

**LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y SU INFLUENCIA EN LA
CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE
MEDELLÍN**

FRANCY ALEJANDRA FERRO RICO

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, D.C
2009**

**LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y SU INFLUENCIA EN LA
CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE
MEDELLÍN**

FRANCY ALEJANDRA FERRO RICO

Trabajo de grado para optar el título de Politólogo

Directora

ALEJANDRA MONTEOLIVA

Directora Esp. Gobierno y Gestión Pública Territoriales. Coord. Centro de Estudios en Gobernabilidad Local -CEGL-. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ, D.C
2009**

**LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y SU INFLUENCIA EN LA
CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE
MEDELLÍN.**

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN	12
JUSTIFICACION	17
1. MARCO TEÓRICO	20
1.1. LA DESCENTRALIZACIÓN	20
1.1.1 Aproximación al concepto de Descentralización	20
1.1.2 Las características de la descentralización	22
1.1.3 El Objeto de la descentralización	26
1.1.4 Descentralización en Colombia	27
1.2. ACERCA DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL	31
1.2.1. El concepto de cooperación intermunicipal	31
1.2.2. Características de la cooperación intermunicipal	35
1.3. PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA EL ESTUDIO DE ÁREA METROPOLITANA	37
1.3.1. Elaborando un concepto de Área Metropolitana	37
1.3.2. Marco Legal, Antecedentes y el Área Metropolitana en Colombia	40
2. LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN	45

2.1. ASPECTOS GENERALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN	45
2.2. SURGIMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN	48
2.3. OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN	52
2.4. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN	55
2.5. LA CONFIGURACIÓN DE UNA VISIÓN DE REGIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN	58
 CONCLUSIONES	 65
 BIBLIOGRAFÍA	
 ANEXOS	
Anexo No 1 Modelos de Asociativismo Municipal	
- Según su objetivo de creación	
- Según su nivel de institucionalización jurídica	
Anexo No. 2 Cuadro comparativo entre el área metropolitana y las asociaciones de municipios.	
Anexo No. 3 Matriz de países: las principales características en materia de cooperación intermunicipal	
Anexo No. 4 Tabla 1. Áreas Metropolitanas en Colombia (Ley 128 de 1994) Tabla 2. Regiones Urbanas en Colombia Tabla 3. Funciones y competencias de las áreas metropolitanas relacionadas con planeación, infraestructura y vivienda	
Anexo No. 5 Principales Características abordadas por la ley 128 de 1994	
Anexo No. 6 Características del Área Metropolitana según las Naciones Unidas	
Anexo No. 7 Evolución de la Legislación Colombiana en Materia de Área Metropolitana	
Anexo No. 8 Objetivos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.	

AGRADECIMIENTOS

Mis profundos agradecimientos en primer lugar a Dios por darme la sabiduría y la constancia suficientes para enfrentar los momentos difíciles, aunque me han dicho que no creo en él.

A mi familia por el apoyo con el que siempre he contado, a todos y cada uno de ellos que contribuyeron en algo a mi formación como persona tanto física y espiritualmente.

A todos mis amigos y compañeros un agradecimiento profundo, especialmente a Mario Colmenares gran apoyo moral, académico y metodológico.

A quienes me apoyan y a los que no, porque todos forjaron, poco o mucho de lo que soy ahora.

INTRODUCCIÓN

Se ha percibido por décadas, que la relación entre Estado, sociedad y economía se extiende a tres dimensiones que juegan distintos roles. El *primer escenario* al que se extiende y que en cierta medida es un ejercicio intrínseco a esta relación tripartita es la gobernabilidad; a partir de la cual se establecen las reglas de juego necesarias para el acceso al poder y la administración de la política. El *segundo escenario* hace referencia al desarrollo; el cual permite establecer una dinámica o estructura funcional en la que los diferentes niveles del estado, el mercado y las organizaciones sociales llegan a establecer la que consideran es la mejor forma de división del trabajo y así se permiten satisfacer todas las demandas y necesidades de todo el conjunto de la sociedad. Y, el *tercer escenario* en el que esta relación tripartita se ve involucrada es el de la equidad distributiva; en donde se realiza una división “generalmente inequitativa” de los frutos del progreso económico y del cual resultan ganadores y perdedores¹.

Estas cuestiones, ineludibles de los modos de organización social y cuyo eje ordenador es el sistema capitalista, fundamentan o consolidan la agenda estatal y han justificado históricamente la conformación del mismo Estado. No obstante a nivel local y dado el crecimiento de dinámicas y procesos descentralizados, la figura del municipio viene a jugar un papel relevante en esa relación tripartita pero de manera especial en la relación entre Estado y sociedad².

Ahora bien, con la importancia que adquieren las estructuras administrativas locales, frente a esa relación entre Estado y sociedad, y de acuerdo a los planteamientos de Urrego (2005)³ se puede percibir una dinámica de incremento de demandas cualitativas y cuantitativas de parte de los ciudadanos hacia los diferentes niveles de organización. En consecuencia el Estado es incapaz de contar con las herramientas y las instituciones modernas y suficientes para atender las mayores responsabilidades locales hacia adentro y hacia afuera. De ahí, que se haga necesario el fortalecimiento

¹ LÓPEZ, Barrantes Silvio Andrés. Región y Proyección Regionales Una primera aproximación Acerca de su definición. Bogotá, Enero 19 de 2000.

² Ver: Agostina Sequeira. Cooperación Intercomunal.

³ URREGO Ardila, Miguel Ángel. DIÁLOGOS DE SABERES. La Crisis del Estado Nacional en Colombia. La Perspectiva del Estado y sus Funciones. Mayo de 2005.

de procesos como la descentralización y la transferencia de competencias que le permitan a las administraciones locales o a los municipios la producción de alternativas innovadoras de gestión y el fortalecimiento de sistemas para la coordinación gubernamental.

Producto de la transferencia de poderes, recursos y funciones desde el gobierno central al nivel local (descentralización), y de la apertura y extensión de fenómenos como la globalización, surge la necesidad de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales para cumplir de manera eficiente los nuevos roles y retos impuestos a partir de dichas transformaciones. En este marco, trasciende la cooperación intermunicipal como una herramienta para la consecución de determinados objetivos comunes a los municipios que implican la necesidad de unir esfuerzos para la consecución de los mismos, por un lado, y otorgando insumos para la gestión eficiente de las entidades administrativas locales, por el otro.

Dada la importancia de atender la creciente necesidad de reformar las instituciones que soportan el proceso de la descentralización, se destaca la necesidad de reformar las prácticas de la sociedad civil, las destrezas de los grupos económicos y sociales que conforman las naciones, y por supuesto la conformación de estrategias que permitan la adaptación a entornos cambiantes y estructurales, así como a las distintas dinámicas igualmente confusas que se derivan producto de un mundo más globalizado y complejo en sus estructuras.

No podemos desconocer en esa medida, y como parte de la complejidad que caracteriza a las estructuras, la dicotomía entre los procesos de apertura externa y los procesos de apertura interna. El primer proceso o de apertura externa, son estrategias globalizantes que buscan la manera de eliminar las fronteras que dividen pueblos y regiones –de manera especial e intensa en el aspecto económico-, la generalización de culturas y la disolución de las barreras tecnológicas y demás. Los segundos o procesos de apertura interna, pretenden desconcentrar toda forma de poder estático y que de esta forma se logre no sólo responder a las dinámicas y necesidades de las sociedades sino que además se logren satisfacer las expectativas de todo el conjunto de la población de una manera eficiente.

En el caso colombiano, con la Constitución Política de 1991, se dio un paso importante en la modernización de sus instituciones. Pues con el conjunto

de reformas y al consagrar una serie de derechos civiles, políticos y económicos, se cimentó la consolidación del Estado Social de Derecho como principio rector del Estado Colombiano.

En el Estado Social de Derecho, se consagran como fines esenciales: “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política administrativa y cultural de la nación”⁴, principios que pretendían consolidar un Estado que hiciera frente a las injusticias y las insensibilidades producto de la competencia libre y sin restricciones en el mercado, y de esta forma pudiera satisfacer las necesidades y los intereses de la población más vulnerable⁵.

En la actualidad, el Estado Colombiano afronta una crisis bastante aguda a nivel de la mayoría del territorio nacional⁶. En primer lugar, desde la década de los 90's se han venido implementando modelos económicos importados como si fuesen la mejor solución a estos problemas: iniciando con el modelo estalinista en 1989, pasando por los alabados modelos alemán, japonés, sueco, suizo y, finalmente, el de los «tigres» y «dragones» asiáticos, que en muchos de los casos han desembocado en el incremento de demandas sociales producto de un auge temporal y de complejas actividades del mercado. En segundo lugar, se identifica una marcada imposibilidad y erosión de la capacidad de ese Estado Social de Derecho para atender con eficiencia y adecuadamente las necesidades y demandas del conjunto de la sociedad.

En suma, se evidencia un escenario con tres particularidades. La primera de ellas: *una serie de desigualdades producto de las complejas actividades del mercado, de la libre competencia y de las dinámicas avasalladoras de la economía*. La segunda de ellas: *la incapacidad de acción del Estado para atender satisfactoriamente a las necesidades de la sociedad civil*. Finalmente: *la consolidación de un proceso de gobernabilidad democrática que requiere como punto de partida la construcción de consensos básicos*

⁴ Colombia (2001) Constitución Política de Colombia. Bogotá. Editorial Legis.

⁵ URREGO Ardila, Miguel Ángel. DIÁLOGOS DE SABERES. La Crisis del Estado Nacional en Colombia. La Perspectiva del Estado y sus Funciones. Mayo de 2005

⁶ URREGO Ardila, Miguel Ángel. DIÁLOGOS DE SABERES. La Crisis del Estado Nacional en Colombia. La Perspectiva del Estado y sus Funciones. Mayo de 2005

entre las principales fuerzas políticas y sociales para orientar y sostener las reformas correspondientes: el proceso de descentralización.

Se trata de una estrategia de descentralización, que formulada como un proyecto político, permitirá la intervención a niveles más locales, otorgando responsabilidades a los diferentes entes descentralizados con el fin de poder suplir crecientes demandas y necesidades que un estado totalmente centralizado no puede efectuar satisfactoriamente. Para lo cual se requiere una relación específica de corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil, tendiente a una adecuada administración de los recursos públicos orientados hacia el desarrollo económico y social del país con equidad.

Teniendo en cuenta entonces que son los procesos progresivos, graduales y ordenados de descentralización, los que permiten una adecuada asignación de competencias y transferencias del gobierno nacional a los gobiernos sub nacionales -y en esa medida propender por niveles de crecimiento económico para el país, a través de la formación y consolidación de espacios de integración regionales y locales- se hace necesario el fortalecimiento de éstas últimas entidades territoriales, dando cabida así a procesos de cooperación intermunicipal en donde se consolidan estructuras administrativas de otro nivel como las áreas metropolitanas para el fortalecimiento de las capacidades de la región.

De esta forma, la cooperación intermunicipal se constituye como una herramienta que permite agrupar las diferentes necesidades de integración local, y cimentar en ese mismo sentido estructuras que fortalezcan mecanismos de acción de las entidades administrativas subnacionales. En tal sentido, el presente estudio pretende analizar la utilidad de las herramientas de cooperación frente a la consecución de determinados objetivos propios de un área metropolitana a partir del estudio de caso, en donde se trata de determinar **cómo influye la cooperación intermunicipal en la consecución de los objetivos del área metropolitana de Medellín.**

A partir de estas consideraciones, el **objetivo general** que permitirá responder a la pregunta de investigación planteada se sintetiza de la siguiente forma: *Determinar la influencia de la cooperación intermunicipal en la consecución de los objetivos del área metropolitana, a partir del estudio de las iniciativas de cooperación en el área metropolitana de Medellín y sus niveles de*

cooperación intermunicipal, desde del marco que propicia el análisis del modelo de descentralización.

Para la consecución del objetivo general de la presente investigación se tratarán los siguientes **objetivos específicos**:

- Identificar la naturaleza de la descentralización y su implicación en el caso Colombiano.
- Reconocer la importancia de la cooperación intermunicipal en la adaptación de la gobernabilidad y la funcionalidad a los nuevos retos de la sociedad global.
- Analizar la importancia del proceso de área metropolitana en el marco de dinámicas de expansión de complejos procesos como el de la descentralización.
- Reconocer las dinámicas bajo las cuales los procesos de cooperación intermunicipal se articulan con el área metropolitana de Medellín.

El proceso investigativo que regirá el desarrollo de los planteamientos del presente trabajo de monografía, corresponde a un trabajo *netamente cualitativo* en el que a través del desarrollo y recolección de información, de la recopilación de diferentes datos, bases teóricas, diversas conceptualizaciones, de la lectura y análisis, se optará por determinar la importancia que tiene el desarrollo de los procesos de cooperación intermunicipal dentro de la conformación del Área Metropolitana de Medellín y de esta forma la trascendencia que tienen esas dinámicas en los procesos de descentralización. En otras palabras, se trata de una *revisión documental* que permite la identificación de estrategias para el logro de objetivos determinados del área metropolitana del Valle de Aburrá, generando opciones para que otras áreas metropolitanas que aún poseen limitaciones para lograr los objetivos que se proponen puedan crecer a partir de este *trabajo exploratorio*.

Se recurrirá a toda aquella producción material (documentos, material gráfico, artículos de prensa y revisión de fuentes secundarias) que rescaten lo referente a la descentralización y la gobernabilidad como ejes articuladores del tema central propuesto. En la primera fase de la investigación, a partir del estudio del concepto de descentralización y cómo ha sido el proceso en el caso Colombiano, se tratará de entender la forma cómo se han dado los procesos a nivel de las iniciativas en el ámbito de la cooperación intermunicipal.

La segunda fase, estará comprendida por el análisis y descripción del fenómeno del Área Metropolitana en general y del área metropolitana del Valle de Aburrá en particular. En la tercera fase de la investigación, se analizará la articulación entre las dinámicas propias del área metropolitana de Medellín o del Valle de Aburrá y los procesos de redes o de cooperación intermunicipal, mediante el análisis de los estudios que se conocen respecto las asociaciones de municipios, asociaciones regionales, entre otros. Finalmente, en la cuarta y última fase, se llegarán a las conclusiones que permitirán dar respuesta a lo planteado en el problema y a las metas que fueron consignadas en los objetivos.

La hipótesis de trabajo se plantea de la siguiente manera: los procesos de descentralización que han surgido prioritariamente desde mediados de la década de los 80's; centrados especialmente en reformas políticas de grandes contenidos y en los impactos o repercusiones que tiene a nivel económico y social, son determinantes para entender la consolidación de procesos a nivel de las regiones o a niveles más locales. Lo que se refleja además, en la comprensión de las lógicas de construcción de relaciones que se tejen entre la dinámica propia del área metropolitana y las redes o procesos de cooperación intermunicipal.

JUSTIFICACIÓN

En el trabajo monográfico a desarrollar se entrarán a manejar dos grandes temas, a saber: el de *cooperación intermunicipal* y el de *área metropolitana*. Conceptos temáticos que sin duda en los últimos años se han convertido en importantes ejes de estudio. Ahora bien, antes de pasar a explicar dichos conceptos será conveniente en primer lugar ahondar en la dicotomía entre procesos de apertura interna y procesos de apertura externa, como una manera de entender por qué se hacen importantes los dos grandes ejes temáticos.

Desde finales de la década de los 70's, producto de las dinámicas globalizadoras y especialmente una serie de nuevas cuestiones económicas, se perciben cambios en la forma de operar del Estado y de concebir los procesos democráticos. De esta forma, la mayoría de los gobiernos de América Latina y de otros continentes, con diferentes matices, edifican mecanismos y

dinámicas para lograr insertarse en la economía global, lo cual necesariamente plantea una reducción significativa del papel que juega el Estado en varios sectores y de los procesos democráticos que se dan al interior de los mismos⁷.

Podemos afirmar en esa medida, que el Estado, especialmente en lo que se refiere a la estructura y la forma como opera, comienza a presentar una serie de transformaciones y de cambios que van a determinar la aparición de nuevas dinámicas (globalización, descentralización, conformación de redes de cooperación). En tal sentido, se trata por un lado, de asuntos integradores de dichos procesos que surgen al interior de las entidades territoriales con el fin de suplir y hacer más eficiente la gestión gubernamental, y por el otro lado, de procesos de apertura externa que han visto florecer la ideología de la “mundialización” o de la “globalización” según la cual se hace necesaria la imposición en todo el globo de las leyes del mercado, el rigor en el sistema presupuestario, la flexibilidad en el ámbito laboral y la circulación sin ningún tipo de traba de capitales⁸.

