

## JOSÉ ROBERTO ÁLVAREZ MÚNERA

*Trabajador Social, Magíster en Estudios Políticos. Docente de la Facultad de Trabajo Social e investigador del Grupo Territorio de la Universidad Pontificia Bolivariana.*  
joseroberto.alvarez@upb.edu.co

### **Resumen**

*Este artículo es producto del proyecto de investigación “La relación Estado - Sociedad – Territorio: un análisis desde el papel del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) como instrumento político y administrativo en la configuración de la región”, realizada durante el 2006 y el primer semestre de 2007. Se explora la configuración del AMVA analizando sus condiciones legales, la interrelación entre los nueve municipios que la conforman y los procesos de participación que se han diseñado para facilitar el cumplimiento de las funciones definidas por la legislación colombiana. El estudio presenta una comprensión de los avances administrativos y políticos de esta institución para liderar la configuración de la región.*

### **Palabras clave:**

*Áreas metropolitanas, democracia, desarrollo, gobernabilidad.*

### **Abstract**

*This article is the result of the research project entitled “the relationship among State - Society - Territory: A study done from the role of the Valle de Aburrá Metropolitan Area (AMVA, as it stand for in Spanish) as public and administrative instrument in the shaping of the region”, that was carried out during year 2006 and the first half of 2007. The shaping of the AMVA is explored analyzing its legal conditions, the inter-relation among its 9 municipalities and the participation processes which have been designed to facilitate the fulfillment of the defined roles by the Colombian laws. The study presents an understanding of the administrative and political progress of this institution to lead the shaping of the region.*

### **Key words:**

*Metropolitan Areas, democracy, development, governance.*

# DEMOCRACIA Y DESARROLLO: ANÁLISIS DEL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ (AMVA) COMO INSTITUCIÓN QUE LIDERA LA CONFIGURACIÓN DE LA REGIÓN

## 1. Las áreas metropolitanas en el ordenamiento territorial en Colombia

El Ordenamiento Territorial (OT) en Colombia es un tema pendiente, por eso las regiones, entre ellas las configuradas como las Áreas Metropolitanas (AM), son más un propósito que una realidad. En este aspecto, se debe resaltar que para el Estado urge cumplir con la tarea de regionalización, pues se hace indispensable ordenar los procesos de planeación de ciudades en expansión como estrategia articuladora con los procesos de la globalización que exigen regiones especializadas y fácilmente conectadas con redes y flujos de comercio internacional.

Aunque en los procesos de integración regional se experimentan cada vez menos resistencias, se perciben desde los defensores de la autonomía local y los críticos de la regionalización, discrepancias en la forma como se definen en lo político y administrativo las áreas metropolitanas (AM). Para Sergio Bustamante<sup>1</sup> se ha reconocido que entre los obstáculos para su desarrollo existente la confusión acerca del sentido de este tipo de instituciones: primero, se tiende a creer que son entes territoriales capaces de hacerle contrapeso a los ya existentes (caso el departamento) y no lo son; segundo, se considera que son instrumentos por medio de los cuales el municipio más grande somete a los pequeños.

---

1 BUSTAMANTE, Sergio. Región metropolitana del Valle del Aburrá. Medellín: 2004. p.3.

De igual manera, se plantean las dificultades del Estado para reconocer la naturaleza de las regiones, y en el caso del Valle de Aburrá<sup>2</sup> se encuentran 10 municipios que por lo general han hecho una gestión desarticulada, donde cada alcalde es el dueño de su territorio y hace lo que según su leal saber y entender debería, sin que existan elementos que aseguren la coherencia en ese conjunto de intervenciones. Esto es una evidencia del problema actual en la organización del Estado en el territorio.

Lo anterior, permite afirmar que este es el menos resuelto de todos los problemas y tiene relación con el nivel intermedio del gobierno y del Estado, como bien lo justifica cuando afirma que “uno podría decir que en Colombia está más o menos claro qué tiene que hacer la nación, el gobierno nacional, más o menos claro qué tienen que hacer los municipios, pero en la mitad hay una gran indefinición”<sup>3</sup>.

A todo lo expuesto, se debe agregar que la Constitución señaló al Estado colombiano como un “Estado unitario con autonomía de sus entidades territoriales” y define como tales al municipio, el departamento, los distritos y los territorios indígenas y, genera la posibilidad de considerar las regiones y las provincias. Así mismo, concibe como entidades administrativas y de planificación a las Áreas Metropolitanas y asociaciones de municipios<sup>4</sup>.

Han sido muchos los esfuerzos por plantear en el OT, mayor claridad en las competencias de las Áreas. Desde la formulación de la Carta Constitucional de 1991, se han adelantado una serie de estudios y propuestas, pues en la coyuntura económica, fiscal, social y política que vive el país, el OT, como política de Estado e instrumento de planificación, gestión y construcción colectiva, se constituye en un medio para propiciar y promover la integración, el desarrollo y la competitividad territorial.

