

ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y LA CONVENIENCIA DE LA SELECCIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE UN ESQUEMA ASOCIATIVO TERRITORIAL TIPO ÁREA
METROPOLITANA O PROVINCIA PARA LA ZONA CENTRAL DEL URABÁ
ANTIOQUEÑO

MAURICIO ANDRÉS BARZOLA ESCOBAR¹
EDISON MAURICIO MENA MENA²
JUAN FERNANDO ZABALA CASTRO³

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN
2018

¹ Administrador Público, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Email: mabarzola@eafit.edu.co

² Politólogo, Universidad de Antioquia. Especialista en Gestión Pública, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Email: emmenam@eafit.edu.co

³ Abogado, Universidad Autónoma Latinoamericana. Email: jfzabalac@eafit.edu.co

ANÁLISIS DE VIABILIDAD Y LA CONVENIENCIA DE LA SELECCIÓN E
IMPLEMENTACIÓN DE UN ESQUEMA ASOCIATIVO TERRITORIAL TIPO ÁREA
METROPOLITANA O PROVINCIA PARA LA ZONA CENTRAL DEL URABÁ
ANTIOQUEÑO

MAURICIO ANDRÉS BARZOLA ESCOBAR
EDISON MAURICIO MENA MENA
JUAN FERNANDO ZABALA CASTRO

Trabajo de grado para optar al título de Magíster en Gobierno y Políticas Públicas

Asesor

MARÍA EUGENIA RAMOS VILLA

Ingeniera Civil

Especialista en Finanzas, preparación y evaluación de Proyectos.

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS
MEDELLÍN
2018

RESUMEN

El eje bananero del Urabá Antioqueño, integrado por los Municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó y el Distrito de Turbo, tiene una posición geopolítica estratégica, que ha sido reseñada como la mejor esquina de América. Estos municipios se caracterizan por estar concentrados geográficamente, ser dinámicos social y económicamente, y tener un crecimiento poblacional acelerado, -en parte- gracias a una pujante agroindustria orientada a la exportación de banano a los mercados de Europa y Estados Unidos. En Colombia, por disposición constitucional y con la expedición de la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454, 2011), se abrió el abanico de posibilidades para la creación de esquemas asociativos territoriales. Este artículo analiza la viabilidad y conveniencia de la selección e implementación de un modelo asociativo tipo Área metropolitana o Provincia en el eje bananero de Urabá con la expectativa de hacer frente a los nuevos desafíos de organización, desarrollo y planificación regional. Dentro de los resultados de este artículo está, que ante la aparente falta de decisión política de los actores involucrados y la falta de seguridad jurídica que puede tener ahora la creación de Provincias Administrativas y de Planeación en el Departamento de Antioquia, sin desconocer sus fortalezas a la hora de creación, regulación de conflicto y facilidad de implementación para los tomadores de decisiones, y en consideración a la similitud de los objetos y funciones que pueden desarrollar, para el eje bananero de Urabá se recomienda la creación e implementación de un Área Metropolitana.

Palabras claves: Eje bananero de Urabá, Relaciones intergubernamentales (RIG), Esquemas asociativos territoriales, Provincias, Áreas metropolitanas.

Cómo citar este artículo:

Barzola, M., Mena, E. y Zabala, J. (2018). *Análisis de viabilidad y la conveniencia de la selección e implementación de un esquema asociativo territorial tipo Área Metropolitana o Provincia para la zona central del Urabá antioqueño* (Tesis de Maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

ANALYSIS OF VIABILITY AND CONVENIENCE OF THE SELECTION AND IMPLEMENTATION OF A TERRITORIAL ASSOCIATIVE SCHEME SUCH AS A METROPOLITAN AREA OR PROVINCE FOR THE CENTRAL ZONE OF THE URABÁ ANTIOQUEÑO.

Abstract: The banana area of Urabá Antioqueño, made up by the municipalities of Apartadó, Carepa, Chigorodó and Turbo District, has a strategic geopolitical position, which has been described as the best corner of America. These municipalities are characterized by being geographically concentrated, socially and economically dynamic, and have an accelerated population growth, in part, thanks to a thriving agro-industry oriented to the exportation of bananas to the European and the United States markets. In Colombia, by constitutional provision and with the issuance of the Territorial Ordinance Law (Law 1454 of 2011) the range of possibilities was opened oriented to the creation of territorial associative schemes. This article analyzes the feasibility and convenience of the selection and implementation of an associative model such as a Metropolitan Area or Province in the banana area of the Urabá region with the expectation of facing the new challenges of organization, development and regional planning. Among the results of this article is that, due to an apparent lack of political decision of the actors involved and the lack of legal security that the creation of Administrative and Planning Provinces in the Department of Antioquia may have, and considering the similarity of the objects and functions that can be developed by using any of the two schemes for the banana area of Urabá, the creation and implementation of a Metropolitan Area is the final recommendation of this paper.

Keywords: Banana area of Urabá, Intergovernmental relations (RIG), territorial associative schemes, Provinces, Metropolitan areas.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo es insumo para los procesos de toma de decisiones públicas, al ofrecer a los tomadores de decisiones alternativas de solución a la cuestión de la organización, planificación y el desarrollo regional sostenible en la región de Urabá⁴. El objetivo central es analizar la viabilidad y la conveniencia de la selección e implementación de un esquema asociativo territorial tipo Área Metropolitana o Provincia para la zona central del Urabá antioqueño, como un aporte a la discusión desde el campo de gobierno y los estudios de políticas públicas en la búsqueda de la integración subregional y el desarrollo socioeconómico.

La Constitución Política de Colombia sostiene en su artículo 1 que “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (...)*”. Sin embargo, en el título XI denominado ‘De la organización territorial’, introduce el nivel regional, de acuerdo al cual las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

⁴ Urabá: es un golfo y un territorio que comprende municipios de tres departamentos de Colombia: Antioquia, Córdoba y Chocó, ubicados en el Mar Caribe cerca de la frontera con Panamá. El presente trabajo se concentra en el área central del Urabá antioqueño, integrado por los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó y el Distrito Portuario de Turbo, denominado eje bananero con una agroindustria característica orientada a la exportación de banano hacia los mercados de Europa y Norteamérica, que concentra la mayor parte del empleo y la oferta de bienes y servicios de la subregión.

En Colombia existen tres niveles de gobierno, a saber, nacional, departamental y local (distritos, municipios y territorios indígenas). Los modelos asociativos territoriales son un mandato constitucional (artículos 319 y 321) que se encuentra en un nivel intermedio entre los Municipios (con funciones y responsabilidades claras y expresas en la ley) y los Departamentos (orientados por principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad) o entre estos últimos y la Nación, y pueden ser entendidos como una herramienta estratégica de planificación, coordinación y dinamización para generar desarrollo colectivo en los territorios.

En la actualidad, en Colombia existen seis áreas metropolitanas reglamentariamente constituidas, de las cuales solo una -el Área Metropolitana del Valle de Aburrá- se asienta en el Departamento de Antioquia, en contraposición y pese a lo novedoso de las habilitaciones legales para crear la figura asociativa (Ley 1454, 2011, art. 15), cuyo régimen de creación y organización para el Departamento de Antioquia está contenido en Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia, modificada por la ordenanza 25 del mismo año [sic], existen cinco Provincias Administrativas de Planificación en el país, todas ubicadas en el Departamento de Antioquia.

La zona central del Urabá Antioqueño, tiene una posición geopolítica estratégica reseñada como la mejor esquina de América y municipios concentrados geográficamente, que sumado a sus dinámicas socio-económicas y de crecimiento poblacional acelerado (Gobernación de Antioquia, 2014), motivan el análisis de las diferentes oportunidades que

pueden brindar al territorio la selección e implementación de un modelo asociativo tipo Área metropolitana o Provincia (Álvarez, 2016), con la expectativa de hacer frente a los nuevos desafíos de organización, desarrollo y planificación regional.

Pese a lo anterior, Urabá es una región de contraste donde enormes posibilidades de desarrollo económico, competitividad y comercio internacional conviven con altos índices de pobreza multidimensional que en los Municipios del eje bananero afectan al sesenta y dos por ciento de la población (cita), a la vez que existen distancias político-administrativas y de importancia socioeconómica entre estos y los otros municipios de la región, que serán claves para analizar la viabilidad y la conveniencia sobre uno u otro esquema asociativo estudiado. La declaratoria del Municipio de Turbo como Distrito Especial Portuario, logístico, industrial, turístico y comercial (Ley 1883, 2018) y su implicación frente a los restantes municipios con posibilidad de asociarse, forman parte de las variables con las que los tomadores de decisión se encontrarán, y que serán determinantes.

El documento se estructura en cuatro grandes apartados. En el primero, se presenta a la subregión, los antecedentes del caso de estudio y el planteamiento del problema. En el segundo apartado se abordan los elementos teóricos en torno a la relación entre los procesos de descentralización político-administrativa y su análisis utilizando el marco de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), orientados por el enfoque de la decisión-implementación. Luego, se presenta el marco metodológico. En el tercer apartado se presenta el análisis de la información y los hallazgos. Para ello se analiza la viabilidad

jurídica y conveniencia político-administrativa de la selección e implementación de un esquema asociativo tipo Área metropolitana o Provincia para el eje bananero de la subregión del Urabá Antioqueño, se realizan cuadros comparativos entre las principales diferencias y similitudes presentadas por los esquemas en el ámbito jurídico (requisitos de conformación, objetivos de creación, estructura administrativa, patrimonio y financiación). Por consiguiente, en el ámbito político-administrativo (alcance territorial y competencias) se realizan matrices DOFA para conocer sus principales *Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas*, e igualmente se relacionan las posiciones de los actores en lo referente a la favorabilidad sobre los esquemas asociativos, el de su preferencia y los recursos que estén dispuestos a utilizar para la implementación del esquema atendiendo a las reglas del juego, dentro de las cuales estos actores compiten de acuerdo con sus propios objetivos, intereses y estrategias. En un cuarto apartado y a manera de conclusión, se presenta una recomendación de política pública utilizando el marco estructural de referencia aportado por el enfoque de la relaciones intergubernamentales, dando cuenta de las interacciones de temas institucionales, políticos y administrativos que fomentan u obstaculizan el desarrollo de los procesos de coordinación y cooperación entre los actores preponderantes, para la selección e implementación de uno de los esquemas asociativos estudiados, debido a que en últimas éstas determinan el fracaso o la ineficiencia de las actuaciones públicas para llevar el propósito a feliz término.

1. ANTECEDENTES Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El Eje Bananero de Urabá está ubicado en la subregión de Urabá del Departamento de Antioquia, y comprende los Municipios de Apartadó, Carepa y Chigorodó y el Distrito Especial Portuario de Turbo.

