



**Gobernanza en el Oriente Antioqueño: una mirada crítica a los procesos de organización y configuración regional.**

Sergio Alejandro Calderón Vergara

Trabajo de grado presentado para optar al título de Sociólogo

Asesor

Omar Alonso Urán Arenas

Doctor (PhD) en Planeación urbano regional

Universidad de Antioquia  
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas  
Sociología  
Medellín, Antioquia, Colombia  
2024

---

<b>Cita</b>	(Calderón Vergara, 2024)
<b>Referencia</b>	Calderón Vergara, S. A. (2024). <i>Gobernanza subregional: una mirada crítica a los procesos de organización socioespacial en el Oriente Antioqueño</i> [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	

---



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

### **Dedicatoria**

A mi madre Jacinta, a mi hermana Karina y a mi tía Zoila; mujeres clave en mi proceso de formación académica, que desde sus medios y posibilidades fueron mi sostén afectivo, emocional y de subsistencia durante el tiempo de mis estudios. A la memoria de mi padre Oscar Mario, víctima directa de la guerra fratricida que se vivió en este país. Al municipio de Alejandría, lugar donde tengo la oportunidad de desempeñarme como presidente del Concejo Municipal. A mis amigos y compañeros de causas sociales, quienes me animaron a continuar cuando quería desfallecer....

---

## Tabla de contenido

Resumen .....	6
Abstract .....	7
Introducción .....	8
1 Planteamiento del problema .....	10
2 Objetivos .....	18
2.1 Objetivo general .....	18
2.2 Objetivos específicos.....	18
3 Marco de referencias .....	19
4 Capítulo I.....	22
4.1 Hechos y procesos pasados en la gobernanza del Oriente Antioqueño. ....	24
4.2 Hechos y procesos presentes en la gobernanza regional del oriente antioqueño. ....	31
4.3 Hechos y procesos futuros en la gobernanza regional del Oriente Antioqueño.....	36
5 Capítulo II .....	40
5.1 Diferentes formas de regionalizar .....	42
5.2 Procesos de división y delimitación. ....	43
6 Capítulo III .....	57
6.1 Actores Estatales. ....	62
6.2 Actores Económicos.....	72
7 Capítulo IV .....	81
Referencias .....	84

---

**Lista de tablas**

**Tabla 1** Zonas del Oriente Antioqueño .....49

## Resumen

En la presente investigación se hará un esfuerzo por comprender los procesos, hechos y actores que participan e influyen en la gobernanza regional del Oriente Antioqueño. Para ello, se construirá un contexto detallado de la cuestión en tres perspectivas temporales: lo pasado, lo presente y lo proyectado; poniendo el enfoque en aquellos hechos detonantes, macroproyectos de desarrollo y figuras de planeación que han influido en la configuración de la región. Del mismo modo, se espera dar cuenta de los distintos modos de organización y regionalización que se han implementado en el Oriente y que constituyen la base sobre la cual se desarrolla la trama de la gobernanza regional. Por último, se caracterizarán y analizarán las relaciones entre actores sociales de naturaleza estatal, económica y política, así como los diferentes programas de regionalización que promueven.

*Palabras clave:* región, regionalización, actores, gobernanza, territorio, zona, relaciones, poder.

### **Abstract**

This research will make an effort to understand the processes, facts and actors that participate and influence regional governance in Eastern Antioquia. To this end, a detailed context of the issue will be constructed in three temporal perspectives: the past, the present and the projected; focusing on those triggering events, macro development projects and planning figures that have influenced the configuration of the region. Likewise, it is expected to account for the different modes of organization and regionalization that have been implemented in the Oriente and that constitute the basis on which the fabric of regional governance is developed. Finally, it will characterize and analyze the relationships between social actors of a state, economic and political nature, as well as the different regionalization programs they promote.

*Keywords:* region, regionalization, actors, governance, territory, zone, relations, power.

## Introducción

Preguntarse por la gobernanza regional en el Oriente Antioqueño es, de entrada, un reto investigativo que exige delimitar teórica y metodológicamente la cuestión de lo regional, pero sin reducir la amplitud y la complejidad que en sí misma se expresa en la naturaleza de la cuestión, aspecto que se constituye en la riqueza sociológica del fenómeno.

Querer indagar, problematizar y desentrañar los procesos, las relaciones y las dinámicas propias de la organización y la configuración regional en el Oriente antioqueño, se justifica actualmente en el entendido de que esto no es resultado de un determinante naturalmente dado, sino la respuesta a la realización de procesos sociohistóricos, sociopolíticos y socioeconómicos que van moldeando y produciendo la región.

La elección de este tema de investigación, aunque parte de una motivación cognoscitiva de carácter teórico y disciplinar, se sustenta, sobre todo, en una base empírica y fáctica. Es decir, como resultado de un proceso de observación y experimentación de la realidad social que se expresa actualmente en el Oriente Antioqueño, donde es posible evidenciar marcados desequilibrios territoriales, hechos problemáticos de desarrollo y pronunciadas relaciones de poder desigual que producen la trama sociopolítica del Oriente y, con ello, los determinantes a partir de los cuales se organiza, moldea y planifica.

La concentración del poder decisional en la definición de agendas y programas estratégicos de región; las desigualdades sociales, económicas, demográficas y políticas que se evidencian entre las zonas y fragmentos espaciales (conformados éstos por territorios con existencia y definición político-administrativa) como respuesta histórica a unos modos específicos de regionalización; la desproporcionalidad en términos de fuerza, capacidad y condiciones en el relacionamiento entre actores que influyen y participan en la organización socioespacial de la región, por tanto en su gobernanza; así como los procesos de organización, planeación y configuración regional de carácter normativo, económico y político, son algunas de las unidades analíticas que se definen como puntos de partida de esta investigación.

Para dar cuenta de ello, se hará un esfuerzo por comprender y analizar, desde una mirada crítica, analítica y compleja el proceso de gobernanza regional; teniendo de presente que lo que se busca no es determinar quiénes gobiernan, organizan y producen la región, sino problematizar el



entramado de relaciones, nudos y redes de actores que van produciendo unas lógicas y dinámicas regionales que derivan en su organización y definición.

Teórica y metodológicamente, este trabajo se inscribe y delimita desde el enfoque cualitativo de investigación social, por tanto, se recrea y desarrolla desde técnicas y herramientas propias de éste, a saber: la revisión documental, la triangulación de información y el análisis de coyuntura.

A partir de esto, se estructuró el corpus analítico de la investigación en tres capítulos. El primero relacionado con la construcción y establecimiento del contexto regional en tres perspectivas temporales: lo pasado, lo presente y lo proyectado. Poniendo el acento metodológico y analítico en los hechos y procesos detonantes de la configuración regional, es decir, megaproyectos de desarrollo en los 70s y 80s, figuras de asociatividad y organización territorial, y desequilibrios de desarrollo entre las diferentes zonas que integran la región: zona aguas; páramo; altiplano; y bosques.

En el segundo capítulo se hace un esfuerzo por rastrear, recopilar y analizar los principales hechos de planificación que han sentado las bases normativas, políticas y administrativas a partir de las cuales se ha moldeado y organizado la región desde los 70s, hasta la actualidad. Y a partir de ello, evidenciar los modos de articulación, desarticulación y producción del espacio o, en otros términos, las distintas maneras en las que se ha regionalizado el Oriente Antioqueño.

Y en el tercer y último capítulo se desarrolla un análisis de los principales actores que constituyen la trama de poder en la cual se enmarca la disputa política por la organización y la gobernanza socioespacial de la región. Desde donde se intenta desentrañar los intereses, las motivaciones y los programas estratégicos que defienden y promueven los actores estatales, económicos y de la economía privada; y como estos, en determinados momentos se articulan, desarticulan y tensionan según sean los programas defendidos y las condiciones reales de hegemonización.

## 1 Planteamiento del problema

La división político-administrativa del territorio nacional colombiano está planteada, según la constitución de 1991 en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, a lo cual se le conoce con sigla de DIVIPOLA. Esta forma de organización y representación política cuenta con entidades y autoridades administrativas propias en todos sus niveles y escalas territoriales, las cuales están encargadas de organizar, regionalizar y gobernar el espacio y las relaciones sociales que allí emergen.

Uno de los 32 departamentos que constituyen la matriz político-administrativa nacional es el Departamento de Antioquia, el cual es considerado dentro del marco jurídico, específicamente en el Régimen Departamental (artículo 297 de la Constitución Política de Colombia) como una unidad territorial de primer nivel al igual que los otros 31 departamentos restantes.

En el caso de Antioquia particularmente, y haciendo uso del principio de autonomía territorial, el cual permite que los departamentos se ocupen de cuestiones relacionadas con la planificación territorial, se desarrolló, por parte de la asamblea departamental, la ordenanza N°34 del 24 de noviembre del 2006, mediante la cual “se crea, estructura e institucionaliza el sistema departamental de planificación”. Este sistema, que se circunscribe dentro de los instrumentos estratégicos de planificación normativa en el ámbito de lo departamental, reconoce formalmente la existencia que se le da en 1976 a las *zonas y las subregiones* como unidades socioespaciales existentes al interior del departamento.

En tal sentido, la zona queda definida como "el conjunto de municipios al interior de las subregiones con características homogéneas, problemáticas y objetivos comunes de desarrollo"; por su parte, la subregión precisa de ser una “unidad territorial y administrativa de actuación básica para efectos de la planificación de carácter subdepartamental, en la cual se identifican zonas para conciliar la planificación integral y la gestión administrativa”.

En este sentido, se reconoce la existencia de un marco socioespacial existente en el departamento de Antioquia alimentado por 9 subregiones con composiciones socio territoriales diversas a lo largo y ancho del territorio departamental, de las cuales el Oriente Antioqueño hace parte de manera integral.

Según (Restrepo, 2015) la subregión del oriente Antioqueño ha sido clasificada territorialmente, a la luz del sistema departamental de planificación, en 4 *zonas* compuestas

endógenamente por unidades territoriales del orden municipal contiguas entre sí y con características ambientales, socioespaciales, demográfico-poblacionales y económico-productivas aparentemente similares. En su totalidad espacial está integrada por la zona aguas, en la cual convergen los municipios de Concepción, Alejandría, San Rafael, San Carlos, Guatapé y El Peñol; la zona Valle de San Nicolás o altiplano, integrada por los municipios de Rionegro, Marinilla, El Retiro, La Ceja, La Unión, El Carmen de Viboral, El Santuario, Guarne y San Vicente; la zona de Bosques, que agrupa a los municipios de Cocorná, Granada, San Francisco y San Luis; y una última denominada zona Paramo, integrada por los municipios de Argelia, Nariño y Sonsón y Abejorral.

Si bien se reconoce la existencia del oriente antioqueño como una de las subregiones que constituyen el complejo territorial del departamento de Antioquia, es necesario poner de manifiesto que, aunque la ordenanza N°34 del 24 de noviembre del 2006 mediante la cual se crea el sistema departamental de planificación, plantee de manera explícita que para el caso de las subregiones éstas serán consideradas como unidades territoriales y administrativas de actuación básica; las subregiones en sí mismas, y el oriente antioqueño como tal, no se constituye como una unidad político administrativa diferenciada de las ya existentes, en este caso y siguiendo a Restrepo (2015), es necesario aclarar que las subregiones hacen parte de un sistema de clasificación con fines de planeación y ordenamiento territorial planteado específicamente por este departamento, más no se consideran como entidades territoriales o administrativas con sustentos técnicos y jurídicos normatizados a la luz de la división político-administrativa nacional.

Sentadas estas claridades, es preciso analizar la naturaleza y el estado actual de las regiones en Colombia y en Antioquia particularmente en términos jurídicos, políticos, sociales y administrativos. El ordenamiento jurídico nacional, mediante el cual se establece la organización territorial y la división política administrativa no reconoce otras entidades territoriales diferentes a los municipios, los distritos, los departamentos y las jurisdicciones indígenas.

Según el marco normativo vigente, entiéndase la Constitución Política y las leyes y normas que establecen de manera detallada las competencias que corresponden a la organización administrativa local, específicamente la ley 1454 del 2011, la ley 388 de 1997, la ley 617 del 2000, la ley 152 de 1994, la ley 1551 del 2012, entre otras, establecen que la organización política administrativa de Colombia estará clasificada en niveles territoriales de actuación, lo que se conocerá como entidades territoriales de primero y segundo nivel.

En las entidades territoriales de primer orden se enmarcan las gobernaciones, las cuales están definidas en el marco jurídico como “entidades territoriales que gozan de autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución” y se agrega que “estas entidades ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes”(Colombia, Congreso de la república, 1991).

Por su parte, los municipios corresponden al segundo nivel de división político administrativa del país, los cuales, agrupadamente, constituyen el complejo territorial de los departamentos. Adicionalmente se detalla que, según el artículo 311 C.P, le corresponde a estas entidades territoriales de segundo nivel “prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”. Finalmente se reconoce la existencia jurídica de otros dos tipos de entidad territorial: los distritos y los territorios indígenas (Artículo 322 y 329 C.P)

Con base en lo anterior, se evidencia que en el marco jurídico nacional, el cual reglamenta la división político administrativa del país, no aparecen las regiones/subregiones como entidades territoriales en ninguno de los niveles, por tanto, la ausencia de definición legal de estas construcciones socioespaciales dificulta su comprensión y problematización, bajo el entendido de que no están respaldadas de existencia jurídica aunque posean existencia social, lo que imposibilita su estudio como un tipo ideal de naturaleza jurídica.

Bajo este estado de cosas, subyace uno de los cuestionamientos fundamentales de este trabajo, el cual se evidencia empíricamente en la subregión elegida como objeto de estudio: El oriente Antioqueño. Si bien el oriente no es considerado como una entidad territorial, en tanto no está definido ni como municipio, ni como departamento, ni mucho menos como distrito o territorio indígena, entonces cómo debería interpretarse esta formación socioespacial que, aunque no este normatizada, tiene dinámicas sociopolíticas, socioterritoriales y socioculturales propias y de larga duración.

En aras de alimentar de mayor sentido este problema se hace necesario establecer, a modo de contexto, que el oriente antioqueño ha funcionado como una unidad socioespacial relativamente

compacta con dinámicas comunes. Igualmente, se reconoce, a modo de hipótesis, la existencia histórica de un “proyecto de región” que está alimentado por valores, sentidos, tradiciones y prácticas que, a la larga, ha derivado en la producción de un marco social de significado común para el oriente antioqueño compartido por sus pobladores y comunidades políticas. Esto, si bien tiene una carga sociocultural e identitaria importante, también reviste especial importancia a la luz de las expresiones territoriales, político-administrativas y socioespaciales que de allí mismo se desprenden.

De esta manera, el oriente antioqueño no solo está connotado y significado desde un imaginario colectivo compartido por los habitantes de los 23 municipios que constituyen el complejo político-territorial de la subregión, sino que presenta, también, problemas concretos en múltiples dimensiones: en lo geográfico, en lo económico, en lo político, y en lo social, los cuales deben ser comprendidos en lógica de región, es decir, en una escala territorial donde todos los municipios hacen parte de una misma estructura socioespacial: la escala de lo subregional. En tanto se reconoce que estos problemas afectan de manera general a la región y supera el marco de comprensión y actuación municipal particular, toda vez trascienden su propia capacidad de agenciamiento político-administrativo.

Tales problemas y expresiones fenoménicas evidenciadas en la escala subregional de esta estructura socioespacial –la cual se entenderá de ahora en adelante como el Oriente Antioqueño–, deben entenderse a la luz procesos complejos y sistemáticos que (Boisier, 1987) encuadra, en términos generales, desde *el problema del desarrollo regional*. Para el autor, el concepto de “desarrollo” debe entenderse como un proceso multidimensional y dinámico que genera cambios en ritmos y direcciones diferentes en los planos económico, social, geográfico, demográfico, ambiental, tecnológico, político y territorial; los cuales, si no se gestionan efectivamente, producen diversos desequilibrios territoriales en la región.

En el plano demográfico/poblacional se evidencia que el oriente antioqueño, en su proceso de desarrollo regional, concentra la mayor parte de la población en una reducida fracción del territorio; según (DANE, 2018) la zona del altiplano del oriente concentra un 71,65% de la población total de la región, lo que equivale a 417.296 habitantes de un universo de 582.424; seguida de la zona bosques donde se sitúa un 11,13% de la población, y de las zonas aguas y bosques donde se concentra un 10,28% y un 6,94% de la población respectivamente.

A su vez, la alta concentración poblacional en la zona del altiplano está asociada a otro desequilibrio territorial o hecho problemático de desarrollo, relacionado con el plano de lo económico-productivo. Según (Correa & Carvajal, 2021), la zona del altiplano concentra el mayor número de registro de unidades empresariales y comerciales de la región con un 78,4%, donde se destaca el número de empresas existentes en el municipio de Rionegro el cual asciende a las 13.232 unidades empresariales, siendo el municipio de mayor registro en toda la subregión. Esta zona del OA está precedida por la Zona Embalses, donde se registra una participación en el tejido empresarial del 11,5%, lo que equivale a un número de 4.849 unidades empresariales y comerciales. Seguida por la zona páramos con 6,4% de influencia lo que equivale a 2.685 unidades registradas y por la zona bosques con un 3,7 % equivalente a 1.546 unidades empresariales.

En materia de desigualdad social, los indicadores presentan comportamientos similares a los anteriormente descritos entre las zonas que conforman la región. Según (Correa & Carvajal, 2021), la subregión del Oriente Antioqueño tiene mejores indicadores que el departamento de Antioquia en cuanto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), medido en el 2018. En este se precisa que el Departamento de Antioquia tiene un INBI de 10,67% y un 2,48% de personas en condición de miseria; mientras que el Oriente presenta un INBI menor en comparación al de esta entidad territorial con un 7,40% de necesidades básicas insatisfechas a nivel regional y un 0,63% de personas en condición de miseria. No obstante, esta realidad contrasta con la situación endógena de la región, donde se evidencia una marcada desigualdad social según INBI entre zonas. En este sentido, la zona del altiplano presenta el menor INBI regional con un 5,58% y un 0,34% en condición de miseria, “mientras las otras zonas tienen Índices de NBI y personas en miseria así: Embalses de 9,55% y 1,11%, Páramo de 14,14% y 1,49%, y Bosques de 14,64% y 2%.”

En materia de desequilibrios políticos, administrativos e institucionales, la situación es similar a las anteriores. Según (Quien es quien Oriente, 2022), en su informe político del año 2022 en la sección de presupuestos municipales, plantea que Rionegro y La Ceja son los municipios con mayor presupuesto a nivel regional para la vigencia 2023, respectivamente las cifras ascienden en el caso del primero en mención a \$626.925.465.410 y del segundo a \$96.896.643.216, ambos municipios ubicados en la zona Altiplano. Lo que contrasta escandalosamente con los menores presupuestos municipales de toda la región que son los de Alejandría y Concepción; en el caso del primero el presupuesto asciende a los 9.948.115.797 y en el caso del segundo apenas a los 12.068.163.597.

Otro de los hechos problemáticos de desarrollo tiene que ver con el auge constructivo en la región, lo que deja entrever la presión, la influencia y el rol estructurante que ejercen las distintas expresiones del capitalismo en la región, en este caso en particular, el capital inmobiliario. Según (Muñoz & Botero, 2018), en el Segundo Encuentro Ambiental y de la construcción en el Oriente Antioqueño, se identificó que esta región es la que presenta el mayor porcentaje de presión urbanística en Antioquia, toda vez que ofrece el 11% del total de las construcciones actuales del departamento. Asimismo, precisa el autor que “según datos de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), el número de proyectos inmobiliarios para vivienda en el oriente antioqueño ha tenido un incremento del 250 % desde 2010, pues, de 694 unidades disponibles en aquel año, se pasó a 2424 en 2016. Igualmente, la venta efectiva de vivienda nueva tuvo un acumulado de 550 unidades en 2010, mientras que entre junio de 2015 y junio de 2016 la cifra alcanzó las 2664 unidades residenciales, lo cual arroja un crecimiento comparativo del 380 % (*El Oriente*, 2016)”

Estos desequilibrios territoriales deben comprenderse en el marco de fenómenos de mayor amplitud e impacto que tienen lugar y se manifiestan en la región actualmente, los cuales, posiblemente, pueden ser la fuente generadora de los mismos. El oriente Antioqueño actualmente asiste a un proceso de metropolización y de expansión urbana donde el área metropolitana del valle del Aburrá, y de manera singular, la ciudad de Medellín, vienen jugando un papel importante en la configuración regional. Según (Muñoz & Botero, 2018), esta subregión se ve afectada por el fenómeno de la metropolización en toda su expresión territorial, es decir que las diferentes zonas en las que se divide el oriente antioqueño responden positiva o negativamente a esta cuestión dependiendo de su ubicación espacial y del tipo de recursos o servicios que posean.

