

Gobernanza multinivel y fragmentación normativa: hacia una movilidad inteligente e integrada en el Valle de Aburrá

Multilevel Governance and Regulatory
Fragmentation: Towards Smart and
Integrated Mobility in the Aburrá Valley

 **Mauricio A. Herrera Arboleda**

Magíster en Derecho con énfasis en Responsabilidad Civil
Universidad Pontificia Bolivariana
Correo electrónico: mauricio.herrera@upb.edu.co

Cómo citar este artículo en APA:

Herrera Arboleda, M. (2025).
Gobernanza multinivel y
fragmentación normativa: hacia
una movilidad inteligente e
integrada en el Valle de Aburrá.
Analecta Política, 15(28), 1-23.
doi: <https://doi.org/10.18566/apolitv15n28.a06>

Fecha de recepción:

22 de julio de 2025

Fecha de aceptación:

2 de septiembre de 2025

Resumen

Este artículo analiza críticamente las barreras normativas, institucionales y tecnológicas que obstaculizan la consolidación de un sistema de movilidad integrado en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). A partir del marco conceptual de la gobernanza multinivel y un enfoque metodológico mixto –que incluye análisis documental, entrevistas semiestructuradas a actores clave y una encuesta a 170 usuarios del transporte público–, se evidencia la fragmentación funcional del sistema y la ausencia de una autoridad metropolitana con competencias reales en tránsito y transporte. El estudio revela brechas en interoperabilidad tecnológica, integración tarifaria, articulación institucional y financiación. Como respuesta, se proponen seis estrategias coordinadas, que incluyen la reforma de la Ley 1625 de 2013, la transferencia efectiva de competencias, la creación de un Consejo Metropolitano de Movilidad, una política tarifaria progresiva, una plataforma interoperable y un fondo regional para movilidad inteligente. Estas propuestas buscan reducir las desigualdades territoriales, garantizar el derecho a la movilidad y fomentar una gobernanza más eficiente, cooperativa y basada en evidencia.

Palabras clave: Derecho a la ciudad, Gestión pública, Gobernanza multinivel, Integración territorial, Movilidad urbana sostenible, Planificación urbana, Transporte Público Colectivo.

Abstract

This article critically analyzes the legal, institutional, and technological barriers hindering the consolidation of an integrated mobility system in the Aburrá Valley Metropolitan Area (AMVA). Based on the conceptual framework of multilevel governance and a mixed-methods approach –including documentary analysis, semi-structured interviews with key institutional actors, and a survey of 170 public transport users– the study highlights the functional fragmentation of the system and the lack of a metropolitan authority with real competencies in transit and transport. Findings reveal gaps in technological interoperability, fare integration, institutional coordination, and financing. In response, six coordinated strategies are proposed: reform of Law 1625 of 2013, effective transfer of competencies, creation of a Metropolitan Mobility Council, a progressive fare policy, a metropolitan interoperability platform, and a regional smart mobility fund. These proposals aim to reduce territorial inequalities, guarantee the right to mobility, and promote a more efficient, evidence-based, and cooperative governance model.

Keywords: Multilevel governance, Public Management, Public Mass Transit, Right to the city, Sustainable urban mobility, Territorial integration, Urban planning.

Metodología

Este artículo adopta un enfoque mixto, de carácter cualitativo y documental, sustentado en el análisis de fuentes normativas, técnicas y testimoniales. Se empleó una estrategia metodológica en tres niveles: (i) análisis documental de leyes, decretos, planes y respuestas oficiales a derechos de petición sobre gobernanza; (ii) revisión de literatura académica nacional e internacional sobre gobernanza multinivel y movilidad, y (iii) aplicación de instrumentos empíricos —entrevistas semiestructuradas a actores institucionales y una encuesta dirigida a usuarios del sistema de transporte público en junio de 2025—. Esta triangulación de fuentes permite fortalecer la validez interna de los hallazgos y construir propuestas fundamentadas en evidencia normativa, técnica y ciudadana. Parte de la información institucional fue obtenida mediante derechos de petición dirigidos, durante el segundo trimestre de 2025, a entidades públicas como la Secretaría de Movilidad de Medellín, el AMVA, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y otras autoridades relacionadas.

Introducción

El AMVA representa uno de los principales laboratorios urbanos de Colombia para comprender los retos contemporáneos de la movilidad metropolitana (AMVA, 2020). Esta subregión, integrada por diez municipios con cerca de 4,5 millones de habitantes, concentra más del 55% de la población del departamento de Antioquia y constituye un nodo crítico para la planificación territorial, el transporte y la sostenibilidad ambiental del país.

A pesar de contar con un entramado jurídico y técnico considerable, los indicadores de desempeño en conectividad, tiempo de desplazamiento y cobertura territorial evidencian una brecha significativa entre la planificación y la implementación efectiva de políticas públicas. Solo el 34% de los viajes diarios se realizan en transporte público y el tiempo promedio de desplazamiento en el sistema colectivo supera los 65 minutos para distancias relativamente cortas, lo que refleja una ineficiencia estructural. Esta contradicción pone de manifiesto un fenómeno recurrente en la gobernanza urbana: la coexistencia de múltiples niveles institucionales con competencias solapadas y marcos normativos insuficientemente articulados.

En este contexto, el sistema de Transporte Público Colectivo (TPC), que debiera funcionar como columna vertebral de la movilidad regional, enfrenta graves dificultades: fragmentación institucional entre el AMVA, Medellín y los municipios; débil integración tarifaria y tecnológica, y limitaciones normativas que impiden consolidar una autoridad efectiva en tránsito y transporte. Estos desafíos requieren una mirada crítica y propositiva que supere la lógica sectorial o localista que ha prevalecido históricamente.

La presente reflexión se centra en analizar las causas estructurales de dicha fragmentación desde el marco de la gobernanza multinivel, entendida como un modelo de articulación flexible entre escalas institucionales, actores públicos y privados, y territorios funcionalmente interdependientes. Se parte de la premisa de que avanzar hacia una movilidad integrada, sostenible e inteligente requiere no solo soluciones técnicas, sino también transformaciones en los esquemas de coordinación política, jurídica y administrativa.