TABLA No. 0 CARACTERIZACIÓN MUNICIPAL URABÁ Y COSTOS DE FINANCIAMIENTO ÁREA METROPOLITANA

Ente territorial	Extensión	Número Habitantes	Densidad	Categoría fiscal 2018** (Ley 617, 2000)	Avalúo catastral*** (Millones de pesos corrientes) 2017	Sobretasa 2 * Mil **** Financiación anual Área Metropolitana 2018.
	km ²	(Hab.) 2018*	(hab/km ²)			
Apartadó	607	195.068	321,36	3	\$ 1.199.874,00	\$ 2.399,75
Carepa	380	60.141	158,27	6	\$ 336.209,00	\$ 672,42
Chigorodó	608	82.151	135,12	5	\$ 607.217,00	\$ 1.214,43
Turbo	3055	172.314	56,40	4	\$ 754.059,00	\$ 1.508,12
Total	4650	509.674	167,79		\$ 2.897.359,00	\$ 5.794,72

Fuente: Elaboración propia a partir de la información existente. *Población estimada para el año 2018, de acuerdo con «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005», DANE. ** La Categoría fiscal de acuerdo con el resumen de categorización de Departamentos, Municipios y Distrito 2018, Contaduría de la República. *** Avalúo catastral municipal: se utiliza información de la Ficha Municipal de cada entidad territorial en el portal <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>, con información del IGAC 2017. **** Se estima el valor de financiación anual aportado por cada entidad territorial de acuerdo con lo señalado en el literal a del art. 28 de la Ley 1625 de 2013, sin perjuicio de los otros recursos que podría llevar a percibir el Área Metropolitana.

La economía del eje bananero de Urabá gira en torno a una potente agroindustria de exportación de banano hacia los mercados de Europa y los Estados Unidos, y a un predominio subregional de intercambio de bienes y servicios en el Municipio de Apartadó. El dinamismo económico de la región, su ubicación geográfica como puerto marítimo más cercano al centro y occidente del país, un crecimiento poblacional acelerado y la poca distancia entre los entes territoriales del eje bananero, ha colocado en el centro de la

discusión la posibilidad de crear un esquema asociativo para el centro de la subregión, para hacer frente a los nuevos desafíos de organización, desarrollo y planificación regional.

2. MARCO TEÓRICO: DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICO- ADMINISTRATIVA Y LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

Uno de los temas centrales en la configuración de un Estado se puntualiza en las formas en que se define la ordenación del poder en el territorio. La distribución del poder en el territorio da cuenta del equilibrio que diferentes Fuerzas políticas, sociales y económicas han alcanzado en determinado momento histórico, pudiendo estas relaciones modificarse y alcanzar nuevos equilibrios con el paso del tiempo (Hernández & Villa, 2010, p. 105).

Con relación a lo anterior, uno de los desarrollos más importantes para la organización del Estado en Colombia ha sido la descentralización territorial (Duque, 2017, p. 69), proceso que puede ser entendido como “transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades desde unidades superiores a unidades de gobierno de menor dimensión territorial” (Cingolani, 2005, p. 1).

En Colombia, la descentralización juega un papel preponderante en el marco de los procesos de reforma al Estado, ésta se inicia en la década de los años ochenta del siglo XX, y es acentuado con la Constitución de 1991 (Gutiérrez, 2010), proceso que aún continúa

con el desarrollo normativo relacionado con el ordenamiento territorial, la asociatividad territorial (Ley 1454, 2011), la nueva ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625, 2013) y la Ordenanza 068 de 2017 modificada por la Ordenanza 025 del mismo año [sic] de la Asamblea del Departamento de Antioquia, que reglamentan la creación y administración de las Provincias de Planificación en el ente territorial.

El marco de análisis de las Relaciones Intergubernamentales (RIG) no ha sido muy utilizado en Colombia (Leiva, 2010, p. 121), no obstante, es muy conveniente para analizar la distribución espacial del poder en el territorio. El concepto RIG se refiere a relaciones que se establecen entre entidades de gobierno del mismo y de diferente nivel territorial, las cuales no son necesariamente jerárquicas, aun cuando pueden ser asimétricas (Méndez, 1997, p. 8). Entre ellas, encontramos todas las relaciones que se presentan entre los diferentes niveles del gobierno (nacional, regional, local), y que en la práctica se expresan como un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no necesariamente son producto de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales. La autoridad en las Relaciones Intergubernamentales pueden analizarse desde tres modelos simplificados: *autoridad coordinada*, *autoridad superpuesta* y *autoridad inclusiva* (Cf. Wright, 1997):

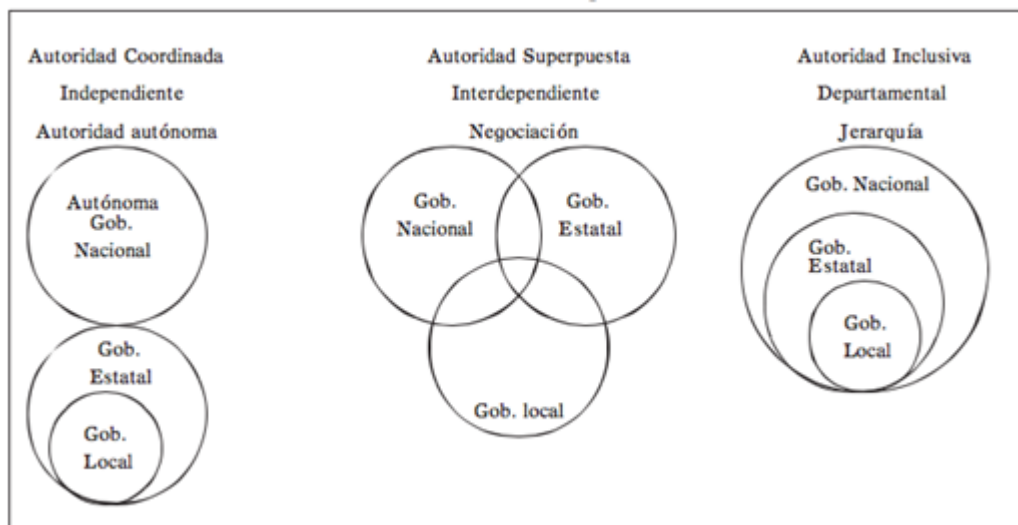
Autoridad Coordinada: exterioriza una separación clara de los límites entre los diferentes niveles de gobierno, particularmente del nivel intermedio y del nacional. Sin embargo, para el caso de Colombia, Zapata (2013, p. 329) considera que debe reconocerse explícitamente la autonomía municipal que separa la actuación local de la departamental, clarificando los

límites, competencias y funciones de cada ente territorial. De acuerdo con su planteamiento, las relaciones entre los niveles son independientes y cada nivel gobierna según su poder.

Autoridad superpuesta: presenta una autoridad que se traslapa, una relación interdependiente y negociada entre los diferentes niveles de gobierno.

Autoridad inclusiva: manifiesta unas relaciones dependientes y jerárquicas, en donde el nivel inferior depende del intermedio y este a su vez del nivel nacional.

FIGURA 1: MODELOS DE AUTORIDAD RIG



Fuente: Tomado de Deil Wright (1997).

De acuerdo con Morata (1991, p. 154), el mérito principal del análisis de las RIG es integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de toma de decisión y ejecución de las políticas públicas, con el objeto de analizar el papel que juegan

los distintos actores públicos o privados, sus interacciones y los mecanismos formales o informales de articulación existentes que puedan llevar a su éxito o su fracaso.

En consonancia con lo anterior, las RIG no se centran en definir principios y técnicas en función de las cuales se estructura o debería estructurarse el sistema de relaciones entre los distintos niveles del gobierno, sino más bien busca explicar el funcionamiento concreto de dichas relaciones aplicadas a la solución de problemas específicos de políticas o programas, señalando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos que frenan el desarrollo de la cooperación y coordinación.

Puede decirse que la cooperación facilita el intercambio de información, el establecimiento de políticas comunes y la repartición de los costos financieros, desembocando en la constitución de alianzas entre grupos burocráticos, políticos, económicos o sociales interesados en determinada política, a la vez que la coordinación disminuye la fragmentación político administrativa existente, mejorando la eficacia de las intervenciones y la eficiencia de los aparatos administrativos (Morata, 1991).

Así las cosas, el marco institucional conforma una especie de “reglas del juego”, dentro de las cuales distintos actores “compiten” utilizando recursos jurídicos, políticos, financieros y organizativos a su alcance, interviniendo de acuerdo con sus propios objetivos, intereses y estrategias.

Dentro de la riqueza de enfoques que teorizan sobre las RIG encontramos, por ejemplo, la meta gobernanza, que analiza cómo y bajo qué condiciones las redes de gobernanza pueden contribuir a promover el servicio público y la innovación en políticas. De manera semejante ocurre con el gobierno multinivel, que reconoce la existencia de múltiples actores interdependientes entre sí, que se relacionan de manera vertical –entre niveles gubernamentales– y de manera horizontal, entre estas unidades y otros actores como el sector privado u otros de orden social (Morata, 2004).

Sin embargo, en este trabajo se privilegia el enfoque decisión-implementación, debido a que facilita la explicación de un proceso complejo como lo es el estudio de la decisión de selección e implementación de un esquema asociativo tipo Área Metropolitana o Provincia en la zona central de la subregión de Urabá, claro está, si se combina con un conocimiento suficiente de los marcos de referencia donde se desenvuelven actores y políticas. Dentro del enfoque de la decisión-implementación de las RIG, los procesos de decisión pueden entenderse como procesos de regulación de conflictos y de formación de consenso.

Desde la óptica de las RIG, los funcionarios públicos involucrados en los procesos de toma de decisiones desempeñan papeles relevantes en los procesos de cooperación y coordinación necesarios entre las entidades gubernamentales involucradas para llevar a cabo la selección e implementación de la política pública o acción intergubernamental, debido a que sus actuaciones pueden aumentar, disminuir o bloquear la eficacia y la eficiencia de los aparatos administrativos involucrados (Morata, 1990, p. 158).

Se ha dicho que “independientemente de su origen, la evidencia indica que los municipios tendrán mayor interés en asociarse si los gobiernos nacional e/o intermedios apoyan este proceso a través de la canalización de recursos para programas de desarrollo social o económico. Lógicamente, para que la intermunicipalización logre sus objetivos, es indispensable además que los gobiernos locales involucrados tengan la voluntad política de cooperar y trabajar de manera coordinada” (Cf. Carrera, 2005, p. 3).

En este aspecto es crucial señalar que si los actores o funcionarios que conforman el cuerpo administrativo, cuya participación es necesaria para una decisión, no llegan a un acuerdo y no existen tampoco mecanismos de imposición coactiva, el proceso de formulación queda bloqueado. Así las cosas, la regulación del conflicto consiste en eliminar la causa de este o impedir –por lo menos– que este se manifieste durante el proceso decisorio (Vf, Morata, 1990, p. 153-158).

La metodología que se aplicará será el estudio de caso, es decir, una exploración a profundidad sobre un tema específico en un tiempo y marco geográfico determinado.

El siguiente análisis se basó en información de tipo cualitativa; los métodos de recolección utilizados fueron entrevistas semi-estructuradas a las siguientes personalidades:

(1) Doctor Eliecer Arteaga Vargas, administrador de empresas, exconcejal y alcalde de Apartadó, el Municipio de mayor población e importancia económica.

(2) Doctor Adolfo Tabares, ingeniero agrícola, exdirector de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA) de Apartadó y director ejecutivo de la Asociación de Municipios del Urabá (ASOMURA), quien puede brindar la perspectiva institucional de la región en su conjunto.

(3) Doctor Juan Camilo Restrepo, abogado, ex viceministro de relaciones políticas del Ministerio del Interior, en calidad de presidente de Augura (Asociación de Bananeros de Colombia), entidad gremial empresarial con fuerte asiento en la subregión.