A nivel local, este proceso de globalización que permea todas las áreas, también influye los niveles descentralizados del ordenamiento territorial y afecta los marcos de operación de las grandes ciudades frente al buen gobierno y funcionamiento. En tal sentido, las relaciones entre economía y Estado, entre Estado y sociedad y entre los mismos miembros de la vida social y cultural, sustentadas en las dinámicas a nivel local, requieren de estructuras modernizadas para atender la rapidez y fluidez que caracteriza estas nuevas relaciones. Estas últimas, se nutren de cambios acelerados y de creciente competitividad, en un mundo cada vez más interrelacionado donde proliferan las redes mundiales de cooperación e intercambio.

Las dimensiones del mercado internacional imponen nuevas condiciones a quienes compiten en él. La confrontación ya no se da sólo entre empresas individuales, por grandes que sean, sino entre sistemas productivos que

⁷ Se trata de la consolidación del salto de un Estado asistencialista nacido en las ideas keynesianas dominantes durante los treinta y que siguieron la II GM, a un estado cada vez más opacado si bien no sofocado por las dinámicas de la globalización, que pierde o sede soberanía, pierde derechos, pero más importante aún que para subsistir en medio de la competencia de la sociedad mundial, tiene que atraer imperiosamente capital, mano de obra y cerebros para complacer las preferencias capitalistas. URREGO Ardila, Miguel Ángel. DIÁLOGOS DE SABERES. La Crisis del Estado Nacional en Colombia. La Perspectiva del Estado y sus Funciones. Mayo de 2005

⁸ Este último fenómeno no es más que otra de las tentativas de los grandes Estados capitalistas en su afán de estructurar estrategias frente a la crisis y de esta forma tratar de frenarla. A ese respecto, esta política contiene tres elementos esenciales: un incremento formidable de la productividad, reducción de barreras aduaneras y trabas al comercio mundial, un desarrollo espectacular de las transacciones financieras.

pueden verse reforzados o debilitados de forma determinante por la calidad del sistema territorial y organizativo en que se hallan inmersos: calidad de servicios e instalaciones, medio ambiente, servicios a empresas, sistemas de comunicaciones, etc. Dentro de este escenario de nuevas estructuras de intercambio e interacción -entre los gobierno sub nacionales- surge la figura del área metropolitana como un interlocutor fuerte y legitimado, con capacidad para negociar y con un valor de marca que lo hace más competitivo. Todo ello sin menoscabo de la función "interna" de la metrópolis, es decir de su papel integrador de los habitantes que la forman.

Ahora bien, a este importante rol de la entidad metropolitana, y teniendo en cuenta la trascendencia de los procesos de descentralización, se suma la cooperación intermunicipal y la capacidad de cohesión de las instituciones para fortalecer y dar ese paso determinante para la consolidación de una región competitiva y efectiva frente a los nuevos retos de la esfera globalizada. Desde la ciencia política, el análisis de la cuestión territorial se constituye como un factor notable en la difícil tarea de toma de decisiones gubernamentales, las cuales deben estar guiadas a partir del planteamiento de unos objetivos determinados. De aquí la importancia de *estudios exploratorios* -como el que se presenta a continuación- en los cuales se intenten establecer relaciones causales entre los mecanismos de cooperación sub nacionales y los objetivos de una entidad territorial específica, en éste caso del área metropolitana del Valle de Aburrá. Así mismo es importante tener en cuenta que el estudio del caso del Valle de Aburrá se convierte en un referente de gestión y de gobernabilidad de un área metropolitana frente a la consolidación de otras entidades, de éste tipo, en el resto del país.

1. MARCO TEÓRICO

El presente capítulo tiene como objetivo identificar el proceso de descentralización como referente teórico que permita analizar la articulación entre el área metropolitana y los procesos de cooperación intermunicipal, para lograr entender cómo los procesos de redes de cooperación intermunicipal, a partir del grado de cohesión y madurez de las instituciones, son el cimiento para el desarrollo óptimo de las dinámicas propias del área metropolitana.

1.1 LA DESCENTRALIZACIÓN

1.1.1. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE DESCENTRALIZACIÓN

Diversos son los autores que se han pronunciado en torno al tema de la descentralización y diversos los ejes de aproximación con los cuales se ha tratado de abordar el mismo. La descentralización como una de las reformas más completas a nivel administrativo, político, social y democrático, es susceptible de diversas iniciativas de estudio pues contempla la capacidad de otorgar autonomía y mayores responsabilidades a los entes, diferentes al nivel central, atendiendo además a las necesidades de la sociedad civil.

En un sentido genérico, la descentralización supone que el poder y la toma de decisiones que siempre estuvo concentrado en el poder central se traspa o es otorgado hacia los núcleos periféricos o aquellas autoridades que, aunque estando jerárquicamente subordinadas al poder central, son entidades que cuentan con las capacidades y las herramientas para consolidar proyectos políticos, económicos y sociales, además de contar con la capacidad para tomar decisiones propias sobre su esfera de competencias.

Además de reforzar el carácter democrático de un Estado y el principio participativo, la descentralización implica la existencia obligatoria del traslado de competencias desde la administración central del Estado a nuevos niveles, donde se resalta la gestión independiente del ente local o regional frente a la administración central. Se percibe entonces, la presencia del fenómeno de descentralización, cuando convergen procesos en los que se presentan un mínimo de restricciones a nivel de autonomía en la toma de decisiones y se otorgan un máximo de libertades para que en los niveles regionales, locales o municipales se proceda a ejecutar y decidir bajo criterios y parámetros que

conciernen exclusivamente al entorno inmediato de los niveles subnacionales o entes descentralizados.

La descentralización como proyecto político está enfocada desde una perspectiva integral, en la que se involucran diversos motores, campos de aplicación y estrategias para su fortalecimiento y puesta en marcha. Se trata, de un proceso integral y cohesionador de las diversas prácticas, dinámicas, complejidades y estrategias que conciernen no solo al territorio como tal que acoge la propuesta, sino también tanto a sus instituciones como a la sociedad civil que le da legitimidad al proyecto. En palabras del propio Jaime Castro⁹: la descentralización “*constituye un proceso de naturaleza eminentemente política. Tiene en cuenta, claro está, consideraciones de orden geográfico, fiscal, económico, financiero, administrativo y técnico*”. Apelando a esta concepción de descentralización, se entiende pues que ella no se reduce exclusivamente a un escenario político, pues otorga importancia a los diferentes subniveles que la acompañan.

El proyecto de descentralización apela al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida, pues supone que a través de la descentralización y del reparto o distribución del poder político-administrativo se logra no sólo la construcción de un destino propio sino un destino concorde con las prácticas y las condiciones del entorno al que se pertenece. Para ello se requiere la creación de nuevos escenarios de participación y de toma de decisiones, a través de ejercicios en los que prima la garantía del derecho a participar libremente, de forma real y efectiva en el gobierno y la administración de los asuntos de interés público que más le afecte.

En Colombia, todo esto fue posible, gracias al otorgamiento de autonomía a los gobiernos locales, las reformas que permitieron la elección libre de gobernadores y alcaldes –como los mayores representantes de los entes o subunidades regionales y locales-, a partir de las atribuciones administrativas y fiscales otorgadas por la constitución de 1991 a las entidades territoriales y del fortalecimiento de la toma de decisiones en dichos niveles organizacionales.

⁹ CASTRO, Jaime. Descentralizar para pacificar. En: Capítulo I: Ahora, la política es local y tiene contenido económico y social. Plantea Colombia Editorial S.A.

Para Fabio Velásquez¹⁰, la descentralización es “una forma de organización del Estado que da poder a las colectividades territoriales para que procesen sus problemas y diseñen su futuro”. Ahora bien, este autor no deja de resaltar la importancia de los obstáculos que constantemente advierte el proceso de descentralización al admitir que “la dificultad de la descentralización proviene del hecho de ser un obstáculo cultural y no meramente administrativo .Levantarlo significa introducir otra forma de ver el servicio público, la política y las relaciones Estado-sociedad. Por ello se engañan aquellos que creen que la descentralización se produce por decreto. La norma es un requisito necesario, pero no suficiente. Ello no tiene la virtud de generar, por sí misma cambios sociales. Estos se producen cuando las personas y las instituciones logran modificar la definición de misión en términos estratégicos al tenor que inspira la norma”¹¹.

En suma, y a pesar de las dificultades que advierte el autor anterior, la descentralización se trata de aquella actividad enfocada a desprender de los órganos del Estado Nacional unas funciones políticas o administrativas, para transferir así poder de decisión y/o de ejecución de políticas públicas, de los órganos centrales del gobierno nacional, a entidades territoriales de menor jerarquía (Jolly, 2008). De ahí, que en Colombia se haya constituido en un proyecto de reforma política, materializado en la elección directa de alcaldes y concejales, lo que facilitó la separación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dando mayor flexibilidad a la democracia y mejores bases estructurales para la ejecución ágil y transparente de determinados procesos¹² que en el ámbito local, implica la disposición de transferencia de competencias¹³.

1.1.2. LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN

¹⁰ VELÁSQUEZ Fabio. (2006). La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia, en: Seminario 20 años de la descentralización en Colombia. Presente y futuro, Bogotá D.C., Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial.

¹¹ VELÁSQUEZ, Fabio (2006). La Descentralización: una puesta política de futuro para Colombia, en: Seminario 20 años de la descentralización en Colombia. Presente y futuro. Bogotá. Red de iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial.

¹² Estos cambios han facilitado gerenciar la administración del municipio y crear ciertos compromisos de quienes ejercen el Poder Local con sus electores.

¹³ Desde la perspectiva de la transferencia de competencias, este ámbito ha estado casi totalmente excluido de la práctica de la descentralización. Desde el punto de vista económico los resultados de la descentralización para los municipios han sido poco perceptibles, dado que el aumento en la asignación del Situado Municipal es escaso y el ingreso de recursos propios depende de sus propias bases económicas, insuficientes en la mayoría de los casos.

Según Vinuesa Angulo (1975)¹⁴, los elementos claves para tener en cuenta en el proceso de descentralización se resumen en la esencia del proceso de descentralización y la naturaleza del término de la descentralización.

1-La esencia del proceso de descentralización, hace pensar en un tema central que está en la base de todo proceso o fenómeno de descentralización, **la redistribución real del poder público**. Esto supone, una estrategia surgida especialmente desde la dinámica del nivel central, para el traslado de ciertos instrumentos y mecanismos hacia la base de otros escenarios ya sean provinciales, locales o regionales –según como se le quiera clasificar.

Implicaciones: Mayor capacidad de traslado de responsabilidades y autonomía no solo a la sociedad civil sino a los centros de decisión de los niveles locales y regionales. Concretizados a partir del trabajo armonioso y conjunto de distintos niveles, entre los que encontramos el de la planificación y el de la participación social; el primero para la puesta en marcha de nuevos proyectos y el segundo para acercar la ciudadanía a su entorno inmediato. Supone de la misma forma, la consolidación de los niveles de participación, *per se* concebidos por la descentralización, y el refuerzo de procesos de coordinación entre nivel nacional y niveles descentralizados para lograr los fines de las instituciones de gobierno y los fines de la administración pública, que atañen a toda la nación y que parten del principio de reciprocidad y de cooperación que haya entre los diferentes niveles político-administrativos.

Lo importante en este punto es poder determinar si realmente ha existido una redistribución del poder que permita consolidar el proyecto de la descentralización como debe ser. La redistribución del poder implica un todo integrado en donde se conjugan los aspectos político, social y económico. En ese sentido, es claro que la descentralización desde el ámbito político ha logrado a través de la elección directa de gobernadores y alcaldes contribuir a la redistribución del poder público otorgando en esa misma medida la posibilidad de conformar liderazgos potenciales en las regiones y a nivel local, posibilidades que antes de las reformas y de la puesta en marcha del proceso

¹⁴ VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.

de descentralización estaban siendo limitadas por una dirigencia nacional tradicionalmente centralista.

Siguiendo los planteamientos de Vinuesa Angulo (1975)¹⁵ en muchos casos la redistribución económica y social se restringe más y está determinada por complejidades que en ocasiones hacen que proyectos como el de la descentralización no tengan validez. En lo económico, no hay cabida a una redistribución real de poder público; los fueros que conciernen a este poder permanecen con sus estructuras casi que intactas, específicamente en lo concerniente a la ausencia de cambios estructurales en la base económica y en la dinámica territorial; deficiencias que se ven reforzadas porque tampoco se prevé una maquinaria de recursos puestas al servicio de la descentralización.

En el ámbito social, podemos tener en cuenta dos aspectos importantes para determinar la redistribución real del poder público: la participación social o popular y cómo ha mejorado la sociedad civil respecto la redistribución social en sí misma. Aunque la participación de diversos actores sociales en el ámbito político y económico han sido escasos, podemos referenciar algunos logros que si bien no legitiman en su totalidad al proceso de descentralización y todo lo que implica, sí logran ser pequeños esfuerzos dentro de la puesta por un proceso real de participación popular. Haciendo referencia al bienestar¹⁶ de la sociedad, hoy aproximadamente 15 años después de la puesta en marcha de uno de los proyectos políticos más importantes en la historia colombiana, es evidente la permanencia de desigualdades sociales que han creado no solo una situación de pobreza sino que además no han contribuido a la mejora de muchas de los sectores sociales, agudizando las innumerables inequidades sociales.

2- La naturaleza del término, obliga a pensar por el **carácter de la descentralización y los requerimientos que pueda llegar a tener la misma**. Retomando a Vinuesa Angulo (1975)¹⁷, su naturaleza es evidentemente de carácter cultural, sociopolítica, económico, técnica y administrativa. Es un proyecto que no se agota en lo económico como podría pensarse, se extiende

¹⁵ VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.

¹⁶ Desde una definición de la teoría utilitarista (well-being) se toma aquí al bienestar como el nivel alcanzado en la satisfacción de las necesidades básicas fundamentales de la sociedad, que se expresan en los niveles de educación, salud, alimentación, seguridad social, vivienda, desarrollo urbano y medio ambiente. En ese sentido se trata del conjunto de factores que participan en la calidad de la vida de la persona y que hacen que su existencia posea todos aquellos elementos que dé lugar a la tranquilidad y satisfacción humana.

¹⁷ VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.

a todos los ámbitos sociales, pues involucra una serie de dinámicas que van desde las costumbres, formas de pensar y reflexionar en la política por parte de la sociedad civil, pasando por el cambio en el imaginario de las personas que dirigen y se encargan de las cuestiones administrativas y de gestionar el proyecto, hasta el imaginario que ha prevalecido en la sociedad civil, que obliga al pueblo a tomar mayor conciencia y atreverse a participar con mayor proactivismo dado las herramientas que con la descentralización, por lo menos formalmente, se le otorgan.

A partir de los planteamientos del profesor Elías Méndez Vergara¹⁸, se puede afirmar que la descentralización desde el aspecto sociopolítico involucra a todos y cada uno de los actores de la vida social; a los gobernantes que emprenden este tipo de proyectos, a los actores sociales que en torno a lo económico toman importantes decisiones, a los integrantes de la sociedad civil que ahora tienen más posibilidades reales o factuales. *“Desde esta perspectiva, es un proceso que debería surgir como una necesidad para poder generar el compromiso que le daría viabilidad, permanencia y credibilidad en la base social. En este contexto, el proceso de descentralización se ha definido como una necesidad, y si eso es así, ¿es una necesidad de quién, para qué y para quiénes?”*¹⁹. Es decir una necesidad que atañe a todo el conjunto de la sociedad, que no se agota con la participación de los sectores políticos y económicos que le dan vida y lo sustentan, sino del acercamiento real a la sociedad civil, precisamente para lograr esa legitimidad y credibilidad en la base social como sustento indispensable para la transformación social, política y económica del país.

La descentralización *“es de naturaleza económica por cuanto afecta la estructura de la base económica nacional y regional, requiere la transferencia de recursos y exige su redistribución”*²⁰. En otras palabras, la descentralización implica el manejo de una serie de recursos financieros que permitan la toma de decisiones que el mismo proceso demanda y que significan de igual forma la continuidad de políticas ahora más enfocadas hacia la satisfacción de todas y cada una de las demandas de la sociedad civil.

¹⁸ Geog. Elías Méndez Vergara. **Reflexiones en Torno al Concepto de Descentralización**. Profesor de la Universidad de Los Andes.

¹⁹ Ibidem, pág. 2.

²⁰ Ibidem

En relación a la naturaleza administrativa, y continuando con lo propuesto por Vinuesa Angulo (1975)²¹ el proceso involucra una normativa jurídica y una organización institucional para generarlo. Es necesario para que el proceso de descentralización pueda enfocarse eficientemente y para que a la hora de emprenderlo cuente con la infraestructura necesaria y todas las herramientas a su alcance, que exista la posibilidad de garantizar la normativa específica para tal caso y de igual forma, desde el conjunto de leyes que rigen dicho proceso se consideren y se traten de superar las limitaciones respecto a unos temas y se puedan dirimir las carencias de otras como las de tipo financiero.

