



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

La producción de agendas en el marco de la gobernanza territorial. El caso de los Esquemas
Asociativos Territoriales en el Oriente de Antioquia

Tesis presentada por

Sebastián Quintero Marín

para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México

2022

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis: Dr. Xavier Oliveras González

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. Dra. María del Socorro Arzaluz Solano, lectora interna
2. Dra. Alix Bibiana Gómez Vargas, lectora externa

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por permitirme estudiar un posgrado como becario. También, al Colegio de la Frontera Norte por su acogida, apoyo y aprendizajes.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA	6
1.1 Del gobierno a la gobernanza, una aproximación no lineal	6
1.1.1. Gobernanza territorial: una apuesta por la relación gobernanza y territorio	7
1.1.2. Dimensiones de la gobernanza territorial	10
1.1.2.1. <i>Política</i>	11
1.1.2.2. <i>Institucional</i>	11
1.1.2.3. <i>Instrumental</i>	12
1.1.3 Modos de gobernanza territorial. Un abordaje multidimensional.	12
1.2. El estudio de la agenda pública	14
1.2.1 Clasificación y dimensiones analíticas de las agendas	16
1.2.2. Tipos de agendamiento de los asuntos públicos	18
1.2.3. La agenda territorial, una definición.....	19
1.3 Estrategia metodológica	19
1.3.1. Operacionalización de conceptos	20
1.3.2. Fuentes.....	28
1.3.3. Técnicas	30
1.3.3.1 <i>Técnicas de recolección de datos</i>	30
1.3.3.2. <i>Técnicas de análisis</i>	31
CAPÍTULO 2: CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES: TRAYECTORIAS DISPARES Y FORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL	32
2.1. La asociatividad en el proceso de descentralización	32
2.1.1 Antecedentes normativos de los EAT en Colombia.....	35
2.1.2 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La unificación de los EAT y el establecimiento de principios	38
2.1.3 Clasificación de los EAT.....	39
2.2 Asociación de Municipios (ADEM).....	40
2.3 Provincia de Administración y Planificación (PAP)	42
2.4. Los EAT en el Oriente de Antioquia: contexto socioeconómico y administrativo... 44	
2.4.1. <i>Asociaciones de Municipios</i>	51
2.4.2. <i>Provincia de Administración y Planificación</i>	56
CAPÍTULO 3. HALLAZGOS: MODOS DE GOBERNANZA DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES Y AGENDA TERRITORIAL DE LOS EAT ...	60
3.1. Dimensión de los actores	60
3.1.2 Dimensión institucional.....	66
3.1.3. Dimensión instrumental.....	73
3.2. Agenda territorial de los EAT en el Oriente de Antioquia	80
3.2.1. Arreglos de interacción.....	80
3.2.2. Intereses territoriales.....	81
3.2.3. Movilización de recursos externos	84
3.2.4. Modelo de agendamiento	85

3.2.5. Extensión escalar/nivel de la agenda.....	87
3.2.6. Orientación de la agenda	88
CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES.....	90
4.1 Modos de Gobernanza.....	90
4.1.1 Actores.....	90
4.1.2 Institucional	93
4.1.3 Instrumentos	97
4.2 Agenda territorial.....	99
4.2.1 Arreglos de interacción.....	99
4.2.2 Intereses territoriales.....	100
4.2.3 Movilización de recursos.....	103
4.2.4 Modelo de agendamiento	104
4.2.5 Extensión de la agenda	105
4.2.6 Orientación de la agenda	106
4.3. Conclusiones.....	112
REFERENCIAS	115
ANEXOS	122
ANEXO 1. Normatividad asociada a los Esquemas Asociativos Territoriales.....	122
ANEXO 2. Guía de entrevista	123

Lista de figuras

Figura 1.....	14
Figura 2.....	44
Figura 3.....	46
Figura 4.....	47
Figura 5.....	48
Figura 6.....	48
Figura 7.....	50
Figura 8.....	55
Figura 9.....	57
Figura 10.....	108
Figura 11.....	108

Lista de tablas

Tabla 1	23
Tabla 2	26
Tabla 3	29
Tabla 4	30
Tabla 5	39
Tabla 6	40
Tabla 7	42
Tabla 8	45
Tabla 9	52
Tabla 10.....	52
Tabla 11	58

Tabla 12	69
Tabla 13	76
Tabla 14	111

Resumen

Los procesos de desarrollo local y regional demandan vínculos asociativos que articulen intereses, recursos y estrategias mediante arreglos institucionales formales e informales. En Colombia, la apuesta de articulación para los entes territoriales se ha afinado en los Esquemas Asociativos Territoriales a quienes se les ofrecen herramientas para generar desarrollo territorial. El objetivo general de esta investigación es analizar la formación de las agendas territoriales mediante la caracterización de los modos de gobernanza territorial que expresan los EAT en el Oriente antioqueño.

Mediante un estudio de caso de los EAT en el Oriente antioqueño se analizan las dinámicas de los modos de gobernanza territorial en sus posibles expresiones, desde las relaciones más centralizadas y vinculadas al gobierno, hasta los intentos de interacciones más interactivas entre la sociedad y el mercado. Por tanto, las agendas territoriales son una expresión de las dinámicas de gobernanza, y según las estrategias creadas por los EAT en su desempeño, configuran trayectorias dispares.

Para el caso, se encuentra una influencia sustancial de los municipios en el desempeño de los EAT proveniente de una gobernanza descentralizada. De ahí que, las trayectorias diferenciadas que presentan los EAT obedezcan tanto a las capacidades de los municipios, a las condiciones territoriales de la subregión a la que pertenecen, la interacción y escalabilidad de los arreglos institucionales y la interpretación de las reglas formales que realizan los EAT para cumplir los objetivos misionales.

Palabras Clave: Esquemas Asociativos Territoriales. Modos de gobernanza territorial. Agenda territorial. Arreglos institucionales. Desarrollo.

Abstract

Local and regional development processes demand associative links that articulate interests, resources and strategies through formal and informal institutional arrangements. In Colombia, the commitment to articulation for territorial entities has settled in the Territorial Associative Schemes, which are offered tools to generate territorial development. The general objective of this research is to analyze the formation of territorial agendas by characterizing the modes of territorial governance expressed by the EAT in Eastern Antioquia.

Through a case study of the EAT in Eastern Antioquia, the dynamics of the modes of territorial governance are analyzed in their possible expressions, from the most centralized relations linked to the government, to the attempts of more interactive interactions between society and the market. Therefore, the territorial agendas are an expression of the dynamics of governance, and according to the strategies created by the EATs in their performance, they configure disparate trajectories.

In this case, there is a substantial influence of the municipalities in the performance of the EATs stemming from a decentralized governance. Hence, the differentiated trajectories of the EATs show the capacities of the municipalities, the territorial conditions of the subregion to which they belong, the interaction and scalability of the institutional arrangements and the interpretation of the formal rules that the EAT to meet mission objectives.

Keywords: Territorial Associative Schemes. Territorial governance modes. Territorial agenda. Institutional arrangements. Developing.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo y la planeación territorial en Colombia mediante los Esquemas Asociativos Territoriales (EAT) busca generar modelos, instrumentos y acciones para que las entidades territoriales (municipios, departamentos) asociadas puedan responder a los cambios territoriales derivados de la urbanización y la regionalización, a las nuevas competencias locales subyacentes al proceso de descentralización y a la necesidad de atender de manera conjunta problemas y oportunidades que desbordan los límites político-administrativos de las entidades territoriales.

El interés de esta tesis es analizar la configuración de las agendas territoriales en los EAT del Oriente de Antioquia a partir de los modos de gobernanza territorial que expresan en su desempeño. Mediante la caracterización de las dimensiones de actores, instituciones e instrumentos empleados por los EAT se derivan unos atributos que componen los asuntos y los proyectos que desarrollan los EAT. La premisa teórica desde la cual se desarrolla esta indagación es que no puede afirmarse que exista un tránsito del gobierno a la gobernanza como proceso lineal, por el contrario, en el desempeño de los EAT se evidencia aún una posición fuerte del gobierno mezclada con algunas características de la gobernanza, fenómeno observable mediante el examen a los modos de gobernanza territorial.

El surgimiento de la asociatividad territorial en Colombia se da en torno a dos hechos. En primer lugar, la Constitución Política de 1991 en Colombia aceleró el proceso de descentralización, instó la creación de mecanismos de participación ciudadana y marcó una ruta en términos de la política territorial del país, mandando al Congreso de la República a legislar sobre la política territorial. En el 2011 se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esta consagra la asociatividad como un principio del ordenamiento territorial y a los EAT como una de las entidades para desarrollarlo. Dentro de sus objetivos están: i) promover el desarrollo territorial mediante modelos, instrumentos y acciones de planificación; ii) atender problemas y oportunidades territoriales derivados de la expansión de actividades económicas que exceden las delimitaciones político-administrativas y comprometen a dos o más entidades territoriales o a una región; y iii) prestar conjuntamente servicios públicos y ejecutar obras de interés común.

En segundo lugar, en el país se identifica un cambio territorial donde el fenómeno de la urbanización sobrepasa la escala municipal y se transforma en dinámica supramunicipal (DNP, 2014); se reconocen dinámicas rurales dentro de las ciudades y las aglomeraciones urbanas y territorios denominados rurales dispersos, caracterizados por la distancia a los centros poblados y la baja densidad poblacional. Además, se proyectan sistemas urbano-regionales en formación explicados por las dinámicas de aglomeración urbana. Esta dinámica territorial demanda una gestión supramunicipal y regional a través de los EAT que genere sinergias y consolide objetivos de desarrollo común.

No obstante, el funcionamiento de los EAT se dificulta porque la acción supramunicipal ha estado desarticulada del ordenamiento municipal y departamental y la coordinación interinstitucional es débil frente a problemas que comprometen a varias entidades territoriales (DNP, 2014). Tal descoordinación, repercute en una carencia de planeación y visión supramunicipal de largo plazo y conlleva una acción sectorial con diversos instrumentos que no se complementa con la lógica territorial.

Además, el proceso de descentralización y democratización que emprendió el país desde la década del noventa, definió al municipio como la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa, pero sin romper el centralismo como una característica del régimen político colombiano (Tamayo, 2018). Ese atributo coexiste con una participación ciudadana creciente mediante mecanismos de incidencia desde la planeación local y las acciones colectivas de la sociedad civil que proponen y demandan atención gubernamental; y con la intervención de los actores privados que intervienen en la dinámicas locales y territoriales para preservar y promover sus intereses.

Por tanto, los EAT supramunicipales están moldeados por fuerzas locales y supralocales. Por un lado, reciben el influjo de los gobiernos municipales desde sus competencias normativas, los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), y los recursos económicos; además, la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil municipales con reivindicaciones en materia de ordenamiento y gestión territorial; y de gremios privados con intereses económicos y políticos que buscan influir en las decisiones de la localidad. Por otro lado, los EAT por su carácter público y anidado dentro las instancias de planificación y desarrollo territorial reciben influencias del departamento y la nación mediante el marco normativo, las transferencias de recursos y los cambios de incentivos que

modifican o condicionan el funcionamiento de los EAT.

En términos del caso de estudio, en el Oriente de Antioquia se han configurado dos tipos de EAT supramunicipales, las Asociaciones de Municipios (ADEM) y las Provincias de Administración y Planificación (PAP). Aquéllos son relevantes por tres elementos: i) las ADEM en la región son las primeras en crearse en el país (DNP, 2013) y las PAP son las primeras a nivel nacional en ser impulsadas por la sociedad civil; ii) la región del Oriente de Antioquia ha sido intervenida por megaproyectos que han generado una fractura territorial que condiciona el desempeño de los EAT; y iii) esta región es la única del país donde coexisten varios EAT y con dos figuras como son las ADEM y la PAP.

Con las particularidades de la región del Oriente, las trayectorias y desempeños particulares de las figuras, resulta interesante analizar la formación de las agendas territoriales que revelan los EAT en la región, en la medida que hay actores de diversa naturaleza interviniendo en las dinámicas de gestión territorial, en términos institucionales reciben injerencia de los municipios que los conforman y de niveles gubernamentales supralocales que condicionan los problemas públicos que los EAT deciden atender. En suma, como los EAT responden a una lógica asociativa y territorial se indaga por cómo las interacciones entre actores, instituciones e instrumentos definen las agendas territoriales de los EAT supramunicipales.

Las preguntas que orientaron esta investigación fueron:

Pregunta principal

¿Cómo se configuran las agendas territoriales de los Esquemas Asociativos Territoriales supramunicipales del Oriente antioqueño a partir de los modos de gobernanza territorial que expresan en su desempeño?

Preguntas secundarias

¿Cuáles son las características de los modos de gobernanza territorial que explican la formación de las agendas territoriales de los Esquemas Asociativos Territoriales supramunicipales del Oriente antioqueño?

¿Cuáles son los tipos de agendas territoriales de los Esquemas Asociativos Territoriales supramunicipales del Oriente antioqueño?

El objetivo general de esta investigación es: Analizar la formación de las agendas territoriales

mediante la caracterización de los modos de gobernanza territorial que expresan los EAT en el Oriente antioqueño.

Objetivos específicos:

Identificar los rasgos de los modos de gobernanza territorial que derivan en la configuración de las agendas territoriales de los EAT en el Oriente antioqueño.

Determinar los tipos de agendas territoriales que se construyen en los EAT del Oriente antioqueño como resultado de la interacción de los actores, las instituciones y los instrumentos de política.

Por lo anterior, la hipótesis que guía esta investigación sostiene que los actores gubernamentales son determinantes en la definición de la agenda territorial de los EAT porque poseen los instrumentos jurídicos, estratégicos y económicos para orientar el desempeño de los EAT en la región del Oriente. Por tanto, las capacidades de los municipios resultan determinantes para definir los asuntos de índole territorial que asumen los EAT y determinan la interacción con los actores locales y supralocales que moldean los procesos de incidencia en el territorio municipal, supramunicipal y subregional.

Para sustentar la enunciación anterior, esta investigación presenta sus elementos organizados en cuatro capítulos. Inicialmente se expone el marco teórico realizando una síntesis de los modos de gobernanza territorial y las agendas territoriales desde los diferentes enfoques que han abordado estos conceptos. Además, se expone la ruta metodológica que vertebró la indagación. Seguidamente en el capítulo dos, se realiza una contextualización del surgimiento de la asociatividad como estrategia de desarrollo y planeación territorial y de su evolución en el marco normativo de Colombia. Además, se sitúan los EAT en el contexto territorial del Oriente antioqueño y se especifican los EAT en estudio.

En el tercer capítulo se realiza una discusión de los hallazgos expuestos mediante el seguimiento de las dimensiones de los modos de gobernanza territorial. En el cuarto y último capítulo se discuten los resultados mediante el análisis de las expresiones de la gobernanza territorial en tensión con la agenda territorial. Esta agenda se constituye como resultado de

las propiedades de los modos de gobernanza territorial que explican el desempeño de los EAT en la región del Oriente.

CAPÍTULO 1: MARCO CONCEPTUAL Y ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Este capítulo pretende exponer el marco conceptual y la estrategia metodológica que estructuran la investigación. En primer lugar, se esbozan los acercamientos genéricos que se han hecho al concepto de gobernanza y las múltiples miradas como fenómeno. Como concepto síntesis de ese abordaje, se proponen los modos de gobernanza territorial como categoría que recoge las dimensiones necesarias para el vínculo entre gobernanza y territorio. Como concepto articulado, emerge la agenda territorial como una categoría que condensa actores, intereses e interacciones que dan cuenta de los contenidos y objetivos que asumen los EAT en su desempeño.

El último apartado desarrolla la ruta metodológica que vertebra la investigación con base en el estudio de caso. Desde esta estrategia se diseñó la indagación en diálogo con las herramientas conceptuales. Finalmente, se presentan tanto la variedad de fuentes como las técnicas de recolección y análisis empleadas para la interpretación de los resultados.

1.1 Del gobierno a la gobernanza, una aproximación no lineal

Una de las dificultades conceptuales para definir con precisión la gobernanza obedece a la polisemia del concepto, debido a los múltiples significados atribuidos: redes autoorganizadas, sistema socio-cibernético, buena gobernanza, nueva gestión pública, gobernanza corporativa y Estado mínimo (Rhodes 1997). La diversidad de términos revela también el abordaje multidisciplinar sobre el fenómeno y al mismo tiempo, la falta de consenso sobre un significado compartido sobre el concepto.

Con el objeto de delimitar el concepto, Stoker (1998) propone un acuerdo básico para entender por gobernanza el desarrollo de un estilo de gobierno donde los límites entre el sector público y privado son difusos. Esta definición reconoce que en la acción pública existen actores diferentes al gobierno que intervienen en la gestión pública; los límites entre el Estado y el mercado son porosos y hay una disputa de intereses; los problemas públicos son cada vez más complejos, y su resolución requiere la participación de los afectados y de organizaciones que poseen recursos y nuevas competencias para influenciar el sentido de las decisiones públicas.

En vista de lo anterior, se afirma que está en marcha un proceso de tránsito del gobierno a la

gobernanza. Vásquez (2014) señala algunas de las características que los diferencian. Por un lado, la gobernanza apela a relaciones heterárquicas y de negociación contrario a la estructura jerárquica y de autoridad expresa como rasgo del gobierno. Mientras que la gobernanza alienta procesos de descentralización y toma de decisiones deliberativas mediadas por el trabajo cooperativo, las dinámicas del gobierno son centralistas, basadas en la dominación y en decisiones unilaterales. También, Stoker (1998) evidencia que en la acción pública existe una interdependencia de poder e intereses para alcanzar logros colectivos. Estos esfuerzos de la sociedad demandan intercambio de recursos y negociación de propósitos en el marco de un diseño institucional habilitante o restrictivo y de contextos políticos que reclaman una mirada particular.

En ese orden es importante subrayar ciertas singularidades que marcan la aparición de la gobernanza en América Latina como resultado de la conjunción de tres procesos, los procesos de democratización y descentralización que genera la apertura de nuevos actores a la política; la aplicación de medidas de ajuste económico estructural en la década de 1990, que se expresaron en procesos de privatización; y la implementación posterior de reformas institucionales que incluyeron elementos de la nueva gestión pública (Vásquez, 2013, p.232). Así, comprender la asunción de la gobernanza en este contexto, implica revisar una dimensión política de reparto territorial de poder y cambios en las formas de representación; una dimensión de economía política que aleja al Estado de su rol interventor y le asigna funciones de regulación y de seguridad jurídica en última instancia; y una dimensión institucional con reformas a la administración pública con criterios del mundo empresarial, especialmente la búsqueda de eficiencia y la flexibilidad en los procedimientos del gobierno.

1.1.1. Gobernanza territorial: una apuesta por la relación gobernanza y territorio

El surgimiento de la gobernanza ha sido analizado a partir de los cambios en rol de los territorios en el proceso de globalización y del reconocimiento de la importancia de los gobiernos locales. Sus implicaciones en el gobierno de la ciudad han sido identificadas con fuerza mediante el concepto de gobernanza urbana, pero no es útil para explicar fenómenos que no se suscriben exclusivamente a las dinámicas de la ciudad. Por tanto, se ofrece un concepto de gobernanza territorial compuesto por elementos políticos, institucionales y de políticas públicas.

En la literatura hay un abordaje general de la gobernanza que intenta describir y analizar cuál es el contorno del fenómeno y cómo se vincula a otros procesos. Desde una perspectiva institucional, se observan algunos procesos vinculados a la gobernanza. En primer lugar, el análisis de los intercambios entre diferentes niveles de gobierno, su carácter multinivel; en segunda instancia, admite la existencia de múltiples unidades de decisión en medio de la interdependencia de recursos e intereses (Ostrom, 1990), de allí su propiedad policéntrica; por último, la dimensión territorial, donde la gobernanza se configura a partir de los flujos locales y globales que constituyen el territorio.

Así como se ha afirmado que hay una transformación del gobierno a la gobernanza en términos generales, también Meza (2015) desde los estudios del gobierno local para México, afirma este tránsito desde la evolución teórica de los estudios de comunidad hasta llegar a la gobernanza urbana como enfoque para estudiar el tránsito. Del mismo modo, pero analizando las políticas públicas de regeneración urbana en la ciudad de Medellín, Colombia, Vásquez (2014, p.59) expone una serie de elementos que enmarcan los procesos que a nivel local y global sustentan la hipótesis del cambio del gobierno local a la gobernanza urbana: i) el aumento de la complejidad de los problemas de las ciudades; ii) los efectos de la globalización en los gobiernos locales para competir territorialmente; iii) las nuevas relaciones entre el gobierno local y el Estado; iv) “el desarrollo de nuevas formas de articulación de los territorios, como metropolización, configuraciones territoriales en red, creación de redes de ciudades”; y V) la aparición de empresas y gremios económicos que buscan intervenir en las decisiones de desarrollo económico del gobierno.

La descripción de los procesos alrededor del gobierno de las ciudades ha asumido la definición de gobernanza urbana de Pierre (1999, p. 374) “[...] como el proceso de mezcla y coordinación de intereses públicos y privados” para gobernar la ciudad. La intención del autor radica en entender los objetivos, los valores y prácticas políticas que guían esta interacción público-privada. Esa comprensión recoge diferentes marcos analíticos desde el neoinstitucionalismo y las teorías del poder urbano para enfatizar en los resultados de esos intercambios más allá de los diseños institucionales formales (Meza, 2015) y el reconocimiento de que los gobiernos son necesarios, pero no suficientes para resolver los problemas complejos de la sociedad.

No obstante, para los objetivos de esta investigación la definición anterior es insuficiente

porque el objeto no se circunscribe únicamente a una dinámica de ciudad, a sus relaciones y funciones. Es necesaria una aproximación que relacione la gobernanza y el territorio desde múltiples niveles. El carácter multinivel puede relacionarse con la gobernanza regional, urbana, metropolitana, incluso niveles supramunicipales como es el caso que se investiga aquí, y dada esa particularidad, la definición que se construya debe abarcar las interacciones políticas, los arreglos institucionales y los mecanismos que configuran las prácticas de gobernanza en los territorios.

Para consolidar una definición de gobernanza territorial que responda a las necesidades del caso, una definición estimulante de gobernanza es la que aportan Lang et al. (2013, p. 5) “como un proceso de interacción más o menos institucionalizado, entre entidades públicas y/o privadas que en última instancia apuntan a la realización de objetivos colectivos”. Tal enunciación es relevante por dos elementos: el reconocimiento de actores de diversa naturaleza; y la variable institucional que admite la existencia de procesos formales o informales. No obstante, discrepo de la visión prescriptiva de la definición porque no todo intercambio entre actores persigue un propósito común, no todo arreglo busca conjuntar intereses para alcanzar metas compartidas. Por el contrario, el objetivo radica en entender empíricamente cómo se manifiesta la gobernanza sin asignar antes un sentido optimista al fenómeno.

En contraste con la definición anterior, Meza (2015, p. 6) entiende la gobernanza local como “un fenómeno complejo donde los actores buscan preservar o promover sus intereses mediante instituciones formales e informales. Los intereses tienen un impacto en el gobierno y algunas veces tienen resultados visibles en las decisiones del gobierno local”. En este caso, la pregunta por las expresiones de la gobernanza abarca las relaciones de actores, las instituciones y los *outputs* del gobierno, esto es, la influencia de estas interacciones en la producción de gobierno. Destaco de esta definición la dimensión de los intereses, la incidencia de los actores se hace en función de cálculos y estrategias para movilizar recursos y ganar capacidades.

Por tanto, se propone entender la gobernanza territorial como proceso más o menos institucionalizado de relaciones y decisiones donde los actores públicos, privados y sociales buscan defender o promover sus intereses para generar incidencia sobre acciones, instrumentos y políticas en el territorio. Esta definición recoge la visión multidimensional

que proponen Lang et al. (2013) y Driessen et al. (2012) para estudiar la gobernanza, nos referimos a los componentes de: política, instituciones y políticas públicas e instrumentos. Esta lectura por dimensiones genera capacidad explicativa en dos aristas de la gobernanza, como estructura y dinámica. La primera enmarca el diseño institucional, el arreglo de reglas formales e informales que constituyen la arena de intercambio entre actores y define los procedimientos bajo los cuales se constituyen los relacionamientos. La parte dinámica vincula interacciones de los diferentes actores en juego, defendiendo sus intereses y desplegando estrategias dentro del proceso político.

Si se observa la gobernanza territorial desde las dimensiones política, institucional y de política pública, de suyo trae la posibilidad de explicar las expresiones de la gobernanza y sus cambios a partir de las interacciones entre cada una de las dimensiones. Estos componentes no se pueden pensar de forma aislada, un cambio en el proceso político impacta en el diseño institucional y en las reglas de acción; un cambio en las instituciones también altera el juego político. A su vez, transformaciones en los procedimientos o en el proceso de institucionalización inciden en los *outputs* y en los resultados de la planeación y la gestión pública; también, diversos instrumentos condicionan el juego político, los debates y acciones en la gestión.

De manera amplia, las dimensiones de la gobernanza territorial se entienden como: i) la dinámica de actores estatales y no estatales para incidir en las políticas, la gestión y planeación territorial; ii) los arreglos institucionales en sus variables formales e informales; iii) la materialización de la acción pública en instrumentos, las políticas públicas, programas, planes y estrategias.

1.1.2. Dimensiones de la gobernanza territorial

La perspectiva multidimensional recoge las características del fenómeno complejo visto como producto de las interacciones entre los actores, las instituciones y los instrumentos de política pública. La dimensión política identifica la presencia de actores diferentes al gobierno; la comprensión de las instituciones como conjunto de reglas formales e informales que guía los roles e interacciones; y la dimensión instrumental como la cara visible y materialización de la acción política.

1.1.2.1. Política

Esta dimensión aborda las relaciones entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, sus intencionalidades y las formas de acceder y usar los recursos. Pierre (1999) indaga por los modelos de gobernanza urbana, recupera la variable política mediante la pregunta de cuáles son los objetivos políticos que la conducen, y cómo una mezcla de instituciones con una carga de valores, símbolos y apuestas políticas expresan modelos de gobernanza también variados. De este modo, en la dimensión política se recupera la participación de los actores y la incidencia en la toma de decisiones (Kooiman, 2003) y las formas a través de las cuáles intervienen.

Siguiendo a Lang et al. (2013), en la dimensión política se da un lugar preponderante a los actores y sus relaciones, a las fuentes de su poder y la dependencia de los recursos. En particular, pensar la gobernanza territorial desde los actores implica identificar los procesos asociativos y en los episodios conflictivos; el arraigo territorial y las visiones de desarrollo que defienden. Con mayor énfasis, es necesario resaltar los intereses, acuerdos y divergencias que se generan en las apuestas de desarrollo territorial y las arenas de disputa donde los actores son jugadores que buscan incidir en la orientación de la agenda territorial.

1.1.2.2. Institucional

En esta dimensión se otorga importancia a las instituciones, las reglas formales e informales y los marcos de interacción que fijan los roles, competencias y los intercambios entre niveles de gobierno, sean endógenos o exógenos al territorio. De vital importancia es considerar las fuerzas que intentan conservar o cambiar el marco institucional. Theodore et al. (2009, p. 3) llaman la atención acerca de cómo los proyectos neoliberales deben ser leídos en el marco de contextos nacionales, regionales y locales particulares “[...] cuya especificidad está determinada por el legado de marcos institucionales, políticas estatales, prácticas regulatorias y conflictos políticos que han sido transmitidos a través del tiempo”. En ese sentido, con la dimensión institucional se leen fenómenos cercanos a la disolución institucional, las reconfiguraciones normativas, a la renegociación de competencias entre niveles de gobierno, pero esto ocurre en un trasfondo de legado y herencia institucional, lo que genera también una dependencia de la trayectoria.

En este componente, importan los fenómenos que condicionan o habilitan los roles de los

actores participantes; la relaciones entre niveles gubernamentales y territoriales y su herencia de reglas formales e informales de uso práctico (Ostrom, 1990); los escenarios de negociación que impactan en la sedimentación y reforzamiento de las instituciones, así como el cambio institucional. Ciertamente, son relevantes los procesos contextuales e institucionales donde ocurren la dinámica territorial y la inserción de normas e instituciones que se proponen modificar roles e inducir a nuevas prácticas en el territorio.

1.1.2.3. Instrumental

Para Lang et al. (2013), la dimensión instrumental hace referencia al contenido y carácter de herramientas públicas “así como la implementación de estrategias e instrumentos de política para alcanzar objetivos específicos” (p. 9). En efecto, abarca la naturaleza de los instrumentos que se emplean y el tipo de políticas, que se explican tanto por la intervención de actores como por los procedimientos que defina el diseño institucional. En este sentido, si como parte de las herramientas de la gobernanza se promueve el uso de estrategias distintas a la coerción, aunque no la excluya, aquí se observan esas otras formas de dirección y gobierno.

Para ser más concreto, en la dimensión instrumental nos referimos a los planes, políticas, programas y proyectos que se despliegan en el marco del desarrollo y transformación territorial. Evidentemente, esto está condicionado por la interdependencia con las otras dimensiones, pero aquí se detallan los contenidos y los objetivos, además de identificar la oferta de bienes y servicios del sector público y su diferenciación según sea territorios con características urbanas o rurales.

1.1.3 Modos de gobernanza territorial. Un abordaje multidimensional.

Las anteriores dimensiones sirven para identificar los rasgos de los diferentes modos de expresión de la gobernanza territorial, formas que están influenciadas y constituidas en el marco del proceso de globalización, los nuevos roles de los gobiernos locales, las dinámicas de descentralización y sus respectivos cambios institucionales, así como el reposicionamiento de los actores no estatales.

En esa medida, para caracterizar de mejor manera la gobernanza territorial sostengo una postura crítica frente al relato que da por hecho el tránsito del gobierno a la gobernanza (Lang et al, 2013). Cuestiono la existencia de un proceso unidireccional de cambio del gobierno a

la gobernanza, este fenómeno no es lineal y todavía coexisten formas de gobierno que complementan o incluso cuestionan las formas de la gobernanza y viceversa. Luego, este denominando tránsito no se presenta de forma pura y estaríamos ante modos de gobernanza que combinan instrumentos y procesos de gobierno y gobernanza al tiempo.

Así, resulta más explicativo indagar por diversos modos de gobernanza que ocurren simultáneamente en los territorios, se traslapan, complementan, contradicen y se mueven entre acuerdos más jerárquicos o completamente autónomos, pero siempre sometidos a la renegociación para su continuidad o cambio. En la literatura (Driessen et al, 2012; Lang et al, 2013; Hysing, 2009) se presenta una gama compleja de modos de gobernanza coexistentes en medio de procesos de desarrollo y transformación territorial, a partir de los cambios en las dimensiones política, institucional y de políticas, aunque cada cuerpo de autores propone combinaciones diferentes entre éstas y lo esquematizan de forma diferente.

Una primera definición de los modos de gobernanza es la propuesta por Lang et al (2013, p. 5) como “formas de realizar objetivos colectivos por medio de la acción colectiva”. Esta conceptualización tiene un grado de abstracción alto, de ahí que pueden observarse fenómenos variados que estructuren los arreglos de gobernanza y puedan connotar diversos modos ideales de gobernanza, y empíricamente observar propiedades compartidas con aplicabilidad en diferentes escenarios y sectores, sea gobiernos, territorios o políticas de sostenibilidad, entre otras.

Sin embargo, en concordancia con la definición de gobernanza territorial, es preferible entender los modos de gobernanza como arreglos formales e informales entre actores de diversa naturaleza para incidir en las decisiones del territorio. Se preserva la coherencia con la lectura multidimensional debido a que los diferentes modos se explican por: i) el carácter, rasgos y relaciones entre actores; ii) instituciones formales e informales y la definición de roles; y iii) las decisiones materializadas en planes, políticas e instrumentos.

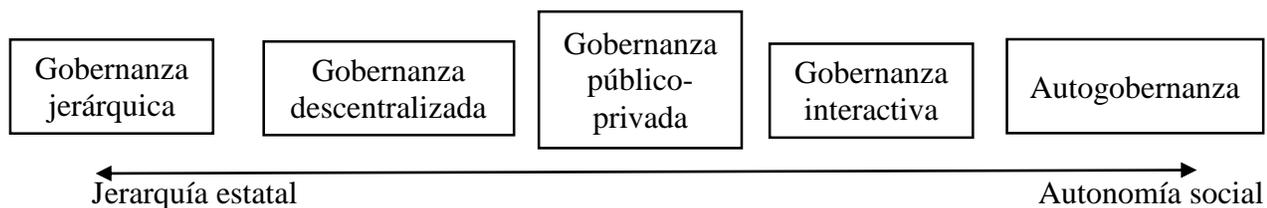
Para mapear y precisar los modos de gobernanza se han propuesto marcos analíticos que construyen tipos ideales. Estos hacen la precisión de que no son más que tipos ideales y funcionan como criterios analíticos, no debe esperarse que en el territorio se encuentren modos completamente delimitados y en estado puro. Arnouts et al. (2012) proponen caracterizar los modos según los actores, el poder y las reglas. En contraste, Hysing (2009) identifica las relaciones público-privadas, los niveles de la política pública y los instrumentos y estilos de

gobierno.