Adicionalmente es necesario poner de manifiesto que estos problemas no se originan en el presente, sino que se expresan y recrean en este escenario temporal como consecuencia de trayectorias históricas de la larga duración, en tanto las formas, los estilos, y los intereses de los procesos de desarrollo instaurados en el pasado, posiblemente han influenciado la configuración regional actual del oriente antioqueño. En este sentido, (Restrepo, 2015) plantea que la creación del sistema de embalses Peñol-Guatapé, la construcción de la autopista Medellín-bogotá, así como la construcción del aeropuerto internacional Jose María y de la vía La Palmas, “representa aún en la actualidad, las obras de infraestructura con mayores impactos ambientales, sociales, económicos en el oriente antioqueño”

Estas obras de gran envergadura, además de representar el surgimiento de diversas conflictividades socioambientales en la escala territorial de lo subregional, significó, en términos prospectivos, los desarrollos materiales concretos y el establecimiento de condiciones objetivas sin las cuales la configuración regional metropolitana que hoy se evidencia entre el oriente antioqueño y el valle del Aburrá, no hubiera sido posible. Toda vez que fueron estas acciones realizadas en el pasado las que le dieron apertura socioeconómica a la región, en tanto las distintas expresiones del capitalismo moderno manifestadas en intereses inmobiliarios, extractivistas, agroindustriales y en la actualidad “aeroportuarios”,<sup>1</sup> motivados por la necesidad de ampliar sus redes de producción y ganancia, fueron proyectando paulatinamente el oriente antioqueño como un espacio abstracto, esto es, según (Lefebvre, 2013) un espacio donde el capital se disemina, ramifica y fragmenta pero no deja de responder a una unidad.

De tal suerte, es necesario precisar también que el desarrollo histórico de la región ha producido igualmente actores regionales que, de manera masomenos sistemática, han actuado en el escenario de la construcción regional de acuerdo a sus intereses, motivaciones y agendas estratégicas. Para (Restrepo, 2015) en el escenario de la construcción social y política del territorio, se constata la existencia de una multiplicidad de actores sociales, económicos, políticos, institucionales y de la sociedad civil, que recrean agendas e intereses diversos, los cuales, al tener propuestas de organización territorial y proyectos de desarrollo regional diferenciados, con enfoques, motivaciones y fines distintos, constituyen un campo de actuación social atravesado por tensiones y conflictos que retratan claramente la relación dialéctica que dota de sentido, significación y realidad social la producción socioespacial de la región

Muestra del dinamismo social de estos actores territoriales tiene que ver con sus búsquedas por organizar el territorio e intervenir efectivamente los desequilibrios territoriales y los hechos problemáticos de desarrollo en su región. Se evidencia, siguiendo a (Restrepo, 2015) que han explorado, diseñado, formulado y puesto en marcha, diferentes estrategias, figuras y modelos de ordenamiento territorial y de planificación del desarrollo donde se destacan los distritos agrarios, los centros administrativos y de servicios (CASER), las propuestas generadas a raíz del sistema departamental de planificación, las figuras de asociatividad supramunicipal como la provincia de aguas, bosques y turismo (PROVINCIA ABT), las asociaciones de municipios, sobre todo, en el

---

<sup>1</sup> Referencia al proyecto de “región aeroportuaria” planteado por la gobernación de Antioquia vigencia 2022 como un mecanismo, según este actor institucional, de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo a la luz de las potenciales aeroportuarias que posee el oriente antioqueño.



altiplano del oriente antioqueño y los diferentes instrumentos y planes de ordenamiento territorial, así como los planes regionales de desarrollo estratégico. De igual manera se encuentra registro de propuestas de creación de un área metropolitana para el altiplano del oriente Antioqueño o de una región administrativa de planeación y gestión (RPG) con especialización en los asuntos aeroportuarios llamada “Región aeroportuaria del oriente antioqueño”.

Este andamiaje político administrativo, expresado en distintas figuras e instrumentos de planificación y organización territorial da cuenta, en primera instancia, de las grandes necesidades que ha presentado el oriente antioqueño desde los años 80 en materia de organización territorial y de gestión de la gobernanza subregional.

En este contexto, tanto los desequilibrios y fenómenos socioespaciales como los actores en tensión, constituyen una misma realidad subregional que se encuentra en construcción permanente y, a la cual, le subyace el problema de la organización del espacio y sus comunidades políticas. En tanto se evidencia en el estado de cosas actual un vacío de expresiones político-administrativas con la capacidad de organizar la vida subregional del oriente antioqueño, lo cual pasa por una gestión efectiva la gobernanza supramunicipal toda vez que, como ya se ilustro con suficiencia, los fenómenos socioespaciales que allí acaecen aunque afecten de manera diferenciada la vida colectiva de las 23 unidades territoriales y de las 6 zonas que constituyen la estructura espacial del oriente, no se pueden resolver ni comprender desde este marco de actuación sino que, necesariamente, deben leerse de la escala de lo subregional, pues es justamente allí donde se moldean y expanden por todo el espacio.

## **2 Objetivos**

### **2.1 Objetivo general**

Evidenciar y analizar críticamente los hechos y procesos pasados, presentes y proyectados que propenden por la organización y la gobernanza regional en el Oriente Antioqueño.

### **2.2 Objetivos específicos**

- Construir y establecer un contexto detallado en perspectiva de pasado, presente y futuro que de cuenta de los hechos, las agendas, las propuestas y los mecanismos que propenden por la organización y gestión de la gobernanza regional en el Oriente Antioqueño.
- Caracterizar e identificar los actores sociales, políticos y económicos que influyen la configuración subregional del oriente antioqueño; así como los intereses, las motivaciones, los conflictos y las tensiones que se presentan en su interacción.
- Evidenciar los distintos modos de regionalización implementados en el Oriente Antioqueño.

### 3 Marco de referencias

En el propósito de construir un esquema de abordaje teórico que dote de mayor sentido los desarrollos investigativos del presente trabajo; se realizaron diferentes búsquedas y rastreos bibliográficos a partir de los cuales se pudo establecer, en primera instancia, el contexto de la cuestión desde los principales antecedentes documentales disponibles. Allí los desarrollos investigativos de (Restrepo, 2015) en su trabajo *Provincia del Oriente Antioqueño, Territorio en construcción*, posibilitaron la construcción de un contexto a mayor detalle, donde se dio cuenta de los principales hechos detonantes de la configuración regional en los años 70s y 80s; de la misma manera los estudios adelantados por (Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021) *Recortes espaciales que configuran el Oriente antioqueño: de la región a la superposición de territorialidades*, permitió dilucidar, a mayor profundidad, el proceso de relocalización industrial que impactó al Oriente Antioqueño desde los 60s hasta la actualidad, asunto de especial valor en el establecimiento del contexto regional en clave de gobernanza.

También, desarrollos investigativos como los de (Muñoz & Botero, 2018) *Metropolización en el Oriente Antioqueño, más allá de los esquemas asociativos*, fueron de gran valor analítico en el establecimiento del contexto de la cuestión desde una mirada crítica, en tanto advierten del sesgo jurídico-normativo a partir del cual se ha abordado generalizadamente el asunto de la organización socioespacial de la región, y hace un llamado a entender los esquemas asociativos (instrumentos jurídico-normativos y político administrativos) como expresiones instrumentales de procesos de poder jerárquicamente más relevantes en relación a la cuestión.

Asimismo, los informes técnicos adelantados por (Correa & Carvajal, 2021), *especialmente el Informe económico del año 2020 de la Cámara de Comercio del Oriente*, así como los resultados del *Censo Nacional de Población y vivienda* (DANE, 2018), fueron de gran utilidad en tanto permitieron establecer estadísticamente los desequilibrios territoriales y las pronunciadas desigualdades en materia de desarrollo que se evidencian entre las zonas constitutivas de la subregión Oriente Antioqueño.

En relación más propiamente a lo teórico, este trabajo reconoce tres unidades analíticas fundamentales que guían la investigación, a saber: la región, los actores y la gobernanza. Frente a la primero es necesario plantear, de entrada, que se hizo un esfuerzo por superar la mirada técnico normativa de *región*, es decir, como se encuentra delimitada desde los marcos ley; y al contrario,

se abordó como constructo escalar pero también sociopolítico, para lo cual, desarrollos teóricos como los de (Haesbaert, 2019) en su libro *Regional-global* y en su artículo *Región, regionalización y regionalidad: cuestiones contemporáneas* (Haesbaert, 2010), nos permitieron delimitar el enfoque teórico con el cual se abordó la categoría *región*, con un acento escalar pero también en lo relacional; conceptos como *Región Artefacto* que hace alusión a un entendimiento de región en tanto construcción ideal – simbólica (una construcción identitaria a partir del espacio vivido); material – funcional (en las prácticas económico – políticas con que los grupos o clases sociales construyen su espacio de forma desigual / diferenciada); así como de naturaleza teórica, es decir, como representación “analítica”; nos permitió ampliar el abordaje de la categoría y, por tanto, la mirada en el fenómeno empírico regional del Oriente.

Al mismo tiempo, desarrollos conceptuales como “*Región articuladamente-desarticulada*” (Haesbaert, 2019), que hace referencia al hecho de que en un marco regional puede haber diferentes modos de regionalizar y articular el espacio, nos permitió profundizar la comprensión del proceso de fragmentación del oriente en *zonas* y, al mismo tiempo, conservar una unidad estructural, (p. 157)

Autores como (Boisier, 1987). *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional..* y (Raffestin, 2013). *Por una geografía del poder*; también fueron determinantes en el proceso de definición y delimitación de la categoría *región* y, por tanto, en la consecuente incorporación que hizo de tal, en nuestra investigación. Respecto al primero, es importante anotar que fue justamente, a la luz de sus desarrollos investigativos, que se pudo ampliar la mirada categorial de la región a la perspectiva del desarrollo, es decir, como hecho de desarrollo económico que moldea, acomoda y especializa en función del estilo de desarrollo establecido.

Respecto a (Raffestin, 2013) vale decir que fue sus aportes conceptuales fueron claves en nuestra investigación, en tanto desde su mirada relacional nos permitió abordar el problema de la organización socioespacial de la región como el resultado de un “entramado de relaciones, nudos y redes” que se producen en el agenciamiento y puesta en marcha de los programas estratégicos promovidos por actores sintagmáticos.

Sobre esto último, el autor fue clave, también, al igual que (Haesbaert 2019); en la delimitación de la categoría actores. El primero, o sea, (Raffestin, 2013) con su categoría del *actor sintagmático*, definido sintéticamente como “aquel que persigue un programa”, nos permitió comprender la influencia y la capacidad de acción de los actores colectivos en el proceso de

configuración del Oriente a partir de la puesta en marcha de un programa que estos mismos se fijan y, para lo cual, disponen de unas estrategias y medios para su realización. A partir de la cual espera comprender como los procesos de regionalización, organización socioespacial y gobernanza de la región, responde a las relaciones de poder que estos actores sintagmáticos sostienen entre sí, y con el espacio.

En cuanto a la cuestión de los *actores* (Santos, 1993) en su texto *Los espacios de la globalización*, aportó determinadamente a la comprensión de los actores como unidades, ante todo, de poder; el autor con su hipótesis de que los actores del capital internacional en un contexto de globalización, son quienes marcan la pauta de la organización espacial en la actualidad indistintamente de las escalas, y a su vez, que son justamente esto quienes se constituyen como hegemónicos en el proceso de configuración espacial; nos permitió evidenciar la importancia de comprender el proceso de relacionamiento entre actores regionales desde una perspectiva de conflicto y disputa por la hegemonía de sus programas estratégicos.

En cuanto a la categoría *gobernanza* se parte se evidencia una tendencia general a abordarla como proceso cooperativo, armonioso y de relacionamiento horizontal (Martinez, 2005). *La gobernanza hoy*. No obstante, nuestra mirada se enfoca más en comprenderla como proceso complejo y contradictorio que admite el conflicto entre los actores que la recrean; para lo cual, los desarrollos teóricos de (Vigil & Fernandez, 2012) *Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de políticas públicas*, así como de (MacLeod & Goodwin, 1999) *Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. Progress in human geography*; posibilitaron entender la gobernanza del Oriente Antioqueño como proceso coyuntural que se expresa conflictivamente en algunos casos, pero también como proceso de consenso.

(MacLeod & Goodwin, 1999), principalmente nos permiten abordar el problema de la gobernanza no desde la perspectiva de “quién gobierna”, sino más bien como perspectiva de producción social, es decir, como un enfoque que se preocupa más por la capacidad de actuación de los sujetos. Por su parte (Vigil & Fernandez, 2012), nos advierten de la importancia de comprenderla como un proceso conflictivo mediante el cual algunos actores, de acuerdo a sus condiciones de fuerza y poder, logran imponerse ante otros y lograr mejores posiciones; el autor, además, también nos insiste en la necesidad de entender que no es un proceso naturalmente dado, sino socialmente agenciado, aspecto que nos lleva a desentrañar las relaciones, dinámicas y modos de actuación de los actores regionales del Oriente Antioqueño en la gobernanza de la región.

## 4 Capítulo I

### **Contexto regional del oriente Antioqueño: hechos problemáticos de desarrollo en perspectivas de pasado, presente y lo proyectado.**

El oriente antioqueño como espacio relativamente articulado, esto es, la interrelación no homogénea de ciertas variables de desarrollo, que bien pueden ser de corte económico, normativo, político, simbólico o cultural dependiendo los modos de regionalización y sus motivaciones; y al mismo tiempo desarticulado en sus diversas formas de recortar y fragmentar el espacio que se enmarcan en la idea de “la suma de retazos espaciales bajo una misma idea nominal”, se conjugan e interrelacionan para construir un escenario o marco regional con cierto nivel de identidad y existencia social diferenciada. Es decir, se parte del supuesto de que la región no es algo dado ni establecido por naturaleza, sino una construcción social constante que se reviste de sentido a partir de “lógicas espaciales superpuestas, las cuales pueden ser zonales, reticulares o aglomerados”, (Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021). Y que, aunque haya diferentes modos de articulación y desarticulación, hay una idea común del Oriente como una región que abarca, engloba y se diferencia, (p. 45)

En este sentido, se entiende la comúnmente llamada “región/subregión Oriente Antioqueño” como una articulación de variables físicas y materiales, es decir, la dimensión geográfica de la región; al igual que como una articulación de procesos de representación y sentido (dimensión simbólica de la región) desarrollados por los sujetos sociales que viven y experimentan sus relaciones sociales en este escenario espacial; pero también como una categoría de análisis e investigación. Lo que (Haesbaert, 2010) llamaría la “región arte-facto”

La región vista como arte-facto es concebida en el sentido de romper con la dualidad que muchos abogan entre posturas más estrictamente realistas e idealistas, construcción al mismo tiempo de naturaleza ideal – simbólica (sea en el sentido de una construcción teórica, como representación “analítica” del espacio, sea de una construcción identitaria a partir del espacio vivido) y material – funcional (en las prácticas económico – políticas con que los grupos o clases sociales construyen su espacio de forma desigual / diferenciada). “Arte-facto” también permite indicar que lo regional es abordado al mismo tiempo como creación,

auto hacerse (“arte”) y como construcción ya producida y articulada (“fato”), [“hecho” en portugués] (p. 7)

Planteadas estas claridades conceptuales que guiarán el enfoque metodológico con el cual se abordará este capítulo del contexto de la cuestión, es preciso anotar que, en este apartado nos interesará conocer los procesos, acontecimientos y hechos de desarrollo que han influenciado la configuración regional del Oriente Antioqueño en un determinado tipo de constructo socioespacial que, lejos de ser una unidad homogénea, funcional, equilibrada en su desarrollo y totalmente ordenada en sus partes, responde, como diría (Haesbaert, 2019) a un proceso de diferenciación espacial, en este caso, intrarregional en la construcción y establecimiento de los diferentes modos de articulación/desarticulación espacial.

Así pues, el contexto que se pretende construir sobre la cuestión regional del Oriente Antioqueño, el cual permitirá encuadrar la realidad social donde se quiere observar el comportamiento de la gobernanza regional, precisa de ser elaborado siguiendo la propuesta metodológica de (Haesbaert, 2019), donde se hará un esfuerzo por agrupar los hechos de desarrollo socioespacial y los distintos modos de articulación/desarticulación que producen el contexto, a partir de dos elementos analíticos: las diferencias de grado o discretas, y las diferencias continuas o de naturaleza. Las primeras pueden ser entendidas en este marco bibliográfico como procesos de desarrollo medibles, cuantificables y que, usualmente, refiere a asuntos socio económicos donde se expresa la desigualdad territorial. Y en el caso del segundo tipo, se hace referencia a procesos de corte más cualitativo, a la naturaleza misma de los sujetos sociales que construyen la región desde la identidad y los distintos modos de representación simbólica.

En aras de construir un contexto maso menos detallado de esta configuración regional, y queriendo evitar el menosprecio por la ya estudiada realidad social del Oriente en los años 70s y 80s –lo cual para nosotros reviste importancia especial en tanto allí encontramos elementos de análisis y lectura sobre los procesos de gobernanza regional– se pretende, entonces, construir el contexto de la cuestión en tres dimensiones temporales: lo pasado, ahondando especialmente en los hechos y acontecimientos detonantes, es decir, en esos proyectos de gran envergadura que, en un determinado momento, cambiaron la dirección del desarrollo regional ; en lo presente, precisando los desequilibrios y las desigualdades intrarregionales como producto del continuum regional; y lo que está proyectado, o sea, aquello que aunque no se haya concretado en realidad

fáctica de la región, tiene, aparentemente, la potencialidad de influir en la dirección de los procesos de gobernanza y organización territorial del presente y, porque no, del futuro regional, por lo menos en el campo del discurso y el debate político.

#### **4.1 Hechos y procesos pasados en la gobernanza del Oriente Antioqueño.**

En la dimensión del pasado, más que ahondar sobre la historia general de los grandes hechos fundantes o de los grandes acontecimientos regionales, nos interesa revisar y conocer aquellos procesos específicos dotados de cierto nivel de relevancia en términos de desarrollo, que impactaron directamente la configuración regional del oriente. En este sentido, el enfoque y el acento investigativo deben estar puestos, entonces, en los hechos históricos que, por su potencial, significaron un cambio en el devenir de la región.

Según (Restrepo, 2015), en la década de los 70s y los 80s, el oriente antioqueño asistió a la emergencia y puesta en marcha de una serie de proyectos y obras de gran envergadura que, como lo dijimos anteriormente, tuvieron la capacidad de cambiar el direccionamiento de la región y de establecer, o más bien, de empezar a concretar una agenda de desarrollo que se relacionaba íntimamente, para entonces, con el continuum socioespacial de Medellín y el área metropolitana en su demanda de crecimiento urbano e industrial, (pp. 141-145).

Es así, como la construcción del Sistema de embalses Peñol-Guatapé a cargo de empresas públicas de Medellín (EPM), la construcción de la autopista Medellín-Bogotá tramo Santuario-Puerto Triunfo, la construcción del aeropuerto José María Córdoba y la construcción y puesta en funcionamiento de la vía las Palmas; se constituyen como los proyectos de mayor impacto social, ambiental y económico de la subregión en los últimos 30 años, (Restrepo, 2015), (pp. 50-52

No obstante, también es necesario precisar que, en paralelo a estos proyectos, la región también asistía, incluso desde mucho antes, un proceso de relocalización industrial que se profundizó y detonó con mayor fuerza a partir de los años 70s-80s. Según (Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021), históricamente el proceso industrial del departamento de Antioquia ha estado concentrado en Medellín y los municipios circundantes, pero también ponen de manifiesto que, desde los años 60s, se evidencia un movimiento industrial bastante significativo con dirección al Oriente Antioqueño



Diversas unidades de producción y algunas fábricas completas se han trasladado a la subregión del Oriente antioqueño. Según el discurso empresarial y estatal que sustentó este movimiento, las motivaciones fueron el alto costo de la mano de obra en Medellín por la presencia de los sindicatos, pocas tierras disponibles, el incremento de la inseguridad, entre otros (Ibiza, 1970; Betancur *et al.*, 2001).

Para los autores, esta relocalización industrial que impactó al Oriente se motivó porque allí se ofrecía mano de obra relativamente calificada a bajo precio, pero también se disponía de tierras y predios de gran valor estratégico, pero avaluados a bajos precios, lo que facilitaría la inversión enfocada a construir nuevas fábricas. Todo esto enmarcado en un contexto de escasa planeación territorial y donde se carecía de herramientas sociales y normativas efectivas para regular el proceso ordenamiento socioespacial.

En esta nueva atmosfera de desarrollo, donde los proyectos estratégicos y los procesos económicos y productivos avanzaban a pasos agigantados por la región, especialmente en el altiplano, emergían discursos y narrativas que sostenían que el oriente presentaba las mejores condiciones para la expansión de la capital y su industria, lo cual atrajo el interés de inversiones nacionales y extranjeras (cenic, 1988).

No obstante, el proceso de relocalización industrial y de construcción y puesta en marcha de proyectos estratégicos, no permitió la superación de lógicas de dominación-subordinación entre Medellín y el Oriente, toda vez que con la emergencia, por citar un solo ejemplo del “Proyecto Medellín”, se puso de relieve la idea de que las intervenciones que se estaban realizando en el oriente por diferentes vías de desarrollo, tenían la vocación de convertirlo en el segundo piso de Medellín, toda vez que, la vocación socioespacial de la región cada vez estaba más ligada en su funcionalidad al proceso expansivo de la capital Antioqueña.

Pero además anotan los autores que, en el caso del proceso de relocalización industrial sucedido en el oriente durante este momento histórico, estuvo atravesado por la particular relación de una “desconcentración regionalmente concentrada”, es decir que, la relocalización acontecida era principalmente de eslabones del proceso productivo, pero las sedes gerenciales continuaban asentadas en Medellín y/o el Valle de Aburrá. (Betancur *et al.*, 2001)

Desde la perspectiva metodológica de (Haesbaert, 2019), en cuanto a las diferencias de grado y de naturaleza, claramente estos proyectos pueden ser leídos, en términos de sus impactos, desde las dos miradas planteadas por el autor, tanto desde su carácter de grado, al impulsar una

diferenciación intrarregional entre zonas por la vía del desarrollo económico e industrial que privilegiaba la zona altiplano de la subregión, o mal llamada oriente cercano, como escenario propicio para el surgimiento y redireccionamiento de la agenda de desarrollo regional; como desde las diferencias de naturaleza, referidos a los aspectos de construcción identitaria y simbólica de las comunidades que habitan y recrean estas articulaciones espaciales.

