras debían contar con comunicación vial con los municipios que integraban el CASER. Sin embargo, como se puede ver en el mapa N° 5, la red vial primaria del Departamento no presentaba las mejores condiciones para 1983 y solo estaban concentradas en la parte central del territorio antioqueño. Las carreteras estaban pensadas para unir al municipio con Medellín y no con los demás municipios.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo de Antioquia de 1983, “el sistema vial del departamento tiene en servicio, en la actualidad (1983), 6600 kilómetros de carretera, de los cuales 6400 está localizados fuera del área metropolitana, es decir, dentro de la zona

de influencia de los CASER”¹⁷⁰ Los Centros Administrativos de Oriente y Sur, específicamente Rionegro y Támesis presentaban las mejores condiciones de comunicación y además la red secundaria se encontraba completa, los mismo que en el CASER de Andes, sin embargo, el gobierno aclaró que las vías estaba concentradas en el centro del Departamento, es decir, dejaba por fuera las regiones de Urabá, Bajo Cauca y Magdalena.”¹⁷¹

En las fuentes que consulté sobre los Centros Administrativos y de Servicios Regionales no hay claridad sobre la terminación de esta estrategia o un documento donde se aclare desde que fecha exacta dejaron de funcionar. La mención a los CASER se puede rastrear en el Plan de Desarrollo de Antioquia de 1983-1986, presentado por el gobernador Nicanor Restrepo Santamaría, en el cual se retoma esa propuesta con el fin de “adecuar sus instrumentos y acciones a los objetivos generales del Plan de Desarrollo”¹⁷² Para esto se propuso una jerarquización de los Centros Administrativos en centros regionales, centros subregionales y centros locales.

170 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Plan de desarrollo de Antioquia* (Medellín, Imprenta Departamental, 1983) 165.

171 Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana, *Plan de desarrollo de Antioquia* (Medellín, Imprenta Departamental, 1983) 173.

172 Departamento Administrativo de Planeación, *Plan de desarrollo de Antioquia* (Medellín, Imprenta Departamental, 1983) 263.



**Red vial primaria del
Departamento de Antioquia en 1983**

Mapa No.
4

Dibujado por: Johana Osorio

Fecha: 13 de mayo de 2015

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación, *Plan de Desarrollo de Antioquia* (Medellin, Imprenta Departamental, 1983-1990) 170.

A pesar de los intentos por rescatar la propuesta de los Centros Administrativos y de Servicios Regionales, el gobierno de Nicanor Restrepo (1983-1985) no logró poner a flote esta estrategia de descentralización y los centros dejaron de funcionar. En palabras del Ex gobernador Álvaro Villegas Moreno, los CASER no funcionaron “porque no fue posible hacer esos traslados (de los recursos). Además, el gobernador que me sucedió no impulsó el proyecto, no le dio continuidad al proyecto de los CASER”¹⁷³. Cabe aclarar que en ningún documento está escrito cuándo y por qué esta división territorial se dio por culminada y por lo tanto, legalmente, aún existe. De acuerdo a Darío Fernando Restrepo, Luis Fernando Múnera, Julián David Gallón y Claudia Giraldo Gómez, “la figura de los CASER todavía es válida. La regionalización y la jerarquización de los centros urbanos y su fortalecimiento con servicios básicos, no solamente de carácter estatal sino incluso privados, tales como bancos y otros, son instrumentos necesarios para facilitar el desarrollo de las subregiones”¹⁷⁴.

El gobierno de Antioquia quiso llevar a cabo una descentralización administrativa y por ende una autonomía regional en todo el Departamento con la implementación de los Centros Administrativos y de Servicios Regionales que más que garantizar los servicios básicos a toda la población del territorio antioqueño, quería establecer polos de desarrollo que pudieran irradiar “progreso” a los municipios atrasados y con más necesidad, así como convertir a pequeños pueblos en ciudades intermedias.

173 Julián Gallón, Claudia Giraldo Gómez y otros, “Una prospectiva social para la ingeniería antioqueña” *Protocolos de la SAI sobre el futuro de Antioquia* (Medellín, Sociedad Antioqueña de ingenieros y arquitectos, 2013) 39.