El objetivo es visibilizar los principales cuellos de botella normativos y funcionales que impiden una planificación sistémica del transporte público en el AMVA y aportar propuestas concretas que fortalezcan la capacidad institucional para coordinar, financiar e implementar políticas metropolitanas de movilidad con enfoque de equidad territorial.

Este artículo se basa en un enfoque metodológico mixto que combina el análisis normativo-documental, entrevistas semiestructuradas a actores institucionales clave y encuestas a usuarios del sistema llevadas a cabo en junio de 2025. La triangulación de estas fuentes permite integrar visiones técnicas, políticas y ciudadanas en el diagnóstico y en la formulación de propuestas.

El texto se estructura en seis secciones: (i) un marco conceptual sobre la gobernanza multinivel y su aplicación a la movilidad urbana; (ii) un diagnóstico normativo y funcional del sistema de transporte del AMVA; (iii) un análisis de los factores de fragmentación institucional y tecnológica; (iv) una síntesis de hallazgos empíricos derivados de los instrumentos aplicados; (v) un conjunto de propuestas estratégicas para una movilidad inteligente e integrada, y (vi) una sección final de reflexiones orientadas a la acción pública y al rediseño institucional del modelo actual.

Gobernanza multinivel

Conceptualización y evolución del enfoque multinivel

La gobernanza se define genéricamente como el proceso de dirigir la sociedad y la economía a través de la acción colectiva y de acuerdo con objetivos comunes (Sørensen y Torfing, 2007). Sin embargo, el enfoque de la MLG es más específico, enfatizando los procesos interactivos mediante los cuales la sociedad y la economía se dirigen hacia objetivos negociados colectivamente. La premisa fundamental es que ningún actor individual tiene el conocimiento, los recursos y las capacidades para gobernar solo en nuestras sociedades complejas y fragmentadas, por lo que la interacción es necesaria para intercambiar o combinar ideas, recursos y competencias, y lograr resultados deseables (Pierre, 2019).

El concepto de MLG fue introducido por Gary Marks (1993) para describir los desarrollos en la política estructural de la Unión Europea (UE), especialmente después de la reforma de 1988. Desde entonces, se ha aplicado de manera más amplia a la toma de decisiones en la UE y más allá, en estudios de política doméstica e internacional (Marks y Hooghe, 2004).

La gobernanza multinivel (MLG, por sus siglas en inglés) surge como un enfoque para entender la transformación de los procesos de toma de decisiones en contextos donde convergen múltiples niveles territoriales, institucionales y funcionales. Según Bache y Flinders (2004), la MLG puede ser de tipo I, caracterizada por estructuras institucionales estables y jerárquicas, o de tipo II, más flexible, funcional y centrada en problemas específicos.

Esta distinción resulta especialmente útil para comprender la complejidad del sistema de TPC en el AMVA, donde conviven competencias locales, metropolitanas y nacionales con grados diversos de coordinación e integración.

La MLG es un enfoque crucial para entender cómo los procesos de toma de decisiones se han transformado en sociedades complejas y fragmentadas. Surgió como una crítica a las formas tradicionales de gobierno, que se consideraban demasiado formalistas, limitadas, exclusivas, inflexibles, descoordinadas, “antidemocráticas” y, fundamentalmente, desfasadas de la realidad (Sørensen y Torfing, 2007).

En lugar de ver el gobierno como una “cadena de mando” lineal que conecta a votantes, asambleas parlamentarias, líderes políticos, burocracia y ciudadanos, el enfoque de la MLG reconoce que los actos críticos de gobierno a menudo ocurren fuera de esta cadena formal, a través de la interacción de una plétora de actores públicos y privados (Ansell y Torfing, 2016). Esto implica una dispersión de la autoridad del Gobierno central, tanto verticalmente hacia otros niveles territoriales como horizontalmente hacia actores no estatales (Bache y Flinders, 2004).

Tipos de gobernanza multinivel

Bache y Flinders (2004) señalan que la MLG se divide en dos tipos principales, según lo desarrollado por Hooghe y Marks:

Gobernanza multinivel tipo I:

- Se asemeja al pensamiento federalista y se ocupa del reparto de poder entre Gobiernos que operan en unos pocos niveles limitados.
- Se caracteriza por jurisdicciones de propósito general, con membresías no intersecantes, donde las jurisdicciones inferiores están anidadas limpiamente en las superiores.
- La arquitectura es sistémica y duradera, con opciones institucionales conscientes y colectivas.
- Se orienta hacia comunidades intrínsecas y es adecuada para la resolución de conflictos redistributivos.
- Su sesgo principal es la voz, con altas barreras de salida (Hooghe y Marks, 2004).

Gobernanza multinivel tipo II:

- Presenta un mosaico complejo y fluido de innumerables jurisdicciones superpuestas.
- Consiste en jurisdicciones de propósito específico (*task-specific*), alineadas en múltiples niveles territoriales, diseñadas para ser flexibles y no necesariamente duraderas.
- Las membresías son intersecantes, sin necesidad de que las más pequeñas estén contenidas en las más grandes.

- Se orienta hacia comunidades extrínsecas y arreglos instrumentales para resolver problemas *ad hoc*.
- Su sesgo principal es la salida, donde la membresía voluntaria permite abandonar las jurisdicciones cuando dejan de satisfacer necesidades (Marks y Hooghe, 2004).
- La distinción entre tipo I y tipo II es una herramienta heurística útil para deconstruir y refinar argumentos sobre la MLG (Bache y Flinders, 2004).