En relación a la estructura institucional, es evidente que sin instituciones fuertes que promuevan el desarrollo de los objetivos de la descentralización y el establecimiento de una serie de normatividades claras (caracterizadas por no ser limitantes y obstruyentes, pero si adecuadas y en correspondencia con los fines del proyecto descentralizador), no se consolida el proyecto de reforma descentralizadora a cabalidad y su éxito es escaso o nulo. Lo que hay que analizar en ese sentido, es sí realmente existe una organización institucional con la suficiente fortaleza para asumir las exigencias de un proceso como el de descentralización²².

En lo que respecta a la naturaleza técnica del proceso de descentralización, solo la consolidación de una serie de mecanismos que permitan adquirir mayores conocimientos y que se puedan formular propuestas concretas en torno a atender las necesidades o las exigencias administrativas, institucionales, financieras y de procedimiento del proceso de descentralización, lograrán la consolidación en ese mismo sentido de instituciones que están llamadas a cumplir un papel rector en el proceso.

1.1.3. EL OBJETO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Para determinar la incidencia de la descentralización o el objetivo principal que la rige, partimos del hecho de que es un fenómeno que implica una serie de cambios y transformaciones en la estructura administrativa del

²¹ VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.

²² Ahora bien, el proyecto de la descentralización implica, el que se analice el papel de instituciones importantes que mediante el desempeño de sus objetivos y de sus labores logran cimentar de manera más eficiente las pautas y el camino hacia el desarrollo de las regiones y de las mismas ciudades, aspecto este que se logra teniendo como sustento el proceso de descentralización.

Estado. Ello significa, la adaptación de una estructura de carácter sectorial a otra de base socioterritorial²³ y de la transferencia real de competencias que han estado tradicionalmente en manos de un poder nacional centralizado y monopolizador de las dinámicas económicas, políticas y en algunas ocasiones fiscales.

Desde tales planteamientos, el objeto de la descentralización está enfocado principalmente hacia la *reestructuración de la organización administrativa del Estado*. Pero ¿qué significa un cambio en la organización administrativa del Estado? Significa que el poder que antes se ejercía desde el ámbito nacional, actuará dentro del ámbito local, considerado como el marco legítimo para la acción administrativa del Estado, de manera que las comunidades sean gestoras de su propio destino, del de las ciudades a las que pertenecen y promotoras del desarrollo regional.

No obstante, el objeto de la descentralización debe enfrentar intenciones de determinados gobiernos centrales que buscan con ella atender a formalismos y auto legitimarse, otorgando reducidos presupuestos públicos así como algunas responsabilidades menores a municipios o provincias, pero sin perder el poder fáctico que históricamente han sustentado.

1.1.4. DESCENTRALIZACIÓN EN COLOMBIA

En Colombia, el proceso de descentralización comienza hacia mediados de los años ochenta como una de las mayores reformas políticas. En palabras de Jaime Castro: la descentralización significó *"la reforma política de mayor contenido y alcance que el país haya acometido durante las últimas décadas"*²⁴. Se trató, de un acuerdo que redistribuyó el poder político-administrativo, concentrado en manos del gobierno nacional y del congreso, devolviéndole a los sectores más pequeños del nivel local, municipal y provincial, la capacidad para tomar decisiones sobre aspectos cruciales para decidir su destino y manejar asuntos con total autonomía y dominio.

Ahora bien, es a principios de los años 90`s con la reforma constitucional más importante que ha vivido el país, que Colombia introdujo una serie de transformaciones fiscales que al parecer estuvieron dirigidas a desconcentrar el

²³ La base socioterritorial hace referencia a la estructura organizacional, social y del territorio que rige a una población determinada y que implica una serie de características culturales y de tipo sociológico.

²⁴ CASTRO, Jaime. DESCENTRALIZAR PARA PACIFICAR. En: Capítulo I: Ahora, la política es local y tiene contenido económico y social. Plantea Colombia Editorial S.A.

gasto nacional y a mejorar la cobertura y la eficiencia en la provisión de bienes públicos. “En esencia, las reformas redefinieron las responsabilidades de gasto en todos los niveles de gobierno y modificaron el sistema de transferencias del nivel central hacia los gobiernos municipales y departamentales”²⁵. Esto permite concluir, que las reformas producto del acuerdo político de 1991 y que pretendían la desconcentración y descentralización de funciones y actividades estuvieron enfocadas principalmente en el plano económico a través de la descentralización fiscal²⁶.

A continuación se relaciona el estado de situación de la descentralización en Colombia, frente a los posibles desafíos que le corresponde al proceso.

Marco General, fortalecimiento de la democracia y participación ciudadana

	Situación	Pendientes y Desafíos
REGLAMENTACIÓN	La carta política de 1991, acuerdo nacional por el cual se reformó la constitución política Colombiana de 1886, al señalar que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” ²⁷ deja clara la importancia de la descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del País. La descentralización es la reforma del Estado que ha presentado más avances durante el periodo 2002-2006 ²⁸ .	A pesar que las reglas para la asignación de las transferencias en Colombia contemplaban, al menos en teoría, algunos criterios redistributivos, en la práctica éstos estuvieron muy limitados. En la medida en que la Constitución Política de 1991 y sus reformas posteriores establecen que no se pueden delegar nuevas responsabilidades sin que se asignen los recursos necesarios para su financiación, las fórmulas para transferir los recursos están orientadas a garantizar que los fondos transferidos sean suficientes para cubrir el nivel de servicios públicos prestados en el año inmediatamente anterior. Dada la escasez de recursos, esta condición implica que los recursos restantes, que son los que se asignarían con algunos criterios redistributivos, están seriamente limitados ²⁹ .
DESARROLLO TERRITORIAL A TODOS LOS NIVELES	El desarrollo territorial es un importante eje para lograr la inclusión y la equidad. La tesis “Hagamos de la competitividad una oportunidad para todos” ³⁰ , enfatizada en uno de los últimos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), plantea el desafío de superar un enfoque del crecimiento exclusivamente de las regiones con mayores posibilidades de insertarse en un mercado ya sea por sus condiciones geográficas o histórico-	Se hace necesario que para los períodos posteriores se fortalezca una mirada compartida que permita que los actores políticos y sociales, nacionales, regionales y locales, actúen en una misma dirección manteniendo sus naturales y particulares puntos de vista. Es evidente que existe una constante respecto a la falta de definición entre los niveles de gobierno lo que se convierte además en una dificultad creciente para lograr los desafíos que aún hoy la descentralización sigue imponiendo. Al respecto tendremos

²⁵ Reformas que quedaron consignadas en la constitución política de 1991 y en la ley 60 de 1993.

²⁶ “Teóricamente se habla de descentralización fiscal en toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. En la literatura académica el tema de la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno se conoce como federalismo fiscal (Oates 1972, 1999).2 De acuerdo con la teoría y desde un punto de vista de eficiencia económica, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta, de un lado, el tipo de impuesto, y del otro, el tipo de bien y servicio público que se provee. Así mismo, deben considerarse las externalidades e interrelaciones fiscales que los impuestos y bienes públicos generan”. (Ana María Iregui, Jorge Ramos, Luz Amparo Saavedra. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Versión preliminar para comentarios. En: 2. Aspectos teóricos sobre el Federalismo y la descentralización fiscal. Informe para el Banco de la República. Marzo de 2001.)

²⁷ Ver carta política, título I, artículo 1.

²⁸ Los municipios pasaron de tener una participación del 14% del porcentaje total de los ingresos corrientes nacionales, a un porcentaje del 22% en el 2001, y finalmente una representación del 37,2% de la participación en los ingresos corrientes nacionales en el año 2005. (Germán Enrique Reyes Forero Representante a la Cámara Departamento de Antioquia Polo Democrático Alternativo. Con la asesoría de Andrés De Zubiría Samper, abogado e historiador, profesor universitario y autor de libros de Derecho constitucional y descentralización.)

²⁹ Ver: BONET, Jaime. Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia. En: la serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional**. Publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena. Al respecto, podemos hacer referencia al texto del acuerdo de la distribución del situado fiscal de 2001(CONPES 2001) en el que es fácil vislumbrar cómo el criterio de la asignación de responsabilidades y su consiguiente financiación ha absorbido aproximadamente el 85% de los recursos transferidos, mientras que para el segundo criterio únicamente el 15% restante estuvo disponible para ser asignado en los criterios redistributivos.

³⁰ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2005. <http://www.pnud.org.pe/frmPubDetail.aspx?id=44>.

	<p>políticas, incrementando el valor agregado en todas las cadenas productivas, concediendo mayor autonomía y capacidad para gerenciar en niveles locales, sin olvidar la enorme tarea de movilizar a los excluidos en el esfuerzo de su integración al mercado, al crecimiento y al Estado y teniendo en cuenta que no necesariamente debe existir dependiendo de la ubicación geográfica.</p>	<p>que entrar a analizar el grado de coherencia entre las diferentes normas vinculadas a la descentralización. De ahí que, de igual forma, con la definición de los factores claves se avance en el proceso y se permita el fortalecimiento de las economías regionales, de la inversión privada y aún más importante se logre la consolidación de la sociedad y la vida política regional y local del país.</p>
<p>LIMITACIONES</p>	<p>Se han promulgado diversas normas que dieron impulso al proceso de descentralización. Sin embargo, en la práctica éstas presentan incongruencias entre sí y no responden a la realidad del país, lo que además se ve opacado por la falta de autoridad para resolver los conflictos de competencia que se consideran entre los diferentes niveles descentralizados y de concentración de determinado poder³¹. En Colombia, la ley 60 de 1993 se establece o se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones³². Ahora bien, la descentralización y todo lo que conlleva, es un proceso que obliga la participación y el ejercicio gradual, progresivo y ordenado, para permitir la adecuada asignación de competencias y transferencias del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales.</p>	<p>Se plantea como trascendental fortalecer las capacidades regionales y locales individuales, organizacionales e institucionales, teniendo en cuenta las nuevas funciones y competencias transferidas a los niveles subnacionales. Cimentando herramientas que permitan acreditar y consolidar la real transferencia de funciones, programas y proyectos sociales de los sectores del gobierno central a los gobiernos regionales, provinciales y distritales. Esto, ligado al fortalecimiento de una serie de capacitaciones en torno a los lineamientos y orientaciones sobre cómo gestionar lo transferido y desarrollo continuo de capacidades de los gobiernos regionales y locales—, así como garantizar la mejora de la calidad de los servicios.</p>
<p>AVANCES</p>	<p><i>“El impacto más importante del proceso de descentralización fiscal se registró en la ejecución del gasto público, ya que los gobiernos subnacionales pasaron de ejecutar el 23% del gasto público del país en 1984 al 42% en 2000. No obstante este avance, el recaudo tributario continuó siendo realizado, en su gran mayoría, por el gobierno central. En efecto, para el año 2000 aproximadamente el 80% de los ingresos tributarios fueron recaudados por la autoridad central. Como consecuencia de lo anterior, se observó una alta dependencia de las transferencias del gobierno central por parte de los gobiernos subnacionales: más del 50% de los gastos de los departamentos y municipios eran financiados con dichas transferencias en 2000”³³.</i></p>	<p>La elaboración de los presupuestos participativos representa un importante avance para el ejercicio democrático y más eficiente de la gestión estatal; sin embargo, una tarea pendiente es el perfeccionamiento de los procedimientos del sistema presupuestal. En el mismo sentido, es menester consolidar las transferencias de competencias de sectores clave como agricultura, transportes, educación y salud que no se han producido. El proceso de transferencia ha estado condicionado por atrasos en la elaboración y aprobación de cronogramas, falta de definición y precisión sobre qué se transfiera y en qué condiciones debe ejecutarse. Sin desconocer, que en cuanto a la universalidad de las decisiones, los datos del estudio del Banco Mundial sobre capacidad de gestión y el seguimiento que hace Planeación Nacional a la descentralización, especialmente en lo referente al uso de las transferencias, muestran un saldo positivo.</p>
<p>PLANIFICACIÓN Y SOPORTE</p>	<p>Si bien es cierto que actualmente se rigen esfuerzos para la elaboración constante de los expedientes técnicos para integrar departamentos, sumado a esfuerzos de planificación anterior, y pese a sus limitaciones, también es cierto que se han presentado momentos privilegiados para construir propuestas de desarrollo regional, acordando objetivos y ordenando prioridades. Se han realizado significativos avances en cuanto a la necesidad de brindar apoyo financiero, técnico y administrativo a las empresas de servicios públicos que operen en el departamento o a los municipios (<i>Ley 142/94</i>), el fortalecimiento de mecanismos de sinergia en los que se realiza el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de éstos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la nación, autoridades locales y a la comunidad (<i>Ley 715 de 2001</i>), y un avance bastante significativo para la comunidad cuando se establece la prestación de asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios para la constitución de los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana (<i>Ley 3 de 1991 Vivienda</i>)³⁴</p>	<p>Es de vital importancia que se fomenten los espacios en los que se propende por una mayor y mejor participación ciudadana, a través de un sistema que reconozca legalmente la validez de los espacios que nacen de dinámicas territoriales para evitar duplicaciones de instancias y espacios de participación y que dichas iniciativas no sean tenidas en cuenta con la validez requerida. Para esto, se hace necesario un ejercicio en el que se revise la normativa existente, se promuevan escenarios para superar la poca voluntad de algunos presidentes regionales y alcaldes para convocarlos, y se genere una cultura en la que se anime a desaparecer el escaso interés de la población organizada para involucrarse en este tipo de procesos.</p>

³¹ Ver Ley 60 de Agosto de 1993.

³² Ibidem.

³³ : Para información más detallada remitirse al texto de BONET, Jaime. Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia. En: la serie **Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional**. Publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena.

³⁴ En Colombia, a partir de 1986, se puede percibir uno de los procesos más avalladores y acelerados de toda la descentralización en América Latina. De esta forma, surge la Ley de Municipalidades que concedió importantes facultades a Municipios,

En definitiva, para el caso Colombiano la descentralización se propuso tres grandes objetivos: el primero de ellos, garantizar una prestación eficiente y eficaz de los servicios y mejorar la calidad de vida de la población; el segundo, enfocado a la democratización de la gestión pública y el tercero, la necesidad de aumentar la gobernabilidad en el ámbito local y regional.

Fabio Velásquez (2006), resume los principales efectos de la descentralización Colombiana en diferentes aspectos. En lo referente a la economía, se percibe que los entes municipales han logrado una importante capacidad de gasto y frente a esta ganancia, una mayor capacidad de respuesta a las demandas del territorio y de la población. Esto genera en la misma vía una reactivación económica y por ende la generación de empleo, mayor bienestar y prosperidad para los mismos ciudadanos.

Sucede en el mismo sentido, un aumento en la capacidad de las autoridades locales- regionales para pensar estratégicamente el territorio, hasta el punto de que los mecanismos para la planificación económica, social y territorial se especializan, obligando a formular además de aprobar planes de desarrollo más sofisticados que priorizan las potencialidades económicas y sociales.

Continuando con Fabio Velásquez (2006) y en lo que respecta al *ámbito social*, desde la marcha de este proyecto político, se mantiene la tendencia hacia el mejoramiento de los indicadores de cobertura en educación³⁶, así como un avance significativo en el sistema de salud y la cobertura a nivel nacional. Ello, a pesar de no contar con un sistema de salud y de educación muy sofisticados.

Otro importante aspecto en el ámbito social, es el que corresponde al fortalecimiento de nuevos liderazgos y fuerzas políticas alternativas, que no sólo facilitan la escogencia de los dirigentes locales al ampliar el espectro de escogencia de los ciudadanos y propiciando el ensayo de nuevos modelos de

especialmente en lo referente a la promoción del desarrollo local, tanto en la dimensión social como la económica y la de prestación de servicios.

³⁵ http://www.rimisp.org/boletin_intercambios/index_boletin.php?id_boletin=133

³⁶ Especialmente en el número de niños atendidos por establecimientos oficiales y de niños promovidos.

gestión, sino que además, se fortalece esa incipiente participación y la difusión de mecanismos de intervención ciudadana.

En el campo político, y dado que la descentralización representa una profunda transformación de la estructura político administrativa del Estado, así como de la cultura política; el logro fundamental es el de la autonomía territorial. Ésta ha servido como motor para construir un futuro mejor desde las propias comunidades políticas. Sin embargo, el despilfarro de recursos públicos y la corrupción se convierte en prácticas de lo que podríamos considerar como autonomía incorrecta.