174 Julián Gallón, Claudia Giraldo Gómez y otros, “Una prospectiva social para la ingeniería antioqueña” *Protocolos de la SAI sobre el futuro de Antioquia* (Medellín, Sociedad Antioqueña de ingenieros y arquitectos, 2013) 39.

Inicialmente, la propuesta de los Centros Administrativos se confundió, por parte de los diputados de la Asamblea, con los polos de desarrollo, lo que hizo más ardua y larga la tarea de decidir si aprobarlo o no. Al final, los diputados llegaron al acuerdo que los CASER buscaban fortalecer la red urbana existente, para alcanzar un tamaño de ciudad y podían convertirse en polos de desarrollo más adelante.

A pesar que los diputados se mostraron inquietos por la selección de las cabeceras de los CASER, por la reacción que pudieran tener los demás municipios, dejaron en manos del DAP la decisión de escoger esos centros y los municipios integrantes, lo que hizo que muchos alcaldes se mostraran desinteresados para participar en las reuniones de las juntas regionales.

CONCLUSIONES

Los procesos de planificación emprendidos en América Latina después de la Segunda Guerra Mundial para alcanzar un pleno desarrollo en cada país tuvieron sus raíces en políticas e instituciones como la CEPAL y la Alianza para el Progreso. Esta última, ideada por los Estados Unidos en un intento por subsanar los altos niveles de desequilibrios económicos y territoriales que presentaban los países latinoamericanos y además como una forma de intervenir económica y políticamente en ellos.

La planificación estuvo guiada por un discurso de desarrollo económico, por lo cual la delimitación del territorio fue pieza clave, ya que es en este donde los sistemas de producción económica se asientan y es imprescindible un conocimiento adecuado de las potencialidades y recursos que posee cada “espacio” para plantear programas o procesos de desarrollo.

La delimitación y planificación territorial fue adoptada en Colombia después de la participación en la Alianza para el Progreso y se hizo efectiva con la reforma constitucional de 1968 realizada por el presidente Carlos Lleras Restrepo. Esta reforma exigió la elaboración de planes de desarrollo, que en últimas eran planes de gobierno, y contemplo la delimitación del territorio para efectos de planificación, toda vez que era necesario crear zonas más pequeñas, con características similares, para elaborar planes teniendo en cuenta las potencialidades, necesidades y recursos de cada una.

Para el caso de Antioquia, la delimitación y planeación del territorio se empezó a dar finales de los años sesenta, siendo uno de los primeros departamentos en avanzar en la

división o regionalización territorial, para mejorar la programación y la distribución de recursos.

En los primeros acercamientos que tuvieron los gobernantes de Antioquia al tema de división del territorio estudiaron las condiciones reales y las potencialidades que tenía cada región para formular programas completos y así hacer de las regiones sujeto de planeación del desarrollo económico. Siguiendo los lineamientos del desarrollo económico que en ese momento se promulgaba en el país y en América Latina, la primera regionalización tuvo en cuenta, en primer lugar, factores físicos y aspectos económicos.

Los aspectos físicos posibilitaron la definición de los límites que debía tener cada región con respecto a la otra, por ejemplo, los ríos, montañas, cordilleras y vías carreteables. La vocación económica también fue un factor importante a la hora de definir las regiones antioqueñas, ya que por los productos y recursos que poseían, los pobladores establecían relaciones sociales y comerciales más afines con algunos municipios. A fines de los años setenta y principios de los ochenta, los planificadores del Departamento hicieron cambios en la estructura de algunas regiones, por motivos del desarrollo que había tenido algunas vías de comunicación y que por ende implicaba el cambio en las relaciones socio-económicas de ciertos municipios con otras regiones.

Los planes de desarrollo presentados por los presidentes de turno también fueron claves a la hora de buscar resolver los problemas de desequilibrios con los cuales contaba Antioquia a finales de los años setenta y principio de los ochenta. En Plan de Integración Nacional del presidente Julio César Turbay propendió por una descentralización administrativa para

alcanzar la autonomía regional, tarea que emprendió el departamento de Antioquia a finales de los años setenta con la propuesta de implementar los Centros Administrativos y de Servicios Regionales que más que garantizar los servicios básicos a toda la población del territorio antioqueño, quería establecer polos de desarrollo que pudieran irradiar “progreso” a los municipios atrasados y con más necesidad, así como convertir a pequeños pueblos en ciudades intermedias.

