

La relación centro-periferia en la planeación regional antioqueña

The center-periphery relationship in Antioquia's regional planning

A relação centro-periferia no planejamento regional de Antioquia

La relation centre-périmphérie dans la planification régionale d'Antioquia

Fuente: Autoría propia

Autora

PUBLICACIÓN ANTICIPADA EN LÍNEA:

El Comité Editorial de la Revista Bitácora Urbano Territorial aprobó este artículo para publicación según los veredictos emitidos por los pares evaluadores.

Se publica anticipadamente en versión PDF de forma provisional con base en la última versión electrónica del artículo. Siéntase libre de descargar, usar, distribuir y citar esta versión preliminar tal y como lo indicamos, pero recuerde que la versión final puede ser diferente.

Paginación por definir

Olga Lucía Zapata-Cortés

Universidad de Antioquia

lucia.zapata@udea.edu.co

<https://orcid.org/0000-0001-7559-5035>

Recibido: 02/05/2025
Aprobado: 02/10/2025

Cómo citar este artículo:

Zapata-Cortés, O. (2025). La relación centro-periferia en la planeación regional antioqueña. *Bitácora Urbano Territorial*, 35(III): XX-XX.
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v35n3.120146>

Resumen

Aprovechando los lineamientos que desde el ámbito internacional se desplegaron para la intervención de los territorios atrasados, el gobierno antioqueño se propuso equilibrar el desarrollo territorial del departamento a partir de la definición de un centro y una periferia, y de la relación entre estos. Parte de la forma como estos espacios se construyeron y relacionaron han sido divulgados en los planes de desarrollo formulados para el departamento de Antioquia durante el periodo 1963-2020. En este sentido, este texto pretende reflexionar sobre la relación centro-periferia y la forma como se ha producido y movilizado en la planificación regional antioqueña, a partir de una aproximación conceptual circunscrita a los imaginarios geográficos y las narrativas de la planificación territorial. La principal línea de reflexión descansa en las diferentes asociaciones que se produjeron de la periferia, en contraste con las del centro. Sobresale el imaginario de la macrocefalia del centro, el cual se ha mantenido hasta la actualidad.

Palabras clave: centro-periferia, imaginación, planificación regional, desarrollo regional, Antioquia

Autora

Olga Lucía Zapata-Cortés

Economista de la Universidad de Antioquia y Doctora (c) en Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Nacional de Colombia. Profesora Asociada de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Sus intereses académicos se concentran alrededor de áreas como: políticas públicas, gobernanza territorial, relaciones intergubernamentales y desarrollo y planeación regional. Ha sido profesora invitada en las siguientes universidades: Universidad Pontificia Bolivariana, Universidad Autónoma de Manizales, Universidad Nacional de Colombia y Università degli studi di Verona (Italia). Ha participado en diversas redes académicas, y como asesora, investigadora y consultora en diversos proyectos nacionales e internacionales.

Abstract

Taking advantage of the international guidelines for the intervention of underdeveloped territories, the Antioquia government aimed to balance the department's territorial development by defining a center and a periphery, and the relationship between them. Some of the ways in which these spaces were constructed and interconnected have been disseminated in the development plans formulated for the department of Antioquia during the period 1963-2020. In this sense, this text seeks to reflect on the center-periphery relationship and the way it has been produced and mobilized in Antioquia's regional planning, based on a conceptual approach circumscribed to the geographical imaginaries and narratives of territorial planning. The main line of reflection rests on the different associations that emerged from the periphery, in contrast to those of the center. The imaginary of the macrocephaly of the center stands out and has persisted to the present day.

Keywords: center-periphery, imagination, regional planning, regional development, Antioquia.

Résumé

S'appuyant sur les directives internationales d'intervention dans les territoires sous-développés, le gouvernement d'Antioquia a cherché à équilibrer le développement territorial du département en définissant un centre et une périphérie, ainsi que leurs relations. Certaines des modalités de construction et d'interconnexion de ces espaces ont été diffusées dans les plans de développement élaborés pour le département d'Antioquia entre 1963 et 2020. Dans ce sens, ce texte propose une réflexion sur la relation centre-périphérie et sur la manière dont elle a été produite et mobilisée dans la planification régionale d'Antioquia, à partir d'une approche conceptuelle circonscrite aux imaginaires géographiques et aux récits de la planification territoriale. L'axe principal de la réflexion repose sur les différentes associations issues de la périphérie, en contraste avec celles du centre. L'imaginaire de la macrocéphalie du centre se distingue, persistant jusqu'à nos jours.

Resumo

Aproveitando as diretrizes internacionais para a intervenção em territórios subdesenvolvidos, o governo de Antioquia buscou equilibrar o desenvolvimento territorial do departamento, definindo um centro e uma periferia, e a relação entre eles. Algumas das maneiras pelas quais esses espaços foram construídos e interconectados foram disseminadas nos planos de desenvolvimento formulados para o departamento de Antioquia durante o período de 1963 a 2020. Nesse sentido, este texto busca refletir sobre a relação centro-periferia e a maneira como ela foi produzida e mobilizada no planejamento regional de Antioquia, a partir de uma abordagem conceitual circunscrita aos imaginários e narrativas geográficas do planejamento territorial. A principal linha de reflexão repousa nas diferentes associações que emergiram da periferia, em contraste com as do centro. O imaginário da macrocefalia do centro se destaca e persiste até os dias atuais.

Palavras-chave: centro-periferia, imaginação, planejamento regional, desenvolvimento regional, Antioquia.



Mots-clés : centre-périphérie, imagination, aménagement du territoire, développement régional, Antioquia.

Introducción

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las narrativas e imaginarios territoriales que sobre la relación centro-periferia se han producido y movilizado desde la planificación regional antioqueña, específicamente en los planes de desarrollo departamentales formulados desde 1963 hasta 2020. Una ruta propuesta para evidenciar esos componentes es la adaptación del método de análisis de la narrativa urbanística (Mercier, 2008) al contexto regional.

La denominación de algunos territorios como núcleos y periferias, y de la relación centro-periferia, aparece en el contexto de la planeación regional antioqueña en la década de 1960, cuando se llevaron a cabo una serie de estudios para justificar la regionalización del departamento. Esta regionalización se proyectó como una herramienta de gestión del territorio, mediante la cual no solo se ordenaría este, sino que se organizaría la inversión estatal. Sus primeros objetivos consistieron en frenar la dispersión demográfica, priorizar las inversiones en obras de infraestructura y mejorar la prestación de servicios públicos (DAP, 1963). Estas actuaciones gubernamentales se inscribieron dentro de los lineamientos promovidos por las Naciones Unidas para desarrollar económicamente las zonas deprimidas (Friedman y Weaver, 1979).