De tal suerte que mientras la zona del altiplano del oriente se veía interpelada por la construcción secuencial, agenciada e intencionada de grandes proyectos estratégicos para el desarrollo del departamento y el país, los procesos socioespaciales que desencadenaban en las otras zonas del complejo regional, apenas se irradiaban con tales ejecuciones. Mientras allí, en el altiplano, se originaba una nueva dinámica socioespacial, más que articulada al desarrollo endógeno en su relacionamiento con otros recortes espaciales constitutivos del oriente antioqueño, como la zona aguas, bosques o páramo; respondía, sobre todo, a un relacionamiento estratégico, complementario o de subordinación, con las expansivas agendas de desarrollo de Medellín, el departamento y la Nación.

Al revisar brevemente los actores impulsores de estos proyectos de gran envergadura, emergen figuras institucionales del orden local, departamental y nacional como la alcaldía de Medellín en el caso de los Embalses Peñol-Guatapé; la Gobernación de Antioquia referente a la vía las palmas; y El Gobierno Nacional en lo que respecta a la construcción y puesta en marcha del Aeropuerto José María Córdoba.

En cuanto a las diferencias de grado, es decir, aquellas que se pueden medir por sus resultados concretos, es evidente que, en términos de competitividad económica, empresarial e industrial, las condiciones objetivas de desarrollo se estaban construyendo –tal vez no como una cuestión predeterminada en detrimento de los otros recortes espaciales del oriente (zona embalses, páramo y bosques) – en función de industrializar y modernizar, vía desarrollo, la zona del altiplano del oriente.

Sobre esta dimensión temporal y espacial del contexto regional del oriente, es necesario plantear, también, que las agendas y procesos introducidos por la vía del “desarrollo”, se da en un momento de profunda desorganización territorial al no contarse, para entonces, con herramientas e instrumentos sociales y normativos necesarios para regular los procesos socioespaciales, las diferencias intrarregionales y los desequilibrios de desarrollo que se estaban produciendo como

reflejo de estos proyectos detonantes. En este sentido, (Restrepo, 2015) anota que, en este momento histórico del desarrollo regional:

Los megaproyectos se construyeron en un momento donde no existían los planes de ordenamiento territorial, la legislación ambiental apenas estaba en desarrollo, los gobernadores eran delegados del presidente de la república y los alcaldes del gobernador. En su negociación, construcción y puesta en marcha, se aplicaron débiles mecanismos y herramientas de concertación con autoridades locales y escasa participación ciudadana, (p. 143)

En este estado de cosas, es plausible afirmar que el proceso regional del oriente antioqueño, entendido como una articulación, al menos funcional y normativa entre zonas espaciales, no respondía a una agenda general de ordenamiento territorial capaz de abordar e irradiar de la misma manera los recortes espaciales constitutivos de la región, sino a una perspectiva fragmentadora.

Además de los procesos de regionalización vía desarrollo de proyectos detonantes, el oriente también ha estado influenciado por una regionalización más de corte funcional y normativa; siguiendo a (Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021), en este mismo marco temporal (70s – 80s) la asamblea departamental de Antioquia mediante ordenanza 41 de 1975 crea las 9 subregiones administrativas en las cuales estará subdividido el departamento, y anotan además, que el Oriente Antioqueño estará subdividido internamente en 4 zonas: embalses, bosques, altiplano y páramo. Los autores exponen, además, que este tipo de regionalización normativa posibilitó el surgimiento de procesos institucionales tendientes a su organización y dirección, pero que, además, se creó un proceso social de significación influido por este tipo de regionalización, es decir, que se pone de relieve la idea común de un Oriente con existencia “a nivel normativo, social y funcional”, (p. 47)

Así pues, al afirmar que la agenda de desarrollo del oriente, desde la década de los 70s y los 80s, no se dinamiza equilibradamente en función de todas las zonas, y que los procesos socioespaciales no responden a una misma unidad de materia, ni generan los mismos indicadores socioeconómicos en todo el complejo territorial de la región, estamos hablando, no solo de un asunto económico material a luz de lo que (Haesbaert, 2019) llama las diferencias de grado, sino, también, a un asunto que el mismo autor denomina como las diferencias de naturaleza, las cuales hacen referencia a aquellas que destacan manifestaciones culturales como la formación de

identidades regionales, usualmente manipulada esta categoría –en el buen sentido de la palabra– para leer realidades sociales donde se construyen características regionales propias “ligadas a las étnicas, grupos lingüísticos o religiosos” (Haesbaert, 2019).

Aunque en sentido estricto en el oriente no se evidencie este tipo de diferenciación, toda vez que en términos culturales se obedece masomenos a un mismo marco de socialización, sí hay a un elemento conceptual de tal categoría que nos permite leer el proceso de diferenciación social entre zonas, que responde, en los mismos términos en que (Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021) argumentan la existencia de “una idea de Oriente a nivel social, funcional y normativo”, al discurso de la existencia de un “oriente lejano y un oriente cercano”.

Se empiezan a crear, por tanto, en este mismo marco espacio-temporal, unos discursos que segmentan y organizan la significación de la región, así como unas prácticas sociales, más de orden cualitativo, que moldean la región en el campo de lo simbólico y las representaciones sociales.

De esta manera, los procesos de regionalización<sup>2</sup> orientados en las décadas de los 70s y 80s, al haber estado principalmente situados en la zona del altiplano, han logrado producir una narrativa de que este es el recorte espacial más cercano a Medellín y al centro del departamento, y que las otras zonas, al estar imbuidas en un deficiente proceso de desarrollo, son, respectivamente, los recortes alejados de Medellín y el “progreso”. De ahí el surgimiento del discurso del oriente lejano y del oriente cercano, el cual, si bien está influenciado por las obras estratégicas desarrolladas en el altiplano, lo que acorta las distancias viales con Medellín, y la carencia de obras igualmente efectivas en el resto de zonas, que alarga o mantiene las distancias con esta ciudad; también este discurso de “lo cercano y lo lejano” puede interpretarse como un mecanismo social que segmenta los espacios en términos del desarrollo real que se logra gestionar endógenamente en cada una de las zonas espaciales.

---

<sup>2</sup> La regionalización, al proponer identificar parcelas del espacio articuladas o dotadas de relativa coherencia, que sirvan como instrumento para nuestras investigaciones, revela, al mismo tiempo, articulaciones ligadas indisolublemente a la acción concreta de control, producción y significación del espacio por los sujetos sociales que las construyen, en el entrecruzamiento entre múltiples dimensiones (económica, política, cultural, entre otras) –aunque una de ellas, variable de acuerdo con el contexto geográfico e histórico, pueda imponerse y, de algún modo, “amalgamar” a las demás–.

Aunque nos restrinjamos a considerar la región como instrumento de análisis, no podemos olvidar que el modo como regionalizamos/recortamos el espacio, en sus distintas desarticulaciones, tiene profundas implicaciones en las relaciones de poder que ejercemos sobre los otros. Haesbaert (2019) (Pag.137)

Este discurso, que circula ampliamente en las relaciones sociales, tiene cargas simbólicas muy importantes en la construcción de la identidad individual y colectiva de los pobladores de la región según sea el territorio vivido y habitado. De tal suerte que los sujetos que construyen y se construyen en los recortes espaciales considerados como el “oriente cercano” desarrollan una identidad, con rasgos de poder y subjetividad, tal vez diferentes a los sujetos que habitan las zonas consideradas como el “oriente lejano”, sobre todo en lo que respecta a la forma en cómo se representan la región y el desarrollo, y de la misma forma, en cómo son socializados diferencialmente por la fuerza de este discurso.

En este respecto se puede leer cómo las diferencias de grado producto del establecimiento desigual de las agendas de desarrollo y de tipos específicos de regionalización económica y normativa, acaban influyendo en la dimensión simbólica de la representación de la región por parte de los sujetos sociales; lo que sugiere una relación dialéctica entre los cambios de grado producidos en la dimensión material y económica de la región, y los cambios que, dialécticamente en relación con este proceso, pueden producirse en el campo de los sujetos. Vale la pena revisar, lo que (Haesbaert, 2019), planteaba al respecto:

El cambio cuantitativo también puede indicar, con el tiempo, un cambio cualitativo, “de naturaleza” el famoso principio de la transformación de la cantidad en cualidad, sin que esta se confunda, obligatoriamente, con la intensificación del movimiento de aquella.

Adicionalmente, se hace preciso resaltar, siguiendo esta misma línea argumentativa, que los sujetos sociales y las comunidades que habitan la región pueden, de manera intencionada, desarrollar formas específicas de significación del espacio y de construcción diferenciada de la identidad, según sea el tipo de regionalización al que han estado expuestos o el proyecto (político) de región en el cual se circunscriban. Para ilustrar a mayor profundidad este respecto, revisemos lo que (Haesbaert, 2019) plantea en su disertación analítica de la categoría “Articulación desarticulada”:

Como se resaltó, al centralizar nuestro análisis en la figura de los sujetos sociales regionalizadores/articuladores del espacio, verificamos que puede haber, al mismo tiempo, articulaciones diferentes entre los grupos y/o clases sociales, cada uno de los cuales define su propio contexto regional. Se trata, en este caso, jugando con las palabras, de una “articulación desarticulada”, en la medida en que un mismo espacio puede estar fraccionado

entre distintas formas regionales de cohesión, dada la (relativa) desconexión entre los circuitos promovidos por cada gran segmento social, (p. 156)

Claramente se puede evidenciar que, aunque se sostenga socialmente la idea de que el Oriente es una estructura mas o menos abarcadora y englobante que funciona como un sistema espacial articulado u organizado, la realidad concreta contradice tal planteamiento al poner de manifiesto los distintos modos de fragmentación y recorte del espacio, así como los múltiples procesos de regionalización que se expresan diversamente en cada una de las zonas según sean las motivaciones, intereses o proyectos. Y de la misma manera se resalta que las articulaciones entre grupos, sujetos o comunidades territoriales no obedecen a un único eje determinador de sentido, sino a los particulares procesos de regionalización establecidos en las zonas.

Además, la categoría de “sujetos sociales regionalizadores/articuladores del espacio” desarrollada por el autor, deja abierto un camino importante, de especial y máxima atención en nuestro trabajo: el de los actores que se disputan la producción del espacio regional. Tema que se ahondará con mayor detalle y rigurosidad en el segundo capítulo de nuestra investigación.

De esta manera, habiendo sentado este análisis del contexto regional en la dimensión del pasado, es necesario establecer a manera de claridad metodológica y cognoscitiva, como ya se planteó anteriormente, que el contexto que se pretende construir y conocer de la cuestión regional, no se interesa por los detalles históricos del acontecer o el devenir regional en todas sus dimensiones en tanto realidad social. Si no, en poner sobre la mesa, a partir de una mirada analítica, los hechos y procesos potenciales que han influenciado la configuración socioespacial de la región, poniendo el acento, además, en la cuestión de cómo estos procesos desencadenados en el pasado reciente han fortalecido y afirmado, desde entonces, las diferencias, desequilibrios y desigualdades socioespaciales tanto de grado como de naturaleza.

Aspectos importantes en el debate de la configuración regional, porque permite visos de que lo gestiona en términos de gobernanza es la desorganización o las diversas formas de articulación de una región profundamente diversa, heterogénea y desigual; aspecto que quedará más claro en la construcción del contexto en la dimensión del presente regional, donde se presentarán cifras que evidencian las diferencias de grado producto del continuum regional originadas en este marco temporal, y la revisión de diferencias de naturaleza afirmadas en discursos y apuestas de organización.

## 4.2 Hechos y procesos presentes en la gobernanza regional del oriente antioqueño.

Así como se revisaron los hechos y los procesos de desarrollo que configuraron un tipo de regionalización funcional y normativa del oriente en el marco socio temporal de los 70s-80s, es necesario establecer el contexto de la cuestión regional en el escenario del presente, haciendo un esfuerzo por enlazar ambos escenarios espacio-temporales en un entendimiento continuo y sistemático de las diferencias intrarregionales, los modos heterogéneos de organización territorial y de los desequilibrios de desarrollo producidos sobre una misma base: los vacíos de gobernanza regional, o como diría (Restrepo, 2015), de institucionalidad regional capaz de gestionar la organización y la efectiva gobernanza del Oriente Antioqueño.

Como se evidenció en el análisis del contexto regional en la dimensión del pasado, es necesario comprender el Oriente como una articulación/desarticulada de variables, es decir, como una formación socioespacial que, aunque se articule normativamente, también se desarticula en su proceso de fragmentación y recorte espacial, y profundiza, consecuentemente, sus diferencias en el campo del desarrollo socioeconómico, así como en el campo de la representación social y política de la región.

De tal suerte, nos interesa revisar la situación actual del contexto regional enfatizando metodológicamente en la misma línea propuesta, en aquellas diferencias de grado y de naturaleza que agudizan contradicciones y desequilibrios, y al mismo tiempo, exigen cada vez con mayor fuerza el surgimiento de procesos efectivos de gobernanza regional.

En la dimensión del presente regional, en cuanto a diferencias de grado, se nos presenta una realidad alineada con ese proceso de regionalización funcional-normativa originado en el escenario del pasado, guardando objetivamente, claro está, las proporciones y las posibles rupturas. No obstante, se parte del supuesto de que en este marco espaciotemporal se han profundizado las desigualdades territoriales y los desequilibrios de desarrollo, pero se mantiene la tipología de regionalización funcional, normativa y de recorte/especialización espacial

En materia de las diferencias de grado, el oriente antioqueño hoy, siguiendo la concepción del *problema del desarrollo regional* el cual debe entenderse a la luz procesos complejos y sistemáticos que (Boisier, 1987) encuadra, más precisamente, en el concepto de “desarrollo”, como un proceso multidimensional y dinámico que genera cambios en ritmos y direcciones diferentes en los planos económico, social, geográfico, demográfico, ambiental, tecnológico, político y

territorial; presenta una región que, en el plano demográfico/poblacional concentra la mayor parte de la población en una reducida fracción del territorio; según el censo poblacional y de vivienda realizado en el 2018 por el Departamento nacional de Estadística (DANE, 2018), la zona del altiplano del oriente concentra un 71,65% de la población total de la región, lo que equivale a 417.296 habitantes de un universo de 582.424; seguida de la zona bosques donde se sitúa un 11,13% de la población, y de las zonas aguas y bosques donde se concentra un 10.28% y un 6.94% de la población respectivamente.

A su vez, la alta concentración poblacional en la zona del altiplano está asociada a otro desequilibrio territorial o hecho problemático de desarrollo, relacionado con el plano de lo económico-productivo. Según la Cámara de comercio del Oriente Antioqueño (Correa & Carvajal, 2021), la zona del altiplano concentra el mayor número de registro de unidades empresariales y comerciales de la región con un 78,4%, donde se destaca el número de empresas existentes en el municipio de Rionegro el cual asciende a las 13.232 unidades empresariales, siendo el municipio de mayor registro en toda la subregión. Esta zona del OA está precedida por la Zona Embalses, donde se registra una participación en el tejido empresarial del 11,5%, lo que equivale a un número de 4.849 unidades empresariales y comerciales. Seguida por la zona páramos con 6.4% de influencia lo que equivale a 2.685 unidades registradas y por la zona bosques con un 3,7 % equivalente a 1.546 unidades empresariales.

En materia de desigualdad social, los indicadores presentan comportamientos similares a los anteriormente descritos entre las zonas que conforman la región. Según la CCOA en su informe “Concepto económico 2020” (Correa & Carvajal, 2021), la subregión del Oriente Antioqueño tiene mejores indicadores que el departamento de Antioquia en cuanto al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (INBI), medido en el 2018. En este se precisa que el Departamento de Antioquia tiene un INBI de 10,67% y un 2,48% de personas en condición de miseria; mientras que el Oriente presenta un INBI menor en comparación al de esta entidad territorial con un 7,40% de necesidades básicas insatisfechas a nivel regional y un 0,63% de personas en condición de miseria. No obstante, esta realidad contrasta con la situación endógena de la región, donde se evidencia una marcada desigualdad social según INBI entre zonas. En este sentido, la zona del altiplano presenta el menor INBI regional con un 5,58% y un 0,34% en condición de miseria, “mientras las otras zonas tienen Índices de NBI y personas en miseria así: Embalses de 9,55% y 1,11%, Páramo de 14,14% y 1,49%, y Bosques de 14,64% y 2%.” (Correa & Carvajal, 2021)



En materia de desequilibrios políticos, administrativos e institucionales, la situación es similar a las anteriores. Según el portal (Quién es quien Oriente, 2022), en su informe político del año 2022 en la sección de presupuestos municipales, plantea que Rionegro y La Ceja son los municipios con mayor presupuesto a nivel regional para la vigencia 2023, respectivamente las cifras ascienden en el caso del primero en mención a \$626.925.465.410 y del segundo a \$96.896.643.216, ambos municipios ubicados en la zona Altiplano. Lo que contrasta escandalosamente con los menores presupuestos municipales de toda la región que son los de Alejandría y Concepción; en el caso del primero el presupuesto asciende a los 9.948.115.797 y en el caso del segundo apenas a los 12.068.163.597.

Otro de los hechos problemáticos de desarrollo tiene que ver con el auge constructivo en la región, lo que deja entrever la presión, la influencia y el rol estructurante que ejercen las distintas expresiones del capitalismo en la región, en este caso en particular, el capital inmobiliario. Según (Muñoz & Botero, 2018), en el Segundo Encuentro Ambiental y de la construcción en el Oriente Antioqueño, se identificó que esta región es la que presenta el mayor porcentaje de presión urbanística en Antioquia, toda vez que ofrece el 11% del total de las construcciones actuales del departamento. Según datos de la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol), el número de proyectos inmobiliarios para vivienda en el oriente antioqueño aumentó un 250 % desde 2010, pues, de 694 unidades disponibles ese año, se pasó a 2424 en 2016. Igualmente, la venta efectiva de vivienda nueva tuvo un acumulado de 550 unidades en 2010, mientras que entre junio de 2015 y junio de 2016 la cifra alcanzó las 2664 unidades residenciales, lo cual arroja un crecimiento comparativo del 380 % (El Oriente, 2016)”

Este proceso de desarrollo desigual y problemático debe comprenderse en el marco de fenómenos de mayor amplitud e impacto que tienen lugar y se manifiestan en la región actualmente. Según (Muñoz & Botero, 2018), esta subregión se ve afectada por el fenómeno de la metropolización en toda su expresión territorial, es decir que las diferentes zonas en las que se divide el oriente antioqueño responden positiva o negativamente a esta cuestión dependiendo de su ubicación espacial y del tipo de recursos o servicios que posean.

Es decir, las lógicas relacionales, complementarias y al mismo tiempo de dominación-subordinación entre Medellín y su área metropolitana y el Oriente Antioqueño deriva en un proceso de articulación diferenciada en cada zona espacial del complejo regional (Zona aguas, bosques, páramo y altiplano), toda vez que, el proceso metropolitano expansivo de Medellín irradia

diferencialmente los distintos recortes espaciales de la región según sea la necesidad, las motivaciones o los intereses.

Siguiendo la línea argumentativa, la exposición de estas cifras permite dar cuenta de las grandes diferencias intrarregionales en materia de desarrollo que presenta el oriente del presente. Asimismo, estas diferencias se expresan dialécticamente en el plano de lo simbólico y de la representación social de la región, afirmándose el discurso del “Oriente lejano y el oriente cercano” y produciéndose en este marco socio temporal, en línea con los discursos de diferenciación que le anteceden en relación a la producción y construcción del espacio, la emergencia de nuevos discursos que ponen de manifiesto la necesidad de “organizar” la región.

Estos discursos y prácticas sociales que abogan por la organización y gobernanza de la región se revisten de sentido a luz de perspectivas de corte institucional/normativo, otras de orientación eminentemente económica y de competitividad; o de arreglo político administrativo; así como motivaciones más sociales desde los márgenes políticos, desde los movimientos sociales.

Si bien este surgimiento de los discursos y prácticas planificadoras no se circunscribe únicamente al escenario del presente regional, en tanto han habido otros momentos coyunturales en el pasado donde también ha surgido este debate, sí es importante agudizar y enfocar la mirada analítica en el presente regional por un hecho en particular de gran significación política a luz de la gobernanza regional: el debate y la disputa por la organización de la región trascendió los pequeños círculos académicos, técnicos e institucionales, y logró interpelar a la opinión pública.

Haciendo una breve revisión de las iniciativas que propenden por la organización territorial en los últimos 15 años en la región, se pueden agrupar en dos sombrillas: las de carácter eminentemente técnico, es decir, los planes estratégicos; y en segundo lugar, las de una orientación fundamentalmente político-administrativa, es decir, los esquemas asociativos.

(Restrepo, 2015) hace un gran esfuerzo por rastrear estos procesos de organización y gobernanza territorial que han logrado traducirse en hechos documentales, en figuras asociativas o en asociaciones estratégicas entre municipios. A partir del año 2006 se evidencia un surgimiento o una especial atención e interés por motivar procesos relacionados con el ordenamiento territorial de la región. En este mismo año la asamblea departamental, mediante ordenanza 004 crea el sistema departamental de planificación por iniciativa de la gobernación de Antioquia, hecho que impulsó el desarrollo de procesos orientados a ordenar el territorio.