Dichos centros buscaron fortalecer la red urbana existente, para alcanzar un tamaño de ciudad y convertirse en polos de desarrollo más adelante. La idea era que los municipios con un cierto desarrollo económico sirvieran de sede de algunas secretarías de la gobernación para que los pobladores recibieran todos los beneficios de la administración sin necesidad de trasladarse a la capital.

La selección de las cabeceras de los CASER tuvo sus dificultades, en parte porque la mayoría de municipios no contaba con una actividad o industria económica dominante que pudiera irradiar progreso a otros centros urbanos, ni una red vial adecuada para su funcionamiento y porque se mezclaron intereses políticos que hizo que muchos alcaldes se mostraran desinteresados para participar en las juntas regionales que se instalaron después de aprobado el proyecto en la Asamblea Departamental.

Si bien esta investigación va hasta el año 1986 es importante destacar que posterior a este periodo continuó la planeación del territorio y los intentos de articular territorios cercanos entre sí, además, en la década del noventa se inició la Planeación Estratégica y el deseo de planificar los territorios más allá de los periodos de gobierno. Por Ordenanza 12 del 19 de agosto de 1998, se empezó a preparar el Plan Estratégico de Antioquia-PLANEA, con el fin

de construir la Visión de Antioquia al 2020 o Visión Antioquia siglo XXI¹⁷⁵, proceso que requiere de una investigación más detallada de lo que significó la construcción de la Agenda común de desarrollo regional en Antioquia y los Planes Estratégicos Subregionales.

175 Planea, *La Antioquia Soñada. Un territorio para la felicidad* (Medellín, Planea, 2008)

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES

Manuscritas

Archivo Asamblea Departamental (Medellín) 1975-1983

Actas

Ordenanzas

Prensa Oficial

Gaceta Departamental de Antioquia (Medellín) 1981

Periódicos

El Tiempo (Bogotá) 1961

El Colombiano (Medellín) 1980-1981

Fuentes impresas

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. *El proceso de planificación en el Oriente Cercano. Una guía para su comprensión metodológica; Plan de Ordenamiento Espacial Oriente Cercano*. Medellín: Imprenta Departamental, 1986.

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. *Jerarquización de centros urbanos y delimitación de las regiones en el Departamento de Antioquia* (Medellín: Creset, 1972,) 147

Departamento Administrativo de Planeación Metropolitana. *Región Nordeste: reconocimiento de su situación actual y programas previstos en algunas de sus necesidades*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 1978.

Departamento Administrativo de Planeación, *Plan de desarrollo de Antioquia*. Medellín: Imprenta Departamental, 1983.

Departamento Administrativo de Planeación. *Centros Administrativos y de Servicios Regionales: una estrategia de descentralización y desarrollo*. Medellín: Creset, 1981.

Departamento Administrativo de Planeación. *Región Magdalena Antioqueño: análisis de la situación actual, información básica, inventario y caracterización*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 1978.

Departamento Administrativo de Planeación. *Región Occidente: análisis de la situación actual, información básica, inventario y caracterización*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 1980.

Departamento Administrativo de Planeación. *Región Suroeste. Análisis de la situación actual, inventario y caracterización*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 1978.

Departamento Administrativo de Planeación. *Región Urabá: análisis de la situación actual, diagnóstico y pautas generales de desarrollo*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 1979.

El Concejo de Medellín. *Protagonista del desarrollo de la capital antioqueña 1900-1999*. Medellín: Concejo de Medellín, 1999.

Gobernación de Antioquia. *Análisis de la estrategia CASER*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 1983.

Gobernación de Antioquia. *Evaluación del proceso de implementación de la estrategia CASER*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, Dirección de Desarrollo Regional, 1981.

Gobernación de Antioquia. *Región Magdalena antioqueño: análisis de la situación actual*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, 1978.

Gobernación de Antioquia, *Sistema Departamental de Planeación. Gestores de planificación y desarrollo institucional*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación, 2006.

Leyes

Ley 1 del 10 de enero de 1975.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Almario García, Oscar. *La Invención del Suroccidente Colombiano*, Tomo I. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2005.