A partir de entonces, el gobierno antioqueño ha buscado intervenir la periferia y las diversas problemáticas con las que la asociaron (Zapata, 2025). Sin duda, un justificador de dicha intervención ha sido la búsqueda del equilibrio territorial, el cual se ha entendido como la igualación de los territorios atrasados con los industrializados. Ahora bien, teniendo en cuenta que entonces el Valle de Aburrá era la subregión más industrializada y poblada del departamento (Patiño, 2015; Poveda, 2006), la periferia debía corresponderse, más o menos, con el resto de las subregiones. Fue así que las primeras intervenciones tuvieron como propósito principal, aunque no exclusivo, la organización espacial, el desarrollo económico y la eficiente gestión de los recursos e inversiones. Desde estos objetivos se impulsó una narrativa de planificación orientada a recuperar las áreas periféricas a partir de la conexión entre estas y el centro metropolitano (Friedman y Weaver, 1979).

Estas narrativas de planificación no solo se han nutrido de los enfoques y las teorías del desarrollo, sino de imaginarios espaciales producidos por agentes internos y externos a la región antioqueña^[2]. Todas estas, son el reflejo de las relaciones de poder imperantes, y de las formas como se las han interpelado y asimilado (Escobar, 2014). Parte de estas narrativas e imaginarios se encuentran en los planes de desarrollo formulados para Antioquia, de ahí que se priorice esta fuente de información para reflexionar sobre la forma en que estas narrativas e imaginarios han argumentado y sustentado la relación centro-periferia.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre las narrativas e imaginarios territoriales que sobre la relación centro-periferia se han producido y movilizado desde la planificación regional antioqueña, específicamente en los planes de desarrollo departamentales formulados desde 1963 hasta 2020. Una ruta propuesta para evidenciar esos componentes es la adaptación del método de análisis de la narrativa urbanística (Mercier, 2008) al contexto regional. La narrativa original discrimina tres componentes: el juicio que se hace sobre el territorio, lo que se busca cambiar y las acciones que se podrían implementar para lograr dicho cambio. Ade-

[2] Ha sido ampliamente estudiado la incidencia de la doctrina de planificación norteamericana en Colombia y otros países latinoamericanos. En el caso colombiano, buena parte de esta doctrina llegó al país a través de las teorías económicas y del desarrollo que trajeron las misiones técnicas contratadas por el gobierno colombiano y los organismos financieros internacionales (Montoya y Zapata, 2024).

más de estos elementos, la adaptación al caso antioqueño agrega la dimensión de imagen deseada, en tanto esta guía el paso de la imaginación a la realidad y del presente hacia el futuro.

Así las cosas, además de esta introducción, este texto contempla una breve sección que conceptualiza la relación entre los imaginarios geográficos y la planificación territorial. Luego, se presentan las principales imágenes y narrativas que sobre la relación centro-periferia divultan los planes de desarrollo de Antioquia, para finalmente exponer algunas reflexiones complementarias.

Más allá de la Perspectiva Técnica y Racional de la Planificación Territorial

Desde que la planificación adquirió su status científico a inicios del siglo XX, se la ha definido como un proceso técnico, racional y eficiente por medio del cual se busca transformar algunas condiciones del entorno del que se parte con fines de mejoramiento, acordes a metas deseadas y posibles (Saavedra, 2003). La racionalidad de este proceso pretendió estar avalada por los conocimientos y técnicas especializados que se despliegan en el análisis de la información y la toma de decisiones. En particular, en el contexto colombiano durante la creación de las primeras instituciones de planeación en el país, esta racionalidad se presentó como una imparcialidad técnica y política, precisamente para mantenerse al margen de los conflictos políticos-partidarios del país (Pérez, 2018).

A pesar de los numerosos casos en que se demostró la imposibilidad de conservar la pretensión apolítica del proceso de planeación (Montoya y Zapata, 2024; Pérez, 2018; Giraldo, 1994), se consolidó la idea de lo técnico y racional de este procedimiento. Esto se observó desde los primeros ejercicios de planificación, en los que se dio un rol protagónico a economistas y expertos provenientes de disciplinas afines al análisis de datos económicos, así como al software e instrumentos para la recolección y procesamiento de información estadística, entre otros datos (DAP, 1963). Más tarde, en el marco del giro de lo imaginario en las ciencias sociales en la década de 1990, la racionalidad y la científicidad de este tipo de procesos fueron cuestionadas, lo que abrió la puerta a otras disciplinas y maneras de entender la relación del hombre con su entorno.

Una de esas formas fue precisamente la imaginación geográfica. Por medio de este enfoque no solo se dio peso al sujeto y a la subjetividad, sino también a los aspectos culturales e inmateriales en la comprensión del mundo (Lindón & Hiernaux, 2012). Al entender los imaginarios

geográficos (IG) como la trama de imágenes que los sujetos producen de su entorno, se da relevancia al conocimiento espacial, ya fuera real o imaginado, que cada persona utiliza para vincularse e interactuar con su mundo (Zusman, 2013; Gregory et al., 2009; Lowenthal & Bowden, 1976). Estas imágenes se conforman de narraciones, cartografías, arte y literatura, entre otras formas de adquirir y divulgar el conocimiento (Zusman, 2013; Wright, 1947).

En tanto los imaginarios geográficos instituyen la sociedad —lo cual se observa en el ordenamiento espacial, por ejemplo—, demuestran capacidad para impulsar la acción y organizar las prácticas espaciales (Ginnerskov-Dahlberg, 2021; Lindón & Hiernaux, 2012; Gregory et al., 2009; Harvey, 2005). En este sentido, los procesos de reconfiguración geopolítica, las asimetrías de poder y los proyectos políticos de dominación y apropiación territorial, entre otros, se corresponden con el despliegue de imágenes e imaginarios que sobre lo espacial se pusieron en acción (Abad, 2024; Adamovsky, 2009; Cosgrove, 2008). En otras palabras, toda organización espacial es producto de la imaginación humana (Grundel, 2021; Felgenhauer & Urrutia, 2021).

Lo anterior permite conectar los conceptos de planificación e imaginación geográfica. Pero no solo se trata de reconocer el papel de los IG en la mediación con el territorio sino, también, el papel de la planificación en las prácticas espaciales de la sociedad (Grundel, 2021). De hecho, muchos imaginarios se crean y masifican a través de procesos de planificación, ya que esta tiene por objetivo movilizar a los diferentes grupos de interés en favor del desarrollo territorial, quienes responderán siempre que vean reflejados sus propios intereses en estas imágenes ideales o futuros deseables (Grundel, 2021; Paasi & Zimmerbauer, 2016; Hidle & Leknes, 2014).