(4) Los Honorables Concejales: (1) Juan David Echavarría, Concejal del Municipio de Chigorodó y (2) Jorge Eliecer Ávila, Concejal del Municipio de Carepa, ambos estudiantes del programa en Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública, quienes aportan una perspectiva política.

Se excluye de entrevista a personal de la Corporación para el Desarrollo Sostenible de Urabá (CORPOURABÁ), porque de acuerdo con lo señalado en el art. 66 de la Ley 99 de 1993, Las grandes áreas metropolitanas cuyos municipios tengan en sus áreas urbanas mas de un millón de habitantes ejercerán las competencia de éstas, en sus perímetros urbanos, y en caso de que se llegare a conformar el Área Metropolitana de Urabá tendría una población total de alrededor de 510 mil habitantes, sin afectar las condiciones con relación a este tema.

El cuestionario que se aplicó a los actores políticos y empresariales buscó determinar (1) la favorabilidad hacia la selección e implementación de un esquema asociativo tipo Área Metropolitana o Provincia; (2) un esquema asociativo de preferencia del actor para la región del eje bananero de Urabá; (3) condiciones en que estarían dispuestos a participar en el proceso de selección e implementación; (4) recursos (políticos, administrativos, logísticos, financieros u otros) que estarían dispuestos a utilizar; (5) condiciones de voluntad política para la selección e implementación del esquema asociativo y (6) temáticas en las cuales se debería enfocar.

Por su parte, el cuestionario que se aplicó a los actores técnicos buscó determinar (1) la aplicabilidad de los Esquemas Asociativos estudiados en las condiciones actuales del eje bananero de Urabá; (2) el esquema recomendado por el entrevistado; (3) fundamentos técnicos que apoyan su recomendación; (4) la aplicabilidad del esquema recomendado de acuerdo con las condiciones político-administrativas del eje bananero de Urabá, (5) consideraciones en torno a la viabilidad de implementación.

Asimismo, se recurrió a la revisión documental de fuentes primarias y secundarias que aportaron los elementos básicos de comprensión y sirvieron de insumo para la realización del cuestionario semiestructurado que se efectuó a los actores políticos, técnicos y empresariales en el territorio.

3. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN Y HALLAZGOS

Con esta investigación de tipo cualitativo y documental, se analizó la viabilidad y la conveniencia del diseño e implementación de un esquema asociativo territorial tipo Área Metropolitana o Provincia para la zona central del Urabá antioqueño, como un aporte a la discusión desde el campo de gobierno y los estudios de políticas públicas en la búsqueda de la integración subregional y el desarrollo socioeconómico.

A continuación, se explicitan los parámetros de análisis en cada uno de los ámbitos de los esquemas asociativos analizados:

- **ÁMBITO JURÍDICO:** aquí se presenta la reglamentación general de cada esquema asociativo en relación con: (1) sus requisitos de conformación; (2) objetivos de asociación; (3) estructura administrativa; (4) patrimonio y financiación. En cada acápite se presentan las principales similitudes y diferencias en cada uno de los esquemas analizados.
- **ÁMBITO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO:** se analizan los alcances territoriales y las funciones o competencias que los esquemas asociados pueden asumir en el marco de sus actuaciones. Para ellos, se presentan los tipos de esquemas creados en Colombia y se examinan dos Áreas Metropolitanas y una Provincia Administrativa

y de Planeación, analizando datos poblaciones, características socioeconómicas, posibilidad de proyectos regionales.

Con la información recolectada, se realiza un análisis comparativo y se elaboran matrices DOFA para análisis de viabilidad y conveniencia de cada esquema asociativo estudiado desde el punto normativo y desde el punto político-administrativo, en consideración de las condiciones, motivaciones y resultados esperados de los actores preponderantes utilizando el enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG) para la determinación de la política pública a escoger y su implementación en la subregión del Urabá Antioqueño.

3.1. ÁMBITO JURÍDICO

En la tabla No. 1 se observan los requisitos de conformación para los tipos de esquemas asociativos analizados.

TABLA No. 1. REQUISITOS DE CONFORMACIÓN

ASPECTO	PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS	ÁREAS METROPOLITANAS
NORMA	Ley 1454, 2011, art. 15	Ley 1625, 2013, art. 8
REQUISITOS DE CONFORMACIÓN	Se crearán a través de ordenanzas las Provincias Administrativas y de Planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores, o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios.	Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizados de los mismos municipios y el Gobernador o los Gobernadores de los

		departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un Área Metropolitana.
	Se requiere autorización de los correspondientes Concejos Municipales y organizarlas con sujeción a los requisitos que señale la Ley.	Los promotores del área metropolitana elaborarán el proyecto de constitución en donde se precise como mínimo: los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación.
		<p>El proyecto se entregará a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa Entidad realice la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular.</p> <p>Previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, los promotores remitirán el proyecto a la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que emitan concepto sobre la conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana o anexión de uno o varios municipios. Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular</p>

		cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia a partir la normatividad legal señalada en el encabezado.

Como diferencia fundamental, encontramos que el proceso de creación de Áreas Metropolitanas es más complejo, en tanto incluye no solo el cumplimiento de requisitos legales y técnicos, sino que además requiere la refrendación positiva de por lo menos la mitad más uno de la cuarta parte (25%) del censo electoral en cada uno de los Municipios interesados en hacer parte del Esquema Asociativo, lo cual puede desincentivar a los actores políticos y sociales en una apuesta difícil de lograr, si se tiene en cuenta que históricamente la abstención electoral en Colombia es alrededor del cincuenta por ciento (50%) en elecciones nacionales y territoriales soportadas en gran divulgación estatal, y los promotores –a menos que fueran los actores institucionales (Alcaldes y Concejales) –no tendrían mayor injerencia en su implementación, como se verá en la composición de la Junta Directiva, en contraposición al modelo de provincias, que responden a procesos político-administrativos que solo involucran a los tomadores de decisiones.

En la tabla 2, encontramos los objetivos de creación de cada uno de los esquemas territoriales analizados:

TABLA No. 2. OBJETIVOS DE CREACIÓN

ASPECTO	PROVINCIAS	ÁREAS METROPOLITANAS
NORMA	Ordenanza 068 de 2017 de la Asamblea de Antioquia. Art. 4.	Ley 1454, 2011, art. 6
OBJETIVOS	Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos.	Racionalizar la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado.
	Ejercer funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional.	Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman.
	Gestionar y ejecutar obras de ámbito regional.	Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana.
	Gestionar y ejecutar proyectos de desarrollo integral y cumplir funciones de planificación.	Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.
	Realizar gestión ambiental.	Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en el art. 66 Ley 99, 1993 (Literal j, art. 7 Ley 1454 de 2011.

Fuente: Elaboración propia a partir la normatividad legal señalada en el encabezado.

En términos generales, puede decirse que ambos esquemas tienen como propósito central la organización de prestación de servicios públicos, y se enfocan en la creación del desarrollo armónico y sostenible de los municipios asociados, contribuyendo a su planeación territorial. Una diferencia central es que las áreas metropolitanas, en caso de tener más de un millón de habitantes en su centros urbanos, se pueden constituir como autoridad ambiental.

En la tabla 3, encontramos la estructura administrativa de cada uno de los esquemas territoriales analizados:

TABLA No. 3. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

ASPECTO	PROVINCIAS	ÁREAS METROPOLITANAS
NORMA	Ordenanza 68 de 2017, art. 16 y 17.	Ley 1625 de 2013, art. 14.
ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA	La Dirección y Administración de las Provincias Administrativas y de Planificación estará a cargo de una Junta Provincial, de un Presidente de la Junta Provincial, del Director, de un Consejo Provincial de Planeación y la Secretaría Técnica.	La Dirección y Administración del Área Metropolitana estará a cargo de la Junta Metropolitana, el Presidente de la Junta Metropolitana, el Director y las Unidades Técnicas que según sus estatutos fueren indispensables para el cumplimiento de sus funciones.
	La Junta provincial, estará conformada por los siguientes miembros: (1) el Gobernador o su delegado; (2) los Alcaldes de cada uno de los Municipios que	La junta estará conformada por los siguientes miembros: (1) los Alcaldes de cada uno de los municipios que integran el Área Metropolitana; (2) un representante del Concejo del

	<p>integran la respectiva provincia administrativa y de planificación. El art. primero de La Ordenanza 025 de 2017, modificó el art. 17 de la Ordenanza 068 del mismo año, agregando, dos (02) representantes de los Concejos Municipales designados democráticamente por los Presidentes de dichas Corporaciones de Elección Popular.</p>	<p>Municipio Núcleo; (3) un representante de los demás Concejos Municipales designado entre los Presidentes de las mencionadas corporaciones; (4) un delegado permanente del Gobierno Nacional con derecho a voz pero sin voto. (5) un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir la normatividad legal señalada en el encabezado.

Las Áreas Metropolitanas son más complejas en su estructura administrativa debido a que contempla unidades técnicas para el cumplimiento de su fin misional, tiene una junta directiva más robusta, contempla la participación de un delegado del Gobierno Nacional, así como de un representante de las entidades sin ánimo de lucro dedicadas al Medio Ambiente en su jurisdicción. Las Provincias Administrativas y de Planificación, con una junta más modesta, incluyen a un delegado del Gobernador y se ampliaron normativamente con la incorporación de dos (02) representantes de los Concejos Municipales.

En la tabla 4, encontramos el Patrimonio y Financiación de cada uno de los esquemas territoriales analizados:

TABLA No. 4. PATRIMONIO Y FINANCIACIÓN

ASPECTO	PROVINCIAS	ÁREAS METROPOLITANAS
NORMA	Ordenanza 068 de 2017, art. 25.	Ley 1625, 2013, art. 28
PATRIMONIO Y FINANCIACIÓN		El patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas esta constituido por:
		El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva Área Metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política.
	El porcentaje de participación anual con destino a la financiación del funcionamiento y el cumplimiento del objeto misional de la Provincia Administrativa y de Planificación que establezcan los entes territoriales.	El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las Áreas Metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el art. 25 de la Ley 1454, 2011.
		Las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables;

		Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano
		Los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas
		Las partidas presupuestales que se destinen para el Área Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal
	Los rendimientos de sus recursos y aportes.	El producto del rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;
	Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.	Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.
	Las donaciones que perciba de entidades públicas o privadas	Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas
	Los ingresos que perciba por el desarrollo de obras y/o proyectos.	Las sumas que reciban por la prestación de servicios

		Transferencias del sector eléctrico cuando a ello hubiere lugar
	Los recursos que directamente gestione, o los que reciba en virtud de convenios o contratos, correspondientes a los gastos administrativos de la ejecución de proyectos.	Los ingresos que reciba en desarrollo de proyectos y contratos de concesión
		Los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se genere por la ejecución de obras que adelanten las Áreas Metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes
	Los demás recursos de cofinanciación o cooperación que gestione y reciba.	Los demás recursos que las leyes pudieran asignar.

Fuente: Elaboración propia a partir la normatividad legal señalada en el encabezado.

Los dos tipos de esquemas asociativos presentan formas muy parecidas de financiación, siendo la principal diferencia la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en su jurisdicción, no contemplada para las Provincias, e incluida en las Áreas Metropolitanas, que le brinda autonomía y mayor poder de gestión y decisión ante órganos del nivel departamental y nacional, así como el poder de soportar una carga administrativa mayor relacionada a su vez con un equipo de trabajo técnico y

administrativo, independiente de los entes territoriales que la conforman, otorgándole una autonomía que no poseen en principio las provincias.