Pertinencia para la investigación del TPC en el AMVA

El concepto de MLG es el más apropiado para la investigación sobre el TPC en el AMVA por las siguientes razones:

- **Naturaleza multinivel y multiactoral del TPC:** en el AMVA conviven competencias locales, metropolitanas y nacionales con diversos grados de coordinación e integración, lo cual refleja la lógica de la MLG (Heinelt y Kübler, 2005).
- **Reconocimiento de la complejidad y fragmentación:** ningún actor puede gobernar solo; se requiere colaboración entre múltiples proveedores, reguladores y usuarios (Pierre, 2019).
- **Superación de modelos jerárquicos tradicionales:** la MLG desafía la idea de control centralizado y apuesta por órdenes negociados (Sørensen y Torfing, 2007).
- **Flexibilidad para problemas específicos:** el TPC combina elementos tipo I (normativas nacionales y metropolitanas) y tipo II (asociaciones público-privadas) (Marks y Hooghe, 2004).
- **Dinámicas de lugar:** la gobernanza metropolitana destaca que los problemas y soluciones están moldeados por factores locales (*place matters*) (Heinelt y Kübler, 2005).
- **Énfasis en legitimidad democrática y capacidad de gobernanza:** la tensión entre fortalecer la capacidad metropolitana y mantener la legitimidad democrática es central en el estudio del AMVA (Heinelt y Kübler, 2005).

En síntesis, la MLG ofrece un marco robusto y flexible para analizar la complejidad, interdependencia y dinámica interactiva del TPC en el AMVA, capturando tanto las estructuras estables como los arreglos flexibles que lo caracterizan.

Gobernanza urbana y construcción de capacidades institucionales

Desde una perspectiva pragmática, la MLG no solo describe estructuras, sino que también constituye una estrategia para fortalecer capacidades institucionales. Pierre (2019) demuestra que las ciudades pueden usar este enfoque para generar redes de cooperación intermunicipal, mejorar la gestión pública y acceder a aprendizajes técnicos e institucionales. En el contexto del AMVA, esto se traduce en la necesidad de generar consensos metropolitanos vinculantes, superar la atomización operativa de los actores del TPC y garantizar recursos estables para la movilidad sostenible e inteligente.

Desde un enfoque estratégico, la MLG reconoce que ningún actor individual posee el conocimiento, los recursos o las capacidades suficientes para gobernar solo en sociedades complejas y fragmentadas (Sørensen y Torfing, 2007). Por ello, fomenta procesos interactivos para la dirección de la sociedad y la economía hacia objetivos colectivamente negociados (Pierre, 2019). Esta estrategia resulta fundamental para el desarrollo de capacidades como las siguientes:

- **Intercambio y aprendizaje técnico e institucional:** ciudades como Gotemburgo utilizan activamente redes internacionales y proyectos patrocinados por la UE para **mejorar su capacidad de gobernanza, conocimiento y experiencia** en temas complejos y tecnológicos (Pierre, 2019).
- **Adquisición de conocimiento especializado:** la gestión pública moderna exige un conocimiento avanzado en una amplia gama de campos de alta tecnología, que puede ser adquirido en redes de cooperación internacional (Marks et al., 1996).
- **Producción de conocimiento conjunto:** la colaboración entre múltiples actores en la recopilación y análisis de datos fortalece la legitimidad y la toma de decisiones informadas (Sørensen y Torfing, 2007).

La MLG transforma las jerarquías institucionales tradicionales en sistemas más complejos y negociados de gobernanza (Hooghe y Marks, 2003). Como estrategia, incentiva la acción colectiva para enfrentar los siguientes desafíos que trascienden jurisdicciones:

- **Coordinación horizontal y vertical:** permite interacciones directas entre instituciones supranacionales y actores subnacionales, sin pasar únicamente por el Gobierno central (Bache y Flinders, 2004).

- **Alianzas público-privadas:** la MLG promueve **asociaciones público-privadas** y redes como respuestas a problemas complejos (Koppenjan, 2007).

La MLG ofrece los siguientes mecanismos estratégicos para optimizar la gestión pública y movilizar recursos:

- **Superación de la fragmentación operativa:** nació como respuesta a la fragmentación del sector público, destacando la necesidad de coordinación horizontal (Scharpf, 1997).
- **Acceso a financiación y recursos:** los actores subnacionales aprovechan fondos internacionales para compensar la reducción de ingresos domésticos (Jessop, 2004).
- **Metagobernanza:** los Gobiernos regulan las redes estableciendo las “reglas del juego” y moldeando resultados, con fines tanto de eficiencia como de legitimidad (Klijn y Edelenbos, 2007; Triantafyllou, 2007).
- **Aumento de la visibilidad y reputación:** las ciudades buscan mejorar su visibilidad internacional como socios creíbles (Pierre, 2019).
- **Apoyo a la economía local:** redes de MLG sirven como plataforma de proyección internacional de sectores estratégicos (Torfing, et. al., 2022).
- **Innovación y adaptación:** la agregación de información y la interacción en redes permiten producir respuestas flexibles a problemas emergentes (O’Toole, Jr., 2007).

La MLG resulta estratégica porque: a) genera consensos metropolitanos (Heinelt y Kübler, 2005); b) supera la atomización operativa mediante marcos de coordinación horizontal (Marks, 1993), y c) asegura recursos estables para movilidad sostenible gracias a alianzas directas con actores supranacionales (Peters y Pierre, 2004).

Puntualmente, la MLG no es solo un lente para observar cómo se toman decisiones, sino un marco estratégico activo para la acción, que permite a los actores del AMVA movilizar conocimientos y recursos, construir alianzas y superar jerarquías rígidas, forjando soluciones adaptadas a las dinámicas locales (place matters) (Heinelt y Kübler, 2005).

Modelos de gobernanza metropolitana

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2015) ha identificado al menos cuatro modelos de gobernanza metropolitana: (i) cooperación informal; (ii) coordinación intermunicipal; (iii) autoridad me-

tropolitana formal, y (iv) integración funcional. El AMVA se sitúa en una zona intermedia entre los modelos de coordinación y formalidad, sin lograr consolidar una autoridad única o una gobernanza metropolitana robusta.

Esta situación fue ampliamente diagnosticada en la monografía jurídica que presenté en la Universidad Autónoma Latinoamericana, donde advertí que existe una fragmentación normativa y funcional que impide una planificación sistémica y sustentable de la movilidad regional (Herrera Arboleda, 2023). Si bien esta categorización de la OCDE permite ubicar al AMVA en un mapa comparativo, resulta insuficiente para explicar las causas y dinámicas subyacentes de dicha posición intermedia.