En cuanto a las características del territorio en Colombia, para Montenegro<sup>5</sup> existen problemas para consolidar regiones capaces de ser articuladas a la globalización. Esta es una variable que

2 Para claridad de los lectores, el AMVA está integrada por nueve municipios, siendo Medellín como ciudad capital, el municipio núcleo y los demás son, al sur: Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí; al norte: Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa. Envigado es un municipio que integra el Aburrá Sur, pero que no es del AMVA por una decisión que este municipio tomó en la década de los ochenta. Hace parte de la misma cuenca hidrográfica del Río Medellín o Aburrá. Sin embargo, esta decisión no le ha impedido participar de las diferentes gestiones de la planeación del territorio, lo que le agrega a este caso otro importante hecho de análisis. El AMVA integra un territorio con una extensión de 1152 k2. El recorrido que hace el río por el Valle de Aburrá tiene una longitud de 100 km. Para mayor información: [www.metropol.gov.co](http://www.metropol.gov.co)

3 BUSTAMANTE, Sergio. Op. Cit. p.3.

4 ANDRADE PÉREZ, Ángela. Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia. <En línea: [www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm](http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm)>

5 MONTENEGRO TRUJILLO, Santiago. Territorio, gobernabilidad y competitividad. En: Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios.

---

afecta las condiciones en las cuales se producen los bienes y los servicios públicos y, por lo tanto, la competitividad del país, pues se presentan fronteras internas por efecto de la accidentalidad geográfica y su consecuente dispersión poblacional. En este sentido, el interior del país presenta significativas desventajas en materia de competitividad que se subsanan en la medida en que se fortalezcan acuerdos regionales para promover gestiones, en los cuales se garanticen la movilidad como soporte de su actividad económica. De acuerdo con la experiencia europea, el AM es un fenómeno territorial y humano que supera la ciudad misma. Hoy el “hecho metropolitano” se ha generalizado en todo el mundo<sup>6</sup>. En los cinco continentes existen AM integradas por entidades locales, entre cuyos núcleos se generan vinculaciones económicas y sociales, especializaciones e interdependencias que superan la frontera municipal y hacen necesaria una planificación conjunta y coordinada de determinadas obras y de servicios.

En el caso particular de las urbes en Colombia, donde las ciudades grandes crecieron exponencialmente durante el siglo XX<sup>7</sup>, se observa que las aglomeraciones de municipios requieren mecanismos institucionales como las AM, que brinden respuesta a las necesidades comunes: ordenamiento y planeación del territorio, prestación de servicios públicos, políticas sociales y ambientales, desarrollo vial y movilidad.

En Colombia, las llamadas conurbaciones de municipios se han venido desarrollando de manera creciente. Tal es el caso, por ejemplo, de Medellín y demás municipios del Valle de Aburrá, de otras ciudades capitales y sus municipios vecinos como Pereira, Bucaramanga, Barranquilla, Cúcuta y de Bogotá con su entorno sabanero. Por esta razón, se ha avanzado en un marco legal de lo cual da cuenta la Ley 128 de 1994 o Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas, en la que se expresa las funciones básicas de estas entidades:

- Planificar y programar el desarrollo armónico e integrado del territorio.
- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios (o prestar en común algunos de ellos).
- Ejecutar obras de interés metropolitano.

---

6 ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. Proyecto Metrópoli. Se entiende por “hecho metropolitano” fenómenos económicos, sociales, físico-territoriales, ambientales y político-institucionales que modifican total o parcialmente la estructura supramunicipal en su composición o en su funcionamiento, dando origen a funciones públicas metropolitanas. Tales funciones han de entenderse como servicios, decisiones y obras de índole supramunicipal, que bajo el análisis y decisión de la Junta Metropolitana, corresponden a una visión de planeación metropolitana. 2002, p 58.

7 Medellín pasó de tener 143.000 habitantes a finales de la década de los treinta, a 2'100.000 en la actualidad: su población se multiplicó por casi 15 veces en menos de 80 años.

Aunado a ello, en la Ley 99 de 1993 o Ley Ambiental, las Áreas Metropolitanas son reconocidas como autoridad ambiental en la zona urbana que comprende su territorio<sup>8</sup>.

El AMVA, en el marco de estas responsabilidades, ha entendido que le corresponde “ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire, a los suelos; así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos desarrollando capacidad técnica, logística y financiera para el cumplimiento de su misión”<sup>9</sup>.

Sin embargo, aún existen vacíos en toda esta legalidad que impiden esclarecer la trascendencia política que otorgan estas competencias a las instituciones de carácter regional; en gran medida por la referida tradición municipalista que antepone y protege los intereses de un caciquismo local muy arraigado, el cual considera secundario los objetivos de configurar entidades de carácter supramunicipal, pues debilitan su capacidad de maniobra e injerencia en las decisiones de su territorio y muy especialmente, en su participación burocrática. Esto determina un obstáculo para consolidar la autoridad regional, en la medida en que ésta no es validada por las localidades.

De esta manera, las AM se conciben como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio, núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada. A su vez, están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.