Una lectura cuidadosa lleva a señalar que ambos esquemas asociativos tienen origen constitucional, artículo 319 para las Áreas Metropolitanas y artículo 321 para las Provincias de Administración y Planificación, el cual determina que La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias.

Ambos esquemas tienen desarrollo legal a través de Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), la cual, de acuerdo con el parágrafo nuevo del art. 2, se constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica. En materia de Áreas Metropolitanas se expidió la Ley 1625, 2013 que define su régimen de creación y administración. Sin embargo, y pese a señalarlo expresamente tanto a nivel constitucional como legal, en cuanto a Provincias de Administración y Planificación, a la fecha no se ha desarrollado un marco normativo que establezca el estatuto básico y fije su régimen de administración.

Como solución transitoria, el Departamento de Antioquia estableció mediante Ordenanza 068 de 2017, modificada por la Ordenanza 025 del mismo año [sic], el régimen de creación y administración de las Provincias de Administración y Planificación en un acto administrativo departamental, que a la fecha goza de la presunción de legalidad –y que dicho sea de paso– se considera válido y legal en el ordenamiento jurídico colombiano, hasta que una autoridad judicial determine lo contrario. Sin embargo, la simple contrastación de este acto administrativo con la ley y la constitución da cuenta del posible

incumplimiento de normas jurídicas superiores en las que debería fundarse. Lo cual desdice de la estabilidad jurídica con que cuentan los esquemas territoriales tipo Provincia creados en este Departamento, que deben orientar el desarrollo regional y ser ejecutores eventuales de grandes proyectos.

3.2. ÁMBITO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO:

En la tabla 5, encontramos el Alcance territorial de cada uno de los esquemas territoriales analizados:

TABLA No. 5 ALCANCE TERRITORIAL

ASPECTO	PROVINCIAS	ÁREAS METROPOLITANAS
NORMA	Ley 1454, 2011, art. 16	Ley 1625, 2013, Art. 2.
ALCANCE TERRITORIAL	Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.	Son formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional, prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

		El municipio núcleo será la capital del departamento. En caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga, en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617, 2000.
--	--	---

Fuente: Elaboración propia a partir la normatividad legal señalada en el encabezado.

La diferencia central en este punto gira en torno a la existencia de un municipio núcleo para las Áreas Metropolitanas, situación no contemplada para las Provincias, lo que facilita la creación de este último tipo de esquema asociativo, debido a que constantemente la definición de esta situación conlleva a desacuerdos políticos y administrativos, pese a la claridad con que se define la forma de definición de este, no obstante, quedando dudas cuando los municipios a integrar un Área Metropolitana incluyen Municipios de régimen especial como los Distritos.

En la tabla 6, encontramos las competencias de cada uno de los esquemas territoriales analizados:

TABLA No. 6. COMPETENCIAS.

ASPECTO	PROVINCIAS	ÁREAS METROPOLITANAS
NORMA	Ordenanza 68 de 2017, art. 16 de la Asamblea de Antioquia.	Ley 1454 de 2011. Art. 7

PLANES ESTRATÉGICOS	Elaborar e implementar el Plan Estratégico Provincial.	Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.
		Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.
ALCANCES	Identificar y regular “Hechos Provinciales” de conformidad con lo establecido en la presente ordenanza y en la realidad de los municipios que la conforman.	Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
VIVIENDA		Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas

		vigentes, en concordancia con la Ley 3 ^a de 1991 y con las políticas y programas de la Nación en materia de vivienda de interés social y prioritaria.
COMPETENCIAS AMBIENTALES	Participar en las condiciones permitidas en el ordenamiento jurídico, como en las condiciones que el mismo lo permita, en los procesos de ordenamiento y planificación de los recursos naturales contemplados en el Sistema Nacional Ambiental, conforme a las normas que regulan la materia.	Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99, 1993.
	Promover las acciones necesarias para la realización de la gestión ambiental, en el marco de sus competencias y funciones.	
SERVICIOS PÚBLICOS	Organizar en las condiciones permitidas conjuntamente la prestación de servicios públicos. Si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que la Provincia sea un prestador oficial o autorizado.	Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado.

<p style="text-align: center;">PARTICIPACIÓN EN CREACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS</p>	<p>Participar de ser posible con base en el ordenamiento jurídico, en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades provinciales así lo ameriten.</p>	<p>Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.</p>
<p style="text-align: center;">PROYECTOS REGIONALES</p>	<p>Gestionar proyectos de ámbito provincial a partir de las competencias propias de su naturaleza o utilizando los mecanismos de asociación que permita la normatividad vigente.</p>	<p>Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen.</p>
<p>Diseñar e impulsar la ejecución de planes, programas y proyectos que sean de interés mutuo de los municipios que conforman las provincias administrativas y de planificación y que conduzcan al desarrollo integral sostenible.</p>		
<p>Ejecutar las obras de carácter provincial cuando sean parte de su función o competencia y cuando estén contemplados en los Planes Estratégicos que puedan aprobar y desarrollar las provincias y en los planes y programas de la misma naturaleza que lo desarrollen o complementen.</p>		

GESTIÓN DEL SUELO	Emprender, con base en las normas que rigen y orientan las provincias, las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés regional provincial.	Emprender las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano.
		Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción.
		Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas.
GESTIÓN CONTRACTUAL	Suscribir contratos o convenios plan a ejecutarse en los municipios de la Provincia Administrativa y de Planificación, en el marco de las disposiciones legales vigentes que sean aplicables a las provincias	Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes.
GESTIÓN DEL RIESGO	Apoyar, de ser posible jurídicamente, a los municipios que conforman la Provincia Administrativa y de Planificación -PAP- en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias.	Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias.

<p>TRANSPORTE PÚBLICO</p>	<p>Con base en la ley 105 de 1993, y en el parágrafo el art. 44, elaborar, en coordinación con las autoridades de sus municipios integrantes y con las de los niveles departamentales y regionales, planes de transporte que comprendan la totalidad de los territorios bajo su jurisdicción. En la medida que la ley lo autoriza actuar como autoridad de transporte y de servicios públicos en su jurisdicción, previa autorización del gobierno Nacional y cuando la provincia lo considere viable.</p>	<p>Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella.</p>
		<p>Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los SIT y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan.</p>
		<p>Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos.</p>
<p>GESTIONES VARIAS</p>	<p>Propender por la coherencia y articulación de la planeación entre los municipios que conforman la Provincia.</p>	
	<p>Promover la incorporación del componente Departamental y Provincial en los Planes relacionados</p>	

	<p>con el Ordenamiento Territorial y de acuerdo con las definiciones que el ordenamiento jurídico establezca para los diferentes municipios, los Planes de Desarrollo y en los instrumentos de planificación que los desarrollen o complementen.</p>	
	<p>Gestionar ante el Gobierno Nacional la participación en el programa de delegación de competencias diferenciadas, en aquellas funciones que la Provincia esté en capacidad administrativa y jurídica de ejercer.</p>	
	<p>Promover la generación de capacidades de gestión para el desarrollo del territorio que conforma la Provincia Administrativa y de Planificación -PAP-.</p>	
	<p>Promover y adelantar en caso de estar facultados, proyectos de fortalecimiento fiscal y administrativo en los municipios que la conforman.</p>	
	<p>Gestionar siguiendo sus competencias y funciones, recursos de cofinanciación de cooperación tanto internacional como nacional, departamental, provincial y municipal; además de la conformación de alianzas</p>	

	público - privadas para el desarrollo de proyectos estratégicos.	
	Promover la adopción de mecanismos de integración contemplados en la Ley 1454, 2011 y apoyar la conformación de espacios de concertación Internacionales, Nacionales, Departamentales, Provinciales y Municipales con entes públicos y privados.	

Fuente: Elaboración propia a partir la normatividad legal señalada en el encabezado.

Las funciones en ambos tipos de esquemas asociativos estudiados giran en torno a los mismos temas, elaboración de planes estratégicos, prestación conjunta de servicios públicos, y la creación de entidades públicas que tengan por objeto su prestación, la ejecución de proyectos regionales, gestión del suelo y de emergencias, ser autoridad de transporte público, encontrándose la principal diferencia en el tema de la Vivienda, donde las Áreas Metropolitanas pueden crear bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción y de esta manera participar o controlar factores asociados a la densificación y el apalancamiento de municipios dormitorio y la ya señalada posibilidad de la Áreas Metropolitanas de fungir como autoridad ambiental urbana en los municipios de su jurisdicción, si la población de sus áreas urbana supera el millón de habitantes.

3.3. CASOS DE ESTUDIO Y CRITERIOS DE SELECCIÓN.

De las seis Áreas Metropolitanas legalmente constituidas que existen en Colombia, se seleccionan como dos casos estudios, a saber, (1) el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por ser la primera constituida y quizás la de más larga tradición de trabajo interinstitucional a nivel nacional y de éxitos y reconocimiento de su gestión; (2) el Área Metropolitana de Barranquilla, por ser la única que está integrada por un Distrito, en este caso la ciudad homónima, como eventualmente sucedería en el eje bananero de la subregión del Urabá. En caso de que se conformara un esquema asociativo de este tipo, para el tema de las Provincias de Planificación se selecciona a la Provincia de Cartama por ser la primera creada en el país y con mayor cantidad de información disponible.

3.3.1. ÁREAS METROPOLITANAS.

Para responder al fenómeno de la conurbación, surgió a nivel nacional el concepto de Áreas Metropolitanas que se incorporó en la reforma de la Constitución Política de 1968, en el art. 63 del Acto Legislativo 01 de 1968; se estableció la posibilidad de crear Áreas Metropolitanas, para lo cual se reformó el art. 198 de la anterior Constitución, que en lo pertinente disponía:

“Artículo 198. (...) Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando

una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización (...).”

Lo anterior, luego materializado con la Ley 61 de 1978, denominada “Ley Orgánica del Desarrollo Urbano”. En ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas al ejecutivo en la mencionada Ley se expidió el Decreto-Ley 3104 de 1979, en virtud del cual se reguló sobre los alcances, propósitos, condiciones e constitución y de funcionamiento de las Áreas Metropolitanas en Colombia, y se autorizó el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira.