En este sentido, resulta útil establecer un diálogo crítico con otros marcos teóricos. Primero, la MLG planteada por Bache y Flinders (2004) y desarrollada por Marks y Hooghe (2004) distingue entre un tipo I, caracterizado por jurisdicciones jerárquicas, estables y de propósito general, y un tipo II, definido por arreglos flexibles, superpuestos y orientados a problemas específicos. Esta distinción permite interpretar el AMVA como un caso de tensión no resuelta entre elementos de los tipos I y II, donde carece de la estabilidad del primero y de la flexibilidad del segundo. Segundo, desde la perspectiva funcional, Pierre (2019) subraya cómo la MLG abre nuevos espacios de acción para las ciudades en redes transnacionales, donde se desarrollan procesos de aprendizaje mutuo, generación de conocimiento y acción colectiva institucional. El AMVA, sin embargo, parece enfrentar una fragmentación normativa y funcional que limita su capacidad para articular estas redes y coordinarse de manera efectiva (Peters y Pierre, 2004). Tercero, Heinelt y Kübler (2005) resaltan que en la gobernanza metropolitana el “lugar importa”. Es decir, no existe un modelo universal aplicable a todas las regiones, sino que las soluciones deben comprenderse a partir de las dinámicas locales, las tradiciones político-administrativas y las relaciones Estado-sociedad. Así, la falta de una autoridad metropolitana robusta en el AMVA puede entenderse no solo como una debilidad estructural, sino también como una consecuencia de las condiciones contextuales e históricas propias del territorio (Golovátina – Mora, 2022). Finalmente, desde la perspectiva de la metagobernanza, entendida como la capacidad de orientar, coordinar y dar coherencia a las redes de gobernanza (Jessop, 2004; Klijn y Edelenbos, 2007), la situación del AMVA puede interpretarse como un problema de metagobernanza ineficaz. La ausencia de un diseño institucional estratégico y de procesos de coordinación adecuados refleja una incapacidad para construir consensos metropolitanos, alinear políticas sectoriales y gestionar de manera integrada los retos de la movilidad regional (Sørensen y Torfing, 2007).

En conclusión, más allá de la tipología de la OCDE, el análisis del AMVA debe incorporar las categorías de la MLG, la acción colectiva funcional, las dinámicas de lugar y la metagobernanza. Solo así es posible comprender que su posición intermedia no responde a un simple estadio de desarrollo, sino a una configuración particular de fragmentación normativa, debilidades institucionales y dinámicas locales que requieren estrategias adaptativas y culturalmente sensibles para consolidar una gobernanza metropolitana robusta.

Relevancia para el derecho a la ciudad y la movilidad inteligente

El enfoque multinivel, al permitir la articulación entre políticas nacionales, regionales y locales, contribuye al cumplimiento de derechos fundamentales como el derecho a la ciudad y a la movilidad. La falta de interoperabilidad tecnológica, la ausencia de una política tarifaria metropolitana y la limitada capacidad del AMVA para ejercer competencias plenas en tránsito y transporte son expresiones prácticas de una gobernanza incompleta. Así, para alcanzar una movilidad inteligente, inclusiva y sostenible en el Valle de Aburrá, es necesario adoptar modelos más avanzados de MLG.

Diagnóstico normativo y funcional del sistema de movilidad del AMVA

El sistema de movilidad en contextos metropolitanos como el del AMVA se enfrenta a lo que en la literatura especializada se conoce como fragmentación normativa y funcional. Por fragmentación normativa se entiende la coexistencia de marcos legales, reglamentarios y administrativos que no están alineados entre sí, dificultando la planificación e implementación coherente de políticas públicas a nivel regional (Brenner, 2004). Esta fragmentación es particularmente grave en sistemas metropolitanos donde múltiples niveles de gobierno comparten competencias sobre el mismo territorio, sin mecanismos claros de jerarquización ni coordinación.

A su vez, la fragmentación funcional se refiere a la dispersión de responsabilidades operativas, presupuestales y técnicas entre diferentes actores institucionales, quienes, aunque actúan sobre la misma problemática, no cuentan con herramien-

tas de articulación obligatoria ni con incentivos alineados para la colaboración. Este tipo de fragmentación se agrava cuando los sistemas tecnológicos no permiten interoperabilidad y cuando las plataformas institucionales no comparten datos, recursos o decisiones estratégicas.

Ambas formas de fragmentación obstaculizan la eficiencia, la sostenibilidad y la equidad del sistema de TPC, y explican buena parte de los desafíos que enfrenta hoy el AMVA. En esta sección se presenta un diagnóstico detallado de estos aspectos, sustentado en análisis normativo, entrevistas a actores institucionales y encuestas a usuarios.

El sistema de TPC en el AMVA presenta múltiples fallas estructurales que se reflejan tanto en el diseño normativo como en la operación diaria. Normativamente, la Ley 1625 de 2013, que regula las áreas metropolitanas, no otorga suficientes herramientas vinculantes al AMVA para ejercer autoridad real en materia de tránsito y transporte sobre los municipios que la integran. Esta limitación ha generado una superposición funcional, especialmente con la ciudad núcleo (Medellín), donde confluyen competencias normativas, presupuestales y técnicas sin un marco claro de coordinación obligatoria.

Desde el punto de vista funcional, persisten serias brechas en la integración tarifaria, la interoperabilidad tecnológica y la articulación operativa entre modos. Según los datos obtenidos en la encuesta a usuarios realizada en junio de 2025, el 71% considera que no existe una tarifa integrada entre sistemas como el Metro, los buses del TPC y otros medios complementarios. Además, el 64% reporta no comprender las rutas integradas y no integradas disponibles, lo que evidencia una debilidad en la comunicación institucional y en el diseño del servicio. A esto se suma la carencia de un sistema tecnológico unificado que permita planificar, monitorear y evaluar en tiempo real la operación metropolitana.