Driessen et al. (2012) realizan un marco analítico más completo. Proponen cinco modos de gobernanza posibles que varían entre: gobernanza jerárquica, gobernanza descentralizada, gobernanza público-privada, gobernanza interactiva y la autogobernanza (Figura 1). En la primera, el Estado tienen un rol dominante sobre el mercado y la sociedad civil; en la descentralizada, también conserva un rol dominante a través de los diferentes niveles gubernamentales; por otro lado, en la gobernanza público-privada, el mercado y el Estado tienen un rol equivalente y la sociedad civil ocupa un segundo plano; en el modo interactivo, tanto la sociedad civil como el mercado y el Estado ocupan roles de equivalencia. Por último, en la autogobernanza, el mercado y la sociedad civil tienen un rol equivalente, y el Estado ocupa un rol secundario.

Figura 1

Modos de gobernanza



Fuente: elaboración propia basada en Arnouts et al. (2012); Driessen et al. (2012); y Hysing (2009)

1.2. El estudio de la agenda pública

Este apartado ofrece los elementos analíticos de la construcción de agendas públicas como resultado de la interacción de actores, intereses y recursos mediados por el marco institucional. Se esbozan las corrientes que estudian la formación de la agenda, los tipos de agenda que se construyen y se sintetiza la agenda territorial como un concepto que permite identificar los proyectos que configuran los EAT como parte de su desempeño.

El abordaje de la agenda pública ha estado íntimamente vinculado al análisis de la política pública, específicamente al ciclo de la política propuesto por Jones (1997) como instrumento metodológico. En el proceso, la primera etapa está vinculada a la definición de los problemas que son objeto de atención de los gobiernos mediante una política pública y la configuración de la agenda donde intervienen actores con diferentes capacidades y estrategias para

posicionar asuntos afines a sus intereses. Autores como Cobb y Elder (1972) y Aguilar (1993) dan importancia tanto al contexto, los medios y las disputas en la definición de los problemas como a las tendencias y consecuencias que conlleva la forma en la que se consolida la agenda y los vínculos con las otras etapas del ciclo de la política.

Otro enfoque para estudiar la agenda pública es el cambio institucional. El diseño institucional actúa como incentivo o restricción para los participantes. Casar y Maldonado (2008, p. 2) identifican la variable institucional como aspecto clave en el diseño de las agendas porque dirige “al estudio de la naturaleza de los mecanismos de intermediación política, es decir, de la caracterización de sus instituciones en tanto sistema de normas e incentivos que rige la acción colectiva, dirime conflictos distributivos y procesa, en general, las demandas sociales”. El enfoque permite preguntar cuáles son los actores autorizados para fijar la agenda, por qué canales, con qué recursos cuentan, y remite a la configuración de la agenda como un proceso que se da en las instituciones, a través de ellas y con éstas como recurso.

En otro orden, dentro de la acción pública urbana han emergido y debatido distintas corrientes teóricas, las cuales han construido un campo de estudio alrededor del poder y la economía política urbana. Allí tiene lugar la Teoría del Régimen Urbano (TRU), que intenta explicar cómo se desarrollan regímenes urbanos en las ciudades a pesar de la fragmentación de los recursos, cómo se construyen coaliciones que rompen tal fragmentación sin que ello signifique unificación de los recursos. Un régimen urbano puede ser definido como "los arreglos informales por medio de los cuales el aparato público y los intereses privados se coordinan para hacer posible la realización y la toma de decisiones de gobierno" (Stone, 1989, citado en Bassols, 2006, p. 31), cambia el enfoque de los estudios de gobierno local, no se preguntan por la distribución de poder como en los debates del poder comunitario sino por cómo se produce el gobierno, no hay especial interés por el control del poder sino por la capacidad para actuar.

Como parte de los desarrollos analíticos de la TRU se han propuesto características para identificar la existencia de un régimen urbano. Se ha propuesto determinar cuáles son los componentes esenciales, es decir el núcleo mínimo que haga identificable la presencia de una coalición de régimen urbano. En su orden, el primer elemento es la existencia de una agenda de política pública distinguible. Aquella, debe estar respaldada por una asociación de largo

plazo, impulsada y movilizada por una coalición con pluralidad de actores y superadora de la institucionalidad formal. Además, la agenda de políticas debe ser perdurable en el tiempo, movilizar recursos, tener fuertes liderazgos y conjuntar intereses con sectores de la sociedad civil (Dowding, 1999).

La importancia de la anterior aproximación radica en conocer una perspectiva diferente a los estudios de política pública e institucionales. Si bien las teorías del poder urbano han llegado a cierto consenso con el concepto de gobernanza urbana como categoría que abarca redes, regímenes, fuerzas, estructuras, intereses y relaciones intergubernamentales en un mismo marco explicativo (Meza, 2015), la pregunta empírica por una agenda de política pública reconocible, perdurable en el tiempo y con capacidades como la estudia la TRU, ayuda a identificar actores, recursos e interacciones en torno a la definición programática y operativa en las dinámicas de la gobernanza territorial. En suma, una agenda distinguible expresa cómo estos componentes impactan en la formulación de políticas, en las decisiones territoriales, y constituye un camino viable para este caso de estudio.

1.2.1 Clasificación y dimensiones analíticas de las agendas

Dentro de los estudios sobre los procesos públicos se han ensayado diversas clasificaciones sobre los tipos de agendas y las características de sus variaciones. Para este marco, se presenta una distinción general que sintetiza Aguilar (1993) afirmando que existen dos tipos de agenda. “La primera agenda es llamada “sistémica”, “pública”, “constitucional”; y la segunda, “institucional”, “formal” o “gubernamental” (p.31). En la sistémica caben todas las preocupaciones que la ciudadanía concibe como problemas públicos que demandan la gestión pública. La institucional, contiene los asuntos públicos que son discutidos en la arena política y quedan explícitos en el juego de poder, pero no llegan aun, a la agenda gubernamental (Eslava, 2011, p.100).

En esta misma línea, Roth (2002) también habla de un tipo de agenda formal donde los procedimientos y roles en el sistema político definen los modos y la actuación gubernamental frente a los problemas. Empero, plantea una agenda informal, debido a que no todas las cuestiones que son percibidas como problemas públicos llegan a la agenda gubernamental porque existen mecanismos de exclusión de los asuntos, sea por la incapacidad de los actores para posicionarlos y de las habilidades de otros para vetarlos. Además de la ambigüedad en

las reglas que dificultan la traducción de problemas en políticas y la captura de las instituciones por parte de grupos de interés para movilizar la agenda informal u oculta.

Ahora, como pueden existir diversas agendas dada su proveniencia del sistema político, de la adopción gubernamental y de los grados de institucionalización, es necesario enunciar unas definiciones mínimas de lo que se entiende por agenda, para revisar luego unas dimensiones que explican su configuración. En ese sentido, una definición amplia la aportan Casar y Maldonado (2008, p, 10) “una agenda no es más que el conjunto de “cosas que han de ser llevadas a cabo”, “que se procurarán, se intentarán”, cosas en las que “se pondrá empeño”, este enunciado está acorde al esclarecimiento que intentan al hablar de una agenda pública, sistémica en nuestro caso, una agenda política que se define y moviliza por los dinamizadores del régimen político y una agenda propiamente gubernamental, donde los actores traducen los problemas desde los programas de campaña, las decisiones de política pública y la propia actuación del gobierno. Así, la delimitación de esta agenda tiene un énfasis guiado por la variable política, desde la acción colectiva hasta los programas de gobierno.

Otra definición un poco más concreta, la realiza Roth (2002, p. 57) para quien la agenda es "el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas". Esta visión ahonda en un paradigma constructivista tanto de los problemas como de la propia agenda, en la medida que hace visible el tránsito de un problema social, a público y político, y luego de gestión gubernamental, que es explicado por una disputa política abierta entre actores; los recursos y organización de los grupos que respalda o rechazan el asunto y la intensidad de la demanda que reclame la gestión de las instituciones representativas.

Las definiciones anteriores dan cuenta de cómo la agenda y sus tipos se comprenden desde los procesos políticos que las atraviesan y desde variables claves como: actores, intereses y recursos. En ese sentido, puntualizo algunos aspectos sobre la configuración de agendas: i) el contenido de una agenda está mediado por los actores habilitados para intervenir, los recursos que pueda movilizar y los arreglos institucionales que sellen la agenda; ii) los diseños institucionales en escenarios formales y legales distribuyen las funciones y asignan los roles de los agentes con capacidad para decidir y viabilizar la inserción de asuntos en la agenda; y iii) los estudios de agenda han adolecido de la variable territorial. No se remiten ni a la escala territorial, ni al tipo de territorio, sea rural o urbano, ni a los objetivos de una

agenda en relación con el desarrollo territorial, ni a la observación de los vínculos que en la interacción entre actores buscan incidir en áreas, sectores y parcelas del territorio que sean funcionales a sus intereses.

1.2.2. Tipos de agendamiento de los asuntos públicos

Los estudios de la agenda pública han aportado también una taxonomía de modelos de inscripción en la agenda política para comprender cómo se incluyen los problemas públicos en esta agenda. Roth (2002, p. 65) utiliza la clasificación de Garraud (1990), la cual propone cinco modelos desde la mezcla de “[...] grupos organizados, la existencia o no de una “demanda social”, la presencia de conflictos y de procesos de movilización social, la creación de una opinión pública, el papel de la “oferta política” y la mediatización del tema y su dimensión como evento inesperado. Cabe destacar, en esta tipología el rasgo definitorio para diferenciar los modelos son el tipo de actor predominante en el proceso.

Tanto Roth (2002) como Knoepfel et al. (2008) presentan los modelos basados en Garraud (1990), veamos:

Modelo de movilización: el proceso de agendamiento se realiza por la iniciativa de grupos de presión y movimientos sociales que impulsan una demanda social para que sea incorporada.

Modelo de mediatización: los medios de comunicación posicionan temas que alcanzan audiencia y penetran en la sociedad que puede demandar la inscripción del problema para la atención gubernamental

Modelo de Mediación: Corresponde a los grupos políticos intermediar las necesidades sociales y llevar a cabo una primera selección de problemas que deberían ingresar a la agenda pública.

Modelo de oferta política: la demanda social se construye por cuenta de los actores políticos tanto partidistas como representantes de la institucionalidad y el objetivo es ganar apoyo político de los electores y la ciudadanía en general.

Modelo de anticipación: es la movilización de las autoridades públicas que deciden gestionar un asunto sensible que puede devenir en problema político.

Modelo de acción corporativa silenciosa: la inscripción de problemas en la agenda política por parte de grupos de interés privilegiados que movilizan todo tipo de recursos para

influir la gestión de un problema.

Modelo de agenda internacional: los procesos de globalización y las instituciones supranacionales inciden en la inserción de asuntos objeto de política pública (Cuervo, 2007).

Un ejemplo son los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Modelo de agenda nacional: los planes de desarrollo nacionales dan una orientación estratégica para las autoridades públicas; las políticas públicas y estrategias que despliegan, además de las políticas y regulaciones heredadas influyen en el agendamiento de problemas en los niveles subnacionales.

1.2.3. La agenda territorial, una definición

Para el propósito de esta investigación la agenda territorial es definida como el conjunto de asuntos sistémicos e institucionales de índole territorial que reciben atención pública como resultado de la interacción de actores e intereses que influyen en el contenido de los planes, políticas, estrategias y acciones. Con esta definición operativa se aportan los siguientes aspectos: i) los asuntos que constituyen la agenda son tanto los asuntos ciudadanos como los adoptados en la agenda institucional-formal, ambos tienen relevancia e impactan en la configuración; ii) la agenda se define por la interacción de actores e instituciones locales y supralocales, por la sinergia de procesos endógenos y exógenos en el marco de arenas de acción y escenarios institucionales diseñados bajo arreglos formales e informales; y iii) los procesos de interacción tienen efectos en el contenido de los planes y políticas, en la elección de los instrumentos que los materializan y el tipo de territorio al que se dirige.

1.3 Estrategia metodológica

En este apartado se propone mostrar el desarrollo de la estrategia metodológica que siguió la investigación. En primera instancia mostrar el proceso de operacionalización conceptual como una simbiosis entre las reflexiones teóricas, la lectura de los datos y la inserción de la información emergente. En segundo lugar, se describen los tipos de fuentes que fueron usadas en esta investigación y, por último, se detallan las técnicas empleadas para recolectar, analizar e interpretar los datos.

Esta investigación parte de un enfoque cualitativo mediante un diseño de estudio de caso. Según Neiman y Quaranta (2006, p. 224) “los estudios de caso único suelen utilizarse,

fundamentalmente, para abordar una situación o problema particular poco conocido que resulta relevante en sí mismo o para probar una determinada teoría a través de un caso que resulta crítico”. Así, mediante el caso único se pretende la particularización del fenómeno (Stake, 1999) más que su generalización, y el relato interpretativo se centra en la comprensión del cómo ocurre y se expresa el fenómeno.

El caso es la formación de las agendas territoriales a partir de las características de los modos de gobernanza territorial en el Oriente de Antioquia, Colombia. Como se mostrará, en este territorio se han organizado cuatro EAT (MASORA, MUSA, PAPPAZ y PAPABT), que fungen como unidades de análisis.

1.3.1. Operacionalización de conceptos

Con base en el esquema analítico de Driessen et al. (2012) y con las dimensiones proporcionadas por Lang et al. (2013) se operacionaliza el concepto de modos de gobernanza territorial para determinar las características, las diferenciaciones y combinaciones de elementos que indiquen cuál es el modo de gobernanza que está realmente en uso.

Los modos de gobernanza territorial se comprenden mediante tres dimensiones. En primer lugar, la dimensión de los actores donde se espera identificar los actores promotores y con iniciativa respecto a las actuaciones en los EAT; en segundo lugar, la posición de los actores interesados alrededor de la actuación de los EAT y su grado de autonomía/dependencia para participar. Luego, interesa determinar cuál es la fuente de poder de los agentes, dónde reside su capacidad para actuar y los roles que asumen en gestión de los EAT; y por último, examinar las visiones de desarrollo territorial que conciben los participantes, sus apuestas y estrategias.

Respecto a la dimensión institucional, los fenómenos de observación son los siguientes: ubicar el nivel gubernamental/territorial de la política, programa o proyecto objeto de gestión y actuación por parte de los EAT; caracterizar las reglas formales e informales de interacción dentro y alrededor de los EAT para conocer las pautas de intercambio con los actores y las relaciones; indagar por los mecanismos de interacción, su verticalidad, horizontalidad y los medios de intercambio en la gestión y acción de los EAT.

Por último, la dimensión instrumental agrupa: los objetivos y metas de los EAT, su grado de uniformidad y su origen; los instrumentos empleados para externalizar las acciones de los

EAT, sean políticas, planes, proyectos, convenios, contratos, entre otros. Como última característica, están los tipos de bienes y servicios que proveen los EAT, su carácter transversal o sectorial y su vocación territorial, rural o urbana.

De otro lado, el concepto de agenda territorial se construye a partir de los elementos teóricos sobre los tipos de agenda, los modelos de agendamiento y los contenidos económicos y políticos que éstas simbolizan y movilizan. Las dimensiones de apelan tanto a las interacciones de los actores y los intereses que posicionan, como a los niveles gubernamentales donde se instalan y los recursos que logran ser dinamizados mediante la inserción de un modelo de agenda para el territorio.

El primer componente se denomina arreglos de interacción, con este se pretende identificar si existen relaciones de cooperación, coordinación o colaboración entre las instituciones (McNamara, 2012).

En segunda instancia, los intereses territoriales permiten observar las disposiciones y apuestas que persiguen los actores en las arenas de decisión. Pierre (1999) presume que la coordinación y combinación de actores públicos y privados está mediada por los intereses en juego.

Como tercer componente, la movilización de recursos externos revisa la capacidad de los actores e instituciones para acceder a recursos por fuera de su arena formal de acción. El escenario contextual e institucional es un entramado de relaciones horizontales y verticales y la búsqueda de recursos puede invitar a moverse hacia instituciones supralocales (Stoker, 2011), al escalamiento institucional para mantener en funcionamiento la agenda.

Seguidamente, el cuarto rasgo es el modelo de agendamiento que busca examinar cuál es el esquema de inserción de los asuntos en la agenda, partiendo de los actores y los medios usados para permear la agenda territorial y posicionar los temas en los cuales la autoridad pública debe actuar. Esta dimensión es importante porque permite analizar la agenda territorial como proceso con dinámica y periodos de variación.

La quinta característica corresponde a la extensión de la agenda en términos de los niveles gubernamentales a los cuales se tiene alcance y a su composición, es decir, si es acotada y responde a lo que el marco normativo le ha asignado a los Esquemas Asociativos Territoriales, o si es ampliada, y la agenda rebasa las competencias y asumen asuntos por fuera del marco.

La sexta y última dimensión es la orientación de la agenda. Aquí interesa observar cuáles son los objetivos de desarrollo territorial que persigue la agenda y cuáles son las herramientas que emplea para alcanzarlos.

Ahora, conviene destacar que la comprensión sobre el proceso de formación, orientación y de instrumentación de la agenda no se presenta en un escenario aislado, ni es una variable que se explique solo por sus propias dimensiones. Por el contrario, la conceptualización de los modos de gobernanza y su operacionalización deben ayudar a entender la configuración de la agenda territorial.

Las características de los modos de gobernanza territorial agrupadas en las dimensiones de actores, instituciones e instrumentos funcionan como lentes de aproximación al estudio de la agenda como proceso. Los mecanismos que configuran la agenda, los asuntos que asumen como gestión los Esquemas Asociativos Territoriales y el contenido visto a través de planes, políticas y proyectos está atravesado e influenciado por los modos de gobernanza territorial y sus propiedades distintivas. De este modo, si en un territorio coexisten diversos modos de gobernanza territorial simultáneamente, también pueden existir diversas agendas territoriales diferenciables en sus rasgos y sus *outputs*. Como consecuencia, los diversos modos de gobernanza que asumen los Esquemas Asociativos Territoriales pueden aproximar una idea de cómo se estructuran sus agendas en el territorio.

En términos prácticos, el proceso de operacionalización de las categorías principales siguió la siguiente lógica: se definieron los conceptos relevantes, modos de gobernanza territorial y agenda territorial, de acuerdo a lo rastreado y elaborado como marco conceptual; luego, se realizó la desagregación de las categorías principales en las dimensiones. Para el caso de los modos de gobernanza territorial, tres capas gruesas que agregan subdimensiones desde las cuales se puedan leer los arreglos políticos institucionales. Por su parte, la agenda territorial se despliega en seis dimensiones cada una de las cuales tiene relación con la política, lo político y las políticas y expresan los contenidos derivados de los acuerdos de gobernanza. Por último, la construcción de los observables de las categorías principales y sus dimensiones, se realizó con base, en el marco teórico previo y durante el análisis de los datos donde se mezclaron las reflexiones teóricas anteriores con la información emergente que fue interpretada a partir de unas preguntas claves de observación. El proceso se sintetiza en las tablas 1 y 2.

Tabla 1*Operacionalización de los Modos de gobernanza territorial*

Dimensión	Definición	Observación
Actor		
Promotor de la acción	La iniciativa de los actores que propician y generan la iniciativa para formalizar los EAT, pueden ser uno o varios y de naturaleza gubernamental y no gubernamental.	¿cuáles son los actores que promueven la conformación de los EAT? ¿En qué procesos están inscritos los actores que propician la formalización de los EAT?
Posición de los stakeholders	La gestión pública y territorial de los EAT está mediada por la participación de actores interesados que tienen un grado de autonomía/dependencia para intervenir según el modo de gobernanza territorial existente.	¿Cuáles son los actores interesados en la incidencia y desarrollo de los EAT? ¿En qué grado intervienen los actores interesados en la dinámica de los EAT? Los EAT muestran diversas trayectorias de relacionamiento con los actores gubernamentales y no gubernamentales.
Fuente de poder	Según el modo de gobernanza territorial los actores tienen diversas fuentes de poder de las cuales derivan su capacidad para actuar y asumir los roles	¿Cuáles son los elementos que les provee el marco institucional a los EAT para sustentar sus actuaciones? La experiencia y capacidades de los EAT son aprovechadas

	en la gestión de los EAT	para asumir roles de poder en la gestión y representación de intereses.
Visión del desarrollo	La acción institucional está motivada por una visión de desarrollo que busca ser alcanzada bajo la puesta en marcha de los EAT. Esa visión puede ser construida por los EAT exclusivamente o bajo acciones colectivas con otros actores.	¿Cuáles son las visiones de desarrollo territorial que construyen los EAT? ¿Qué diferencia las visiones consolidadas de desarrollo territorial entre los EAT?
Institucional		
Nivel gubernamental de la política-programa-proyecto	La acción territorial de los EAT responde a niveles gubernamentales precisados por ley. No obstante, en su desempeño estos entes pueden realizar actuaciones en múltiples niveles mediante una pluralidad de instrumentos.	¿Cuáles es el nivel político-administrativo donde actúan los EAT? Las estrategias y acciones de los EAT determinan su acción en diversos niveles político-administrativos.
Reglas de interacción formales	Las reglas formales de interacción dentro y alrededor de los EAT expresan las pautas de intercambio con los actores y sus relacionamientos.	¿Cuáles son las reglas formales que especifican los modos de relacionamiento entre los EAT y los actores vinculados? La interpretación, el acceso a información y la capacidad de incidencia detonan interpretaciones distintas de los

		EAT sobre las reglas formales.
Reglas de interacción informales	Las reglas informales de interacción dentro y alrededor de los EAT expresan las pautas de intercambio con los actores y sus relacionamientos.	¿Cuáles son las reglas informales que especifican los modos de relacionamiento entre los EAT y los actores vinculados? La interpretación, el acceso a información y la capacidad de incidencia detonan interpretaciones distintas de los EAT sobre las reglas informales.
Mecanismos de interacción	La búsqueda de objetivos conlleva el uso y creación de mecanismos de interacción que pueden ser verticales u horizontales y figuran como medios de intercambio en la gestión y acción de los EAT.	¿Cuáles son los mecanismos que utilizan los EAT para lograr los objetivos de su gestión? Los mecanismos verticales y horizontales de interacción están condicionados por el poder institucional diferenciado entre los distintos EAT
Instrumental		
Tipos de objetivos	La gestión territorial se basa en objetivos y metas con diferentes grados de uniformidad y origen institucional.	¿Cuáles son los objetivos que los EAT esbozan y formalizan como apuesta de desarrollo? ¿Cómo se determinan las metas que persiguen los EAT en su vida institucional?

Instrumentos	La gestión de los EAT usa instrumentos para externalizar sus acciones. Estos pueden ser políticas, planes, proyectos, convenios, contratos, entre otros.	¿Cuáles son los instrumentos empleados por los EAT para alcanzar los objetivos propuestos? ¿Qué propiedades institucionales, recursos e incentivos moldean los instrumentos usados por los EAT?
Bienes y servicios	Los outputs visibles de la gestión de los EAT se observan en el tipo de bienes y servicios que proveen y el tipo de territorio al que están dirigidos.	¿Cuáles son los bienes y servicios que proveen los EAT en su gestión y acción? ¿En qué grado inciden los actores, los instrumentos y el marco institucional en el tipo de bienes y servicios provistos y el territorio al cual está dirigido?

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2

Operacionalización de Agenda territorial

Dimensión	Definición	Observación
Arreglos de interacción	Las acciones colectivas pueden implicar relaciones interorganizacionales bajo lógicas de cooperación, coordinación o colaboración donde se mezclan las propias	¿Cuáles son las relaciones de cooperación, coordinación y colaboración entre los EAT que implican la mezcla de las estructuras institucionales? ¿Qué propiedades de los modos

	estructuras institucionales (McNamara, 2012).	de gobernanza territorial facilitan o restringen las relaciones interorganizacionales entre los EAT?
Intereses territoriales	El desempeño de los EAT persigue apuestas operativas y estratégicas que guían el diseño de planes, la búsqueda de recursos y el posicionamiento como actores de decisión.	¿Cuáles son los intereses que agencian los EAT como parte de su desempeño institucional y territorial? ¿Qué factores perfilan los intereses de los EAT y su carácter local y/o supralocal?
Mobilización de recursos externos	Parte de las capacidades de los actores e instituciones para acceder a recursos está mediada por el escenario contextual e institucional que incide en la oportunidad de los EAT para dinamizar recursos por fuera de su arena formal de acción y en pro de la agenda territorial.	¿Cuáles son los factores que explican las capacidades diferenciadas de los EAT para movilizar recursos externos?
Modelo de agendamiento	La absorción de los asuntos que trabajan los EAT obedece a una combinación de actores, recursos e instituciones que en su interacción muestran diferentes esquemas y formas en que los problemas son internalizados como	¿Cuáles son los modelos de agendamiento que expresan la adopción de los asuntos públicos en las agendas de los EAT? ¿Cómo inciden los actores, el marco institucional y los recursos en el tipo de modelo de agendamiento que esbozan

	puntos de trabajo para los EAT.	los EAT?
Extensión escalar/nivel de la agenda	El desempeño de los EAT evidencia diferentes grados de extensión de las actuaciones. El alcance de la agenda está condicionado por las reglas formales y reinterpretada por el poder de acción que desarrollan los EAT.	¿Cuál es el alcance de la agenda territorial de los EAT? ¿En qué grado inciden las trayectorias de los EAT para alcanzar una mayor extensión de la agenda?
Orientación de la agenda	El contexto territorial e institucional moldea la dirección de la agenda de los EAT. La orientación combina tanto los intereses de los actores en las arenas de decisión como las visiones de desarrollo que se proyectan para los municipios y zonas donde ejercen la acción los EAT.	¿Cuáles son los elementos que le dan forma a la orientación de la agenda de los EAT? ¿Cuáles son las diferencias en la orientación de la agenda de los EAT?

Fuente: elaboración propia.

1.3.2. Fuentes

Las fuentes de información utilizadas fueron fuentes mixtas, es decir “fuentes vivas o directas y fuentes documentales” (Hurtado, 2000, p.146). La fuente mixta contribuye a la triangulación de datos para una interpretación que permita contrastar y procesar la información recolectada para garantizar tanto la confirmabilidad de los datos obtenidos como

la rigurosidad en los resultados (Izcara Palacios, 2014). Con ello se intenta alcanzar coherencia entre los datos y la temática de textos producidos a través del trabajo con las fuentes.

En esta investigación, las fuentes vivas corresponden a los directivos de los cuatro EAT y del conglomerado de líderes sociales y ambientales de la región, tres accedieron a participar de la investigación. El acceso a las fuentes vivas se dio mediante la identificación de la jerarquía en los EAT y su posición directiva. Los líderes sociales se identificaron por la participación en diferentes ejercicios de planeación y por ser la voz colectiva de los integrantes de sus diferentes grupos organizados.

Tabla 3

Entrevistas: organizaciones sociales y ambientales

Actor	Zona	EAT/vinculación
Juan Otero, jefe de proyectos	Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (MASORA)	Asociación de municipios
Joaquín Echeverry, director ejecutivo.	Municipios asociados del Sur de Antioquia (MUSA)	Asociación de municipios
Yeison Valderrama, director de ejecutivo	Provincia de Aguas, Bosques y Turismo (PAPABT)	Provincia de Planificación y Administración
Marcela Henao, directora ejecutiva	Provincia de la PAZ (PAPPAZ)	Provincia de Planificación y Administración

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4

Entrevistas: organizaciones sociales y ambientales

Actor	Organización
Consuelo Montoya	Corporación de estudios, educación e investigación ambiental (CEAM)
Nelson Restrepo	Corporación Conciudadanía.
Santiago Valencia	Movimiento por la Defensa del Territorio (Movete)

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, la fuente documental corresponde a la documentación interna de los EAT: estatutos, presentaciones, informes ejecutivos, folletos e informes financieros. La información sobre los EAT a nivel país se obtuvo mediante el recurso legal de los derechos de petición al Departamento Nacional de Planeación y a la Federación Colombiana de Municipios. La parte documental se nutrió de la revisión de planes sobre el contexto sobre el contexto regional, ordenamiento, desarrollo territorial y prospectiva que se han realizado en la región por parte de entidades públicas y privadas. Además, se realizó la revisión normativa sobre las leyes y decretos vinculados a los EAT (Anexo 1).

Respecto a la información de los EAT se presentaron dificultades para su obtención debido a que gran parte del archivo no está digitalizado, no hay una práctica sistemática para organizar y documentar las acciones. Además, la información se solicitó vía derechos de petición, pero ninguna entidad respondió en los tiempos ordenados por ley, ni liberaron la información completa. Esto sin duda, constituyó una dificultad en el desarrollo de la investigación.

1.3.3. Técnicas

1.3.3.1 Técnicas de recolección de datos

Las técnicas de recolección de datos utilizadas fueron la revisión documental y las entrevistas semiestructuradas. Con estas se consiguió generar una triangulación metodológica para el contraste interpretativo y el cumplimiento de los objetivos.

Revisión documental: se realizó la búsqueda y revisión de las fuentes documentales con el lente de las categorías principales de análisis, las dimensiones que la constituyen y observables (ver tablas 1 y 2). La recolección, se nutrió de la diversidad de fuentes documentales propias de los EAT y las referentes al contexto territorial.

Entrevistas semiestructuradas: permitió sostener una conversación abierta con una guía de preguntas (Anexo 2) que sirvió como carta de navegación, pero no se hizo rígida para no negar los saltos entre la descripción, la explicación o la justificación que realizan los entrevistados (Valles, 1999). La técnica contribuyó a detectar y visibilizar el conocimiento social de los actores de la región mediante cuyas respuestas puedan ser abiertas a la interpretación (Flick, 2004).

1.3.3.2. Técnicas de análisis

El análisis de datos se desarrolló mediante el análisis textual, específicamente el análisis de contenido latente para comprender la intencionalidad, el lugar de enunciación, y las relaciones que tienen con la experiencia de los actores (Dittmer, 2010). Con esta técnica se dio relevancia al contenido de los datos recolectados y al contexto en el cual se inscriben con el objetivo de interpretarlos en relación a los conceptos y al campo intersubjetivo generado entre el investigador y los investigados. Frente al tratamiento de los datos en relación con las entrevistas se procedió de la siguiente manera: se grabaron y se transcribieron; se realizaron notas por parte del investigador durante las entrevistas que resultaran relevantes y/o correspondían a datos emergentes.

El análisis de los datos se realizó con base en las categorías y dimensiones que hacen parte del aparato teórico. La operacionalización se desarrolló con las preguntas guía de la señalada tablas 1 y 2, donde se vació la información que correspondía al concepto principal y la dimensión respectivas.

Finalmente, los resultados obtenidos en el análisis textual se interpretaron a partir de las diferentes perspectivas expuestas por los sujetos de investigación y en contraste con el contexto institucional y territorial.

CAPÍTULO 2: CONTEXTUALIZACIÓN DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES: TRAYECTORIAS DISPARES Y FORMALIZACIÓN INSTITUCIONAL

Este capítulo construye el marco institucional, político y territorial de los EAT en el Oriente antioqueño. Mediante un recorrido por la asociatividad como instrumento de desarrollo y planeación se especifican las competencias de los EAT en la LOOT. Luego, se hace una contextualización de los EAT en la dinámica territorial y económica de la región, y el lugar de las figuras de asociatividad en la fractura territorial que caracteriza la región de estudio.

2.1. La asociatividad en el proceso de descentralización

La comprensión de la gobernanza territorial en Colombia debe situarse en un proceso macro y de larga duración como es la descentralización. Más allá de los atributos administrativos y fiscales, el carácter de este proceso ha sido político, la búsqueda de repartir poder en los niveles subnacionales. Antes de la elección popular de alcaldes, estos eran escogidos a discreción de los gobernadores de los departamentos, y estos a su vez seleccionados mediante Decreto por el Presidente de la república. Por eso, la transformación estructural de la descentralización se da en 1986 con las elecciones democráticas de alcaldes municipales (Tamayo, 2018). Aunque antes se habían realizado algunas reformas fiscales y administrativas que evidencian un cambio gradual de un país centralizado a uno con mayor distribución de poder territorial, formalmente se hace concreto con la expedición de la Constitución Política de 1991.

La descentralización en tanto proceso sometido a flujos endógenos y exógenos puede explicarse debido a la coyuntura dinamizada por tres fuerzas (Gutiérrez Sanín, 2010): i) de orden local, en la década de los setenta y ochenta, la agitación colectiva y de protestas por los denominados movimientos cívicos que reclamaban una mejor prestación de servicios públicos; ii) en un nivel meso, los cambios en el sistema político, donde el centralismo se ve debilitado por poderes regionales, los que antes eran sus intermediarios; y iii) en un nivel macro, el impulso de las agencias multilaterales para modernizar los gobiernos locales e introducir prácticas empresariales en la gestión pública con el fin ganar mayor eficiencia.

Con estos antecedentes, el cambio gradual y estructural de reparto de poder en Colombia evidencia que la descentralización

fue un proceso de carácter eminentemente político el cual entregó una cuota de poder a los entes subnacionales, viéndose expresada en una mayor autonomía de las autoridades territoriales, en la devolución de competencias y la entrega de recursos a los departamentos y los municipios para atender más eficazmente las demandas de la población y en la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana y control social de la gestión pública (Tamayo, 2018, p. 66)

La institucionalización viene con la Constitución Política de 1991, la cual define la organización territorial del Estado colombiano, ordena la nación, los departamentos y los municipios como los entes territoriales que constituyen el régimen territorial y precisa los principios políticos, fiscales y administrativos que moldean orgánicamente el aparato de Estado. Sin embargo, la carta política no logró delimitar las competencias, límites y funciones entre los entes territoriales, y dispuso su reglamentación posterior por medio de la vía legislativa.