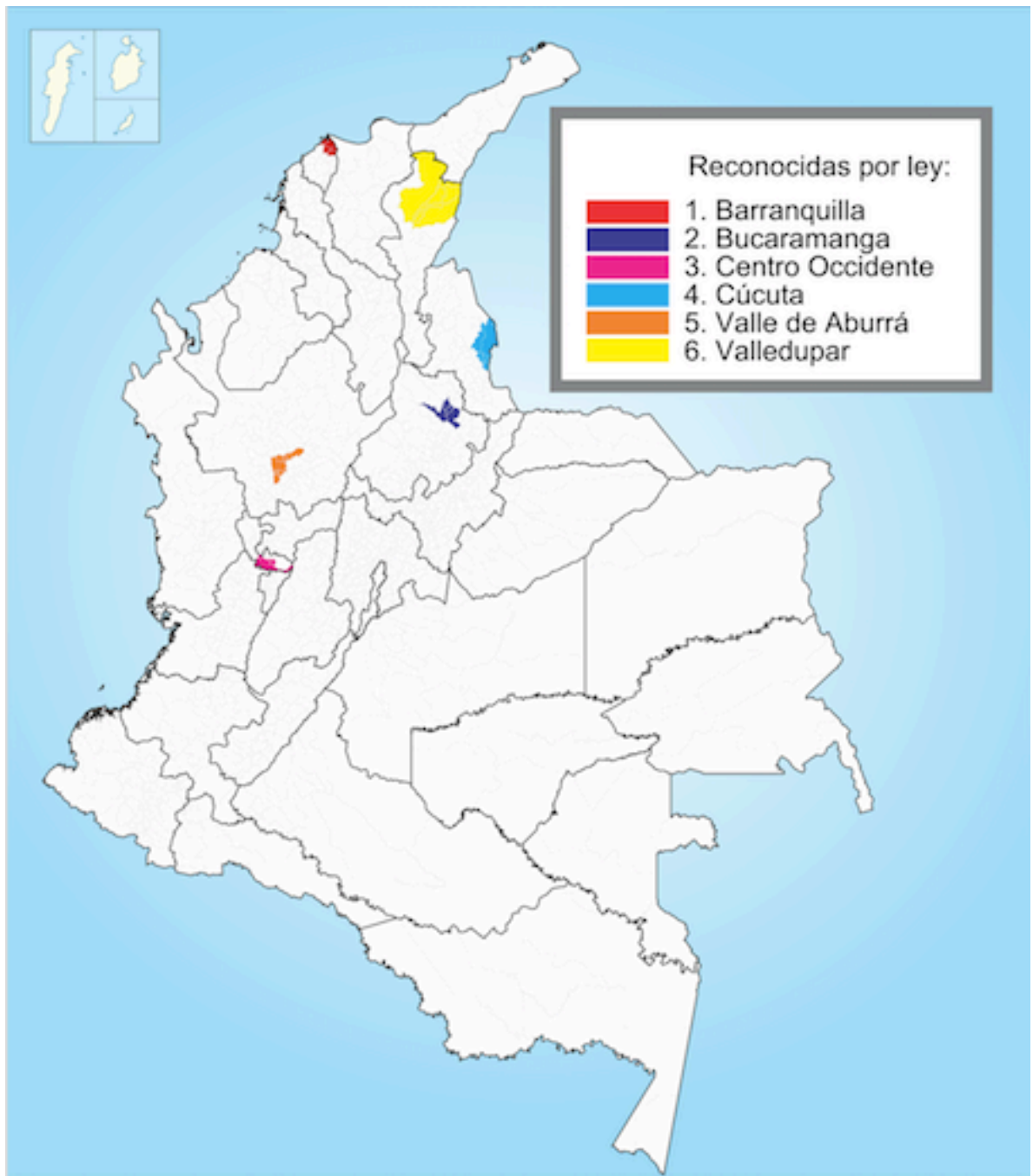
TABLA No. 07 ANTECEDENTES NORMATIVOS

Definidas entonces desde un inicio como entidades administrativas de derecho público, orientadas hacia la planificación y programación armónica del desarrollo de todo el territorio puesto bajo su jurisdicción, y provistas de atributos normativos con una jerarquía superior a la de los municipios asociados.

Regulación legal de las Áreas Metropolitanas	
Ley 61 de 1978	Ley Orgánica del Desarrollo Urbano
Decreto 3104 de 1979, Derogado Ley 128 de 1994	Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.
Ley 128 de 1994, Derogada por la Ley 1625 de 2013	Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas
Ley 1625 de 2013	Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas

Tomado de Instituto de Estudios Urbanos (2016, p. 6)

ÁREAS METROPOLITANAS Y SU UBICACIÓN ESPACIAL EN COLOMBIA



Fuente: Elaboración propia a partir de la cartografía existente.

**TABLA No. 8 ÁREAS METROPOLITANAS REGLAMENTARIAMENTE
CONSTITUIDAS EN COLOMBIA**

Departamento	Nombre	Fecha de creación	Número de municipios	Acto administrativo de creación	Población 2018
Antioquia	Área Metropolitana del Valle de Aburrá	1980	10	Ordenanza No. 34 del Nov. 20 de 1980.	3.909.676
Atlántico	Área Metropolitana de Barranquilla	1981	5	Ordenanza 28 de 1981.	2.099.145
Risaralda	Área metropolitana de Centro Occidente	1981	3	Ordenanza 014 de 1991.	713.658
Santander	Área Metropolitana de Bucaramanga	1981	4	Ordenanza No. 20 del 15 de Diciembre de 1981.	1.151.004
Norte de Santander	Área Metropolitana de Cúcuta	1991	6	Ordenanza No. 40 del 3 de Enero de 1991.	870.718
Cesar	Área Metropolitana de Valledupar	2005	5	Resolución 888 del 7 de abril de 1994 del Honorable Concejo Municipal de Valledupar y escritura pública Nro. 2709 de 17 de Diciembre del 2002	564.732

Fuente: Elaboración propia, utilizando información de actos administrativos de creación, Población estimada para el año 2018, de acuerdo con «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005». DANE.

3.3.2 CASOS DE ESTUDIO:

3.3.2.1. EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

Constituida en 1980, es la primera asociación de este tipo realizada en Colombia, en la actualidad administrativamente está constituida por 10 Municipios del Valle de Aburrá, con el que coincide geográficamente. Su ciudad núcleo es Medellín, y es la segunda Área Metropolitana con mayor número de habitantes del país, solo superada por el Área Metropolitana no institucionalizada del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.

En diferentes escenarios se ha señalado esta Área como el ejemplo más exitoso de las existentes en Colombia, y entre las caracterizaciones más frecuentes de su predominio se señalan que esta entidad no sólo ha logrado cumplir con éxito las labores encomendadas en la ley, sino que también ha adoptado medidas adecuadas en temas de seguridad, financiación, cooperación internacional y riesgo de desastres y ha consolidado su identidad con elementos propios de la región como el río y las montañas; o de infraestructura, como la eficiente conectividad lograda con el Sistema Metro de Medellín y su Sistema Integrado de Transportes (Gómez, 2017).

TABLA No. 9 CARACTERIZACIÓN MUNICIPAL DEL VALLE DE ABURRÁ

Municipio	Objeto	Extensión km ²	Número Habitantes (Hab) 2018	Densida d (hab/km ²)	Distancia Centro de Medellín (km)
Medellín	Gestionar el desarrollo conjunto de los Municipios que la conforman; buscar el desarrollo humano social y cultural con base en el ordenamiento territorial, el compromiso con el ambiente, los recursos	380,64	2.529.403	6.645,13	0
Bello		142,36	482.255	3.387,57	10
Itagüí		21,09	276.936	13.131,15	11
Envigado		78,78	238.173	3.023,27	10
Caldas		135	80.538	596,58	22
Copacabana		70	72.739	1.039,13	18
La Estrella		35	65.303	1.865,80	16

Girardota	naturales y la reducción de las desigualdades; trabajar por el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población metropolitana, con el fin de contribuir al desarrollo departamental y nacional (Acuerdo Metropolitano 10 de 2013, art. 5).	78	58.017	743,81	26
Sabaneta		15	53.913	3.594,20	14
Barbosa		206	52.399	254,36	42
Total		1.161,87	3.909.676	3.428,10	16,9 ⁵

Fuente: Elaboración propia con base al Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013 del Área Metropolitana del Valle de Aburra que modifica y adopta los Estatutos, Población estimada para el año 2018, de acuerdo con «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005». DANE.

3.2.2.2. ÁREA METROPOLITANA DEL BARRANQUILLA

Constituida en 1981, en la única entidad de esta clase, que entre los entes territoriales que lo conforman incluye a un Distrito -clase especial de Municipio-. En la actualidad, administrativamente está constituida por 5 Municipios integrados a la ciudad portuaria núcleo homónima, es la primera conurbación en la región caribe y la cuarta Área Metropolitana (incluidas las Áreas Metropolitanas no institucionalizadas) con mayor número de habitantes del país.

No se encontraron tensiones entre el Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla y los otros municipios integrados, lo que en parte puede explicarse debido a que, la Ciudad fue declarado metrópoli, cuando aún no contaba con la categoría de Distrito, debido a que sólo mediante el acto legislativo 001 de 1993, que modificó el art. 355 de la

⁵ Distancia promedio de municipio hasta la zona urbana del Municipio Metrópoli.

Constitución Política, alcanzó la señalada categoría y el esquema asociativo contaba con más de una década de funcionamiento, igual es importante señalar que el liderazgo a nivel económico y poblacional de Barranquilla sobresale debido las grandes diferencias en población y categoría fiscal que presenta en relación con los otros municipios del Área Metropolitana. Un dato importante es que el legislador prefiriera dar esta condición especial a Barranquilla, y permitirle seguir formando parte del Área Metropolitana y no integrar a los Municipios como parte del Distrito.

TABLA No. 10 CARACTERIZACIÓN MUNICIPAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARRANQUILLA

Municipios	Objeto	Extensión km²	Número Habitantes (Hab.) 2018	Densidad (Hab/km²)	Distancia Centro de Barranquilla (km)
Barranquilla	Mejorar la calidad de vida de sus habitantes, armonizando y coordinando el desarrollo conjunto de los municipios que la conforman mediante la planeación, coordinación y ejecución de planes, programas y proyectos de alto impacto social, gestión de servicios públicos, transporte y vivienda; generando liderazgo en los entes que la conforman, garantizando el desarrollo sostenible y la competitividad de su territorio. (Acuerdo Metropolitano No. 001-2013, art. 4)	154	1.232.766	8.004,97	0
Soledad		67	666.109	9.941,93	16,2
Malambo		21,09	127.221	6.032,29	21,2
Galapa		98	46.302	472,47	18,4
Puerto Colombia		93	26.747	287,60	15

Total		433,09	2.099.145	4.947,85	17,7
--------------	--	--------	-----------	----------	------

Fuente: Elaboración propia con base al Acuerdo Metropolitano No. 04 de 2013 del Área Metropolitana de Barranquilla que modifica y adopta los Estatutos que regirán su organización y funcionamiento, Población estimada para el año 2018, de acuerdo a «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005». DANE.

3.3.3 PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS DE PLANIFICACIÓN

El término Provincia no es nuevo en el ordenamiento territorial colombiano, de hecho, se utilizó como un tipo de división territorial intermedio entre lo que ahora conocemos como Municipios y Departamentos. Su uso puede rastrearse hasta las constituciones del siglo XIX, e incluso en la Constitución de la Gran Colombia el territorio estuvo legalmente dividido en provincias.

En Colombia su utilización ha sido polisémica y se utiliza en algunas ocasiones como sinónimo de subregión, aunque existan diferencias conceptuales muy marcadas, incluida entre ellas, que éstas últimas no tengan el carácter de administrativas.

Desde el punto de vista legal, las Provincias tienen origen constitucional (art. 319) y pueden ser definidas como un esquema asociativo territorial constituido por dos o más municipios geográficamente continuos de un mismo departamento creados con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental (véase, art. 16 de la Ley de Ordenamiento Territorial, Ley 1454, 2011).