Se agrega a lo anterior, de acuerdo a la Ley 128, que para su constitución requiere de un proceso que derive en una consulta popular, para que adquiera por efecto del voto del constituyente primario toda su aprobación y legitimidad. Sin embargo, en el caso del AMVA, es de reconocer

---

8 El artículo 66 de la referida Ley, presenta las competencias de grandes centros urbanos. Al respecto expresa que los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción, las autoridades -en este caso metropolitanas- tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación.

9 ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: Hacia una región de ciudades. Medellín: El Área, 2006. 258 p.

---

que antes de protocolizarse dicha Ley, ya se había constituido esta institución por iniciativa de líderes regionales, los cuales a finales de la década de los setenta percibieron la necesidad de pensar problemas comunes para la región.

Lo cierto es que el AMVA, existe por encima de su aprobación ciudadana y parece una figura política indefinida que si bien ha logrado importantes avances en pensar la región, ordenar el territorio, planificar el desarrollo, ejercer la autoridad ambiental y adelantar proyectos importantes en materia de infraestructura vial, aun no logra posicionar su propuesta de desarrollo integral por la ausencia de un marco legal lo suficientemente desarrollado, que resuelva las dudas sobre las competencias para facilitar la relación entre esta escala territorial y otras como la municipal y la departamental. Se agrega a ello que su reconocimiento, legitimidad y apoyo ciudadano están por verificarse, porque si bien sus procesos de planeación han estado acompañados de valiosas estrategias de participación, no fue creada por efectos de una consulta popular como lo exige y recomienda la Ley.

Vale anotar que en lo organizativo, el AMVA tiene una situación crítica en lo referente a su estructura administrativa. Medellín, como ciudad capital y según la Ley, se considera el municipio núcleo y alrededor de ella gira toda la autoridad. De esta manera, los municipios vecinos tiene poca influencia y poder sobre las decisiones que en esta entidad se toman. Esto conlleva a entender, la planeación del desarrollo centrada en resolver los problemas de la ciudad núcleo, pero poco tiene en cuenta los de las demás localidades. Es así como se siente que los problemas sociales de Medellín, se intentan trasladar a otros territorios, como es el caso de la vivienda de interés social, tema frente al cual en más de una ocasión se ha propuesto que sea asumido por municipios vecinos. Aunque esta situación ha variado con las dos últimas administraciones.

Casos como el del municipio de Envigado, que si bien hace parte integrante de la región, no pertenece al AMVA por presentar diferencias en cuanto a los procedimientos para administrar dicha institución, registran las dificultades de orden político persistentes y que hacen compleja y débil su capacidad de intervención en el territorio.

Dos anotaciones relevantes para cerrar este acápite, para Romero<sup>10</sup>: primero, es importante reconocer que si bien se define en la actualidad el AMVA como un ente administrativo, sus decisiones son de orden político, lo que incluye dos elementos definitorios: el poder y el orden, entendiendo por este último, la tarea de ofrecer a la sociedad unas estrategias que le permitan resolver sus problemas cotidianos para un mejor desenvolvimiento de su ciudadanía. De hecho, una de las tareas urgentes del AMVA es la validación de sus propuestas de desarrollo con los ciudadanos a través

---

10 ROMERO, Anibal. ¿Qué es la política? Revista Ciencia Política, No. 37. 1994. p. 11-36.

de diferentes mecanismos de participación, lo que trasluce un reconocimiento de la planeación como un ejercicio político, de toma de decisiones y resolución de conflictos.

Y segundo, las AM no son la única alternativa existente para racionalizar los fenómenos de conurbación. A nivel internacional se han desarrollado otros mecanismos que reflejan las particularidades regionales. Tal es el caso de Bruselas (Bélgica), alrededor de la cual se ha conformado una aglomeración asociativa al estilo de las asociaciones de municipios existentes en nuestro país. De igual forma vale la pena mencionar el “sistema de superposición de poderes” existente en París (Francia), ciudad que reúne, en lo político-administrativo, los rasgos de lo que en Colombia representaría ser, al mismo tiempo, un departamento y un municipio (englobando siete departamentos y 310 municipios). Vale la pena mencionar, el tipo de solución dado en la Comunidad de Madrid (España), en desarrollo de la figura de las comunidades autónomas, reconocidas por la Constitución de 1978. Allí, la capital española lidera un conjunto de 178 municipios agrupados en un organismo equivalente a la figura colombiana - aún carente de desarrollo legal - de la región<sup>11</sup>.

Esta última observación deja una ventana abierta para plantear la posibilidad de imaginar otras figuras o alternativas de ordenamiento para un territorio que como el Valle de Aburrá, cada vez requiere no sólo un ente administrador de la planeación, sino de una autoridad política capaz de facilitar su gestión.