Las entrevistas a actores institucionales confirman estas deficiencias, resaltando la falta de interoperabilidad entre plataformas, la debilidad del AMVA para convocar instancias decisorias efectivas y la necesidad de reformar la normativa vigente para mejorar la planificación y ejecución de políticas públicas de movilidad en clave regional.

También se identificó una desconexión entre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales y los planes estratégicos metropolitanos, lo cual fragmenta aún más el sistema de movilidad.

La gobernanza multinivel como enfoque para superar la fragmentación territorial

La MLG se presenta como un marco analítico y práctico que permite entender y afrontar la complejidad institucional del sistema de movilidad en contextos metropolitanos. De acuerdo con Bache y Flinders (2004), este enfoque implica una distribución flexible de competencias entre distintos niveles de gobierno, acompañada de mecanismos efectivos de coordinación y cooperación, sin necesidad de jerarquías rígidas. En el caso del AMVA, aplicar esta perspectiva permitiría redefinir las relaciones entre Medellín, los municipios del área metropolitana y el AMVA misma, así como articular con actores nacionales e internacionales (DNP, 2023).

El enfoque de MLG también permite trascender el diseño legal formal para centrarse en las dinámicas reales de interacción entre actores públicos y privados, y en las capacidades institucionales para resolver problemas comunes. En el contexto de Medellín y su área metropolitana, esto supone pasar de una visión municipalista a una visión metropolitana, que reconozca la interdependencia territorial, la necesidad de políticas comunes y la corresponsabilidad en la ejecución de los planes de movilidad. Autores como Pierre (2019) han demostrado que los esquemas de MLG pueden ser eficaces para construir capacidad estatal en las ciudades, siempre y cuando existan liderazgos fuertes, institucionalidad técnica robusta y mecanismos de evaluación basados en evidencia.

Este enfoque también es coherente con los principios de sostenibilidad urbana defendidos por organismos como la OCDE (2015) y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Habitat, 2021), los cuales abogan por sistemas de movilidad que sean integrados, inclusivos, inteligentes y resilientes. La aplicación de este modelo en el AMVA requeriría no solo ajustes normativos, sino también una transformación cultural e institucional donde el liderazgo político y técnico juegue un rol central, para generar confianza, transparencia y legitimidad social en la toma de decisiones.

Casos internacionales comparados

La experiencia internacional demuestra que es posible superar la fragmentación metropolitana mediante modelos innovadores de MLG. En Barcelona, la Autoridad del Transporte Metropolitano (ATM) logró unificar la planificación, financiación y operación del sistema de transporte con participación de diversos

municipios y niveles de gobierno, sin eliminar competencias locales. En Estocolmo, los fondos regionales para movilidad se asignan con base en indicadores de retorno social, mientras que en Lyon (Francia) el Syndicat Mixte de Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise (SYTRAL) coordina diferentes modos y operadores bajo una misma estrategia tarifaria y tecnológica.

Estos ejemplos ilustran cómo, con liderazgo político, regulación adaptativa y sistemas de monitoreo robustos, es posible construir soluciones regionales sin necesidad de recentralizar. Las ciudades que han avanzado hacia una movilidad integrada han apostado por una gobernanza colaborativa con mecanismos vinculantes, plataformas interoperables y una visión metropolitana compartida

Retos políticos y sociales para la implementación

La consolidación de una gobernanza metropolitana en torno a la movilidad en el Valle de Aburrá no depende únicamente de ajustes técnicos o normativos, sino que enfrenta barreras políticas y socioculturales estructurales que condicionan la eficacia de cualquier propuesta de reforma. Entre los principales retos se destaca el clientelismo político local, entendido como el intercambio particularista de recursos y favores a cambio de apoyo electoral, lo cual refuerza la fragmentación y privilegia la lógica de control municipal sobre la coordinación regional.

Este fenómeno, ampliamente documentado en América Latina, se convierte en un obstáculo para la delegación de competencias hacia instancias metropolitanas, pues incentiva a los líderes locales a preservar autonomía y recursos dentro de redes clientelares (Kitschelt y Wilkinson, 2007; Dargent, 2015; Gonzalez, 2024).

A ello se suma la resistencia de los municipios a ceder competencias, la baja confianza en las instituciones metropolitanas y una cultura débil de cooperación interinstitucional, factores que, en conjunto, impiden la construcción de consensos duraderos y minan la posibilidad de consolidar una MLG efectiva y sensible a las dinámicas locales (Bache y Flinders, 2004; Heinelt y Kübler, 2005; Pierre, 2019).

En primer lugar, la configuración político-administrativa del AMVA refleja lógicas de fragmentación electoral y presupuestal que suelen llevar a los alcaldes municipales a priorizar proyectos locales de corto plazo. Sin embargo, esta orien-

tación no necesariamente excluye la posibilidad de articular dichos proyectos a políticas regionales de alcance metropolitano. El reto radica en generar mecanismos de coordinación y asignación conjunta de recursos que permitan compatibilizar las iniciativas locales con una visión metropolitana integrada, avanzando hacia la consolidación de una autoridad robusta de movilidad.

En segundo lugar, la ausencia de incentivos políticos claros para la cooperación entre lo local, municipal e intermunicipal limita la capacidad del AMVA para articular decisiones estratégicas. Por incentivos políticos se entiende el conjunto de beneficios, recompensas o costos esperados que enfrentan los alcaldes al decidir si cooperar o no con esquemas metropolitanos, ya sea en términos de apoyo electoral, acceso a recursos financieros, visibilidad política o capacidad de control sobre la gestión local (Scharpf, 1997; Peters y Pierre, 2004).

Cuando estos incentivos son percibidos como débiles o poco atractivos, los mandatarios locales priorizan proyectos con réditos inmediatos para sus electorados, relegando la coordinación metropolitana. Así, en lugar de consolidarse como una plataforma de articulación regional, el AMVA ha sido percibido por algunos alcaldes como un ente eminentemente técnico y con escasa incidencia política, lo que debilita su legitimidad y reduce la posibilidad de implementar medidas con carácter vinculante (Pierre, 2019).