En el párrafo nuevo del artículo segundo de la Ley de Ordenamiento Territorial se establece que ésta se constituye en un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica. A falta de desarrollo legal –entendido como la presencia precaria o ausencia de las normas que permitan el actuar reglado de la administración pública–, la Asamblea del Departamento de Antioquia ha realizado la Ordenanza 68 de 2017 de la Asamblea de Antioquia modificada por la ordenanza 25 del mismo año [sic], que establece el marco general para la creación y organización de las Provincias Administrativas y de Planificación en el Departamento de Antioquia.

TABLA No. 11 PROVINCIAS REGLAMENTARIAMENTE CREADAS EN COLOMBIA.

DEPARTAMENTO: MUNICIPIOS	NOMBRE	FECHA DE CREACIÓN	NÚMERO DE MUNICIPIOS	ACTO ADMINISTRATIVO DE CREACIÓN	POBLACIÓN 2018
ANTIOQUIA: Jericó, Támesis, Montebello, Pueblorrico, Valparaíso, Caramanta, Tarso, Fredonia, Venecia, Santa Bárbara y La Pintada.	Provincia Administrativa y de Planificación Cartama.	2016	11	Ordenanza No. 54 de Dic. 22 de 2016.	113.681
ANTIOQUIA: Amagá, Angelópolis, Anzá, Betulia, Caicedo, Concordia, Titiribí y Urrao.	Provincia Administrativa y de Planificación Penderisco y Sinifaná	2018	8	Ordenanza 04 de 14 de Marzo de 2018.	154.827
ANTIOQUIA: Andes, Betania, Ciudad Bolívar, Hispania, Jardín y Salgar.	Provincia Administrativa de Planificación San Juan	2018	6	Ordenanza 05 de 16 de Marzo de 2018.	118.475

ANTIOQUIA: Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón.	Provincia Administrativa de Planificación de la Paz.	2018	4	Ordenanza 06 de 14 de Marzo de 2018.	79.949
ANTIOQUIA: Alejandría, Corcoraná, Concepción, Granada, Guatapé, Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y San Vicente.	Provincia Administrativa del Agua, bosques y el turismo.	2018	12	Ordenanza No. 11 del 3 de Julio de 2018.	169.408

Fuente: Elaboración propia con base en las ordenanzas de creación cada una de las Provincias Administrativas y de Planificación, Población estimada para el año 2018, de acuerdo con «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005» DANE.

3.3.4. CASO DE ESTUDIO.

3.3.4.1. PROVINCIA DE CARTAMA

La Provincia Administrativa y de Planeación constituida en 2016, es la primera entidad de esta clase creada en Colombia. A diferencia de las Áreas Metropolitanas, ésta no tiene municipio metrópoli y la sede variará en donde se encuentre el presidente de la junta directiva, que será uno de los alcaldes de los once Municipios que la constituyen.

La Provincia se asienta en la subregión del suroeste antioqueño y tiene su sustento normativo en la Ordenanza 068 de 2017, modificada por la Ordenanza 25 del mismo año [sic] que contiene el marco general para la creación y administración de este tipo de Esquema Asociativo en el Departamento de Antioquia.

TABLA No. 12 CARACTERIZACIÓN MUNICIPAL PROVINCIA ADMINISTRATIVA DE CARTAMA.

Municipios	OBJETO	Extensión km ²	Número Habitantes (Hab.) 2018	Densidad (hab/km ²)
Jerico	No contenido en acto administrativo de conformación: no fue posible acceder a los Estatutos de Conformación.	193	11.852	61,41
Támesis		245	14.224	58,06
Montebello		83	5.825	70,18
Pueblorrico		86	6.675	77,62
Valparaíso		130	6.102	46,94
Caramanta		86	5.308	61,72
Tarso		119	8.051	67,66
Fredonia		247	21.142	85,60
Venecia		141	13.184	93,50
Santa Bárbara		491	21591	43,97
La Pintada		55	6.402	116,4
Total			1.876	122.374

Fuente: Elaboración propia con base en las ordenanza 54 de 2016, por medio de la cual se crea la Provincia de Administración y Planificación Cartama en el Departamento de Antioquia. Población estimada para el año 2018, de acuerdo a «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005». DANE.

Después de realizar un análisis por los ámbitos jurídico y político-administrativo de cada esquema asociativo estudiado, con el propósito de presentar los casos de estudio se realiza matrices DOFA para cada uno, estas matrices dan cuenta de las *debilidades*, *oportunidades*, *fortalezas* y *amenazas* que enfrenta cada uno, que si bien podrían ser más, están enfocadas directamente con los objetivos y contribuyen a la elaboración de las conclusiones de este trabajo.

TABLA No. 13 MATRIZ DOFA ÁREAS METROPOLITANAS

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>Régimen jurídico, procedimientos claros y establecidos en la ley.</p> <p>Ingreso fijo y medible definido.</p> <p>Trayectoria institucional consolidada.</p>	<p>Requiere refrendación popular.</p>
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>Poca flexibilidad en sus procesos de conformación.</p> <p>Los eventuales promotores no tienen injerencia en su conformación sino son actores institucionales.</p>	<p>Consolidación de nuevos esquemas territoriales más flexibles y con funcionalidades similares.</p>

Fuente: Elaboración propia.

TABLA No. 14 MATRIZ DOFA PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<p>No requiere de votación popular para su creación.</p> <p>Flexibilidad en su estructura administrativa.</p>	<p>Flexibilidad en la selección de las funciones a realizar.</p>

DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>No cuenta con funciones claras, no tiene definiciones precisas y su régimen de creación y administración se ha copiado de la ley de Áreas Metropolitanas.</p> <p>No tiene una fuente definida de ingresos y estos están supeditados a las voluntades políticas.</p>	<p>No cuenta con un régimen establecido en la ley –Para el Departamento de Antioquia– su régimen de creación y administración se encuentra en un acto administrativo departamental.</p>

Fuente: Elaboración propia.

4. LAS VISIONES DE LOS ACTORES EN EL TERRITORIO

En el capítulo dos, se señaló que dentro de la teoría de la Relaciones Intergubernamentales RIG, el enfoque de la decisión-implementación facilita la explicación de procesos complejos como la selección e implementación de un Esquema Asociativo, en este caso, para el eje bananero de Urabá. Dentro de este enfoque, los procesos de decisión pueden entenderse como procesos de regulación de conflictos y formación de consensos. Desde este punto de vista, los servidores públicos involucrados en la toma de decisiones de los municipios interesados, juegan papeles relevantes debido a que con sus voluntades políticas y actuaciones a favor o en contra de realizar actividades de coordinación y colaboración pueden aumentar, disminuir o bloquear la eficacia y la eficiencia de los aparatos administrativos involucrados para el asunto en cuestión (Morata, 1990, p. 158).

En este aspecto es crucial recordar que si los actores o funcionarios que conforman el cuerpo administrativo, cuya participación es necesaria para una decisión, no llegan a un

acuerdo y no existen tampoco mecanismos de imposición coactiva, el proceso de formulación queda bloqueado (Vf, Morata, 1990, p. 153-158).

4.1. ACTORES POLÍTICOS Y EMPRESARIALES

Para conocer los planteamiento de actores políticos y empresariales relevantes en el territorio para la cuestión, se aplicó un cuestionario semiestructurado que buscó determinar: (1) la favorabilidad hacia la selección e implementación de un esquema asociativo tipo Área Metropolitana o Provincia; (2) un esquema asociativo de preferencia del actor para la región del eje bananero de Urabá; (3) condiciones en que estarían dispuestos a participar en el proceso de selección e implementación; (4) recursos (políticos, administrativos, logísticos, financieros u otros) que estarían dispuestos a utilizar; (05) condiciones de voluntad política para la selección e implementación del esquema asociativo y (06) temáticas en las cuales se debería enfocar. Estos son los principales resultados:

MATRIZ DE ANÁLISIS DE ENTREVISTAS.			
Categoría	Entrevistado	Comentario	Resumen conclusivo
(1) Favorabilidad hacia la selección e implementación de un esquema asociativo tipo Área Metropolitana o Provincia.	Eliecer Arteaga Vargas, Alcalde Municipal de Apartadó.	“El tema de las Asociaciones es muy bueno, el problema es cómo lo interpretamos, que en vez de generar desarrollo no terminemos generando dificultades administrativas”.	Todos los actores involucrados coinciden en señalar la importancia de los esquemas asociativos por diversas razones, el único que expresa reservas
	Juan Camilo Restrepo, Presidente Asociación	“-Los Esquemas Asociativos- No solamente son muy necesarios sino que van acorde con los principios	

	de Bananeros de Colombia	constitucionales y con lineamientos de la constitución de 1991, lineamientos también consagrados en la Ley de Ordenamiento Territorial y que refleja lo que debe ser el liderazgo del siglo XXI”.	en el Dr. Eliecer Arteaga, que hace énfasis en su interpretación.
	Juan David Echavarría: Concejal Municipio de Chigorodó.	“Esto va a permitir que la región se vaya interconectando- por lo menos- la zona centro de Urabá viene muy cercana cada vez que las poblaciones vienen creciendo”.	
	Jorge Eliecer Ávila: Concejal Municipio de Carepa.	“Yo considero muy importante y que se debe desarrollar un tema asociativo” (...) “Me parece importante porque la identidad de estos municipios del eje bananero es prácticamente en lo geográfico, ya está dada y encontramos prácticamente municipios que en el tema urbanístico se están encontrando, el sistema económico está fundamentado a base del banano, en los cuatro municipios, pues, entonces sería muy importante porque desde la parte administrativa facilita los procesos”.	
2) Dadas las condiciones actuales, cuál es mejor esquema asociativo para Urabá.	Eliecer Arteaga Vargas, Alcalde Municipal de Apartadó.	“Yo soy más partidario, porque nos da más autonomía, del tema de Urabá Provincia, (...) yo no lo he estudiado a fondo pero nos permite cierta autonomía como revisar el	Los actores toman posiciones ambivalentes en torno a los conceptos de asociatividad y el

		<p>tema de ingresos para la región y para unirnos más como región, poder pensar más una visión de región, cierto, donde podamos integrar el norte con centro, el sur con el centro (...). “Hablando con algunos especialistas me han explicado -digamos- cómo funcionan las dos (Provincias y Áreas Metropolitanas) y una de las cosas que más no preocupan, no es siquiera el tanto de que un alto porcentaje de la sostenibilidad del AM, si se logra concretar, le tocaría a Apartadó, sino el tema que nos pueda dividir más región, nos alejaría más del norte y nos alejaría más del sur, por eso yo me inclino más por la Provincia”.</p>	<p>esquema asociativo a utilizar, con la excepción de los Concejales que expresan claramente su posición por el Área Metropolitana.</p>
	<p>Juan Camilo Restrepo, Presidente Asociación de Bananeros de Colombia</p>	<p>“Sin duda alguna el concepto de provincia sería un primer paso para más adelante avanzar al tema del Área Metropolitana, y ¿por qué me refiero al tema de las Provincias? Porque por efecto de competencias, por sus implicaciones, desde el punto de vista financiero, tiene menos implicaciones que el Área Metropolitana como tal”.</p>	

	<p>Juan David Echavarría, Concejal Municipio de Chigorodó.</p>	<p>“Yo creo que nosotros que en lo poco que he tenido acercamiento y he escuchado –como venía diciendo ahorita de parte de CORPOURABÁ– es la Metropolitana. (...) La Provincia, nosotros dejarlo, como Provincia yo creo que está muy sujeto a alguien o a otra institucionalidad, o a otra área o dependencia, la metropolitana tiene –digamos– un poco más de carácter individual para tomar decisiones”.</p>	
	<p>Jorge Eliecer Ávila, Concejal Municipio de Carepa.</p>	<p>“Me parece muy importante el tema del Área Metropolitana”.</p>	