En 2008 se perfila la vocación de desarrollo del Oriente Antioqueño en el marco del PLANEA (Plan estratégico de Antioquia) y en LOTA 1 (lineamientos de ordenamiento territorial de Antioquia), lo que se tradujo en una mayor especialización de las actividades y agendas de desarrollo en cada zona.

En 2012 se plantea un segundo capítulo del LOTA, que recoge las tensiones y conflictos derivados del inicio de agendas de desarrollo originadas en el pasado regional, pero perfiladas y profundizadas por figuras normativas creadas con arreglo funcional, donde los actores institucionales, industriales y económicos tuvieron gran incidencia.

A partir del año 2016 la orientación del debate de la organización y la gobernanza regional, tiene un cambio de orientación hacia las figuras político-asociativas de gestión supramunicipal. La apuesta por desarrollar este tipo de esquemas o figuras como mecanismos de gestión de la gobernanza, tiene registro en el pasado como tema incipiente, pero es solo hasta esta fecha cuando se asume con total relevancia y prioridad público-política.

Figuras como el Área Metropolitana del Oriente y la Provincia del Oriente, empiezan a ser ampliamente discutidas en diferentes escenarios de interés como la academia, la institucionalidad pública y los movimientos sociales; más que por su contenido técnico y normativo, por sus posibles implicaciones y efectos sociales, políticos, territoriales y de poder. Es decir, el debate se centra fundamentalmente en las motivaciones e intereses de quienes las promueven. De esta manera, se genera un campo de disputa política entre actores de diversa naturaleza que entran en la contienda por la organización del territorio y las posibilidades de regionalizar el espacio de acuerdo a sus intereses creados, los cuales ven en estas figuras o esquemas la herramienta concreta para llevar sus proyectos estratégicos a cabo.

Aunque el auge de la discusión sobre los esquemas asociativos supramunicipales en el Oriente logre su punto de máxima atención a partir del año 2016, es solo hasta el año 2018 cuando se logra evidenciar un hecho concreto producto de la contienda política entre los que se debatían y abogaban por una u otra figura asociativa; en este año logra crearse formalmente la provincia de Aguas, Bosques y Turismo, la cual logra articular a 11 de los 23 municipios del Oriente Antioqueño, casi todos de 5 y 6 categoría<sup>3</sup> de las zonas bosques y Aguas, salvo Marinilla, municipio

---

<sup>3</sup> El artículo 320 de la Constitución Política, dispone que la “*ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración*”. Esta norma de la Constitución Política fue reglamentada por la Ley 136

de la zona altiplano de 4 categoría, gran impulsora de esta iniciativa en contraposición a la ya mencionada Área Metropolitana, apalancada especialmente por el municipio de Rionegro la cual, hasta el momento, no existe en la realidad concreta de la región como instrumento formalizado, pero sí como un discurso de desarrollo y planificación referenciado constantemente por actores políticos, económicos e institucionales, capaz de afectar positiva o negativamente las relaciones de poder.

La pregunta por la pertinencia de una figura o la otra no ocupará nuestro análisis, pero si haremos un esfuerzo por caracterizar los móviles de este debate, así como los actores en contienda, para evidenciar en primer lugar que, el proceso de gobernanza regional no se desarrolla o instituye siempre de manera natural, desde el consenso y la armonía; Sino desde la disputa, la contradicción, la concesión y el antagonismo entre actores.

#### **4.3 Hechos y procesos futuros en la gobernanza regional del Oriente Antioqueño.**

En el devenir de la gobernanza regional del Oriente, existen una serie de propuestas y proyectos de organización territorial enmarcadas en las posibilidades que genera la LOOT<sup>4</sup> (Colombia, Congreso de la república, 2011) en materia de esquemas asociativos supramunicipales o de regiones de gestión y planificación. En cuestión de las primeras, la idea de avanzar en la constitución y puesta en marcha de un área metropolitana que agrupe y asocie principalmente a los municipios de El Altiplano del Oriente, es decir, a Rionegro, La Ceja, El Carmen de Viboral, El Retiro, Guarne, La Unión, San Vicente, Marinilla, El Santuario nunca pierde vigencia e interés entre sectores institucionales, industriales y de competitividad económica.

En un breve ejercicio de revisión bibliográfica, se evidencia que para el año 2018 los promotores del Área Metropolitana del Oriente esperaban su plena constitución, (Zuluaga Mejía, 2017), Hasta ahora, esta propuesta de organización y asociatividad supramunicipal sigue siendo un mero discurso de planificación y gestión del desarrollo. Sin embargo, que no se haya concretado como un hecho político-administrativo no quiere decir, de ninguna manera, que pierda vigencia o

---

de 1994, que a su vez fue modificada por la Ley 1551 de 2012, en la cual se establecen **siete categorías de municipios** (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta). Esta categorización obedece a cuatro criterios: **número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica**

<sup>4</sup> Ley orgánica de ordenamiento territorial 1454/2011

interés en llevarse a cabo por sus promotores acérrimos, los cuales, según (Zuluaga Mejía, 2017) han delegado en la Asociación de municipios del Altiplano del Oriente Antioqueño, la responsabilidad de gestionar las condiciones necesarias para que este proceso se lleve a cabo en la mayor brevedad.

El interés de revisar este caso en nuestro trabajo radica en que, aunque existan procesos que no se hayan concretado en la realidad fáctica de la región, pueden generar relaciones y discursos de poder que se constituyen en los móviles, y al no, terminan pautando la discusión sobre la gobernanza regional. La posibilidad de construir un Área Metropolitana para el Oriente es el ejemplo más fehaciente de ello. En todo momento, tiempo y escenario regional en los últimos 10 años, esto aviva las tensiones políticas, posiciona temas de discusión en desarrollo y produce disputas en torno a los proyectos de gobernanza que se quieren establecer en la región.

Si se parte del supuesto de que las problemáticas y desequilibrios de desarrollo que han alimentado la “necesidad” de constituir el área metropolitana no han logrado resolverse, sino que por el contrario se han profundizado, entonces la posibilidad de que este esquema asociativo se logre concretar en la dimensión del futuro próximo regional, se convierte en un inminente. Según (Zuluaga Mejía, 2017) algunas de las grandes motivaciones para avanzar hacia la construcción del Área, están relacionadas con la falta de autoridades supramunicipales que gestionen los problemas y desequilibrios de desarrollo de manera articulada, partiendo del argumento de que los problemas son comunes, por tanto, la respuesta no debe ser de manera individualizada por parte de los municipios que los padecen, sino desde un marco de actuación que supere los localismos y gestione las soluciones de manera articulada; Argumentando además, que por la naturaleza jurídica y normativa de la figura de Área Metropolitana, esta sería la más apropiada y la que presenta mayor alcance, para gestionar los procesos problemáticos de desarrollo que presenta la región, sobre todo en su zona del altiplano.

(Zuluaga Mejía, 2017) que estos problemas de desarrollo regional tienen que ver con “el crecimiento desbordado y desordenado del oriente, especialmente en el Valle de San Nicolás”, así como la falta de un sistema de transporte público regional que desestime el uso de vehículos particulares y descongestione la movilidad, también anota que la prestación de los servicios públicos es un tema de especial interés que solo puede ser prestado con eficiencia, efectividad y sobre todo sostenibilidad si se logra constituir una figura como el Área que se ocupe de gestionarlos

en el ámbito de lo supramunicipal; toda vez que los municipios carecen de posibilidades reales de actuación en su núcleo territorial endógeno, para resolver estas problemáticas.

Además de la persistencia y agudización de estas problemáticas, en la actualidad regional también se evidencia un cambio importante en equilibrio de fuerzas políticas que podrían acelerar el proceso de constitución de este esquema asociativo supramunicipal, y es esto, en parte, es lo que nos lleva afirmar que es un asunto de importancia mayor en la perspectiva de la gobernanza regional. Nos referimos a la elección del Andrés Julián Rendón como gobernador del departamento de Antioquia para el periodo 2024-2027, quien en su rol como alcalde de Rionegro –eventualmente municipio núcleo del Área Metropolitana– en su periodo 2016-2019 fuere uno de los grandes promotores de esta figura.

En este sentido, consideramos que la discusión sobre la construcción del Área será, además de un infaltable en el devenir próximo de la gobernanza regional, uno los temas catalizadores de las disputas y tensiones políticas entre actores regionales.

Otra de las propuestas que se han proyectado para la gestión supramunicipal del Oriente, y de la cual se habla mucho en el presente regional, tiene que ver con una figura enmarcada en las posibilidades que abre la LOOT (Colombia, Congreso de la República, 2011); hablamos, en este respecto, de las Regiones de planificación y gestión (RPG)<sup>5</sup>, la cual, para el caso del Oriente Antioqueño, ha tenido un abordaje temático con arreglo a los temas aeroportuarios, de ahí que se hable en términos prospectivos del Oriente Antioqueño como una “Región Aeroportuaria”.

En este sentido, la propuesta de organizar la región alrededor de los temas aeroportuarios parte del hecho de tener ubicado el aeropuerto internacional Jose María Córdova en el municipio de Rionegro, cerca de los municipios del Valle de San Nicolás y del Valle del Aburrá.

(Uribe, 2017) “Los aeropuertos suelen pasar por cuatro etapas en su desarrollo. En primer lugar, son un centro de conexiones; luego, son centros comerciales; en tercer lugar, son centros de servicios, y finalmente se constituyen ciudades o regiones aeroportuarias”, afirma el mismo autor que el caso del Aeropuerto Jose María Córdova está pasando por la tercera etapa, es decir, se expresa como un centro de servicios.

En este sentido, los promotores de la región aeroportuaria del Oriente buscan el desarrollo de las potenciales socioespaciales de la región posicionando como motivador principal el marco comercial, productivo y de intercambio económico que posibilita la industria aeroportuaria. Ideas

---

<sup>5</sup> Art. 19/ L. 1454 del 2011

como “promover el asentamiento de empresas relacionadas con el tema aeroportuario que jalonen la economía” y “vincular al sector productivo de la mayoría de los municipios del Oriente Antioqueño para que desarrollen productos agrícolas o industriales que sean exportables vía aérea”; son algunas las principales motivaciones que sustentan esta propuesta, la cual sería llevada a cabo, según sus promotores, mediante una región administrativa de planificación y gestión (RPG), (Uribe, 2017)

También en el escenario del futuro y de la prospectiva de la gobernanza regional, es necesario ubicar propuestas y actores que han estado situados en lugares contrapuestos a las iniciativas anteriormente expuestas. Entre ellos, los promotores de la provincia Aguas, bosques y turismo; algunos fragmentos muy específicos del movimiento social del oriente interesado por temas de defensa del territorio; y en última instancia autoridades locales de los pequeños municipios de la región, de las zonas más apartadas del centro regional que no se ven impactados positivamente con el desarrollo de estos esquemas asociativos pensados desde y para el Valle de San Nicolás, y que por el contrario, perciben en estas figuras la profundización de sus problemáticas de desarrollo.

De tal suerte que, en el devenir regional en materia de gobernanza, se proyecta, siguiendo la línea argumentativa, un escenario de disputa política entre actores que defienden sus intereses y abogan por sus particulares proyectos de regionalización según sea el contexto territorial desde el que se ubiquen.

Tales disputas, motivaciones e intereses en cuanto a la gestión y establecimiento de proyectos de gobernanza regional, serán revisados en el próximo capítulo de este trabajo. Donde se hará un esfuerzo por caracterizar y comprender los hechos y procesos de organización territorial y de gestión del desarrollo regional, así como los principales actores proponentes e impulsores de estas iniciativas; sus pugnas, tensiones y disputas.

## 5 Capítulo II

### Hechos y procesos de la gobernanza regional en el Oriente Antioqueño.

El Oriente Antioqueño entendido como una región en tanto “articulación espacial consistente (aunque mutable y “porosa”), compleja, sea por cohesiones de dominancia socioeconómica, política y/o simbólico – cultural” (Haesbaert, 2010), que en su proceso de consolidación y formación ha atravesado por diferentes momentos y etapas socioespaciales como ya se evidenció en los estadios temporales del contexto anterior, ha estado expuesta y sujeta –como rasgo esencial propio de toda formación territorial– a procesos de organización del espacio intencionados desde diferentes actores, (p.20)

Este asunto reconoce y ubica al Oriente, por tanto, como una región o un territorio ya apropiado, moldeado y planificado previamente, es decir, como una formación socioespacial a la que le anteceden procesos de regionalización en perspectiva de (Haesbaert, 2019) o procesos de territorialización en términos de (Raffestin & Santana, 2013), en otros términos, procesos de producción social del espacio.

En tal sentido, el Oriente debe entenderse en sentido estricto, siguiendo a (Raffestin & Santana, 2013) como un *territorio* con todo lo que ello implica, es decir, no como mero espacio abstracto naturalmente dado, sino como el “resultado de la acción de un actor sintagmático”, parafraseando al autor “aquel que realiza un programa o un proyecto en cualquier nivel”, (p.102)

En términos similares o, por lo menos, en la misma línea, el Oriente Antioqueño puede ser comprendido como una *región* en términos de Haesbaert, es decir, como una “articulación espacial” sujeta a procesos de poder y dominación desplegados por los actores, (p. 20)

En todo caso, ambos términos alumbran la misma realidad que se quiere evidenciar: El Oriente Antioqueño como producto del agenciamiento de actores que han desplegado diferentes procesos de regionalización/territorialización sobre el espacio en todo su devenir histórico. Lo que no es otra cosa que el reconocimiento en primera instancia de unas prácticas de organización espacial y, en segunda instancia, el reconocimiento de la existencia de unos actores o sujetos regionalizadores. Sin querer decir con esto, valga la claridad, que el Oriente Antioqueño es una región/territorio meticulosamente planeado con arreglo a fines, es decir, como producto estrictamente racional; desconociendo, tal vez, el carácter contingente mediante el cual se ha venido formando históricamente.



No obstante, en aras de la coherencia temática y cognoscitiva que motiva esta investigación es preciso partir del supuesto hipotético, o sea como decantamiento, de que el Oriente Antioqueño ha sido formado, moldeado y planificado por sujetos sociales regionalizadores, es decir, *sujetos que producen el espacio* y que, en su naturaleza de actores vinculados con el espacio, nunca por fuera de él, han desarrollado procesos de regionalización bien desde lo funcional, bien desde lo simbólico o bien desde el mero hecho de delimitar, como diría (Raffestin & Santana, 2013), la relación con el territorio o con los otros actores que coexisten en el mismo espacio-tiempo

En este sentido se hace necesario reconocer al Oriente como producto que se sigue produciendo, es decir como una región ya determinada pero que al mismo tiempo esta en proceso de desarrollo, la cual ha evolucionado históricamente, al menos desde los años 70s como ya se evidenció en el capítulo anterior, bajo una dinámica o movimiento no armonioso ni homogéneo; todo lo contrario, la contradicción, los desequilibrios y las desigualdades se circunscriben como rasgos esenciales de su proceso de formación.

De esta manera las diversas complejidades territoriales en lo demográfico, lo económico, lo político y lo sociocultural permiten concluir, en términos generales, que el Oriente es una región con indicadores de desarrollo altamente problemáticos, con grandes retos en materia de planificación/organización y con enconadas pugnas de poder por el establecimiento de un ordenamiento o un patrón de gobernanza determinado.

Así, el elemento orden/desorden regional deberá entenderse como una determinación estructural de carácter histórico que ha motivado la acción de los actores regionalizadores y ha desencadenado diferentes procesos de regionalización/territorialización, es decir, se reconoce un punto de convergencia que, al mismo tiempo, es la fuente generadora de tensiones y disputas entre actores. En común, los diferentes actores sintagmáticos interesados en establecer y erigir su poder en la región admiten la necesidad de “ordenar” la región, de corregir desequilibrios territoriales y de gestionar efectivamente los retos de desarrollo; no obstante, se distancian en el cómo y en el programa que defienden. A esto, le reconocemos como un fértil escenario de contienda política donde se interrelacionan diversos intereses de diferente naturaleza.

Bajo este estado de cosas es preciso, entonces, revisar los diferentes procesos de regionalización/territorialización que se han desarrollado en el devenir histórico de la región, así como la identificación de los actores sintagmáticos o en otros términos, de los sujetos sociales regionalizadores; buscando, de esta manera, ubicar los móviles, los intereses y las motivaciones

que aguarda cada proceso de regionalización y, por tanto, evidenciar los múltiples programas o proyectos de región que se han querido establecer.

### **5.1 Diferentes formas de regionalizar**

Muchos han sido los mecanismos tendientes a organizar u ordenar el Oriente Antioqueño de determinada manera; siguiendo la producción investigativa adelantada por (Restrepo, 2015) en el capítulo cinco de su obra “Provincia del Oriente Antioqueño, territorio en construcción”, se pueden evidenciar los diferentes procesos relacionados a la planeación y el ordenamiento de la región en los últimos 40 años. En aras de fijar nuestra mirada investigativa en los vacíos de conocimiento y, procurando con ello no redundar en lo ya documentado, nos aproximaremos al tema de los hechos y procesos de organización, delimitación y producción territorial en el Oriente Antioqueño no desde una perspectiva enunciativa/expositiva, sino desde un enfoque analítico que busque desentrañar y evidenciar los intereses, las motivaciones y los programas o proyectos de región que se plantean desde cada uno de estos instrumentos o procesos de organización territorial.

Esto, como elección investigativa que se fundamenta en el presupuesto teórico de que toda “representación del espacio es ya una apropiación, un dominio, un control, inclusive si permanece dentro de los límites de un conocimiento” (Raffestin, 2013), es decir, se parte de la base hipotética de que los procesos de organización territorial del Oriente Antioqueño han sido, en su mayoría, intencionados y agenciados desde un actor sintagmático con determinados intereses de poder; lo que claramente entra a contradecir la idea común de que estos procesos son desinteresados o que tienen una mera intencionalidad técnica o jurídico-administrativa en cuanto a la organización del espacio; porque aunque así lo fuera, es decir, aunque este fuese el único asidero de sentido que motiva tales procesos, de igual manera se estaría produciendo una acción de representación del espacio, es decir, un hecho regionalizador que expresa las intencionalidades de un actor sobre el espacio, (p. 102)

En este sentido, se partirá de un ejercicio de revisión analítica de algunos de los procesos desarrollados en los últimos años con arreglo a la organización del espacio regional, lo que metodológicamente exige hacer una segmentación en clave de: Uno, los procesos de división y delimitación intrarregional; Dos, los procesos de planificación estratégica; Tres, los procesos de construcción identitaria en relación con el espacio.

## 5.2 Procesos de división y delimitación.

En este apartado es preciso, de entrada, sentar la posición de que el gran actor sintagmático en el proceso de división político administrativa del territorio ha sido el Estado. La división político-administrativa del territorio Nacional Colombiano está planteada, según la constitución de 1991 en departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, a lo cual se le conoce con sigla de DIVIPOLA. Esta forma de organización y representación política cuenta con entidades y autoridades administrativas propias en todos sus niveles y escalas territoriales, las cuales están encargadas de gobernar y ejecutar el presupuesto público, así como de realizar el respectivo control político en todo lo relacionado a las actuaciones estatales y de introducir programas de organización formal/legal del espacio, es decir, de emprender procesos de territorialización/regionalización aunque no sea de su uso exclusivo.

Uno de los 32 departamentos que constituyen la matriz político-administrativa nacional es el departamento de Antioquia, el cual es considerado dentro del marco jurídico, específicamente en el régimen departamental, artículo 297 de la constitución política de Colombia (Constitución Política de Colombia, s. f.) como una unidad territorial de primer nivel al igual que los otros 31 departamentos restantes.

A su vez, los Departamentos, en uso del principio de autonomía territorial y dotados de las herramientas normativas y administrativas, tienen la competencia y la facultad de orientar la planeación de su territorio. En este sentido, el órgano corporativo designado para moldear y planificar el desarrollo socioespacial en el departamento de Antioquia, expide en el año 1975 una ordenanza departamental mediante la cual se procede a formalizar el proceso de regionalización administrativa, el cual reconoce la existencia de 9 subregiones integradas en su interior por diferentes municipios. Según (Osorio Patiño, 2015) esta ordenanza recoge en su naturaleza de acto administrativo la división y jerarquización regional realizada por planeación departamental en el año 1972, la cual, según criterios “físicos como el relieve los ríos, las vías de comunicación y la homogeneidad de los municipios en cuanto a vocación económica, vida social y aspectos sanitarios y educativos” buscaba “dividir al departamento de Antioquia en unidades territoriales o regiones que sirvan como sujeto de programación y planeación del desarrollo socioeconómico, y a su vez, permitan el establecimiento de un sistema coordinado de inversiones, tanto públicas como privadas”, (p. 55)

Uno de los aspectos clave de este proceso de regionalización administrativa del departamento de Antioquia, y que para el caso de la gobernanza en el Oriente Antioqueño resulta de gran importancia analítica, radica en el hecho de que esta regionalización formaliza e institucionaliza la noción de “*centros territoriales*” que al mismo tiempo también se constituyen como centros de poder dadas sus condiciones objetivas de desarrollo y las relaciones de dependencia que se logran crear en el relacionamiento con municipios carentes de la prestación de servicios que se ofertan exclusivamente en estos “*centros de equilibrio*”.

Para el caso del Oriente Antioqueño, en el marco de este proceso de regionalización administrativa que crea formalmente lo que se conoce como las “subregiones”, se define al municipio de Rionegro como el centro regional por excelencia, y al municipio de Sonsón como centro de importancia o de jerarquía media, es decir, como segunda unidad territorial con las condiciones objetivas de desarrollo después del municipio de Rionegro.