## 2. Desarrollo y democracia en el Valle de Aburrá

El Valle de Aburrá, afrontó en la década de los ochenta la conjunción de varios problemas estructurales. De un lado, el rigor de la crisis del narcotráfico. Era una región asediada por un conflicto de profundas raíces sociales y políticas que transformó la manera de hacer, pensar, tener y ser de sus habitantes. Hoy quedan las secuelas de ese fenómeno por todos lados. Y al mismo tiempo, los impactos de las crisis económicas latinoamericanas y se experimentaban síntomas de recesión. En ese mismo período, este territorio ya advertía la acelerada integración física de Medellín con sus municipios más cercanos (Bello al norte y Envigado e Itagüí al sur) y la necesidad de mejorar, en razón de sus dinámicas económicas, su conectividad con las regiones más inmediatas (occidente y oriente cercano). Del mismo modo, se continuaba con un crecimiento poblacional acelerado por efecto de sus condiciones de atracción y se presentaban situaciones sociales de gran complejidad que daban cuenta de la marginalidad en las condiciones de vida de gran parte de sus habitantes y que demandaban prioridad e integralidad en su atención. Medellín no tenía para donde crecer y

---

11 El AMVA no fue la única figura de organización regional que se propuso. Por la misma época de su fundación, se intentó y se creó una de asociación de municipios del Valle de Aburrá que incluso todavía es jurídicamente válida a pesar de que no opera. Esa asociación demuestra que el surgimiento de esta AM no ha sido la única iniciativa hasta ahora sugerida y expone a su vez, los conflictos políticos que aun no se han saldado en la configuración de una entidad de carácter regional, como se relata más adelante.

---

para resolver sus problemas cada vez más dependía de los territorios vecinos; así como no podía asumir los problemas de todo el Vallé de Aburrá, tampoco los podía delegar a otros municipios. Asuntos tan trascendentes como donde ubicar los basureros, los servicios de salud, la vivienda de interés social reclamaban un escenario de corresponsabilidad regional. Este panorama poco halagador, evidenciaba el reto que asumía el AMVA de promover el paso de una sociedad en crisis a un territorio planeado con perspectivas integracionistas y con capacidad de influir en algunas de sus problemáticas más apremiantes.

Se vislumbró un proyecto regional favorecedor de los objetivos de desarrollo de las localidades y que las obligara a un trabajo más en conjunto. Se reconocía este proceso, como un proyecto de largo plazo, el cual implicaba demostrar paso a paso los beneficios económicos y sociales de estos procesos de asociación. Ese fue el propósito de fondo hacia la consolidación de la metrópoli en esa década y aún en la actualidad sigue siendo el centro de interés.

Desde entonces, el énfasis en el desarrollo ha sido tendiente a promover acciones que influyeran en el crecimiento económico. La planeación priorizó medidas para una región con flujos comerciales crecientes entre sus municipios y con sus regiones vecinas. De allí, que lo más visible de las intervenciones son las obras físicas de integración territorial.

En estos últimos cinco años se ha abierto el debate sobre la noción de desarrollo que debe subsidiar las decisiones del AMVA. De hecho, el Proyecto Metrópoli 2002-2020 (revisado y ajustado en el 2007)<sup>12</sup>, consideró algunas categorías sociales y culturales como componentes de su visión de desarrollo. Vale advertir, que en el proceso de revisión de este plan, se han venido aclarando algunos de estos temas que por la ligereza en su presentación no fueron detalladamente diagnosticados. Pero lo importante de señalar, es que a pesar de este reconocible esfuerzo, es un documento que deja muchos vacíos en cuanto a una fundamentación desde la perspectiva de desarrollo humano y sostenible e incluso podría plantearse como hipótesis crítica, que sus objetivos son distantes en relación con un estado social de derecho. Esto último, se sustenta en un marcado énfasis en un modelo territorial indiferente frente a la equidad social, al aseguramiento de la sostenibilidad y a entender su diversidad rural y urbana. Ese modelo muestra que el AMVA no estaba trabajando en dirección a un desarrollo integral centrado en lo humano, en el cual sacó de estos territorios el tema de la vivienda de interés social y reservaron las mejores tierras para urbanizaciones de lujo. En síntesis, era una planificación cuyo fin era la valorización del suelo y por efecto, promovía la desigualdad.

Ese intento por moldear un modelo de desarrollo en la región, enfrenta además obstáculos que reflejan inconsistencias en el pacto político que supone su construcción y consolidación, las cuales

---

12 ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano: Metrópoli 2008-2020; Hacia una integración regional sostenible.

han dejado la sensación de la ausencia de claridad sobre el presente y el futuro de su territorio. De un lado, los municipios han asumido pocas de las orientaciones gestadas en el AMVA y cada uno de ellos ha generado planes de desarrollo y en particular, planes de ordenamiento territorial que poco o nada se relacionan con el desarrollo regional, salvo en algunos campos como el de las obras físicas para la movilidad. En otros términos, cada municipio ha gestado su propio proceso de planeación, con escasa articulación entre ellos.