(3) Condiciones en la que estaría dispuesto a participar para la Selección e implementación de un Esquema Asociativo.	Eliecer Arteaga Vargas, Alcalde Municipal de Apartadó.	“Lo que pasa es que sí, tiene que ser producto de un debate, y si concluimos que el tema es un Área Metropolitana ahí estaríamos, haríamos nuestros reparos, una es que la ley no los permite y ya luego viene el tema del financiamiento de este aparato administrativo y burocrático, que no se vaya a convertir en un tema de burocracia, sino que realmente se convierta en un tema de planificación de la región o del Área y de crecimiento y desarrollo para el bienestar colectivo de estos municipios”.	Los actores están dispuestos a debatir y exponer a sus argumentos para la selección de un esquema asociativo para el eje bananero de Urabá, a excepción del concejal Jorge Ávila, quien desde el Municipio de Carepa sostiene que en las condiciones actuales se requiere un Área Metropolitana y en las condiciones actuales no estaría dispuesto a cambiar su selección.
	Juan Camilo Restrepo, Presidente Asociación de Bananeros de Colombia.	“Estamos dispuestos a oír el debate de manera constructiva para que llegue un esquema asociativo prontamente a la región de Urabá, entre otras cosas porque es una gran herramienta de planeación”.	
	Juan David Echavarría, Concejal Municipio de Chigorodó.	“La última palabra no es la que uno dice” (...) “La construcción paralela normativa de la Provincia como la construcción paralela normativa de la Metropolitana, puede evidenciar cuál es la mejor para nosotros”.	
	Jorge Eliecer Ávila, Concejal	“Yo lo pensaría porque realmente, las características de una Provincia no son	

	Municipio de Carepa.	convincientes, entonces para generar un tema que no es conveniente, para quizás perjudicar a la región, no estaría dispuesto en este momento”.	
(4) Recursos políticos, administrativos, logísticos, financieros u otros) que está dispuesto a utilizar.	Eliecer Arteaga Vargas, Alcalde Municipal de Apartadó.	“Lo primero que tenemos que pedirle es facultades al Concejo, elaborar el proyecto, para que nos autorice destinar algunos recursos que tienen que ser públicos del mismo municipio para darle avance a esa propuesta”.	Todos los actores están dispuestos a utilizar recursos para la selección e implementación de un esquema asociativo.
	Juan Camilo Restrepo, Presidente Asociación de Bananeros de Colombia.	“Gestión, articulación con muchas esferas del gobierno nacional, departamental incluso con el mismo sector privado. Dos, podríamos. desde el punto de vista logístico, abrir espacios de discusión, que eso desde el punto de vista monetario tiene implicaciones, nosotros estamos abiertos a ese tema y hacer todo lo que esté a nuestros alcances, respetando la competencia como sector privado”.	
	Juan David Echavarría, Concejal Municipio de Chigorodó.	“En sí, en qué estamos dispuestos, en lo político, tenemos que tener toda la voluntad política para rodear al alcalde para que estos deberes y derechos que se puedan otorgar a la región se puedan dar”.	
	Jorge Eliecer Ávila,	“Por supuesto que sí, yo creo que no podemos seguir	

	Concejal Municipio de Carepa.	mirando el patio de la casa, necesitamos trascender. (...) yo tengo toda la disposición para ayudar, porque a mí me parece que ya el sistema organizacional debe ser por regiones, por temas de asociatividad y eso es lo que nos permite más desarrollo”.	
(5) Condiciones de voluntad política para la selección e implementación del esquema asociativo.	Eliecer Arteaga Vargas, Alcalde Municipal de Apartadó.	“Meternos en el tema de Área Metropolitana o de Provincia, yo pienso que este tiene que ser un trabajo para los próximos alcaldes, pienso que este momento ya estamos a dos meses, tres meses de terminar este año, el próximo año es un año electoral y pienso que eso se va a convertir en un problema de debate electoral y de pronto no nos deja pensar aterrizadamente de una manera organizada, pero creo que ya tiene que ser el momento de dar pinitos [sic] en la búsqueda de esta propuesta”.	Actores preponderantes como el Alcalde de Apartadó y el Presidente de Augura sostiene que –puede existir la voluntad política- pero que no es el momento debido a que falta poco tiempo para que los mandatarios entreguen el poder. Los actores parecen coincidir en que el tema no debería ser un tema de debate electoral.
	Juan Camilo Restrepo, Presidente Asociación de Bananeros de Colombia.	“Yo creo que sí hay la voluntad política, lo que pasa es que, veo que falta un año y medio de los actuales mandatarios y lo que no se observa en el ambiente es que sea una prioridad. Hay voluntad y lo ven con muy buenos ojos, pero no tengo claro el tema de los tiempos, sería muy buena herramienta	

		para los próximos mandatarios, que sea una política en los próximos cuatro años en la región.	
	Juan David Echavarría, Concejal Municipio de Chigorodó.	“Protestas por peajes en el eje bananero (...) Cuando uno ve que hubo una convergencia ciudadana, que habían [sic] diferentes colores políticos, que habían diferentes partidos políticos, que habían de todos los gremios, que habían de todas las personalidades, y pudimos confluenciar [sic] y entendernos en un bien común. Podemos dar por hecho que si nos enfocamos para desarrollar ya sea Provincia o Área Metropolitana, es fácil que se dé un acercamiento para que de esta postura quede algo en piso”.	
	Jorge Eliecer Ávila, Concejal Municipio de Carepa.	“Aún no, las condiciones de naturaleza se vienen dando, y porque el desarrollo no ha llevado hacia eso, pero porque realmente hay una voluntad de impulsar un proceso político para creación de un Área Metropolitana, no lo veo todavía claro”.	
(6) Problemas a atender en perspectiva regional.	Eliecer Arteaga Vargas, Alcalde Municipal de Apartadó.	"(1) Pobreza. (2) Salud: No hay Hospitales fuertes. (3) Campesinos: educación, Infraestructura educativa para el campo. Titulación y legalización de predios y	El tema de la superación de la pobreza aparece como un tema importante aunque no se encuentra en el núcleo central

		Ayuda técnica para proyectos agrícolas. (4) Seguridad en los sectores urbanos: microtráfico de estupefacientes en el eje bananero”.	del objeto y funciones de los Esquemas Asociativos. La educación para afrontar nuevos desafíos y la infraestructura aparecen como temas importantes.
	Juan Camilo Restrepo, Presidente Asociación de Bananeros de Colombia	“(1) Infraestructura (2) Educación. (3) Movilidad (4) Seguridad. (5) Confianza inversionista”.	
	Juan David Echavarría, Concejal Municipio de Chigorodó.	“(1) Disminución de la pobreza. (2) Mejorar la educación”.	
	Jorge Eliecer Ávila, Concejal Municipio de Carepa.	“(1) Servicios públicos: acueducto regional. (2) Aseo y saneamiento básico. (3) Gestión de proyectos regionales. (4) Desarrollo social”.	

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas siguientes: (1) Eliecer Arteaga, Alcalde Municipal de Apartadó (2016-2019) entrevista personal, 06 de Octubre de 2018; (2) Juan Camilo Restrepo, Presidente de Asociación de Bananeros de Colombia, (AUGURA) entrevista personal, 03 de Octubre de 2018; (3) Juan David Echaverría, Honorable Concejal del Municipio de Chigorodó (2016-2019) entrevista personal, 29 de Octubre de 2018; (4) Jorge Eliecer Avila, Honorable Concejal del Municipio de Carepa (2016-2019). 29 de Octubre de 2018

4.2. ACTOR TÉCNICO

Se aplicó cuestionario al actor técnico, ADOLFO LEÓN TABARES, en Calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá (ASOMURA). Este buscaba determinar: (1) Aplicabilidad de los Esquemas Asociativos estudiados en las condiciones actuales del eje bananero de Urabá; (2) esquema recomendado por el actor; (3) fundamentos técnicos que apoyan su recomendación; (4) aplicabilidad del esquema recomendado de acuerdo a las condiciones político-administrativas del eje bananero de Urabá; (5) consideraciones en torno a la viabilidad de implementación.

MATRIZ DE ANÁLISIS DE ENTREVISTAS.		
CATEGORÍA	ENTREVISTADO	COMENTARIO
(1) Aplicabilidad de los Esquemas Asociativos	ADOLFO LEÓN TABARES, en Calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá	“En la región de Urabá se viene discutiendo cuál es el mejor modelo o esquema asociativo que funcione para la región (...) Nosotros tenemos una visión que es conveniente la asociatividad, no solo conveniente, -partiendo de ahí- es necesario el esquema asociativo (...) De Entrada sí, esquema asociativo sí, pero toca analizar cuál es más conveniente”.
(2) Esquema recomendado por el actor	ADOLFO LEÓN TABARES, en Calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá	“(…) La Región siempre ha tenido la aspiración de tener un modelo que se asemeje a un Área Metropolitana. (...) En eje bananero vemos como ideal un esquema de Área Metropolitana. (...) Si ampliamos el territorio, los Esquemas ya tienden a ser Provincias o Regiones Administrativas de Planificación y gestión”.
(3) Fundamentos técnicos que	ADOLFO LEÓN TABARES, en Calidad de Director	“Un área Metropolitana siempre va a tener un municipio que es cabeza. Y ahí es donde empieza la disputa, que si Turbo porque es

apoyan su recomendación	Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá	Distrito debe ser el centro del Área Metropolitana, o Apartadó porque su comercio y sus condiciones o las características que tiene lo hacen más viable de ser el centro. Entonces es una discusión que es política y se va aislando un poco lo técnico. (...) Lo técnico lleva a que Apartadó sea la cabeza del Área Metropolitana, pero si Turbo reafirma su condición de Distrito, que sea el centro”.
(4) Aplicabilidad del esquema recomendado de acuerdo a las condiciones político-administrativas del eje bañero de Urabá	ADOLFO LEÓN TABARES, en Calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá	“(…) Primero, la conurbación que se da entre esos municipios, que hoy se da. Es como el principal factor. (...) El otro factor es el Económico, y es el principal y es en el que de manera personal, yo Adolfo Tabares, he dicho, no hay las condiciones por que las Áreas Metropolitanas se crean cuando hay plata, es decir, cuando hay alguien que tiene una capacidad tan grande que es capaz de irrigar esos recursos en los que no lo tienen, y hoy Apartadó es fuerte pero no es tan fuerte que le permita irrigar recursos a los demás”.
(5) Consideraciones en torno a la viabilidad de implementación.	ADOLFO LEON TABARES, en Calidad de Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá	“La Planificación de la región es que va a orientar el desarrollo para que esos modelos funcionen, y en torno al Área Metropolitana más que jurídico, sino orientado a lo técnico; mientras que financieramente no pueda sostenerse un Área Metropolitana precisamente no va a tener esquema que funcione, no le va a funcionar y es el tema de recursos”.