Alonso Espinal, Manuel Alberto. *Conflicto armado y configuración regional. El caso del Magdalena Medio*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia, 1997.

Álvarez Gaviria, Jesús María (coordinador general). *Oriente Desarrollo Regional: una tarea común universidad – región*. Medellín: Dirección de Regionalización – Universidad de Antioquia, 2000.

- Borja, Miguel. *Estado, Sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Santa Fe de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, CEREC, 1999.
- Botero Gómez, Fabio. *La ciudad Colombiana*. Medellín: Ediciones Autores antioqueños, 1991.
- Colombia, Presidencia de la República. *Historia de la reforma constitucional de 1968*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 1969.
- Estupiñan Achury, Liliana. *Ordenamiento Territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal*. Bogotá: Universidad Libre, 2001.
- Fals Borda, Orlando. *La insurgencia de las Provincias: hacia un nuevo ordenamiento territorial para Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1988.
- Fals Borda, Orlando. *Región e Historia: elementos sobre ordenamiento y equilibrio regional en Colombia*. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1996.
- Gobernación de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación. *Subregiones en Antioquia: realidad territorial, dinámicas y transformaciones reciente*, Tomo I. Medellín: Gobernación de Antioquia, 2007.
- Gutiérrez, Andrés Felipe (Coordinador). *Gestión y promoción del desarrollo regional en Antioquia*. Medellín, Impresiones Rojo SA, 2006.
- Massiris Cabeza, Miguel Ángel. *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2005.
- Massiriss Cabeza, Miguel Ángel (coordinador). *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2009.

- Massiris Cabeza, Miguel Ángel. Políticas Latinoamericanas de ordenamiento territorial: realidad y desafío. Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2006.
- Múnera López, María Cecilia. *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Escuela del Habitat CEHAP, Universidad Nacional de Colombia-sede Medellín, 2007.
- Planea. *La Antioquia Soñada. Un territorio para la felicidad*. Medellín: Planea, 2008.
- Saavedra Guzmán, Ruth y otros. *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 2001.
- Sarmiento Anzola, Libardo. *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*. Bogotá: Fundación Social, 1998.
- Secretariado Nacional de Pastoral Social Seccional de movilidad humana. *Desplazamiento Forzado en Antioquia 2. Magdalena Medio*. Medellín, 2001.
- Villegas Jiménez, Benjamín (editor). *Alberto Lleras: Antología*. Bogotá: Villegas Editores, 2006.

Capítulos de libro

- Gallón, Julián David, Giraldo Gómez, Claudia y otros, “Una prospectiva social para la ingeniería antioqueña” *Protocolos de la SAI sobre el futuro de Antioquia*. Medellín: Sociedad Antioqueña de Ingenieros y Arquitectos, 2013.
- González Sousa, Roberto. “Logros, dificultades y desafíos de las políticas de ordenamiento y planificación territorial en Cuba”, *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*, Miguel Ángel Massiris Cabeza (Coordinador). Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2009.

Hildenbrand Scheid, Andreas. "Política de ordenación del territorio en España (1978-2007). Evolución, problemas y propuestas". *Geografía y territorio. Procesos territoriales y socioespaciales*, Miguel Ángel Massiris Cabeza (Coordinador). Tunja: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), 2009.

Hissong, Robin I. "Las teorías del desarrollo en el Proyecto de la Modernidad". *Las teorías y las prácticas de desarrollo desde la perspectiva de la modernidad*. Bogotá: Centro Interdisciplinario de estudios Regionales (CIBER), Universidad de los Andes, 1996.

Sarmiento Anzola, Libardo y Diana Constanza Castillo. "Regiones y divisiones territoriales en la historia de Colombia". *Municipios y Regiones de Colombia. Una mirada desde la sociedad civil*, dir. Libardo Sarmiento Anzola. Bogotá: Fundación Social, 1998.

Artículos de revistas

Acevedo Vélez, Jhon Jairo. "La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia", *Revista Ciencias Estratégicas* 17.22 (2009): 291-308.

Amézquita Zárate, Pascual. "Aspectos económicos del gobierno de Carlos Lleras Restrepo (Colombia, 1966-1970)", *Revista Civilizar de empresas y economía* 1 (2010): 36-53.