De igual forma, así como el AMVA ha carecido de estrategias que lo legitimen ante las autoridades locales, se duda de su reconocimiento ciudadano. Son pocos los que saben y entiende el papel de una entidad que como el AMVA toma decisiones que afecta la realidad de su contexto. Esa distancia también la hace una entidad frágil, en el sentido del escaso reconocimiento y por ende respaldo social con el que cuenta para posicionar sus iniciativas. El reto actual es educar a la ciudadanía para que asuma lo regional, lo cual no ha sido una prioridad en la agenda política para concientizar que los temas y problemas locales cada vez dependen más de intervenciones regionales.

En este sentido, la planeación para el desarrollo ha sido un ejercicio directivo y no participativo. De allí surge la necesidad y la urgencia de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo regional, tema sobre el cual, sólo se ha adelantado un ejercicio participativo: los Planes Estratégicos del Aburrá Norte y del Sur, que han definido unas visiones territoriales compartidas y unos proyectos priorizados a partir de las expectativas de las mismas comunidades<sup>13</sup>. Una experiencia de orden local que vale resaltar, son los presupuestos participativos, los cuales han motivado relaciones más cercanas entre los ciudadanos, las organizaciones sociales y sus instituciones públicas. Estas experiencias abren el camino para que se amplíe la democracia a escenarios no necesariamente electorales en el ámbito local y regional. La democracia participativa que se pregonaba en el marco constitucional, supone el reto de una ciudadanía vinculada a diferentes escenarios de consulta y toma de decisiones.

Por otra parte, si los municipios del Valle de Aburrá han sido poco atentos en la concatenación de sus objetivos con los del Área, los planes de desarrollo nacional desconocen la presencia de las AM y sus propuestas en la materia. Con estas condiciones, se puede deducir que las AM en Colombia no son una prioridad social y política, pero si es una realidad que concentran la producción, el poder y el capital.

La discontinuidad ha sido otra característica de la planeación del desarrollo por el AMVA. Una de las razones de esta condición se relaciona con el manejo político que se le ha dado a esta entidad,

---

13 Un plan estratégico es un proceso participativo de reflexión sobre los problemas y las potencialidades de un territorio, para construir una visión compartida de futuro que impulse transformaciones estructurales y mejore la calidad de vida de los pobladores. Para ampliar sobre el tema, se recomienda visitar la página Web: <http://www.aburranorteysur.org>

---

al servir para acuerdos burocráticos entre movimientos y partidos políticos. Se ha sacrificado en muchas ocasiones el perfil técnico de sus funcionarios y se ha convertido en una entidad al servicio de los procesos electorales. Por ende, lo que se reclama en aras de la consolidación de lo regional, es un pacto político que entienda el papel de entidades que como el AMVA, tienen el objetivo de armonizar la planeación del desarrollo de un territorio, que en lo político administrativo está dividido en 10 municipios, pero que comparte la misma base natural y los mismos retos sociales y económicos.

En últimos años, también se han adelantado acciones para superar el ambiente creado por movimientos políticos opositores a los procesos de consolidación de lo regional con la intención de generar confianza en la capacidad y competencia del AMVA. Para ello, se realizaron experiencias como el taller de ordenamiento territorial en el período 2004 – 2006, en el que se partió del reconocimiento de la autonomía municipal<sup>14</sup>. Se debió crear consenso, a partir de eventos y argumentos en los que se validara un modelo de ordenamiento territorial regional y a la vez se promoviera la revisión de los planes de ordenamiento territorial municipales. De ello, se derivó un modelo de ocupación territorial del cual se espera definan las orientaciones de ese ordenamiento territorial en los municipios, con perspectivas de integración regional.

### **3. Los hallazgos del estudio: Competencias limitadas, participación restringida y relaciones intermunicipales que cuestionan el municipio núcleo**

En el desarrollo de la investigación, se realizaron consultas en fuentes documentales y se entrevistaron 26 personas de diferentes municipios y entidades del Valle de Aburrá que en algún momento han participado de procesos de planeación metropolitana. Esa búsqueda estaba orientada a tres asuntos básicos: el debate sobre las competencias del AMVA, los procesos de participación ciudadana que han sustentado el ejercicio de planeación del desarrollo del AMVA y las relaciones entre los municipios que conforman la subregión Valle de Aburrá del Departamento de Antioquia y el Área Metropolitana.

#### **3.1. El debate sobre las competencias del AMVA**

En este aspecto se halló información en fuentes secundarias sobre la evolución legal de este tipo de entidades a la luz de la Constitución de 1991, así mismo como críticas de orden político y administrativo a su papel como entidad que lidera la planeación regional.

---

14 ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DEL ABURRÁ. Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: Hacia una región de ciudades. Medellín: El Área, 2006. p13-15.