1.2. ACERCA DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

1.2.1 EL CONCEPTO DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

La Cooperación intermunicipal se puede presentar en diferentes niveles según los objetivos que persigue: protección y seguridad, servicios públicos de promoción social, tratamiento de residuos, agua y limpieza; medio ambiente y ordenación del territorio; infraestructura, sectores productivos; cultura y difusión; asesoramiento.

Para Márquez Carbo (1992)³⁷ es fundamental distinguir entre las variedades de cooperación intermunicipal que existen. *Según la naturaleza que inspire la cooperación*: cooperación voluntaria u obligatoria; *según los objetivos*: cooperación única o bien cooperación múltiple; *según un interés específico*: cooperación para la realización común de una obra o cooperación para la prestación de un servicio específico, *según un interés predeterminado*: cooperación permanente; *según la naturaleza del sector*: cooperación a través de la creación de un ente público o cooperación mediante la constitución de una empresa de derecho privado³⁸.

Para autores como el Dr. Antonio Sánchez Bernal -profesor investigador del departamento de asuntos regionales INESER CUCEA de la Universidad de Guadalajara- se deben considerar tres aspectos fundamentales de la interacción entre los gobiernos municipales. El primero de ellos es la *relación jerárquica horizontal* entre gobiernos municipales, y vertical si interviene otro

³⁷ MÁRQUEZ, Carbo Luis (1992). La Cooperación Intermunicipal (Intermunicipalizaciones), en: Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas. Tomo III. Instituto de estudios Políticos.

³⁸ MÁRQUEZ, Carbo Luis (1992). La Cooperación Intermunicipal (Intermunicipalizaciones), en: Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas. Tomo III. Instituto de estudios Políticos.

orden superior de gobierno. El segundo trata de la *naturaleza del problema*: en donde o bien puede impactar un territorio más amplio al especificado por un municipio o bien impactar solo el territorio específico (repetido en otros territorios pero no está articulado). Finalmente se encuentra la *naturaleza del acuerdo*: formal (respaldada en leyes) e informal (respaldado en la tradición)³⁹.

De esta forma, la cooperación entre municipios, puede llegar a convertirse en una herramienta y estrategia para el desarrollo de las regiones y el empoderamiento de las capacidades de cada una de las fracciones o municipios. En la medida en que se construyan asociaciones entre los municipios con estructuras flexibles (fácil acceso y salida de municipios), adaptables (a los nuevos requerimientos de la sociedad y por ende, la ampliación de la cobertura frente a los objetivos que promueven la configuración de políticas de desarrollo local) y horizontales (que se originen a partir de una relación sólida entre sociedad, territorio y gobierno), las formas de cooperación intermunicipal pueden constituirse en mecanismos estratégicos para que los organismos intermunicipales avancen hacia la conformación de entes microregionales de desarrollo⁴⁰.

La cooperación intermunicipal, según Márquez Carbo⁴¹, es una de las formas a través de las cuales se puede llegar a combatir la crisis existente en el régimen y en la vida local⁴². Ella se convierte en un mecanismo que permite la actuación autónoma de cada municipio y la consolidación de estrategias para la gestión administrativa, técnica, económica y financiera de los municipios asociados. Puesto que racionaliza gran parte de todas las tareas de los municipios contribuyendo a mejorar la calidad en la prestación de los servicios y dando pronta respuesta a las demandas crecientes de los ciudadanos.

Daniel Cravacuore⁴³ considera que la cooperación intermunicipal se puede categorizar a través de dos formas básicas: la cooperación intermunicipal autogenerada y la cooperación intermunicipal o regionalización inducida. La primera de ellas, hace referencia a formas de asociativismo

³⁹ Para una aproximación más eficaz al sistema de cooperación intermunicipal o de asociativismo, dirigirse a los Anexo No. 1. Modelos de Asociativismo Municipal según se naturaleza y demás.

⁴⁰ Ibidem

⁴¹ La cooperación Intermunicipal. Luis Márquez Carbo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

⁴² Para más información ver: cooperación Intermunicipal. Luis Márquez Carbo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, cuando se refiere a la crisis generalizada del régimen municipal y de todos los ámbitos a nivel local, pues nos encontramos según el autor, en un momento en que persisten prácticas y disposiciones inadecuadas para hacer frente a las realidades más complejas y a la diversidad de problemas en lo local.

⁴³ CRAVACOURE, Daniel. Las relaciones Intergubernamentales desde los Gobiernos Locales, .En: Procesos Políticos Comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

municipal como tal. Se presentan a través de formas de cooperación horizontal o entre los mismos niveles de gobierno, y se constituye a partir de una iniciativa de acuerdo mutuo y la membresía es voluntaria. En esa medida, se trata de iniciativas locales autoimpulsadas y autoreguladas, que sin dejar a un lado la autonomía local se insertan en dinámicas con competencias acordadas entre los municipios cooperantes. Este tipo de cooperación puede localizarse territorialmente en un determinado espacio contiguo o no, y el éxito de su gestión radica en que son redes de cooperación en torno a objetivos no ambiguos y cortoplacistas.

La segunda clasificación de formas de cooperación, es la que se refiere a todas aquellas relaciones intermunicipales propuestas, incentivadas o impulsadas desde los niveles centrales y que se forman en torno a objetivos generales de desarrollo y coordinaciones con importante grado de complejidad en su gestión y sostenibilidad en el tiempo.

Por otro lado, teniendo presente la necesidad de materialización de la cooperación intermunicipal, ésta puede manifestarse a través de dos formas de organización o figuras legalmente constituidas⁴⁴. Una de ellas corresponde a las asociaciones municipales y la segunda a la figura del área metropolitana. Figura esta última en la que se centra el análisis de manera especial más adelante, para lograr dar respuesta a la pregunta de investigación y a las metas planteadas en el inicio del presente texto.

En el informe *“La Intermunicipalidad: Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México”*⁴⁵, Leticia Santín del Río definió la *“asociación municipal”* como *“la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre Ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados”*⁴⁶. Las asociaciones de municipios, independientemente de la manera en la que se llame en las diferentes naciones o la reglamentación que a ellas se les dé, reafirman el sentido común de estos procesos o redes que se dan entre diferentes

⁴⁴ Anexo No. 2. Cuadro comparativo que sustenta las principales características y demás del área metropolitana y las asociaciones de municipios.

⁴⁵ SANTÍN DEL RÍO, Leticia. *“La Intermunicipalidad: Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México”*, Páginas 32-33.

⁴⁶ SANTÍN DEL RÍO, Leticia. *“La Intermunicipalidad: Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México”*. Página 33.

municipios y a diferentes niveles y es el de: Lograr una correcta y mejor administración y gestión política para el beneficio y desarrollo social de los habitantes de su territorio.

Se percibe entonces, el surgimiento de una forma de cooperación intermunicipal sustentada en las *asociaciones municipales*; concebidas en el presente, como un instrumento para potenciar las capacidades de gestión, la convergencia de esfuerzos e intereses y la cooperación entre gobiernos locales⁴⁷. Esto, permite identificar las bondades de la *cooperación intermunicipal* al presentarse como un acuerdo institucional, que fortalece y da viabilidad a las estructuras vigentes, ayudando a superar las limitaciones de escala o el mismo desafío de desarrollo regional. Bajo dichos parámetros se conciben las asociaciones de municipios o lo que obedece a la cooperación intermunicipal como “entidades administrativas de derecho público dotadas de personería jurídica, sin ánimo de lucro, que desarrollan sus objetivos y obligaciones con independencia de la autonomía de los municipios que la conforman. Para su cometido deben contar con recursos propios que de ninguna manera afecten los presupuestos de cada ente local asociado. Estas asociaciones son constituidas por acuerdo entre administraciones, que tienen como requisito para su conformación la aprobación del Concejo Municipal”⁴⁸.

La segunda figura, la de área metropolitana como una manifestación de esa cooperación intermunicipal, se constituye producto del fenómeno de urbanización,⁴⁹ como aquella entidad administrativa constituida por un núcleo central y unas zonas dependientes de ella. El área metropolitana se constituye en este sentido, como la conjugación entre el municipio central-urbano llamado ciudad o metrópoli y unos municipios vecinos- rurales pequeños⁵⁰ dependientes de forma estrecha tanto física, social y culturalmente. En este tipo de integración, puede presentarse la posibilidad de que administrativamente existan jurisdicciones, autoridades y políticas diferentes.

En definitiva, un área metropolitana, parte de la integración administrativa, económica, social y cultural de diferentes municipios que en un principio estaban claramente delimitados, eran independientes y no se

⁴⁷ Ver: Agustina Sequeira. Cooperación Intercomunal.

⁴⁸ Página Oficial. **PROGRAMA CAPACIDES.**

http://www.inwent.org.pe/capacides/forma_de_cooperacin_intermunicipal2.html

⁴⁹ Urbanización entendida aquí como el proceso que lleva a la mayor parte de la población de un Estado a vivir en áreas urbanas y que el urbanismo es el arte de construir ciudades. (Fernando Galvis Gaitán en: EL Municipio Colombiano: Introducción al derecho urbanístico Municipal y territorial del siglo XXI).

⁵⁰ Que son lo mismo que las ciudades dormitorio, apenas duermen en estas pequeñas poblaciones pues en el resto de sus actividades de trabajo sociales o recreativas las realizan en la metrópoli.

necesitaban. Su función principal se puede enfocar hacia la necesidad de una prestación de los servicios públicos más importantes, mediante mejores y más eficientes organizaciones.

1.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL⁵¹

Todas las entidades que se constituyen en torno a intereses comunes generalmente lo hacen con el fin de atender a temas específicos y que se consideran falencias que obstruyen la consecución de objetivos a largo y mediano plazo en el nivel nacional. Entre los temas específicos que promueven la cooperación se encuentra: la necesidad de fortalecimiento de las capacidades locales, el manejo de recursos humanos y sistemas de pensiones, la creación de portales municipales, la provisión de determinados servicios, la interacción con las municipalidades, o como el SIMIT,⁵² Sistema Integrado de Multas e Infracciones de Tránsito, que se estableció en Colombia con el fin de crear un sistema único a nivel nacional para identificar los infractores y así hacer más eficiente este procedimiento.

El caso Colombiano resulta particular en la medida en que cuenta con una importante división municipal que corresponde a 1102⁵³ municipios, incluyendo entre ellos los distritos que se cuentan como municipios. Esto refleja una proporción considerable de entes locales teniendo en cuenta que por ejemplo la región de Centro América cuenta con un total de 1201 entre los cuales se incluyen los municipios de países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá⁵⁴. Es decir, Colombia supera en número de municipios a todos los mencionados anteriormente y por ende se constituye en una región con dos características principales: la primera, una amplia división territorial que genera diversidad de instituciones que gobiernan y estructuran las oportunidades políticas y administrativas de los mismos entes locales. La segunda, mayores posibilidades de generar diversidad de redes de

⁵¹ Anexo No. 3. **PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, SEGÚN EL PAÍS, EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.** Realizada con base en el texto de La cooperación Intermunicipal. Luis Márquez Carbo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

⁵² El SIMIT se encuentra regulado por la Federación Colombiana de Municipios. En el artículo 10 de la Ley 769 –CNT y con el propósito de contribuir al mejoramiento de los ingresos de los municipios, se autoriza a la Federación Colombiana de Municipios para implementar y mantener actualizado a nivel nacional, un nivel integrado de información sobre las multas y sanciones por infracciones de tránsito SIMIT,

(...)<http://www.simit.org.co/Simit/home/origen.htm>

⁵³ Según la Registraduría Nacional, Colombia cuenta con 1102 Municipios. El Ministerio del Interior tiene inscritos 1.101, la misma cifra que el Dane, y para planeación Nacional son 1099. Registraduría Nacional del Estado Civil. Comunicado de Prensa. *Córdoba con dos municipios nuevos: Tuchín y San José de Uré*. Abril 14 de 2008. DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. División político administrativa. *Conceptos básicos*. Pág. 2.

⁵⁴ Para mayor información, ver: Estado de la Región. Capítulo 9: El desafío Regional de Fortalecer los Gobiernos Locales.

cooperación que permitan dirimir las debilidades políticas y administrativas de las entidades locales y constituir oportunidades de desarrollo, de crecimiento, de avance en los procesos de descentralización, de consolidación de herramientas y de mecanismos efectivos para la promoción de servicios esenciales a los gobiernos locales y de igual forma de acelerar el desarrollo de los países de la región.

En materia legal, y conforme lo dispuesto en los artículos 1, 285 y 286 de la Constitución Política de Colombia, el Estado se estructura en dos niveles: el nacional y el territorial. Dentro de la esfera de la nación, se establecen las entidades territoriales (*“departamentos, distritos, municipios, territorios indígenas. Las regiones y provincias en caso tal que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley podrán otorgárseles este estatus”*⁵⁵), enmarcadas como personas jurídicas de derecho y con una serie de instituciones que gobiernan cada nivel con estructuras organizacionales específicas pero que se rigen por lo planteado en la misma carta política. Al mismo tiempo y adicional a este tipo de organización política, se manifiesta otro tipo de organización administrativa, que surge bajo la necesidad de propiciar mejores niveles y estándares de servicio público en los niveles descentralizados.

Teniendo en cuenta que la cooperación intermunicipal es entendida aquí, como *una forma en la que los municipios -ya sea territorialmente cercanos o no- buscan consolidar estrategias de cooperación frente a uno o varios objetivos que inciden sobre determinadas problemáticas de la región, es necesario considerar previamente cierta dosis de autonomía, un incremento de competencias y responsabilidades, la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y el cimiento de instituciones democráticamente legitimadas*. Cigler⁵⁶ (1994) identifica algunas de las precondiciones que deben existir para que haya una mayor colaboración entre municipios: a) Posibilidades de desastres; b) Distritos electorales de cooperación; c) Incentivos provenientes de fuera de las localidades; d) Apoyo continuo de los gobiernos electos; e) Visibles beneficios de la cooperación para los participantes; f)

⁵⁵ Constitución Política de Colombia.

⁵⁶ Cigler, B. (1994), “Pre-condition for Multicommunity Collaboration”, en AGES Staff Report 9403, *Towards an Understanding of Multicommunity Collaboration*, Washington, USDA.

Existencia de empresariado político; g) Énfasis en estrategias visibles y efectivas; h) Énfasis en la construcción colaborativa de habilidades⁵⁷.

A continuación se describen las principales características de la cooperación intermunicipal según Cigler (1994)⁵⁸:

- Debe ser un acuerdo de cooperación intermunicipal que parta de la voluntad, ya que deben enfrentarse a cuestiones burocráticas y, además, a diferentes posiciones políticas al compartir límites con otros gobiernos locales que no pertenecen al mismo partido o posición ideológica necesariamente.
- Debe existir una serie de incentivos “llamativos”, que hagan más atractivo el hecho de cooperar.
- Para que exista cooperación intermunicipal necesariamente debe existir confianza entre los diferentes municipios que van a cooperar.
- Reconocimiento de una personalidad jurídica.
- Identificación de la naturaleza compleja de autoorganización de las entidades municipales.
- Manifestación y organización previa de la especialidad de fines y la variedad y flexibilidad en cuanto a tiempos y límites territoriales.
- Consenso para la adopción de una serie de principios básicos, tales como al equidad, obligatoriedad, continuidad, adaptación, adecuación y administración de los servicios públicos.

1.3. PERSPECTIVAS TEÓRICAS PARA EL ESTUDIO DEL ÁREA METROPOLITANA

1.3.1. ELABORANDO UN CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA

Es bajo los marcos de procesos como la globalización y la descentralización, como ya se había mencionado en este texto, que se comienza a hablar del fortalecimiento de las ciudades, su protagonismo y el de las regiones que la rodean en la inmediatez⁵⁹. Rescatando realidades

⁵⁷ Cigler, B. (1994), “Pre-condition for Multicommunity Collaboration”, en AGES Staff Report 9403, *Towards an Understanding of Multicommunity Collaboration*, Washington, USDA.

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ URREGO Ardila, Miguel Ángel. DIÁLOGOS DE SABERES. La Crisis del Estado Nacional en Colombia. La Perspectiva del Estado y sus Funciones. Mayo de 2005.

económicas, políticas, sociales, de planificación e incluso culturales que hacen repensar dichos procesos y aún más importante la creación de diversos conceptos que permiten entender todo lo que encierra el fenómeno del área metropolitana. *“Diversos autores y estudios señalan desde hace ya varios años, cómo en el marco de los procesos de globalización y descentralización, las ciudades y sus regiones circundantes se han convertido en realidades económicas, sociales, ambientales y funcionales sobresalientes frente a los estados-nacionales, desarrollándose así durante los últimos años distintos conceptos para entender dichos fenómenos -megalópolis, ciudades globales, regiones urbanas, regiones metropolitanas, aglomeraciones urbanas y ciudades región-, con el fin de contar con nociones explicativas sobre el cómo, y el porqué, las dinámicas de crecimiento urbano y territorial trascienden los ámbitos municipales”*⁶⁰.