Entonces, los procesos de planeación construyen sus propias narrativas de un mundo mejor, desde las cuales se apalanca el desarrollo territorial (Lucarelli & Heldt Cassel, 2020; Zimmerbauer & Paasi, 2020; Hincks, Deas & Haughton, 2017). Estas narrativas, cuyo sustento se remonta al *placetelling*^[3], son esenciales para producir diversos sentidos de los lugares y la construcción y valorización del territorio, ya sea desde la militancia o el empoderamiento ciudadano (Pollice, 2022; Epifani & Damiano, 2022). Actualmente, se distinguen dos tipos de narrativas, las de orientación y atracción. Las primeras suelen ser autorreferenciales, es decir, producidas desde las comunidades locales, con el objetivo de atraer inversiones y

[3] Las narrativas de lugar se remontan a la década de 1970 a partir del análisis de la semiótica en la publicidad y luego se conectó con el Storytelling de los años 90's usado para estudiar los impactos de la comunicación comercial y publicitaria en el comportamiento de los individuos. Su éxito le valió su aplicación en las ciencias de la comunicación, las ciencias económicas y la psicología, entre otras. Actualmente este enfoque se diluye en muchos otros debido a propuestas teóricas y metodológicas más sofisticadas (Pollice, 2022).

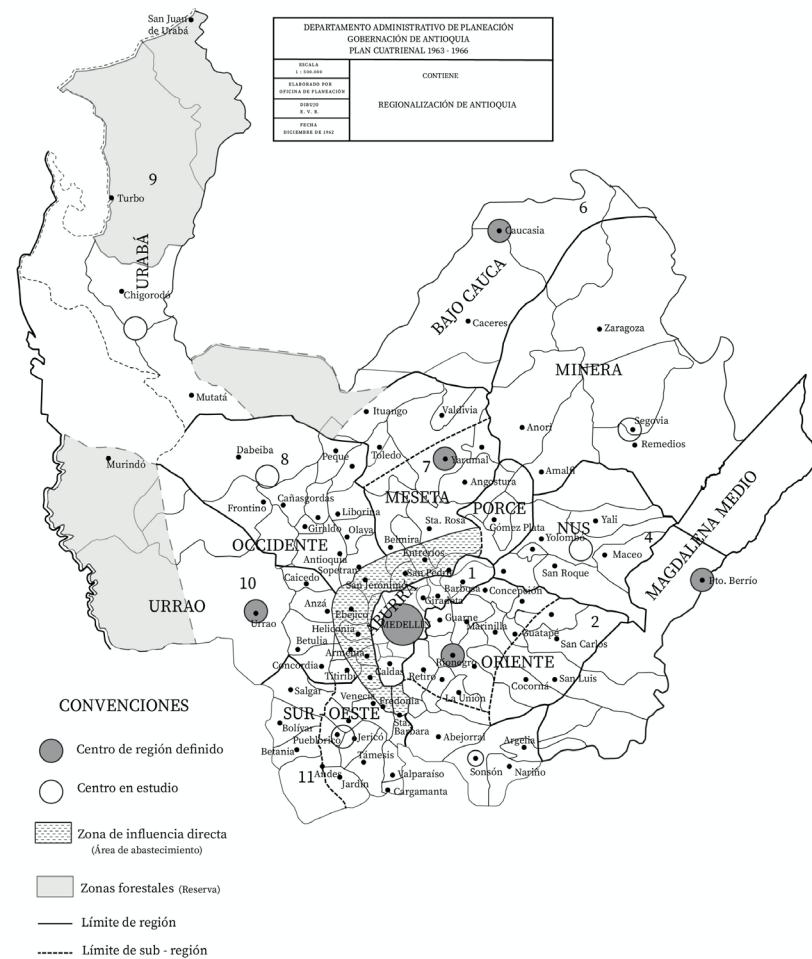


Figura 1. Regionalización del departamento de Antioquia en 1963

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación (1963). El mapa se encuentra localizado en una página no numerada, entre las páginas XIV y XV.

generar desarrollo local. Las segundas pueden ser producidas por actores externos al territorio buscando un tipo particular de inversores, los cuales pueden o no estar conectados con el territorio (Epifani & Damiano, 2022).

De esta manera, la planificación permite el tránsito de la imaginación a la realidad, ya que la visión imaginada y deseada del territorio se comparte y reproduce, adquiriendo cada vez más fuerza para hacerse realidad (Coblence & Sýkora, 2021). Justamente, esta característica convierte la planificación en un instrumento ‘ídóneo’ para ordenar y gestionar el espacio. Es a partir de esta y otras características que se produce un relacionamiento entre los imaginarios geográficos y la planificación. En primer lugar, se observa que, gracias a su capacidad para impulsar la acción, tanto los imaginarios geográficos como la planificación son potencialmente performativos (Coblence & Sýkora, 2021). En segundo lugar, echan mano de narrativas, mapas o grandes proyectos de infraestructura, entre otros, como dispositivos para movilizar las imágenes que quieren proyectar (Rausch & Ríos, 2020; Harvey, 2005). En tercer lugar, desde ambos procesos se conciben nuevos entornos y sociedades, por lo que ambos proyectan

la intencionalidad de poder y se asocian con proyectos políticos que guían la transformación y el ordenamiento y control espacial (Abad, 2024; Grimoldi, 2019; Lois, 2009).

Imaginarios y Narrativas alrededor de la Relación Centro-Periferia en Antioquia

Un Núcleo y Varias Periferias en los Planes de Primera Generación

El primer plan de desarrollo para el departamento de Antioquia oficializó la imagen de Medellín como núcleo de la región antioqueña, que venía consolidándose desde mediados del siglo XIX, gracias a la riqueza acumulada por su industrialización (Patiño, 2015). A partir de esta realidad, el diagnóstico presentado por Departamento Administrativo de Planeación (DAP) describió a Antioquia como una región diversa y territorialmente desequilibrada. Los extremos de dicho desequilibrio fueron Medellín y las zonas selváticas, que entonces fueron catalogadas como reservas forestales (ver Figura 1).