En este sentido, gran parte de los entrevistados valida las funciones del AMVA, pero uno de ellos sugiere analizar su claridad y resalta aspectos tales como<sup>15</sup>:

- La caracterización de la institución AM debe apoyarse, no sólo en el fenómeno de la conurbación, sino preferentemente en la identificación de los conceptos de interdependencia y especialización que se generan a partir de flujos “internucleares” dinámicos y constantes, alrededor de una ciudad centro.
- Es necesario reforzar en la Ley el papel dominante de los instrumentos de planificación metropolitanos, adecuando las jerarquías normativas y ajustando en ese sentido las competencias locales. Aspecto central en esta dirección debe ser la previsión de un manejo coherente de los usos del suelo metropolitano, a partir de las orientaciones de un plan, dentro del cual deberán encuadrarse asimismo las competencias municipales. De otra forma la planificación y programación armónica del desarrollo metropolitano será un tema sin fundamento.
- Las AM, en su condición de entidades llamadas a impulsar la planificación del territorio puesto bajo su jurisdicción, deben disponer de las prerrogativas y responsabilidades que se derivan de la autoridad ambiental, hoy asignada esencialmente a las CAR (Corporaciones Autónomas Regionales), puesto que el desarrollo tiene en el manejo ambiental del territorio, sin exclusiones o sesgos, el centro de su sostenibilidad.
- Resulta ser incomprensible y antitécnico que sólo aquellas áreas (los “grandes centros urbanos” regulados por el artículo 66 de la Ley 99 de 1993) que cuenten con más de un millón de habitantes en el área urbana dispongan de la autoridad ambiental, no obstante todas tienen la eminente responsabilidad de la planificación integral y, más incomprensible aún, que tal autoridad se circunscriba al territorio urbano, no obstante que su atribución planificadora abarca, como es obvio, todo el territorio metropolitano. Ambientalmente, tal distribución de competencias, es insostenible.
- Aspecto sustancial de la pretendida reforma es el proceso de constitución de las áreas metropolitanas, puesto que desde la vigencia de la Ley 128 de 1994 y bajo el mecanismo de la consulta popular no ha sido posible la conformación de nuevas entidades, no obstante varios intentos de distintas subregiones colombianas y a pesar de que la realidad muestra un proceso sin dudas metropolitano en ciudades como Bogotá y Cali.

---

15 GARCÍA RIVERA, Gustavo. Características esenciales de las AM, en el derecho colombiano. Documento de trabajo personal. El señor García, quien fuera subdirector de Planeación y director general del Proyecto Metrópoli 2002 - 2020, fue entrevistado el 11 de mayo de 2006 y ofreció este texto de su autoría para el análisis del tema.

- 
- Es más que procedente revisar lo relacionado con las autoridades metropolitanas, reforzando la autonomía municipal, generando mayores equilibrios burocráticos y previendo la designación de su representante legal para períodos fijos, de forma que su gestión esté dotada de las mínimas condiciones de continuidad y rigor.

Ante los cuestionamientos de sus competencias, se han liderado esfuerzos como el Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2006 por medio del cual se adoptan las normas generales en materia de planeación y gestión del suelo y se dictan otras disposiciones. En su Artículo 1º, expresa que “se adoptan las directrices y los lineamientos metropolitanos para el ordenamiento territorial, como norma obligatoriamente general que, conforme a lo establecido por el artículo 10º de la Ley 388 de 1997, constituyen determinantes a ser consideradas dentro del proceso de revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá”. De todos modos, este Acuerdo está sometido a las dinámicas de la política local, debido a que por más fuerza de obligatoriedad que imponga, los intereses municipales aún están en la práctica por encima de los objetivos de la planeación regional.

Se impone a futuro un esfuerzo conjunto del Gobierno Nacional, en el marco de sus compromisos públicos orientados hacia la racionalización y eficiencia de las entidades del Estado; del Congreso de la República como suprema instancia de la actividad legislativa bajo criterios de interés público; de las AM y de las subregiones que pretenden ampararse en el régimen metropolitano, como entidades responsables de contribuir al progreso integral de importantes zonas del País; de los urbanistas, planificadores y técnicos de todo orden, en el propósito de cuestionar y enriquecer las propuestas que deben guiar la figura de las Áreas, y de la comunidad misma, participar en el ejercicio permanente de planificación y en las decisiones que sobre este tema deba tomar el Estado.

### **3.2. Consideraciones sobre los procesos de participación ciudadana que han sustentado el ejercicio de planeación del desarrollo del AMVA**

En cuanto a este tema, se lograron reunir dos tipos de opiniones: las primeras están orientadas a expresar lo restringido y desmotivante que es para un ciudadano del común, acceder a escenarios de toma de decisiones en procesos del AMVA y las segundas, critican la preponderancia de Medellín como municipio núcleo, el cual minimiza las posibilidades de ingerencia de otros municipios en las orientaciones que se definen en cuanto a la planeación para la región metropolitana. Ejemplo de lo anterior, es el autoritarismo con el que califican la forma como se elaboró y aprobó el “Proyecto Metrópoli”.