De esta forma, es como se comienza a dar origen a las nuevas formas de organización administrativa en lo local y urbano-regional. Áreas metropolitanas, ciudades metropolitanas, agrópolis o redes de ciudades, son algunos de los ejemplos de organización administrativa y territorial que hasta el momento se han generado con el fin de establecer formas diferentes de administración y planificación y con nuevas instituciones que permitan atender los nuevos retos del mundo globalizado y la cantidad de demandas de la sociedad y de los mismos territorios locales⁶¹.

De manera general, el área metropolitana corresponde a un fenómeno urbano de gran dinamismo en donde se conjugan diversas zonas que pertenecen generalmente a circunscripciones administrativas distintas pero que conllevan a un desarrollo urbano que encierra las siguientes características según Vinuesa Angulo (1975): un área geográfica continua con una gran aglomeración humana y un gran mercado diversificado que se basan en relaciones de dependencia mutua⁶².

De esta manera, se trata de grandes conglomerados o de aglomeración en el sentido en que existe un centro único que va originando diversas periferias. Se origina un desarrollo bajo la influencia de una sola ciudad que

⁶⁰ Anónimo. Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la ley 128 de 1994.

⁶¹ Dirección de Desarrollo Territorial. Departamento Nacional de Planeación. Proyecto Fortalecimiento de la Descentralización y el Ordenamiento Territorial, en función de una Visión compartida de País. CTC 01/02/DNP/CAF. Agosto 2002.

⁶² VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.

afecta a los núcleos próximos y en donde a su vez se produce un contagio del carácter urbano. Se habla entonces de relaciones de dependencia en donde la metrópolis o “ciudad madre”, imprime un cierto tipo de vida de alto nivel urbano respecto las periferias que lo acompañan.

CARACTERÍSTICAS DEL ÁREA METROPOLITANA⁶³

Área Geográfica Urbana	Se da la prevalencia del carácter urbano sobre el rural. Se trata de la continuidad del carácter metropolitano continuo e ininterrumpido en lo que se refiere a los modos de vida, la diversificación de las economías y de la industria, a la interdependencia y demás aspectos que generen una gran zona urbana continua.
Gran Aglomeración Humana	Se precisa una importante masa de población con un alto nivel de tecnicismo, que no solo permita la diversificación del mercado de trabajo, sino que además permita la consolidación de un alto nivel de desarrollo, un mayor potencial económico, una mayor especialización de servicios y con una tendencia bastante alta a ser considerada como centro innovador.
Mercado de Trabajo Diversificado	Se requiere de una gran capacidad para seguir absorbiendo la tendencia a la concentración con todas las expansiones que supone un proceso de atracción en cadena en el que cada nueva instalación crea posibilidades de actuación para futuras instalaciones. Esto, genera innovación y a su vez un gran número de actividades básicas que sustentan la proyección exterior y el fortalecimiento en la región.
Relaciones de Dependencia Mutua	Interdependencia o interrelación entre los diferentes núcleos del área que generan dos tipos de fuerza y que consolidan el desarrollo de la misma área. Una primera fuerza centrípeta que consolida una primera concentración de bastantes funciones productivas en las grandes ciudades. Luego una segunda fuerza centrífuga producto de la congestión de funciones productivas y que favorece los progresos técnicos en materia de transporte y comunicaciones.
Posición Preponderante y de Dominio	Se hacen necesarias posiciones de preponderancia y de dominio en las relaciones de interdependencia y ciertos niveles de jerarquización de las funciones y de los núcleos, con el fin del posicionamiento de funciones dominantes que permitan una mayor especialización de núcleos principales en cuanto a sus funciones y de ahí se fortalezca el proceso y la necesidad de innovación.

Fuente: Elaboración Propia

Frente a estas definiciones y otras más, y con el fin de contar con una definición de área metropolitana propia que permita al lector entender la manera como las dinámicas de crecimiento urbano y territorial trascienden los ámbitos municipales, daremos a continuación una propia definición de área metropolitana.

Se entiende pues aquí, y de acuerdo a lo planteado por Vinuesa Angulo (1975) al área metropolitana como el proceso de extensión urbana en el que se *organiza político-administrativamente un territorio determinado*, que además

⁶³ Cuadro realizado según los planteamientos de VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.

cuenta con su propia organización del modo de trabajo, el de producción y una aglomeración humana que sustenta las dinámicas de desarrollo y relacionamiento propias de este ente territorial. Los organismos metropolitanos, se encuentran generalmente frente a limitaciones de tipo financieras, limitaciones de gestión (poca autonomía y/o capacidad de recaudación), dependencia frente a los municipios que la conforman así como frente a los gobiernos centrales o regionales, y en muchas ocasiones se les asignan competencias inadecuadas.

1.3.2. MARCO LEGAL, ANTECEDENTES Y EL AREA METROPOLITANA EN COLOMBIA

Existe una constante en lo que se refiere a las dinámicas en América Latina, y es la que se refiere al fenómeno de explosión de las ciudades y la correspondiente expansión de las mismas pero siempre bajo dinámicas de desequilibrio entre los diversos sectores sociales. Resulta paradójico, que frente a ese crecimiento de las ciudades se extiendan también con frecuencia prácticas que pretendan vincular los procesos y los roles con lo rural y alejarlos de los valores ciudadanos propios de la modernidad⁶⁴.

En Colombia, a escala regional existen las figuras de las áreas metropolitanas como divisiones territoriales, para la integración de dos o más municipios. Otras formas de división son las Provincias, las Regiones Administrativas y de Planificación, las Regiones Territoriales o las Áreas de desarrollo territorial, aunque todavía son materia de estudio en el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Desde finales de los años setenta se han constituido algunas Áreas Metropolitanas en Colombia, todas ellas con anterioridad a la expedición de la Ley 128 de 1994⁶⁵, la cual define a las Áreas Metropolitanas⁶⁶ *“como entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la*

⁶⁴ En el contexto de la globalización, la incorporación a la ciudad de grandes masas de campesinos, durante las últimas cinco décadas, en los países de América Latina, ha creado un mapa de inequidades, resultado de un Estado cuya ineficacia se ha concretado en ausencia de servicios públicos, transporte, recreación, educación y salud; y por la oferta de unos medios multinacionales cuya presencia se concreta, a su vez, en otra ausencia: imposibilidad de acceso a los bienes, espacios y servicios que los medios invitan a consumir. (Flores, Pamela. Identidades sin espacios de memoria. el caso del área metropolitana de barranquilla (Colombia))

⁶⁵ Ver: Anexo No. 4. Tabla 1. Las áreas metropolitanas legalmente constituidas, sobre las cuales se aplican las disposiciones de la Ley 128 de 1994, son 6 en total. Y Anexo 5 en donde se exponen las funcionalidades de la ley en mención.

⁶⁶ Ver Anexo No. 6. Características de un área metropolitana según las Naciones Unidas.

*racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada*⁶⁷. “Para ello están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial”⁶⁸, aspectos que se cumplen en las áreas metropolitanas ya conformadas por otras ciudades colombianas, entre ellas el área metropolitana del Valle de Aburrá.

El artículo 319 de la Constitución Política de Colombia, considera las áreas metropolitanas como “organizaciones administrativas cuyo fin es la programación y coordinación del desarrollo armónico e integrado de un determinado territorio, la racionalización para la prestación de servicios públicos, la prestación en común de algunos de ellos y la ejecución de obras en la misma forma”⁶⁹. En esa medida, se puede percibir que el sentido o naturaleza del área metropolitana es precisamente el de crear situaciones de orden jurídico y administrativo diferentes a las establecidas por la ley, en la que diversos territorios se establecen en función de diferentes jurisdicciones locales y con una serie de instituciones especiales dedicadas a la administración y control de asuntos urbano regionales, así como el diseño de una serie de instrumentos y mecanismos para la articulación, cooperación y armonización de acciones entre las distintas localidades y que precisamente intentan consolidar estrategias efectivas frente a los nuevos retos que impone la economía y los fenómenos como la globalización.

Colombia, como muchos otros países del continente comenzó a experimentar una serie de cambios a nivel institucional producto del desarrollo económico y de los nuevos modelos que se comenzaron a implementar para establecer estrategias viables a los nuevos retos de la globalización, pero especialmente al crecimiento acelerado de la población urbana que el país comenzó a tener desde aproximadamente la segunda mitad del siglo XX y hasta comienzos de la década de los noventa.

Dado la aceleración de fenómenos como la migración del campo a la ciudad (que permitió la consolidación de grandes asentamientos en las zonas urbanas del país) y el imperio de políticas económicas proteccionistas (cuyo fin fue favorecer el desarrollo industrial nacional), fue que el país logró reconfigurar

⁶⁷ Ley 128 de 1994, por la cual se expide la ley orgánica de las Áreas Metropolitanas. Artículo 1.

⁶⁸ Ley 128 de 1994, por la cual se expide la ley orgánica de las Áreas Metropolitanas. Artículo 2.

⁶⁹ Constitución Política de Colombia. Artículo 319.

y avanzar en procesos de desarrollo industrial que afianzó y generó nuevos centros industriales de operación, comercialización y empoderamiento de la industria por sectores. De esta forma, se conformaron así “*algunos espacios estratégicos como: Bogotá, que se convirtió en el centro de la economía nacional; el “Triángulo de oro” conformado por Bogotá, Cali y Medellín, en donde se ha concentrado la mayor parte de la producción e industria nacional; Barranquilla, y otras ciudades costeras que se consolidaron como centros industriales y puertos comerciales de exportación; Pereira, Armenia y Manizales, en cuyos centros urbanos se afianzó la industria cafetera, entre otros*” (Jiménez y Sideri, 1985, pág. 202). (ANEXO 7. CUADRO DE LA EVOLUCION DE LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA EN MATERIA DE AREA METROPOLITANA)

Es igualmente importante, rescatar que ya en 1986 se creó la mayor parte de las áreas metropolitanas legalmente constituidas por decisiones centrales en el marco de reformas a la Constitución Política. De esta forma, es durante la década de los años 80's que se crearon la mayoría de las áreas metropolitanas, las cuales en efecto se plantearon como entidades con autonomía administrativa⁷⁰. Y es precisamente durante este periodo que el Gobierno Nacional empieza a prestar mayor atención a discusiones locales en torno a la descentralización administrativa y fiscal, y la autonomía política municipal. Discusiones que desembocaron en modificaciones estructurales en la forma del Estado colombiano tales como la elección popular de alcaldes y la generación de rentas e impuestos locales.

Ahora bien, se hace necesario explicitar que las áreas metropolitanas legalmente constituidas cuentan con el *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano* como instrumento principal de planificación. Esta figura nace durante los años 70 y 80 con el propósito de ser una figura reproductora de los parámetros o de la experiencia del Plan Nacional de Desarrollo. Las áreas metropolitanas se diferencian de los municipios, departamentos y distritos en tanto no tienen una temporalidad definida para la formulación, revisión y/o

⁷⁰ Esto lo planteaba el artículo 349 del Decreto-Ley 1333 de 1986, el cual fue derogado con la Ley 128 de 1994.

ajuste de su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, como si la tienen los anteriores⁷¹.

En Colombia, es importante, a pesar de los problemas que enfrentan las áreas metropolitanas y del énfasis que desde lo político administrativo se le ha dado al asunto (netamente municipalista), propender por el fortalecimiento de estas figuras dado que fenómenos como la globalización y la descentralización que han reforzado las tendencias en los procesos de ocupación –expansión, metropolización, suburbanización- de grandes aglomeraciones urbanas socavan las formas de operar de las estructuras político-administrativas. Esto, hace necesario de igual forma, repensar las propuestas de administración, control y vigilancia de dichas estructuras administrativas a partir de la coordinación de las estrategias del área metropolitana y la promoción de soluciones administrativas y normativas en beneficio de todos los habitantes de regiones urbanas. A lo que se suma, la trascendencia de la figura de la institucionalidad metropolitana, dadas las necesidades actuales de atender las sociedades cada vez más urbanas y con grandes perspectivas de ordenamiento territorial⁷².

De igual forma, y aunque en Colombia la prestación de servicios ha mejorado sustancialmente, los desequilibrios económicos territoriales siguen siendo muy amplios, sobre todo entre municipios ricos y municipios pobres de regiones urbanas. En tal sentido, y teniendo en cuenta las limitantes de recursos y de gestión en lo local, se podría orientar la política de las áreas metropolitanas, para cumplir objetivos de política social y económica, siendo así mucho más eficiente la aplicación de las mismas⁷³. Actualmente, se puede materializar este tipo de propuestas, por ejemplo, con el Plan Nacional de Desarrollo actual (2006-2010), el cual es partidario del componente “Ciudades amables” a través del cual se pretende el apoyo del aspecto funcional de las

⁷¹ Ahora bien, en muchos casos los representantes a las Juntas Metropolitanas, que son los mismos representantes políticos y administrativos de municipios y departamentos, prestan mayor atención a la formulación de los planes territoriales de desarrollo, departamentales y municipales mostrando un mínimo interés en el desarrollo de instrumentos de planificación territorial supramunicipal, y menos aún el cumplimiento de disposiciones metropolitanas. De hecho, se puede afirmar que los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano son muchas veces figuras de papel con muy poca orientación para las decisiones de ejecución de proyectos metropolitanos. Aspecto este que se convierte en un grave problema para la ejecución de planes a nivel metropolitano.

⁷² BORJA, Jordi. Informe sobre la Gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el Mundo. Urban Technology Consulting.

⁷³ Al respecto, Hildenbrand (2007) señala que *“sólo con una perspectiva metropolitana o de región urbana que apuesta por la recomposición de la coherencia entre el espacio funcional y el ámbito político-administrativo, por ejemplo, mediante la creación de una única autoridad metropolitana, las planificaciones pública, y la prestación de servicios pueden operar con el máximo grado de eficiencia y equidad”*

áreas metropolitanas y estudio detallado de todas aquellas formas institucionales que logren la consolidación de este fenómeno.

Las áreas metropolitanas en Colombia deben cumplir una serie de requisitos para la obtención del estatus de área metropolitana. Los requisitos son los siguientes: cada uno de los municipios, tanto el núcleo central como los aledaños deben tener una población de por lo menos 50.000 habitantes; todas aquellas poblaciones aledañas que vayan a conformar el área metropolitana deben estar integradas urbanísticamente a la ciudad central; se requiere que al menos dos terceras partes de la población activa económicamente del Área Metropolitana, trabajen en actividades urbanas y no rurales (lo que supone un desplazamiento de esta población a la ciudad metrópoli y una actividad permanente de trabajo productivo en la mismas), y cada uno de los municipios aledaños deben tener al menos el 10% de sus trabajadores en el núcleo urbano central⁷⁴.

Actualmente, las áreas metropolitanas reconocidas por el gobierno colombiano y que están vigentes son las siguientes: el área metropolitana de Bucaramanga, el área metropolitana de Barranquilla, el área metropolitana de Cúcuta, el área metropolitana de Occidente, el área metropolitana de Valledupar y el área Metropolitana de Medellín que se configura como el área metropolitana del Valle de Aburrá. Las áreas reconocidas pero no configuradas son las siguientes: área metropolitana de la sabana de Bogotá; el área metropolitana de Cali, el área metropolitana de Popayán, el área metropolitana del Caribe.

⁷⁴ Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. **La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia.** En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006.

2 LA INFLUENCIA DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

El siguiente apartado, a partir de la descripción e historia del área metropolitana de Medellín, y del estudio de los objetivos y las incitativas que se han emprendido para la consecución de los mismos, pretende identificar la forma en que las incitativas de cooperación intermunicipal contribuyen en la consecución de los objetivos del área metropolitana de Medellín.

2.1 ASPECTOS GENERALES DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Medellín ha sido considerada como la ciudad de Colombia pionera en cuanto a planeación se refiere. En 1938 se creó la primera oficina de valorización del país. En 1950 se llevo a cabo el primer plan piloto urbano. Es considerada la ciudad por excelencia en la que las empresas públicas son eficientes técnica y administrativamente. Se constituyó en 1980 la primera Área Metropolitana del país. En esta ciudad se consolidó el primer sistema de transporte masivo-metro. Hoy por hoy, Medellín se ha convertido en una ciudad ejemplo para Colombia en muchos aspectos de planificación y de desarrollo, cuenta con infraestructuras más desarrolladas, con programas de planificación y estructuración de la ciudad eficientes y con programas sociales y culturales que promueven una sociedad más justa, segura, limpia y adecuada para vivir.