Las entidades territoriales salen medianamente fortalecidas en este proceso, sobre todo en la autonomía de ejercicio. En el artículo 287 de la Constitución se señala que tienen los siguientes derechos “1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.”. En este contexto, la descentralización política y administrativa genera también responsabilidades para los entes territoriales, pero sus gobiernos locales y regionales pueden generar escenarios de planeación, formulación de políticas públicas y una mayor cercanía con la ciudadanía en el ejercicio de gobierno, dadas las condiciones de su autonomía.

Además, en los artículos 306 y 307 de la Constitución Política se abre la posibilidad a los entes territoriales para generar acuerdos y transacciones libres que flexibilicen el marco territorial y contribuyan a cumplir el fin de subsidiariedad territorial mediante la asociatividad (Blanco, 2005). Es entendida como una estrategia de planeación territorial, gestión y desarrollo que utilizan los gobiernos locales y se incentiva desde el nivel central para ejercer las competencias. Por tanto, “las asociaciones territoriales proporcionan un medio para la implementación eficaz de los principios de coordinación, complementación y concurrencia en un entorno de concertación, cooperación y participación de las entidades territoriales sin menoscabo de sus autonomías” (DNP, 2013, p.10), así como el ejercicio de

la gobernanza y visión de desarrollo frente a problemas vinculantes.

Paralelo al proceso de descentralización también se presenta un escenario de competencia territorial, donde las dinámicas de una economía globalizada han revalorizado el espacio de producción y comercialización. Lo señala Sassen (1991) para referir el rol de las ciudades como ensamblajes globales en un espacio capitalista donde se localizan y deslocalizan las industrias a territorios donde se genera una mayor tasa de retorno y Borja y Castells (2004) señalan el relanzamiento de los gobiernos locales en el nuevo orden económico. Por ello, bajo las dinámicas descentralizadoras y la inserción de los territorios en la dinámica global, las asociaciones entre entidades territoriales en Colombia “[...] son medios indispensables para fortalecer la gobernabilidad, la competitividad, la sostenibilidad, la equidad y la conservación y uso sostenible del territorio y los servicios de los ecosistemas asociados al mismo” (DNP, 2013, p. 11).

En concordancia con lo anterior, la asociatividad se ha asumido en el marco de la planeación colombiana como una profundización del proceso descentralista y como una opción de desarrollo que supere el localismo municipal, trascienda las relaciones de cooperación para prestar servicios o ejecutar obras de infraestructura y detone articulaciones ecológicas, sociales y económicas (DNP, 2013). En consecuencia, la asociatividad territorial entre los gobiernos locales en Colombia se concibe como una estrategia de desarrollo territorial. El Departamento Nacional de Planeación y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2019) la conciben como una forma de gestión de recursos y de planeación para las entidades territoriales, pero ante todo como una respuesta de los gobiernos locales para gestionar problemas territoriales que superan los límites administrativos y deben ser abordados desde una visión supramunicipal, subregional y regional.

La asociatividad se ha manifestado en acuerdos cooperativos intermunicipales, en alianzas para el desarrollo local y en agremiaciones entre entes territoriales como la Federación Nacional de Municipios [FEDEMUNICIPIOS], la Federación Nacional de Departamentos [FND] y la Asociación Colombiana de Ciudades Capitales [ASOCAPITALES]. No obstante, desde la expedición de la LOOT la apuesta para concretar la asociatividad territorial ha sido la promoción de los Esquemas Asociativos Territoriales.

Desde una visión integral y comprensiva, se ha buscado la acción de los EAT en el ordenamiento territorial, desarrollo y prestación de servicios públicos mediante una gestión

institucional que superan los límites político-administrativos de los municipios (DNP, 2014). De modo que la asociatividad territorial se hace necesaria como instrumento de articulación y desarrollo regional cuando los gobiernos locales están vinculados en la gestión de un ecosistema, una cuenca hidrográfica, o ante fenómenos de conurbación o aglomeraciones urbanas, sistemas urbano-regionales con fuertes interdependencias o proceso subregionales de integración (DNP, 2013). Allí gana sentido una mirada supramunicipal y subregional donde los EAT tienen su campo de actuación como gestores de los hechos vinculantes.

A pesar de la inserción de la asociatividad territorial como instrumento relevante de desarrollo, el proceso de descentralización territorial aún permanece inconcluso porque “[...] la claridad de las competencias que deben asumir las diferentes entidades territoriales, y las que se les pueda dar a los esquemas asociativos, no ha sido suficiente para que no haya una competencia por la gobernanza de los territorios, así en la Ley se estipulen sus límites e indicaciones de su funcionalidad” (Fedemunicipios, 2021, p. 15). Ello no ha permitido que tanto los gobiernos locales como los EAT configuren una gestión articulada en lo sectorial, de carácter multinivel, social, pública y privada para encaminar objetivos de desarrollo territorial.

2.1.1 Antecedentes normativos de los EAT en Colombia

Dentro de los primeros asomos de la descentralización en Colombia, en la década de los sesenta e inicios de los setenta en el siglo XX se promovieron algunas reformas fiscales que daban mayores capacidades a los departamentos y municipios. Se introdujo un antecedente incipiente de asociación local con un objetivo delimitado de prestación de servicios públicos que se halla en la reforma constitucional que realizó el Estado por medio del Acto Legislativo N°1 en 1968, en el artículo 63 se daba la posibilidad a los municipios de asociarse para la provisión de servicios públicos y por iniciativa del gobernador del departamento decretar la obligatoriedad de la asociación.

En la segunda mitad de la década del setenta, mediante el decreto 2273 de 1978 se creó el Consejo Nacional para la Descentralización Administrativa, cuyas funciones consistían en asesorar medidas para lograr una mayor descentralización administrativa. Concomitante con ello, la Ley 1 de 1975 reglamenta el artículo 198 de la Constitución de 1886, con los

siguientes elementos: sigue reconociendo el derecho de asociación de los municipios; amplía el objeto de la prestación de servicios públicos hasta la financiación de obras y administración de los servicios; y dota de naturaleza jurídica propia a las asociaciones como entidades de derecho público y patrimonio propio e independiente de los municipios.

Luego, en 1976 mediante el decreto 1390 se reglamenta la anterior enunciada Ley primera. Aquí se plantean unas condiciones para las ADEM: la asociación debe contar con la aprobación de los Concejos municipales y bajo la observancia del gobernador del departamento; asimismo, la asociación debe hacer más eficiente y económica la prestación de los servicios públicos. El decreto faculta de manera amplia a las ADEM para planear integralmente la región que configuren los municipios vinculados en coordinación con los Concejos de los municipios. También, la posibilidad de promover el desarrollo municipal, planear el ordenamiento territorial y buscar la modernización administrativa. De manera enfática, faculta para programar, coordinar y realizar todas las obras para la prestación de los servicios públicos y sectores de desarrollo de los municipios. Estas funciones son de obligatoriedad para los municipios asociados.

Como se observa, las ADEM son el primer antecedente de vinculación entre entidades territoriales y de forma incipiente el primer Esquema Asociativo Territorial como luego se nombrará. Este marco normativo es anterior a la Constitución de 1991, la que rige actualmente Colombia y se evidencia cómo las ADEM asumían funciones iguales o superiores a los municipios, además del carácter de obligatoriedad que asumían los gobiernos locales frente a la asociación. Otro elemento que resalta es que antes que se dé el mayor desarrollo reglamentario, ya los municipios identificaban la asociatividad como forma de generar beneficios alrededor de las economías de escala en la prestación conjuntas de servicios. Es decir, ya existía una agencia municipal que usaba la ambigüedad de las normas (Gómez, 2015) para trabajar en el límite e ir forzando un cambio gradual de las instituciones. En línea histórica, la Constitución Política de 1991 define como pivotes del régimen político, administrativo y territorial, a la nación, el departamento y los municipios como las entidades territoriales del Estado colombiano y en el artículo 286 les ofrece un abanico de derechos que son el núcleo de la autonomía territorial, de sus poderes y la búsqueda de satisfacción de sus propios intereses. En tal sentido, las ADEM no podrán obligar a sus autoridades y queda claro por mandato constitucional que las formas asociativas no están por encima de los entes

territoriales. También en la Constitución, los artículos 288 y 287 señalan las Provincias como una posible entidad territorial con las mismas prerrogativas de los municipios y departamentos, aunque será distinta a la Provincia de Administración y Planificación que se define posteriormente como un esquema territorial.

Una vez expedida la carta política, se debía generar una reglamentación de los elementos enunciados en esta. Así, la Ley 136 de 1994 dicta normas para modernizar la organización y funcionamiento de los municipios que incluyó las ADEM con el objeto de prestar servicios públicos, ejecutar obras, cumplir funciones administrativas y coordinar la planeación. En términos de la formalización, indicó los pasos para la conformación y funcionamiento legal y en el artículo 153 se ocupa del gobierno corporativo indicando como órganos: la Asamblea General de Socios; Junta Administradora, elegida por aquella, y Director Ejecutivo, nombrado por la junta, que será el Representante Legal de la asociación. En otro orden, pero con relativa importancia, se expide la Ley 128 de 1994, llamada Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas. Aunque ya existían áreas metropolitanas constituidas, la ley les otorgó seguridad jurídica, la autoridad para prestar algunos servicios públicos, herramientas de planeación y distribución de competencias. Dicha ley es importante, porque las áreas también serán consideradas como EAT.

Posteriormente, la Ley 1551 de 2012 revisó y adicionó elementos a la ley 136 de 1994, con el mismo objeto de modernizar el régimen municipal. Esta ley es importante porque incluye como uno de los principios para el desarrollo de las competencias municipales la asociatividad,

Las Autoridades municipales, con el fin de lograr objetivos de desarrollo económico y territorial, propiciarán la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas. Así mismo, promoverá la celebración de contratos plan y alianzas público-privadas para el desarrollo rural. (Congreso de la República de Colombia, 2012, p.3)

Además, cabe destacar el paquete de funciones que le asignan a los municipios que se presentan así: elaborar los PDM en concordancia con los planes departamentales y nacionales; diseñar y ejecutar los POT; fomentar el progreso económico y el bienestar de la población; y la promoción de alianzas público-privadas que busquen el progreso económico

y social.

2.1.2 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La unificación de los EAT y el establecimiento de principios

La Ley 1454, conocida como Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, está encargada de distribuir las competencias entre la Nación y los entes territoriales. Mediante esta norma se concibe el ordenamiento territorial como una herramienta de planificación y gestión de las entidades territoriales, conducente al desarrollo territorial entendido como competitivo, socialmente justo, ambientalmente sostenible y diverso regionalmente.

La ley propone diecisiete principios que guían el ordenamiento. Los principios de descentralización, participación, asociatividad y equidad social y equilibrio territorial son relevantes porque contienen los pilares sobre los cuales la LOOT va a engranar los Esquemas Asociativos Territoriales. Estos configuran el marco amplio de la descentralización que otorga roles claves a los gobiernos locales y regionales; la participación como reconocimiento de la necesidad de atender fenómenos territoriales e institucionales entre actores estatales y no estatales; la asociatividad como estrategia de desarrollo territorial y la equidad territorial como un objetivo que deben perseguir los EAT en su desempeño para buscar la convergencia que beneficie a los entes territoriales asociados.

Cabe señalar que la importancia de la LOOT es la incorporación de los Esquemas Asociativos Territoriales para otorgarles un mínimo piso jurídico, ligarlo a la planeación territorial y unificar los que estaban dispersos en la norma, el caso de las ADEM, y ampliar el paquete de otros esquemas en otras escalas y niveles gubernamentales. Así, materializando el principio enunciado anteriormente como instrumento de planificación, el Estado asume la promoción de procesos asociativos entre los entes territoriales para que se vinculen estratégicamente en aras de impulsar el desarrollo autónomo de las comunidades.

La ley determina en su artículo diez que los Esquemas Asociativos Territoriales que pueden constituirse son: “regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las ADEM” (Congreso de la República, 2011) y genéricamente en el artículo once las funciones que sustentan las asociaciones de entidades son: “prestar conjuntamente servicios públicos,

funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios” y revalida la naturaleza pública de los esquemas, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman.

2.1.3 Clasificación de los EAT

Tabla 5

Esquemas Asociativos Territoriales en la LOOT

Esquemas Asociativos Territoriales	
Municipio	Departamento
Asociación de Municipios	Regiones Administrativas y de Planificación (RAP)
Área Metropolitana	Asociación de departamentos
Provincia de Administración y Planificación	Regiones de Planeación y Gestión
Distritos	
Regiones de Planeación y Gestión	

Fuente: Elaboración propia basada en la LOOT

La variedad de Esquemas Asociativos Territoriales que se pueden configurar en Colombia pueden ser leídas desde dos perspectivas: la escala territorial y la obligatoriedad. En primera medida, los EAT que referencian una escala supramunicipal son las ADEM, PAP y las Áreas metropolitanas. En otra escala regional (supra-departamental) se encuentran las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) y las asociaciones de departamentos. Las Regiones de Planeación y Gestión son un caso especial, la pueden conformar los niveles municipales y departamentales.

En segundo lugar, frente a la obligatoriedad que asumen las entidades territoriales se pueden mirar desde la vinculatoriedad y la flexibilidad. Las áreas metropolitanas son las de mayor obligatoriedad y menor flexibilidad en su conformación y funcionamiento, y son el único esquema que tiene una norma propia, Ley 1625 de 2013. Por su parte, la PAP tiene un grado alto de vinculatoriedad porque los municipios asociados deben estar en el mismo departamento y su formalización debe pasar por la Asamblea del departamento. Ambas

tienen vocación de permanencia en el tiempo y deben ser tenidas en cuenta para el ordenamiento territorial (Fedemunicipios, 2021, p. 59)

Por el contrario, las ADEM y las asociaciones de departamentos son las de menor obligatoriedad y alta flexibilidad. Las decisiones tomadas en estos EAT son de poca obligatoriedad para los entes asociados, de hecho, en el balance relacionado por el Departamento Nacional de Planeación (2013), los líderes de estas figuras lo reconocen como un problema. Además, son altamente flexibles porque estas asociaciones se pueden constituir mediante convenio o contrato plan con la aceptación de las autoridades territoriales dejando claro el objeto de su asociación. Esto determina que sean figuras sin vocación de permanencia en el tiempo (Fedemunicipios, 2021, p. 59), porque una vez se consume su objeto, pueden liquidarse.

A modo de balance, el Departamento Nacional de Planeación (2013) identificó cuarenta y nueve procesos de asociatividad municipal, de los cuales, cuarenta y dos están configurados bajos ADEM según la ley 136 de 1994, y el resto estaba en proceso de conformación. En 2022, hay ochenta y dos procesos asociativos, entre los cuales hay cincuenta y cuatro ADEM, trece PAP, seis AM y otros tantos distribuidos en Regiones Administrativas de Planificación, una Región Administrativa de Planificación Especial y cuatro Regiones de Planificación y Gestión.

Para efectos del caso territorial de análisis, en la región del Oriente de Antioquia se han consolidado dos tipos de EAT de los contemplados en la LOOT, las ADEM y la PAP. A continuación, se presentan con mayor detalle los aspectos institucionales, organizativos, objetivos y las funciones que pueden asumir estas dos figuras.

2.2 Asociación de Municipios (ADEM)

Tabla 6

Naturaleza y objetivos de las Asociaciones de Municipios

ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS	
Regulación normativa: Acto legislativo 1 de 1968; Ley 1 de 1975; Decreto 1390 de 1976; Ley 136 de 1994; Ley 1454, 2011; Ley 1551 de 201; Decreto 1033 de 2021	Objetivos: -Promover el desarrollo integral de los territorios -Cumplir funciones de

<p>Naturaleza jurídica:</p> <p>Entidades administrativas de derecho público; personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.</p>	<p>planificación</p> <p>-Prestar conjuntamente servicios públicos</p> <p>-Ejecutar obras de interés común (supramunicipal)</p>
<p>Definición: Asociación voluntaria de dos o más municipios para alcanzar un objetivo común en el marco de un modelo de planificación integral conjunta</p>	<p>-Ejercicio de competencias municipales de manera conjunta articulando un modelo de planificación integral conjunta (DNP, 2013).</p>
<p>Objeto de asociación: problemas comunes que son vinculantes para los asociados y se espera generar sinergias y aprovechar economías de escala.</p>	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial y DNP (2013).

El Sistema Nacional de Ciudades hizo una revisión sobre los EAT y sus competencias para gestionar hechos urbanos. En el marco de su misión, Bonilla (2012) mediante una matriz DOFA resalta algunos de los aspectos de organización y funcionamiento de las ADEM. Entre las fortalezas destacan el carácter voluntario y flexible de la figura para gestionar problemáticas comunes y la paridad entre sus miembros, en contraste con las figuras de Área Metropolitana que tienen un municipio núcleo con un mayor poder decisión. Entre las oportunidades está el fortalecimiento de la participación ciudadana y la posibilidad de ejecutar obras cuyo impacto sea supramunicipal.

Por el contrario, las debilidades que se han encontrado en la figura de la asociación está vinculada con un cuestionamiento porque no se ha usado como herramienta de articulación supramunicipal, por tanto, no ha conseguido coordinar las instancias municipales. Además, se habla de una debilidad institucional y una razón puede ser la falta de claridad de sus funciones que contrasta con la proliferación normativa. Y se menciona como amenaza latente, el desprestigio de la figura y su falta de impacto en los territorios.

2.3 Provincia de Administración y Planificación (PAP)

Tabla 7

Naturaleza y objetivos de las Provincias de Administración y Planificación

Provincia de Administración y Planificación	
<p>Regulación normativa: Constitución Política de Colombia, artículos 286, 231. Ley 1454 de 2011-LOOT A nivel departamental, Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia, complementada por la Ordenanza 25 de 2017 de la propia Asamblea.</p>	<p>Competencias</p> <ul style="list-style-type: none"> -Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos -Ejercer funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional -Gestionar y ejecutar obras de ámbito regional -Gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y cumplir funciones de planificación -Realizar la gestión ambiental
<p>Naturaleza jurídica: Entidades administrativas de derecho público; personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio.</p>	<p>Actuaciones y actividades:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Elaborar el Plan Estratégico Provincial -Buscar la armonización de los instrumentos de planeación entre los niveles departamentales y municipales y contribuir a una mayor coherencia del ejercicio de planeación entre las diferentes escalas -Participar en las dinámicas de ordenamiento, planificación y gestión ambiental -Gestionar recursos, prestar servicios públicos, ejecutar obras y gestión a
<p>Definición: Constituyen un Esquema Asociativo Territorial integrado por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral creadas mediante Ordenanza departamental para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional.</p>	

	<p>nivel provincial que comprometa a los municipios asociados.</p> <p>-Gestionar recursos desde el nivel internacional, nacional, departamental, provincial y municipal para la realización de proyectos estratégicos.</p>
<p>Objeto de asociación: Los hechos provinciales son fenómenos económicos, sociales, culturales, territoriales, políticos o administrativos que afectan o impactan simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman la PAP</p>	<p>Criterios para determinar hechos provinciales:</p> <p>Alcance territorial</p> <p>Eficiencia económica</p> <p>Capacidad financiera</p> <p>Capacidad técnica</p> <p>Organización político-administrativa</p> <p>Impacto social</p>

Fuente: Elaboración propia, basada en la Ley Orgánica de Ordenamiento territorial; en DNP (2013) y la Ordenanza 68 de 2017, Asamblea del departamento de Antioquia.

A su vez, sobre la PAP se entiende como una fortaleza que esta figura tengan la posibilidad de convertirse en una entidad territorial y servir de instancia para atender problemáticas subregionales. En cuanto a las debilidades, se afirma que la normatividad ha sido vaga y ello dificulta la articulación de ésta con otras instancias. Esa falencia se ha tratado de resolver por medio de las Ordenanzas departamentales, para el caso de Antioquia trató de emular el funcionamiento de las Provincias a las Áreas Metropolitanas.

Como se observa, la ADEM es una figura con amplios cuerpos normativos previos, existen antecedentes de asociaciones formalizadas desde los años sesenta que asumían casi las mismas funciones de los municipios (Fedemunicipios, 2021). Sin embargo, al ser reconocida en la LOOT se espera que la figura logre articular los municipios y proyectar la acción supramunicipal como ámbito de actuación y generar beneficios para los municipios vinculados. Por otra parte, la PAP como es reconocida en la LOOT asume su acción como gestora subregional, aunque normativamente tiene aún ambigüedades. Como sus desarrollos se han realizado a nivel departamental, la consolidación de Provincias en Santander y en

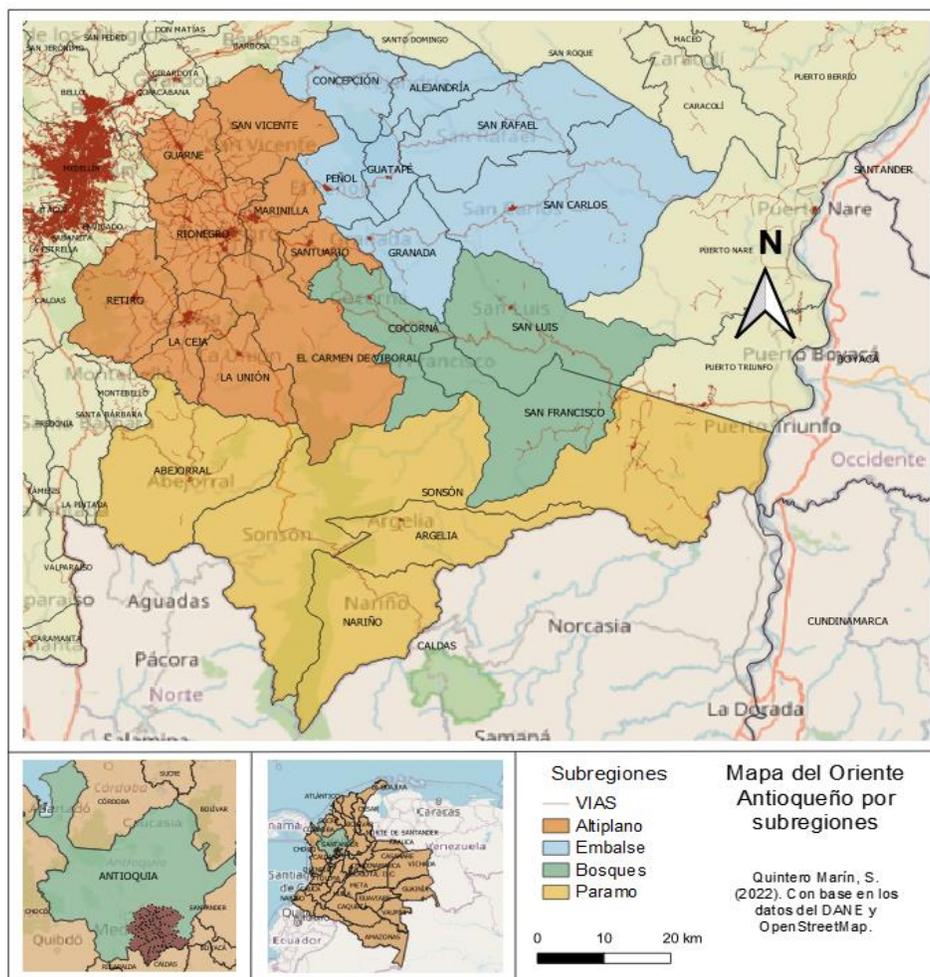
Antioquia (Montoya, 2019), han generado un vínculo más directo con estos gobiernos intermedios, a diferencia de las ADEM.

2.4. Los EAT en el Oriente de Antioquia: contexto socioeconómico y administrativo

El Oriente de Antioquia es una de las nueve subregiones administrativas del departamento de Antioquia, definidas a partir de la Ordenanza 41 de 1975 por la Asamblea departamental. Son veintitrés municipios que componen la subregión divididos en cuatro zonas: Altiplano, Embalses, Bosques y Páramo.

Figura 2

Oriente antioqueño



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del DANE

Desde los años sesenta, en la región se empezó a producir una transformación territorial que

vincula al Oriente con el centro del departamento y a la economía regional con las dinámicas nacionales e internacionales. Parte del proceso consistió en la expansión del proyecto industrial de Medellín, la capital del departamento hacia el Altiplano del Oriente antioqueño. Ello fue acompañado por tres megaproyectos destinados a sostener y desencadenar flujos económicos y extraterritoriales (Pimienta y Pineda, 2021; García y Aramburo, 2011).

Tabla 8

Municipios y zonas del Oriente antioqueño

Municipios del Oriente de Antioquia por Zonas			
Altiplano	Embalses	Bosques	Páramo
Rionegro La Ceja El Retiro Marinilla Guarne El Carmen de Viboral El Santuario La Unión San Vicente	Concepción Alejandría San Rafael Peñol Guatapé San Carlos Granada	Cocorná San Luis San Francisco	Abejorral Sonsón Argelia Nariño

Fuente: elaboración propia

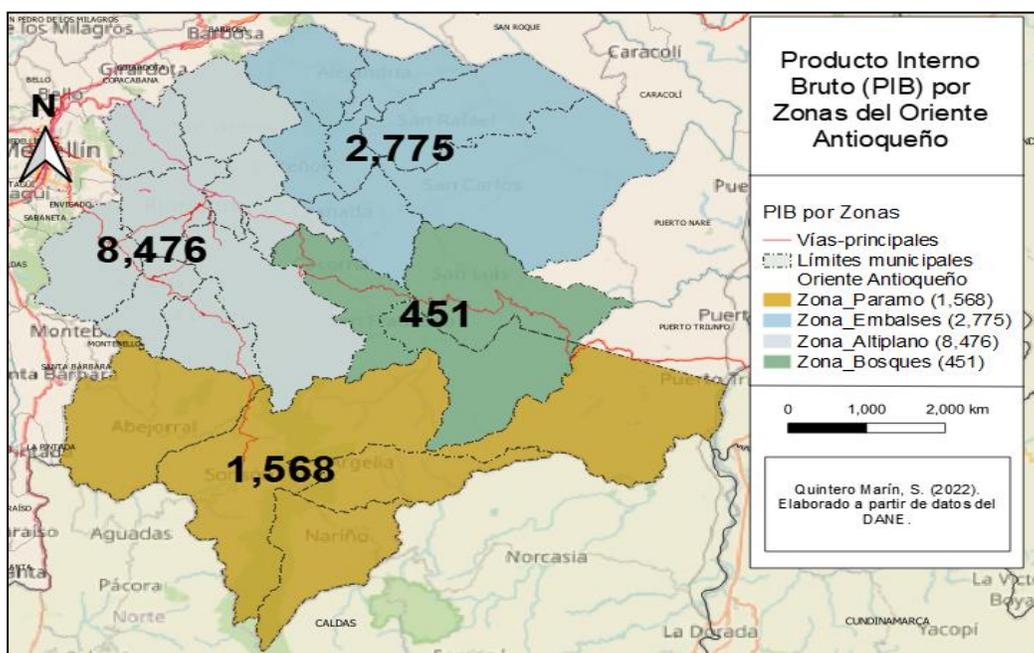
- i) La construcción de la autopista Medellín-Bogotá iniciada en 1959 e inaugurada en 1980, convierte a la región en un nudo de interconexión entre Medellín y el mercado interno del país.
- ii) La construcción del complejo hidroeléctrico en la zona de Embalses entre los años setenta y ochenta que producía en esa época el 60% de la energía eléctrica de Colombia. Con seis embalses y cinco centrales hidroeléctricas (Playas, Guatapé, San Carlos, Jaguas, y Calderas) genera hoy el 26% de la energía nacional y el 68% del total departamental.
- iii) El Aeropuerto Internacional José María Córdova se empezó a construir en 1978 y se terminó en 1987; la Zona Franca de Rionegro, proyectada en la década de los ochenta e inicia operaciones en 1995. Ambos representan incentivos para la localización industrial en el Altiplano, con sectores vinculados a la exportación.

Esos macroproyectos generaron una fractura en la región, el aeropuerto, la zona franca y las conexiones viales posicionaron el Altiplano frente a las demás zonas (García y Aramburo, 2011). Una zona con dinámica industrial y comercial y las restantes, dedicadas a la producción agropecuaria y con pobres indicadores sociales. Esa realidad se ha sostenido a lo largo del tiempo y se manifiesta en desequilibrios económicos, poblacionales, sociales e institucionales.

En términos económicos (figura 3), el Producto Interno Bruto (PIB) por zonas de la región se concentra en el Altiplano, cuyo PIB es dos veces mayor que las otras zonas juntas. En el Altiplano se ha concentrado la producción industrial y las exportaciones; luego la zona de Embalses, con actividades de turismo y principalmente los dineros recibidos por la producción de energía; seguida por la zona de Páramo cuya producción es principalmente agrícola y por último la zona de Bosques, también con una base agropecuaria.

Figura 3

PIB por zonas del Oriente antioqueño



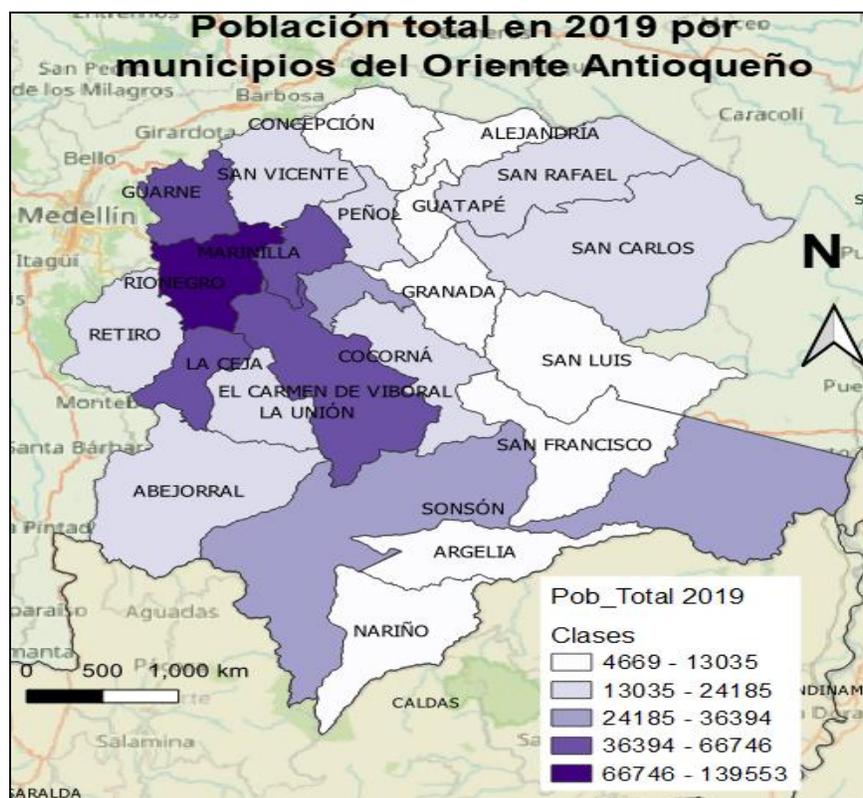
Fuente: Elaboración propia con datos de Grupo de Macroeconomía Aplicada de la Facultad de Ciencias Económicas de la UdeA, 2020. (Miles de millones de pesos)

En términos demográficos (figura 4) también existe un desequilibrio en la región, el grueso

de la población se concentra en el Altiplano, principalmente el municipio de Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y el Carmen de Viboral. Las demás zonas tienen una distribución relativamente homogénea con excepción de Sonsón en la zona de Páramo que es un municipio de gran extensión y es el centro subregional para los municipios contiguos.

Figura 4

Distribución demográfica de los municipios del Oriente antioqueño



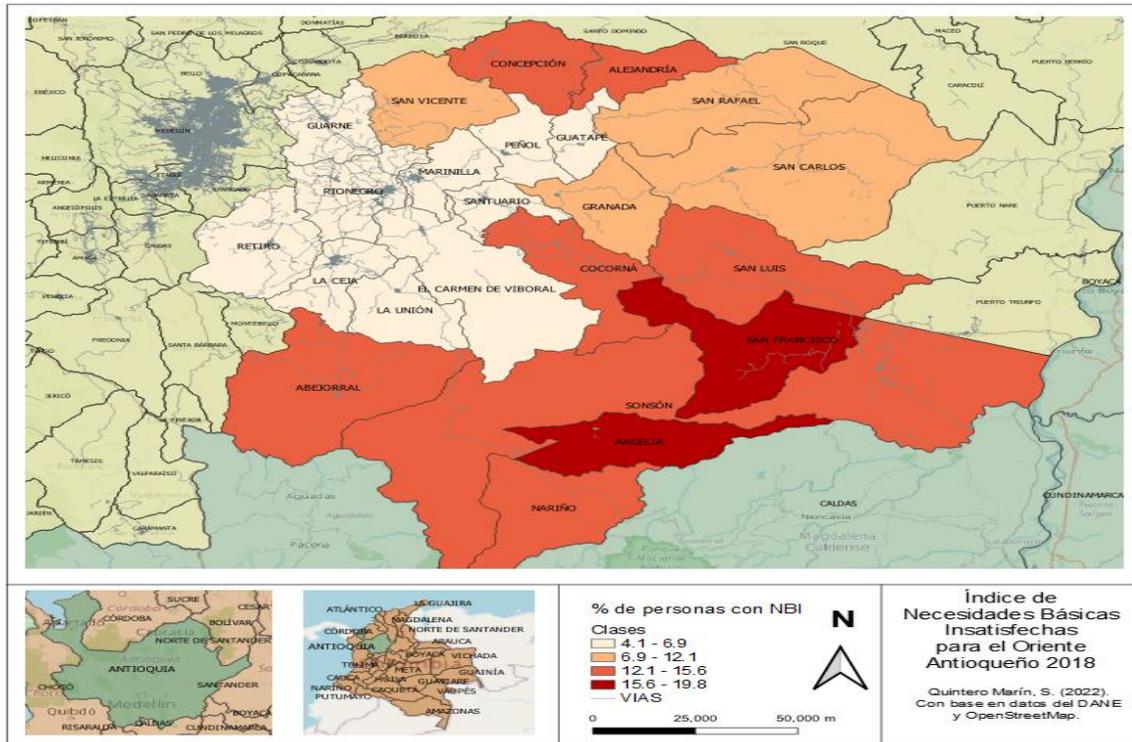
Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

En términos sociales hay una evidencia de la fractura regional. Desde el método de Necesidades Básicas Insatisfechas se miden las condiciones de pobreza de los hogares colombianos evaluando los componentes de viviendas inadecuadas, viviendas con servicios inadecuados, hogares en hacinamiento crítico, hogares con inasistencia escolar en niños y hogares con alta dependencia económica (DANE, 2021). En la zona Altiplano están los hogares con menos necesidades insatisfechas, seguido por algunos municipios de Embalses. En cambio, en las zonas de Bosques y Páramo se encuentran las personas con mayores

condiciones de pobreza, particularmente en los municipios de San Francisco y Argelia.