En el primer caso se recogieron expresiones como:

“... hay unos procesos de participación que se requieren más pero uno también observa que muchas veces la participación hay que motivarla y hay que preparar para la participación. Este proceso ha

tenido una participación en unas instancias técnicas y eso tiene un nivel de alcance pero ¿cuál es la participación básica de este proceso? Los alcaldes, las oficinas de planeación, las universidades, técnicos, etc... digamos que la participación es un mero procedimiento técnico, acá muchas veces se han hecho convocatorias pero vea usted la asistencia, la misma gente no va”<sup>16</sup>.

### Y en el segundo caso:

“Lo primero es reformar la ley de AM en una forma que le dé mayor participación a todos los municipios con equidad y no dejando todas las decisiones a la ciudad núcleo, segundo eso implicaría también que tuviéramos que tener una especie de cerebro planificador a escala metropolitana independientemente de presiones políticas, económicas, sociales... y cuyos lineamientos sean de obligatorio cumplimiento para todos los alcaldes”<sup>17</sup>.

De este modo, y a pesar de los esfuerzos durante el 2005 y 2006 para la formulación de los Planes Estratégicos Norte y Sur del Valle de Aburrá, la participación se limitó a ciudadanos que por alguna razón se encuentran vinculados con organizaciones sociales y comunitarias que tienen su radio de acción en este territorio. El ciudadano de a pie, el del común, poca o nula posibilidad tiene de vincularse a estos procesos de debate sobre el desarrollo de su localidad en el contexto de la región. Y esto plantea un cuestionamiento sobre la limitada legitimidad que alcanza el proceso de planeación y gestión del desarrollo.

### 3.3. Las relaciones entre los municipios que conforman la subregión Valle de Aburrá del Departamento de Antioquia y el Área Metropolitana

No ha sido fácil tal interrelación, dado que el proceso de conformación del AMVA ha sido cuestionado desde sus inicios. Las dudas iniciales sobre el poder que adquiere esta entidad alejaron a municipios como Envigado desde mediados de la década de los ochenta. Empero, tal resistencia a participar oficialmente del AMVA no ha sido un impedimento para que este municipio contribuya de manera activa en los procesos de planeación. Así lo afirma el Secretario de Planeación:

“En lo relacionado al tema jurídico con el AM, nosotros no pertenecemos por una razón muy sencilla, porque consideramos como administración municipal, y no ésta sino todas las administraciones anteriores, que el Área tiene un poder y le da ese poder al señor alcalde de Medellín... Yo aplaudo algo, la actual administración de Medellín es muy democrática, obviamente también trata como poderoso que es, de llevarse por los cachos a los otros, pero se percibe respeto por la participación... Yo cuando hago mi participación en el Consejo de Planificación del AMVA

16 ENTREVISTA CON Gerardo Gil Ochoa, Secretario de Planeación Municipio de Copacabana, 1 de junio de 2006.

17 ENTREVISTA CON Luís Fernando Arbeláez, arquitecto urbanista, 4 de mayo de 2006.

---

hay democracia, hay apertura y eso es muy bueno, pero mientras la ley no cambie al darle todo el poder al señor Alcalde de Medellín, donde este nombra al director del AM, nosotros no le marchamos a eso”<sup>18</sup>.

El caso de Envigado evidencia la posibilidad de pensar región sin que exista una AM. La capacidad de gestión de los municipios puede ser más efectiva que los esfuerzos de creación de estructuras administrativas regionales.

Por otra parte, están los municipios que han visto en esta entidad la posibilidad de acceder a recursos financieros y en general, a proyectos para superar problemas y necesidades que con sus propias finanzas no estarían en condiciones de hacer.

“A nosotros como municipio nos conviene el AM... Hoy, el AM ha generado proyectos al norte, nos ha respondido y nuestra administración es más lo que recibe del AM que lo que le entregamos. Le pongo un ejemplo, podemos entregar en este período 450 millones de pesos y ellos nos han entregado cerca de cuatro mil. Entonces nosotros si recibimos un impacto...”<sup>19</sup>.

Vale advertir, que en la actualidad procesos como la implementación de las Directrices metropolitanas, la revisión del Proyecto Metrópoli 2002 - 2020, la revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial de los diferentes municipios y los esfuerzos por consolidar la Comisión Tripartita, se vienen adelantando gestiones por un marco teórico y unas acciones más favorecedoras de la integración regional. Empero, también existe un debate sobre la viabilidad del AMVA como figura articuladora de la planeación del desarrollo regional que ha llevado a nuevas confrontaciones a esta entidad con autoridades locales.