Fuente: : (1) Adolfo León Tabares, Director ejecutivo de la Asociación de Municipios de Urabá, entrevista personal, 06 de Octubre de 2018; (2)

Los diversos actores toman posiciones muchas veces ambivalente, lo que no es necesariamente malo, sino que puede responder a que si bien esta discusión se ha venido

dando en la región, esta no obedece a un proceso articulado, donde los actores aún no han consolidado un esquema de región y plantean ideas desde diversos municipios que responde a interés legítimos de los actores y sus territorios más locales.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN: ANÁLISIS FINAL Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA.

En lo referente al análisis de viabilidad jurídica de cada uno de los Esquemas Asociativos analizados, se ha encontrado que las Áreas Metropolitanas gozan de una estabilidad jurídica soportada en una tradición normativa que incluye elementos constitucionales (artículo 319) y legales bastantes sólidos, con asiento normativo en la Ley de Ordenamiento Territorial (parágrafo nuevo del art. 2 y art. 10 de la ley 1454, 2011), que constituye un marco normativo general de principios rectores, que deben ser desarrollados y aplicados por el legislador en cada materia específica, con su consecuente desarrollo normativo en la ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625, 2013). En contraposición, encontramos a las Provincias, igualmente de creación constitucional (art. 321) y con asiento jurídico en la Ley de Ordenamiento Territorial, (art. 16 Ley 1454, 2011). Sin embargo, a la fecha no existe una ley ordinaria que establezca su régimen de creación y administración de acuerdo con lo contemplado en ese mismo cuerpo normativo. Como solución transitoria, el Departamento de Antioquia estableció mediante Ordenanza 068 de 2017, modificada por la Ordenanza 025 del mismo año [sic], el régimen de creación y administración de las Provincias en un acto administrativo departamental, cuando la legislación (art. 321 de la Constitución Política y el parágrafo nuevo del art. 2 de la ley 1454, 2011) enuncia que la

ley fijará el Estatuto básico de Administración de las Provincias. Lo anterior desdice de la estabilidad jurídica con que cuentan los Esquemas Territoriales creados en este Departamento, los cuales deben orientar el desarrollo regional y ser ejecutores eventuales de grandes proyectos.

Se recomienda al Departamento de Antioquia realizar las gestiones necesarias que conduzcan a tener claridad sobre la estabilidad jurídica de las normas en cuestión o realizar, a través de la bancada de Senadores antioqueños en el Congreso de la República, las acciones conducentes a la sanción de una nueva ley que brinde el soporte jurídico necesario para la creación y gestión de las Provincias Administrativas de Planificación.

A nivel político-administrativo, las principales diferencias se encuentran en (1) la forma de creación, implicando a la constitución de Áreas Metropolitanas mayor dificultad y rigidez, debido a que requieren para su formación, la refrendación positiva de por lo menos la mitad más uno, de la cuarta parte del censo electoral de cada uno de los Municipios interesados, desincentivando a los actores políticos y sociales -en una especie de apuesta sin rédito electoral y difícil de alcanzar-. (2) Igualmente ocurre con el Patrimonio y las Rentas, ambos esquemas presentan formas similares de financiación, siendo la principal diferencia, la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en su jurisdicción, no contemplada para las Provincias, e incluida en las Áreas Metropolitanas. Paradójicamente, la garantía de unos ingresos fijos desincentiva a los Municipios más grandes y con mejores finanzas a participar de las Áreas Metropolitanas debido a que costean actividades de manera indirecta en otros Municipios integrados con

menores ingresos, teniendo aún muchas necesidades por satisfacer en sus propias jurisdicciones.

Las provincias de Administración y Planificación, al ser de más fácil creación, no establecen participación mínima con recursos fijos dando libertad de aportes, tienen una estructura administrativa más liviana y no requieren la refrendación popular, por lo que se presentan como un opción adecuada y rápida para los tomadores de decisiones públicas; muestra de ello puede ser la creación de cinco (5) Provincias Administrativas y de Planificación entre Diciembre de 2016 y Julio de 2018, en el Departamento de Antioquia, toda una epopeya político-administrativa.

Para el caso concreto de los Municipios del eje bananero de Urabá -Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo-, puede decirse que cumplen los requisitos para ser una provincia. Al estar contiguos los unos de los otros y con dificultades generadas por la conurbación, logran reunir los requisitos para ser un Área Metropolitana, pues también están integrados económica, social y culturalmente a través de la agroindustria bananera: el intercambio de bienes y servicios en torno al Municipio de Apartadó que genera una movilidad interna constante entre sus pobladores, el sistema incipiente de puertos del Distrito de Turbo, que conecta nacionalmente a la región con el Departamento del Chocó y el Caribe e internacionalmente con los mercados de Estados Unidos y Europa, y una mixtura de las culturas antioqueña, costeña y chocoana, que propende por una integración social.

La Ordenanza que establece el régimen de Administración y Creación de las Provincias Administrativas y de Planificación en el Departamento de Antioquia, copió su régimen de Creación y Administración, su objeto, sus funciones e incluso sus principales definiciones –véase: hecho metropolitano y hecho provincial– de la ley de Áreas Metropolitanas, lo que puede constituir una desnaturalización de la figura asociativa, debido a que la simple transcripción de los conceptos normativos de un esquema a otro conduce a que en la práctica pueda ser casi imposible diferenciar los objetos, funciones y alcances de un Esquema del otro.

En términos de Gobierno y Políticas Públicas, sobresale una vieja disputa por el liderazgo regional entre el Distrito de Turbo y el Municipio de Apartadó, lo que puede ocasionar problemas a la hora de seleccionar e implementar un Esquema Asociativo tipo Área Metropolitana, debido a la condición de contar con una ciudad metrópoli. Dadas las condiciones actuales, Apartadó -con mayor importancia económica y mejor categoría fiscal, de acuerdo con lo preceptuado por la ley 617 de 2000 (Categoría tercera, 2018)- estaría llamada a ocupar este lugar, en contraposición a Turbo (Categoría cuarta, 2018), municipio erigido como *Distrito* en 2018 y por ende, con régimen especial, con más trascendencia histórica en la región y con mayores competencias y funciones de ley (Régimen de Distritos, Ley 1617 de 2013), dada su condición de Distrito Especial Portuario, logístico, industrial, turístico y comercial (Ley 1883, 2018). Las estrategias para evitar el disenso con relación a este particular juegan un papel importante a la hora de concretar su creación. Al carecer de la figura de Ciudad Metrópoli, las Provincias Administrativas y de Planificación se hacen más fáciles de crear en la región y en otros lugares donde afloran este tipo de

pugnas locales; se recomienda a los actores políticos y sociales elevar las consultas ante el Departamento Nacional de Planeación (DNP) u otros órganos competentes, que permitan aclarar o dar líneas de acción para enfrentar el particular.

De acuerdo con el marco teórico de la Relaciones Intergubernamentales, la voluntad política de los tomadores de decisión y los incentivos que niveles superiores de gobierno entreguen, fomenta la creación de esquemas asociativos territoriales. Para el caso de Urabá, encontramos que los actores políticos, técnicos y económicos toman posiciones ambivalentes evitando entrar en la discusión sobre cuál debería ser el Municipio Metrópoli, proponiendo soluciones creativas, que básicamente intentan crear una Provincia Administrativa y de Planeación –incluyendo o no, otros municipios de la subregión- que evite la escogencia de un Municipio líder en el esquema asociativo, para luego construir un Área Metropolitana, cuando la ley y los procedimientos no establecen como condición esta secuencia, en un aparente maniobra de regulación de conflictos que ayuda en los procesos de decisión para la selección del esquema asociativo territorial a implementar.

Ante esta aparente falta de decisión política y ante la falta de seguridad jurídica que puede tener ahora la creación de Provincias Administrativas y de Planeación, sin desconocer sus fortalezas a la hora de creación, regulación de conflicto y facilidad de implementación para los tomadores de decisiones, y considerando la similitud de los objetos y funciones que pueden desarrollar, para el eje bananero de Urabá se recomienda la creación de un Área Metropolitana, debido a que tiene unos ingresos garantizados que dan autonomía y estabilidad al proyecto de desarrollo regional, y le permiten trabajar en perspectiva subregional en torno a las problemáticas de movilidad, sistemas de transporte masivo,

conectividad aérea y marítima nacional e internacional, prestación conjunta de servicios públicos y la creación del anhelado acueducto regional, así como de programas de vivienda y demás, que permitan el desarrollo regional planificado, armónico y sostenible, respondiendo a los desafíos que afronta la región, que brinde las posibilidades para mejorar los altos índices de pobreza y permita mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región.

BIBLIOGRAFÍA

Cingolani, M. (2005) Relaciones intergubernamentales y descentralización: el papel de los mecanismos formales y fiscales de coordinación en la institucionalización de procesos descentralizadores. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct.

Colombia, Ley 1454 (2011). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. *Diario Oficial* no. 48.115, 29 de junio.

Colombia, Ley 1625 (2013). Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. *Diario Oficial* no. 48.776, 29 de abril

Departamento Nacional de Estadística, (s.f) «Resultados y proyecciones (2005-2020) del censo 2005» recuperado de:

http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/poblacion/proyepobla06_20/ProyeccionMunicipios2005_2020.xls

Duque, N. (2017). Importancia de la categorización territorial para la descentralización y las relaciones intergubernamentales en Colombia. *Derecho del Estado* n.º 38, Universidad Externado de Colombia, pp. 67-95. doi: <https://doi.org/10.18601/01229893.n38.03>

Gobernación de Antioquia. (2014). Plan Estratégico del Urabá-Darién 2011-2020.

Medellín: Dirección de Planeación Departamental.

Hernández, D., & Villa, S. (2010). EL MODELO DE RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN MÉXICO. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, X (1), 103-129.

Gómez, L. (2017). Así nacieron las áreas metropolitanas en Revista Semana; recuperado de: <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/valle-de-aburra-sin-fronteras/articulo/historia-del-nacimiento-de-las-areas-metropolitanas-de-colombia/544873>
Consultado: 20 de Octubre de 2018

Gutiérrez, F. (2010). Instituciones y Territorio: la descentralización en Colombia. En: 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 15-54.

Instituto de Estudios Urbanos UN (2016) Dinámicas de las Áreas Metropolitanas en Colombia. En: Revista Debates de Gobierno Urbano No. 9, Noviembre de 2016.

Leyva, S. (2012). Las relaciones intergubernamentales en Colombia (2002-2010): Un análisis de los Consejos Comunales de gobierno. En: Revista de Análisis Político No. 76, septiembre, pp. 119-138.

Méndez, J. (1997). Estudio Introductorio de la RIGs. En Wright, D. Para Entender las Relaciones intergubernamentales. 3ra ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México.

Moncayo, E. (2006). La transformación del Estado en América Latina: una perspectiva económica desde los países andinos. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 37, No 147, 135-159.

Morata, F (1991). "Políticas públicas y relaciones intergubernamentales", en: *Documentación administrativa*, N° 224-225, pp. 153-166. Doi: <http://dx.doi.org/10.24965/da.v0i224-225.5210>

Morata, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En: Morata, Francesc (Ed.) (2004). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Wright, D. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.

Zapata, O. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. En: *Revista Estudios de Derecho*. Vol. 70, Núm. 156, pp. 324-344.

NP: Víctor Andrés Álvarez C, “Eje Bananero de Urabá, camino a ser un Área Metropolitana”, El Colombiano, Medellín, agosto 25 de 2016.