Figura 5

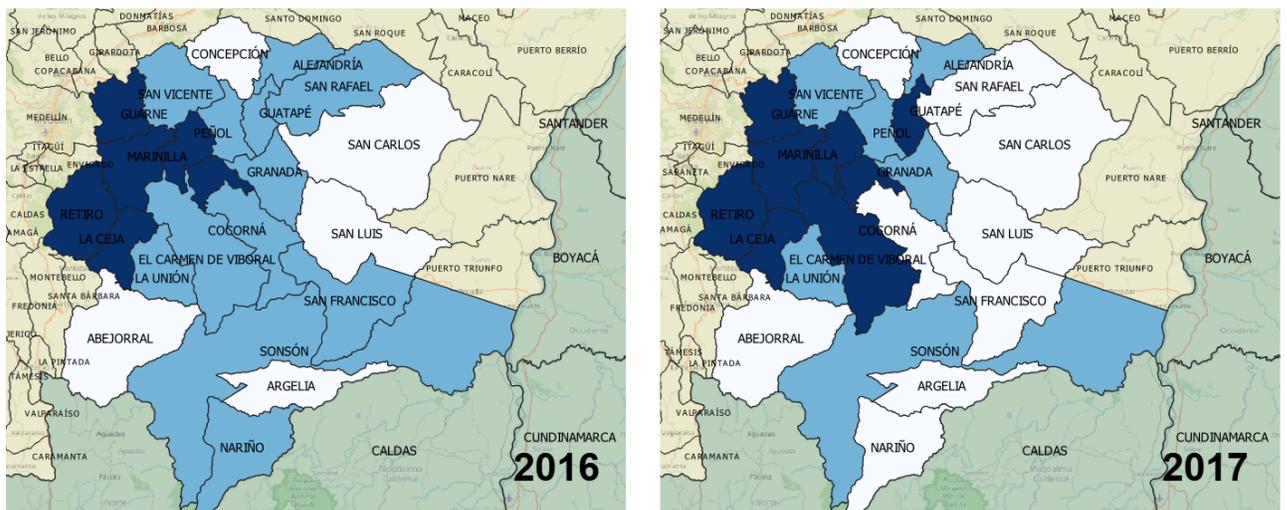
Necesidades básicas e insatisfechas del Oriente antioqueño

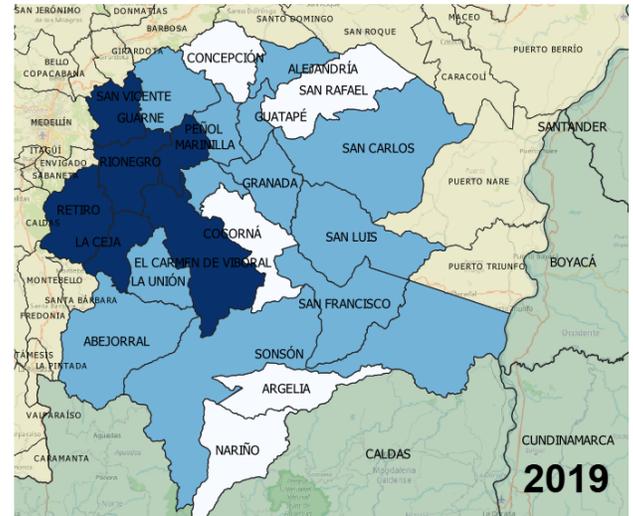
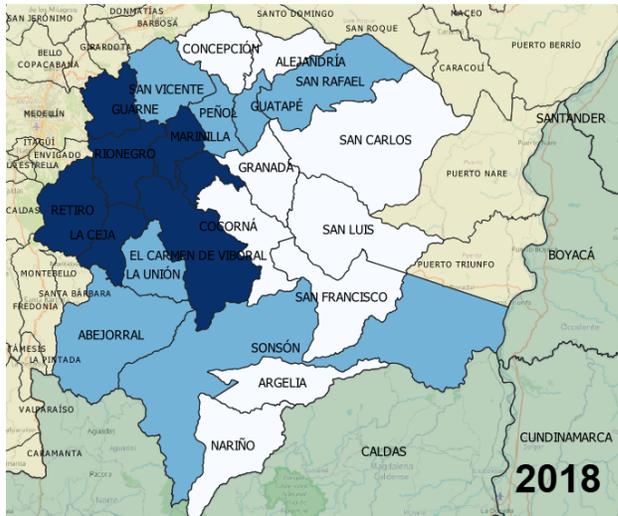


Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

Figura 6

Medición de Desempeño Municipal en el Oriente antioqueño 2016-2019





Desempeño Municipal

— VIAS

- Clases
- Bajo (43-45)
 - Medio (45-55)
 - Alto (55-83)



0 25,000 50,000 m



Medición del Desempeño Municipal para el Oriente Antioqueño

Quintero Marín, S. (2022). Con base en datos del DANE y OpenStreetMap.

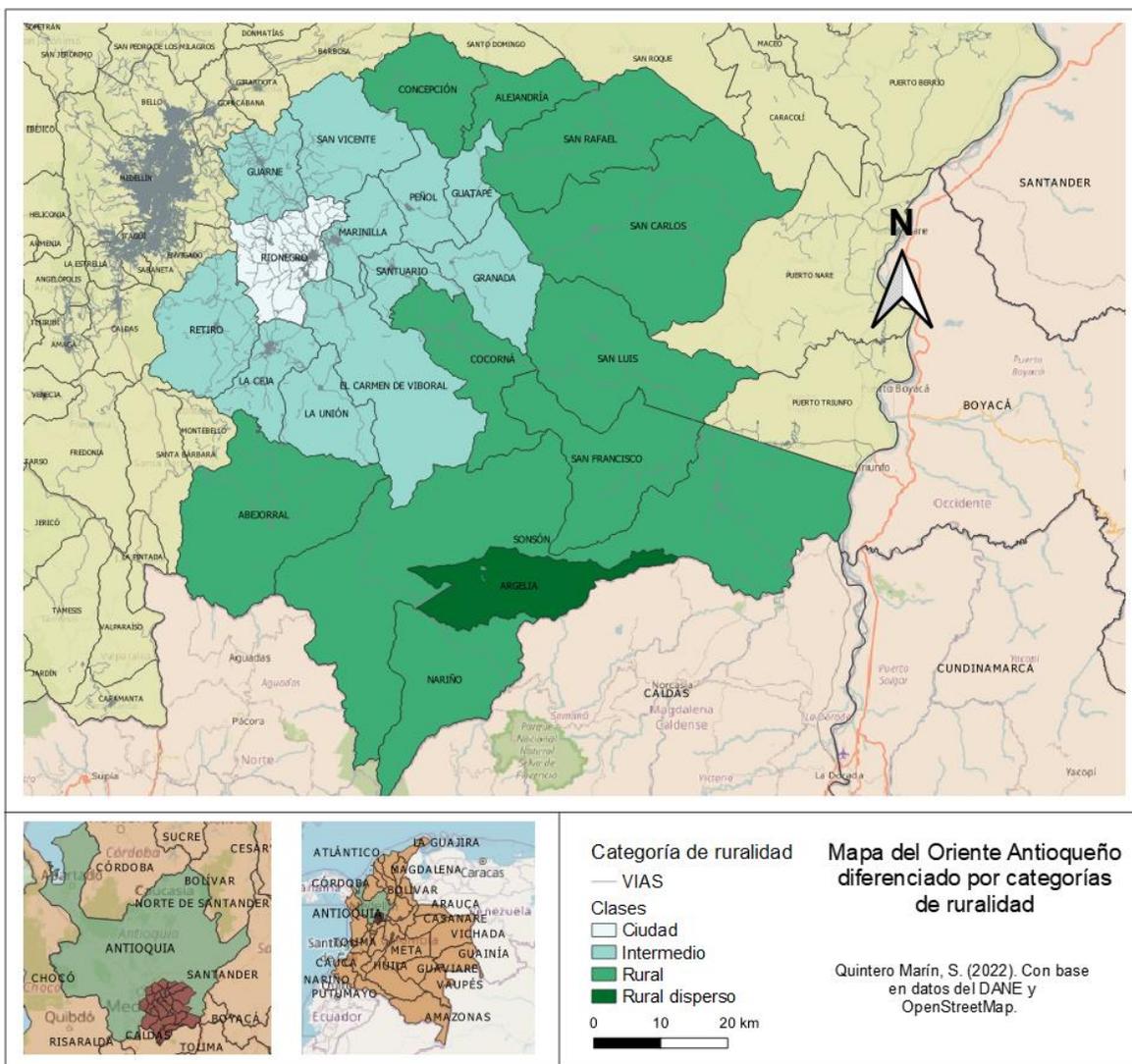
Fuente: Elaboración propia con datos del DANE.

Ahora, en términos institucionales de los municipios para evaluar sus capacidades se mide mediante el Índice de Desempeño Municipal dos componentes (figura 6) : “la gestión, incluye las acciones y decisiones que adelanta la administración local que buscan transformar los recursos en un mayor bienestar de la población y desarrollo; resultados, mide los elementos constitutivos del bienestar de la población” (DNP, 2017,p. 9), metodológicamente los puntajes se clasifican así: > 45 Bajo; < 45 y > 55 Medio; < 55 Alto.

Como en las anteriores dimensiones, aquí también se refleja una brecha institucional del Altiplano frente a las demás. La constante entre 2016 y 2019 es un mejor desempeño municipal con mejores resultados en servicios como educación, salud, prestación de servicios públicos y seguridad. Las otras zonas oscilan entre puntajes bajos y medios, pero no alcanzan a tener puntajes altos a lo largo de los cuatro años.

Figura 7

Tipología territorial de los municipios en el Oriente antioqueño



Fuente: Elaboración propia con datos del DANE

En la figura 7, además, los desequilibrios anteriormente señalados donde el Altiplano presenta ventajas frente a las otras zonas, coinciden con la tipología territorial intermedia y de ciudad que tienen sus municipios y contrasta con las demás zonas, de municipios predominantemente rurales y con brechas sociales y económicas frente al altiplano, evidenciando la fractura económica y territorial entre las zonas del Oriente de Antioquia.

En medio de la configuración de esa fractura se configuró el Movimiento Cívico del Oriente, sus reivindicaciones consistían en rechazar los macroproyectos adelantados en la región, específicamente la construcción del complejo hidroeléctrico, el cual fue impuesto a las

comunidades y planeado exógenamente (García y Aramburo, 2011).

El Movimiento Cívico tuvo diversas formas organizativas: Juntas Cívicas, Juntas Pro-Defensa, Asambleas Populares. En principio, tenían una expresión municipalista y localizadas en los territorios donde se realizaban las obras del complejo hidroeléctrico, pero adquirió luego un carácter regional. Se presenciaron unos diecisiete movimientos y paros cívicos de veinticuatro que hubo en todo el departamento de Antioquia en los años sesenta y setenta. Cuando asumió su carácter regional también pasó de una expresión social a una de carácter político, las asambleas populares consiguieron representar los intereses comunitarios y poner en discusión los poderes formales y hegemónicos del bipartidismo en los municipios (García y Aramburo, 2011).

En términos de poder territorial, algunos de estos movimientos impulsaban la idea de construir provincias en los territorios (Restrepo, 2015). Ello puede verse como una forma de construir la organización territorial mediante las acciones comunitarias y mediante figuras que permitieran impulsar la descentralización y el fortalecimiento en cobertura y calidad de la prestación de servicios públicos por parte del Estado. De allí que pueda hablarse de “Una conciencia colectiva de capacidad de acción conjunta originada en los movimientos cívicos de la década de los ochenta, que aportaron el capital social básico para la construcción de identidades y de acción colectiva” (García y Aramburo, 2011, p. 134) y permite comprender la propensión a la asociatividad en la región, expresada no solo en el nivel municipal, sino en las propuestas de organización regional, y por supuesto, en la organización cívica y comunitaria.

2.4.1. Asociaciones de Municipios

Las ADEM del Oriente de Antioquia, MASER y MASORA son las primeras que se formalizan en Colombia (DNP, 2013; Restrepo, 2015). Como se enunció, ello puede obedecer al pasado asociativo y comunitario de la región, a una construcción de identidad colectiva (Restrepo, 2015), de conciencia de región. Otra arista explicativa, es el proceso de la planificación regional que se realiza en la región, en 1984 se crea CORNARE como institución para realizar la planificación regional y allí también se abre la ventana para la consolidación de las asociaciones municipales y a partir de la Constitución Política también emerge con fuerza la figura de provincia.

Tabla 9*Asociaciones de Municipios en el Oriente antioqueño*

Asociaciones de Municipios por zonas			
Embalses	Altiplano	Páramo	Bosques
Municipios Asociados de la Subregión de Embalses Rionegro-Nare (MASER) 1990	Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño (MASORA)1992	Municipios Asociados del Sur de Antioquia (MUSA) 1995	Asociación de Municipios Corporación Agencia para el Desarrollo de los municipios de la subregión de Bosques – Corpobosques-

Fuente: Elaboración propia

Un primer acercamiento a las ADEM de la región, es a través de las motivaciones que esbozaron sus directivos para justificar la asociación. La Unión temporal Economía urbana y SEI (2017) dividió las motivaciones en aspectos: ambiental, económica, social, urbano regional, cultural, político-institucional. Para el ejercicio, no existía un límite de razones, y cada asociación respondió las suyas (Tabla 10)

*Tabla 10**Motivaciones de conformación EAT*

Esquema Asociativo Territorial	Incentivo de asociación	Motivación	Número de motivaciones
Municipios	Ambiental	1. La conservación de ejes articuladores naturales comunes entre municipios para promover el desarrollo sostenible tales como ecosistemas estratégicos, ríos, cuencas hidrográficas	6

Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño	Social	2. Mejorar el acceso y la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento	
	Planeación urbano-regional	3. Conectividad entre municipios asociados 4. Ordenamiento territorial	
	Político-institucional	5. Gestionar recursos de fuentes nacionales y regionales 6. Fortalecer las capacidades institucionales	
Municipios asociados del Sur de Antioquia	Ambiental	1. La conservación de ejes articuladores naturales comunes entre municipios para promover el desarrollo sostenible tales como ecosistemas estratégicos, ríos, cuencas hidrográficas	2
	Social	2. Mejorar el acceso y la prestación de servicios públicos de agua y saneamiento	
Asociación de Municipios Corporación Agencia para el Desarrollo de los municipios de la subregión de Bosques –	Urbano-regional	1. Conectividad entre municipios asociados	2
	Político institucional	2. Agilizar procesos de gestión y contratación en los municipios	

Corpobosques-			
Municipios Asociados de la subregión de Embalses de los ríos Negro y Nare	Político-institucional	1. Agilizar procesos de gestión y contratación en los municipios	1

Fuente: Elaboración propia basada en Unión temporal y SEI (2017)

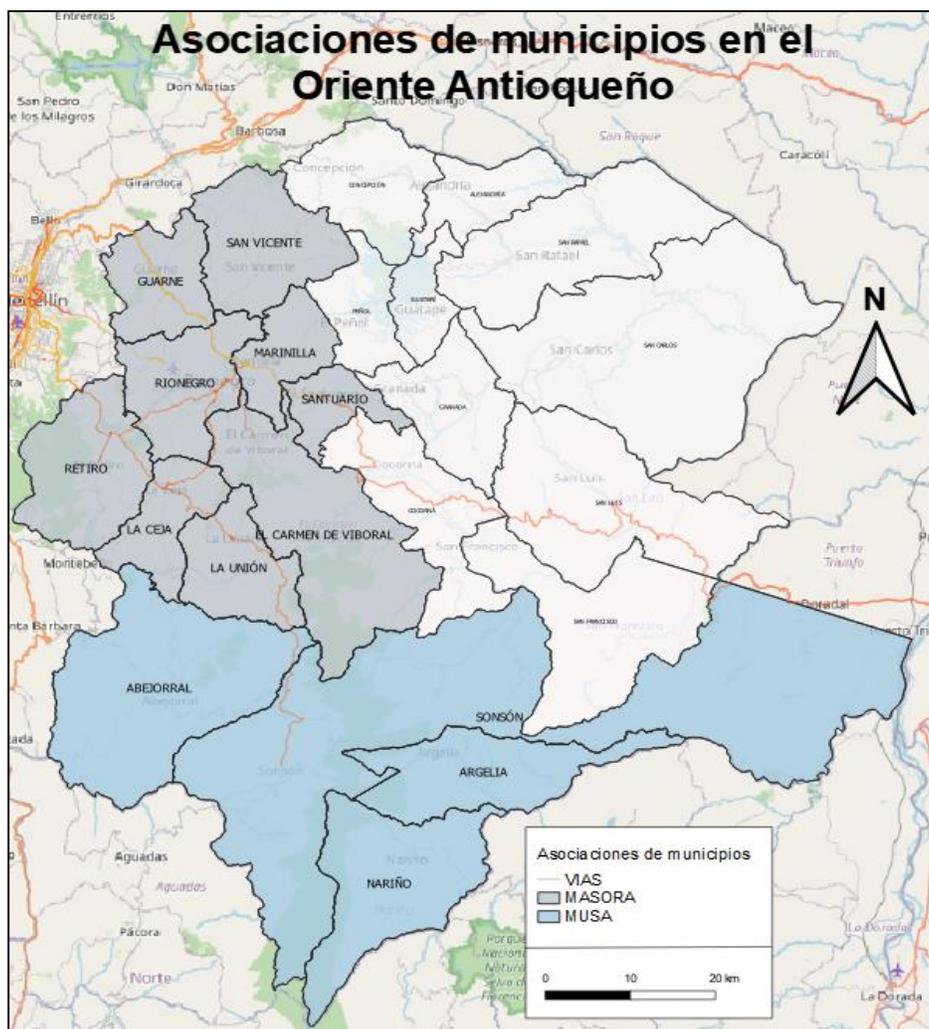
En ese orden, MASORA fue la asociación que enunció más motivaciones, seis en total. Se destaca el aspecto ambiental como un hecho vinculante para la gestión de los ecosistemas estratégicos de la zona. Concomitante, el aspecto urbano regional en la medida que es la zona con un fenómeno de urbanización e industrialización acelerado. Por su parte, los componentes social y político-institucional reflejan las funciones que se le han atribuido a estas figuras históricamente, la provisión de servicios y la modernización institucional que contribuya a un mejor funcionamiento de los municipios.

Por otro lado, MUSA nombró dos motivaciones para su asociación. La dimensión ambiental para la conservación de ecosistemas estratégicos, dado que estos municipios tienen una relación con el Páramo de Sonsón y este configura un hecho vinculante para los municipios. Además, apuntan como relevante la prestación de servicios públicos en el componente social, y ello puede explicarse porque MUSA se conforma por los municipios que mayores niveles de pobreza multidimensional tienen y coincide con ser los municipios con mayor grado de ruralidad (DNP, 2014).

Por su parte, para Corpobosques, asociación cuyos municipios son definidos como rurales (DNP, 2014) esgrimió como asuntos importantes para su ejercicio, el aspecto urbano-regional, específicamente en términos de la conexión entre municipios a partir de las obras de infraestructura. Además, dan relevancia a la agilidad de contratación, actividad a la que se han dedicado varias de estas figuras asociativas. En esta motivación coincide con MASER, la cual está interesada en agilizar los procesos porque “[...] ha logrado firmar acuerdos con grandes empresas que tienen intereses económicos en esa región como lo son EPM e ISAGEN” (Unión temporal Economía urbana y SEI, 2017, p. 96).

Figura 8

Municipios asociados a MASORA y MUSA



Fuente: elaboración propia basada en DNP (2013).

Para el caso de estudio, me ocupo de indagar por las figuras de Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño [MASORA] y los Municipios asociados del Sur de Antioquia [MUSA] (Figura 8). Ambas son objeto de estudio porque esgrimen como objeto de asociación una lógica territorial de carácter ambiental que los vincula como son los ecosistemas estratégicos; la dimensión urbano regional por la urbanización acelerada de la zona altiplano, misma que presenta los niveles más bajos de pobreza multidimensional. En contraste, MUSA manifiesta interés por el componente social, y alberga los municipios con mayor pobreza y mayores grados de ruralidad. Además, el cuerpo normativo que sustenta las ADEM desde un principio otorgó como funciones la prestación de servicios públicos, y

resulta interesante analizar las asociaciones que lo exponen como motivación para integrarse.

2.4.2. Provincia de Administración y Planificación

De otro lado, como se ha indicado la Provincia ha estado en la agenda del Movimiento Cívico del Oriente de Antioquia. No obstante, es necesario aclarar que se ha propuesto por actores sociales y políticos que la han impulsado en principio como entidad territorial, pero después de la aparición en la LOOT como Provincia de Administración y Planificación se ha restringido su uso como un EAT y no, como entidad territorial.

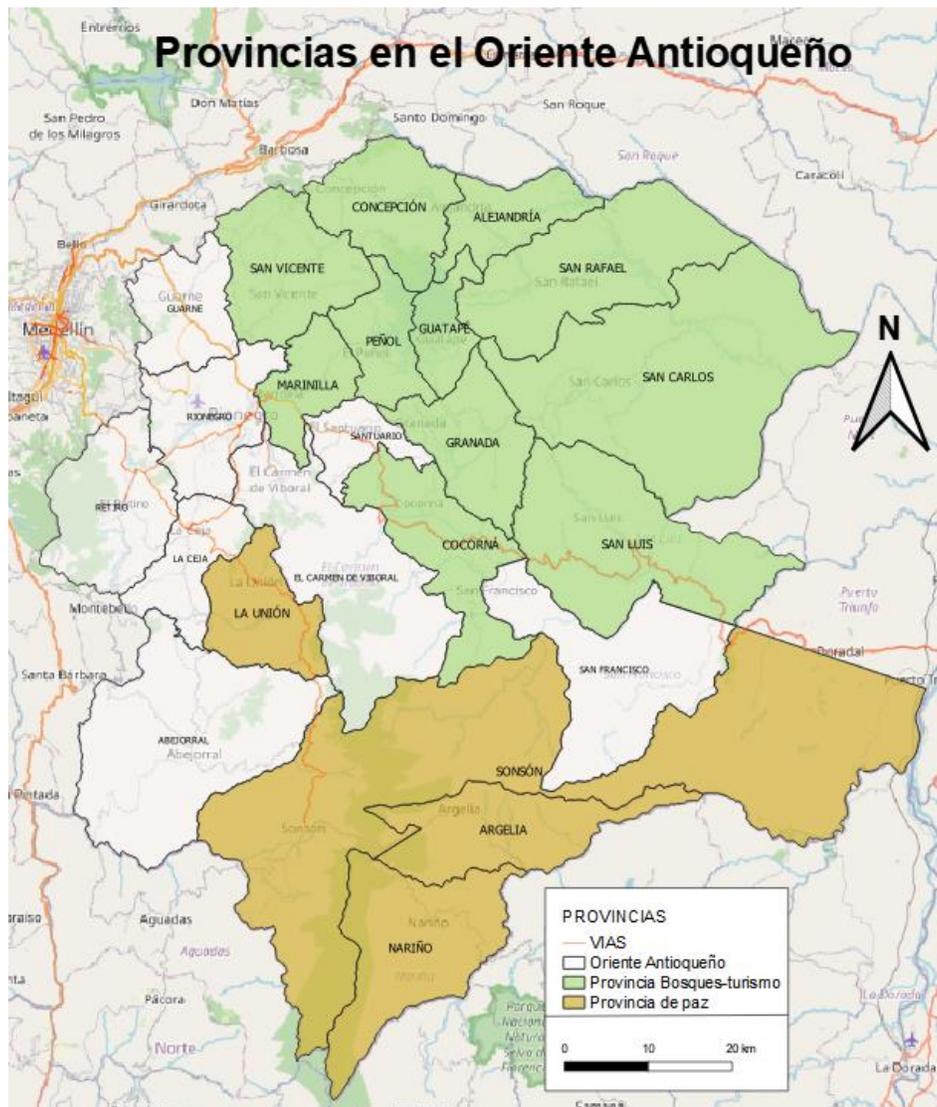
En tanto la Provincia ha estado en la agenda social, debe rastrearse en la organización de la Asamblea Constituyente de la Provincia del Oriente antioqueño, iniciativa que recoge desde el año 2000 las apuestas de actores sociales que lideran el proceso participativo de planeación, organización territorial que proyecta la creación de la Provincia del Oriente. Posteriormente, lo que se conoce como el Proceso Estratégico Territorial PER, recoge lo avanzado social y territorialmente en sociedad civil con sus propuestas de desarrollo y planeación, y proponen como reto estratégico la consolidación de la Provincia para los veintitrés municipios del Oriente. También, en el Plan Estratégico del Oriente [PLANEEO] se consigna como una propuesta por parte de las comunidades, la constitución de la Provincia como figura para los municipios de la región.

Tal como se observa, a diferencia de las ADEM, las Provincias han sido una propuesta más enraizada en las movilizaciones sociales y en el entramado organizativo social que ha tratado de incidir en las prácticas de planeación y desarrollo de la región. No obstante, la formalización de la PAP en el Oriente de Antioquia está más ligada a la iniciativa del

governador de Antioquia, Luis Pérez en el periodo 2016- 2020. Aunque él, propuso la creación de un Área Metropolitana para algunos municipios, finalmente dio paso a la formalización de dos PAP.

Figura 9

Municipios asociados a PAPPAZ y PAPABT



Fuente: elaboración propia

Tabla 11*Provincias constituidas en el Oriente antioqueño*

Provincia de la PAZ	Ordenanza N° 6, marzo de 2018	Argelia, Nariño, La Unión y Sonsón
Provincia del Agua, Bosques y el Turismo	Ordenanza N°11, Julio de 2018	Alejandro, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente, San Rafael.

Fuente: Elaboración propia.

La PAP de la PAZ agrupa los municipios de la zona Páramo, salvo Abejorral que fue propuesto inicialmente para conformar el Área Metropolitana, no quedo incluido en esta propuesta de Provincia. La PAPABT agrupa doce municipios de tres zonas distintas de la región: dos de la zona altiplano, los siete de la zona embalses y los tres la zona bosques. En su orden, los municipios de la PAPAZ son homogéneamente rurales, distinta a la PAPABT que tiene municipios considerados rurales, intermedios y un municipio como Marinilla, que integra un subsistema urbano-regional compuesto por cinco municipios en aglomeración, Rionegro, El Carmen de Viboral y Guarne, que componen el eje de expansión urbana con la aglomeración de Medellín.

Ambas provincias cuentan con un Plan Estratégico Provincial que supone su hoja de ruta, las dimensiones de acción y sus proyectos. En su constitución, se refleja el trasfondo histórico de las zonas. La Provincia de Paz construye su nombre para simbolizar las afectaciones del conflicto armado que sufrieron los habitantes de los municipios de la zona Páramo (García y Aramburo, 2011), y la PAPABT reúne como escenario de planificación y desarrollo territorial el agua de la zona embalses y los vínculos naturales por la zona bosques y el turismo como propuesta de desarrollo local y regional.

Ambas provincias son de interés analítico, y junto a las otras dos ADEM constituyen las unidades de análisis. Sobre estos cuatro esquemas, las asociaciones con un mayor desarrollo histórico en términos normativos y de conformación, y las provincias con una conformación más reciente; las asociaciones con su demarcación zonal, y las provincias, especialmente la

de PAPABT con un lógica zonal y regional. Con las cuatro figuras tenemos territorios más o menos urbanos, más o menos rurales y pretendo analizar las agendas territoriales que configuran estos EAT a partir de los modos de gobernanza que construyen y los construyen, porque están sometidos a fuerza locales y supralocales.

CAPÍTULO 3. HALLAZGOS: MODOS DE GOBERNANZA DE LOS ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES Y AGENDA TERRITORIAL DE LOS EAT

Este capítulo presenta los hallazgos sobre los rasgos esbozados por los EAT en el Oriente antioqueño a partir de la lectura de los marcos analíticos de los modos de gobernanza territorial. Asimismo, se presenta el contenido de los componentes de la agenda territorial de cada uno de los EAT. Los encuentros sobre las evidencias de los modos de gobernanza se exponen según las dimensiones de los actores, la institucional e instrumental y la agenda territorial se construye con los elementos arrojados por las relaciones entre las dimensiones mencionadas.

Aquellas tienen unos atributos que en su conjunto revelan el rol protagónico de los gobiernos locales y la sociedad civil en la conformación de los esquemas y las posibilidades de intervención que tienen los *stakeholder* desde sus recursos, capacidades y visiones de desarrollo territorial. En el aspecto institucional resalta la importancia de las reglas formales derivadas del marco institucional, la interpretación de los acuerdos informales y los mecanismos de interacción que usan los EAT para alcanzar sus objetivos. La dimensión instrumental detalla los objetivos locales y regionales que diseñan los EAT, el uso diverso de los instrumentos para actuar en los territorios y los bienes y servicios que prestan como parte de su desempeño.

Por otra parte, los resultados de la agenda territorial son derivados de los atributos encontrados en las diferentes características de los modos de gobernanza. En tanto la agenda es el paquete de asuntos públicos e institucionales que adoptan los EAT por la influencia de diversos actores, se exponen los arreglos de interacción para el cumplimiento de las funciones de los EAT; los intereses territoriales que promueven los EAT y/o los *stakeholder* y la capacidad de los agentes para movilizar recursos. Además, se esbozan los modos de agendamiento mediante los cuales ingresan los asuntos a la gestión de los EAT, los niveles de la agenda y finalmente, se identifica los objetivos y herramientas que dan cuenta de una orientación en la agenda de los esquemas.

3.1. Dimensión de los actores

La dimensión política hace referencia expresa a la agencia de los actores y su intervención en la dinámica de los EAT. Son actores gubernamentales y no gubernamentales que actúan

dentro o en torno a los esquemas y tienen recursos que les permite incidir en el curso de acción. Por tanto, en esta dimensión se contemplan características tales como: los actores promotores y con iniciativa respecto a las actuaciones en los EAT; la posición de los *stakeholder* y sus probabilidades de intervención en los esquemas; además, la fuente de poder de los actores, dónde reside la capacidad para participar y los roles que asumen en la gestión de los EAT; por último, la característica de las perspectivas de desarrollo que promueven y sustentan el desempeño de los EAT.

En ese orden, el componente del actor promotor de la acción indaga por cuáles son los actores que originan la acción de conformación de los EAT. En este proceso intervienen actores gubernamentales y no gubernamentales cuya participación delinea la fisonomía y las diferencias entre las ADEM y las PAP.

Por un lado, las ADEM son promovidas desde los procesos de desarrollo regional que se adelantan en la región del Oriente antioqueño. La institucionalización de la gestión territorial en el Oriente se da a partir de la creación de CORNARE, entidad creada en 1983 por la Ley 60, con funciones de planificar el desarrollo regional. En ese marco, CORNARE promueve dos espacios de participación, uno de carácter institucional denominado Primer Encuentro Regional Inteinstitucional en 1985 y otro comunitario, llamado Primer Encuentro Regional de líderes Comunitarios del Oriente Antioqueño en 1986. En estos dos encuentros se realizan diagnósticos y propuestas para la región y una de ella es la creación de cuatro ADEM para cada una de las zonas en las que se divide la región del Oriente de Antioquia, propuesta consignada en el Protocolo para el Desarrollo Regional (CORNARE, 1991).

Ahora, en el proceso de conformación estricto son diferentes los roles de los actores. La configuración de MUSA es un proceso más institucionalizado movido por los municipios que la conforman inicialmente. Esta asociación tiene un antecedente histórico en Municipios Asociados del Bloque Sur-Oriental de Antioquia –[MASORQUIA] creada en 1966, y luego del proceso de descentralización administrativo y político nace MUSA en 1992 con los municipios que la constituyen actualmente.

Los gobiernos locales también son protagonistas en la creación de MASORA en 1992, por iniciativa “del municipio de Rionegro para juntar a los demás municipios del Altiplano para hacer proyectos de carácter conjunto [...]” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022). El promotor de la acción es el municipio de mayor envergadura de la zona y logra agregar las

otras entidades municipales en el propósito asociativo.