## CONCLUSIONES

A modo de conclusiones, se encontraron argumentos que permiten afirmar que las competencias establecidas por la legislación colombiana, le impiden al AMVA consolidar un posicionamiento político que favorezca liderar su proyecto de región. De hecho, las dificultades en concretar un modelo de desarrollo y en las conflictivas relaciones intermunicipales, exponen una serie de divergencias frente a las cuales, el Área posee pocas herramientas legales para crear acuerdos o consensos políticos que trasladen sus orientaciones técnicas a normas de obligatorio cumplimiento por parte de los municipios. Esta aseveración, plantea la necesidad de abrir un debate sobre las competencias de estas entidades en el País a partir de la experiencia del Valle de Aburrá, con el objetivo de precisar y ampliar su capacidad política para influir en el ordenamiento territorial

---

18 ENTREVISTA CON Juan Carlos Montoya, Secretario de Planeación, Municipio de Envigado, 8 de mayo de 2006.

19 ENTREVISTA CON Luis Javier Franco, funcionario Administración municipal de Barbosa, 18 de mayo de 2006.

de una región metropolitana. Desde el punto de vista investigativo, se hace necesario continuar indagando sobre las formas en que se resuelven esos conflictos entre el AMVA y los municipios que la integran, tanto desde los debates sobre el financiamiento de la entidad, los impactos de sus directrices metropolitanas y los temas que se argumentan desde lo local y cuestionan la injerencia de autoridades regionales.

Así mismo, se puede evidenciar que por su origen el AMVA tiene un modelo de gestión directivo distante de crear las más mínimas condiciones de participación. Hasta ahora, se han dado experiencias de participación ciudadana y social, pero que hacen de la democracia un ejercicio restringido, en el sentido en que sólo pueden hacer parte de estos procesos y sus decisiones cierto tipo de personas y organizaciones. Bajo esta consideración, una entidad pública que tenga como propósito armonizar el desarrollo de una región y posicionarse como autoridad regional en diferentes temas, debe propiciar la legitimación de sus propuestas en la medida en que las sustente en modelos de consulta ciudadana amplios y abiertos. Existe en esta misma perspectiva, una crítica hacia el peso que tiene en este tipo de entidades la ciudad capital, en este caso Medellín, como municipio núcleo a través del cual debe girar los procesos de planeación del desarrollo. Dicha crítica, cuestiona el respeto de este municipio a la autonomía municipal. Con ello, se ha entendido en distintos momentos y escenarios que las gestiones del AMVA son de un corte autoritario y que por lo tanto, se requieren de estrategias para descentralizar su poder y construir un modelo de gestión más democrático; de lo contrario, existe la amenaza de que por vías jurídicas se consoliden otras figuras de asociación de municipios que desvirtúen la experiencia y la pertinencia de estas entidades.

## BIBLIOGRAFÍA

ANDRADE PÉREZ, Ángela. Bases conceptuales para el ordenamiento territorial en Colombia. <Disponible en: [www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm](http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden2/orden2.htm)> (consulta: agosto 2006).

ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial: Hacia una región de ciudades. Medellín: 2006. 258 p.

\_\_\_\_\_. Proyecto Metrópoli 2002-2020: Plan integral de desarrollo metropolitano. Medellín: 2002. 266 p.

\_\_\_\_\_. Metrópoli 2008-2020. Hacia una integración regional sostenible. Medellín: 2007. 280 p.

BUSTAMANTE, Sergio. Región Metropolitana del Valle de Aburrá. En: Memorias Seminario Ciudades Competitivas. (En línea). <Disponible en: <http://www.sicmo.org/metropol/corporativo.php?only=478&PHPSESSID=88a1a873d7e413e3fa3e99d26635ca94>> [Consulta: jul. 2005]

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 128 de 1994. En: Diario Oficial No. 41.236 (feb. 1994).

\_\_\_\_\_. Ley 99 de 1993. En: Diario Oficial. No. 41.146 (dic. 1993).

---

GARCÍA RIVERA, Gustavo. Características esenciales de las AM, en el derecho colombiano. Documento de trabajo personal. 2006.

ENTREVISTA CON Gerardo Gil Ochoa, Secretario de Planeación del Municipio de Copacabana, 1 de junio de 2006.

ENTREVISTA CON Gustavo García Rivera, Ex Subdirector de Planeación y Director General del Proyecto Metròpoli, 11 de mayo de 2006.

ENTREVISTA CON Juan Carlos Montoya, Secretario de Planeación del Municipio de Envigado, 8 de mayo de 2006.

ENTREVISTA CON Luís Fernando Arbeláez, arquitecto urbanista, 4 de mayo de 2006.

ENTREVISTA CON Luís Javier Franco, funcionario de la Administración Municipal de Barbosa, 18 de mayo de 2006.

MONTENEGRO TRUJILLO, Santiago. Territorio, gobernabilidad y competitividad. En: Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios (1:2003: Bogotá). Memorias Seminario Nacional. Bogotá: DNP, PNUD, 2003.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, UNIDAD DE DESARROLLO TERRITORIAL. Elementos y términos básicos para facilitar la comprensión del tema del ordenamiento territorial y la LOOT. Bogotá: DNP, 2002. 22 p.

\_\_\_\_\_. Iniciativas regionales y subregionales de organización territorial: Algunos procesos, esquemas, asociaciones y programas que aportan al estudio de la regionalización en Colombia. Bogotá: DNP, 2003. 69 p.

ROMERO, Aníbal (1994). ¿Qué es la política? En: Ciencia Política No. 37. Bogotá (oct. - dic. 1994). p. 11-36.