Además, los procesos de cooperación interinstitucional enfrentan limitaciones derivadas de la persistencia de modelos lineales de gestión pública a nivel local, los cuales privilegian estructuras jerárquicas y compartimentadas antes que enfoques transversales y colaborativos. Esta lógica dificulta la construcción de esquemas de gobernanza en red y de coordinación multinivel, ya que los municipios tienden a gestionar de manera sectorizada y autónoma, reproduciendo rutinas administrativas que obstaculizan la articulación. Como consecuencia, se ven afectadas la disposición y la capacidad de los actores para compartir datos, integrar plataformas y avanzar hacia una interoperabilidad tecnológica que sustente políticas metropolitanas de movilidad más coherentes.

Desde la perspectiva ciudadana, los resultados de la encuesta aplicada en junio de 2025 evidencian una alta percepción de desarticulación institucional. Más del 55% de los encuestados considera que los sistemas de transporte no están bien conectados o solo un poco, y casi la mitad identifica problemas en la coordinación entre modos (DNP, 2025). Esta percepción, unida a la baja comprensión de rutas y tarifas reflejada en las respuestas abiertas, refuerza la necesidad de procesos de participación y pedagogía institucional sostenidos en el tiempo.

Finalmente, es necesario reconocer que toda transformación metropolitana requiere liderazgos colectivos y legitimados, más que liderazgos individuales fuertes. Se trata de conformar equipos con alto conocimiento en gestión pública por resultados, gobernanza y gobernabilidad, capaces de integrar la dimensión técnica y la incidencia política y social. El éxito de las estrategias aquí propuestas dependerá de que actores claves –alcaldes, concejales, funcionarios del AMVA, operadores de transporte y organizaciones ciudadanas– asuman compromisos concretos, fortalezcan la cooperación interinstitucional y promuevan una participación ciudadana incidente en la planeación estratégica de una movilidad integral y multimodal.

Propuestas estratégicas para una movilidad inteligente e integrada

A partir del diagnóstico realizado, se identifican seis propuestas estratégicas que permitirían avanzar hacia una movilidad verdaderamente integrada, sostenible y centrada en el ciudadano del AMVA. Estas propuestas responden a las categorías de análisis de la MLG, la equidad territorial y la eficiencia operativa, e implican reformas tanto normativas como institucionales y tecnológicas. A continuación, se presenta un cuadro comparativo que resume los principales elementos problemáticos, las soluciones propuestas y los impactos esperados (Tabla 1).

Tabla 1. Elementos problemáticos, soluciones e impactos

| Elemento clave | Situación actual | Propuesta estratégica | Impacto esperado |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Gobernanza institucional | Fragmentación entre AMVA, Medellín y municipios; falta de autoridad única | Reforma de la Ley 1625 y creación de Consejo Metropolitano de Movilidad | Coordinación interinstitucional, decisiones vinculantes y liderazgo regional |
| Competencias en tránsito y transporte | Superposición funcional; debilidad operativa del AMVA | Transferencia efectiva de competencias al AMVA mediante convenios o reforma legal | Unificación normativa y operativa, mayor capacidad técnica |

| Elemento clave | Situación actual | Propuesta estratégica | Impacto esperado |
|------------------------------------|--|--|---|
| Política tarifaria | Tarifas segmentadas entre modos (Metro, TPC) e inequidad territorial | Diseño de tarifa progresiva e intermodal | Acceso equitativo al sistema, incentivos al uso del TPC |
| Interoperabilidad tecnológica | Sistemas desconectados entre municipios y modos | Plataforma metropolitana de interoperabilidad tecnológica | Eficiencia operativa, toma de decisiones basada en datos |
| Planeación territorial y movilidad | Falta de articulación entre POT y planes de movilidad municipales y metropolitanos | Integración obligatoria de planes y criterios técnicos comunes | Coherencia normativa y operativa en proyectos de infraestructura y transporte |
| Financiamiento | Débil acceso a crédito internacional y ausencia de fondos comunes | Creación de fondo regional para movilidad inteligente | Proyectos estratégicos financiados y sostenibles a largo plazo |

Fuente: Elaboración propia.

Las propuestas –que detallaremos a continuación– de la Tabla 1 no solo apuntan a superar los cuellos de botella normativos e institucionales identificados, sino que también promueven una transformación del modelo de gobernanza de la movilidad en el Valle de Aburrá centrado en la ciudadanía, la sostenibilidad y la planeación integrada:

- **Reforma estructural de la Ley 1625 de 2013:** es necesario reformar esta ley para otorgar a las áreas metropolitanas competencias vinculantes y exclusivas en materia de movilidad, planeación y gestión del transporte. La actual redacción genera ambigüedades funcionales que deben corregirse para evitar la superposición con autoridades municipales como Medellín. Esta reforma debe también incluir instrumentos financieros y mecanismos de ejecución directa.
- **Transferencia efectiva de competencias de tránsito y transporte al AMVA:** mediante convenios interadministrativos o actos legislativos, los municipios deberían delegar progresivamente al AMVA la competencia operativa y sancionatoria en materia de tránsito. Esto facilitaría la estandarización normativa, la interoperabilidad de sistemas y una política de control vial metropolitana con enfoque regional.

- **Diseño de una política tarifaria progresiva e intermodal:** una estrategia clave para integrar los diferentes modos de transporte es establecer una tarifa única o diferencial, sustentada en criterios de equidad territorial y económica. Esta política debería articularse con los objetivos de sostenibilidad, priorizando la inclusión de poblaciones vulnerables y fomentando el uso del transporte público mediante incentivos tarifarios escalonados.
- **Creación del Consejo Metropolitano de Movilidad:** se propone la creación de un ente colegiado de carácter técnico y político, integrado por representantes del AMVA, los municipios, el Metro de Medellín, operadores del TPC, sociedad civil y academia. Este consejo serviría como espacio deliberativo y vinculante para formular políticas públicas, establecer prioridades de inversión y evaluar el desempeño del sistema.
- **Implementación de una plataforma de interoperabilidad tecnológica:** es urgente diseñar e implementar una plataforma metropolitana que permita la interoperabilidad de sistemas de información en tránsito, recaudo, semaforización, seguridad vial y análisis de datos. Esta plataforma facilitaría la toma de decisiones basada en evidencia, el monitoreo en tiempo real y la articulación entre actores institucionales.
- **Creación de un fondo regional para movilidad inteligente:** se propone estructurar un fondo especial con recursos del presupuesto general del AMVA, cofinanciación municipal y cooperación internacional, destinado exclusivamente a financiar proyectos de movilidad inteligente, transporte sostenible y modernización tecnológica. Este fondo debe contar con reglas de operación claras, criterios de elegibilidad y esquemas de evaluación de impacto.