Por otro lado, la sociedad civil participó decisivamente en la idea de crear una Provincia para el Oriente antioqueño. A raíz de la expedición de la Constitución Política las Provincias recibieron un espaldarazo jurídico que incentivó en la región “la conformación de una Comisión de Impulso a la Provincia, que tuvo acciones de encuentros regionales y cabildos abiertos” (C. Montoya, entrevista, 31 de marzo, 2022) para promover la conformación de esta figura. A lo largo de estas dos últimas décadas fueron varias las organizaciones que se sumaron a la petición, entre ellas: Conciudadanía, Prodepaz, CEAM, IPC, Comisión provincial, Asamblea Provincial, Acora, Vamos Mujer, Amor, y Aproviaci.

Además, en la formalización de las PAP también intervinieron alcaldes municipales y el gobernador del departamento de Antioquia, por lo que este EAT es producto de la intervención actores de la sociedad civil y gubernamentales. El gobernador de Antioquia promovió en 2016 la creación de un AM de trece municipios de la región, pero la propuesta no alcanzó el consenso político necesario ni surtió el trámite reglado por ley. Este hecho, abrió una ventana de oportunidad para los alcaldes que apoyaban más la figura de Provincia y realizaron las gestiones para consolidar dos PAP en la región. Ante ello, la Gobernación de Antioquia reglamentó mediante la ordenanza 68 de 2017 la creación de las PAP y ahí se formalizaron la PAPABT y la PAPPAZ.

Otro elemento que compone la dimensión de los actores es la posición de los *stakeholder*, en una gobernanza totalmente autónoma, la sociedad y el sector privado determinan la participación de forma autónoma, en cambio en una gobernanza centralizada la decisión corre por la agencia principal, el gobierno. Los EAT tienen relacionamientos diversos con la sociedad civil y los actores empresariales y cada EAT define el grado de intervención de interesados.

En relación a la sociedad civil, se refleja una concepción de apego al marco legal y de interpretación de roles, porque marca las fronteras institucionales en MUSA y las funciones de los municipios, la asociación “no tiene relación con la sociedad civil, ni atención al público. Nosotros entramos a trabajar con cada municipio y eso es una situación que maneja cada municipio que tiene el contacto con la comunidad” (J. Echeverry, entrevista, 18 de marzo, 2022). Por su parte, la PAPPAZ, coincide en no tener instancias o espacios definidos y planeados para el relacionamiento con la sociedad civil, salvo el contacto con los

beneficiarios de los proyectos y con otros operadores de sectores como el turismo.

En cambio, para la PAPABT resulta trascendental la participación de las organizaciones de la sociedad civil, “los principales agentes vinculados a estos procesos de actuación de la entidad pública son los organismos comunitarios de primer y segundo grado, las organizaciones sociales, las redes locales de turismo, asociaciones y en general todas las organizaciones conformadas legalmente que vinculan todas las necesidades y escenarios prioritarios de los municipios provinciales” (Y. Valderrama, entrevista, 18 de abril, 2022), para alcanzar una actuación provincial que construya legitimidad desde las comunidades. Es una estrategia de relacionamiento que permite interacción con las organizaciones, aunque se lleva a cabo en el marco de un proyecto que ejecuta la propia PAPABT, por tanto, con unos límites prefijados como entidad pública.

Respecto a las relaciones con el sector empresarial, los cuatros EAT manifiestan la necesidad de interactuar con actores de esa naturaleza. MUSA y la PAPPAZ tienen planteamientos similares, entienden esos relacionamientos como la posibilidad de sumar esfuerzos para la consecución de recursos y recibir apoyos técnicos. Por otro lado, aunque la PAPBT y MASORA compartan esa búsqueda, aquí se distinguen dos características. La PAPABT asocia a todos los municipios de la zona de Embalses donde está parte del sistema de generación de energía eléctrica del departamento, entonces, el esquema se relaciona con Empresas Públicas de Medellín, la cual le financia proyectos, con ISAGEN como empresa privada de generación y comercialización de energía, además con el Grupo Argos que realiza inversiones en cemento y energía y tienen sus unidades industriales en la zona de Bosques, también vinculada al esquema.

La otra característica la expresa MASORA, al agrupar a los municipios del Altiplano, zona donde se presenta el mayor desarrollo urbano, industrial y de servicios, hay mayor relación con empresas asentadas en la zona y con estrategias de internacionalización de la región, por ejemplo, la asociación integra “Invest in Oriente, es una iniciativa que nació del gobierno de Rionegro para tratar de vender la subregión a nivel mundial, [...] e invitaron varias de las entidades privadas o más prestantes, está Pintuco, empresas del grupo GEA, Asocolflores, el SENA, Comfama, Comfenalco” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022), además han realizado articulaciones con organizaciones de Puerto Rico y entidades de la China para asesorar temas de movilidad y transporte ecológico.

También, como parte de la dimensión política de los actores está el componente denominado fuente de poder. Los EAT del Oriente antioqueño derivan sus capacidades del campo de reglas formales e informales, de la capacidad de agregar intereses y de la experiencia ganada en la ejecución de proyectos que genera ventajas competitivas frente a los municipios.

Un elemento que da cuenta del poder de los EAT para actuar en el territorio son las acciones habilitantes que realizan como parte de los incentivos que les presenta el marco institucional. El Congreso de la República de Colombia mediante la expedición de la LOOT les trasladó unas funciones a los EAT para promover el desarrollo territorial y realizar la gestión territorial. En el modo de gobernanza descentralizada la fuente de poder se caracteriza por el ejercicio de autoridad, legitimidad y representación de intereses en niveles locales (Driessen et al., 2012), por tanto, un aspecto que resulta significativo como recurso de poder en los EAT son las competencias asignadas desde las reglas formales que le permiten, interlocutor con los municipios, el departamento y la nación y ser figuras institucionales en los territorios. Otro elemento importante para reconocer el origen de poder los EAT es la capacidad de agregar intereses, al agrupar dos o más municipios ganan la capacidad de representación frente a la gestión territorial materializada en proyectos y ejecución de obras, que puedan impactar a varios municipios y generen economías de escala. Aunado a esto, los EAT tienen la experiencia que muchos municipios no han logrado, debido a que los EAT se han especializado en la realización de obras que “el mismo municipio se complica para ir a ejecutar de manera directa la obra, tendría que hacer una licitación, entonces para evitar el tiempo que se demora para este proceso, porque hay veces que hay necesidades que son muy urgentes, se hace de manera directa con la asociación” (J. Echeverry, entrevista, 2022), y esta ventaja de las ADEM las posiciona para ser operadoras de proyectos en los municipios.

A pesar de reconocer la experiencia como una fuente de poder, es también una arista de crítica a estas instituciones. Los actores de la sociedad civil señalan que la actuación de las ADEM se ha concentrado en la ejecución de obras y proyectos, duplicando las tareas y funciones de los municipios y olvidando el rol en la planificación supramunicipal y subregional. Por tanto, hay una percepción negativa de los EAT como contratistas de recursos y de su actuación exclusiva como operadores de proyectos que olvida su rol estratégico, y con mayor firmeza, se afirma que “si las Provincias enfocan su accionar de esa manera terminan por parecerse a las ADEM y cumpliendo un rol de contratista”. (C. Montoya,

entrevista, 31 de marzo, 2022).

Finalmente, el último atributo de la dimensión de los actores es la visión de desarrollo. Ésta no es contemplada por el marco analítico de Driessen et al. (2012), ni por Lange et al. (2013), pero aquí está integrada analíticamente porque parte de la motivación para consolidar los EAT en los municipios son los procesos detonantes de desarrollo que estos pueden generar. Además, la acción territorial de los actores está sustentada en una perspectiva de desarrollo, en las ADEM más apegada al cumplimiento de las reglas, en las PAP más consolidada estratégicamente.

Por tanto, MUSA plantea una concepción de desarrollo ligada a las competencias que definen las reglas formales, “colaborarse mutuamente para el desarrollo que se logra más fácil si están unidos para hacer proyectos regionales, de ahí se derivan proyectos de desarrollo local que se apoyan en otras circunstancias, pero lo general es ayudarse mutuamente para el desarrollo regional” (J. Echeverry, entrevista, 18 de marzo, 2022), expresa algunos de los principios de la LOOT para fundamentar la asociatividad, especialmente la solidaridad entre entidades territoriales.

Además, MASORA define en sus estatutos que la función del esquema es “Promover el progreso y el desarrollo integral de los municipios y la comunidad de la región y el país” (2018, p. 2.), además frente a su rol como Gestor Catastral con el cual tiene un alcance supralocal se propone “integrar las acciones municipales, departamentales y nacionales para implementar proyectos en el sector público y privado, consolidando territorios equitativos y sostenibles que permitan mejorar las condiciones de vida de la población. (Masora, Gestor Catastral, 2020, p. 2). Se desprende una visión de desarrollo local, pero hay un salto a niveles supralocales, donde busca coordinar y fomentar procesos de desarrollo que no solo tienen lugar en los nueve municipios de su jurisdicción.

Desde otra perspectiva, tanto la PAPPAZ y la PAPABT realizan los Planes Estratégicos Provinciales, allí establecen una mirada de desarrollo a 2030 y a 2040, respectivamente. Las concepciones que esbozan en los planes aluden a un desarrollo sostenible y competitivo, con una lectura consciente de la ruralidad y de la dotación ambiental que pueden ser detonantes de procesos de crecimiento, acompañados de la planificación y ordenamiento territorial. Buscan solución a las deficiencias en el acceso y prestación de servicios públicos urbanos y rurales; y acciones encaminadas al cierre de brechas sociales y territoriales entre lo rural y

los urbano, y en los municipios asociados (PAPABT, 2019). Un aspecto insoslayable es la motivación identitaria de la PAP, ambas reconocen una historia común en la época de la guerra que vivió la región, y eso configura un eje para los proyectos de memoria histórica en su desempeño.

3.1.2 Dimensión institucional

La dimensión institucional comprende el arreglo colectivo de reglas formales e informales que estructuran, incentivan y condicionan el desempeño de los EAT, las interacciones que establecen en su gestión y los niveles gubernamentales donde actúan. Con esta perspectiva se agrupan características como: el nivel gubernamental donde se sitúan los planes, programas, estrategias y proyectos que realizan los esquemas; las reglas formales de interacción que habilitan y restringen la gestión; las reglas informales que son interpretadas por la agencia de los EAT para perseguir sus intereses; y los mecanismos de interacción, son las instancias o espacios de interlocución que usan los EAT para cumplir sus objetivos.

En términos del nivel gubernamental e institucional los EAT se ubican en un nivel supramunicipal. Para las ADEM es su nivel natural de ejercicio porque asumen el rol de agregación de intereses de los municipios asociados, y también esbozan una lógica zonal, porque ambas asociaciones son integradas por municipios de Páramo exclusivamente, y de Altiplano, respectivamente. Por otro lado, las PAP también actúan en un nivel supramunicipal, aunque no siguen una lógica zonal, debido a que la PAPABT agrupa municipios de tres zonas diferentes de la subregión, y la PAPPAZ reúne a la mayoría de municipios de la Páramo y uno de Altiplano. En la lógica territorial de las PAP hay un nivel más subregional que supramunicipal, y configuran una regionalización diferente, porque denominan al conjunto de municipios asociados como territorio provincial.

Igualmente, como las reglas formales habilitan a los EAT a ejecutar obras y realizar funciones en cualquier parte del territorio colombiano, los esquemas han extendido sus niveles de actuación a otros niveles. La PAPPAZ ejecuta obras de infraestructura en municipios de la región nordeste del departamento, que no pertenecen al esquema, y difícilmente la PAPPAZ tiene alguna interacción territorial, política o hecho provincial vinculante con estas entidades territoriales, pero lo usan como fuente de recursos mediante el “desarrollo de un proyecto de pavimentación de vías terciarias en los municipios de Amalfi, Remedios, Vegachí y Yali, es

un proyecto por poco más de 22.000.000.000\$ que nos ayudó e impulsó la Provincia en la parte económica para poder despegar e ir trabajando” (M. Henao, entrevista personal, 22 de marzo, 2000),

Ahora bien, MASORA es un EAT atípico porque alcanza niveles gubernamentales superiores a los otros EAT. Realiza programas y ejecuta obras en jurisdicciones subregionales diferentes a los municipios que tienen asociados. Entre los proyectos y servicios que presta está el asesoramiento de POT, servicios de interventoría en casi treinta municipios del departamento de Antioquia y dos a nivel nacional. Además, mediante la resolución 307 del 12 de marzo de 2020 el Instituto Colombiano Agustín Codazzi [IGAC] habilitó a MASORA como Gestor Catastral, para ser el encargado de administrar y actualizar el inventario de predios de una entidad territorial. Con ello, el EAT ha logrado ser contratado como gestor en municipios de la subregión y en departamentos como Chocó, Atlántico, y una ciudad capital como Manizales. Por esa razón, el nivel de actuación de esta ADEM es expansivo por su presencia extensa en niveles más allá de su jurisdicción.

Como se ha indicado, el arreglo institucional que van configurando los EAT tanto el proceso de incidencia en el territorio tiene una reglamentación formal que orienta las arenas de decisión y atribuye funciones dentro de la estructura reglamentaria. Estas reglas formales definen los modos de interacción entre los municipios y los EAT y entre los EAT con su contexto institucional.

Específicamente, en términos de las instituciones formales, los EAT responden a unos hechos vinculantes que propicia la asociación mediante un convenio administrativo para gestionar problemas u oportunidades comunes de los municipios. El Decreto 1033 como se explicó, exige a los EAT declarar unos hechos interjurisdiccionales que son los fenómenos de interés común para los municipios asociados, y estos constituyen las reglas formales de interacción de los municipios articulados en un esquema, y el eje de actuación frente a otros actores. Nuevamente, resalta una diferencia entre los hechos vinculantes de las ADEM y las Provincias, por lo menos en su concepción, aunque tipológicamente son considerados hechos subregionales porque son los asuntos de interés común de dos o más municipios y/o distritos asociados, diferente a los hechos metropolitanos y regionales.

Las ADEM interpretan como hechos vinculantes las necesidades que presentan los municipios, de forma individual o colectiva, que es su objeto de asociación; estas necesidades

deben ser traducibles en la realización de proyectos y en la ejecución de obras con impacto en un municipio o varios. En efecto, MASORA asumía como asuntos comunes, las problemáticas que iba detectando en la región y eso constituía el marco formal de su gestión. Luego, con la formulación del Plan Estratégico de Mediano Plazo (preliminar), declaran como hechos interjurisdiccionales: la planificación y ordenamiento territorial; desarrollo rural (EPSEA); desarrollo de Turismo de Naturaleza; desarrollo social; Innovación subregional; y movilidad, vías integrales y servicios públicos. Estos son los fenómenos que articulan a los municipios y debe gestionar el EAT.

En otra orilla, la interacción formal que establecen las PAP está orientada por el PEP donde se establece un diagnóstico y unas líneas de acción que orientan el trabajo desde su constitución. Las reglas formales de las PAP abarcan varios niveles institucionales desde la Constitución Política, la LOOT, las ordenanzas departamentales que las constituyen y el nivel municipal donde los alcaldes expresan su voluntad para articularse en torno a la figura.

Esta formación institucional donde confluyen múltiples niveles le da más herramientas que a las ADEM, de ahí que ambas Provincias declaren la planeación y ordenamiento territorial como un hecho común y ello se refrenda con las tareas que la ordenanza 68 les asignó, tales como:

c) propender por la coherencia y articulación de la planeación entre los municipios que conforman La Provincia, d) promover la incorporación del componente departamental y provincial en planes relacionados con el ordenamiento territorial y de acuerdo a las definiciones que el ordenamiento jurídico establezca para los diferentes municipios, los planes de desarrollo y en los instrumentos de planificación que los desarrollen y/o complementen”, esto implica la construcción de sinergias entre múltiples actores.

(Asamblea de Antioquia, 2017)

Se advierte que hay una confluencia virtuosa en la definición que realizan las Provincias como hechos de interacción y las reglas formales porque la PAP debe armonizar la planeación municipal con la departamental, y coordinar las herramientas de ordenamiento y desarrollo, es decir, la PAP debe engranar tanto las escalas de planeación como los niveles institucionales y estrategias de desarrollo. Además, ambas Provincias coinciden en el desarrollo rural como asunto de trabajo común atendiendo a la realidad de sus municipios, como se indica en la tabla 12. Cabe distinguir que, la PAPABT asume como realidad común

la competitividad territorial, ello obedece a la mezcla en este esquema de municipios con realidades rurales y otros más urbanas, como Marinilla.

Tabla 12

Hechos Interjurisdiccionales en las PAPABT y PAPA Z

Hechos Interjurisdiccionales	
PAPABT	PAPA Z
<ul style="list-style-type: none"> • La gestión ambiental y saneamiento básico provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Cuidado y conservación del Sistema de Páramo de Sonsón como es estructura fundamental del territorio provincial.
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural integral 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Rural integral y sostenible
<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y Ordenación Territorial Integral 	<ul style="list-style-type: none"> • Planeación y Ordenamiento provincial
<ul style="list-style-type: none"> • Educación provincial con pertinencia territorial 	<ul style="list-style-type: none"> • Revalorización de la cultura de la colonización antioqueña como oportunidad para el desarrollo provincial
<ul style="list-style-type: none"> • Articulación interinstitucional para el desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación interinstitucional entorno a la participación social para el desarrollo provincial
<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructuras para la conectividad provincial 	<ul style="list-style-type: none"> • Conectividad vial en la zona provincial con el departamento de Antioquia
<ul style="list-style-type: none"> • Turismo sostenible y responsable 	<ul style="list-style-type: none"> • Agua potable y Saneamiento Básico en la zona de la provincia

<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico y competitividad territorial 	

Fuente: elaboración propia con base en los Planes Estratégicos Provinciales de las PAPPAZ (2019) y PAPABT (2019)

Ahora bien, en la revisión del arreglo institucional también son importantes las reglas informales porque también habilitan y limitan los escenarios de gestión territorial. Aunque los EAT tienen un marco institucional, su funcionamiento no solo se caracteriza por la estabilidad, sino que también hay cambio, aunque sean graduales y no estructurales. Parte de ese arreglo de gobernanza que construyen los EAT en la subregión del Oriente está influenciado por la interpretación y las estrategias que implementan para conseguir sus resultados.

Tanto MUSA como MASORA hacen uso de pautas no formalizadas para acceder a recursos. Como se mostró anteriormente los municipios tienen hechos reglados y comunes que son el objeto de su asociación y lo que justificaría su actuación supramunicipal, pero cuando la ADEM presenta proyectos realiza una interpretación del arreglo formal para conseguir los recursos, “Por ejemplo, en este momento no es un proyecto que beneficie a los cuatro municipios, es un proyecto de vías que beneficia individualmente a cada municipio, pero que en un solo paquete están las cuatro vías y son vías terciarias que le dan un impulso a cada municipio, [...] así es más fácil, lo miran desde la región como un proyecto regional, así tiene más impacto y probabilidades de aprobación” (J. Echeverry, entrevista, 18 de marzo, 2022). En esa misma línea, MASORA tiene estrategias para articular planes y movilizar recursos. Aunque no existe un escenario formal y reglado donde la asociación asesore los planes de desarrollo, su capacidad de agencia y presencia en diversos niveles institucionales funcionales le permite, “tener la oportunidad de conocer los planes de desarrollo antes de que sean, incluso antes de que los conozca la gente. Nosotros decimos a los alcaldes, vea nosotros conocemos de esos proyectos, sabemos del impacto, juntamos los esfuerzos. El Ministerio X tiene tal línea de recursos para hacer este tipo de inversiones" y tratamos de juntar las dependencias nacionales con esos municipios” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022), por consiguiente, el cambio institucional no se explica aquí solo por la acción interna de

MASORA, sino porque es un actor involucrado en diferentes estructuras institucionales y puede incidir en el acceso, gestión y ejecución de recursos.

Parte de la lectura estratégica de MASORA se observa frente a los cambios territoriales e institucionales del Altiplano del Oriente de Antioquia: i) el proceso de urbanización dispersa y acelerada (documento técnico de la Gobernación de Antioquia, 2018), y ii) los cambios en las reglas formales, el Acuerdo Final de Paz, establece como una tarea primordial avanzar en un catastro multipropósito que dé cuenta del número de predios y los propietarios, y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 convierte la gestión catastral en un servicio público y a entidades territoriales y EAT, les abre la posibilidad de ser autoridades catastrales, MASORA logra ser el primer esquema del país en ser designado.

Esos cambios en las reglas formales son incentivos para la actuación de la asociación, igual que la apuesta para crear un observatorio inmobiliario para la subregión que “unifique las curadurías, las agencias, las inmobiliarias. Hay muchas personas trabajando de manera independiente como evaluadores, para coger eso y unificarlo en un solo criterio para que no hagamos trabajos cada uno por su lado, sino que tratemos de trabajar de forma [mancomunada] y unida que es como debería ser” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022). Esta es una clara expresión de cómo MASORA observa en las dinámicas territoriales una oportunidad de acción y acceso a recursos. Los diferentes instrumentos de planeación desde los años setenta han proyectado la zona de Altiplano como territorio para la urbanización, y la asociación observa en ello un detonante para la gestión territorial.

El último componente de la dimensión institucional debe ser considerado. Los mecanismos de interacción que establecen los EAT como pares y con otras instancias para el cumplimiento de sus objetivos y para desarrollar su gestión. No basta con entender la reglas formales e informales que asumen e interpretan los EAT, sino evidenciar los mecanismos que utilizan para articularse en su desempeño.

En ese marco, los EAT quedaron definidos con unos criterios mínimos desde la LOOT. Dicha ley no aclaró asuntos como: naturaleza, conformación y liquidación de los EAT; régimen contractual y de responsabilidades; registro y seguimiento; definición de competencias de los EAT y procedimientos de delegación, temas que se intentan corregir con la ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y específicamente con el Decreto 1033 de 2021. Bajo este decreto se unifican los criterios para conformar los EAT, las rutas y procedimientos;

se precisó como condición para justificar una asociación la declaración de unos hechos interjurisdiccionales y se encargó al Ministerio del Interior de ser el enlace con los esquemas y administrar el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales que permita dar cuenta de cuántos son realmente los EAT en funcionamiento. Por ejemplo, de los ochenta y uno identificados por el DNP en 2019, solo quince han accedido al registro después de cumplir los requisitos, entre ellos MASORA, la PAPABT y la PAPPAZ. MUSA está en proceso de conseguir el registro, y se ha asesorado con los otros EAT de la subregión.

Frente a ese cambio en las reglas formales en el nivel nacional, los directivos de los EAT manifestaron que han estado en espacios regionales y nacionales donde el Ministerio del Interior los ha convocado para socializar el decreto y acompañar el proceso de cumplimiento de requisitos. Ese sería un primer mecanismo de interacción, convocado por el Gobierno Nacional y de carácter coyuntural mientras se aclaran los términos del decreto.

A nivel subregional, el mecanismo de interacción más relevante es la Mesa de Movilidad del Oriente. Es una instancia que convoca MASORA a los EAT de la subregión, a los alcaldes de los municipios de la subregión, al Gobernador de Antioquia, congresistas, Concesionarios viales y gremios regionales para discutir las obras de infraestructura del ámbito de la movilidad y el transporte que se realizan o se proyecta su realización en la región. En la mesa se propone “generar unos escenarios de discusión que permiten que el proyecto que se vaya a ejecutar no tenga detractores, sino más bien se trata de generar alcances que generen beneficios conjuntos” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022), y uno de los principales resultados ha sido la construcción del túnel de oriente que conecta a Medellín con el Aeropuerto Internacional José María Córdova en la ciudad de Rionegro, con un costo aproximado de 1,1 billones de pesos.

Luego, a nivel supramunicipal se nota una diferencia, por un parte las ADEM se relacionan más entre ellas, “Por ejemplo, hemos hecho interventoría en proyectos que está desarrollando MASER, Corpobosques, en este momento MASORA nos está ayudando con asesoría en el proceso de registro ante el ministerio con el decreto 1033” (J. Echeverry, entrevista, 18 de marzo, 2022), y los directivos de las Provincias reconocen que hay mayor interlocución entre ellos, en parte por el interés que tienen en común por su vínculo con el departamento. De hecho, es paradójico que MUSA y PAPPAZ comparten la zona Páramo como territorio de actuación y no generen intercambios ni sinergias entre ellos. Es más, en el PEP (2019) de la

PAPPAZ cuando se identificaron actores con objetivos comunes, se nombra a MASORA y a MUSA no.

3.1.3. Dimensión instrumental

La dimensión instrumental recoge el conjunto de planes, proyectos y herramientas jurídicas mediante las cuales los EAT orientan su acción en los territorios. De alguna manera son el output que producen los EAT como resultado de la relación entre la dimensión política de los actores y las instituciones que regulan e incentivan su desempeño. Con esta dimensión, se observa el tipo de objetivos y metas de los EAT, su grado de uniformidad y su origen. Luego, se caracterizan los instrumentos empleados para externalizar las acciones de los EAT, privilegiando los más utilizados. Como última característica, se detallan bienes y servicios que proveen los EAT y su vocación territorial, sea rural o urbana.

En primer lugar, los objetivos que asumen los EAT son el resultado de una amalgama de elementos: los lineamientos territoriales, de planeación y estrategias de desarrollo que vienen de: los Planes de Desarrollo y los POT municipales; los hechos vinculantes y provinciales, hoy interjurisdiccionales que sustentan la vida jurídica y funcional de los esquemas; los Planes de Desarrollo departamental y Nacional. A su vez, los determinantes ambientales que territorializa CORNARE para toda la subregión, y finalmente, los cambios institucionales en todos los niveles institucionales funcionales.

Sumado a las anteriores determinantes, es claro que las coyunturas también inciden en estos esquemas. Por tanto, es relevante exponer que los objetivos de las ADEM responden a momentos específicos, su nacimiento en la década del noventa y las reglas formales que definían su marco de actuación. MUSA, desarrolla en sus estatutos como objetivo primordial Promover obras, con énfasis en aquellas que por extensión y naturaleza respondan a necesidades colectivas y fomentar obras para la conservación y manejo del medio ambiente (MUSA, 1995). Por su parte, MASORA expresa como finalidad Propender por el desarrollo integral de los municipios que la conforman; promover el fortalecimiento de los procesos de planeación y la vinculación a ellos de las entidades públicas y privadas con injerencia en la región y buscar el fortalecimiento institucional de los municipios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, (MASORA, 2018) son objetivos enlazados a las reglas formales y en la actualización de los estatutos, este EAT compendia 109 actividades que puede

desarrollar, abre su objeto social. Son metas y objetivos uniformes que corresponden a la definición de los EAT mismos con los límites locales y supralocales señalados.

De otro lado, las PAP configuran sus objetivos basados en las reglas formales donde derivan la materialización del desarrollo provincial mediante: la prestación de servicios públicos; la ejecución de obras de nivel regional; la planificación estratégica; desarrollo integral; y la gestión ambiental para la conservación, preservación y uso adecuado del territorio. Además, unifican sus metas alrededor de la determinación de líneas estratégicas. Para el caso de la PAPPAZ: sociedad y convivencia para la paz; economía para la paz; territorio y medio ambiente para la paz u gobierno y gobernanza para la paz. Para la PAPABT, el desarrollo y ordenamiento Territorial; servicios Ambientales y desarrollo rural integral; gobernanza territorial; y competitividad y Turismo. Sin obviar las influencias que ejercen actores endógenos y exógenos, es claro que el planteamiento de metas en los EAT responde a una decisión relativamente autónoma, y es la puntada inicial para desarrollar sus objetivos y planes, donde sí se encuentra con otros actores públicos, privados y sociales.

En sentido lógico, para llevar a cabo los fines expuestos anteriormente, se necesita evidenciar los instrumentos que usan los EAT para materializar sus apuestas. Los instrumentos son “entendidos como algo que se toma (o se diseña) y que sirve para hacer cosas y conseguir un fin [...]” (Villareal, 2019, p, 20). Sin embargo, no es solo aplicar las herramientas existentes, sino encontrarlas y organizarlas para lograr las metas propuestas. Los EAT son entidades públicas y esa propiedad institucional le da las expresiones sobre las herramientas que emplea: convenios públicos, planes, programas y proyectos.

De manera que los EAT del Oriente emplean un conjunto de instrumentos variados mediante los cuales intervienen en los territorios y municipios. En primer lugar, de las herramientas jurídicas, la principal modalidad de contratación que emplean las EAT son la participación licitaciones públicas y la manifestación de voluntades mediante los contratos y convenios interadministrativos. Se menciona como “La principal fuente de recursos de estas asociaciones la ejecución de contratos, somos una entidad que se dedica a la ejecución de contratos, sea por licitación pública o por convenio interadministrativo en contratación directa con los municipios”, (J. Echeverry, entrevista, 18 de marzo, 2022), es una operación propia del sector público y especifica la relación principal entre los EAT y los municipios.

Otro instrumento que han utilizado los EAT en la subregión son los planes. Para las PAP los

Planes Estratégicos Provinciales son la hoja de ruta de su gestión y funcionamiento, y ahora, con la exigencia del Decreto 1033 las ADEM también deben elaborar los Planes Estratégicos. Respecto a los planes de ordenamiento, MASORA acompañó la elaboración del Plan Pueblos, y sigue asesorando POT en los municipios; esta actividad también la comparte la PAPABT, mediante la consultoría a la actualización del POT del municipio de Marinilla y MUSA que ha realizado los POT de Sonsón, Argelia y Abejorral. Es necesario enfatizar que, no se evidencia ningún plan de ordenamiento territorial ni de nivel subregional, ni de nivel zonal-supramunicipal adelantado por los cuatro EAT en lo que va del siglo. Frente a los PDM, señalan que “asesoran los planes de desarrollo de los municipios desde que arrancan los alcaldes estamos en convenio con ellos para poder articular los planes de desarrollo. La idea de articular los planes de desarrollo es mirar cuales son dentro de los ejes de los diferentes municipios, temas comunes que nos permitan buscar fuentes de financiación y presentar proyectos” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022), ello supone el uso de los planes como instrumento de articulación y posteriormente de gestión para la ejecución de los proyectos que desarrollan los PDM.

Por su parte, se encuentra que las PAP orientan su acción para actuar sobre los hechos interjurisdiccionales mediante el diseño de programas marco como herramienta de planificación y gestión. La PAPPZ plantea catorce programas que tienen que ver con la planificación urbano-rural; el desarrollo rural mediante la asistencia técnica, la seguridad alimentaria y el turismo provincial; y el fortalecimiento institucional y la participación comunitaria (PEP, 2019).

La PAPABT, planea sus intervenciones siguiendo la lógica: línea, estrategia, programas y proyectos. Los programas claves para gestión los hechos interjurisdiccionales abarcan la planificación supramunicipal para consolidar un territorio funcional; conectividad vial y digital entre centros urbanos y rurales; implementar el Sistema Regional de Áreas Protegidas [SIRAP] para la gestión ambiental; y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible y competitivo.

Por otro lado, la forma de operación más evidente de los EAT en los territorios son los proyectos. Los cuatro EAT los usan, es la forma más práctica para funcionar y movilizar recursos, de ahí que algunos actores de la sociedad civil digan que los EAT son “meros operadores de proyectos”. En tanto instrumento, es un medio de intervención temporal,

desplegado con acciones concretas y con un impacto medible. La principal relación entre los municipios y los EAT está mediada por esta herramienta, y la capacidad de acceder a recursos está condicionada por una serie de incentivos locales y supralocales. Por ejemplo, el Sistema General de Regalías reglado por la Ley 1530 de 2012, permitía a los EAT ser ejecutores de los recursos, pero la presentación de dichos proyectos antes los OCAD solo podía hacerla la entidad territorial interesada. Ahora, con el cambio institucional producido por la nueva Ley 2056 de 2020, los EAT también pueden ser formuladores de proyectos, aunque a la fecha no hay ningún esquema que haya formulado proyectos que pretendan ser financiados por los recursos de regalías.

El último componente de la dimensión instrumental son los bienes y servicios que proveen los EAT. La materialización de los instrumentos se observa a través de los bienes y servicios que los EAT proveen. Aquéllos son el resultado del uso de los instrumentos, del rol de los actores y del marco institucional. Mediante la identificación de los bienes y servicios se detecta concretamente las acciones específicas que los EAT realizan en su ejercicio. En la tabla 13, se distinguen el tipo de bienes y servicios y el tipo de territorio al que está dirigido.

Tabla 13

Prestación de bienes y servicios en los EAT

EAT	Provisión		Tipo de territorio	
	Bienes	Servicios	Rural	Urbano
MUSA	Dotación: vías e infraestructura		X	
		Centros Provinciales de Gestión Agro-Empresarial [CPGA]	X	
		Interventorías de	X	

		obras y proyectos	
MASORA	Obras de infraestructura lineales y equipamientos públicos		X
		Asesoramiento a municipios y otras entidades públicas y privadas	X
		Gestión Catastral	X
		Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria [EPSEA]	X
		Centro transitorio de atención al menor infractor – CETRA	X
PAPAZ		Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria [EPSEA]	X
	Provisión de insumos para apicultores		X
	Construcción de		X

	Vías urbanas			
		Promoción del turismo provincial	X	
PAPABT		Asesoramiento y capacitación a las Juntas de Acción Comunal	X	
	Provisión de insumos y herramientas para la producción agropecuaria		X	
	Dotación equipamientos públicos			X
	Infraestructura vial			X

Fuente: elaboración propia.