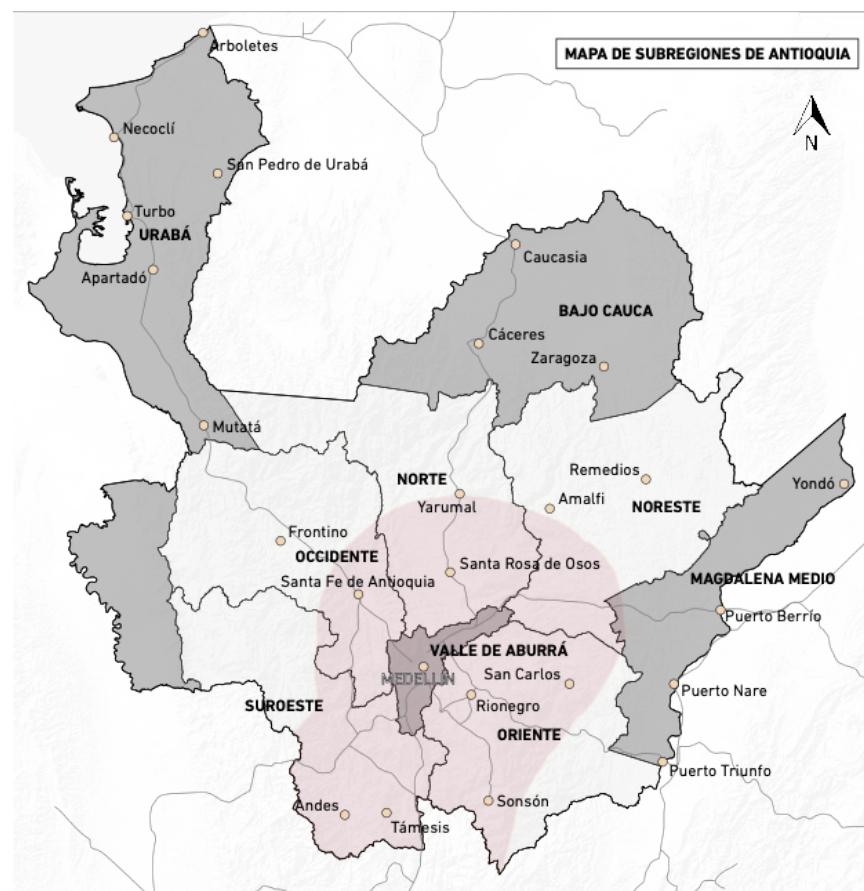


Figura 2. La relación centro-periferia en función del trópico antioqueño

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación (1983, p. 166 y 177).

Esta primera versión de la narrativa de desequilibrio territorial se sustentó desde la existencia de regiones ricas (Medellín y el Valle de Aburrá) y regiones pobres, las cuales conformaban el resto del territorio antioqueño (DAP, 1963). Entonces, la necesidad de equilibrar el desarrollo territorial del departamento de Antioquia hizo que el gobierno regional, inicialmente, aplicara los postulados de las teorías de la modernización como una forma de cerrar las brechas entre las regiones pobres y ricas. Por esta razón, el programa expuesto en el plan de desarrollo promovió la intervención estatal con fines de control, domesticación y civilización de la periferia. Parte de la estrategia de esta intervención recayó en priorizar para cada subregión una ventaja o potencial económico, a partir de la cual estimular su crecimiento y desarrollo (DAP, 1963). Particularmente, para el caso de las subregiones por fuera del Valle de Aburrá, el potencial económico se asoció, principalmente, con la explotación de recursos naturales (oro, madera, pesca, etc.) y el desarrollo de actividades primarias (Escobar, 2014; DAP, 1963).

En consecuencia, el objetivo de cerrar las brechas subregionales mediante el anhelado ‘efecto goteo’, prometido por la teoría de la modernización (Duque, 2018), creó las bases de la relación centro-periferia Antioquia. En este sentido, las bases de esta narrativa se inscribieron en los

imaginarios modernistas de ordenación del espacio, domesticación y explotación de la naturaleza (Abad, 2024; Zusman, 2013).

Y aunque el juicio emitido sobre el desequilibrio territorial del departamento de Antioquia permaneció invariable en los planes de desarrollo formulados hasta 1993, los cambios en la definición de lo que se entendía por núcleo y periferia produjeron modificaciones de la relación entre estos componentes. En primer lugar, el núcleo se ensanchó, gracias a la conformación en 1980 del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)^[4]. Entonces, la expansión del centro se evaluó como una consecuencia natural de la concentración de la riqueza y de la población en esta subregión. Pero, la ampliación del centro, más que reducir las brechas regionales, la aumentó, tal como fue denunciado en el plan de 1983: “el área metropolitana ha consolidado su papel de liderazgo dentro de la economía departamental, a expensas del resto de las regiones del departamento” (DAP, 1983, p. 8).

[4] Formalizada mediante la Ordenanza 34 de 1980 de la Asamblea de Antioquia. Está conformada por los 10 municipios del Valle de Aburrá: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Medellín, este último en calidad de municipio núcleo. Valga resaltar que entre 1981 y 2016, el municipio de Envigado renunció a formar parte de este esquema asociativo.

En segundo lugar, la periferia se asoció con territorios pobres y atrasados, tal como circuló esta imagen entre los diputados de la Asamblea de Antioquia cuando debatían sobre la existencia de subregiones “completamente atrasadas, acorraladas en medio de la miseria, la falta de educación y la falta de progreso” (Osorio, 2015, p. 79). No obstante, en este periodo apareció una característica adicional de la periferia: su asociación con las zonas tropicales (DAP, 1983). Estas zonas tropicales se correspondieron con las subregiones de Magdalena Medio, Bajo Cauca y Urabá, las cuales se encontraban en proceso de colonización intensiva (ver Figura 2). Para estas se diseñó la estrategia ‘La conquista del trópico antioqueño’, con la que se esperaba controlar y organizar estos territorios desde medidas relacionadas con su urbanización, el mejoramiento de servicios públicos básicos, un ambicioso programa de infraestructura vial y la mecanización de la agricultura (DAP, 1983).

En tercer lugar, la periferia también se ensanchó. Dejó de ser una característica que se localizaba en las zonas selváticas y rurales, para ubicarse en las áreas urbanas, inclusive en ciudades de gran riqueza como Medellín (DAP, 1989). Entonces, se contabilizaron 50 municipios con los índices de calidad de vida más bajos, lo cual representó una población de 722,000 habitantes, equivalente al 18% de la población departamental en ese momento (DAP, 1989). Esto permitió reevaluar las causas de los desequilibrios regionales. Según el DAP, la concentración espacial de la población y de las actividades industriales en el Valle de Aburrá eran una consecuencia del modelo de desarrollo industrial de Antioquia, que fomentó la independencia del Valle de Aburrá respecto de las demás subregiones (DAP, 1989). Esta reflexión se correspondía con los postulados de la Escuela de la dependencia respecto de la relación centro-periferia en la que esta última era generada por un “intercambio desigual y un desequilibrio estructural entre países” (Duque, 2018, p. 200). En otras palabras, el mismo gobierno regional concluyó que el desequilibrio territorial de Antioquia no era más que la consecuencia de una periferia explotada por el centro, sustentada en relaciones de poder impuestas desde la planificación regional y la organización espacial (Escobar, 2014; Friedman y Weaver, 1979).