Bajo este marco regionalizador, el Oriente Antioqueño queda conformado por 23 municipios a saber: 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.

Este primer proceso de delimitación formal de las regiones en Antioquia respondió en su momento a diferentes objetivos e intenciones planteados desde el ente departamental, afirma (Osorio Patiño, 2015):

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 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. (p. 85)

Posterior a este proceso, devino una iniciativa también planteada desde el ente departamental con la intencionalidad de corregir los desequilibrios y las desigualdades territoriales

que ya se venían evidenciando con la puesta en marcha de la nueva delimitación regional, pero que a su vez también respondía a un proceso de desarrollo histórico de la formación socioespacial, por lo menos en lo que respecta al Oriente Antioqueño.

La preocupación de la Gobernación de Antioquia radicaba en el hecho de que algunos recortes espaciales muy específicos, que por sus condiciones de cercanía y proximidad a la ciudad de Medellín o que, por sus escasas condiciones de desarrollo territorial indistintamente de la distancia vial, estaban generando unas relaciones de absoluta dependencia con la región central o lo que hoy se conoce como el área metropolitana del valle del Aburrá.

En atención a esta problemática, se propuso entonces la estrategia de los Centros Administrativos y de servicios (CASER), mecanismo fundamentalmente influenciado por la propuesta de los polos de desarrollo de François Perroux, la cual ponía sobre la mesa la “necesidad” de crear y desarrollar polos de desarrollo en las subregiones antioqueñas, es decir, un tipo de ciudades intermedias que posibilitaran la desconcentración de servicios; y que a su vez, impulsara la apuesta de descentralización regional como mecanismo tendiente a corregir desequilibrios y reducir desigualdades territoriales.

En términos de (Osorio Patiño, 2015) “los CASER buscaban impulsar algunas áreas urbanas a fin de que adquirieran un tamaño de ciudad” y en términos de (Castro y Morato, 1982) ciudad “lo suficientemente grande para ofrecer las inquietudes, el movimiento y las oportunidades que el hombre desea; al mismo tiempo, sea lo suficientemente pequeño para que el individuo no se pierda en la multitud.” (p. 95)

El proceso de elección de los centros regionales, es decir, donde se desarrollaría toda la estrategia CASER, estuvo sustentado en un proceso de estudio técnico adelantado por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP), el cual fijó algunos criterios demográficos, económicos y extensión territorial para la escogencia de estos centros regionales:

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 m<sup>2</sup>.158 cuadrado y una expansión de 6 km<sup>2</sup>. (Osorio Patiño, 2015)

Para el Oriente Antioqueño fueron escogidos los municipios de Rionegro, San Carlos y Sonsón como CASER regional por tener las condiciones establecidas por el ente territorial para garantizar el desarrollo efectivo del programa. Al primer CASER quedaron adscritos los municipios: El Carmen, El Retiro, Guarne, La Ceja, Marinilla, Santuario, San Vicente, Alejandría; para el segundo CASER (San Carlos), quedaron adscritos los municipios: Granada, Guatapé, El Peñol, San Luis, San Rafael, Cocorná; y para el tercer CASER los municipios: Sonsón, Abejorral, Nariño y Argelia.

La estrategia CASER, además de crear unos centros regionales con las capacidades y las condiciones para crear un sistema urbano regional, también tradujo importantes agendas y mecanismos de descentralización desde la perspectiva de la Gobernación, quien veía las regiones desde el mapa y la representación cartográfica; y un proceso de nueva concentración para las comunidades locales de los municipios adyacentes a los centros regionales, quienes vivían y experimentaban la región.

Para (Osorio Patiño, 2015) a 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 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.

Otro de los aspectos importantes de la estrategia CASER sobrevino del decreto 0129 de 1981, el cual estableció la creación de juntas regionales y nombró al alcalde de cada centro como vicegobernador regional, cuyas funciones eran:

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 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”, (pp. 87-88)

Asimismo, la figura de la junta regional, la cual estaba conformada por los Alcaldes de cada CASER, al igual que por delegados del ente departamental específicamente del DAP Y del Instituto para el Desarrollo de Antioquia (IDEA) quedó dotada de facultades y funciones importantes en materia de decisión y deliberación, pero también sentaba un precedente en cuanto a asociatividad territorial y agenciamiento conjunto de la región; a la junta le correspondía, entre muchas cosas, adoptar su reglamento interno, levantar el inventario de las necesidades de cada municipio adscrito, preparar los proyectos de presupuesto asignados al CASER y a las municipios que lo integraban, y proponer políticas para su fortalecimiento fiscal.

Plantea (Osorio Patiño, 2015), que la figura de los CASER, tiempo después, no logró los indicadores de efectividad esperados, por tanto, fracasó. Esto como consecuencia de varios aspectos, entre ellos

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.

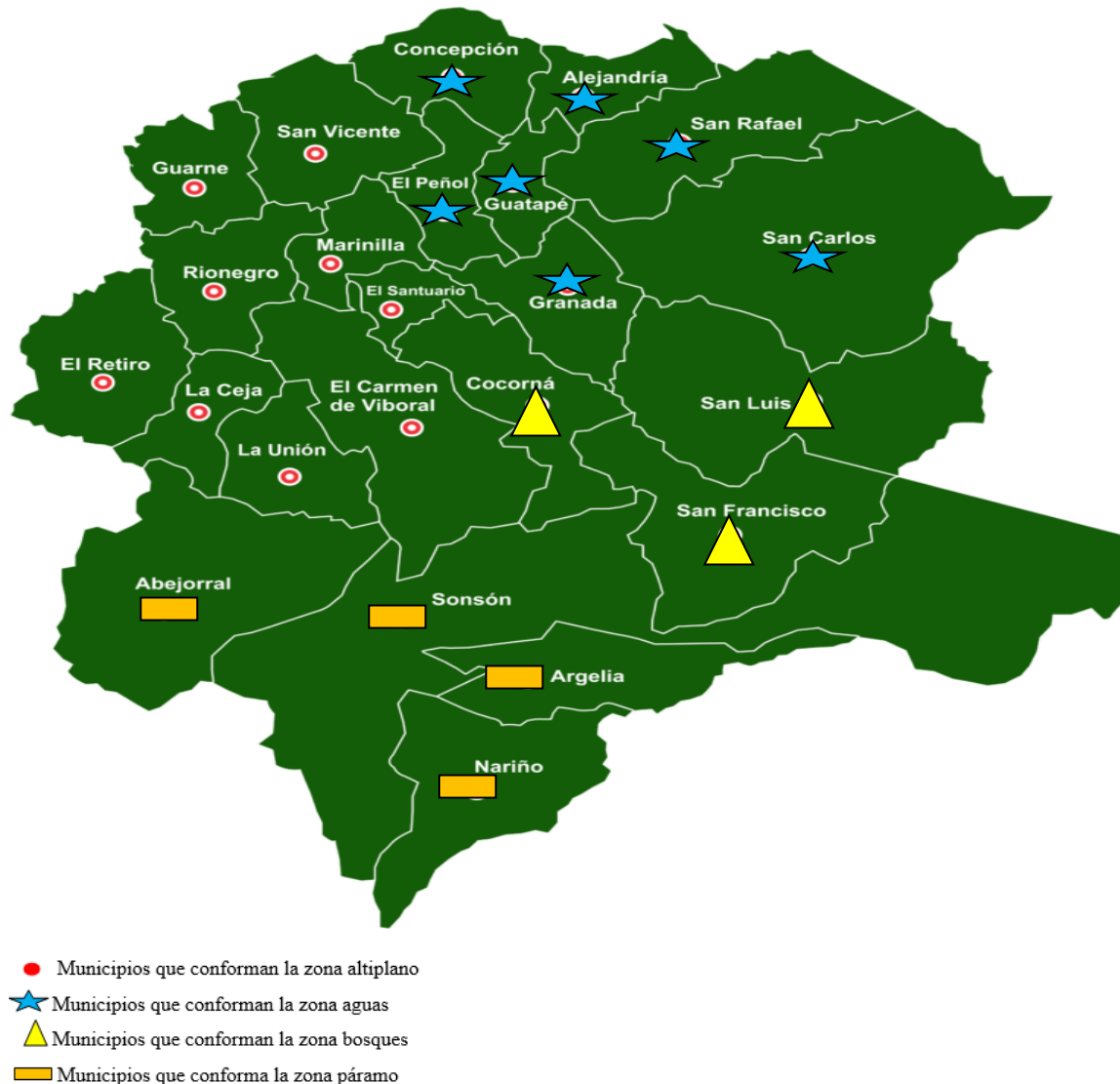
Posterior a este proceso de planificación regional, que para el Oriente Antioqueño supuso la formalización de una realidad ya existente, es decir, la de reconocer la consolidación de unos centros de desarrollo y de poder regional como el caso de Rionegro particularmente, en tanto producto territorial del devenir histórico-social de la región; se procedió, también, desde la vía institucional mediante ordenanza departamental, a la delimitación y fragmentación territorial del Oriente Antioqueño con fines de “planeación”.

Es así como mediante ordenanza departamental 034 del 2006 “Por medio de la cual se crea, estructura e institucionaliza el Sistema Departamental de Planificación.” (Asamblea de

Antioquia, 2006) Se define un esquema de organización territorial con fines de planeación, que segmenta al departamento de Antioquia en subregiones, y al interior de estas, en zonas. De tal suerte las subregiones quedan definidas como “Unidad territorial y administrativa de actuación básica para efectos de la planificación de carácter subdepartamental, en la cual se identifican zonas para conciliar la planificación integral y la gestión administrativa.” Y la zona queda definida como “Conjunto de municipios al interior de las subregiones con características homogéneas, problemáticas y objetivos comunes de desarrollo”

Bajo este marco, el Oriente Antioqueño queda definido en 4 zonas: altiplano; aguas o embalses; bosques; y páramo. (Ver mapa):



**Tabla 1***Zonas del Oriente Antioqueño*

*Nota.* Fuente: cámara de comercio Oriente Antioqueño

Estos procesos de regionalización funcional de carácter administrativo, los cuales están dotados de legitimidad y legalidad institucionalidad, deben entenderse en clave de producción del espacio/territorio, es decir, no como meros ejercicios técnicos/legales, sino como una auténtica representación del espacio con todo lo que ello implica, es decir, como una relación de poder que regionaliza/territorializa el espacio.

Tanto la delimitación departamental en subregiones, como la puesta en marcha así haya sido por tiempo parcial de los CASER, al igual que la división y fragmentación espacial en zonas,

se articulan a la luz de un elemento común: son mecanismos de regionalización funcional emprendidos por el Estado como actor sintagmático particular; Quien desde sus condiciones objetivas de legalidad-legitimidad no solo ha delimitado el territorio en tanto proceso físico, sino que también ha posibilitado la producción de un sistema territorial que, para el caso del Oriente Antioqueño, se expresa como diría (Raffestin & Santana, 2013) en un entramado de divisiones, nudos y redes, es decir, como una constante relación de poder entre actores sintagmáticos entre sí y con el espacio.

Respecto al primer hecho de carácter formal, es decir a la creación y establecimiento de las subregiones en Antioquia, es necesario decir que mas allá del establecimiento de una delimitación específica con fines de gestión y planificación pública, también se produjo la creación en términos sociales y simbólicos de una comunidad regional, de un marco de sentido común y de una identidad colectiva. Es decir, con la puesta en marcha del proceso de subregionalización en Antioquia, en el Oriente Antioqueño se formalizó y reforzó la idea de la existencia de un constructo regional común al que pertenecían 23 municipios y, por tanto, sus comunidades locales: El Oriente Antioqueño.

Este asunto claramente puede leerse desde el planteamiento de (Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021) quienes sostienen que en el transcurrir histórico de este proceso de regionalización normativa en Oriente Antioqueño:

se han ido desplegando procesos institucionales que han pretendido ordenarla y regirla, así como una práctica social que ha incorporado esta noción de región en sus sentidos y significados territoriales, lo que ha conllevado a la formación de una idea de Oriente a nivel normativo, social y funcional (proyectos económicos).

Este planteamiento del Oriente como proyecto de región ha implicado el desarrollo de unos mínimos comunes que articulan las intencionalidades de los actores, así como la producción de un marco identitario regional que dota de un sentido común los significados de las comunidades locales en cuanto a la pertenencia a una región supra local.

En el mismo sentido, la puesta en marcha de los CASER durante los años ochenta también logra develar aspectos importantes respecto a la vida regional en el Oriente Antioqueño, y es justamente la gran desigualdad y jerarquización territorial que se venía configurando en la región como producto del continuum histórico. La estrategia de los CASER es importante analizarla a la luz de este trabajo de investigación, en tanto logra poner sobre la mesa, así sea documentalmente,

una de las grandes cuestiones de estudio en términos de gobernanza: los vacíos de institucionalidad regional supralocal.

La apuesta de descentralizar los servicios de la administración gubernamental directamente a los municipios centros de los CASER, así como la creación de la figura de vicegobernadores, advertía desde ya la necesidad de crear una institucionalidad regional que se ocupara de los temas supramunicipales.

Aunque esta figura no haya logrado su pleno desarrollo como ya se evidenció anteriormente, es oportuno, apenas, mantenerla en el radar de esta investigación, toda vez que nos permitirá más adelante desarrollar un proceso de balance comparativo en relación a algunas propuestas más actuales como la de Área metropolitana.

En términos similares, se indagó sobre la propuesta de distribución y fragmentación en zonas para dar cuenta de que en el mismo sentido en el que la creación de la subregión Oriente facilitó la emergencia de un entramado de relaciones, nudos, redes sociales y territoriales, la puesta en marcha de la ordenanza 034 del 2006 que formalizó las zonas también supuso un proceso de regionalización a nivel zonal, es decir, un proceso de producción territorial, cultural, simbólico y económico de mayor especialización y definición espacial.

Este mecanismo de regionalización normativa y funcional, es decir el de Subregión y zonas, que aún se encuentra vigente en términos administrativos pero que goza igualmente de existencia y reconocimiento social, ha servido como base jurídica para que se desplieguen procesos de especialización de las zonas en términos económicos, productivos y sociales.

Si bien la ordenanza 034 (Asamblea de Antioquia, 2006) ya advertía que este era justamente el propósito, al plantear que las zonas son constructos homogéneos, bien sirvió tal categorización para que a nivel estratégico otros actores sintagmáticos desplegaran procesos económicos, productivos ambientales y sociales que, en primera instancia y en aras de definir el campo operatorio de su acción, dividieron o fragmentaron las zonas, pero también las diferenciaron unas de otras.

En tal sentido, es preciso anotar que a nivel endógeno y en cuanto a relaciones sociales, se produjo, siguiendo a (Raffestin, 2013) un *sistema territorial* zonal mediante el cual se sostenían y afirmaban diferentes tramas sociales, relaciones de solidaridad entre municipios y un nuevo marco identitario en relación con el espacio zonal. Pero también se produjo lo que (Boisier, 1987) denomina como:

un permanente proceso de diferenciación espacial, mediante el cual los diferentes espacios (regiones) que comienzan a delimitarse y a consolidarse en el territorio nacional asumen funciones específicas, diferenciadas entre sí, que conducen a una especialización regional en relación al modo de acumulación y reproducción incorporado en el estilo de desarrollo. (p. 53)

El Oriente Antioqueño ya dividido en 4 zonas co-constituyentes del sistema regional general, es decir, del Oriente como *estructura regional*, presenta notables diferencias sociales, demográficas, económicas y de carácter cultural entre las mismas zonas; pero también se evidenciaban relaciones de cohesión e interdependencia entre sí, lo que no contradice el postulado inicial de que tal proceso de zonificación, generó la especialización social de las zonas en determinadas redes territoriales signadas de sentidos específicos. Bajo este entendimiento, tanto la diferenciación, como la articulación territorial entre zonas, constituyen un mismo proceso: la especialización de las zonas y con ello la producción de un fenómeno de jerarquización territorial soportado en la base dominación/subordinación.

En términos más específicos, la fragmentación en zonas no solo permitió el fin proyectado por el Estado de garantizar un proceso de planificación más “ordenado” del Departamento, y por tanto del Oriente, sino que detono en la consolidación de un sistema territorial regional con marcados indicadores de desigualdad intrarregional.

Así, las zonas se empezaron a concretar como un tipo escenario socioespacial con específicas determinaciones de desarrollo donde se dinamizaban agendas estratégicas particulares, pero siempre articuladas al sistema territorial regional. La zona altiplano, se moldeó y orientó como la matriz urbana, industrial y de mayor potencialidad económica del entramado regional; la zona aguas como el escenario especializado en temas de generación hidro energética y asuntos turísticos; la zona paramo como un microrregión con grandes potencialidades naturales y productivas; y la zona bosques como una gran reserva forestal pero también influenciada por las vocaciones económicas del magdalena medio Antioqueño (*Equipo técnico Universidad de Antioquia, 2020*)<sup>6</sup>

Siguiendo la línea (Boisier, 1987) se evidencia que este proceso de zonificación además de traducir importantes efectos en materia de delimitación territorial, también generó procesos de desarrollo socioeconómico de gran relevancia para la región, el departamento y la nación. En

---

<sup>6</sup> Perfil de Desarrollo Subregional, Subregión Oriente Antioqueño (*Equipo técnico Universidad de Antioquia, 2020*)

términos del autor, se estableció un estilo de desarrollo específico con predominio en la “organización territorial de la sociedad”, (p.55)

De tal suerte que el proceso de delimitación y diferenciación espacial, concretizado en las *zonas*, permitió el desencadenamiento de un proceso de división espacial del desarrollo y con ello la producción de una “relación jerárquicamente ordenada de dominación-dependencia” entre zonas constituyentes del sistema regional.

Al revisar el comportamiento del sistema espacial edificado sobre este tipo de regionalización funcional, específicamente desde los procesos de diferenciación y articulación emprendidos a partir de la puesta en marcha de la figura de *zonas*, y apelando tres elementos planteados por el autor para revisar los desequilibrios de desarrollo derivados de este tipo de regionalización, a saber: primero, la concentración geográfica en reducidos segmentos de territorio, tanto de la población como del aparato productivo. Segundo, la centralización de los sistemas decisionales públicos y privados, en instituciones y organizaciones localizadas mayoritariamente en los mismos puntos anteriores. Y tercero, la amplia disparidad entre los niveles de ingreso y de vida de la población ubicada precisamente en los lugares anteriores y el resto de la población asentada en diferentes áreas del territorio; se evidencia un panorama altamente problemático que sitúa a la zona del altiplano del Oriente Antioqueño como el fragmento espacial de mayor desarrollo en comparación con el resto de zonas del Oriente.

Al revisar el indicador de concentración geográfica a corte del 2021 según (Camara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2023) se evidencia una marcada saturación poblacional y productiva en la zona del altiplano la cual concentra un 71,65% de la población total de la región, lo que equivale a 417.296 habitantes de un universo de 582.424; seguida de la zona bosques donde se sitúa un 11,13% de la población, y de las zonas aguas y bosques donde se concentra un 10,28% y un 6,94% de la población respectivamente

En cuanto al indicador productivo, la zona del altiplano concentra el mayor número de registro de unidades empresariales y comerciales de la región con un 78,4%, donde se destaca el número de empresas existentes en el municipio de Rionegro el cual asciende a las 13.232 unidades empresariales, siendo el municipio de mayor registro en toda la subregión. Esta zona del OA está precedida por la Zona Embalses, donde se registra una participación en el tejido empresarial del 11,5%, lo que equivale a un número de 4.849 unidades empresariales y comerciales. Seguida por la zona páramos con 6,4% de influencia lo que equivale a 2.685 unidades registradas y por la zona

bosques con un 3,7 % equivalente a 1.546 unidades empresariales, (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2023)

Respecto a la concentración de los “sistemas decisionales públicos o privados”, se evidencia que, aunque cada unidad territorial cuente con sus procesos propios en materia de institucionalidad pública (alcaldías-concejos), así como procesos particulares en materia de actores privados que influyen e inciden en la toma de decisiones sobre el proceso de configuración y organización espacial; nuevamente la zona del altiplano del Oriente encabeza la avanzada al concentrar un mayor número de instituciones y actores que impactan directamente el proceso de configuración socioespacial de la región, pero también al ser el escenario donde se centralizan las decisiones que irradian la dinámica del complejo regional.

Así, al percibir la concentración de actores como Cornare, la Cámara de Comercio del Oriente y la Corporación Empresarial del Oriente tanto en términos de asentamiento como de fijación específica de las agendas regionales estratégicas desde y en relación siempre al altiplano del Oriente, se observa lo que (Boisier, 1987) denomina como el proceso de centralización del poder o del sistema decisional en relación a la configuración territorial.