Haciendo hincapié en MUSA, ha ejecutado obras de infraestructura, particularmente vías urbanas y rurales, la que constituye su principal actividad. Asimismo, ha prestado servicios de interventoría a obras realizadas por municipios y por los propios EAT de la subregión. Por otro lado, es el único esquema que presta servicios como Centros Provinciales de Gestión Agro-Empresarial [CPGA], órganos de carácter público conformada por municipios (los asociados a MUSA) para “Formular y gestionar perfiles de proyectos de desarrollo rural y de planes de negocios agro empresarial con visión de encadenamiento, que aseguren el acceso a los mercados de una forma equitativa, sostenible, competitiva y transparente” (MUSA-Estados financieros, 2020). Este hecho, es coherente con la realidad rural y la predominancia de economía campesina y producción agroindustrial de los municipios de la zona Páramo. En otro frente, MASORA ha realizado obras de infraestructura como construcción de vías y de toda clase de equipamientos públicos con alrededor de 260 contratos y convenios

interadministrativos. Además, es entidad delegada por el IGAC para la prestación del servicio de gestión catastral. Como parte de la línea de acción social, MASORA opera el Centro Transitorio de Atención al Menor Infractor [CETRA] en convenio con el Instituto Psicoeducativo de Colombia [IPSICOL] debidamente acreditado ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el esquema asume el servicio de recepción y atención especializada a los menores infractores de los nueve municipios asociados y otros externos. Finalmente, MASORA también está habilitada para ser Entidad Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria [EPSEA], la cual le permite prestar el servicio en todo el territorio nacional de asistencia técnica y formulación de alianzas productivas, entre otras.

Respecto a Provincias, la PAP de la PAZ también es Entidad Prestadora del Servicio de Extensión Agropecuaria [EPSEA], y ejecuta “tres convenios: uno con el municipio de Sonsón, otro con la Unión y otro con Abejorral donde se están interviniendo 19 líneas productivas y estamos atendiendo 690 beneficiarios con este proyecto que es un convenio entre los municipios” (M. Henao, entrevista, 22 de marzo, 2022). Además, adelanta un proyecto rural de entrega de insumos a apicultores de los cuatro municipios asociados, y ejecuta la estrategia de turismo provincial en compañía de actores públicos y privados. Finalmente, proveen bienes por medio de la ejecución de obras viales, por fuera y dentro de la jurisdicción.

La PAPABT provee servicios de formación y planeación con las Juntas de Acción Comunal para la formulación del proyecto de los Planes de Acción Comunales Provinciales con el acompañamiento a 17 JAC de siete municipios. También, frente a la entrega de insumos y herramientas a pequeños productores agropecuarios, impactan a 800, en diez municipios, sumado al proyecto de “Fortalecimiento de sistemas productivos agropecuarios sostenibles en la subregión embalses del oriente Antioqueño “+ Campo + Sostenible” que beneficia a 9 municipios y a 761 familias, cofinanciado por ISAGEN y EPM (PAPABT, Informe ejecutivo, Junta Provincial, junio de 2020; Informe de gestión, diciembre de 2020; Informe de gestión, junta provincial, Junio de 2021;). Por los instrumentos y los bienes y servicios prestados, esta PAP le da un mayor énfasis a la ruralidad y a la producción agropecuaria.

3.2. Agenda territorial de los EAT en el Oriente de Antioquia

3.2.1. Arreglos de interacción

En ese sentido, la agenda territorial que expresan los EAT del Oriente antioqueño puede leerse mediante las categorías esbozadas en el capítulo teórico. Allí se propuso entender la configuración de la agenda desde una perspectiva dinámica, donde se conjugan los asuntos territoriales que proponen y promueven los actores interesados para incidir en la dirección, gestión y acciones que realizan los esquemas en los municipios.

El primer componente de la agenda son los arreglos de interacción para entender las relaciones interorganizacionales entre los EAT. Los arreglos de interacción implican leer las relaciones entre los esquemas bajo lógicas analíticas como: cooperación, coordinación y colaboración.

Con base en lo anterior, en los arreglos de interacción se encuentra una lógica cooperativa que es el arreglo más simple en tanto las organizaciones pueden generar vínculos sin necesidad de ubicarse bajo una misma estructura. No es el caso de la coordinación ni la colaboración ya que no se hallaron elementos que den cuenta de su existencia.

No se presentan arreglos de coordinación porque las asociaciones no se han unificado en una sola estructura, tanto en el PLANEÓ como en el PER que se han construido entre actores gubernamentales y no gubernamentales “se ha propuesto la creación de una Federación de Asociaciones de Municipios, como entidad de segundo piso de las cuatro ADEM existentes” (Conciudadanía, et al, 2013, p. 31) para que las ADEM trabajen de forma coordinada en la región. No solo los planes lo han sugerido, también MASORA lo reconoce “yo creo que si debiera haber un escenario donde podamos juntar los esquemas del Oriente” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022). De efectuarse, sí se podría hablar de un arreglo cooperativo de coordinación, pero mientras continúen su accionar individual se habla de puntos de contacto entre ellos, de ayudas coyunturales, pero no de integración de estructuras.

Frente a las Provincias, tampoco se hallan lógicas de coordinación ni de colaboración. Sin embargo, interesa mostrar dos comportamientos diferenciados entre estas frente a la autoridad ambiental de la región, CORNARE. Las PAP tienen entre sus funciones la gestión ambiental y esta es una característica distintiva respecto de las ADEM, pero aún no hay precisión sobre cuáles son las acciones que se emprenden en el marco de la gestión porque CORNARE como “la autoridad ambiental puede ser también gestión y autoridad ambiental

simultáneamente y mientras no se clarifique a nivel de ley o de decretos [...]” (Y. Valderrama, 18 de abril, 2022), pueden generarse choques. Aquí hay lugar para desencadenar lógicas de cooperación, coordinación o colaboración, pero aún no se logra, en parte por la ambigüedad normativa, pero también por ella, podrían emprender arreglos de interacción. Muestra de ello es lo expuesto por la PAPPAZ en la identificación de los hechos interjurisdiccionales. Existe un fenómeno territorial y ecológico que vincula a estos municipios, por eso se proponen el Cuidado y Conservación del Sistema de Paramo de Sonsón como estructura fundamental del territorio provincial (PAPPAZ, 2019) y lo declaran en convenio con CORNARE “como muestra acá para decir que vamos a trabajar conjuntamente y vamos a hacerlo con los actores estratégicos que tenemos en nuestra zona” (M. Henao, entrevista, 22 de marzo, 2022). Mientras la PAPABT plantea disyuntivas frente al relacionamiento con la entidad ambiental, la PAPPAZ genera una acción conjunta que luego pueda desencadenar en acciones interorganizacionales orientadas al cumplimiento de sus ejes misionales.

3.2.2. Intereses territoriales

De la proposición anterior, se derivan algunos elementos. El desarrollo de los EAT y la consecución de los objetivos está atravesado por intereses territoriales. Estos intereses pueden ser agrupados analíticamente como locales y supralocales, y así se van a mostrar posteriormente. Sin perder de vista que, es inevitable sus puntos de encuentro y reforzamiento.

Las PAP expresan un interés de corte ecológico y territorial en torno a la conservación de los ecosistemas estratégicos. La PAPPAZ con la declaratoria del hecho interjurisdiccional devela un interés por proteger y sostener ese determinante ecológico para encaminar acciones y estrategias de los actores locales con ese objetivo en común. Por su parte, la PAPABT también asume como un hecho vinculante y determinante la existencia en su jurisdicción de áreas protegidas. Al estar integrada por los municipios de la zona de Embalses tienen territorios bajo la figura de Distrito Regional de Manejo Integrado [DRMI] y de Reserva Forestal Protectora Regional, de ahí que asuman la planificación y gestión ambiental con el objetivo de la sostenibilidad y ordenamiento territorial.

Por su parte, ambas PAP tienen una intención declarada por el desarrollo rural, realidad que

se ha evidenciado en sus hechos vinculantes y estrategias en los PEP. Ese interés es acorde a la realidad de sus municipios, en la PAPPAZ de los cuatro municipios, dos son rurales, uno rural disperso (el único de la subregión) y el otro es intermedio, aunque basa su economía en actividades agropecuarias. En la PAPABT siete de sus doce municipios son rurales, de los intermedios, cuatro mezclan sus actividades agrícolas con turismo de naturaleza.

Acorde a lo anterior, otro interés territorial local es el desarrollo a partir del turismo. En este coinciden los cuatro EAT, pero con diferente grado de vinculación. La PAPABT y MASORA lo definen como hecho interjurisdiccional, la PAPPAZ lo plantea como una apuesta estratégica y MUSA lo considera como alternativa de desarrollo. Este interés coincide con una apuesta subregional de turismo donde confluyen la CCOA, la Gobernación de Antioquia, CORNARE y otros, donde definen las líneas turísticas y la plataforma institucional para planear el sector. La PAPABT participa de la línea Naturaleza, Aguas y Piedras y la PAPPAZ en Historia, Páramos y Termales.

Ahora, por intereses supralocales se entienden las definiciones que hacen instituciones exógenas sobre el territorio, y prefiguran una dinámica territorial sobre la jurisdicción del Oriente de Antioquia. Como antecedente están los planes que se han realizado para el Oriente de Antioquia desde la década de 1960, la región contó con el primer plan de desarrollo regional que se haya hecho en Colombia, incluso antes de uno departamental (García y Aramburo, 2011). En los años sesenta se orienta el ordenamiento territorial para la localización industrial controlada desde el Valle de Aburrá y se propone el Oriente cercano (Altiplano) como un polo de desarrollo. En los años ochenta, bajo la tutela de CORNARE se realiza la planeación regional en interlocución con los gobiernos locales y se reafirman, tanto el crecimiento de la industria como la necesidad de un ordenamiento que incentive y una ocupación territorial que defina con precisión la ocupación del suelo.

Por tanto, cuando se mencionó el complejo hidroeléctrico como una intervención estructural sobre la subregión, está en línea con la distinción supralocal que se propone porque “Lo que se ha dicho sobre que la Agenda de Desarrollo del Oriente no la determinan los locales, sino los exógenos, creo que eso es cierto, entonces decir Convertir el Oriente antioqueño en un [clúster] energético lo decidieron hace rato” (N. Restrepo, entrevista personal, 30 de marzo, 2022), y la proyección sobre el Oriente sigue siendo externa.

Para constatarlo, el plan Metrópoli 2050, la Súper ciudad de Medellín, proyecta la expansión

funcional de la capital del departamento hacia varios territorios próximos, y uno de ellos es el Oriente. Específicamente, se propone a los municipios de Rionegro, Marinilla y Guarne como un *Triángulo de la innovación*

Este espacio se plantea como el principal ámbito para la acogida de los crecimientos metropolitanos de las próximas décadas, para la relocalización de actividades industriales y logísticas que ocupan en la actualidad zonas muy centrales del Valle de Aburrá y para ofrecer nuevas opciones de residencia para la población que ocupa en la actualidad asentamientos precarios en el Valle, por situarse en zonas de riesgos o de muy difícil conectividad. (Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburra, 2019, p. 172).

Esa misma lógica ha sido cuestionada, debido a que las apuestas y demandas de Medellín y su Área Metropolitana se imponen sobre el Oriente “a través de múltiples mecanismos subordinan, penetran e imbrican las regiones de su área de influencia, utilizándolas como fuentes directas para la obtención de productos agropecuarios, espacio industrializable, servicios, ocio, recreación, dormitorio, rentas, trabajo, recursos naturales y la energía necesaria a la acumulación de su dinámica urbana dominante” (CORNARE, 2014, p.180). Por tanto, ¿qué tan locales son los intereses territoriales expresados en la subregión? Esa lógica exógena no es posible sin la fusión y apoyo de instituciones locales que realizan una gestión territorial funcional a tales intereses.

Ejemplo de lo anterior es la propuesta de una Región aeroportuaria de Oriente impulsada por la CCOA, la alcaldía de Rionegro y la Gobernación de Antioquia que busca generar un plan estratégico que conciba el Aeropuerto Internacional José María Córdoba como el núcleo esencial de la región para la internacionalización. El pivote territorial de la estrategia son Rionegro, La ceja, Marinilla, Guarne y El Carmen de Viboral, y apuestan a que la Región aeroportuaria configure un territorio funcional y en red que detone la innovación y la competitividad territorial, acompañada de la planeación estratégica territorial y la integración vial y de sistemas de transporte (Gobernación de Antioquia et al., 2022).

El apoyo territorial para la estrategia de competitividad es el municipio de Rionegro, mediante el Programa Ciudades Emergentes y Sostenibles del Banco Interamericano de Desarrollo [BID] y la Financiera de Desarrollo Territorial [FINDETER] se proponen definir al municipio como “i) Rionegro Ciudad-Aeropuerto de Antioquia, que busca afrontar

diferentes retos en términos de infraestructura, internacionalización y competitividad para convertirse en la ciudad-aeropuerto de Antioquia y de Colombia” (Alcaldía de Rionegro, BID y Findeter, 2019, p. 269). De modo que, los intereses locales y supralocales se autoreforzan, en este caso, la competitividad territorial y la internacionalización; y los EAT, específicamente MASORA participa de la propuesta Región aeroportuaria, revelando que es un eslabón que engrana la apuesta competitiva.

3.2.3. Movilización de recursos externos

Parte de constatar el rol de los EAT para agenciar intereses territoriales es la capacidad para movilizar recursos externos a su zona de origen. Las dos fuentes principales de recursos de los EAT son los aportes de los municipios asociados, graduado según la capacidad de cada uno, y la segunda, los recursos que gestionan en instituciones por fuera de su ámbito formal de acción. El ambiente contextual e institucional incita a los EAT a moverse a buscar recursos en niveles supralocales, y por eso MASORA es el esquema que hace mayores escalamientos para acceder y ejecutar recursos, por ejemplo, “Del 2017 al 2021 tuvimos proyectos de vías terciarias por orden cercano a los 40.000.000.000\$, esos recursos que ha gestionado directamente la asociación con el gobierno nacional para beneficiar los planes de desarrollo en los municipios” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022) y también a nivel nacional con la Agencia de Desarrollo Rural movilizaron “recursos con la Agencia de Desarrollo Rural, recursos que le dieron a cada uno de los municipios para poder generar proyectos de cartera agropecuaria” (J. Otero, entrevista, 24 de marzo, 2022). Esto, junto a la delegación como gestor catastral y la ejecución de obras en el nivel nacional, muestra cómo este esquema se mueve en distintos niveles funcionales.

De alguna manera, las fuentes de poder que se estimaban en los modos de gobernanza, encontraba que la capacidad de agregar intereses de los EAT les otorgaba un rol preponderante. Así lo entiende la dirección de la ABT, movilizar recursos es una tarea en la gestión, y respecto a los montos que ha logrado mover para los proyectos agropecuarios afirma que “Si hacemos un barrido de los últimos 20 años, estos dos proyectos son los más importantes que ha habido en estos municipios, entonces si justifica la existencia de este tipo de esquemas, siempre y cuando se logre dar con la posibilidad de que haya apoyo” (Y.

Valderrama, entrevista, 18 de abril, 2022), parte de su apuesta es dinamizar el contenido de la agenda y marcar diferencias con el papel que en esa función, pudiera cumplir los municipios.

Al igual que los dos esquemas anteriores, MUSA y PAPPAZ en sus estatutos tienen expresamente como tareas, la gestión de recursos con instituciones públicas y privadas de orden nacional y departamental, lo que confirma que en su conjunto tienen una necesidad de hacer política hacia arriba y, por tanto, todos compiten por recursos de regalías, del departamento y toda suerte de incentivos. Si bien a nivel local tienen unos recursos, la búsqueda supralocal estimula las agendas y la capacidad de movilizar recursos, confirma o no, el tipo de alianzas y su alcance.

3.2.4. Modelo de agendamiento

Tanto los recursos, como los actores y sus intereses explican en algún grado los asuntos que ingresan a las agendas de los EAT. En primera medida, la adopción de los temas y problemas que gestionan los EAT no es una acción automática ni una traducción directa del marco institucional, las reglas formales son una condición necesaria, pero no suficiente para comprender cómo y por qué determinadas cuestiones son trabajadas por los EAT.

Los modelos de agendamiento son una perspectiva dinámica para examinar cómo y mediante qué procesos los actores públicos deciden actuar sobre problemáticas. Interesa señalar que los EAT de la región son en sí mismos productos de diferentes procesos de agendamiento. Las PAP son producto de las movilizaciones del Oriente Antioqueño, El Movimiento Cívico Regional y las organizaciones comunitarias tenían como parte de sus demandas la autonomía regional y la Provincia es una alternativa de organización territorial y política. Luego, con la Constitución Política se da un nuevo aire a estas figuras ya que pueden aspirar a ser entidades territoriales, y esta innovación en las reglas formales alimenta la demanda de las organizaciones sociales por constituir la Provincia. Sin embargo, no es la movilización la única explicación, también la oferta política constituye un papel esencial, porque los alcaldes en el momento en que el Gobernador de Antioquia propone un Área Metropolitana para el Oriente, especialmente para los municipios del Altiplano, aprovechan esa coyuntura para exigir la creación de la Provincia y logran crear la demanda política hasta alcanzar su resultado.

De otro lado, las ADEM como se ha descrito vienen como apuestas de los procesos de planeación de la década del ochenta, pero en el proceso de conformación tienen un rol relevante los grupos políticos regionales. Por tanto, la inserción de estos esquemas es más explicada por un modelo de mediación donde las agrupaciones políticas y sus alcaldes cumplen un rol intermediario para construir la necesidad de las ADEM en la región y lograr su aceptación y adopción.

Ahora, de los modelos de agendamiento descritos en el apartado teórico, el de agenda nacional es quizá el más preponderante para la formación de los asuntos sistémicos e institucionales. En sentido cronológico, la Constitución Política generó el marco institucional de la descentralización política, administrativa y fiscal, y afirmó como principios para el trabajo de las diferentes entidades territoriales la coordinación, concurrencia y subsidiariedad. A su vez, la LOOT definió los EAT como estrategias de integración territorial, promoción del desarrollo local y territorial y planificación, diferenciando sus escalas y funciones. Esta ley, proyecta la actuación de los EAT y los vincula con procesos territoriales que trasciendan las jurisdicciones municipales, para generar sinergias y economías de escala entre las entidades territoriales asociadas, y las competencias para estas figuras. También, el proceso de paz, al posicionar el Catastro Multipropósito como un proyecto de implementación del Acuerdo Final, y otorgarle al IGAC mediante la ley del Plan Nacional de Desarrollo la potestad de escoger gestores catastrales, modifica las agendas de los esquemas, para la muestra MASORA que se acreditó como tal y ello constituye importantes de los servicios que presta como entidad.

Sin embargo, los modelos de agendamiento propuestos por los teóricos no logran recoger la formación de la agenda pública de los EAT en la región. Si bien los cambios en el marco institucional nacional han reglado y habilitado parte de la acción de los esquemas, no logra aportar todos los elementos de comprensión sobre los asuntos territoriales que integran su gestión. Aquí puede hablarse de un modelo de agendamiento emergente local, en la medida que los PDM y los POT de los municipios que componen los EAT definitivamente inciden en la configuración de problemas públicos que captan la atención de los EAT, asimismo la normatividad ambiental reglada por CORNARE.

Cada uno de los cuatro esquemas trabajados, tienen comités técnicos en el caso de las ADEM y Consejos Provinciales de Planeación, como instancias donde los secretarios de planeación

municipales, y para el caso de las PAP también un delegado de planeación departamental quienes exponen, revisan y priorizan los proyectos que deben trabajar los EAT para coadyuvar al cumplimiento de esos planes y para cumplir los objetivos que se proponen los propios EAT. En tal sentido, se está ante un modelo de inscripción de asuntos en los EAT que tiene una raíz local y que, junto a la agenda nacional moldean los temas territoriales que asumen los EAT en su funcionamiento.

3.2.5. Extensión escalar/nivel de la agenda

La quinta característica corresponde a la extensión de la agenda, tanto en términos de escala como a su composición, es decir, si es acotada y responde a lo que el marco normativo le ha asignado a los Esquemas Asociativos Territoriales, o si es ampliada, y la agenda rebasa las competencias y asumen asuntos por fuera del marco.

En otro frente, una característica relevante para examinar la composición de una agenda territorial en los EAT, es el reconocimiento de la extensión escalar de la misma, hasta dónde llega y cuál es su alcance. Según las reglas formales, las ADEM y las PAP declaran, gestionan y regulan hechos interjurisdiccionales subregionales, una escala donde fenómenos territoriales y sociales desbordan los límites político-administrativos y adquieren carácter supramunicipal. En general, la participación de los EAT en estudio se acota al ámbito municipal y supramunicipal e incluso subregional, ya que apelan a un trabajo para el conjunto del Oriente. La excepción es MASORA con una presencia en múltiples territorios de la geografía nacional.

Como muestra de ello, MASORA revela una extensión escalar nacional en municipios del territorio nacional, incluso ciudades, mediante la provisión de bienes y servicios. Vinculada a esa presencia, también le permite moverse por diferentes niveles gubernamentales y tener un grado de apertura mayor, de ahí su participación en la propuesta de Región aeroportuaria y en la agencia Invest in Oriente, agencia para promover y atraer inversiones en la región para el aprovechamiento de las ventajas competitivas.

Los otros EAT, tienen una extensión de agenda local, concentran sus esfuerzos en sus territorios, más allá del proyecto que la PAPPAZ realiza en otra subregión del departamento, los programas y acciones de los tres están centradas en una lógica zonal, de actuación sobre los hechos vinculantes entre los municipios.

3.2.6. Orientación de la agenda

La sexta y última dimensión es la orientación de la agenda. Aquí interesa observar cuáles son los objetivos de desarrollo territorial que persigue la agenda y cuáles son las herramientas que emplea para alcanzarlos.

Todos los anteriores componentes ayudan a comprender la orientación de la agenda local de los EAT en el Oriente antioqueño. En general, los cuatro tienen como finalidad formal promover el desarrollo local de los municipios asociados y contribuir al desarrollo de la región en cumplimiento de los principios de asociatividad, equidad y solidaridad territorial. En la elección de los medios para alcanzar estos fines hay diferencias en las acciones y estrategias y ello matiza sus prácticas en la gestión territorial, y sin duda, los objetivos de desarrollo. No obstante, en lo que coinciden todos los EAT es en no haber realizado en las últimas décadas ningún plan de desarrollo y ordenamiento supramunicipal ni subregional; aunque aparezca dentro su ámbito de actuación y en objetivos, la realidad es que, a lo sumo han asesorado los planes en los municipios, pero esto no trasciende de ser ejercicios aislados. Las PAP a través de su PEP se proponen unas líneas estratégicas que constituyen su plan de acción y la gestión sobre los hechos interjurisdiccionales. Ambas PAP, definen sus fines a partir de las dotaciones ambientales y su realidad territorial rural. De allí se proponen, la planificación y ordenamiento ambiental y territorial que permita definir una conservación de sus bienes naturales y generar procesos de desarrollo sostenible, aunque no han realizado un plan de ordenamiento territorial provincial aún. No obstante, en ambas existe una apuesta por el turismo de naturaleza como una alternativa que promueva el desarrollo local a partir del a conservación y sustentabilidad de sus determinantes estructurales ecológicos. Una y otra, conscientes de las disparidades entre sus municipios se proponen también, la conectividad entre las zonas rurales y los centros urbanos, y la conexión entre los municipios provinciales para reducir brechas sociales y económicas.

Por su parte, las ADEM tienen formalmente el mismo punto de partida, pero la dirección y el grado de alcance de los mismos tienen notorias diferencias. Ambas trazan objetivos de generación de desarrollo local de sus municipios y la solidaridad para alcanzar metas comunes. Sin embargo, hay divergencias entre sus propósitos y las herramientas que usan para alcanzarlas. En el caso de MUSA, parten de una realidad rural, de economía campesina,

niveles altos de pobreza y de municipios cuyo desempeño municipal está en los promedios más bajos de la subregión. Este hecho casi que obliga a la asociación a formular proyectos agropecuarios, al mantenimiento y construcción de vías en los municipios y a buscar recursos por fuera de su jurisdicción, por ejemplo, los de regalías.

La realidad de MASORA es distinta. Como se amplió en el contexto, el Altiplano alberga los mejores índices económicos y sociales, y Rionegro es el municipio líder en todos los indicadores. Durante sesenta años ha sido el centro institucional, territorial y económico de la subregión, y junto a municipios como Guarne, La Ceja, El Retiro y Marinilla y El Carmen de Viboral conforman una aglomeración alrededor de éste (DNP, 2014). Así, los objetivos de desarrollo tienen un alcance supralocal y sus apuestas son la internacionalización y la competitividad. De hecho, el parangón institucional de esa aglomeración revelada es más el EAT de Área Metropolitana que la ADEM [MASORA], y ha sido la apuesta de los gremios económicos como la CCOA, la élite política local agrupada en *La Tertulia de la Glorieta* y desde el propio esquema que “En Asamblea general de los Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño MASORA en 2017, los alcaldes tomaron la decisión de continuar con el proceso de creación de la figura de área metropolitana dejando esta tarea a la Asociación”. (DNP, 2019, p. 25).

CAPÍTULO 4: DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En este capítulo se discuten sobre los modos de gobernanza territorial que construyen los EAT en el Oriente de Antioquia, así como los rasgos principales de las dimensiones de actores, instituciones e instrumentos donde se identifican con mayor fuerza propiedades de la gobernanza descentralizada, rasgos de la interactiva y mínimas características de la gobernanza público-privada y centralizada. Las características de la autogobernanza como máxima expresión de autonomía de la sociedad no logran rastrearse, explicado en parte por una fuerte presencia pública en los esquemas y participación no decisiva de la sociedad civil.

En una segunda parte se exponen las relaciones entre los modos de gobernanza territorial y la formación de agendas territoriales, asociando las dimensiones a los componentes de la agenda territorial. Como se ha expuesto hay una interrelación de características en los arreglos colectivos de los EAT, y esa amalgama también produce agendas territoriales que conversan y divergen en elementos, pero es posible discutir la existencia de una agenda territorial dominante, que parte desde la zona de Altiplano de la región y condiciona o engrana las agendas de los demás EAT.

4.1 Modos de Gobernanza

El marco analítico propuesto por Lang, et. al (2013) y Driessen et. al (2012) plantea unos tipos ideales de modos de gobernanza que difícilmente pueden rastrearse en estado puro en la realidad. Lo que se encuentran son expresiones compartidas de los diferentes tipos que se mezclan entre sí, permitiendo observar en el territorio distintas expresiones que coexisten entre sí y ayudan a comprender las interacciones, la toma de decisión y los efectos en el contenido de la gestión y la práctica territorial en los EAT.

4.1.1 Actores

Respecto a la dimensión política, los rasgos más característicos son los de gobernanza descentralizada porque hay intervención de todos los niveles agregados de gobierno y especialmente la expresión subnacional. Además, la gestión y las acciones de los EAT siguen la médula del sector público, aunque haya intervención de otros actores e instancias. También, hay elementos de una gobernanza interactiva porque en la acción pública territorial están presentes actores sociales y empresariales, pero no hay una igualdad de roles para

afirmar que pueda ser predominante.

Por tanto, los actores participan desde diferentes niveles del gobierno, aunque son los municipios los que tienen un rol más determinante en tanto toman la decisión de constituirse como EAT; la sociedad civil también participa desde su acumulado histórico y más para el caso de las PAP, pero desde la entrada en funcionamiento de estas “la participación ciudadana no está ni ha sido el énfasis de que ellos la promuevan [...]. De hecho, con algunas excepciones y últimamente que uno ve que se están metiendo en algunos espacios diferentes, pero en realidad con las organizaciones sociales no tienen vínculo construido” (C. Montoya, entrevista, 31 de marzo, 2022). Así, la intervención de la sociedad civil no ha sido decisiva, asunto que sigue alejando a los EAT de una gobernanza más cercana a la sociedad y reafirma su lazo con las unidades de gobierno, aunque no completamente jerarquizada.

No hay una expresión centralizada porque la interacción de los EAT, la sociedad y civil y los empresarios no está completamente determinada por el Estado central. Por el contrario, en el nivel subnacional, los municipios como unidad mínima de planeación y desarrollo emprenden relaciones con múltiples actores. Así, los *stakeholder* tienen una alta probabilidad de intervenir, pero no significa que tengan la misma capacidad de incidencia. En la región se identifica una apuesta económica y territorial que jerarquiza las posibilidades de incidencia

La institucionalidad pública, los entes territoriales, es decir, el gobierno departamental, gobiernos municipales y el gobierno nacional, el Estado y los recursos públicos son los que más influyen. [...] En segundo lugar, la agenda de las empresas, el papel de empresas como EPM, ISA, ISAGEN, que independiente si son públicas o privadas, Asocolflores, históricamente han liderado una agenda económica y hoy lo siguen haciendo. [...] En tercer lugar, las organizaciones sociales que hemos trabajado con recursos de cooperación internacional de la Unión Europea, el Banco Mundial, bien sea Prodepaz, Conciudadanía, CEAM o las distintas organizaciones de la sociedad civil hemos intentado posicionar una agenda de paz, equidad y desarrollo territorial, pero si somos honestos en decirlo, lo hemos intentado, promovido e impulsado pero esas no son las prioridades ni de la institucionalidad pública, ni de la empresa y nosotros no tenemos ni la institucionalidad ni los recursos, es decir, tenemos unas intenciones pero no tenemos las herramientas (N. Restrepo, entrevista personal, 30 de marzo, 2022).

Las fuentes de poder para el actuar de los EAT abarcan dos elementos propios de la gobernanza descentralizada: las competencias propias de la institucionalidad pública y la representación de intereses. Los EAT como parte del sector público operan las políticas nacionales y departamentales, es decir, jerárquicamente tienen un agrado de incidencia por sus competencias y relaciones funcionales con los niveles de gobierno. Un ejemplo de ello es la acreditación de todos los EAT como EPSEA, es una disposición nacional que estos territorializan en los municipios de su jurisdicción. La otra fuente poder es la capacidad de los EAT para representar y agregar intereses públicos de los municipios asociados para la gestión de proyectos e inversiones en los territorios y la fluidez para moverse en diferentes niveles institucionales.

Ahora, a nivel político, no solo es importante visibilizar los actores participantes e interesados y su distribución de poder. Es imperativo examinar las visiones de desarrollo territorial que los actores construyen y defienden porque las intervenciones en los EAT “[...] involucran actores conscientes que buscan resolver problemas, que pueden ser de coordinación o de influencia en la tarea distributiva de la institución” (Gómez, 2015, p. 405). Como tienen una apuesta de desarrollo, la decisión sobre cuáles son los fines también obedece a los intereses de incidencia. La definición remarca una vez más las propiedades de la descentralización porque las proyecciones de los EAT son consolidadas a partir de los intereses locales de los municipios y de la adopción de funciones que incluye la LOOT; las PAP tienen una visión más estratégica, aunque en sus acciones no hay aún una diferenciación clara porque están ejecutando proyectos como los que realizan las ADEM.

Un caso particular es MASORA, en tanto que tiene una visión de desarrollo más amplia, con una penetración en otras regiones y con una delegación de competencias del nivel nacional que expresa una lógica más reticular que zonal (Haesbaert, 2014). En su acción, MASORA “contrata por allí, por allá, lo habido y por haber, contrata de todo, parece un salpicón que hace de todo, está allí, está allá, busca plata allí, busca plata allá, mueve recursos [...] pero qué tanto efecto articulado, integral, sistémico tenga, yo dudo de esa acción” (C. Montoya, entrevista personal, 31 de marzo, 2022). En contraste con los otros EAT, que expresan una visión más zonal, apegada a la división político administrativa y fijando acciones a los municipios asociados, MASORA tiene una visión de desarrollo territorial más reticular,

priorizando flujos y recursos no exclusivos de su territorio base, y aplicando una lógica expansiva y de proyección que trasciende la escala supramunicipal.

4.1.2 Institucional

Mediante la dimensión institucional es posible observar los cambios en la interacción, la adopción y la interpretación de las reglas que componen los modos de gobernanza. No debe obviarse la perspectiva política de los actores porque toda proyección y acción sobre los territorios sea de conservación o cambio territorial está direccionada por arreglos institucionales que constituyen y soportan relaciones de poder en la toma de decisiones sobre la política, plan o estrategia de desarrollo territorial (Zunino, 2002), de modo que la relación entre actores e instituciones es permanente. A diferencia de la dimensión política donde las características principales están asociadas al modo descentralizado, en la dimensión institucional también coexisten atributos de gobernanza interactiva.

El nivel territorial donde se mueven los EAT comprende múltiples niveles de gobierno. Se advierte una propiedad interactiva que se diferencia de los demás modos de gobernanza porque se considera la posibilidad de que hagan presencia en varios niveles simultáneamente y con diversas estrategias, diferente a la gobernanza centralizada que requiere una acción *top-down*, y a la público-privada que considera el nivel local e internacional, pero no simultáneamente ni considerando los múltiples saltos entre los propios niveles (Driessen et al., 2012).