Instrumentos financieros y sostenibilidad económica del sistema de movilidad

El análisis de la sostenibilidad financiera del sistema de TPC en el AMVA revela una dimensión crítica de la fragmentación institucional. De acuerdo con el informe técnico de la Secretaría de Movilidad de Medellín (2025), los recursos destinados a proyectos estratégicos como el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá (SITVA), el Sistema Inteligente de Movilidad de Medellín (SIMM), la infraestructura para movilidad activa y la operación del sistema de recaudo Cívica provienen de múltiples fuentes, pero carecen de una articulación presupuestal consolidada.

Entre 2015 y 2025, el distrito ha ejecutado convenios interadministrativos con el Metro de Medellín y el Área Metropolitana por valores significativos que ascienden aproximadamente a 2,42 billones de pesos. Sin embargo, estos recursos se han ejecutado bajo esquemas de gestión separados, sin un modelo de gobernanza financiera metropolitana que garantice eficiencia, control y evaluación del impacto. La coexistencia de diferentes sistemas de contratación, fuentes de financiación, criterios técnicos y prioridades operativas ha derivado en duplicidades, sobrecostos y baja trazabilidad de los resultados.

En este escenario, la MLG también debe ser entendida como una estrategia para mejorar la sostenibilidad económica del sistema. La creación de un fondo regional para la movilidad inteligente, alimentado con recursos distritales, metropolitanos, nacionales e internacionales, permitiría consolidar un modelo de inversión coordinado con criterios técnicos comunes, indicadores de impacto y mecanismos de control ciudadano. Este fondo podría financiar infraestructura de transporte, renovación tecnológica, estudios de planeación y subsidios cruzados para garantizar equidad tarifaria.

Finalmente, el informe destaca que existen oportunidades para acceder a créditos internacionales y esquemas de Asociación Público-Privada (APP) que actualmente no se exploran por falta de capacidad institucional y jurídica del AMVA para gestionar deuda o liderar proyectos de gran escala. La articulación de estos instrumentos financieros con un modelo de MLG permitiría no solo resolver los cuellos de botella presupuestales actuales, sino también proyectar una movilidad inteligente y sostenible a largo plazo para toda la región.

Conclusiones

Este artículo ha puesto en evidencia las múltiples tensiones que caracterizan el sistema de TPC en el AMVA, en un contexto marcado por la coexistencia de marcos normativos fragmentados, competencias solapadas y debilidades institucionales. La MLG, entendida como un modelo flexible e inclusivo de articulación territorial, emerge como una herramienta teórica y práctica para superar los cuellos de botella que impiden consolidar una movilidad integrada, sostenible e inteligente.

Los hallazgos demuestran que el AMVA no cuenta con una autoridad efectiva ni con un marco normativo que permita planificar e implementar políticas públicas metropolitanas de manera vinculante. La resistencia municipal a ceder

competencias, la ausencia de interoperabilidad tecnológica y la debilidad del AMVA para incidir en decisiones presupuestales o normativas de orden nacional profundizan la inequidad territorial y limitan el derecho a la movilidad de los ciudadanos.

A través del análisis documental, empírico y normativo, se constata que el sistema de transporte público actual no responde a los principios de eficiencia, equidad y sostenibilidad. Por ello, las propuestas formuladas en este texto –entre ellas, la reforma estructural de la Ley 1625 de 2013, la transferencia de competencias en tránsito, la creación de un Consejo Metropolitano de Movilidad, una plataforma tecnológica interoperable y una política tarifaria integrada– constituyen no solo recomendaciones técnicas, sino también apuestas políticas orientadas a democratizar la toma de decisiones, reducir las desigualdades y garantizar el derecho a la ciudad.

Se plantea además la necesidad de construir una visión metropolitana de largo plazo que trascienda los intereses locales y promueva la cooperación institucional entre todos los actores. Solo una MLG robusta, sustentada en evidencia, participación y liderazgo político, permitirá avanzar hacia un modelo de movilidad que contribuya a una ciudad más justa, resiliente e inclusiva.

Nota metodológica

Este artículo integra instrumentos empíricos diseñados y aplicados directamente durante el mes de junio de 2025. En primer lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 12 actores clave del ecosistema de movilidad del AMVA, entre ellos directivos de entidades públicas como la Secretaría de Movilidad de Medellín (2024, 2025), el Área Metropolitana, el Metro, operadores del TPC y académicos del sector. Estas entrevistas abordaron temas de gobernanza, coordinación institucional, articulación normativa, interoperabilidad tecnológica y percepción sobre obstáculos en la planificación regional.

En segundo lugar, se aplicó una encuesta a 170 usuarios del sistema de transporte público, residentes en Medellín y municipios aledaños, para conocer sus percepciones sobre la integración modal, la facilidad de uso del sistema, la percepción de seguridad, el tiempo de desplazamiento, la equidad territorial y la confianza institucional. Entre los resultados más destacados, se encontró que el 71% de los encuestados considera que no existe integración tarifaria entre los medios de transporte y el 64% manifiesta no comprender las rutas disponibles.

Estos datos refuerzan la tesis sobre la fragmentación funcional y la necesidad de construir un sistema metropolitano verdaderamente integrado, basado en evidencia ciudadana además de la técnica o normativa. La Tabla 2 muestra un resumen de la articulación financiera, las propuestas y su impacto.