Asimismo, en referencia a las disparidades regionales, lo que se conecta y articula con el fenómeno de la concentración geográfica y con el fenómeno de centralización política, se evidencia que la zona del altiplano presenta el menor INBI regional con un 5,58% y un 0,34% en condición de miseria, “mientras las otras zonas tienen Índices de NBI y personas en miseria así: Embalses de 9,55% y 1,11%, Páramo de 14,14% y 1,49%, y Bosques de 14,64% y 2%.” (Correa & Carvajal, 2021)

Expuestos estos desequilibrios de desarrollo que se sustentan en la base de un tipo específico de regionalización apalancado y motivado por el Estado, expresado en el ente departamental, y que se define en la realidad fáctica bajo la figura de *zonas*, se apela al planteamiento de (Boiser, 1982):

En síntesis, los efectos de tipo territorial —concentración, centralización y disparidades regionales— producidos por el desenvolvimiento del sistema (capitalista en este caso) y de los estilos incorporados en el propio sistema, constituyen mecanismos retroalimentadores funcionales a la ulterior expansión y difusión territorial del sistema, estructurando un

espacio nacional jerárquicamente articulado mediante relaciones de dominación-dependencia. (p. 57)

Esto, no como un tipo ideal investigativo, es decir, no como un referente universal que aplica a todas las composiciones o formaciones territoriales, sino como base de sentido que reafirma nuestra mirada analítica en la cuestión de la gobernanza de la región, sobre todo, en el entendido de que los procesos de regionalización emprendidos por el Estado y cooptados funcionalmente por otros agentes sintagmáticos de tipo económico/empresarial en este caso, no solo generan efectos de desarrollo basados en la organización espacial en único sentido o una única dirección, sino que toda acción emprendida por estos, genera múltiples efectos

De esta manera se expresa claramente, por ejemplo, que, aunque el interés explícito del ente departamental en relación a la puesta en marcha de la delimitación regional y de la división en zonas haya sido de arreglo técnico, en la realidad social con sus complejas dinámicas, se evidencia un comportamiento de desarrollo absolutamente desigual que se erige sobre la base de este marco regionalizador.

Bajo este presupuesto, el enfoque de (Boisier, 1982), al plantear que todo proceso de desarrollo que se ampare en la organización del espacio tiende a enmarcarse en una relación jerárquicamente ordenada de dominación-subordinación que diferencia los fragmentos espaciales (en este caso las zonas), pero que al mismo tiempo las articula a un estilo de desarrollo implantado en el sistema (en este caso la región), nos resulta considerablemente develador en cuanto a la realidad social de la región en materia de gobernanza, no solo porque este planteamiento posibilite dotar de un sentido teórico lo que se presenta en las cifras, sino porque permite ratificar el hecho de que los actores sintagmáticos al desencadenar un *estilo de desarrollo*<sup>7</sup>, organizan algunas dimensiones de la vida regional, y generan desequilibrios y desorganización en otros tantos factores del mismo escenario espacial, (p.55)

---

<sup>7</sup> El propio funcionamiento de cualquier sistema económico, si se quiere, del sistema de relaciones sociales de producción, y en particular, del "estilo" de desarrollo que el sistema adopta en un determinado lugar y momento, produce permanentes y asincrónicos cambios en los varios planos señalados. En otras palabras, el estilo genera efectos previstos y no previstos, notables o imperceptibles, rápidos o lentos, esporádicos o permanentes, en el monto de la producción de bienes y servicios, en su distribución, en la generación o asimilación de innovaciones tecnológicas, en los mecanismos y procedimientos de acceso al poder, en el uso de los recursos y en la distribución territorial de la población y de la producción.

En tal sentido, se observa como en las tres experiencias analizadas hay elementos comunes que afirman el sentido argumentativo de nuestro trabajo. En el primer caso, se evidencia como la regionalización normativa emprendida por la gobernación logra efectivamente delimitar el departamento, pero intrarregionalmente crea un sistema complejo de relaciones territoriales; en el segundo caso de estudio, se logra percibir como las CASER buscaban atender un asunto emergente que a la luz de la actualidad ha avanzado considerablemente sin soluciones reales a la vista: la necesidad de crear y definir un proceso de gobernanza supralocal para el Oriente Antioqueño; y en el tercer caso de estudio, es decir el de la división y fragmentación en zonas, se logra apreciar como las regiones se desarrollan de manera desigual, no homogénea y generalmente contradictoria.

Igualmente, esta revisión analítica de las experiencias que se han agenciado en el oriente con una clara intención de ordenarlo, regularlo y moldearlo, permite clarificar varios aspectos que se constituyen como objetivos principales de esta investigación. Por un lado se evidencia que el proceso de gobernanza de la región ha estado motivado por una intención “ordenadora” del espacio, es decir, como respuesta a un cierto nivel de desorganización que se expresa en marcados desequilibrios territoriales; pero que al mismo tiempo, ha obedecido a las acciones agenciadas según los intereses de ciertos actores sintagmáticos o sujetos sociales regionalizadores sobre el desarrollo económico, político, industrial y hasta cultural del O.A<sup>8</sup> con una clara interdependencia al proceso de organización espacial de la región.

En este sentido entonces, es preciso revisar la cuestión de los actores que han impulsado determinadas agendas o programas de organización territorial en el Oriente, esto con el ánimo de caracterizarlos y poner sobre la mesa sus motivaciones, intereses y mecanismos de acción; y a su vez, evidenciar las maneras en que se relacionan entre sí desde la colaboración o desde la disputa según sea su posición de interés.

---

<sup>8</sup> Oriente Antioqueño



## 6 Capítulo III

### Los actores de la gobernanza en el Oriente Antioqueño

Desde el inicio de esta investigación, incluso desde la formulación del problema y el establecimiento de los objetivos más generales, hasta los más específicos, se ha dejado en claro que el supuesto cognoscitivo que motiva este trabajo es el desarrollo, práctica y expresión de la gobernanza en el Oriente Antioqueño como un proceso complejo, contradictorio y no armonioso.

Antes de adentrarnos en la caracterización y el análisis de actores, es necesario definir y precisar algunos enfoques analíticos respecto a la categoría gobernanza como categoría de primer orden que dota de sentido nuestra investigación. En este respecto, se procede afirmando que, es común evidenciar en la literatura disponible una idea general de *gobernanza* como proceso armonioso que se sustenta en valores como la cooperación, el consenso y la horizontalidad entre actores

Como ha señalado Moyntz. «la "gobernanza" se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privados". La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa y consensual que la que se había dado en los modelos tradicionales de gobernar, (pp. 19-93)

Así, la categoría de gobernanza que se pretende revisar e implementar en esta investigación parte de la idea de que todo proceso de relacionamiento entre actores no responde universalmente a la lógica de armonía ni de cooperación, sino también a la de contradicción, disputa y conflicto. No obstante, se coincide en un elemento de primera jerarquía contenido en la idea más general de gobernanza, y es el hecho de que se plantea como modelo alternativo al de la gobernabilidad tradicional, es decir, se acepta el hecho de la gobernanza como medio y, a su vez, como fin.

Nuestro enfoque se orienta al entendimiento de la gobernanza como proceso complejo que acepta la existencia de conflicto en el desarrollo de la configuración socioespacial de la región. Al respecto, (Vigil & Fernandez, 2012), plantean tres elementos de crítica al concepto de gobernanza,

entre ellos, la posibilidad de pensar y razonar la gobernanza como proceso que no está dado naturalmente, sino que es producto, entre otras cosas, del relacionamiento conflictivo entre actores:

La visualización (o al menos la posibilidad de visualización) de determinadas configuraciones heterogéneas de las relaciones de gobernanza entre actores económico-productivos e institucionales implica un abordaje empírico que no tome dichas relaciones como “algo dado”, supuestamente coherente y no contradictorio, sino como un esquema más complejo, que permita verificar el tipo de actores económico-productivos e institucionales que operan en la región, así como que posibilite visualizar las disparidades en sus tamaños, las formas de vinculación, y la obtención/apropiación de beneficios para algunos de los actores involucrados por encima de otros. (pp. 21-60)

Con esto no se pretende cerrar o reducir a tal punto la categoría de manera que solo se pueda revisar y estudiar, a partir de ella, las relaciones de conflicto; pues se reconoce que entre actores que producen y reproducen el espacio, también hay lugar para otro tipo de lógicas relacionales, bien desde la cooperación o bien desde el consenso. Por el contrario, se quiere establecer el marco de sentido de la categoría como elemento amplio y realista. Es decir, como una categoría que permita la interpretación de la complejidad que se expresa en el fenómeno de la organización espacial

Así, la adopción de un esquema de desarrollo económico regional basado en las dinámicas de gobernanza, concebido bajo un patrón de reproducción territorialmente autoconstruido, delimitado y cerrado, aislado del contexto y ajeno al reconocimiento de las desigualdades decisionales, que actúa en un escenario que no reconoce el conflicto, las heterogeneidades, un asimetrías ni el poder derivado de ellas, habilitaría un análisis empírico selectivamente focalizado al interior de la localidad, preocupado por las formas colaborativas, comunitarias y armoniosas que benefician (o podrían hacerlo) a todos los actores intervinientes. Si, por el contrario, se aborda el desarrollo regional mediante la descripción de sus especificidades y trayectorias, pero sin tomarlas como “dadas”, permitiría obtener indicadores que visualizarían un escenario más complejo y realista, que atiende a las realidades específicas

sobre las cuales actúan los conceptos teóricos que se propone replicar. (Vigil & Fernandez, 2012)

Bajo este entendimiento, se parte de la base de que la gobernanza no es ni una categoría ni un proceso universalmente establecido, sino un constructo particular que se recrea específicamente en el contexto territorial desde el que se quiera mirar u observar la realidad socioespacial. Reconociendo, de tal manera, la existencia de unas relaciones heterogéneas y diversas entre actores regionales.

En tal sentido, se enmarca la dinámica de gobernanza del Oriente Antioqueño como proceso complejo que ha respondido históricamente a hechos y detonantes de desarrollo, así como a relaciones estratégicas entre actores que se acogen y defienden un tipo de programa o proyecto de región.

Estas relaciones estratégicas entre actores que se presentan de manera heterogénea según sea el caso y la circunstancia, han de revisarse a la luz del presupuesto de que el Oriente Antioqueño en su configuración espacial ha respondido en sus distintas escalas espaciales, pero siempre conservando la noción de estructura regional, es decir, siempre desde una noción abarcadora, a las acciones emprendidas por actores sintagmáticos de distinta naturaleza, quienes, como diría (Raffestin & Santana, 2013) “realizan un programa en algún nivel”; en este caso, en niveles económicos, sociales, territoriales y culturales de la vida regional del Oriente Antioqueño; lo que ha terminado configurando un tipo específico de organización espacial, por tanto, de gobernanza del espacio, (p. 34)

Al centrar la preocupación en los distintos programas o proyectos que despliegan los actores sociales en relación con la organización del espacio, se parte de la base de que la gobernanza no está centrada en un único actor o institución como se representa en los modelos tradicionales de gobierno vertical, sino en diversos actores con la potencialidad tal de influir en la configuración de la región a partir de diferentes estrategias y en el marco de éstas, desde múltiples medios.

Siguiendo la línea teórica de (Raffestin & Santana, 2013) los actores sintagmáticos, entre ellos el Estado o algún tipo de organización económico/productiva, se fijan unos programas o proyectos de intereses, en este caso en relación al desarrollo y la organización de la región, y a partir de esta proyección implementan unas estrategias las cuales precisan de ser alcanzadas o

desplegadas partir de unos medios específicos para el logro de finalidades o, parafraseando al autor, para mantener el control en la ejecución de la estrategia.

Bajo este estado de cosas se reconoce entonces, por un lado, que los actores sociales que regionalizan/territorializan el espacio y que además están dotados de cierta potencialidad en materia de gestión y establecimiento de procesos de gobernanza en el Oriente, parten de un programa o proyecto establecido según seas sus intereses; como se evidenció, por ejemplo, en los procesos de regionalización normativa, expuestos en el capítulo anterior, introducidos por la gobernación de Antioquia como expresión estatal. No obstante, se hace necesario precisar que no todos los actores que influyen o inciden en la producción o reproducción del espacio, persiguen un programa establecido con arreglo a fines racionales; pero sí se constituyen como actores potenciales de gobernanza en tanto problema relacional, es decir, en la medida en que están inscritos en múltiples relaciones de poder enmarcadas en un mismo espacio-tiempo determinado:

En diversos grados, en diferentes momentos y en distintos lugares, todos somos actores sintagmáticos que producimos “territorio”. Esta producción de territorio se inscribe perfectamente en el campo de poder de nuestra problemática relacional. Todos combinamos energía e información, y las estructuramos mediante códigos en función de objetivos. Todos elaboramos estrategias de producción que chocan con las estrategias de otras relaciones de poder.

De tal manera que la cuestión de la gobernanza en el Oriente Antioqueño, por lo menos la que se quiere evidenciar en este trabajo, más que estar preocupada por determinar quién o quiénes gobiernan, organizan o configuran la región; se enfoca en la intención de caracterizar y comprender las relaciones entre actores o como diría (Haesbaert, 2019), entre sujetos sociales regionalizadores, así como sus modos de actuación y las relaciones de fuerza en las que están inscritos. Aspecto que, claramente, se relaciona con el planteamiento de (MacLeod, G., & Goodwin, M. 1999).

Recientemente descrita como una nueva "fuerza teórica" de nivel intermedio más allá del dualismo de la teoría pluralista-élite (Juezet al., 1995), el análisis del régimen se aleja de la cuestión de "quién gobierna" para desarrollar una "perspectiva de producción social" más preocupada por analizar la "capacidad de actuar" o "gobernar". Así, para uno de sus

principales defensores: Qué hace la gobernanza. . . Lo eficaz no es la maquinaria formal del gobierno, sino más bien la asociación informal entre el Ayuntamiento y la élite empresarial del centro de la ciudad. Esta asociación informal y la forma en que opera constituyen el régimen de la ciudad; es el medio a través del cual se toman las decisiones políticas importantes, (pp 503-527)

Por lo tanto, interesa a este apartado, caracterizar los actores que influyen de determinada manera en la gobernanza de la región, así como sus determinadas relaciones, sean de conflicto y disputa o de solidaridad y consenso; pero siempre como proceso complejo de gobernanza.

De tal suerte que se procederá a realizar un ejercicio de caracterización de actores bajo tres ejes de sentido: actores institucionales, actores económicos, actores sociopolíticos. Buscando con esto comprender, siguiendo a (Vigil & Fernández, 2012) las “disparidades en sus tamaños, las formas de vinculación, y la obtención/apropiación de beneficios para algunos de los actores involucrados por encima de otros.” (p. 13)

Propósito analítico que estará enmarcado, además, en dos presupuestos hipotéticos frente a la gobernanza de la región: en primera instancia, que el relacionamiento entre actores, así como el desarrollo de sus agendas, está motivado por una idea de organizar el desorden, la desigualdad y los desequilibrios territoriales del Oriente; y en segunda instancia, que lo que se pretende introducir en materia de configuración espacial y desarrollo de la región, es un tipo de gobernanza funcional a intereses eminentemente económicos.

## 6.1 Actores Estatales.

Tanto en (Raffestin & Santana, 2013)<sup>9</sup>, como (MacLeod & Goodwin, 1999)<sup>10</sup>, se evidencia la necesidad de considerar El Estado como actor de primera jerarquía, es decir, de gran importancia, en los concerniente a la configuración y organización de la región. Por tanto, como actor clave en el establecimiento y desarrollo de unas maneras determinadas de gobernar el territorio indistintamente de la escala espacial.

En (Raffestin & Santana, 2013) se presenta al Estado como un actor sintagmático en toda la profundidad del término, esto es, como un actor con la capacidad de desplegar un programa y, por lo tanto, los medios necesarios para llevarlo a cabo; pero, además, expone el carácter de autoridad que tal actor representa en relación a la apropiación y representación del espacio o, en otros términos, a su capacidad de territorializar. Al plantearse que

“Las divisiones políticas creadas por el Estado tienen, en general, una mayor estabilidad que las que son producto de la labor de actores empleados en la realización de un programa: los límites políticos y administrativos son relativamente estables; los límites económicos son mucho menos estables y más dinámicos, ya que se adaptan a los cambios de estructuras y de coyunturas.

Se está reconociendo el gran papel que juega El Estado como actor sintagmático en la organización del espacio, sea mediante vías formales e institucionales, o mediante relaciones no formales con otros actores portadores de potencialidad en materia de gobernanza de la región. En tal sentido, sería miope de nuestra parte no considerar la importancia los actores estatales en el análisis de la gobernanza del Oriente Antioqueño.

En una perspectiva similar, (MacLeod & Goodwin, 1999) apelan a la importancia del Estado en lo referente a organización y gobernanza regional, desde el entendido de que además ser un actor que participa directamente en el proceso de gobernanza, también ha sido quien, previamente, ha desarrollado las condiciones geográficas, de delimitación y gestión político-

---

<sup>9</sup> (Pag, 109)

<sup>10</sup> (Pag, 522-523)

administrativa del territorio donde se desarrollan las actuales formas de desarrollo y gobernanza del espacio

En la gobernanza urbana y regional, como en cualquier otra forma de actividad estatal, no comenzamos con una hoja en blanco, sino que tenemos que reestructurarnos y transformarnos dentro de los límites de intervenciones anteriores. En otras palabras (y adaptando a Neil Smith, 1993: 101), la manifestación formal y escalar del Estado se constituye a partir de (además de contener) la actividad política y al mismo tiempo proporciona una geografía ya dividida dentro de la cual dicha actividad se desarrolla

Para el caso del Oriente Antioqueño, como ya se ha sostenido anteriormente, el Estado ha ejercido un rol de suma relevancia en lo concerniente al proceso de configuración regional; toda vez que, además de generar las condiciones y determinantes normativos, así como los hechos detonantes de desarrollo, mediante los cuales se ha planeado y moldeado el espacio desde los 70s hasta la actualidad; así mismo, también ha posibilitado el desarrollo de condiciones necesarias, sea como fin previsto o no, a partir de las cuales han surgido y se han fortalecido algunos actores sociales con gran capacidad de establecimiento, dinamización y reproducción de determinadas maneras de gobernanza.

En primera instancia, las entidades territoriales del orden local, es decir, Alcaldías y Concejos Municipales, deben leerse como actores estatales por excelencia portadores de potencialidad en materia de gobernanza regional. Éstos, aunque tengan su labor misional fijada hasta el límite de su territorio local, es decir, en la jurisdicción de su municipio; también representan valor político en lo que respecta a la gobernanza de la región, es decir, ese espacio o escenario que supera el marco de actuación local y se enmarca en una lógica supramunicipal que le es común a los 23 municipios que constituyen la región, o sea, el Oriente Antioqueño.

La importancia de situar a las Alcaldías y Concejos como actores potenciales en materia de gobernanza regional, radica en el hecho de que, por ciertas disposiciones normativas en cuanto a facultades, éstos están revestidos de las condiciones necesarias para organizar el espacio local y para incidir en la producción socioespacial y el desarrollo del escenario regional.

Tales actores o para adentrarnos en terrenos más específicos, sujetos sociales regionalizadores/articuladores del espacio, es decir, aquellos que articulan o regionalizan el espacio

de determinadas maneras, también se asocian o entran en relaciones de interdependencia o disputa con otros actores de la misma naturaleza para producir, bajo una lógica más o menos uniforme, el marco de actuación y sentido que les es común: en primera medida y en una lógica de abajo hacia arriba, la *zona*; y en segunda instancia, en una relación estratégica un poco más amplia, la subregión.

Con esto, se quiere dejar en claro, que el problema de la gobernanza y del relacionamiento entre actores, va más allá de la escala espacial. Pues se han evidenciado diferentes procesos de organización/regionalización en un mismo espacio-tiempo determinado: El Oriente Antioqueño. Así, los actores de un municipio organizan y territorializan su espacio local, los actores de la zona su respectivo espacio y los actores regionales en la misma medida agencian su proceso de organización del escenario que aparentemente les está circunscrito

En efecto, tales procesos se evidencian en la realidad fáctica de la región, sin embargo, no es procedente, simplificar la lectura y el análisis a tales conclusiones, como si cada escala espacial tuviera los actores y la respectiva receta adecuada para su propia organización. Esto contradice, a todas luces la visión dialéctica y compleja con la que se ha querido comprender la gobernanza del Oriente y que es, justamente, la que permite profundizar y desentrañar los nudos, redes y relaciones de una región que se reproduce en diferentes escalas, pero que al mismo tiempo tiene una vida o una estructura articuladora.

Así, en cuanto a actores estatales, se evidencia, por ejemplo, que aunque los concejos y las alcaldías estén dotados con los respectivos elementos normativos para controlar y gobernar su espacio local; la dinámica y el movimiento de la realidad social, así como las problemáticas y complejidades sociales se presentan como fenómenos que, en paralelo, pero guardando siempre las proporciones particulares, se presentan en los diferentes municipios que constituyen la región, es decir, como fenómenos comunes que superan los límites de lo local y se instalan en el escenario de lo supramunicipal.

Así, aspectos como el crecimiento urbano, la presión inmobiliaria, la prestación de servicios públicos de transporte masivo, son problemáticas que le son comunes a la zona del altiplano del Oriente Antioqueño; al mismo tiempo la turistificación y la organización del territorio alrededor de la producción hidro-energética, son problemáticas comunes en la zona aguas. Y de la misma manera en el resto de zonas que integran el complejo espacial del Oriente Antioqueño se presentan dinámicas, retos y problemas que le son comunes a los municipios que las constituyen.



En este sentido, los actores estatales, de manera permanente, deben entrar en procesos de constante relacionamiento estratégico en aras de lograr los indicadores esperados de organización y desarrollo de sus espacios según sean los programas o proyectos a ejecutar en el territorio.

Aunque desde una perspectiva esencialista, sobre todo de carácter jurídico-normativo, se considere que todas las autoridades territoriales son reconocidas con el mismo derecho o que están revestidas de la misma autoridad en materia de organización y gobernanza del espacio, es claro que en el ejercicio de la práctica del poder se presentan asimetrías y desigualdades entre estos actores.