Se ha evidenciado que los EAT ejercen su acción en múltiples niveles, aunque es posible marcar diferencias. Por un lado, MUSA muestra mayores acciones en el nivel municipal, las gestiones en infraestructura vial, equipamientos y proyectos agropecuarios están dirigidos a los cuatro entes territoriales que lo conforman. El comportamiento municipalista obedece a las deficientes capacidades de los municipios y a su lugar en la región, con brechas sociales y económicas frente a las otras zonas, y entre los propios entes territoriales asociados. Páramo es la tercera en participación del Producto Interno Bruto de la subregión; los municipios de Argelia, Nariño y Abejorral presentan un alto porcentaje de pobreza multidimensional, y sus municipios son categoría sexta, y Sonsón, quinta. Además, su aspiración supramunicipal resulta cuestionable porque Sonsón funge como centralidad, pero “miran para el altiplano, se

supone que el espíritu de la asociación es jalonar el desarrollo de la zona, pero la idea de centro está muy marca, Sonsón no mira para Argelia o Nariño, mira para Rionegro, y así es muy difícil generar capacidades en esos municipios” (S. Valencia, entrevista personal, 31 de marzo, 2022).

Por otra parte, las PAP se mueven en niveles municipales, supramunicipales y subregionales. En su mayoría, los programas y proyectos son ejecutados en los municipios vinculados, pero se diferencian del comportamiento de MUSA porque la lógica asociativa no es zonal. Ambas PAP tienen municipios de varias zonas: la PAPPAZ agrupa de Páramo y Altiplano, y la PAPABT reúne Embalses, Bosques y Altiplano, correspondiente a una lógica más abierta y subregional característica de la coyuntura en la que fueron creadas.

Nuevamente, el caso de contraste es MASORA, donde están asociados los municipios con mejores indicadores y de mayores capacidades. Este es un punto de partida para entender su protagonismo, animado indudablemente por el municipio de Rionegro, con quien MASORA “en 2019 ejecutó 69 convenios, contratos de distinto tipo, desde infraestructura a temas de educación, temas de personas con problemas de drogadicción, etc., entonces van a la casa de los recursos públicos para aprovecharse de ellos [...]” (N. Restrepo, entrevista personal, 30 de marzo, 2022), acompañado además por los múltiples contratos firmados por fuera de la subregión.

Los desbalances de poder entre los EAT para moverse entre diferentes niveles institucionales, se explica porque el cambio institucional no solo obedece a los procesos internos de las entidades, sino por la participación como actores en diferentes niveles institucionales a la vez y esta distinción analítica es relevante para comprender cómo los EAT más locales son influenciados por MASORA mediante recursos, experiencia, acceso a información y lobby, obtenido por su presencia en todos los niveles y eso jerarquiza su posición en la región.

En cuanto a los mecanismos de interacción se refleja la centralidad de MASORA entre los esquemas. Los mecanismos de interacción son posibles porque en la gobernanza descentralizada los gobiernos subnacionales deciden de forma independiente las acciones colectivas dentro de límites prefigurados por instancias superiores (Driessen et al., 2012) y por las propiedades de gobernanza interactiva donde resaltan los mecanismos de deliberación

y negociación.

En el nivel subregional, la dirección de la Mesa de Movilidad y Transporte por MASORA es un indicador de su posición predominante frente a los demás EAT. Como se anotó, en esta instancia MASORA reúne a actores públicos del nivel nacional, departamental y municipal, además de actores empresariales vinculados a obras de infraestructura. En ese mecanismo se priorizan la cantidad y la distribución de obras de alto impacto mediante los intercambios de información y la negociación, y allí se define el destino y el sentido de la movilidad regional. También desde los mecanismos, pero desde una gobernanza más ajustada al nivel central, se evidenció como el cambio en las reglas formales con la entrada en vigencia del Decreto 1033 generó una instancia de interacción entre el Ministerio del Interior y los EAT, lo que confirma la médula de los EAT, ajustada a instancias gubernamentales y aquí en particular bajo una lógica de comando y control.

Ahora, los arreglos institucionales en la gobernanza territorial están cimentados en reglas que orientan, condicionan y regulan la acción de los EAT. En los modos ideales que proponen Driessen et al. (2012) la gobernanza interactiva da lugar a una interpretación amplia de las reglas como formales e informales. Desde esta comprensión abierta, los hechos interjurisdiccionales que declaran, regulan y gestionan los EAT son los medios de interacción vinculantes, y la interpretación que realizan los EAT de las estructuras formales ya sea por su poder, su agencia o la ambigüedad de la norma (Gómez, 2015) son las reglas informales que en su desempeño los EAT van interpretando hasta generar cambios institucionales graduales.

De acuerdo a la ordenanza 68 de la Asamblea de Antioquia, los fenómenos comunes que vinculaban a los municipios en Provincia se denominaban hechos provinciales, pero con el Decreto 1033 estos se denominan hechos interjurisdiccionales. Lo que hacen las PAP es definir estos hechos con base en la herramienta del PEP, y estos fenómenos constituyen el marco de las interacciones institucionalizadas de estos esquemas. Aquéllos hechos vinculantes son el eje de la acción para la PAP y parte de la acción coordinada que emprenden. La PAPPZ declaró la conservación del Páramo de Sonsón como su primer hecho interjurisdiccional y simbólicamente lo declara en convenio con CORNARE, entidad que es la autoridad ambiental de la región. Luego, asumen como un fenómeno común el desarrollo rural, y se acreditan como EPSEA ante la Agencia de Desarrollo Rural en el nivel

nacional, lo que evidencia una interpretación nueva de esta PAP frente a las reglas formales de funcionamiento.

Al igual que la PAPPAZ, la PAPPABT también declara hechos vinculantes en materia ambiental, desarrollo rural y planeación, pero contrasta con aquella en la definición de dos fenómenos: turismo sostenible y responsable y desarrollo económico y competitividad territorial. Esta diferencia tiene una línea de comprensión vinculada a una lectura del territorio. La PAPPABT tiene una interacción rural y urbana mucho más intensa, Marinilla como municipio núcleo está considerado dentro de la aglomeración de Rionegro y es territorio de asentamiento industrial y de servicios. Además, los municipios de la zona de Embalses son los más turísticos de la región y ello demanda su declaratoria como oportunidad común. Entonces, aunque las PAP tengan los hechos interjurisdiccionales como sus pautas formales de interacción realizan una interpretación para adaptarlas a su realidad territorial y actuar estratégicamente con las herramientas que tienen a su alcance.

Por su parte las ADEM, aunque en su conformación debían indiciar unos hechos comunes que ameritaban la formalización de la asociación, ajustaban sus planes y proyectos a la agenda de gobierno de los gobiernos locales y las potenciales fuentes de recursos. Con el Decreto 1033 también deben declarar unos hechos interjurisdiccionales y son el marco formal de su actuación. Sin embargo, en ambas ADEM es posible encontrar elementos de cambio institucional, por tanto, trayectorias entre una gobernanza descentralizada y una interactiva. En el caso de MUSA, realiza una interpretación para la gestión de los recursos, como las ADEM tienen el nivel supramunicipal como punto de partida para su acción, presentan los proyectos con un impacto aparente en ese nivel, pero en realidad las obras que se desprenden de los proyectos solo benefician a los municipios puntualmente, no hay un grado de conexión territorial, social ni económica entre los municipios. Esto se debe a la ambigüedad de las reglas que abre un espacio para el cambio y la negociación, una laguna entre la formalidad y la interpretación, y también a los resultados derivados porque “un proyecto, que así me lleve 20 municipios, no puedo concluir que hay una visión supramunicipal, porque si la acción de ese proyecto se municipaliza [...] no se está poniendo una visión supramunicipal” (C. Montoya, entrevista, 31 de marzo, 2022).

Para el caso de MASORA, si bien tiene como punto de partida pautas formales de actuación, es un claro ejemplo de la innovación en los márgenes de la institución formal. Como lo

subraya Gómez (2015), el poder es una variable explicativa del cambio gradual, porque alrededor de las instituciones como agregados de intereses y recursos se producen coaliciones y disputas, y aparecen los actores que explotan la ambigüedad. MASORA por un movimiento de anticipación, conoce los PDM antes de que estos sean conocidos por la ciudadanía de los municipios; tiene la información de líneas de financiación en otros niveles de gobierno y aunque no existe un mandato formal, esta asociación empuja el cambio institucional, y en la conceptualización de Gómez (2015), es un típico agente oportunista, aprovecha las oportunidades para buscar sus fines y cuando hay momentos de remezón institucional buscan cambia las reglas a su favor.

4.1.3 Instrumentos

La interacción entre los actores y las instituciones no es suficiente para comprender los modos de gobernanza. Lang et al (2013) plantea la dimensión de las políticas como un componente para entender los modos de gobernanza y sus variaciones. Las tres dimensiones son interdependientes porque son constitutivas de la acción colectiva dinamizadora de la gobernanza. En consecuencia, mediante la dimensión de las políticas se observan los *outputs* de los EAT. El aspecto instrumental es el más marcado por una gobernanza descentralizada, incluso con matices jerárquicos propios del gobierno. Tampoco hay expresiones de autogobernanza ni de interacción de actores que influyan en el contenido de los instrumentos. En cuanto al tipo de objetivos que construyen los EAT, fue señalada la influencia y determinación que reciben desde niveles jerárquicos a través de instrumentos de planeación para el desarrollo, ordenamiento territorial y ambiental. Se advierte que, frente a los EAT todavía se impone una lógica sectorial o vertical de la acción pública gubernamental, distinta a una lógica territorial u horizontal (Muller, 1997) que actué de acuerdo al contexto y las interacciones de los actores, y eso explica porque los objetivos de los esquemas en estudio son uniformes y derivados de la institucionalidad existente. Aunque el Congreso de la República de Colombia (2011) ordenó a los EAT velar “por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten” esta ha sido limitada, al menos en el contenido de los objetivos y los fines que deban buscar estos EAT.

Por otra parte, frente al componente de los instrumentos, aunque evidentemente existen elementos de negociación, mercadeo y competitividad, todo está envuelto en instrumentos de legislación, normas, convenios públicos y contratos de actuación (Drisessen et al., 2012)

propios de modos de gobernanza centralizada y descentralizada, debido a que la principal relación de los EAT con los municipios son los contratos y convenios interadministrativos, desarrollados mediante proyectos.

Sin duda, en la dimensión instrumental hay una mayor presencia del Estado que de la sociedad, en la medida que no hay voluntariedad, aprendizaje social, liderazgo porque existe un rol predominante del gobierno y reducida intervención de otros actores. Esto resulta paradójico, si se entiende que un instrumento es una forma de relacionamiento entre gobierno y sociedad, y como sobre los instrumentos, entre los EAT y la sociedad civil no existe una interacción fluida, de ahí deriva el cuestionamiento y la crítica las organizaciones de la sociedad civil expresadas aquí, donde atribuyen a las ADEM su propensión a ser operadores de proyectos sin sistematicidad ni estrategia, y sobre las PAP, si repiten las formas de desempeño de las ADEM pierden sus funciones de promoción de desarrollo y ordenamiento territorial y ambiental.

Para ejemplificar, a lo largo de estas dos décadas ninguno de los EAT ha realizado un plan de ordenamiento territorial para sus zonas en el caso de las ADEM y en el nivel provincial para las PAP. Tampoco se han articulado a nivel subregional para realizar una planificación de ese orden ni de desarrollo, es decir, esta herramienta que desarrolla las funciones de los EAT en el marco de desarrollo territorial no ha sido utilizada. Lo más cercano, son los asesoramientos a los POT y los PDM de los municipios, pero son acciones puntuales sin sistematicidad ni noción de supramunicipalidad y mucho menos, gestión de los hechos interjurisdiccionales.

Es claro que la gestión de los EAT está supeditada a las oportunidades de recursos, a los incentivos locales en los municipios y los supralocales, en niveles jerárquicos superiores y el Sistema General de Regalías. La formulación y ejecución de proyectos es el instrumento más utilizado por los EAT, las PAP formalmente los usan para desarrollar los ejes estratégicos, y su concreción bajo los proyectos, pero en el caso de la PAPPAZ realiza un proyecto de construcción de vías en otra región del departamento, hecho que difícilmente desarrolle territorialmente su territorio de impacto. MASORA también ejecuta proyectos en todo el país, y aunque no está prohibido, si es inquietante cómo ello contribuye al equilibrio territorial, a la reducción de brechas sociales y a la solidaridad entre los municipios asociados para lograr el desarrollo integral.

La materialización de la aplicación de los instrumentos se observa mediante los bienes y servicios que prestan los EAT. Aquí es relevante reconocer que esta prestación también se enmarca en los parámetros de estilos de gobernanza centralizada y descentralizada. No existe una negociación desde abajo, deliberante ni participación de actores no estatales en la dirección de los bienes y servicios. La recepción es pasiva, se dirigen a las JAC, a los apicultores, los productores agropecuarios, pero la provisión baja desde los niveles de gobierno, reafirmando el carácter gubernamental de los modos de gobernanza territorial y poco de gobernanza como gestión menos jerárquica, más sociocéntrica y local.

4.2 Agenda territorial

Las dimensiones de actores, instituciones e instrumentos constitutivas de los modos de gobernanza son interdependientes y sus interacciones producen resultados. En este caso, se observa cómo las características generales de los modos de gobernanza y los atributos discutidos permiten entender cómo se configura la agenda territorial de los EAT y sus propiedades.

4.2.1 Arreglos de interacción

El primer componente de la agenda territorial son los arreglos de interacción para observar lógicas interorganizacionales entre los EAT. Existen rasgos poco claros de una lógica cooperativa explicada por la prevalencia de un modo de gobernanza descentralizado. No se encuentran relaciones de coordinación porque no existe un control centralizado en estructuras jerárquicas, por ende, las decisiones no provienen necesariamente de un poder de comando y control. Tampoco existen relaciones de colaboración cuyos rasgos serían arreglos de poder compartido y decisiones colectivas porque no hay presencia dominante de un modo de gobernanza interactiva con total autonomía de la sociedad, ni interactiva con participación paritaria entre los EAT, sector privado y la sociedad civil.

A lo sumo puede haber rasgos de cooperación donde se realizan acuerdos informales y las decisiones son autónomas para cada EAT. En esta lógica cooperativa “no existe una estructura comúnmente definida porque la simplicidad de tareas no requiere que los participantes trabajen más allá sus estructuras organizacionales existentes” (Mcnamara, 2012, p. 392). Tampoco existen arreglos de coordinación porque las ADEM no han

consolidado una federación como se ha propuesto en procesos de planeación regional, sus contactos son coyunturales y concretos. Mucho menos, lógicas de colaboración donde las decisiones son colectivas y hay un alto grado de participación en la resolución de problemas.

4.2.2 Intereses territoriales

Parte de la médula de la agenda territorial de los EAT se observa en los intereses territoriales que agencian. Analíticamente se distinguen los de carácter local y otros supralocales para analizar el abanico de intereses explicado por el carácter descentralizado donde se insertan los EAT y la alta probabilidad de intervención de los *stakeholder* (Driessen et al, 2012) y en términos institucionales los mecanismos de interacción y las reglas formales e informales que interpretan y ejecutan los EAT en su trayectoria de desempeño.

Como se explicó las PAP reconocen como hechos interjurisdiccionales los fenómenos biofísicos y las actividades agropecuarias bajo los criterios de alcance regional, sostenibilidad e impacto social y cultural del Decreto 1033. La PAPPÁZ con la competencia de gestión ambiental asume como un hecho vinculante la protección del complejo de Páramos, allí expone un interés territorial de nivel subregional. En contraste, actores públicos y privados impulsan su interés económico y en “Páramo te meten cuatro hidroeléctricas en el río La Paloma en Argelia y esa idea de ecosistema de páramo se rompe, es decir, se supone que esa idea de páramo debería ser el centro de todos esos municipios porque los impactan, el páramo de Sonsón no se acaba en Sonsón, también impacta a Argelia y va hasta parte de La Unión, [...] las hidroeléctricas acaban con esa relación ecosistémica que es el páramo” (S. Valencia, entrevista, 31 de marzo, 2022). Este proyecto económico es inconveniente para una gestión territorial y ambiental que adelante la PAPPÁZ porque lesiona los criterios de sostenibilidad ambiental y debilita la identidad social y cultural de la población con el Páramo.

Por tanto, existe una tensión frente a la gestión del fenómeno biofísico declarado interjurisdiccional, y su expresión son los conflictos socioambientales que han denunciado organizaciones como MOVETE. La autorización legal para estas hidroeléctricas la da CORNARE, entidad que es cuestionada por su labor “no están cumpliendo con su vocación de ser veedores, controlar y velar por el cuidado de los bienes naturales, sino que parecen una especie de notarios de los proyectos hidroeléctricos” (S. Valencia, entrevista, 31 de marzo, 2022). Con esta misma entidad la PAPPÁZ firmó el convenio de cuidado del Páramo. En suma, existe un interés declarado por la PAP, pero este es tensionado por otros intereses

económicos, en este caso, la continuidad del proyecto hidroeléctrico.

En esta misma línea, ambas PAP asumen como un hecho interjurisdiccional el desarrollo rural en concordancia con la realidad rural y la producción agropecuaria en la región. La instrumentación de este fenómeno vinculante se realiza en función de los proyectos agropecuarios mediante capacitaciones y entrega de insumos. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil también se preguntan ¿cómo garantizar la sostenibilidad ambiental cuando la producción es de monocultivo? ¿Es compatible el desarrollo rural con las explotaciones mineras en la región? Si se persiguen intereses territoriales con el sector rural mejor “hablemos que para nosotros un hecho vinculante es el tema de lo campesino y tenemos como, ciertos municipios son rurales todavía con su cultura, su identidad y lo más importante, siguen produciendo alimentos y si no hacen algo eso se va a perder” (S. Valencia, 31 de marzo, 2022), aquí la tensión es de enfoque y concepción, una oposición entre economía campesina y la agroindustrial que se promueve, y siguiendo los criterios para declarar un hecho interjurisdiccional, la economía campesina recoge los criterios de sostenibilidad ambiental, desarrollo equitativo y de fortalecimiento de la identidad cultural. En cuanto a los intereses supralocales, se ha advertido que sobre el Oriente antioqueño se han realizado diversos planes de desarrollo y ordenamiento territorial, específicamente para el *Oriente cercano* (algunos municipios de Altiplano) para facilitar la localización de industrias provenientes del Valle de Aburrá, aprovechar el complejo hidroeléctrico, la Zona Franca que inicia operaciones en 1995 y la proyección de internacionalización que explote la ventaja del Aeropuerto José María Córdova. En ese proceso, se puede distinguir un periodo desde 2004 que continua hasta la fecha donde aumentan las empresas en el Altiplano y se retoman las propuestas de arreglos institucionales supramunicipales (Pineda y Pimienta, 2021), las PAP ya constituidas y en ciernes la propuesta de Área Metropolitana, que sin consenso político es impulsada por el gremio de la CCOA y líderes políticos del Altiplano. En el Oriente antioqueño hay una apuesta competitiva que apunta a construirlo como espacio de la globalización y mediante una regionalización funcional que desdibuja la región como orden administrativo homogéneo (Pineda y Pimienta, 2021). No obstante, si es una constante que las propuestas de competitividad territorial se centren algunos municipios del Altiplano como: Rionegro, La ceja, Marinilla, Guarne y El Carmen de Viboral, donde iniciaría la apuesta de Región aeroportuaria. Esa apuesta impulsada por la CCOA, la alcaldía de

Rionegro, la gobernación de Antioquia y con participación de MASORA muestra la diferencia entre una lógica más zonal de las PAP y MUSA que trabajan sobre los límites político-administrativos y fijando sus acciones sobre los territorios asociados, y una lógica más expansiva y fluida que es impulsada por el mercado, en contraste con la lógica de cierre detonada por el Estado (Haesbaert, 2014).

Por tanto, los intereses territoriales son deducidos de una gobernanza descentralizada que permite la intervención de los *stakeholders* y de visiones de desarrollo que pueden ser permeadas por intereses variopintos que se autore fuerzan. Como se ha visto, los intereses territoriales que expresan los EAT en estudio son moldeados por diferentes fuerzas y son contestados por proyectos económicos y por las organizaciones sociales.

El EAT que interviene más en los proyectos modernizantes y de competitividad territorial es MASORA, lo que reafirma que el Altiplano expresa intereses territoriales distintos a las otras tres zonas, y por eso algunos opinan que las tareas de las PAP son

No buscar la competitividad territorial ni empresarial o de sus empresas, sino para crear equilibrio territorial, equidad territorial, articulación y cohesión territorial. Si los proyectos estratégicos provinciales y subregionales no están dirigidos a esos propósitos de aumentar la cohesión territorial, a disminuir las brechas de inequidad territorial o los desequilibrios territoriales, no será posible que el Oriente lejano se desarrolle o va a tardar mucho tiempo, porque el Oriente cercano, el que quiere ser área metropolitana tiene una dotación territorial en materias de equipamientos colectivos, universidades, hospitales, aeropuerto, infraestructura vial, empresas de servicios, etc., que lo hacen muy competitivo y muy promisorio para desarrollarse, pero el Oriente lejano no, las provincias deben buscar que se corrija ese desequilibrio y que se aumente la cohesión territorial (N. Restrepo, entrevista 30 de marzo, 2022).

De modo que, los EAT en la región agencian, tramitan o expresan intereses territoriales presentes en la región; tienen unas tareas definidas en las reglas formales, pero como jugadores en el territorio engranan la apuesta de competitividad territorial como lo hace MASORA o apuestan por el turismo y la producción agropecuaria como asumen las PAP, hechos que no son incompatibles porque la proyección de desarrollo territorial para los municipios de Páramos y Bosques es proveer servicios ecosistémicos para ser la base ecológica del proyecto industrial e inmobiliario del Oriente cercano (Valencia y Pineda,

2021) con base en el Altiplano e integrando el “oriente lejano”.

4.2.3 Movilización de recursos

Relacionado con lo anterior, no es casualidad que MASORA sea el EAT que haga un mayor escalamiento por recursos externos para mover la agenda. Su capacidad y fluidez para moverse en diferentes niveles territoriales de la política, la interpretación amplia de las reglas y la plasticidad como institución, hacen que las fuentes de poder en la dimensión de los actores, las reglas formales e informales y el nivel territorial de las instituciones permitan comprender la movilización de recursos de los EAT.

Si en términos formales el ambiente contextual e institucional para los EAT es similar, ¿cuáles son las características que hacen a MASORA asumir propiedades diferentes? Una parte de la respuesta está en la experiencia de la asociación, en las capacidades de los municipios asociados, especialmente Rionegro como municipio núcleo. Una lectura más integral, conecta el tipo de intereses territoriales que agencia MASORA con la dinámica competitiva del Altiplano y concluye en la necesidad de este esquema de hacer política hacia arriba y de aprovechar los incentivos del escenario institucional, léase la gestión catastral, Sistema General de Regalías, Región Aeroportuaria, otros. Distinto es el proceso con los demás EAT, aunque formalmente contemplan en sus estatutos la posibilidad de buscar recursos externos nacionales e internacionales, aún no lo consiguen.

De allí surge una interpretación, las ADEM existen en la región desde la década del noventa; las PAP fueron constituidas en el año 2018. Aún no es muy claro cuáles son límites en las competencias entre unas y otras, más allá de algunas competencias y actuaciones amplias que traen las reglas para las PAP. La emergencia de estas últimas representa un tipo de cambio institucional por adición o sobreposición que “se produce cuando se introducen nuevas reglas, que se añaden a las existentes, sin eliminar las anteriores. Esta forma de cambio da lugar a la coexistencia de instituciones que se traslapan” (Gómez, 2015, p. 401), tanto las ADEM como las PAP están coexistiendo en la subregión, y da lugar a una competencia por la distribución de recursos y por el ejercicio de autoridad en sectores análogos. De ahí que, en la movilización de recursos emerja una competencia por el acceso y por el control entre instituciones que en la práctica buscan en los proyectos de cualquier índole su subsistencia.

4.2.4 Modelo de agendamiento

Teniendo en cuenta que por agenda territorial se entiende el conjunto de asuntos sistémicos e institucionales de índole territorial que reciben atención por parte de los EAT, es necesario distinguir cómo los rasgos de la descentralización inducen la construcción local de la gestión de los esquemas mediante la oferta política y las reglas formales y como permanecen un carácter centralista que bajan línea a la formación del contenido que se produce en los EAT. También, se señalan algunos asuntos sistémicos que no ingresan a la agenda de los EAT, agenciados principalmente por las organizaciones sociales y comunitarias.

Uno de los modelos predominantes de agendamiento es la agenda nacional. Ello se explica por la descentralización, específicamente establecida como principio del ordenamiento territorial, al igual que la asociatividad. Los EAT son figuras territoriales que hacen parte de apuesta descentralizadora y en materia territorial de instancias que actúen en las lagunas existentes entre los municipios y los departamentos. De manera que, los asuntos institucionales que asumen los EAT provienen de niveles gubernamentales superiores, confirmando la relación vertical sectorial (Jolly, 2007), hay una transmisión de problemas, políticas y planes al campo supramunicipal.

Parte de la discusión sobre el modelo de agenda nacional es que no logra aportar todos los elementos analíticos, allí emergió la agenda local como otra arista explicativa que da cuenta de la inscripción de asuntos institucionales que no están reglados por niveles inmediatamente jerárquicos. Las apuestas de los PDM y de los POT también moldean las agendas de los EAT, con fuerza irrumpen y formalmente están los comités técnicos para articular la planeación municipal y la supramunicipal. De ahí puede explicarse la anotación, [...] no me atrevo a decir que las ADEM tengan una agenda territorial, ellos van al ritmo que los municipios le ponen (N. Restrepo, entrevista, 30 de marzo, 2022), las necesidades locales vertidas en los planes y proyectos municipales conducen parte de las tareas que desempeñan las ADEM, al menos en el caso de MUSA. En el caso de MASORA hay una amalgama de lo nacional y lo local territorial que se inscribe además por la oferta política, se crea la necesidad territorial para luego intervenir, léase la Mesa de Movilidad, Región Aeroportuaria, observatorio inmobiliario.

En el caso de las PAP, la realización del PEP les da unos criterios orientadores que institucionalizan con la declaratoria de hechos interjurisdiccionales. En la hechura del plan

participan *stakeholders* que pueden vincular algunos problemas de orden sistémico que preocupen a los actores no gubernamentales, pero no es claro ni los recursos ni las capacidades para traducir el interés en parte de la agenda del EAT. Entonces, los asuntos de vías, equipamientos públicos, producción agropecuaria, asesorías, interventorías, mercados verdes, extensión agropecuaria son una mezcla producto de órdenes institucionales y de agendas cruzadas que moldean la propia de los EAT.

Entre tanto, no todos los asuntos de índole territorial son asumidos por los EAT. Los problemas públicos de índole territorial que discuten las organizaciones sociales y comunitarias no son adoptados por los esquemas. La discusión sobre el modelo extractivista expresado en la intensificación del modelo hidroeléctrico en la región que impacta los municipios de las cuatro zonas; la explotación de minería de metales y no metales que se profundiza en la región, especialmente en la zona Páramo; la producción agrícola en forma agroindustrial del cultivo de flores en el altiplano y en monocultivo que genera afectaciones ambientales y lesiona la economía campesina (MOVETE); la inseguridad alimentaria producto del deterioro de la economía campesina por la ocupación industrial y la suburbanización dispersa y acelerada (CEAM); y el desequilibrio territorial, de un Altiplano con condiciones económicas y sociales buenas y la brecha creciente frente a las otras zonas con déficits en todos los aspectos (CONCIUDADANIA). Ello obedece fundamentalmente a que no hay expresiones de una gobernanza con mayor participación de la sociedad y a que los EAT no son decisivos en la definición del modelo territorial, son parte del arreglo institucional en la región.

4.2.5 Extensión de la agenda

Suponiendo que la agenda de los EAT se ciñe a lo que está reglado, la acción de aquéllos debe ajustarse al nivel supramunicipal y subregional si se apela a la tipología de los hechos interjurisdiccionales. La extensión de la agenda se explica desde la dimensión institucional por el conjunto de reglas formales e informales y por los mecanismos de interacción. La descentralización como arreglo político e institucional define el grado acotado o abierto de la agenda de los EAT.

MUSA y las PAP tienen una agenda local que transita desde lo municipal, supramunicipal y subregional, sus actuaciones se dan en esos niveles territoriales. A las instancias subregionales llegan por la iniciativa de MASORA, caso de la Mesa de Movilidad; en la

plataforma organizativa del clúster de turismo también intervienen y es un escenario subregional donde están presentes todos los actores del territorio. Esto es plausible si se considera que esos EAT esbozan intereses territoriales a sus áreas de actuación; consecuentes con los niveles territoriales donde realizan sus planes y proyectos, y acorde con las visiones desarrollo territorial que se fundamentan en procesos locales.

El evento atípico lo representa MASORA, su extensión es el nivel nacional explicada por el uso de instrumentos provenientes de cada nivel de gobierno, y por la agencia del esquema para seguir y reinterpretar las reglas. MASORA como jugador territorial aprovecha los instrumentos propios de cada nivel territorial: usa los PDM y los POT de los municipios; convoca la Mesa de movilidad a nivel subregional; en el departamento es el interlocutor constante de las secretarías de la Gobernación de Antioquia; ha ejecutado cincuenta contratos fuera del Oriente de Antioquia; y presta el servicio catastral aprovechando el cambio institucional en el nivel nacional.

En efecto, el nivel de acción es más amplio que los otros EAT y su presencia territorial posee un mayor alcance. Aquí hay una relación muy fuerte entre las políticas y planes para la estrategia de competitividad del Altiplano del Oriente de Antioquia y los arreglos institucionales que integra y promueve MASORA. Según Mancano, “[...] quien determina la política define también la forma de organización del territorio” (2013, 120), y esta zona tiene una clara vocación hacia la internacionalización, la estrategia de Invest in Oriente orientada en atraer inversión extranjera y a hacer *branding* de sus atributos y la Región aeroportuaria como estrategia de competitividad que inicia desde cinco municipios del Altiplano.

4.2.6 Orientación de la agenda

Todos los componentes distintivos de la agenda son consistentes con los hallazgos vinculados con la orientación de la agenda. Como señaló Pierre (1999, p. 375)) “diferentes modelos institucionales de gobernanza urbana describen diferentes sistemas de valores, normas, creencias y prácticas. Estos sistemas de valores producen diferentes elecciones y resultados de políticas urbanas”. Aquí se ha mostrado cómo los EAT actúan de forma diversa frente a los incentivos, a las relaciones con actores no gubernamentales, intervienen en la

organización de su territorio y en los acoples institucionales, en últimas formas más o menos institucionalizadas para gestionar las zonas y la subregión en general.

La orientación de la agenda es un ensamble de los objetivos de los EAT ajustados a las competencias territoriales regladas por ley y la autonomía para tomar decisiones en la forma en que siguen, moldean o transforman el arreglo formal para perseguir los intereses. La agenda se constituye por la dirección centralizada de los niveles jerárquicos superiores y se traslada hasta los niveles mínimos de la organización política y territorial de los municipios. Ahí adquiere un carácter descentralizado, donde en ejercicio de la autonomía los municipios toman de la decisión de gestionar fenómenos territoriales y sociales que desbordan sus límites político-administrativos y requieren una cogestión con otros entes territoriales. En el nivel supramunicipal existe una interdependencia en los intereses de los municipios asociados porque se producen externalidades positivas y negativas y ameritan procesos de gobernanza para generar arreglos para el beneficio colectivo.

El objetivo central de los EAT es promover el desarrollo territorial a través de estrategias, instrumentos y acciones en la gestión pública territorial que optimicen las condiciones de vida de los ciudadanos. Acorde a ello, tanto MUSA como las PAP trazan como objetivo de desempeño la promoción de desarrollo local y territorial en sus municipios asociados. Aquéllos tienen dos características que fundamentan la orientación más endógena. Por un lado, presentan el mayor porcentaje de pobreza multidimensional (figura 10) y por otro (figura 11), muestran los puntajes más bajos de desempeño municipal.