A pesar de estas conclusiones, las relaciones centro-periferia promovidas por el gobierno regional fueron justificadas bajo un modelo de desarrollo que buscó masivamente la explotación y el aprovechamiento de sus recursos naturales que ofrecían las subregiones periféricas (DAP, 1983, 1989). En este sentido, el imaginario impuesto sobre el trópico antioqueño se conectó con el imaginario colonial de ‘tropicalidad’, en el que estos territorios eran caracterizados como paraísos terrenales, lejanos, exóticos, pero, simultáneamente, peligrosos, pobres, violentos y propensos a las enfermedades (Koopman,

2023; Staszak, 2012; DAP, 1983). El asociar la periferia con el trópico produjo una serie de imágenes que permitieron la exacerbada y descontrolada explotación, tanto por propios como por extraños, tal como efectivamente pasó (Abad, 2024; Uribe, 2023).

Más tarde, cuando la periferia ‘invadió’ lo urbano, se reforzó la relación entre pobreza y violencia. En otras palabras, además de ser sinónimo de pobreza, la periferia también sería sinónimo de delincuencia, exclusión y violencia. De esta manera, la relación centro-periferia adhirió a los imaginarios de inferioridad espacial y racial, no solo desde el punto de vista del trópico sino de lo urbano (Abad, 2024). Además de imaginarios colonialistas como el de tropicalidad, las narrativas de planeación en Antioquia echaron de mano de imaginarios modernistas del desarrollo, entre los que sobresalen los del progreso lineal, la racionalidad, el enriquecimiento y la acumulación de capital, así como al desarrollo y la imposición de la escala global sobre la local (Abad, 2024).

Por supuesto, las representaciones cartográficas, inscritas en el imaginario del conocimiento científico, ayudaron a consolidar la narrativa centro-periferia. Sin duda su mayor exponente fue la imagen de la macrocefalia del centro (ver Figura 2), que sirvió a los propósitos de control territorial (Hincks, Deas & Haughton, 2017; Lois, 2009). Este mapa, en particular, fue utilizado con la pretensión de equilibrar el desarrollo territorial del departamento, pero, paradójicamente, consolidó la imagen de un gobierno regional fuerte, central, jerárquico, capaz de planear y lograr el desarrollo de las subregiones antioqueñas y de todo el departamento.

Núcleos Emergentes y Revalorización de la Periferia Antioqueña en los Planes de Segunda Generación

Luego de los cambios institucionales de finales de la década de 1980, que derivaron en la elección popular de alcaldes en 1988, y la nueva Constitución en 1991, los actores gubernamentales locales adquirieron mayor autonomía y ‘conciencia’ sobre el desarrollo de sus territorios. Por lo que se esperaba una menor dependencia de estos respecto del gobierno regional para emprender programas de desarrollo de manera localizada. No obstante, a pesar de las críticas que los gobiernos locales venían haciendo del gobierno departamental en relación con su centralismo y la concentración de las decisiones sobre desarrollo en Medellín y Área Metropolitana, el gobierno regional impuso su agenda y su narrativa sobre los territorios por fuera del Valle de Aburrá. Parte de esta tendencia se explica en el escaso presupuesto de la mayoría de los municipios antioqueños, lo que los obliga a articularse con el gobierno departamental para gestionar las inversiones que requieren.

Y aunque, en principio, los planes de segunda generación mantuvieron ciertas líneas argumentales expuestas en las narrativas del periodo anterior, como la definición del centro, la explotación de recursos naturales, la economía basada en las potencialidades económicas y la necesidad de un desarrollo equilibrado, trajeron consigo cambios significativos en la narrativa centro-periferia.

Un primer cambio refiere a la aparición de lo que podría denominarse ‘núcleos secundarios’. Estos aparecen como consecuencia de la estrategia de los centros regionales puesta en marcha en la década de 1980, la cual buscó que cada subregión tuviera un centro regional que jalona el desarrollo de todo el territorio. Entonces, se seleccionaron 14 centros regionales; pero solo dos de ellos —Rionegro y Turbo— han tenido un protagonismo significativo en años recientes (Zapata, 2025). De esta manera, además del núcleo tradicional que refiere al Área Metropolitana, Rionegro y Turbo emergen como nodos significativos de los ejes regionales en el Oriente y el Urabá antioqueño. Las intervenciones que a lo largo de 60 años se han realizado con el propósito de consolidarlos como nodos de comunicación internacional —el aeropuerto internacional en el primero y el puerto interoceánico en el segundo— les están significando una revalorización territorial en función de los flujos del capital global, y la resignificación del segundo como subregión periférica (DAP, 2012, 2016, 2020).

En cuanto a la periferia, si bien por mucho tiempo se la relacionó con el atraso y la pobreza (DAP, 1995, 1998), gradualmente se incorporaron nuevos elementos que las caracterizaron como áreas marginadas, excluidas, conflictivas y con bajos niveles de calidad de vida (DAP, 2001, 2008). Esto significó un cambio en la forma de intervenir dichas áreas, por lo menos desde lo discursivo. Al respecto, el gobierno regional exponía:

El desarrollo local y regional implica un cambio de paradigma en la interacción centro periferia y la aplicación de estrategias para aprovechar inteligente y sosteniblemente las oportunidades y potencialidades sociales, económicas, culturales y naturales de los territorios, privilegiando las vocaciones productivas y las fortalezas de cada uno de los municipios y las subregiones. (DAP, 2004, p. 30)

De esta manera, se continuó con la narrativa de aprovechar sus recursos naturales y el desarrollo de su economía con base en sus potencialidades. Sin embargo, bajo el nuevo modelo de desarrollo formulado a finales de la década de 1990 para el departamento, la narrativa centro-periferia cambió. Los antiguos territorios periféricos pasaron a ser nombrados territorios que “poseen una amplia gama de oportunidades y alternativas naturales y culturales” (DAP, 2001, 31). Es decir, fueron revalorizados en función de su posición geoestratégica y de su potencial para la competitividad e internacionalización de la economía antioqueña.

A partir de entonces, los planes de desarrollo harían énfasis en la diversidad —poblacional, cultural y económica— de las subregiones. Pero la priorización de la inversión en estas estaría en función de su potencial económico. Esto se observa por ejemplo en el plan de desarrollo *Antioquia la más educada 2012-2015*, el cual, aunque expresa preocupación por la baja capacidad de desarrollo de las subregiones de Nordeste, Bajo Cauca y Urabá, solo establece una línea estratégica para esta última debido a su importancia y proyección de nodo de conectividad intercontinental. En consecuencia, se formula para esta subregión el programa *Urabá: un mar de oportunidades*, que busca convertirla en un centro regional jalónador del desarrollo de Antioquia y del noroccidente del país (DAP, 2012). También, en el plan de desarrollo *Antioquia piensa en grande 2016-2019* se afirmó que “[E]l futuro industrial de Antioquia no está solo en Medellín. En Urabá está una de las claves para aumentar el peso económico e industrial de Antioquia” (DAP, 2016, p. 32). Para 2020, Urabá se posicionaba como una de las más ricas del departamento, después del Valle de Aburrá y Oriente (DAP, 2020).