Franco González, Humberto. "Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica", *Revista Universidad Eafit* 30.96 (1994):45-53.

Hissong, Robin I. "Las teorías del desarrollo en el Proyecto de la Modernidad" *CIBER, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales* 10 (1996): 63

Llanos Hernández, Luis. "el concepto del territorio y la investigación en las Ciencias Sociales". *Agricultura, sociedad y desarrollo* 8.3 (2010): 207-220.

- Palacio, Juan José. “El concepto de región. La dimensión espacial de los procesos sociales”. *Revista Interamericana de Planificación* XVII.66 (1983): 56-68.
- Pollock, David H. “La actitud de Los Estados Unidos Hacia la CEPAL” *Revista de la CEPAL* 6 (1978): 59-86.
- Rodríguez Barrientos, Francisco. “La microrregión como unidad espacial para el estudio de los problemas ambientales. Situación de los recursos suelo, forestal e hídrico en la microrregión Platanar-La Vieja, cuenca del río San Carlos”. *Tecnología en Marcha* 20.1 (2007): 62-79.
- Rueda Enciso, José Eduardo y Ramírez Bacca, Renzo. “Historiografía de la regionalización en Colombia: una mirada institucional e interdisciplinar”. *Historelo* 6.11 (2014): 13-67.
- Ruiz Llano, Jaime y Tenjo Galarza, Fernando. “La descentralización cuestionada: La reforma actual frente a la de 1968”. *Economía Colombiana 190-191* (1987): 60-69.
- Wolfe, Marshall. “Enfoques del desarrollo: ¿De quién y para qué?” *Revista de la CEPAL* 1 (1976): 129-172.

Inéditos

- Cañaveral Ruiz, Mauricio. “Alcaldía de Medellín: de la designación a la elección popular 1980-199. Tesis inédita de Pregrado en Historia, Universidad de Antioquia, 2014.
- Castro Jaramillo, Oscar de Jesús y otros. “La planificación del desarrollo regional, la estrategia CASER”. Tesis inédita de Pregrado en Economía, Universidad de Antioquia, 1982.

Cibergrafía

Bustos Arancibia, Nelson. “El ordenamiento y planificación territorial en Chile: elementos para su discusión”. Disponible en http://www.geo.puc.cl/html/revista/PDF/RGNG_N25/art06.pdf.

Departamento Nacional de Planeación. “Desarrollo Regional y Urbano”. *Plan Nacional de Desarrollo Carlos Lleras Restrepo 1969 – 1972*, s.p. Disponible en <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/desarrolloregionalyurbano.pdf>

González Escobar, Carlos Humberto. *Desarrollo agroindustrial sostenible: sub-región centro sur de Caldas*. Manizales: Universidad de Manizales, Facultad de Economía y Administración de Empresas, 2007. Disponible en <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/264/>.

La planeación en Colombia. Disponible en <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/2006842/pdfplaneacion/CAPITULO%20II/La%20planeacion%20en%20Colombia.pdf>.

Martínez Garnica, Armando. “¿Puede seguir Existiendo la historia regional?”. Disponible en <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/actualinvestigacion/article/view/3157>.

Moncayo Jiménez, Edgard. “Nuevos enfoques de política regional en América Latina: el caso de Colombia en perspectiva histórica”. *Separata* 5 de 7. Disponible en <https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/EstudiosEconomicos/198.pdf>

Schneider, Sergio y Peyré Tartaruga, Iván G. “Territorio y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales”. Disponible en <http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/462.pdf>.

Taff et, Jeffrey. “El significado de la Alianza para el Progreso en la política de Estados Unidos hacia América Latina”, 50 años de la Alianza para el Progreso en Colombia: lecciones para el presente (documento del Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes, septiembre de 2011). Disponible en file:///C:/Users/familia/Downloads/-data-Alianza_para_el_progreso%20(1).pdf

Sepúlveda, Sergio y Richard, Edwards. Desarrollo sostenible. Agricultura, recursos naturales y desarrollo rural. San José, IICA, 1997. Disponible en <http://www.iica.int/Esp/organizacion/LTGC/DesRural/Publicaciones%20Desarrollo%20Rural/LIBRO%205.pdf>.