Figura 10

Índice de pobreza multidimensional en los municipios del Oriente antioqueño

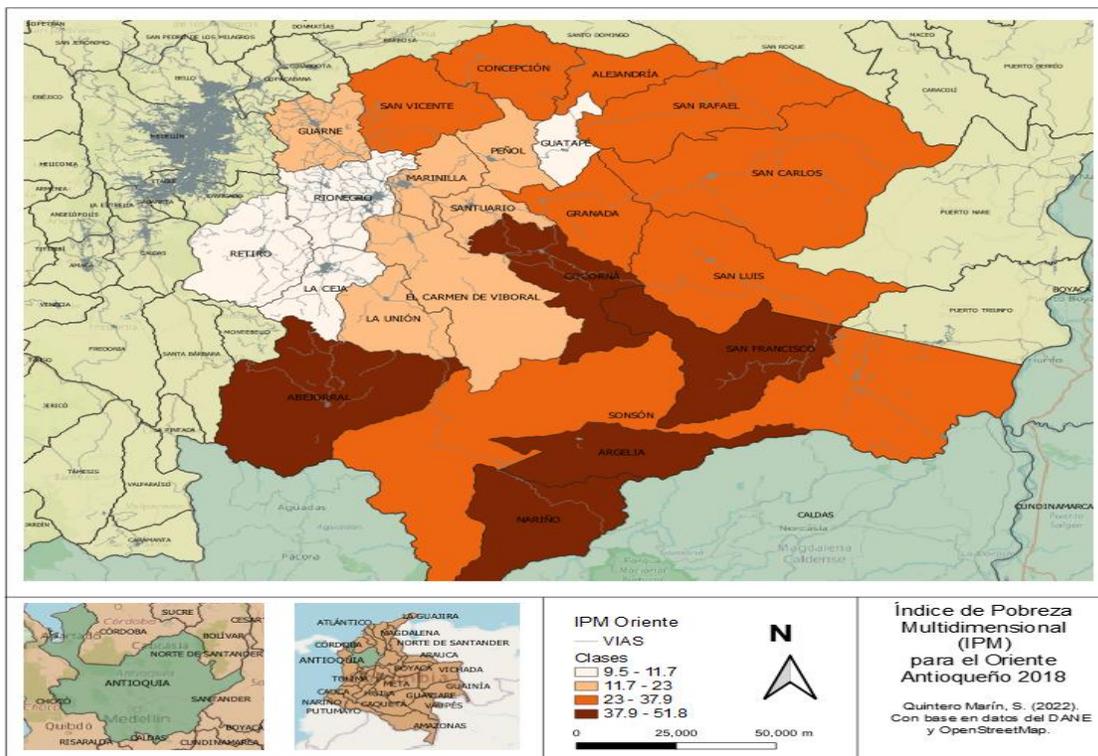
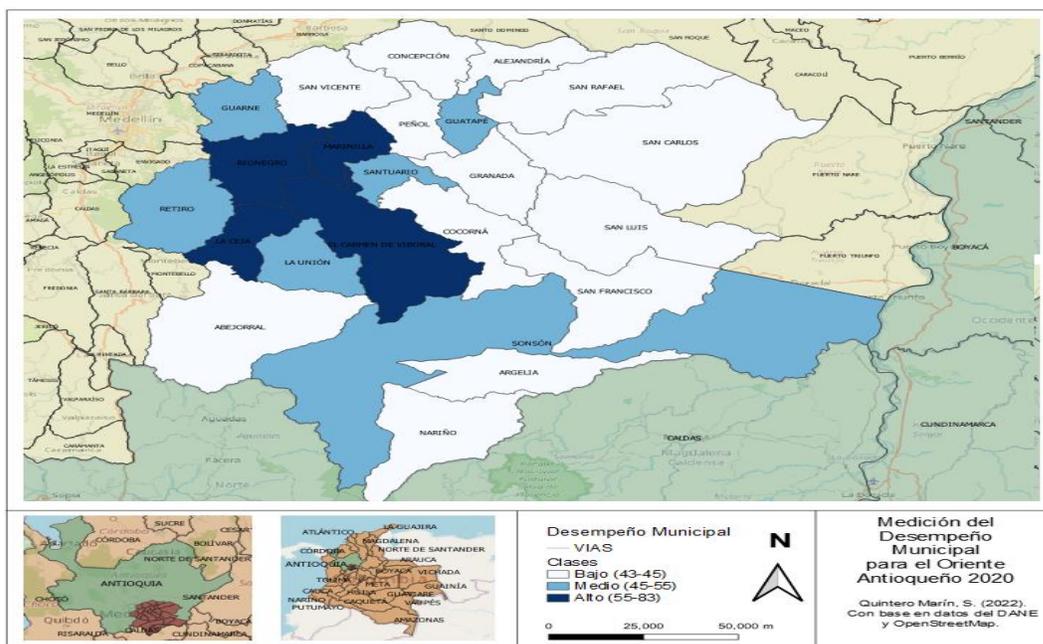


Figura 11.

Medición de Desempeño Municipal en el Oriente antioqueño en 2020



Fuente: elaboraciones propias con base en datos del DANE.

Por lo menos, ese énfasis local se puede entender porque estos esquemas intentan contribuir a resolver las necesidades sociales más urgentes de los habitantes y a mejorar las capacidades de gestión y resultados en cuanto al desempeño municipal. Sin embargo, como se mostró en el capítulo II, entre el año 2016 y 2019 tampoco se han presentado mejoras significativas, y los municipios de Páramo y Bosques presentan los más bajos desempeños de la región. Como la PAPABT articula a los municipios de Embalses y a Marinilla del Altiplano, el cual presenta un elevado desempeño municipal y social, el EAT también se plantea como un hecho territorial la competitividad territorial, y de hecho Marinilla hace parte de la aglomeración de la zona (DNP, 2019).

Parte de esa orientación endógena se desarrolla por medio de las estrategias de desarrollo rural, conservación ambiental y turismo sostenibles que abanderan los tres esquemas. Sin embargo, esa proyección tiene evidentemente una decisión local desde los municipios y se hace colectiva a nivel del EAT, pero ello no es óbice para desconocer que la apuesta competitiva que se ha realizado para el Oriente antioqueño fragmentó a la región en dos y “con ello, los municipios catalogados con bajas capacidades competitivas en relación con el proyecto industrial son proyectados principalmente para la construcción y constitución de diversas figuras de protección ambiental, supeditando los usos a una idea de conservación y venta de servicios ambientales, los cuales incluso restringen la producción campesina” (Pineda y Valencia, 2021, p. 145). En consecuencia, la apuesta local de MUSA, PAPPÁZ y la PAPABT si bien hace parte de su lectura local, también está integrada por la trayectoria de planeación regional que se ha impuesto y se refuerza en la región.

Nuevamente, MASORA presenta atributos diferenciales, aunque no contradictorios con los demás EAT. La apuesta de desarrollo en el Altiplano para aprovechar las ventajas competitivas (aeropuerto, infraestructura vial, zona franca empresarial) son condensadas bajo estrategias como la Región Aeroportuaria, la empresa Invest in Oriente, el marketing territorial y los incentivos para la localización industrial alrededor de los municipios aglomerados bajo el núcleo del municipio de Rionegro. Estas apuestas cobran sentido “porque las ciudades (y sus zonas suburbanas de influencia) se han convertido en blancos geográficos cada vez más importantes, y también en laboratorios institucionales para diversos experimentos de políticas neoliberales, como el marketing territorial, la creación de zonas empresariales, la reducción de impuestos locales, el impulso a las asociatividad público-

privadas y nuevas formas de promoción local”. (Theodore et al. 2009, p. 8).

Cuando se señalan que no hay objetivos contradictorios entre los EAT es porque hay una lógica funcional de organización del territorio. La conservación y sostenibilidad ambiental no es antagónica del proyecto de competitividad del Altiplano porque “[...] los municipios alejados del Valle de San Nicolás y con gran potencial natural, ubicados en la zona de bosques y páramos al interior del Oriente antioqueño, se convertirían en ese sostén ambiental de la expansión industrial e inmobiliaria, como proveedores de aquel ‘capital natural’ necesario para el desarrollo de la nueva metrópolis” (Pineda y Valencia, 2021, p. 145). Queda claro que, los EAT fijan una propuesta de desarrollo según las reglas formales, pero las dinámicas territoriales contextuales son un condicionante, el desempeño de los EAT está inserto en una trayectoria de planeación y formación institucional con fuerza inercial que condiciona los propósitos que emprenden los esquemas.

Entonces, los EAT son parte del engranaje institucional de las dinámicas territoriales, ambientales, económicas y sociales de la región donde se inscriben. Ajustan lógicas supramunicipales, tienen presencia regional y desarrollan planes y proyectos acorde a la dinámica de desarrollo territorial que es una mezcla de decisiones locales y factores exógenos.

No obstante, si existe una disputa debido a esa amalgama compleja de intereses. Para los actores económicos y algunos políticos del Altiplano, ninguno de los EAT existentes se ajustan a la idea competitiva que se proyecta para la región, y el armazón institucional más acorde es el EAT de Área Metropolitana, propuesta que camina desde hace más de 50 años y que según la CCOA (2021) va a marcar un hito “en la historia jurídica de Colombia, que los ciudadanos se convierten en los protagonistas fundamentales que llevan la iniciativa para la constitución de un área metropolitana entre Rionegro, La Ceja y Guarne”. Cuando dicen ciudadanos, en realidad es el gremio económico agrupado en la CCOA, para quienes el arreglo institucional es el AM, y para otros actores políticos impulsados por el municipio de Marinilla el mejor ensamble institucional es la Provincia en cuyas competencias está la gestión dinámicas urbanas y rurales, la búsqueda de la cohesión y equilibrio territorial.

En suma, se encuentran diferencias entre las agendas territoriales que expresan los EAT estudiados en el Oriente antioqueño, MUSA y las PAP tienen su escala de gestión territorial local, allí está incluido el nivel municipal, supramunicipal y subregional que comprende todo

el Oriente antioqueño. Por su parte, MUSA tiene como apuesta el desarrollo rural debido a que es el único EAT constituido como Centro Provincial de Gestión Agro-Empresarial [CPGA]; la PAPPAZ y la PAPABT coinciden en el desarrollo rural, el turismo sostenible y la gestión ambiental. La PAPABT también declara como hecho interjurisdiccional la competitividad territorial, debido a la preponderancia de Marinilla como municipio núcleo y centro subregional para las zonas de Embalses y Bosques. Por otro lado, MASORA tiene un comportamiento en múltiples niveles y escalas, y la característica principal de su agenda es la competitividad territorial y aquí caben el desarrollo urbano, industrial, rural, el turismo, siempre que respondan al esfuerzo colectivo de promover intereses que compitan con los ubicados en otros territorios.

Tabla 14

Síntesis, modos de gobernanza y agenda territorial de los EAT

Características	Esquemas Asociativos Territoriales			
	MUSA	MASORA	PAPABT	PAPPAZ
Modos de Gobernanza Territorial	Descentralizada	Descentralizada Interactiva	Descentralizada	Descentralizada
Agenda Territorial	Local Desarrollo Rural	Local a internacional Competitividad territorial	Local Desarrollo rural Turismo Protección ambiental, Competitividad territorial	Local Conservación y protección ambiental Turismo y desarrollo rural

Fuente: elaboración propia.

4.3. Conclusiones

El objeto de investigación consistía en analizar la configuración de las agendas territoriales en los EAT del Oriente de Antioquia mediante la caracterización de los modos de gobernanza territorial. Esto se enmarca dentro del proceso de descentralización y del uso de la asociatividad como estrategia de desarrollo y planeación territorial. Sin embargo, se mostró cómo los EAT están sometidos al influjo de instituciones locales y supralocales que interactúan para influir en el desempeño de estas figuras territoriales.

En esta investigación, existe una evidencia sistemática que refuta el discurso teórico y empírico que afirma el tránsito incuestionado del gobierno a la gobernanza. Al menos, en el campo de la gobernanza territorial no es posible sostener tal afirmación porque no hay un desplazamiento del papel del Estado; sí puede señalarse la existencia de procesos en los diferentes niveles del gobierno y desde allí se orienta la relación con actores no estatales. Inicialmente se propuso entender la gobernanza territorial a través de los diferentes modos de gobernanza que coexisten en los territorios, pero en esta investigación, los EAT como instancias gestoras de hechos supramunicipales y subregionales, todavía muestran un rol muy dominante del gobierno frente al desarrollo y la planeación territorial.

En tal sentido, las agendas territoriales de los EAT están influenciadas por un modo de gobernanza territorial predominantemente descentralizado, donde los municipios tienen un peso importante en la definición de los proyectos de desarrollo en interacción con los diferentes niveles de gobierno. Ello se observa en la relevancia que tiene MASORA frente a los otros EAT, su capacidad para generar interacciones y para producir una agenda distinta a los otros EAT del Oriente.

No obstante, la relevancia de MASORA también está determinada por la dinámica territorial del Altiplano del Oriente, la zona con mayor proceso de industrialización, urbanización y mejores indicadores económicos y sociales. Estas condiciones hacen que la zona sea de interés para múltiples actores con los cuales esa ADEM interactúa, siendo no solo relevante las condiciones institucionales sino las lógicas territoriales donde se inscriben los EAT.

Ello también es cierto para MUSA, PAPPAZ y PAPABT las cuales tienen agendas más orientadas a la producción agropecuaria y a la conservación ambiental, sus municipios son de tipología rural y vistos como un agregado tienen brechas significativas frente a la zona de altiplano. En términos institucionales tienen menos poder de agencia para interpretar las

reglas y desplegar estrategias conducentes a mejorar su desempeño.

Frente a las características, las PAP tienen similitudes en términos de sus instrumentos estratégicos, su relación con el departamento de Antioquia y las competencias en materia ambiental. Por su parte, las ADEM tienen un arraigo más municipal y su normatividad dispersa les ha permitido fungir como operadores de proyectos y contratar directamente con los municipios, pero no se advierte una propuesta de desarrollo en sus actuaciones a nivel supramunicipal.

Un elemento clave es la ausencia en los cuatro EAT de un plan de ordenamiento zonal, supramunicipal y subregional. Se advierte que no hay ejercicios de planificación en ese nivel de actuación, aunque la ley exhorta a realizar ejercicios integrados porque su objeto de gestión son los fenómenos territoriales que desbordan los límites político-administrativos.

En términos de un modo de gobernanza territorial más interactivo no se halló un papel decisivo de las organizaciones de la sociedad civil ni de los actores empresariales de la región interviniendo directamente en los EAT. Antes bien, los EAT son engranajes de procesos y prácticas de planeación que realizan instituciones supralocales y que logran ser agendados por los municipios, los cuales derivan sus actuaciones a los EAT. Así, los EAT más allá de los Planes Estratégicos terminan ejecutando los asuntos territoriales provenientes de los gobiernos locales.

Por tanto, la asociatividad territorial dinamizada por los EAT continúa teniendo un rol protagónico del sector público, su función es medular y aun no se logran generar mecanismos de interacción donde la sociedad civil cumpla un rol decisorio. Sin embargo, sí se puede evidenciar que los EAT tienen un paquete de proyectos que ejecutan por las ventajas competitivas que tienen frente a los municipios. Si se aprovecha esa capacidad y se diseñan más espacios de negociación e interacción, los EAT pueden ser detonantes de desarrollo territorial y mejorar los indicadores sociales, económicos e institucionales.

Un aspecto que puede desarrollarse a partir de esta investigación son los casos comparados con otras regiones del país para evaluar el nivel de incidencia del contexto institucional y territorial y cómo impactan en el desempeño de los EAT. También es relevante para reconocer cuáles son los mecanismos de interacción que pueden ser advertidos en otras regiones, cuáles son las estrategias que usan los EAT para alcanzar los objetivos y determinar si los instrumentos también se ajustan al contexto institucional o cuáles son las variables

intervinientes.

Para los intereses del desarrollo regional, esta tesis es importante porque logra abordar los procesos de desarrollo que se desatan en instancias diferentes a las entidades territoriales (municipios y departamentos); los niveles supramunicipales y subregionales han sido poco explorados en Colombia, y han adquirido importancia porque allí existen fenómenos territoriales que demandan una escala de actuación más allá del nivel municipal y más acá de la departamental. La asociatividad territorial es estratégica para articular procesos de desarrollo y planeación mediante modelos, instrumentos y prácticas que produzcan sinergias para una agenda territorial que responda a los problemas de desequilibrios territoriales y genere cohesión territorial.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (Ed). (1993). El estudio de las políticas públicas. (Vol. I). Miguel Ángel Porrúa
- Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2019). *Metrópolis 2050, la Súper ciudad de Medellín. La contrastación de proyectos estratégicos*
- Alcaldía de Rionegro, BID y Findeter. (2019). *Estudio Base para el municipio de Rionegro Antioquia.*
- Arnouts, R., Van der Zouwen, M. & Arts, B. (2012) *Analysing governance modes and shifts – Governance arrangements in Dutch nature policy, Forest Policy and Economics*, 16, pp. 43–50. doi:10.1016/j.forpol.2011.04.001
- Blanco Cruz, L.A. (2005). Las alianzas municipales, el desarrollo local y la perspectiva regional. *Revista Opera*, 5 (5), 27-44.
- Bassols Ramírez, M. (coord.) (2006). *Explorando el régimen urbano en México. Un análisis metropolitano.* Colegio de la Frontera Norte- Universidad Autónoma Metropolitana.
- Bonilla, L. (2012). *Buen gobierno y coordinación regional.* DNP
- Borja, J., & Castells, M. (2004). *Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información* (7ª. edición). Santillana.
- Casar, M y Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política.* CIDETAP 207.
- Cobb, R and Charles Elder. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building.* Allyn and Bacon.
- Conciudadanía, DPS y Unión Europea. (2013). *Otro Oriente Posible. Instrumentos para la Planeación y la incidencia.*
- CORNARE. (1991). *Protocolo para el Desarrollo Regional.* 1991. CORNARE
- CORNARE. (2014). *Plan de Gestión Ambiental Regional 2014-2032.* CORNARE

Cuervo Restrepo, J. I. (2007). (Ed). La definición del problema y la elaboración de la agenda. Ensayos sobre políticas públicas (pp. 149-165). Universidad Externado.

Departamento Nacional de Estadística. (2021). Justificación de actualización de los datos del NBI. DANE

Departamento Nacional de Planeación (2013). Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. DNP

Departamento Nacional de Planeación (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. DNP

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Misión Sistema de Ciudades. Una Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia con visión a largo plazo. DNP.

Departamento Nacional de Planeación y Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2019). Reflexiones sobre Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Atlas del Eje Medellín-Rionegro. DNP

Dittmer, J. (2010). Textual and Discourse Analysis. In Delyser, D., et al. (ed.). *The SAGE Handbook of Qualitative Geography* (pp.274-286). London: SAGE.

Dowding, K., Dunleavy, P., King, D., Margetts, H., & Rydin, Y. (1999). Regime Politics in London Local Government. *Urban Affairs Review*, 34 (4), 515–545.

Driessen, P., Diapering, C., Van Laerhoven, F., Runhaar, H. y Vermeulen, W. (2012). Towards a Conceptual Framework for The Study of Shifts in Modes of Environmental Governance-Experiences from The Netherlands. *Environmental Policy and Governance*, 22(3), 143-160. doi:10.1002/eet.1580

Eslava Gómez, A. (2011). El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones. EAFIT

Fedemunicipios. (2021). Las asociaciones de municipios. Reto para un desarrollo territorial. Fedemunicipios.

Flick, U. (2004). Introducción a la investigación cualitativa. Madrid: Morata.

García de la Torre, C.I. & Aramburo Siegert, C.I. (2011). Geografías de la guerra, el poder y la resistencia. Oriente y Urabá antioqueños 1990-2008. Cinep-Odecofi; INER-UDEA

Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política y gobierno*, XXII, (2), 391-415.

Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Rionegro, Cámara de Comercio del Oriente antioqueño. (2021). La Región aeroportuaria del oriente.

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y territorio: la Descentralización en Colombia. En *25 años de la descentralización en Colombia* (pp. 11-54). Konrad Adenauer Stiftung.

Haesbaert, R. (2014). Lógica zonal y ordenamiento territorial: Para discutir la proximidad y la contigüidad espaciales. *Cultura y representaciones sociales*, 8(16), 9-29.

Hurtado, J. (2000). Metodología de la investigación holística. Fundación Sygal.

Hysing, E. (2009) From government to governance? A comparison of environmental governing in Swedish forestry and transport, *Governance*, 22, pp. 547–672. doi:dx.doi.org/10.1016/j.forpol.2009.01.003

Izcara Palacios, S. P. (2014). *Manual de Investigación cualitativa*. México: Fontamara

Jolly, J.F. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. Cuervo Restrepo, J. I. (Ed). *Ensayos sobre políticas públicas*. (pp. 289-349). Universidad Externado.

Jones, C.O. (1997). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury Press

Knoepfel, P., Larrue, C., Subirats, J. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas pública*. Ariel

Kooiman, J. (2003) *Governing as Governance*. Sage

Lange, P., Driessen, P., Sauer, A., Bornemann, B. y Burger, P. (2013). *Governing towards*

Sustainability, Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15(3), 403-425. doi: 10.1080/1523908X.2013.769414

MASORA. (2018). Estatutos de la Asociación de Municipios. MASORA.

MASORA. (2020). Gestor Catastral. MASORA.

Mcnamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*, 35 (6), 389-401, DOI: 10.1080/01900692.2012.655527

Meza Canales, O. (2015). Agenda local. El entorno institucional detrás de las políticas públicas. INAP

Montoya, C. (2019). Función planificadora de la Provincia. Alcances, enfoques y espacios de participación ciudadana. Tesis de maestría.

MUSA. (1995). Estatutos de la Asociación de Municipios. MUSA.

MUSA. (2020). Informe de estados financieros. MUSA

Neiman, G y Quaranta, G. (2006). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En Vasilachis, I (Ed). *Estrategias de investigación cualitativa* (pp. 213-238). Gedisa.

Ostrom E. (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. University Press.

Provincia de la Paz. (2019) Plan Estratégico Provincial de la Provincia de la Paz.

Provincia del Agua Bosques y el Turismo. (2019). Plan Estratégico Provincial

Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, (34), 372-396.

Pineda, H. D. y Pimienta, A. (2021). Recortes espaciales que configuran el Oriente antioqueño: de la región a la superposición de territorialidades. *Territorios*, (45), 1-22. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario>.

Pineda Gómez, H.D. y Valencia-Castro, S. (2022). Territorialidad campesina, ausente en proyectos políticos para el Oriente antioqueño. *Bitácora Urbano Territorial*, 32(I): 135-148. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v32n1.97962>

Restrepo, N. (2015) Provincia del Oriente Antioqueño. Territorio en construcción. Conciudadanía.

Roth Deubel, A. N. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Aurora.

Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding Governance. Open University Press.

Sassen, S. (1991). The Global City: New York, London, Tokyo. Princeton University Press.

Stake, R. (1998). Investigación con estudios de caso. (4ª ed). Ediciones Morata.

Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Sciences Journal* 50(155), 17-28.

Stoker, G. (2011). "Was local governance a good idea?" *Public Administration*, 89 (1), 15-31.

Tamayo Castro, J. (2018). *El proceso de descentralización en Colombia y la construcción de capacidades en los gobiernos intermedios. El caso del departamento de Antioquia*. Tesis de maestría.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas sociales*, 66, 1-11.

Unión Temporal Economía Urbana & SEI (2017). Producto 4: Informe de resultados de la evaluación: Evaluación institucional y de resultados de las Áreas Metropolitanas y otros esquemas asociativos territoriales, con el fin de determinar los efectos de la asociatividad en términos de desarrollo económico y social.

Vallés, M. (1999). Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional. Editorial Síntesis

Vásquez Cárdenas, A.V. (2013). Las políticas públicas urbanas como proceso plural. Enfoques de política urbana y gobernanza urbana. Estudios políticos (42), 218-241

Vásquez Cárdenas, A.V. (2014). *Gobernanza y metagobernanza en políticas públicas de regeneración urbana: el caso de la ciudad de Medellín (Colombia), 2004-2011*. Tesis doctoral

Villareal Cantú, E. (2019). Instrumentos de Políticas pública. BBAP.

Zunino, H. (2002). Formación institucional y poder Investigando la construcción social de la ciudad. *Eure* (28), 35-56.

Normas y leyes

Asamblea del departamento de Antioquia (2017). Ordenanza 68. Por la cual se establece el marco general para la creación y organización de Provincias Administrativas y de Planificación en el Departamento de Antioquia.

Asamblea del departamento de Antioquia (2018). Ordenanza 6. Por la cual se crea la Provincia de la PAZ.

Asamblea del departamento de Antioquia (2018). Ordenanza 11. Por la cual se crea la Provincia del Agua, Bosques y el Turismo

Congreso de la República (1968). Acto legislativo 1. por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (1975). Ley 1. Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo

198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (1976). DECRETO 1390 Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (1994). Ley 136. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2011). Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Congreso de la República (2012). Ley 1551. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Gaceta Oficial. Bogotá, Colombia.

Presidencia de la Republica. (2021). Decreto 1033. "Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT"

ANEXOS

ANEXO 1. Normatividad asociada a los Esquemas Asociativos Territoriales

Normatividad	Entidad territorial/Esquema Asociativo Territorial
Acto legislativo 1 de 1968 (diciembre 11) por el cual se reforma la Constitución política de Colombia	Municipios
LEY 1 DE 1975. Por la cual se reglamenta el inciso 3° del artículo 198 de la Constitución Nacional, sobre asociaciones de municipios	Asociaciones de municipios
DECRETO 1390 DE 1976. "Por el cual se reglamenta la ley 1a. de 10 de enero de 1975."	Municipios
Decreto ley 1333 de 1986. Código de Régimen Municipal.	Municipios
Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.	Municipios
LEY 1454 DE 2011 por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.	Nación, departamentos, municipios y Esquemas Asociativos Territoriales.
Ley 1551 de 2012 Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	Municipios
"Por el cual se adiciona el Título 5 denominado "Esquemas Asociativos Territoriales" a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Interior, con el fin de reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales - EAT"	Esquemas Asociativos Territoriales

Fuente: elaboración propia.

ANEXO 2. Guía de entrevista

Asociaciones de municipios

Primer bloque/ Sobre el EAT-MUSA

- 1) ¿Cuándo nace la asociación, qué municipios la conforman?
- 2) ¿Cómo es la estructura interna/gobierno corporativo? ¿Cada cuánto se reúnen? ¿Cómo toman las decisiones? ¿Cómo se define el monto de recursos económicos que destinan los municipios al EAT?
- 3) Del director, ¿cómo desarrolla sus funciones? ¿Presenta balances de gestión (semestrales, anuales)? ¿Planes de acción?
- 4) ¿Cuáles fueron los objetivos buscados al conformar la asociación (servicios, obras, funciones de planificación y administrativas)?
- 5) ¿Esos objetivos han cambiado a lo largo del tiempo? ¿Qué los ha hecho cambiar?

Segundo bloque/Agenda territorial

- 6) ¿Cuáles son las principales funciones, acciones (obras) y proyectos que desarrolla MUSA?
- 7) ¿Cuáles son los criterios para definir los problemas u oportunidades sobre los cuales va a desarrollar alguna acción-proyecto-gestión la Asociación MUSA?

¿Cómo eligen los planes, los planes o proyectos que van a formular y a ejecutar?
- 8) ¿Quiénes participan en la en la definición de las problemas u oportunidades donde va a actuar MUSA?
- 9) ¿Tienen alguna consideración/criterio para formular proyectos que tengan una escala supramunicipal o zonal?

Opcional: ¿tienen en cuenta que los municipios estén clasificados como rurales/rurales dispersos en el momento de planear, ejecutar y realizar obras?

- 10) ¿Tienen en cuenta o buscan articularse a los Planes de desarrollo municipal, POT-EOT, ¿Planes de Desarrollo departamentales, Planes de Desarrollo nacionales u otros?

Tercer bloque/Instituciones locales

- 11) ¿Cuáles es la relación de MUSA con los gobiernos locales (alcaldías)? ¿Cómo eleva la alcaldía alguna petición, necesidad, idea de proyecto o plan hasta el EAT?

- 12) ¿Cómo impactan los cambios de alcaldías cada cuatro años en el funcionamiento de MUSA?
- 13) ¿Cómo y mediante qué medios participa la sociedad civil en los planes, programas y proyectos de MUSA?

¿Quiénes son los principales agentes de la sociedad civil que interactúan con la Asociación?
- 14) ¿Cuáles y cómo son las relaciones de MUSA con actores privados (gremios, contratistas)? (proyectos, planes, convenios)
- 15) ¿Musa propone o participa de algún escenario de intercambio donde se reúnan organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y actores privados?

Cuarto bloque/Instituciones supralocales

- 16) ¿Cómo se relaciona MUSA con municipios de otras zonas de la subregión de Oriente y con la gobernación de Antioquia?
- 17) ¿Cómo se relaciona con otros EAT de la zona (PAPAZ) y de la subregión Oriente?
- 18) ¿Cómo se relaciona con el nivel central? ¿Proyectos, programas, ejecución?
- 19) Del nivel central, ¿han ejecutado Contratos o Covenios Plan? (Hoy pactos territoriales)
- 20) Del nivel central, ¿Han formulado y ejecutado proyectos de regalías? o ¿Han accedido a recursos de regalías?
- 21) ¿Han tenido relaciones, ejecutado recursos o recibido apoyos de organizaciones internacionales?

Quinto bloque/Instrumentos

- 22) ¿A partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –LOOT cambió algo respecto a la Asociación MUSA, nuevas capacidades, nuevos instrumentos, más acceso a recursos, etc?

Y con el nuevo decreto 1033, ¿ya accedieron al Registro, hicieron el Plan de Mediano plazo, regalías?
- 23) ¿Musa ha realizado algún plan de ordenamiento territorial, desarrollo o prospectivo para la zona de Páramo?

- 24) Uno de los objetivos asignados a los EAT es el equilibrio y solidaridad territorial, ¿cree que los EAT han contribuido a disminuir las disparidades territoriales en la región del Oriente, por ejemplo entre la zona de altiplano y la de Páramo?

Provincias de Administración y Planificación

Primer bloque/ Sobre el EAT-PAPABT

- 1) ¿Cuáles fueron los objetivos buscados al conformar la Provincia (servicios, obras, funciones de planificación y administrativas)?
- 2) ¿Esos objetivos han cambiado a lo largo del tiempo? ¿Qué los ha hecho cambiar?
- 3) Del gobierno corporativo, ¿Cómo afecta el cambio de presidente de la Junta provincial la dinámica de la Provincia del Agua Bosques y el Turismo?
- 4) A diferencia de las Asociaciones de municipios, las provincias tienen una relación más directa con la Gobernación de Antioquia, ¿cuál es el impacto de la participación del gobernador o de un representante en la Junta Provincial?

Segundo bloque/Agenda territorial

- 5) ¿Cuáles son las principales funciones, acciones (obras) y proyectos que desarrolla Provincia?
- 6) ¿Cuáles son los criterios para definir los problemas u oportunidades sobre los cuales va a desarrollar alguna acción-proyecto-gestión la Provincia?

¿Cómo eligen los planes, los planes o proyectos que van a formular y a ejecutar?
- 7) ¿Quiénes participan en la en la definición de las problemas u oportunidades donde va a actuar la Provincia?
- 8) ¿Cómo acompaña la PAPABT la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipales y los Planes de Ordenamiento Territorial? ¿En qué etapas del proceso participa y/o interviene?
- 9) ¿Cómo impacta y determina que la PAPABT tenga asociados municipios de varias zonas de la subregión (bosques, embalses, altiplano)?

¿ayuda a una mejor la gestión o la planeación territorial?

Tercer bloque/Instituciones locales

- 10) ¿Cuáles es la relación de la Provincia con los gobiernos locales (alcaldías)? ¿Cómo eleva la alcaldía alguna petición, necesidad, idea de proyecto o plan hasta el EAT?
- 11) ¿Cómo y mediante qué medios participa la sociedad civil en los planes, programas y proyectos de la Provincia?

¿Quiénes son los principales agentes de la sociedad civil que interactúan con la Asociación?
- 12) ¿Cuáles y cómo son las relaciones de la Provincia con actores privados (gremios, contratistas)? (proyectos, planes, convenios)

Cuarto bloque/Instituciones supralocales

- 13) ¿Cómo se relaciona la Provincia con municipios de otras zonas de la subregión de Oriente y con la gobernación de Antioquia?
- 14) ¿Cómo se relaciona la PAPABT con otros EAT de la subregión Oriente (¿MASER, PAPAZ, Corpobosques, MASORA?
- 15) ¿Cómo se relaciona la PAPABT con EPM, CELSIA, Fundación Argos?
- 16) ¿Cómo se relaciona con el nivel central? ¿Proyectos, programas, ejecución?
- 17) Del nivel central, ¿Han formulado y ejecutado proyectos de regalías? o ¿Han accedido a recursos de regalías?

¿Qué ha cambiado desde la entrada en vigencia del decreto 1033

¿hicieron el Plan de Mediano plazo?

¿hay mayores garantías para acceder a recursos de regalías?
- 18) ¿Han tenido relaciones, ejecutado recursos o recibido apoyos de organizaciones internacionales?

Quinto bloque/Instrumentos

- 19) ¿Cómo observa la PAPABT la propuesta de la Región aeroportuaria, ha participado del diseño o la socialización?
- 20) ¿Cuáles son los ejercicios de planificación que ha realizado la PAPABT en relación al agua, y en general frente a la gestión ambiental?

21) ¿Cómo concibe, piensa y observa la PAPABT el proceso de urbanización del altiplano y parte de la zona embalses?

¿Cómo cree que puede intervenir la provincia en ese proceso?

22) Uno de los objetivos asignados a los EAT es el equilibrio y solidaridad territorial, ¿cree que los EAT han contribuido a disminuir las disparidades territoriales en la región del Oriente?

Líderes sociales y ambientales

1. Más allá de lo dispuesto en el marco normativo, ¿Cuáles son los actores, organizaciones e instituciones que definen la agenda territorial (planes y políticas tanto de ordenamiento como desarrollo) del Oriente antioqueño?

¿Existe alguno o algunos actores con mayor preponderancia que otros?

2. Específicamente, ¿Cuál considera usted que ha sido el rol y cómo han intervenido los actores y organizaciones privadas en la determinación de la agenda territorial?

3. Frente a los Esquemas Asociativos Territoriales, específicamente las Asociaciones de municipios conformadas en las 4 zonas de la subregión del Oriente:

¿Cómo considera usted que han intervenido y cuál ha sido el rol en la definición de la agenda territorial del Oriente?

4. Frente a las Provincias de Administración y Planificación, tanto la de Agua, Bosques y Turismo como la de la Paz:

¿Cómo han intervenido en la definición de la agenda territorial?

5. ¿Se pueden marcar diferencias entre los desarrollos de las provincias y las asociaciones de municipios en el Oriente antioqueño en los siguientes aspectos: conformación, relacionamiento de actores y visión de desarrollo regional?

6. ¿Considera usted que los EAT de la subregión han establecido un relacionamiento con la sociedad civil? De ser así, ¿Son claros los propósitos? Y ¿cuáles han sido los escenarios de interacción?

7. Desde su experiencia, ¿cuáles son criterios, orientaciones e intereses que definen la agenda territorial del Oriente?