El área metropolitana del Valle de Aburrá, fue la primera área metropolitana creada en Colombia en 1980. Es la segunda entidad político-administrativa en población en el país después del Distrito Capital de Bogotá, con un total de población urbana y rural de la Región Metropolitana de 3.314.165 habitantes. La creación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá obedece al ánimo de integración económica, de proyección y planeación para el desarrollo de los municipios que ocupan el Valle de Aburrá. El crecimiento urbano de la ciudad de Medellín y su desarrollo industrial a partir de la década de los 30, crearon un fenómeno de conurbación, de manera que los límites entre los municipios del Valle de Aburrá se confunden físicamente en la

actualidad. De esta manera el Área Metropolitana del Valle de Aburrá puede ser considerada un solo complejo urbanístico, una sola ciudad⁷⁵.

Técnicamente, el área metropolitana de Medellín corresponde al área metropolitana del Valle de Aburrá. Esta entidad administrativa nace en 1980 y se comienza a regir fundamentalmente por las leyes, 128 de 1994 y 99 de 1993, planteándose como objetivo principal el compromiso en la consolidación del progreso y el desarrollo armónico de la gran región metropolitana. Esto, principalmente a partir de funciones de planeación, el fomento de estrategias en el sector urbano-ambiental, así como el desarrollo de capacidades en el sector de transporte masivo de mediana y alta capacidad⁷⁶.

El Valle de Aburrá se encuentra ubicado en la Cordillera Central en el Departamento de Antioquia. Posee una extensión de 1.152 km² que hacen parte de la cuenca del Río Medellín, principal arteria fluvial que cruza la región de sur a norte. Las cordilleras que lo encierran, dan lugar a la formación de diversos microclimas, saltos de agua, bosques, sitios de gran valor paisajístico y ecológico. Oficialmente, el área Metropolitana de Medellín, se conoce como el área metropolitana del Valle de Aburrá⁷⁷. En esta unidad político-administrativa se congregan diez municipios de la subregión Valle de Aburrá del Departamento de Antioquia. Su núcleo o metrópoli es Medellín (capital del Departamento) y los otros miembros son (de sur a norte): Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa y el municipio de Envigado.

“El Valle de Aburrá alberga una dinámica aglomeración urbana, una ciudad que se extiende en el territorio de diez municipios. Pero esa ciudad no se puede entender ni intervenir sin tomar en consideración sus entornos más inmediatos. He ahí la región metropolitana, un vasto y complejo espacio, desigualmente desarrollado, en proceso de degradación ambiental y con problemas de integración física, económica y social, pero con inmensas oportunidades de desarrollo, que es necesario identificar. Esta realidad, contundente e incontrovertible, impone la existencia de una institución que esté en condiciones de encarar los enormes desafíos asociados a la resolución de tales problemas y a la

⁷⁵ Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. **La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia.** En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006.

⁷⁶ Página Oficial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <http://www.metropol.gov.co/home.php>.

⁷⁷ La interpretación más inmediata, es que las condiciones geográficas, inciden en la manera como se ocupa el valle y podrían ser una determinante primordial en este fenómeno de concentración: una ventaja física -disponibilidad de tierras con atributos ambientales y naturales significativos, ubicación privilegiada- sería el factor responsable del fenómeno de una mayor concentración humana y de recursos en la parte más amplia y central del valle. (Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. **La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia.** En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006.)

activación de las posibilidades de desarrollo. Para entender y asumir estos retos se creó el Área Metropolitana del Valle de Aburrá⁷⁸.

Administrativamente, la Junta Metropolitana del Valle de Aburrá, se compone por el Alcalde Metropolitano y el Director del Área, quienes constituyen, según lo definido por la ley, las autoridades administrativas de la entidad. La Junta está conformada por el Alcalde de Medellín, quien la preside y los alcaldes de los demás municipios adscritos, un representante del Concejo de Medellín y uno de los demás concejos municipales, así como el Gobernador del departamento o su delegado.

El área metropolitana del Valle de Aburrá cuenta con dos ejes urbanos: el principal que se encuentra al centro del valle y está conformado por los cuatro municipios más grandes por número de habitantes: Medellín, Bello, Itagüí y Envigado. Y el eje urbano alternativo, conformado por tres municipios al sur (Caldas, La Estrella y Sabaneta) y tres al norte (Barbosa, Girardota y Copacabana), estos ejes urbanos aunque alternos y con un crecimiento urbanístico menor, son vitales para el desarrollo económico y social de toda el Área Metropolitana.

El Área Metropolitana cuenta con una red de transporte terrestre que une a los diez municipios. Los dos aeropuertos que prestan servicios para el Área Metropolitana de Medellín son el Aeropuerto Internacional José María Córdova, ubicado en la ciudad de Rionegro, y el Aeropuerto Olaya Herrera en la ciudad de Medellín. Complementan el sistema de transporte, el Metro de Medellín que actualmente cuenta con 31 estaciones y se constituye como el principal medio de transporte masivo dentro del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y en su área de influencia directa recorre los municipios de Medellín, Bello, Itagüí, Envigado y Sabaneta. Los otros seis municipios de la Ciudad Metropolitana se conectan al sistema Metro por medio de rutas de autobuses que llegan a las estaciones Itagüí y Niquía, y a partir de 2009 por medio del nuevo sistema de transporte masivo Metroplús. Igualmente, existe además una red de autobuses

⁷⁸ Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. **La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia.** En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006.

que parten de los centros de los diez municipios y se dirigen todos a las periferias norte y sur del centro de Medellín⁷⁹.

2.2 SURGIMIENTO DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Medellín, como algunas otras importantes ciudades de Colombia, presentó un rápido crecimiento económico y urbano experimentado aproximadamente desde la década de los años 30's o principios del siglo XX, convirtiéndose así en capital del Departamento de Antioquia y principal centro económico. De este proceso de crecimiento y urbanización, se obtiene como resultado una de las más importantes integraciones, pues logro integrar a muchos de sus sectores rurales y corregimientos (Robledo, La América, La Floresta, Guayabal, Belén). Frente a este proceso, y producto del fenómeno de la industrialización, la clase media y alta de la ciudad tendieron a ubicarse en las zonas sur de la ciudad, lo que influenciaría por su parte al municipio de Envigado. Los otros dos municipios, uno al norte, Bello, y el otro al sur occidente de Medellín, Itagüí, se convirtieron en las principales receptoras de una población en general obrera, a la que se le debe muy en parte el desarrollo económico del Área Metropolitana.

Ahora bien, es con el proceso de industrialización que podemos destacar dos importantes fenómenos que dan origen a la constitución del área metropolitana del Valle de Aburrá como la conocemos hoy en día. El primero de ellos es la concentración de recursos, actividades y población de una manera desorbitante en Medellín –municipio central del territorio-, y el segundo de ellos, producto de esa ocupación, la brecha generada entre desarrollo y crecimiento, que comienza a ascender en un sentido exponencial y relega a los demás municipios que se ven en la obligación de gravitar en función del ritmo y exigencias del municipio cabeza en este caso Medellín⁸⁰.

⁷⁹ Página Oficial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <http://www.metropol.gov.co/home.php>.

⁸⁰ A finales del siglo XIX Medellín presenta una estructura más compleja que cualquiera de las de sus vecinas del valle, hay municipios como el de Girardota, o Sabaneta, por ejemplo, que tardan todo el siglo para consolidar su núcleo urbano, la construcción de la plaza central se demora dos o mas décadas, y servicios como la educación y la salud avanzan más lento que en el centro valle, respecto al comercio los intercambios permanecen siendo muy locales, mientras en Medellín se aumenta el número de servicios que le serán exclusivos: educación superior, producción y venta de maquinarias y productos extranjeros, bancos, entre otros. (Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. **La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia**. En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006).

Se produce en esa medida, y dado el interés de las grandes élites de Medellín, procesos para la promoción, desarrollo y crecimiento de la industria, especialmente a través de alianzas con los poderes públicos y de la inversión de excedentes del café, la minería, el comercio de tierras entre otros. Si bien este fenómeno de crecimiento del centro del valle sólo se percibe de forma contundente desde la tercera década del siglo XX, la sumisión de dinámicas del Valle de Aburrá a la dinámica de Medellín, se empiezan a ver por esta concentración política, por la conformación de esta élite y la persistencia de consolidar sus intereses.

Producto de la acumulación de capital de estas elites y dada la creciente necesidad de perpetuar unos intereses determinados, se consolidan capacidades para el emprendimiento de grandes obras como caminos y carreteras, que permiten el fortalecimiento de las dinámicas en Medellín, principalmente durante el siglo XVIII, XIX y XX. Entonces, es a inicios del siglo XIX, que se vislumbra a Medellín, como una ciudad mejor comunicada que sus vecinas, con una oferta más grande de servicios, con un alto grado de concentración de la actividad comercial y financiera, con aumento permanente de la población. *Medellín ocupa el centro de una confluencia de caminos, que le dará una ventaja competitiva sobre sus vecinos, difícil de superar. Esta tendencia se corrobora con la construcción del ferrocarril que ratifica la centralidad de Medellín al comunicarla con el río Magdalena* (Schnitter: Giraldo: Patiño; 2006).

No obstante, el auge de Medellín como gran centro urbano del Valle que se destaca sobre los otros, es un fenómeno que se remite anterior al proceso de la industrialización. Ya en los siglos anteriores se comienza a ver una desigualdad significativa en el número de pobladores, actividades, usos del espacio, acumulación de capitales, infraestructuras y dinámicas urbanas que hacen de Medellín un núcleo urbano sobresaliente en el Valle.

Actualmente, se puede evidenciar un proceso de crecimiento urbano y con-urbanización en dos municipios cercanos al principal eje urbano, Sabaneta al sur y Copacabana al norte. Estos municipios constituidos como ejes urbanos alternos poseen además la ventaja de ser territorios rurales significativos, que son y pueden ser proyectados como almacenes de producción agraria importantes para el desarrollo del Área Metropolitana. De igual forma, el Valle

de Aburrá de sur a norte cuenta con un declive natural que crea un efecto de diferentes pisos térmicos – frío al sur en Caldas y cálido al norte en Barbosa -. Dicho fenómeno geográfico, crea a su vez una gran diversidad de productos agrarios y genera la posibilidad de un crecimiento para el total de la Región.

Remitiéndose específicamente al fenómeno de conformación de la figura jurídica del área metropolitana del Valle de Aburrá, es importante señalar que la preocupación producto del aumento generalizado de la población y el crecimiento urbano a principios de la década del 70, permite comenzar hablar de la metropolización, como la manifestación de un fenómeno expansivo que se percibía en torno a un centro de mayor jerarquía, -la metrópoli-, y que insta a desarrollar capacidades de gestión y de empoderamiento en torno a la necesidad de un manejo armónico y eficiente de todas aquellas actividades y servicios básicos comunes a las distintas poblaciones, a partir de la estructuración concertada de las áreas metropolitanas como instancias que, por encima de las demandas y necesidades locales, orientan y coordinan el desarrollo conjunto preservando elementos esenciales de las necesarias autonomías individuales.

A continuación, a partir de una matriz⁸¹ se categorizan algunos acontecimientos importantes que sirvieron como soporte para la planificación del crecimiento del Valle de Aburrá, y que llevaron por ende a la conformación del área metropolitana:

AÑO	ACONTECIMIENTO	DESCRIPCIÓN	PRODUCTO	INSTITUCIONES
1968	Reforma Constitucional de 1968	Iniciativa que pretendió atender a la necesidad urgente de planeación metropolitana, y en particular de Medellín.	Se dio lugar a la expedición del decreto que disponía el funcionamiento de las áreas metropolitanas y mediante Ordenanza No. 034 de 1980 se dispuso el funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.	Departamento de Antioquia
1973	Convenio	Se trató de un plan que tenía inicialmente un carácter orientador pues carecía de herramientas legales y jurídicas que le dieran el carácter de obligatoriedad. El plan se fundamentaba en la necesidad de reordenar el desarrollo del Valle de Aburrá y planificar el crecimiento hacia el oriente	Oficina encargada de coordinar un plan metropolitano entre los diferentes entes planificadores.	Planeación Departamental, junto con Planeación Nacional y Municipal de Medellín y las

⁸¹ Elaboración propia con base en los planteamientos de Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia. En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006.

		de Medellín, el Valle de Rionegro.		Empresas Públicas de Medellín
1974	Creación de documento	En el cual se concretaron propuestas para el desarrollo espacial del Área Metropolitana.	Las directrices del documento "Planeamiento General para el desarrollo de Antioquia"	Oficina de Planeación Departamental de Antioquia
1982	Conurbación física de los cascos urbanos	Reestructuración del Departamento de Planeación Municipal para que cumpliera las funciones de planeación Metropolitana y se fortaleciera la planificación de todo el territorio desde el núcleo; afectando con problemas el ordenamiento físico de otros municipios.	Creación de una entidad supranacional	Alcaldía de Medellín, mediante Decreto No.040.
1985	Formulación de Proyectos	Se establecen siete estrategias regionales para la consolidación de la metrópoli y la región. De aquí se deriva la formulación de los planes de ordenamiento territorial zona norte y zona sur, que definieron una propuesta de ordenamiento físico para el Valle de Aburrá.	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano "Para la consolidación de la metrópoli"	Autoridad Metropolitana
1988	Ejercicio de Planificación	Permitió unificar por los menos las condiciones de habitabilidad de construcción y urbanización de los municipios del Valle de Aburrá.	Estatuto Metropolitano de Planeación Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Autoridad Metropolitana
1993	Nuevo Ordenamiento Constitucional	Colombia participa en la cumbre de la tierra realizada en Río de Janeiro, Brasil en 1992. Allí se asumen compromisos de crear una legislación muy concreta sobre medio ambiente y en especial para los centros urbanos, firmando compromisos en la llamada "Agenda 21".	Creación de la Ley 99 y el sistema nacional ambiental.	Gobierno Nacional
1994	Nuevo Ordenamiento Constitucional	A través de la cual se otorga la función de planificadora del territorio, con competencias muy claras sobre el desarrollo territorial.	La Ley 128 de 1994	Gobierno Nacional
1997	Nuevo Ordenamiento Constitucional	Ley que entra a reemplazar la ley 9 de 1989 de reforma urbana y que obliga a los municipios a formular los planes de ordenamiento territorial en su jurisdicción.	La ley 388 de 1997	Gobierno Nacional
1999 -	Planificación del	Surgen, como primera aproximación al	Primera generación de	Gobierno

2001	componente Físico-especial	territorio como plataforma para el desarrollo económico y sociocultural, y la posibilidad de armonizar el desarrollo urbano con el medio natural, procesos de planificación a otras escalas, donde hay que entender a los municipios en un contexto metropolitano y a la metrópoli en un contexto regional. Situación aun por consolidar.	planes de ordenamiento territorial	Nacional
------	----------------------------	---	------------------------------------	----------

2.3. OBJETIVOS⁸² DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

El área metropolitana del Valle de Aburrá, hoy por hoy, se consolida como una de las primeras áreas metropolitanas con mayores logros y beneficios para la región. No sólo es la entidad administrativa de este tipo más antigua sino que además ha consolidado importantes estrategias –como veremos más adelante- para la consecución de sus objetivos.

Como todo tipo de estructura organizativa que piensa en transitar hacia la construcción de una cultura de consenso que implique cambios significativos de la cultura política tradicional de conflicto y disenso, hacia una cultura de la cooperación que reconozca la diversidad y defina nuevos mecanismos de relación con las diferentes regiones que componen el espacio nacional, se busca promover el desarrollo equilibrado y armónico de lo local y regional; buscar el fortalecimiento de los actores de la sociedad civil; definir una nueva lógica de relación entre el Estado y la sociedad, lo que, en suma, supone una reconstitución policéntrica del Estado y de sus diversas expresiones de organización y autogobierno de la sociedad.

Reconstitución que sólo se logra a partir de una definición clara y contundente que ataque dichos frentes y de acciones que se emprendan para la consecución de estos objetivos. De esta forma, el área metropolitana del Valle de Aburrá está consciente que para lograr esa articulación a nivel local y por ende el desarrollo de la región es necesario plantearse como visión la *“Armonía en el desarrollo del territorio, mejora en la calidad de vida de los habitantes y consolidación de la cultura metropolitana”*.⁸³ El área metropolitana del Valle de Aburrá, al plantear estos tres ejes trasversales al proceso de desarrollo de la misma entidad administrativa, de los municipios que la

⁸² Ver: Anexo Final: Objetivos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

⁸³ Página Oficial Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php?seccion=13>.

conforman y por supuesto de la región frente a otras importantes regiones del país, lo que está generando son procesos para pensar la región en la totalidad de su dimensión, se trata de una cultura política que trasciende el carácter meramente formal de los procedimientos y que por lo tanto deberá traducirse en acciones políticas, en prácticas comunicativas que internalicen socialmente normas de reciprocidad entre actores diversos como hasta el momento se ha venido haciendo.