En consecuencia, el relacionamiento entre estos núcleos con los diferentes territorios de oportunidades se inscribió en una lógica profundamente económica, caracterizada por la búsqueda de competitividad de la economía regional y su proyección en los mercados internacionales (DAP, 1995). En este sentido, la narrativa centro-periferia se alimentó de un hilo argumental que buscó presentar algunas de las subregiones como territorios atractivos para el desarrollo de actividades económicas altamente competitivas. Fue así como Oriente se volcó hacia la producción eléctrica, el Bajo Cauca y el Nordeste hacia la explotación de la minería. De manera que se movilizó el discurso de que la competitividad de la economía antioqueña dependía en buena medida del mayor desempeño de las economías subregionales. En pocas palabras, la responsabilidad del desarrollo del departamento recayó, nuevamente, en los antiguos estos territorios periféricos, ahora, de oportunidades (DAP, 2001, 2004, 2012).

Para lograr este propósito, los centros debían acercarse a los territorios de oportunidades, lo que implica una especie de integración física y cultural, y una mayor presencia de la Administración Departamental (DAP, 1995). En la integración física era indispensable la infraestructura vial y de comunicaciones, mientras que la cultural era posible mediante la antioqueñización de los territorios que comprendieron el antiguo trópico antioqueño y que continuaron siendo percibidas como zonas de reciente ocupación (DAP, 1995, 1998). En consecuencia, la infraestructura se convirtió en uno de los temas permanentes y prioritarios en la agenda pública regional, además de un componente esencial de la imagen deseada del departamento. Esta no solo fue considerada la base de la estructura productiva y



Figura 3. Regionalización de Antioquia en subregiones (1975) y zonas (2006)

Fuente: DAP (2007).

la competitividad regional, sino también de una integración más allá de la tradicional centro-periferia, pues esta conexión se proyectó hacia los mercados internacionales.

De esta manera, además de lo económico, la posición geoestratégica —particularmente en relación con las potencialidades la conectividad internacional— serán la clave del nuevo relacionamiento centro-periferia en Antioquia en los últimos 40 años y de su adhesión al imaginario de la preminencia de la escala global sobre la regional y la local (Abad, 2024). Esto se evidencia en la creciente importancia dada a los puertos marítimos en Urabá, además de las zonas francas y de la diversificación de las exportaciones.

Otro cambio se dio en materia de planificación, particularmente en la práctica regionalizadora. Producto de las críticas en relación con los escasos resultados que la

regionalización del departamento en nueve subregiones había generado en 30 años, el gobierno regional propuso una nueva división del territorio, esta vez priorizando las zonas como unidad territorial idónea para planear e intervenir el departamento (ver Figura 3). De esta manera, afirmaba, se aprovecharían mejor las similitudes geográficas, climáticas, ambientales, culturales y económicas de estas (DAP, 2008).

Sin embargo, más que lograr cambios significativos en el desarrollo subregional o que atacar la pobreza y el bajo nivel de las condiciones de vida de los territorios periféricos, la zonificación del departamento se utilizó para reforzar la imagen de desarticulación entre los procesos de planificación local y departamental, así como la incapacidad institucional de los municipios para orientar su desarrollo. De modo que, con ayuda de esta narrativa, se buscó recuperar el protagonismo del gobierno departa-

SUBREGIONES									
Z O N A S	VALLE DE ABURRA	BAJO CAUCA	NORTE	NORDESTE	SUROESTE	OCIDENTE	ORIENTE	URABÁ	MAGD-MEDIO
	Norte (4)	Río Cauca (3)	Minera (2)	Siníjará (5)	Cuenca Rio Sucio (6)	Cauca Medio (13)	Embalses (7)	Norte (4)	Ribereña (4)
	Centro (1)	Bajo Cauca (6)	Río Grande y Chico (6)	Meseta (4)	Penderisco (4)	Páramo (4)	Bosques (3)	Centro (5)	Nus (2)
	Sur (5)	Vertiente Chorros Blancos (5)	Nus (3)	Cartama (9)	San Juan (15)	Valle de San Nicolás (9)	Atrato Medio (2)		
		Río Porce (3)	Río Porce (1)						

(5) Número de municipios

mental en el liderazgo de la planeación regional. Dicho liderazgo era visible mediante la producción de una serie de instrumentos (planes, guías, cartillas, sistemas de información, entre otros) e instituciones (Sistema de Planificación Departamental, Gerencia de municipios) con el propósito de mantener la articulación departamento-municipios y, de esta manera, guiar el desarrollo de toda la región (DAP, 2008).

De igual manera, fue la oportunidad para alinear a todos los gobiernos municipales con el nuevo modelo de desarrollo —establecido por Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA)— y, en particular, con la nueva Visión Antioquia Siglo XXI, para lograr así la imagen deseada de Antioquia como “la Mejor Esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza” (DAP, 2001). La operativización de esta imagen se hizo a través de la asistencia técnica a los 125 municipios del departamento, la coordinación de las inversiones en infraestructura y proyectos estratégicos, entre otros.

Aunque la Visión Antioquia Siglo XXI se construyó entre finales de 1980 y mediados de 1990, solo hasta 1998 fue acogida y formalizada por el gobierno departamental. A partir de entonces, fue incluida en los planes de desarrollo de todos los gobernantes antioqueños, con excepción de Sergio Fajardo (2012-2016). En este sentido, esta imagen deseada estuvo en la narrativa de planificación por alrededor de 20 años. En 2020, el gobierno del momento inició el proceso por el cual se definió una nueva visión para Antioquia proyectada a 2040 en la que se imagina a este departamento como un “territorio saludable, seguro, en paz, con equidad y prosperidad, que nos ofrezca oportunidades para acordar una agenda colectiva, aprovechar así nuestras riquezas y forjar progreso con desarrollo humano sostenible” (DAP, 2020, p. 2).

Para recapitular, los planes de desarrollo de segunda generación evidencian cambios en la narrativa centro-periferia. Aunque arrastran consigo buena parte de los imaginarios y narrativas producidas en décadas pasadas, replantean hilos argumentales centrales en función de la hegemonía de imaginarios económicos y de la escala global. En consecuencia, los planes de desarrollo de este periodo posicionan los objetivos de desarrollo regional enfocados en la competitividad y la internacionalización de la economía antioqueña. Esto también influyó notablemente en la revalorización de los imaginarios que se habían producido sobre la periferia, venida recientemente a ser caracterizada como territorio de oportunidades. Sin embargo, a pesar de este viraje en la narrativa, no se ha logrado su objetivo de equilibrio territorial. Es más, aunque se ha evidenciado un mayor desarrollo de las subregiones, en el imaginario antioqueño estos permanecen como territorios periféricos.