Así, es común evidenciar en lo referente a agendas de planeación u organización de la región, o como diría (Raffestin & Santana, 2013) al desarrollo de programas estratégicos por parte del actor sintagmático que, aunque cada Alcalde, Concejo y dependencias estatales del orden local ejecuten *in situ* su política de organización territorial, desde el centro regional, es decir, desde ese lugar de comando o direccionamiento de la región situado territorial y políticamente en la zona del altiplano del Oriente, y más precisamente coordinado por actores de poder del municipio de Rionegro, es desde donde se moldea, traza y despliega el programa de regionalización del Oriente Antioqueño.

Al plantear esto no se pretende, de ninguna manera, caer en absolutismos infértiles que nublen la mirada panorámica del fenómeno, pero sí exponer un rasgo de poder que profundiza la relación dominación-subordinación entre actores estatales en el desarrollo de su programa de gobernanza de la región. Y aunque se parte de una claridad teórica evidenciada en (Raffestin & Santana, 2013), donde se plantea que todo espacio expuesto a una práctica de territorialización tiende a construir lugares de concentración, es decir, centros de referencia y concentración del poder, lo que claramente puede referirse al proceso de organización territorial en cualquier escala (sea local, regional, nacional o de cualquier otra índole), sí es necesario tomar posición y confrontar el relativismo que supone tal planteamiento, no porque contradiga lo que fácticamente se exprese en la realidad social, sino porque simplifica una cuestión que merece toda la agudeza crítica y analítica.

Al enmarcarnos en la representación de una región profundamente compleja en términos socioespaciales, esto es, problemática en sus indicadores de desarrollo, desequilibrada en sus procesos decisionales y totalmente desigual en términos territoriales; la cual se reproduce espacialmente en escalas paralelas (local, zonal, regional) pero que, como se ha sostenido

anteriormente, y amparándonos en el planteamiento de (MacLeod & Goodwin, 1999) quienes sostienen que en el proceso de gobernanza regional se produce

la consolidación de un sentido de inclusión, es decir, un proyecto común ampliamente aceptado que sirve para movilizar a la región con rapidez y eficiencia”, consideramos que el Oriente pese a todas estas variables de aparente desconexión o desarticulación territorial que operan permanentemente en las relaciones espaciales, logra mantenerse relativamente compacta bajo una idea de “estructura regional como expresión institucional de un espacio subnacional que actúa por sí mismo. (p.11)

Lo que necesariamente nos lleva a enfocarnos más que en las expresiones localistas, de desarticulación o desconexión territorial, a las prácticas de integración y relacionamiento constante, sea de carácter solidario o de carácter conflictivo, entre diferentes espacios territoriales y actores sociales regionalizadores, lo que es finalmente, más allá de la base normativa mediante la cual se “estableció” la región, lo que le da existencia social al Oriente Antioqueño.

Bajo esta lógica, se justifica la lectura dialéctica que proponemos para desentrañar la trama en las relaciones entre actores estatales. Allí, y retomando la línea de análisis que postula la existencia de un centro de poder regional que articula, desarticula y regionaliza al Oriente Antioqueño de determinadas maneras y en coherencia a los intereses del programa que se defiende; encontramos unos actores estatales que ejecutan una doble funcionalidad, un doble rol: el de ser reguladores de su territorio y, al mismo tiempo, el de ser reguladores de la región; o por lo menos, de tener condiciones y ventajas comparativas sobre otros actores coexistentes del mismo espacio-tiempo regional, en materia de organización y gobernanza.

La posición de centro de la cual está revestido el Altiplano del Oriente Antioqueño tanto en materia geográfica, política y de competitividad y desarrollo económico, frente al resto de zonas y fragmentos territoriales del Oriente Antioqueño, especialmente evidenciando un municipio núcleo en el caso de lo primero, es decir, Rionegro; es necesario considerarlo en términos de relacionamiento entre actores estatales, pues este carácter de centralidad le genera unas condiciones en materia de poder y decisión, muy diferentes al de actores estatales periféricos o, como se expresa en el lenguaje común, “a actores estatales del Oriente Lejano”.

Consideramos, además, que es importante poner la mirada en los actores estatales del Oriente Antioqueño bajo la connotación de “productores de territorio” o si se quiere de sujetos sociales regionalizadores, porque son expresiones de gran valor político que, en el ejercicio y operación de sus complejas relaciones, constituyen la trama de la gobernanza regional, no desde un carácter de exclusividad, pero sí como actores principales de la escena política de la región en cuanto a su organización.

La jerarquización de estas relaciones marca un punto de interpretación que hay que considerar necesariamente en nuestra disertación, en tanto permite concluir que aunque la región esté expuesta permanentemente a procesos de desarticulación, logra mantenerse unificada en términos estructurales, y que, bajo este carácter, hay actores que logran introducir programas y agendas estratégicas con la posibilidad de irradiarlas y reproducirlas en todo el complejo regional del Oriente, es decir, logran su programa de regionalización. Y que, de la misma manera, hay actores estatales que sin premeditarlo ni agenciarlo se constituyen como potentes sujetos regionalizadores. Un actor que permitiría evidenciar tales asuntos con mayor claridad es el municipio de Rionegro en su expresión institucional, es decir, la entidad territorial conformada respectivamente por su alcalde y el concejo.

Como se expuso en el capítulo anterior, en la revisión de los distintos procesos de regionalización normativa que han tenido lugar en la región, especialmente desde el proceso de subregionalización y zonificación, ha quedado en evidencia el carácter de autoridad que representa el municipio de Rionegro en materia de la gobernanza regional.

Esto puede quedar más claro si se revisan, por poner solo ejemplos de referencia, los indicadores de desarrollo en perspectiva geográfica, poblacional y de competitividad económica que este gran gigante urbano representa para el proceso de gobernanza de la región. Así, al presentar tales condiciones, el municipio de Rionegro y el altiplano del Oriente como tal, se ven forzados por la vía del agenciamiento intencionado o por la vía de los efectos indirectos de sus modos de producción y reproducción del espacio y el desarrollo, a desplegar programas de organización territorial que les sean altamente funcionales bien sea a sus intereses normativos o bien sea a sus intereses creados en interacción e intersección con otros actores de distinta naturaleza, de carácter privado y económico, o de carácter político-electoral.

Estos actores estatales con posiciones significativamente centrales, en su agencia política y normativa, logran desplegar en el espacio unos procesos de organización y planeación del territorio

que no solo se reflejan en ese fragmento en particular, sino que logran irradiar los distintas zonas y contextos espaciales de la región. En materia de transporte, por ejemplo, la estrategia planteada por la Alcaldía de Rionegro durante los periodos gubernamentales 2016-2019 y 2020-2023, para regular su sistema público de transporte masivo, bajo la estrategia Sonrío o Sitirío (Sistema integrado de transporte público de Rionegro), aunque se pensara como una medida de planeación local, también tradujo importantes efectos en la dinámica y el comportamiento de la movilidad en el resto de municipios del Oriente Antioqueño que sostiene una relación de absoluta dependencia con el municipio de Rionegro en términos de su oferta de servicios administrativos, de salud, de empleo, de abastecimiento, entre otros.

La apuesta por desarrollar un sistema integrado de transporte público que, desde la perspectiva del actor estatal (en este caso, los alcaldes del municipio de Rionegro de ambos periodos gubernamentales), se sustentaba en la necesidad de “modernización de los servicios de transporte” así como de “optimizar los recorridos, mejorar la cobertura y disminuir el tiempo de espera para los ciudadanos y la congestión vehicular.”<sup>11</sup>, es la situación o caso de ejemplo preciso, mediante el cual se puede afirmar que el proceso de gobernanza del Oriente Antioqueño no puede comprenderse ni ejecutarse desde una perspectiva localista o desarticulada, sino como proceso complejo que exige el reconocimiento de una pluralidad de actores en escena, así como de particulares contextos territoriales que demandan atención situada y diferencial en el desarrollo de las distintas políticas públicas que propenden por la organización de alguna dimensión del territorio.

Así, aunque en el planteamiento estratégico de los promotores del Sistema integrado de transporte para el Oriente Antioqueño (Sonrío/Sitirío) en tanto constructo técnico, normativo y de carácter ideal, se evidenciara la necesidad en materia de organización de la movilidad en el Municipio de Rionegro, la cual, como ya se expuso anteriormente, se ve altamente impactada por las dinámicas del resto de municipios de la región que sostienen permanentes flujos de ingreso y salida; tal estrategia y su inminente puesta en marcha se ha visto truncada en innumerables ocasiones por la presión que han generado otros actores estatales, entre ellos Alcaldes, concejales y líderes políticos, así como las distintas expresiones organizadas del gremio de transporte de la zona, para que el proyecto no se desarrolle en los términos planteados por sus promotores.

---

<sup>11</sup> <https://www.elcolombiano.com/antioquia/asi-funcionara-el-nuevo-sistema-integrado-de-transporte-de-rionegro-sitirio-BA14413367>

Argumentando, entre otras cosas, que es un sistema que no fomenta la integración regional, sino todo lo contrario, que al buscar construir estaciones satélites donde llegarían los pasajeros del resto de municipios de la región, antes de llegar a Rionegro, supondría el abordaje de dos buses para llegar hasta su destino final, es decir, uno desde el municipio de origen hasta la terminal o estación satélite, y otro desde la terminal hasta el municipio de Rionegro

Quintero aclaró que la nueva infraestructura no pretende, en principio, ser similar a las terminales del Norte o del Sur, en Medellín, “porque construir una terminal de esa magnitud requeriría de más tiempo y recursos”, dijo. Por ahora, será una central capaz de recibir y despachar los 90.000 pasajeros diarios que espera movilizar Sitirio.

El terreno para ese fin está ubicado cerca a la autopista Medellín - Bogotá, en un sector conocido como Belén, a tres kilómetros del Parque Principal de Rionegro. En ese sentido, los usuarios deberán tomar una ruta adicional si desean dirigirse al centro del municipio, pues hacerlo caminando tomaría varios minutos, (Osorio Zuliaga, 2021)<sup>12</sup>

Asimismo, para líderes del gremio transportador en la región, quienes en diferentes momentos coyunturales han adelantado diferentes mecanismos de presión social, entre ellos paros y huelgas, con la intención de impedir la puesta en marcha de una estrategia que, para ellos, no atiende la necesidad real, el proyecto “viene con una serie de improvisaciones y cero concertaciones con los transportadores, ya que sonrío no tiene unas bases sólidas para justificar las bases de crear un nuevo sistema de transporte, nunca se conocieron las quejas de la comunidad”

En perspectiva similar, la secretaria de movilidad del municipio de La Ceja se refería a la estrategia Sonrío, planteada por el Alcalde de Rionegro del periodo gubernamental 2016-2019 como mecanismo de solución al problema de la movilidad en la región, en los siguientes términos:

Sonrío, la propuesta de la anterior administración fue rechazada por la mayoría de los habitantes del Oriente antioqueño porque, según explicó la secretaria de Movilidad de La Ceja, Idbed Santa, los obligaba a tomar dos buses para llegar hasta la capital de esa

---

<sup>12</sup> <https://www.elcolombiano.com/antioquia/asi-funcionara-el-nuevo-sistema-integrado-de-transporte-de-rionegro-sitirio-BA14413367>

subregión: uno desde su municipio de origen hasta un punto intermedio y otro desde ese punto hasta el centro de Rionegro, (Osorio Zuliaga, 2021)<sup>13</sup>

Al analizar este caso en particular relacionado con la política de movilidad del Oriente Antioqueño, así las respectivas acciones emprendidas desde diferentes lugares y posiciones de poder por parte de los actores estatales en cuestión, queda en evidencia un aspecto que ya se advertía en (Vigil & Fernandez, 2012), en referencia a la existencia de relaciones heterogéneas, asimétricas y conflictivas entre actores que interactúan en la gobernanza de la región; contrariando, consecuentemente, las perspectivas acríicas que consideran la gobernanza como proceso plenamente armonioso y cooperativo.

En el reconocimiento pues de unos actores que se han enmarcado bajo la categoría de “estatales”, los cuales tienen grandes capacidades y potencialidades de influir en la configuración y organización del espacio, tanto por su rol de autoridad legal-legítima del aparato estatal, como por su carácter de intermediación en relación a otros actores de diferente naturaleza, sean de corte económico, corporativo o empresarial; se logra evidenciar por un lado, que en materia de gobernanza supralocal o, en otros términos, de gobernanza regional, la trama del relacionamiento está íntimamente marcada por una lógica de jerarquización territorial que posiciona a unos actores estatales que, en permanente vinculación con las potencialidades de su territorio, logran imponerse con sus programas de gobernanza/regionalización por sobre los otros; es decir, se logra un aprovechamiento de “disparidades en sus tamaños y la obtención/apropiación de beneficios para algunos de los actores involucrados por encima de otros.” (Vigil & Fernandez, 2012).

No obstante, en los nudos y tramas del relacionamiento entre actores estatales, las únicas figuras con capacidad/potencialidad de introducir programas para la gobernanza de la región, no son exclusivamente los alcaldes y concejales. También habrá que reconocer allí actores de segundo nivel como Cornare y las Provincias Administrativas y de planificación.

Respecto al primero, más que ahondar en su estatus de autoridad ambiental, es preciso situarlo de entrada como un actor revestido de las condiciones y, si se quiere, de la legitimidad tal, para desplegar programas de regionalización; lo que, necesariamente exige ubicarlo como actor sintagmático, pues al ser una organización con las condiciones, capacidades, estrategias y medios

---

<sup>13</sup> <https://www.elcolombiano.com/antioquia/asi-funcionara-el-nuevo-sistema-integrado-de-transporte-de-rionegro-sitirio-BA14413367>

para regular el proceso de crecimiento y desarrollo socioespacial de región en tanto autoridad ambiental, y al mismo tiempo de introducir agendas estratégicas que fomentan un determinado tipo de organización regional en tanto actor político, se logra reconocer su carácter de actor sintagmático, esto es, de fijarse y perseguir un “programa”.

Cuando se plantea que Cornare –quien para este trabajo se reconocerá como actor estatal haciendo alusión meramente jurídica a su acto de constitución– está dotado de facultades y de la autoridad para influir determinantemente en la configuración socioespacial de la región –lo que claramente le da un estatus de *actor de gobernanza*– se sustenta en el hecho de que a partir de ciertos determinantes y marcos normativos, se le reservan competencias, siguiendo el Artículo 31 de la ley 99 (Colombia, Congreso de la República, 1993), en materia de “Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente.”

Tales facultades se traducen en términos más específicos y concernientes a la totalidad del complejo territorial de la región, a temas relacionados con el sistema de residuos sólidos (rellenos sanitarios), estudios ambientales para la concesión de licencias relacionadas con proyectos hidroeléctricos y de minería; ordenamiento del territorio; establecimiento de zonas de reserva o áreas protegidas; control de la calidad del aire; manejo de fuentes hídricas; entre otros.

Estos asuntos, que de por sí le son comunes a los 23 municipios de la región en tanto unidades locales, también son temas que deben comprenderse en perspectiva de integración, es decir, como temas que, aunque se expresen de manera particular en cada territorio, su gestión debe responder una lógica supralocal. Pues el problema de la generación de residuos sólidos en el municipio de Rionegro, también le es común a municipios como Marinilla, La ceja y El Carmen, por poner solo ejemplos, quienes además de sostener relaciones de interdependencia en materia de consumo, se ven interpelados por una misma atmosfera industrial que atraviesa cada uno de los territorios; y que, por tanto, si el sistema de gestión de residuos sólidos colapsa en Rionegro, la crisis irradiaría no solo en los municipios aledaños, sino en toda la región.

Del mismo modo, si la especialización en términos de “desarrollo estratégico” para la zona aguas responde a la dinámica de oferta y demanda de proyectos de generación hidroeléctrica, lo cual se puede evidenciar en la ejecución de los mismos, así como en la solicitud de nuevas licencias ambientales para el desarrollo de nuevos proyectos en el mayoría de unidades municipales que

constituyen esta zona; sería poco oportuno pensar la problemática desde un sesgo localista, como si fuese asunto de escala espacial, y no cuestión de recorte funcional del territorio con fines económicos, políticos o productivos.

Bajo este estado de cosas, se afirma, entonces, que Cornare como autoridad ambiental está revestido de la potencialidad necesaria para desarrollar programas de organización socioespacial de la región que van más allá de la lógica local y se instalan en una perspectiva supramunicipal. Por tanto, es un actor portador de fuerza en lo que respecta al establecimiento o dinamización de programas de gobernanza de la región; el cual, bajo la empresa de la “regulación ambiental” pero también como actor que fomenta, promueve o estimula ciertas agendas de desarrollo estratégico, refleja en su práctica social el supuesto hipotético que se planteó al inicio de este capítulo: que los móviles de la gobernanza regional del Oriente se alimentan en la idea “organizar el desorden”; pero también de “moldear y lograr el proyecto de región esperado”, es decir como tipo ideal que responde a diversos intereses.

## **6.2 Actores Económicos**

Hasta el momento se ha enmarcado la cuestión de la gobernanza regional del Oriente, esto es, las diversas formas y maneras en las que ha organizado el espacio, las relaciones entre actores, los modos de producción y reproducción económica, así como los diferentes marcos de significación y sentido mediante los cuales se ha generalizado la idea de una región como proyecto común; bajo la lógica de una regionalización que ha respondido, sobre todo, a un entramado de nudos y relaciones de programas de actores eminentemente estatales.

No obstante, también se ha dejado en claro que la cuestión de la gobernanza del Oriente como proceso complejo, contradictorio y conflictivo; no admite la reducción analítica en un solo actor como el gran determinador de la realidad regional, sino que, por el contrario, exige la flexibilidad cognoscitiva tal para aceptar la existencia de una pluralidad de actores que producen y reproducen la región desde diversos programas o proyectos estratégicos, es decir, desde diversas relaciones de poder.

De esta manera, aunque ya se haya visto el influjo de actores estatales en cuanto al propósito de organizar el territorio, es preciso, también, revisar como los actores regionales que responden a una relación de poder marcada fundamentalmente por los intereses económicos, han participado



en la trama de la producción y reproducción de la región desde sus programas estratégicos y, por tanto, han participado directa y determinantemente del proceso de gobernanza regional.

El Oriente Antioqueño en tanto espacio de la globalización, es decir, como resultado de “la transformación de los territorios nacionales en espacios nacionales de la economía internacional” (Santos, 1993), ha respondido en su organización socioespacial a procesos de distribución, fragmentación y articulación del espacio que responden, predominantemente, a relaciones de poder con un arreglo fundamentalmente económico, donde el contexto de la globalización, esto es como “estadio supremo de la internacionalización, la introducción en el sistema-mundo de todos los lugares y de todos los individuos, aunque en diversos grados”, ha favorecido la emergencia y hegemonización de actores económicos que no solo inciden en el circuito productivo en tanto materialidad, sino también en el proceso de configuración socioespacial de la región como proceso multidimensional.

Así, el espacio regional no es únicamente una reserva geográfica que se dinamiza contingentemente o como proceso natural, sino, el resultado de acciones intencionadas racionalmente por actores hegemónicos, es decir, actores sintagmáticos con la capacidad tal de introducir programas de organización y regionalización que respondan funcionalmente a sus intereses, en este caso, económicos. (Santos, 1993), plantea al respecto:

El mundo ofrece posibilidades diversas: es el lugar de las ocasiones. No se trata únicamente de la existencia de un ejército de reserva de lugares, sino de la producción racional de un espacio en el que cada fracción de territorio es llamado a tener características precisas en función de los actores hegemónicos, cuya eficacia depende, en gran medida, de la productividad espacial, fruto de una ordenación intencionada y específica, (p.71)

Siguiendo a (Santos, 1993) el Oriente Antioqueño como espacio regional, ya no solo responde en términos de organización, desarrollo y gobernanza a una lógica endógena, donde actores imbuidos en una dinámica de horizontalidades, esto es “el asiento de todo lo cotidiano, es decir, de lo cotidiano de todos, individuos, colectividades, firmas, instituciones”, logran agenciar o controlar la totalidad del proceso socioespacial de la región; sino que se ven enfrentados o, más bien expuestos, a un proceso de socialización influenciado por la economía y las relaciones de poder global. (p. 74)

Es decir, al influjo de nuevos actores hegemónicos que inciden en la configuración de la región desde escalas internacionales, o como efecto de una cooptación funcional de actores y realidades ya preexistentes en favor del programa de la globalización, es decir: la mundialización del espacio geográfico regional y, con ello, “la exacerbación de las especializaciones productivas a nivel del espacio” (Santos, 1993) como mecanismo de organización territorial funcionalmente económica de los actores hegemónicos.

De esta manera, el espacio regional se moldea y organiza a partir de una lógica artificial que propende, sobre todo, por la productividad económica. Es decir, desde la perspectiva y el influjo del actor hegemónico de carácter económico, el espacio y la región se revisten de sentido en tanto su carácter de productividad, es decir, como espacio que asegura un conjunto específico de actividades económicas que se interconectan con redes de valor y ganancia de mayor amplitud, generalmente, del capitalismo internacional.