Es por tal razón que el área metropolitana de Medellín considera primordial “liderar el desarrollo sostenible del Valle de Aburrá, mediante articulación de la sociedad metropolitana y su entorno”⁸⁴. Para la obtención de procesos que logren enfatizar y consolidar una armónica relación entre el conjunto de la sociedad metropolitana y el entorno, actualmente encontramos diversas iniciativas o convenios de asociación que dan cuenta del interés común por lograr el desarrollo sostenible y la mejora de la calidad de vida de toda la sociedad metropolitana y del entorno. Entre estas iniciativas se encuentra el trabajo conjunto del área metropolitana del Valle de Aburrá con CORANTIOQUIA y CORNARE⁸⁵ en la comisión conjunta para el fomento del Plan de ordenación y manejo de la cuenca del río de Aburrá, esfuerzos que traen grandes beneficios para la región.

Así mismo, los **objetivos generales** del área metropolitana del Valle de Aburrá son los siguientes: El primero: “*estimular el cambio generacional interno a todos los niveles, para lograr que la institución tenga un papel más trascendental y determinante en el proceso de mejoramiento substancial de la calidad de vida de los habitantes del Área Metropolitana*”. Este objetivo se materializa frente a la creación del Consejo Ambiental Metropolitano como una de las acciones más claras de sinergia institucional y por tanto cooperación intermunicipal, que muestra la importancia de articular acciones, de abordar con una mirada integral la problemática en este caso ambiental y de buscar juntos (comunidad, empresa, Estado y Universidad) la solución a cada uno de los inconvenientes con un enfoque sistémico donde todos y cada uno pueden aportar desde su quehacer y su responsabilidad.

⁸⁴ Página Oficial Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <http://www.metropol.gov.co/home.php>. Misión.

⁸⁵ Ver Subdirección Ambiental (2007, Diciembre). Hacia el Desarrollo Sostenible de la Región Metropolitana. En: Balance de Gestión 2006 – 2007. Medellín, Colombia. Introducción.

El segundo objetivo o de *“coadyuvar activa y oportunamente en el proceso de generación y consolidación de la cultura, la gobernabilidad, la competitividad, la integración social y la creación de un sólido sentido de pertenencia y confianza, que se conviertan en el motor de integración y desarrollo en todo el territorio Metropolitana”*, así lo demuestra la subdirección ambiental⁸⁶ del área metropolitana de Medellín cuando considera necesario consolidar las relaciones de confianza y de acercamiento con cada uno de las 9 administraciones de los municipios, sus alcaldes y concejos de gobierno manifestando no solo su preocupación por los problemas ambientales y demás que los aquejan, sino presentándoles en detalle todos los proyectos que estén por tramitarse y así los alcaldes y la comunidad metropolitana estén al tanto de la información de primera mano.

El tercer y último objetivo general hace referencia a la importancia de *“Integrar los esfuerzos tanto públicos como privados, encaminados a consolidar el desarrollo de la ecoregión”*. Para tal fin, no sólo se insta a través de comunicaciones a las administraciones municipales para que hagan los respectivos controles en los asentamientos en zonas de retiro y realicen una adecuada prestación de los servicios públicos, sino que se consolidan acciones conjuntas con otras entidades (públicas y privadas), con el objeto de atender problemáticas específicas como la de las quebradas de la región. Así, *“en desarrollo de esta estrategia se creó una mesa de trabajo interinstitucional con la participación de Empresas Públicas de Medellín, Departamento Administrativo de Planeación Secretaría del Medio Ambiente, Secretaria de Gobierno, Secretaria de Desarrollo Social y Corantioquia. En las diferentes reuniones del comité se priorizaron las quebradas a visitar, se evaluaron las condiciones actuales, se definieron las acciones a realizar, y se generaron soluciones concertadas y eficientes”*⁸⁷.

Para el logro de estos importantes objetivos, el área metropolitana del Valle de Aburrá ha considerado una serie de **objetivos específicos**, a saber: mejorar el nivel de vida de los habitantes de la región Metropolitana; liderar y coordinar procesos de planeación territorial e institucional; ejercer funciones de autoridad ambiental; gestionar el desarrollo integral del Valle de Aburrá y sus

⁸⁶ Subdirección Ambiental (2007, Diciembre).Hacia el Desarrollo Sostenible de la Región Metropolitana. En: Balance de Gestión 2006 – 2007. Medellín, Colombia

⁸⁷ Ibidem.

alrededores; contribuir al fortalecimiento de los entes territoriales locales; lograr consensos alrededor de los factores estructurantes de la región; promover y ejecutar programas y proyectos de carácter estratégico regional; cumplir de manera eficaz y eficiente, las responsabilidades asignadas por la Constitución y las leyes⁸⁸.

Ahora bien, todos estos objetivos que se plantea el área metropolitana con el fin de atender las crecientes necesidades de la región metropolitana son producto igualmente del proceso de descentralización, que generó o propició la estructuración de este tipo de entidades y formas de organización política y que propende por la democratización de las instituciones y de las formas de oportunidad políticas, administrativas, sociales y culturales. Sin embargo, Jordi Borja⁸⁹ demuestra que los fenómenos de descentralización pueden tener efectos perversos aún en contextos medianamente democráticos. Para que esto no suceda, se requiere repensar las lógicas de relación que existen entre los actores sociales, actores políticos y Estado, municipio, departamento y región. Es decir, repensar las relaciones en función del ámbito nacional y del ámbito local. Frente a esto, el área metropolitana del valle de Aburrá, considera fundamental la generación de cultura metropolitana. De tal forma, que se involucra a todos los actores que contribuyen al desarrollo de la subregión, entes locales, nacionales, el mismo habitante metropolitano, para que adquieran conciencia del fenómeno metropolitano y de la necesidad que las problemáticas deben ser resueltas entre todos los actores de manera articulada, consensuada y coordinada para lo cual la entidad debe ser la facilitadora.

2.4. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Las iniciativas de cooperación intermunicipal producto de las dinámicas del área metropolitana del Valle de Aburrá son significativas y abundan. Surgen

⁸⁸ Página Oficial Área Metropolitana del Valle de Aburrá. <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php?seccion=13>.

⁸⁹ BORJA, Jordi. Informe sobre la Gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el Mundo. Urban Technology Consulting.

de las necesidades de los municipios y de las problemáticas más angustiantes (como la problemática ambiental) y en la mayoría de los casos materializadas o encarnadas en la figura de las instituciones que son las que presiden y garantizan el desarrollo y continuidad de las iniciativas, programas y demás. Se cuenta de esta forma, entre muchas otras acciones que dan cuenta del interés que se tiene por lograr un balance social positivo acordes con las necesidades y expectativas de la comunidad, con estrategias que pretenden armonizar todas las actividades de la región y buscar las sinergias entre los actores donde cada uno ocupe el lugar que le corresponde y pueda cumplir con su labor el proceso con responsabilidad social y ambiental.

Se pueden categorizar las iniciativas de cooperación intermunicipal de distintas maneras según la experiencia del área metropolitana del Valle de Aburrá: unas que se enfocan en el *fortalecimiento de las dinámicas de integración metropolitana* (inclusión social y coordinación de las relaciones entre autoridades gubernamentales y el sector privado) y las otras enfocadas a la *transformación homogénea de la estructura económica* (fortalecimiento de un dinamismo económico a partir de innovación). Entonces, se encuentran iniciativas que parten de diversos intereses y que aportan en los dos enfoques anteriores.

De las muchas obras ejecutadas con la gestión de la Subdirección de Proyectos Metropolitanos, se encuentran iniciativas que van desde esfuerzos por mejorar la movilidad⁹⁰ y abrirle puertas de acceso y salida al desarrollo económico de la Región⁹¹ (Doble Calzada Bello Hatillo, la Conexión Vial Itagüí⁹² - La Estrella - San Antonio de Prado, la Vía Distribuidora, y la

⁹⁰ “*Dos realizaciones del Área Metropolitana considero importantes, el Plan Maestro de Movilidad y el Bulevar de la Cultura fueron de alto impacto en la movilidad para el municipio de Bello*”. Olga Lucía Suárez Mira. Alcaldesa Municipio de Bello. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá(2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)

⁹¹ “*Expreso mi satisfacción de haber podido desarrollar obras en todos los municipios sin ninguna condición política, solamente cubriendo las necesidades existentes en cada uno de ellos, las cuales fueron expresadas oportunamente por las administraciones municipales. Se logró trabajar con una mirada metropolitana y con un consenso respetuoso para así lograr beneficios equitativos y enriquecedores en nuestra Región*”. Sergio Fajardo. Ex Alcalde De Medellín. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)

⁹² “*Por tratarse de una Vía arteria de ingreso al municipio de Itagüí, la Recuperación de la Avenida Pilsen es de relevancia por el mal estado en el que se encontraba y la significativa inversión de más de 2 mil millones de pesos. De igual forma, destaco las obras de cobertura de la quebrada La Muñoz, cuya ejecución resuelve la problemática de inundaciones presentadas en el sector*”. Carlos Arturo Betancur Castaño Alcalde Municipio de Itagüí. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá(2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)

Conexión Aburrá-Río Cauca), pasando por la construcción de infraestructura y dotación de equipamientos y espacios públicos para la educación⁹³, la cultura⁹⁴, la recreación y el deporte (Parque de las Tres Aguas en Caldas, la Ciudadela Educativa de la Vida en Copacabana⁹⁵, la institución educativa Tablazo – Hatillo⁹⁶ en Barbosa, el Aula Ambiental en La Estrella, la Unidad Deportiva Tulio Ospina en Bello, la dotación del teatro anexo a la Casa de la Cultura La Barquereña en Sabaneta, y la pista de patinaje en Girardota). Así como obras que contribuyen con la preservación del Medio Ambiente (recuperación de la calidad del agua en el río Aburrá, la ampliación de los canales y/o coberturas de las quebradas La Muñoz y la Justa en Itagüi, y la recuperación del amoblamiento del Cerro Nutibara en Medellín).

Estas obras, proyectos e iniciativas constituyen un gran aporte para todos los municipios del área metropolitana del Valle de Aburrá le traen bienestar y progreso a la comunidad y devuelven los recursos con claridad, transparencia y eficiencia. *“El Área Metropolitana del Valle de Aburrá acoge, estudia y ejecuta programas y proyectos presentados por la comunidad y que son producto de la expresión de sus necesidades o de la visión de sus líderes, en este sentido la Entidad promueve los proyectos que generen verdadero impacto social y desarrollo regional. Así mismo, en la tarea que la ocupa como entidad planificadora del desarrollo metropolitano, autoridad ambiental y de transporte desarrolla proyectos que demandan grandes cambios físicos y culturales, en este proceso debe realizar acciones que no afecten a la comunidad, sino por el contrario le den solución a sus necesidades”* (Conocimientos metropolitanos No. 12). Se evidencia entonces, que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá fomenta herramientas que orientan la

⁹³ *“Soy una apasionada de la educación y en este sentido la Biblioteca de Caldas tiene un especial significado. No obstante, el Parque de las Tres Aguas es de gran relevancia para el Municipio, no sólo por su inversión sino porque trasciende de lo local a un parque metropolitano unido al suroeste antioqueño, para la cultura, la diversión, la recreación y el esparcimiento”*. Beatriz Eugenia González Vélez Alcaldesa Municipio de Caldas. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá(2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php>

⁹⁴ *“La dotación del Teatro Municipal 40 años es un hecho relevante para el presente y el futuro del Municipio pues jalona procesos importantes en lo cultural y recreativo para la comunidad de Sabaneta y el sur del Valle de Aburrá”*. Carlos Mario Cuartas Palacio Alcalde Municipio de Sabaneta. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php>

⁹⁵ *“La Ciudadela Educativa La Vida es un proyecto de gran importancia para Copacabana”*. Frank Ernesto Montoya Arroyave, Alcalde Municipio de Copacabana. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá(2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php>

⁹⁶ *“Es muy significativa para el Municipio la ampliación de la Institución Educativa Tablazo- Hatillo porque beneficia a toda la comunidad educativa del corregimiento y veredas aledañas”*. Nelson Darío Escobar Montoya Alcalde Municipio de Barbosa. Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá(2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php>

planificación del territorio metropolitano en un espectro amplio de sectores atendiendo siempre a las necesidades reales de los municipios que la conforman y con la necesidad además de crear futuro para el total de la región⁹⁷.

Adicional a estos esfuerzos, se encuentran convenios como el firmado con la Fundación Social para coordinar la realización de los Planes Estratégicos para las zonas Norte y Sur del Valle de Aburrá y el también firmado con la Fundación ECSIM, el cual tiene por objeto la formulación y puesta en marcha del Sistema de Planeación Simulado para la Gestión Social del Desarrollo Metropolitano. De otro lado, la Fundación ECSIM realizó, durante los años 2005 y 2006, el Plan de Mediano y Largo Plazo para el municipio de Medellín.

De esta forma, el área metropolitana del Valle de Aburrá ha consolidado importantes esfuerzos a partir de proyectos importantes que promueven la competitividad, la solidaridad entre municipios, requerimiento indispensable para la correcta administración, el buen gobierno y el desarrollo sostenible de los ciudadanos y las ciudades en el área metropolitana.

2.5. LA CONFIGURACIÓN DE UNA VISIÓN DE REGIÓN: LA CONSTRUCCIÓN DE REDES DE COOPERACIÓN EN EL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN

Hasta aquí, ha quedado claro que una mayor autonomía de las entidades territoriales y una mayor capacidad de gestión como producto de los procesos de descentralización administrativa favorece no sólo la constitución y reorganización político administrativa del Estado y contribuye a las finalidades de los diferentes ordenamientos territoriales, sino que además, constituye un marco óptimo para la actuación ordenada en este caso de entidades administrativas como el área metropolitana del Valle de

⁹⁷ Como propuesta de Visión se desea que la aglomeración urbana del Valle de Aburrá, conformada por Medellín, Bello, Copacabana, Girardota, Barbosa, Envigado, Itagüí, La Estrella, Sabaneta y Caldas, sea en el 2020 una metrópoli con un ingreso per cápita superior a los 9000 dólares, con un coeficiente de concentración de ingreso inferior a 0.3 y con un índice de desarrollo humano superior a 0.9. Adicionalmente, bajo este escenario, el nivel de desempleo de la región sería inferior al 5%, estaría exportando más de 3000 dólares por persona y tendría un índice de especialización superior a 3.5, es decir, su producción estaría concentrada en la generación de bienes y servicios basados en tecnología y conocimiento. (ECSIM y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2006, Octubre). Un Valle de Aburrá imaginado y posible. La visión y los medios para alcanzarlo. En: Centro de Documentación [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)).

Aburrá. Se parte entonces, de un proceso de reorganización político-territorial del país enfocado en consideraciones planificadoras, y que a su vez no desconoce el marco regional, dada la necesidad constante de aportar caminos y procedimientos para que las decisiones político-administrativas descentralizadas, en materia de reorganización territorial, sean más ajustadas a la realidad del espacio nacional.

Se introduce aquí, el concepto de región como una variable que toma importancia en el sentido administrativo político, considerando a la región como una entidad territorial administrativa o de planificación frente a intereses comunes en donde se decide, interviene y hay presencia de acción gubernamental⁹⁸. Por tanto los esfuerzos emprendidos en el área metropolitana del Valle de Aburrá tanto a nivel de planificación como de iniciativas producto de la cooperación entre municipios, se verán materializada en acciones o incidirá en el posicionamiento y desarrollo de la Región Andina en este caso.

Pero, ¿qué genera que el área metropolitana del Valle de Aburrá consolide formas de posicionamiento en la Región, y por tanto se fortalezca el mismo proceso de construcción de la región? Precisamente, la construcción de la región está ligada a las acciones que desde lo político-administrativo y la gestión produzca el área metropolitana del Valle de Aburrá, y por la necesidad de generar espacios de desarrollo, crecimiento económico y beneficios para el conjunto de la comunidad metropolitana, a partir de las iniciativas de cooperación de los municipios que conforman el área metropolitana del Valle de Aburrá. Queda claro entonces, la cadena que permite el fortalecimiento de las capacidades de la Región, del área metropolitana del Valle de Aburrá y de los 9 municipios que conforman este ente administrativo. Sin voluntad de los municipios para llegar a acuerdos y generar programas, iniciativas, proyectos no es posible la consecución de los objetivos del área metropolitana del Valle de Aburrá, pues la base de legitimación y acción se encuentra en las redes y capacidad institucional de los municipios para actuar conjuntamente. Sin esa consolidación de estrategias de acción y de intervención del área metropolitana del Valle de

⁹⁸ MASSIRIS Cabeza Ángel. Ordenamiento Territorial y Proceso de Construcción Regional. Biblioteca Luis Ángel Arango. Biblioteca Virtual. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/masir/4.htm>

Aburrá frente a las problemáticas de la comunidad no es posible el posicionamiento de la región antioqueña y tampoco lo es el de la Región Andina frente a otras regiones de Colombia.