Reflexiones finales

La relación centro-periferia fue promovida por los países noratlánticos mediante las teorías, programas de desarrollo económico y diversidad de instrumentos que se han aplicado sin mucho cuestionamiento por parte de los gobiernos. Esto, además de permitir su rápida y amplia divulgación, también ayudó a impulsar la intervención de la periferia a través de múltiples propuestas, la mayoría con connotaciones económicas y desde imaginarios espaciales colonialistas que contribuyen a la explotación y control de amplios territorios por otros que, la mayoría de las veces, se autodenominan centro. Colombia y Antioquia no fueron la excepción a estas prácticas y, en particular, en el caso antioqueño estas le han permitido producir narrativas e imaginarios sobre la relación centro-periferia en la que el centro ha ido incrementando su poder y su zona de influencia, mientras que la periferia, anteriormente atrasada y explotada, ahora es vista como territorio de oportunidad que continúa recibiendo pasivamente las intervenciones diseñadas por el centro.

Luego de 60 años de intervención de la periferia algunas de sus imágenes y narrativas han contribuido a un cambio de denominación: se ha dejado de llamarlos territorios selváticos y atrasados para nombrarlos territorios de oportunidades, culturalmente diversos o estratégicos. Sin embargo, más que un verdadero desarrollo socioeconómico y de las condiciones de vida de sus pobladores, esta nueva denominación busca la completa inserción de estas subregiones en los flujos del capital internacional. A pesar de las transformaciones de algunas de esas imágenes y la narrativa sobre su revalorización, permanecen en el imaginario antioqueño como territorios periféricos.

En el caso analizado, la mayoría de los gobernantes y planificadores no tuvieron la oportunidad o el interés de conocer las subregiones por fuera del Valle de Aburrá; no obstante, crearon diferentes imágenes sobre estos territorios mediante las narrativas de planificación que fueron divulgadas por medio de los planes de desarrollo. Durante este tiempo, hay poca evidencia de cuestionamientos o contestaciones a estas imágenes y narrativas, en parte porque se asumen estos instrumentos de gobierno como ‘idóneos’ para alcanzar el anhelado desarrollo territorial. Su aparente utilidad y aceptación se basan en la capacidad que tienen para presentar una imagen deseada de la sociedad, en la cual aparentemente todos cabemos y de la cual somos beneficiarios.

Estas intervenciones, aunque justificadas en la necesidad de gestionar y ordenar los territorios, demuestran el centralismo del gobierno departamental, caracterizado por la concentración de las decisiones sobre desarrollo en

Medellín y el Área Metropolitana, que ha dejado su impronta en el imaginario antioqueño alrededor de la macrocefalia del centro. A pesar de las múltiples denuncias sobre dicho centralismo y la macrocefalia, estas dinámicas continuaron al no encontrar contestaciones desde las subregiones, en parte por las estrategias diseñadas e implementadas por el centro para mantener su poder sobre el resto del territorio antioqueño, entre las que sobresalen la constante vigilancia mediante la asistencia técnica, las alianzas y esquemas asociativos y la cofinanciación de proyectos. Estas y otras herramientas, le han permitido alinear objetivos y metas alrededor de una imagen deseada movilizada sistemáticamente por más de 60 años.

En este sentido, se quiere llamar la atención sobre el poder de los imaginarios y las narrativas de planificación en la gestión territorial. Si bien estos han sido ampliamente utilizados con propósitos de dominación y control territorial por parte de los grupos hegemónicos, vale la pena expresar que también están siendo utilizados para develar las injusticias socioespaciales y fomentar la movilización y la resistencia social (Staszak, 2012; Lois, 2009). Además de develar las formas colonialistas de explotación y dominación, y las injusticias producidas por algunos estos imaginarios colonialistas, modernistas y globalizantes, estas narrativas alternativas están sirviendo para construir nuevos ordenes, narrativas alternativas y autorreferenciales con fines contestacionales a las prácticas hegemónicas (Abad, 2024).