Entender al Oriente Antioqueño como espacio de la globalización que se produce verticalmente a partir de un relación de jerárquica ordenada entre actores hegemónicos de la economía y la sociedad, que se sitúan en escalas internacionales o que bien pueden tener un asiento o un origen local pero en términos estratégicos responden a la estructura del poder internacional, posibilita comprender el constructo socioespacial de la región como resultado del relacionamiento entre actores hegemónicos; lo cual, acepta tanto una lógica de producción racional del espacio con arreglo a fines económicos, es decir, lo que (Santos, 1993) llama la *productividad espacial*, que se agencia desde el actor hegemónico; como una lógica reproductiva del programa por parte de actores endógenos ya preexistentes a la detonación de la globalización:

Las verticalidades reagrupan, más bien, áreas o puntos al servicio de los actores hegemónicos, a menudo lejanos. Son los vectores de la integración jerárquica regulada y, además, necesaria en todos los lugares de producción globalizada y control a distancia. La disociación geográfica entre producción, control y consumo hace que exista cierta separación entre la escala de la acción de la del actor. Se trata con frecuencia del mundo transportado a los lugares por y las firmas transnacionales, (p. 73)

Bajo este marco, el actor hegemónico, más que estar revestido de autoridad y potencialidad frente a la organización de la región por la escala espacial que detente, es decir, si controla la local,

regional o nacional; radica, sobre todo, en la capacidad de relacionamiento, inserción y fragmentación de los espacios en función de las demandas o el proceso de las económicas globales.

En este marco, y en términos del caso de estudio, más que detallar y analizar cada una de las empresas o actores económicos, es procedente revisar la influencia de actores aglutinadores como la Cámara de Comercio del Oriente, la Corporación Empresarial del Oriente (CEO), los gremios organizados más representativos, así como las multinacionales más visibles en el entramado económico-productivo de la región.

En términos de la Cámara de Comercio del Oriente, es preciso, de entrada, anotar que más que ser un actor hegemónico en tanto inversionista directo en las distintas modalidades del capital productivo o de servicios, se presenta como un actor institucional estatal con competencias técnicas en materia de investigación, gestión y regulación de las dinámicas económico-productivas del Oriente. Pero además es preciso anotar que, junto a la Corporación empresarial del Oriente, organización que se auto define

Desde hace más de dos décadas, unos industriales visionarios, decidieron con acierto, agrupar a varias empresas que se habían establecido en el Oriente antioqueño, para que, a través de un trabajo mancomunado se lograra un verdadero desarrollo empresarial en nuestra región. (CEO, s. f.)

Figuran como las organizaciones aglutinadoras y articuladoras de las empresas e industrias tanto en su dimensión de aparatos económico-productivos, como de sus intereses y agendas estratégicas. Asimismo, se evidencia que ambos actores responden en su esencial misional al statu quo empresarial, en tanto no solo articulan o asociación a los gremios e industriales en un ejercicio meramente de integración, sino que fomentan el desarrollo de programas y agendas estratégicas en términos de la productividad espacial de la región, lo que, como se evidenció anteriormente es una forma artificial de establecer un tipo determinado de organización espacial y, por tanto, de gobernanza de la región.

El rol de estos actores intermediadores se constituye de especial importancia en una región que en términos de contexto económico, representa el 10,4% del Producto Interno Bruto (PIB) departamental, donde el macro sector de actividades terciarias (58%) relacionada con la oferta de todo tipo de servicios, seguido por las secundarias (29%) con el avance industrial y, en última

instancia, por las primarias (13%) que se asocian a renglones especialmente productivos o agrícolas; en tanto se erigen como organizaciones sintagmáticas que desempeñan labores de regulación pero también de fomento de los intereses de actores hegemónicos de la economía y la sociedad, (Camara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2023)

En términos de prácticos, el impacto de las empresas e industrias con asiento en el Oriente, en relación a la organización funcional del espacio, debe revisarse en cuanto las externalidades de sus actividades productivas; aspecto que se aclara en la lectura de ((Pineda Gómez & Pimienta Betancur, 2021) donde evidencian que :

los movimientos sobre el territorio se pueden modificar, adaptar y transformar a partir de las topologías que cada empresa implementa —esto es, la relación entre los puntos de interés para su operación, lo que afecta a otras empresas y la imagen del lugar, ya que se empiezan a organizar de acuerdo con la lógica dominante— y las formas de darle funcionalidad a fragmentos. (p. 47)

Sin embargo, desde nuestra perspectiva no es la empresa o el actor industrial quien en su actividad específica y aislada de las demás, determina un tipo de organización socioespacial de la región a la justa medida de sus intereses particulares; sino el resultado de las interrelaciones entre actores hegemónicos que se articulan y coordinan la expansión de su programa a partir de la localización de la economía global en los distintos fragmentos del territorio.

Es decir, se constituye una organización espacial que se sustenta sobre la base de la fragmentación y la especialización territorial del trabajo, la economía y la productividad. Algo así como un cumulo de retazos espaciales que diferencian y desarticulan, pero que al mismo tiempo se interconectan en redes y flujos económicos más amplios que se presumen universales y englobantes. Lo que, en otros términos, supondría decir que la organización espacial pautada desde el actor hegemónico, especializa, fragmenta y diferencia los espacios en términos de actividades productivas; pero en términos sustanciales los articula, los produce y los reproduce en un mismo marco unificador: en una relación de poder eminentemente económica.

El rol hegemónico de los actores económicos en cuanto a la organización socioespacial de la región, puede expresarse con mayor claridad si se considera la importancia de un sector como el de la *energía* en materia de productividad. Éste, (Camara de Comercio del Oriente Antioqueño,

2023)<sup>14</sup> ocupó el primer lugar en cuanto a la tasa de crecimiento con un porcentaje del 15,93%; esto sería un dato simple y amorfo si no se considerara que tales indicadores solo son posibles en tanto la construcción, el aprestamiento y el desarrollo de unas condiciones objetivas directamente relacionadas con la organización y la gobernanza de la región.

El sector de la *energía*, aunque se constituya como el principal renglón en materia de crecimiento económico en la región, y por tanto, exprese la existencia de unos actores hegemónicos agenciando tales condiciones; también es preciso problematizar el supuesto de que son las determinaciones económicas, de plano, las que imponen u establecen un tipo específico de regionalización funcional.

Aunque siguiendo a (Santos, 1993) se logra evidenciar la relevancia y el protagonismo de los actores hegemónicos de carácter económico respecto a la organización socioespacial de la región, tanto por vía de la especialización territorial del trabajo como por la productividad espacial, así como por la posición jerárquicamente de ventaja que tal actor asume en las relaciones de poder legales y normativas al afirmar que

La dinámica de los espacios de la globalización supone una adaptación permanente de las formas y de las normas. Los hechos geográficos, es decir, los objetos técnicos, requeridos para optimizar una producción dada, sólo autorizan esta optimización al precio de la puesta en práctica y de la aplicación de normas jurídicas, financieras y otras, adaptadas a las necesidades del mercado. Estas normas tienen lugar a diversos niveles geográficos y políticos, pero, teniendo en cuenta la competitividad a escala mundial, las normas globales inducidas por los organismos supranacionales y por el mercado tienen tendencia a configurar al resto de los objetos y a la totalidad del espacio.

Se logra apreciar para el caso del Oriente Antioqueño que, si bien los actores hegemónicos en la práctica de sus actividades empresariales y productivas, afectan e influyen en el espacio, no lo determinan ni lo controlan per se. Es solo mediante el relacionamiento y la intersección de múltiples actores dotados de autoridad, entiéndase estatales, políticos electorales y, sin duda, económicos, que se producen las condiciones tales para el desarrollo de los programas hegemónicos de región. Y por tanto, más allá del determinismo económico que postula como

---

<sup>14</sup> Informe económico 2023.

variable fija el hecho de que los actores hegemónicos del poder económico internacional son quienes controlan, desde una perspectiva productivista, es decir, como valor de cambio, los espacios, redes y relaciones regionales; así como los dispositivos legales y normativos; sería más conveniente y preciso –siguiendo el enfoque teórico de nuestra investigación– observar, por ejemplo, como la trama de las relaciones entre actores de diferente naturaleza, es lo que produce y reproduce un tipo determinado de regionalización que, aunque se acepta es eminentemente económico-funcional, no viene prescrita por un único actor.

En este respecto, se retoma uno de los supuestos de referencia mediante el cual se ha querido guiar esta investigación, y es que más que definir o determinar quién es el actor de que detenta la autoridad hegemónica en la región, y por tanto la organiza, la produce y la gobierna; el interés cognoscitivo se centra en revisar la trama de las relaciones, los nudos que se forman y las redes que circulan por entre los actores regionales.

Retomando el tema del sector *energía* como primer renglón de la economía regional, se evidencia que sus grandes inversionistas y ejecutores son organizaciones transnacionales. Se podría suponer, por tanto, que tal actor, en tanto hegemónico, como diría (Santos, 1993)

se sirven de todas las redes y utilizan todos los territorios. De esta forma los territorios nacionales se transforman en un espacio nacional de la economía internacional y los sistemas de ingeniería creados en cada país/espacio nacional pueden ser utilizados mejor por las firmas transnacionales que por la misma sociedad nacional, (p. 73)

Es decir, sería el actor determinante de la gobernanza energética, y por tanto funcionaliza a otros actores, para ser más exactos, actores estatales como Cornare que tiene que ver con el licenciamiento ambiental de tales proyectos energéticos; o a actores político-electorales que desde sus medios formales y no formales, pero siempre en aprovechamiento de su estatus, abrevian procedimientos y gestionan condiciones necesarias a nivel político sin las cuales tales proyectos no podrían llevarse a cabo.

Al significar el asunto desde esta mirada, a nuestro juicio, reduccionista, se estaría simplificando el rol de actores estatales y político-electorales al de meros intermediadores económicos. Asunto que contraría la complejidad de la cuestión de la gobernanza regional.

Si se revisa una coyuntura como la de los esquemas asociativos supramunicipales, especialmente en lo que respecta la propuesta de constituir un área Metropolitana para el Oriente Antioqueño, allí se evidenciaría la trama entre actores de muy diversa naturaleza con algún nivel de autoridad e incidencia en términos de organización socioespacial de la región.

De entrada, es necesario decir que en esta propuesta está alimentada por diferentes actores sintagmáticos, entre ellos actores estatales, actores económicos y actores político-electorales. Todos con intereses particulares en la consolidación de un tipo ideal de región que se podría concretar a partir de la puesta en marcha de esta figura.

Temas jerárquicamente importantes como la movilidad, los servicios públicos, la generación de energía, la competitividad y la productividad económica se verían significativamente impactados por el marco de competencias y facultades que les generaría esta figura a los diferentes actores.

Así el área metropolitana del oriente, entendida como medio en tanto figura administrativa que permite organizar dimensiones ambientales, espaciales y productivas del territorio; produciría una nueva atmosfera socioespacial que no alteraría significativamente las relaciones de poder, en tanto que profundizaría la concentración de poder en un municipio núcleo como Rionegro; especializaría y recortaría aun más el espacio como respuesta a las demandas económicas; centralizaría los mecanismos decisionales públicos; y ampliaría brechas de desigualdad intrarregional, es decir, profundizaría los desequilibrios territoriales y de desarrollo entre zonas.

La eventual entrada en vigencia de esta figura, solo por citar un ejemplo, desencadenaría unas relaciones de poder que no deben leerse monóticamente, sino dialécticamente. La producción y reproducción del espacio a partir de esta figura afirmarían relaciones de fuerza en el caso de algunos actores sintagmáticos, entre ellos, actores estatales que quedarían con el monopolio de la autoridad en distintas dimensiones del desarrollo regional; y también facilitarían la ampliación de la base económica regional al fomentar una regionalización pensada para la productividad espacial, lo que claramente beneficiaría a actores empresariales e industriales. A su vez, hegemonizarían actores político-electorales que, en uso de su rol y en aprovechamiento de su estatus de poder, como es el caso de congresistas, promoverían reformas y agitarían la opinión pública para refrendar y legitimar tal figura; lo que los acreditaría como líderes de causa y programa, asunto que fácilmente se podría traducir en rédito político.

A partir de ese ejemplo, entonces, se puede evidenciar como la organización de la región es el producto de las interacciones en diversos planos y dimensiones sostenidas por actores sintagmáticos de diversa naturaleza, quienes, a partir de sus condiciones de fuerza, autoridad y poder introducen diferentes programas de regionalización que, a veces, logran conjugarse en una relación de poder más amplia y abarcadora, la cual le es común de todos: la de reducir la región a un mero espacio abstracto de valor y productividad espacial, sea con arreglo a fines económicos, político-electorales o de control territorial; o tal vez, como expresión que logra unificar tales intereses y programas en uno solo: el programa hegemónico de región, el cual le es funcional tanto a actores estatales, económicos y político-electorales en distintos grados, escalas y medidas.



## 7 Capítulo IV

### Conclusiones

En este ejercicio de revisión y problematización del proceso de organización socioespacial del Oriente Antioqueño, el cual se abordó desde una perspectiva crítica y reflexiva, buscando con ello comprender la cuestión de la gobernanza de la región como expresión sociopolítica compleja, contradictoria y en algunos casos conflictiva; se pudo dar cuenta, en perspectiva sociohistórica y coyuntural, del tejido de relaciones sociales, hechos y detonantes de desarrollo, así como de los actores que producen y reproducen el territorio, que constituyen el entramado de poder mediante el cual se configura la región como hecho espacial, pero también como hecho social y político.

La pregunta por la gobernanza de la región, no como proceso estático ni naturalmente armonioso, sino como proceso complejo/contradictorio, exigía la lectura en perspectiva histórica de los hechos detonantes de desarrollo en la región, aspecto que se logró evidenciar en el capítulo número uno de esta investigación; donde se pudo ahondar y profundizar en los efectos que los mega proyectos de desarrollo ocasionaron en el proceso de configuración socioespacial del Oriente a partir de los años 70s y que, como consecuencia, ha ido produciendo un tipo de región funcionalmente organizada que responde a ciertas lógicas y relaciones de poder.

Asimismo, se analizaron y problematizaron los desequilibrios territoriales que este proceso de regionalización funcional ha ido produciendo y localizando en las distintas zonas espaciales de la región y que se sigue reproduciendo en la actualidad, asunto que logra apreciarse, también, en el capítulo número uno de esta obra al evidenciarse las cifras, datos y estadísticas en perspectiva multidimensional, es decir, en materia demográfica, económica y decisional; lo cual permitió dilucidar el hecho de que, aunque el Oriente se presuma como una estructura regional compacta y armonizada en su proceso de desarrollo, la realidad concreta expresada en los distintos recortes o fragmentos territoriales (zonas), contradice tal supuesto en el entendido de que internamente la región se produce y reproduce en distintas escalas espaciales, pero también en diferentes niveles y ritmos de desarrollo, los cuales, generalmente, se expresan positivamente en los centros geográficos y de poder, o también llamado el *Oriente Cercano* y, apenas, logra irradiar el resto de constructos socioespaciales de la región.

De igual manera se puso la mirada en los hechos y procesos de organización socioespacial en términos normativos agenciados desde actores estatales, así como en los procesos de producción

y reproducción motivados desde actores eminentemente económicos. Dándose cuenta con esto, en los capítulos número dos y tres, de los distintos modos de regionalización y organización que se han desplegado en el Oriente Antioqueño; así como de los actores sintagmáticos que han promovido desde su lugar y posición de fuerza, tales programas hegemónicos de región.

Al haberse revisado tanto el contexto regional en perspectiva de lo pasado, lo presente y lo proyectado; al igual que los hechos y procesos normativos, económicos y políticos que han tendido por la organización de la región; así como la identificación de los actores sintagmáticos que han participado e influido en este proceso de configuración socioespacial del Oriente; se ha logrado llegar a un punto de reflexión sobre la cuestión de la gobernanza regional que privilegia el proceso y la interpretación, más que la explicación. Es decir, no se logró determinar ni responder la pregunta situacionista de quién o quiénes gobiernan, organizan o configuran la región, pero sí se logró desentrañar, como propósito de nuestro enfoque hermenéutico y coyuntural, el entramado de actores, nudos y relaciones de poder que han facilitado en algunos casos, y agenciado en otros, los distintos modos de regionalización y organización socioespacial del Oriente.

Concluyéndose con esto que la región, en tanto estructura, logra mantener una lógica de articulación interna apegada a la idea o al marco general de sentido, de un Oriente como proyecto común; pero al mismo tiempo, se evidencian las distintas escalas, ritmos y procesos que diferencian, desarticulan y fragmentan internamente la región como consecuencia de localización de programas de regionalización funcional que responden a relaciones de poder de carácter económico, político y, si se quiere, normativo.

En este sentido, en la búsqueda de comprender la gobernanza de la región en tanto trama compleja de relaciones y actores, se logra evidenciar en primera instancia, que lo que se pretende gobernar en el escenario de lo regional, al menos discursivamente, es el *desorden territorial* ocasionado por el acumulado histórico de la puesta en marcha de diferentes agendas de desarrollo económico y de valor de cambio, que han significado la región como espacialidad meramente productiva; y en segunda medida, se evidencia que el gran activador de la gobernanza regional, es decir, lo que marca la pauta, la tendencia y el movimiento de la región en términos organizativos, el despliegue de programas estratégicos de actores hegemónicos, que bien pueden recortar y regionalizar el espacio abstracta y artificialmente como espacialidad económica; que bien pueden delimitar y organizar el espacio con fines de planificación; o que bien pueden motivar y producir

unas relaciones jerárquicamente ordenadas de dominación-subordinación que concentran el poder decisional en puntos céntricos de referencia regional.

Queda claro, entonces, que la gobernanza de la región está en manos de diversos actores que ejecutan múltiples programas de regionalización en el mismo espacio-tiempo, los cuales solo pueden entenderse en un vínculo ineludible con el espacio; que tales actores producen y reproducen territorio de maneras específicas en su actividad más concreta; pero que también estos actores, en el desarrollo de la trama regional, se disputan sus intereses entre sí, de desarticulan y friccionan, pero también se encuentran e integran, y a partir de esto pueden producir un bloque de fuerza y poder que instituya un programa hegemónico de región.

Al reconocer esto, pues, se pone sobre la mesa el supuesto de que también existen actores, redes y territorios subalternos que producen región en tanto se relacionan e interactúan en los espacios y además los representan, pero que no logran influir, por su carencia de fuerza o por su posición de desigualdad, en el proceso real de configuración, agenciamiento y producción estratégica de la región. Lo que se traduce en mayores tensiones respecto a los procesos decisionales frente a los primeros (actores), menores posibilidades de circulación frente a lo segundo (redes), y la profundización de la desigualdad social respecto a lo tercero (territorios).

## Referencias

- Asamblea de Antioquia. (2006). *Ordenanza 34 de 2006 (noviembre 24): por medio de la cual se crea, estructura e institucionaliza el sistema departamental de planeación*. Asamblea de Antioquia.
- Boisier, S. (1987). *Ensayos sobre descentralización y desarrollo regional*. CEPAL.
- Camara de Comercio del Oriente Antioqueño. (2023). *Concepto Económico 2023*. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. <https://ccoa.org.co/wp-content/uploads/2024/01/Concepto-Economico-2023.pdf>
- CEO, O. (s. f.). *Corporación Empresarial Oriente Antioqueño (CEO)*. CEO ORIENTE. <https://www.ceo.org.co/>
- Colombia. Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011 (junio 28): por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*. Función Pública
- Colombia. Congreso de la República. (1993). *Ley 99 de 1993 (diciembre 22): por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial
- Colombia. Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Presidencia de la República.
- Correa, V., & Carvajal, S. (2021). *Concepto económico 2020, Oriente Antioqueño* (pp. 10-90). Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.
- Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2018). *Censo nacional de vivienda y población*. DANE.
- Haesbaert, R. (2010). Región, regionalización y regionalidad: Cuestiones contemporáneas. *Antares letras e humanidades*.
- Haesbaert, R. (2019). *Región-global*. CLACSO.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- MacLeod, G., & Goodwin, M. (1999). Space, scale and state strategy: Rethinking urban and regional governance. *Progress in human geography*, 23(4), 503-527.
- Martínez, A. (2005). *La gobernanza hoy: Introducción. La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Tema Consultores
- Muñoz, J., & Botero, M. (2018). *Lectura territorial del oriente cercano antioqueño. Metropolización del Oriente Antioqueño: más allá de la disputa por los esquemas asociativos*. Universidad Pontificia Bolivariana.
- Osorio Patiño, L. (2015). *Delimitación y planeación del territorio para el desarrollo de Antioquia, 1972-1986 [Monografía]*. Universidad de Antioquia.

- 
- Osorio Zuliaga, D. (2021). Radiografía al nuevo sistema integrado de transporte de Oriente. En *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/asi-funcionara-el-nuevo-sistema-integrado-de-transporte-de-rionegro-sitirio-BA14413367>
- Pineda Gómez, H. D., & Pimienta Betancur, A. (2021). Recortes espaciales que configuran el Oriente antioqueño: De la región a la superposición de territorialidades. *Territorios (45)*, 41-62.
- Quien es quien Oriente. (2022). Presupuestos municipales 2022. En *Quien es Quien Oriente*. <https://www.quienesquien.co/>
- Raffestin, C., & Santana, O. (2013). *Por una geografía del poder*. El colegio de Michoacán.
- Restrepo, N. (2015). *Provincia del Oriente Antioqueño, Territorio en Construcción*. Conciudadanía.
- Santos, M. (1993). Los espacios de la globalización. In *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 13, 69-77.
- Uribe, A. (2017). Oriente, una región aeroportuaria, desarrollo y crecimiento económico. En *Oriente Antioqueño, realidades y prospectivas* (p. 61 78).
- Vigil, J. I., & Fernandez, V. R. (2012). Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: Un abordaje para la construcción de políticas públicas. *Revista del clad Reforma y Democracia*, 53.
- Zuluaga Mejía, R. A. (2017). Area Metropolitana del Oriente Antioqueño. En *Oriente Antioqueño, realidades y prospectivas*.