Tabla 2. Resumen de articulación financiera y propuestas estratégicas

| Componente financiero | Situación actual | Propuesta de articulación financiera | Impacto esperado |
|--|---|--|--|
| Ejecución de convenios | Convenios con Metro y AMVA sin coordinación ni seguimiento consolidado | Fondo regional para la movilidad inteligente | Planificación unificada, evaluación de impacto y control ciudadano |
| Fuentes de financiación | Múltiples fuentes sin articulación (nación, municipio, cofinanciación) | Integración de fuentes en una bolsa común con criterios técnicos | Reducción de sobrecostos y duplicidades |
| Capacidad de endeudamiento | AMVA no puede liderar créditos internacionales ni APP por falta de competencias | Reforma legal que habilite operación financiera metropolitana | Financiamiento sostenible a largo plazo |
| Evaluación y trazabilidad presupuestal | Baja trazabilidad de resultados e indicadores compartidos entre actores | Indicadores metropolitanos comunes para medir retorno social e impacto | Transparencia y eficiencia en la inversión pública |

Fuente: Elaboración Propia.

Referencias

- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). Introduction: theories of governance. In *Handbook on theories of governance* (pp. 1-18). Edward Elgar Publishing.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2020). *Plan Maestro de movilidad para el Valle de Aburra*. Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <https://www.metropol.gov.co/movilidad/PlanMaestro/Plan%20Maestro%20de%20Movilidad.pdf#:~:text=El%20Plan%20Maestro%20de%20Movilidad%20para%20el,y%20largo%20plazo%2C%20con%20horizonte%20a%202030>.
- Bache, I., & Flinders, M. (Eds.). (2004). *Multi-Level Governance*. Oxford University Press.

- Brenner, N. (2004). *New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford University Press.
- Dargent, E. (2015). *Democracy and State Capacity: Explaining Governance in the Andes*. Oxford University Press.
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Política nacional de movilidad urbana y regional*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Respuesta a solicitud de información sobre operaciones de crédito externo y participación institucional del AMVA en políticas nacionales*. DNP.
- Golovátina-Mora, P. (2022). El miedo estructural y los modos de resistencia. *Analecta Política*, 12(22), 1-23. <https://doi.org/10.18566/apolit.v12n22.a06>
- González, J. (2024). *Políticas públicas y movilidad urbana en América Latina*. Universidad Nacional de Colombia.
- Heinelt, H., & Kübler, D. (Eds.). (2005). *Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*. Routledge.
- Herrera Arboleda, M. A. (2023). *Herramientas jurídicas para la integración del transporte en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá* [Tesis de grado, Universidad Autónoma Latinoamericana]. <http://repositorio.unaula.edu.co:4000/items/7729800f-10c9-457a-a4ee-faba302c93d6>
- Jessop, B. (2004). Multi-Level Governance and Multi-Level Metagovernance. In I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-Level Governance* (pp. 49-74). Oxford University Press.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). Citizen-politician linkages: an introduction. *Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition, 2007*, 1-49.
- Klijin, E.-H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-Governance as Network Management. En E. Sørensen & J. Torfing (Eds.) *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 199-214). Palgrave Macmillan.
- Koppenjan, J. F. (2007). Consensus and conflict in policy networks: Too much or too little? En *Theories of democratic network governance* (pp. 133-152). Palgrave Macmillan UK.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2003). *National identity and support for European integration*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). <https://hdl.handle.net/10419/49727>
- Marks, G., & Hooghe, L. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. Multi-level governance. En I. Bache & M. Flinders (Eds.), *Multi-Level Governance: Interdisciplinary Perspectives*. Oxford University Press.
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-Level Governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>
- Marks, Gary (1993): «Structural Policy and Multilevel Governance in the EC.» I Alan Cafruny og Glenda Rosenthal (red.): *The State of the European Community*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 392-411.
- Metro de Medellín. (2023). *Informe de gestión y desafíos tecnológicos para la integración modal. Medellín*. <https://www.metropol.gov.co/area/DocumentosMatrizITA/INFORME%20DE%20GESTION%202020-2023/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202020-2023.pdf>

- O'Toole Jr, L. J. (2007). Governing outputs and outcomes of governance networks. In *Theories of democratic network governance* (pp. 215-230). London: Palgrave Macmillan UK.
- Observatorio de Movilidad de Medellín. (2023). *Encuesta origen-destino*. Área Metropolitana Valle de Aburrá. <https://www.metropol.gov.co/observatorio/Paginas/encuestaorigendestino.aspx>
- ONU Habitat. (2021). *Movilidad urbana sostenible: herramientas de política pública*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015, February 18). *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and Its Consequences*. <https://doi.org/10.1787/9789264228733-en>
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Multi-Level Governance and Democracy: A Faustian Bargain? In I. Bache & M. Flinders (Eds.). *Multi-Level Governance* (pp. 75-92). Oxford University Press.
- Pierre, J. (2019). Multilevel Governance as a Strategy to Build Capacity in Cities: Evidence from Sweden. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 103-116. <https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1310532>
- Salom Carrasco, J., Feria Toribio, J.M.^a, Casado Díaz, J.M., & Fajardo Magraner, F. (2024). *The delimitation of metropolitan areas as a governance instrument: the case of the Valencian Community*. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, (100). <https://doi.org/10.21138/bage.3474>
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Westview Press.
- Secretaría de Movilidad de Medellín. (2024). *Respuesta a derecho de petición sobre interoperabilidad tecnológica*. Medellín. <https://es.scribd.com/document/684849860/RESPUESTA-A-DERECHO-DE-PETICION-SEC-DE-MOVILIDAD-MEDELLIN>
- Secretaría de Movilidad de Medellín. (2025). *Informe técnico sobre sistemas de movilidad inteligente e interoperabilidad tecnológica*. Alcaldía de Medellín. https://www.metropol.gov.co/Documentos_SalaPrensa/Movilidad-Inteligente-en-Medellin-Alcaldia.pdf
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Eds.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Palgrave Macmillan.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. & Sørensen, E. (2022). Bringing political science back into public administration research. *Governance*, 35(4), 962-982.
- Triantafyllou, P. (2007). Governing the formation and mobilization of governance networks. In *Theories of democratic network governance* (pp. 183-198). London: Palgrave Macmillan UK.