Referencias

- ABAD, C. (2024).** El problema de la imaginación en la ciencia geográfica y su importancia en los procesos de transformación socioespacial. *Documentos de Trabajo INER*, 35, 3-27. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/iner/article/view/356369>
- ADAMOVSKY, E. (2009).** Usos de la idea de "clase media" en Francia: La imaginación social y geográfica en la formación de la sociedad burguesa. *Prohistoria*, 13, 9-29. <https://www.redalyc.org/pdf/3801/380135841001.pdf>
- COBLENTZ, A. Y SÝKORA, L. (2021).** The performativity of metropolization: How Material-Discursive Practices Institutionalize the Prague Metropolitan Region. *International Journal of Urban and Regional Research*, 46(4), 502-521. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.13061>
- COSGROVE, D. (2008).** Images and imagination in 20th century environmentalism from the Sierras to the Poles. *Environment and Planning A*, 40, p. 1862-1880. <https://doi.org/10.1068/a40226>
- DAP-DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN (VARIOS AÑOS).** *Planes departamentales de desarrollo*. Gobernación de Antioquia.
- DUQUE, I. (2018).** Geografías del desarrollo: teorías, actores y prácticas. En: J. Montoya (Ed.). *Temas y Problemas de Geografía Humana. Una perspectiva contemporánea*. (195-228). Universidad Nacional de Colombia-Facultad de Ciencias Humanas.
- ESCOBAR, A. (2014).** *La invención del desarrollo*. (2ª edición). Universidad del Cauca.
- EPIFANI, F. & DAMIANO, P. (2022).** Rappresentazioni narrative e costruzioni identitarie: la narrazione come pratica territorializzante. *Geotea*, 68, 14-21. https://www.ageiweb.it/geotema/68_epifani_damiano/
- FELGENHAUER, T. Y URRUTIA, S. (2021).** La controvertida construcción de las regiones: Imaginación geográfica y práctica cotidiana. *Cardinalis. Revista del Departamento de Geografía*, 9(16), 190-215. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/card/article/view/34346>
- FRIEDMANN, J. & WEAVER, C. (1979).** *Territory and function: the evolution of regional planning*. University of California Press.
- GAVIRIA, C., LOPERA, J., SUÑE, R., CORREA, D., Y GÓMEZ, W. (2019).** Disparidades Regionales en Desarrollo. *Documentos de Trabajo INER*, 13, 1-50. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/iner/article/view/339641>
- GINNERSKOV-DAHLBERG, M. (2021).** In search of a 'normal place'. The geographical imaginaries of Eastern European students in Denmark. *Globalisation, Societies and Education*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/767724.2021.1954495>
- GIRALDO, C. (1994).** *Estado y Hacienda pública en Colombia: 1934-1990*. Contraloría General de la República.
- GRIMOLDI, N. (2019).** ¿Imaginarios Imaginados? América Latina: Identidad regional en afiches de propaganda de eventos académicos y políticos (2008-2013). *Terra Brasilis*, 12, 1-32. <https://doi.org/10.4000/terrabrasilis.4940>
- GREGORY, D.; JOHNSTON, R.; PRATT, G.; WATTS, M. Y WHATMORE, S. (EDS.). (2009).** *The dictionary of human geography*. (5th Edition). Wiley-Blackwell.
- GRUNDEL, I. (2021).** Contemporary regionalism and The Scandinavian 8 Million City: spatial logics in contemporary region-building processes. *Regional Studies*, 55(5), 857-869. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1826419>
- HARRISON, J. & GROWE, A. (2014).** From places to flows? Planning for the new 'regional world' in Germany. *European Urban and Regional Studies*, 21(1), 21-41. <https://doi.org/10.1177/09697764124411>
- HARVEY, D. (2005).** The Sociological and Geographical Imaginations. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 18(3), 211-255. <https://doi.org/10.1007/s10767-006-9009-6>
- HIDLE, K. Y LEKNES, E. (2014).** Policy strategies for new regionalism: Different spatial logics for cultural and business policies in Norwegian city regions. *European Planning Studies*, 22(1), 126-142. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.741565>
- HINCKS, S., DEAS, I. Y HAUGHTON, G. (2017).** Real geographies, real economies and soft spatial imaginaries: Creating a 'more than Manchester' region. *International Journal of Urban and Regional Research*, 41(4), 642-657. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12514>
- KOOPMAN, S. (2023).** Imaginarios de blanquitud, imaginarios de paz: tropicalidad en Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 32(2), 457-474. <https://doi.org/10.15446/rccdg.v32n2.104333>
- LINDÓN, A. Y HIERNAUX, D. (2012).** *Geografías de lo imaginario*. Anthropos Editorial.
- LOWENTHAL, D. Y BOWDEN, M. (EDS.). (1976).** *Geographies of the Mind: Essays in Historical Geosophy in Honor of John Kirtland Wright*. Oxford University Press.
- LOBOS, D., Y FREY, K. (2015).** Aproximaciones al rol de los planificadores regionales de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). *Revista EURE - Revista De Estudios Urbanos Regionales*, 41(124). <https://doi.org/10.4067/S0250-71612015000400012>
- LOIS, C. (2009).** Imagen cartográfica e imaginarios geográficos. Los lugares y las formas de los mapas en nuestra cultura visual. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIII(298). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-298.htm>
- LUCARELLI, A. Y HELDT CASSEL, S. (2020).** The dialogical relationship between spatial planning and place branding: Conceptualizing regionalization discourses in Sweden. *European Planning Studies*, 28(7), 1375-1392. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1701293>
- MERCIER, G. (2008).** Dimensión cultural de la renovación urbana. Un análisis retórico del urbanismo contemporáneo. *Investigación & Desarrollo*, 16(1), 82-117. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_artext&pid=S0121-32612008000100005
- MONTOYA, J. Y ZAPATA, O. (2024).** De la planificación sectorial a planificación regional en Colombia 1930-1980: un modelo de desarrollo económico territorial en transición. En A. Almundoz y M. Ibarra (Eds.). *La ciudad planificada en América Latina: desarrollo, territorio y planes sectoriales, 1940-1980* (247-294). Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
- ORDENANZA 3 DEL 29 DE OCTUBRE DE 1981.** (1981, 29 de octubre). Asamblea Departamental de Antioquia.
- ORDENANZA 23 DE 1980.** (1980, 26 DE NOVIEMBRE). Asamblea Departamental de Antioquia.
- ORTEGA, J. (2008).** Crítica a las políticas de desarrollo regional en Colombia en el marco de la globalización: el caso del departamento de Córdoba. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(26), 281-312. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212008000100002
- PAASI, A., & ZIMMERBAUER, K. (2016).** Penumbral borders and planning paradoxes: Relational thinking and the question of borders in spatial planning. *Environment and Planning A*, 48(1), 75-93. <https://doi.org/10.1177/0308518X15594805>
- PATIÑO, C. (2015).** *Medellín: Territorio, Conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*. Universidad Nacional de Colombia y Planeta.
- PÉREZ, A. (2018).** *Pensando el futuro: la planeación en Colombia entre 1950 y 1970*. [Tesis de pregrado, Universidad del Rosario]. Repositorio institucional E-docUR. https://doi.org/10.48713/10336_18317
- POLICE, F. (2022).** Placetelling. Per un approccio geografico applicativo alla narrazione dei luoghi. *Geotema*, 68, 5-13. https://www.ageiweb.it/geotema/68_pollice/
- POVEDA, G. (2006).** Demografía en Antioquia. En M. Hermelin (Ed.). *Geografía de Antioquia* (197-210). Fondo Editorial Universidad Eafit.
- RAUSCH, G. & MARTÍN, D. (2020).** Imaginarios geográficos, grupos dominantes e ideas sobre nación. Dos propuestas de transformación territorial para ámbitos fluviales argentinos. *Revista de Geografía Norte Grande*, 75, 9-33. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-340220000100009>
- STASZAK, J. (2012).** La construcción del imaginario occidental del "allá" y la fabricación de las "exóticas": el caso de los *toi moko maoris*. En A. Lindón y D. Hiernaux (Eds.). *Geografías de lo imaginario* (179-209). Anthropos Editorial.
- URIBE, M. (2023).** Urabá: ¿región o territorio? Un análisis en el contexto de la política, la historia y la etnicidad. Editorial Universidad de Antioquia.

WRIGHT, J. K. (1947). Terra incognitae: The place of the imagination in geography. *Annals of the association of american geographers*, 37(1), 1-15. <https://doi.org/10.1080/00045604709351940>

ZAPATA, O. (2025). Evolución del sistema subregional antioqueño, 1972-2022: hacia la configuración de una red urbana mediante polos de desarrollo. Algunas reflexiones a partir de las narrativas de planificación. En J. Montoya (Ed.). *Sistemas urbanos regionales y subregionales en Colombia* (365-398).Universidad Nacional de Colombia.

ZUSMAN, P. (2013). La geografía histórica, la imaginación y los imaginarios geográficos. *Revista de Geografía Norte Grande*, 54, 51-66. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000100004>