Se habla en el presente de consolidación de una visión de región, cuando hacemos referencia al conjunto de las dinámicas de cooperación intermunicipal para el fortalecimiento de la gestión del área metropolitana del Valle de Aburrá, y el posterior posicionamiento de la región frente a los retos de un mundo cada vez más globalizado y con exigencias económicas mayores. Donde se hace necesario propender por la productividad y competitividad, por promover mecanismos para el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto de la población, por el fortalecimiento de la autonomía local y una sostenibilidad política, por la equidad y cohesión social dentro de la infraestructura existente⁹⁹.

Para tal propósito, se retoman a continuación algunas de las iniciativas que actualmente el área metropolitana del Valle de Aburrá ha venido adelantado con la intención de contribuir a la consecución de los objetivos que se ha planteado. Uno de los principales aportes en materia de proyectos, es el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metrópoli 2008-2020 “Hacia la integración regional sostenible”, que busca *“consolidar una región articulada, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones, tal como reza su visión”*¹⁰⁰. Su estructura está diseñada en cuatro niveles distintos de segmentación y jerarquía. El primero de ellos, o nivel superior del Plan, está representado en la visión u objetivo medular que aglutina y orienta los tres niveles subsecuentes; objetivos, estrategias y proyectos estratégicos metropolitanos. Estos niveles están interrelacionados de tal manera que configuran una estructura en la cual el logro de metas, en el horizonte de planificación, es integral y sinérgico y depende de la voluntad de los municipios que integran el área metropolitana el valle de Aburrá. Al mismo tiempo, la formulación e implementación del Plan está regida por un conjunto

⁹⁹ www.metropol.gov.co/contenidos.php.

¹⁰⁰ Metrópoli 2008-2020. Hacia la Integración Regional Sostenible. Documento institucional Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín, Diciembre 2007. [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)

de principios: desarrollo con equidad, pluralidad y sostenibilidad. Este plan, parte de la necesidad de promover una cultura de la medición y verificación como compromiso para rendir cuentas y realizar una gerencia del proceso hacia el logro de los resultados y el fortalecimiento de las capacidades de los mismos municipios, el área metropolitana del Valle de Aburrá y la región en general. De la misma manera, intenta universalizar o asegurar el carácter integral de todas las intervenciones previstas en el Plan a través de una concepción holística de sus dimensiones, asumiendo el fenómeno metropolitano como una realidad socio-territorial que rebasa las fronteras del valle de Aburrá y en consecuencia refleja la necesaria conciencia y corresponsabilidad en las dependencias mutuas con el entorno regional.

Otra de las iniciativas relevantes, es el Plan de Desarrollo Turístico para el Valle de Aburrá PDT, a través del cual se pretende potenciar un territorio con muchos atributos y generar beneficios ambientales sociales a las comunidades receptoras y fortalecer el creciente desarrollo que esta actividad tiene en Medellín durante estos últimos años. A través de la promoción un sector vital para el desarrollo, se consolida una propuesta sustentable y sostenible que se fundamenta en la valoración y protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural, además que se consolida la estrategia de *“fomento de la conciencia social y cultural sobre los valores de nuestro territorio, potenciando nuestras capacidades del sector productivo y económico de la región facilitar la creación y articulación de actores para el adecuado desarrollo de la industria y fundamentalmente el desarrollo sostenible de la actividad turística”*. Una vez más, se propende por el desarrollo de las potencialidades del área metropolitana el valle de Aburrá, por el de los municipios que la integran y por el de la Región.

La premisa de que la cooperación intermunicipal es el resultado de la necesidad de hacer frente a una determinada problemática que aqueja a ciertas comunidades y que genere así posibilidades de construir estrategias para el desarrollo de la región a que atañe, queda sustentada una vez más con el debate en torno a la urgente necesidad que tiene el Valle de Aburrá por sus características topográficas, de que se le mejore la calidad de los combustibles. Debate que ha unido diversas fuerzas políticas, académicas y comunitarias en

torno al tema y que implica complicaciones para la región específicamente en lo relacionado con problemas de salud pública¹⁰¹.

Adicional a estas iniciativas, y producto del esfuerzo del área metropolitana del Valle de Aburrá, y en el marco del trabajo adelantado conjuntamente por todos los municipios (cooperación intermunicipal) del Valle de Aburrá y entidades como el Metro de Medellín, EPM y Terminales de Transporte de Medellín, se viene consolidando el denominado Taller de Ordenamiento Territorial desde el año 2004 y que además es producto de acompañamiento de asistencia técnica recibida de la sociedad Bilbao Ria 2000 en calidad de colaboradores permanentes. Este proyecto es una iniciativa clara de cooperación entre los municipios y las empresas privadas del Valle de Aburrá¹⁰².

Ahora bien, existen Proyectos Estratégicos de Urbanismo Metropolitano, que se derivan del modelo metropolitano de ordenamiento territorial y contenidos en el acuerdo 015 del 27 de septiembre de 2006, que se consolidan como una serie de acciones prioritarias y estrategias concretas sobre el territorio. Estas iniciativas como las contempla el Informe de Gestión de 2007 de la Subdirección de Planeación del Valle de Aburrá son *“opciones para generar nuevas oportunidades de desarrollo para equilibrar y compensar la distribución de actividades en el territorio del Valle de Aburrá. Son obras físicas que se proponen como acciones para resolver la segregación de algunas porciones del territorio, cualificando sectores sub-equipados”*. En ese sentido, son acciones que se constituyen en plataformas para incentivar la redefinición económica del Valle de Aburrá y como instrumentos para optimizar el sistema vial y de movilidad a lo largo de la región.

Se han consolidado igualmente, herramientas para la construcción de los Sistemas de Información, que brindan a las administraciones de los municipios y del área metropolitana del valle de Aburrá las estrategias tecnológicas y de planeación necesarias para realizar una gestión administrativa más oportuna y eficiente. *“Convencidos de su importancia, el área ha realizado inversiones y liderado el fortalecimiento y actualización de su*

¹⁰¹ OREGGIA Rodríguez Eduardo y TUIRÁN Gutiérrez Rodolfo (2005, Abril). La Cooperación Intermunicipal en México. Barreras e Incentivos en la probabilidad de Cooperar. Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social.

¹⁰² www.metropol.gov.co/contenidos.php.

*plataforma tecnológico así como la de los municipios del Valle de Aburrá*¹⁰³. Esto permitirá que el área metropolitana del Valle de Aburrá se convierta en la entidad fuente de consulta sobre cualquier información que se genere sobre su territorio y el de la región. Los logros concretos de esta iniciativa se enumeran a continuación y se pueden profundizar en el Informe de Gestión de 2007 de la Subdirección de Planeación del Valle de Aburrá: apoyo a los municipios en cuanto a los aplicativos del sistema de información metropolitano, implementación del sistema de información geográfico corporativo, entre otros.

Después de haber realizado un recorrido por las innumerables iniciativas que se han contemplado en los planes de gestión y demás del área metropolitana del Valle de Aburrá, se percibe que el proceso de abrir espacios para iniciativas que intenten ser alternativa a las problemáticas de toda la comunidad metropolitana, ha sido oportuno en el otorgamiento de recursos para la transformación social en este importante ámbito territorial. Ahora bien, y con el fin de dirimir las falencias que en la región y en el Departamento de Antioquia, la tradición histórica de planificación ha ahondado, específicamente por el fuerte sentido sectorial, por la discontinuidad de planes de desarrollo y la desarticulación institucional de los diferentes niveles territoriales, aspectos éstos que entre otros, han dificultado que se generen las condiciones requeridas para el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial integral en la región, de manera que permitan actuar oportuna y coordinadamente con criterios unificados, frente a los retos de la globalización. Se propone en el esquema de planificación del área metropolitana de Medellín, estrategias para entender que los procesos de planificación y ordenamiento departamental, metropolitano y municipal en el contexto de ámbitos espaciales y temporales, deben ser articulados, de manera que las acciones realizadas, conduzcan al logro de los objetivos propuestos, sin perder en ningún caso la perspectiva de las competencias de cada nivel territorial.

Estas estrategias, se consolidan a partir del consenso de voluntades, entre el Departamento de Antioquia, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y

¹⁰³ PEREZ Jaramillo, Jorge Alberto (2008, Enero). Informe de Gestión de la Subdirección de Planeación. Documento Institucional de la subdirección de Planeación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Enero a Diciembre de 2007. <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php>

el municipio de Medellín, el cual con una amplia mirada de reconocimiento y capitalización de los antecedentes de planificación, ordenamiento y gestión territorial que se habían construido en la región, emprende un proceso innovador de gestión y planificación regional integrada:

“El 25 de septiembre del 2008 se ratificó el acuerdo de voluntades entre las nuevas administraciones mediante la prórroga N° 2 al convenio 437 de 2006 con el objeto de aunar esfuerzos institucionales requeridos para el apoyo logístico y técnico en la coordinación y articulación de los proyectos y actividades derivadas de la COMISION TRIPARTITA. Como escenario para esta firma se llevó a cabo el foro “De las visiones compartidas a los acuerdos institucionales: lecciones aprendidas en los procesos de integración regional en Colombia”. La premisa sobre la que se reafirma el Acuerdo de Voluntades entre el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es que la nueva institucionalidad de Antioquia deberá basarse en el diálogo y la capacidad de concertación no sólo entre las instituciones públicas, sino también privadas y las demás formas de organización de la sociedad civil. Esto se refleja no sólo por su espíritu democrático, sino también por el reconocimiento de que el desarrollo requiere del concurso de todos y cada uno de los actores sociales, políticos y económicos, quienes compartiendo una visión de futuro, alientan mayormente los anhelos de bienestar. En este sentido, el compromiso es por una Antioquia incluyente, solidaria y competitiva, en la cual sector público, empresa, universidades y demás formas de organización”¹⁰⁴.

Finalmente, tras estos ejemplos¹⁰⁵ se hace evidente que la cooperación entre los municipios permite la consolidación de regiones y facilitan su integración, conduciendo a una mayor solidez de la presencia institucional y a un mejoramiento en la gestión ante las autoridades departamentales y nacionales en pro de la solución de los problemas inmediatos del desarrollo económico y social en el ámbito local. Asimismo, y a decir del actual gobierno, la cooperación intermunicipal se convierte hoy por hoy en un instrumento para la consolidación de la descentralización en Colombia; de allí su crecimiento y proyección futura como mecanismo para la ansiada regionalización del país. Se puede entonces, resumir las bondades de la cooperación intermunicipal así: impulsa el desarrollo institucional, social y económico del municipio; genera un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad para formular y ejecutar estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional; se logra la potencialización de los recursos para el posicionamiento de la región.

¹⁰⁴ Informe de Gestión del Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2008. <http://www.metropol.gov.co/contenidos.php?seccion=16>

¹⁰⁵ Para conocer otros ejemplos de cooperación intermunicipal, remitirse a la página oficial del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Sección Proyectos.

CONCLUSIONES

Después de haber realizado una descripción de las diversas iniciativas que emprenden los municipios que hacen parte del área metropolitana del Valle de Aburrá, y teniendo en cuenta la importancia de las redes de cooperación entre los municipios como el motor para la consolidación de estrategias, resulta posible la identificación de patrones que permiten la cooperación entre los mismos municipios que hacen parte del área metropolitana del Valle de Aburrá. Por tanto, esa cooperación se enfoca hacia la construcción de estrategias que permitan dar solución a determinadas problemáticas que se presentan por igual en los municipios dependientes y en la metrópoli. Soluciones o estrategias que específicamente en el Valle de Aburrá propenden por atacar principalmente los problemas de *gestión ambiental*, en donde se pueden determinar distintas acciones frente a la importancia del recurso del aire, o como la iniciativa emprendida para atacar los problemas de combustibles, en donde se presenta la guía Metodológica para la Caracterización y Evaluación de la Calidad de los Combustibles en el Valle de Aburrá, además de la importancia que adquiere gestión frente a la contaminación atmosférica que trae efectos graves sobre la salud de la población del Valle de Aburrá. Los problemas de *gestión física*, atendiendo a la construcción de parques, vías de acceso, escuelas, centros culturales y deportivos, así como los esfuerzos tendientes al mejoramiento de las condiciones de movilidad y accesibilidad en el Valle de Aburrá. Los problemas de *gestión institucional*, para la adecuación de herramientas interinstitucionales para potenciar el desarrollo del área metropolitana del Valle de Aburrá, mejorar la planificación territorial y un sistema de información para la cooperación y el desarrollo social.

Igualmente, es posible identificar que estas estrategias surgen bajo un enfoque de desarrollo social de toda el área metropolitana del Valle de Aburrá y de la misma manera bajo un enfoque de planeación y de ordenamiento integral que sin duda apuestan a la consolidación del área metropolitana del Valle de Aburrá como una región que otorga posibilidades para el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y por ende propende por la consolidación de la cultura de gobernabilidad.

Si bien la descentralización se presenta como el marco que sustenta la formación de nuevas estructuras político-administrativas y otorga herramientas para la ejecución de iniciativas a nivel local, específicamente en lo que respecta al área metropolitana, es importante identificar la trascendencia de simples herramientas o acontecimientos como el de la *voluntad de cooperación de los municipios*. Dado que, por más que existan instituciones privadas que estén dispuestas a cooperar y facilitar estructuras y recursos en algunos casos para la ejecución o implementación de determinados proyectos, también se requiere como factor primordial y mínimo para la consecución de los objetivos del área metropolitana del Valle de Aburrá, la voluntad de la comunidad metropolitana y de los mismos municipios que la conforman.

A partir de la investigación realizada se puede inferir que la naturaleza de la descentralización y su implicación en el caso Colombiano, obedece a un carácter estrictamente constructivo. Pues con ella, se dio paso a la consolidación de nuevos mecanismos para fomentar la participación y garantizar un Estado Social de Derecho, y concretamente dio lugar a la construcción de nuevas entidades político-administrativas como el área metropolitana del Valle de Aburrá que hoy por hoy, constituye una de las más grandes entidades de la región andina que ha otorgado posibilidades de desarrollo y crecimiento económico para su población. No cabe duda de que el Valle de Aburrá ha tenido un importante desarrollo en cuanto a infraestructura y oportunidades que mejoran la calidad de vida de sus habitantes.

Resulta interesante observar la importancia de la cooperación intermunicipal en la adaptación de la gobernabilidad y la funcionalidad a los nuevos retos de la sociedad global. Es evidente que todas las estrategias que son parten de la *asociación voluntaria y consciente* por parte de los municipios para el fortalecimiento de capacidades y estructuración de alternativas a distintos problemas, se enmarcan dentro de la capacidad que deben adquirir las sociedades y sus subsistemas políticos –en este caso los municipios que conforman el área metropolitana del Valle de Aburrá– para la toma de decisiones y el emprendimiento de acciones en reacción a unas demandas y necesidades, es decir, estar en la capacidad de generar procesos de gobernabilidad.

En relación con la necesidad de mantener cohesión entre los diferentes niveles del ordenamiento territorial, se hace vital reconocer que la descentralización no puede desligarse de objetivos como lograr una mayor integración nacional y superar las formas de exclusión vigentes en el país. Si bien la figura del área metropolitana del Valle de Aburrá se constituye en una experiencia que ha logrado el posicionamiento de capacidades y de iniciativas en espacios en los que el Estado no podía atender ciertas necesidades, es igualmente importante analizar la importancia del proceso de área metropolitana en el marco de dinámicas de expansión de complejos procesos en la mayoría de los casos con implicaciones nacionales.

Siguiendo los procesos de cooperación intermunicipal que tienen lugar en las dinámicas del área metropolitana del Valle de Aburrá, y que por consiguiente estructuran las posibilidades de posicionar la región tanto a nivel de crecimiento económico como en su desarrollo ambiental, físico, entre otros, surge aquí la importancia de la institucionalidad, el grado de cohesión de las mismas instituciones que otorgan posibilidades tanto financieras como estratégicas y de conocimiento, y que posibilitan casi al 100% el desarrollo de proyectos, programas y suministran las herramientas para la intervención a partir de los acuerdos entre municipios y los objetivos del área metropolitana del Valle de Aburrá.

En esa medida también, aparece como protagonista nuevamente la capacidad de cooperación y de voluntad no sólo de los municipios que hacen parte del área metropolitana del Valle de Aburrá, sino también de las redes de cooperación y voluntad por parte del sector público y el sector privado con miras a fortalecer los procesos de intervención del Valle de Aburrá y por ende su contribución a la consecución de los objetivos del mismo.

No obstante cabe mencionar, que al ritmo que crece la metrópoli del valle de Aburrá, resulta un poco ambicioso pretender la solución de todos los problemas ambientales y sociales dentro de una u otra localidad metropolitana; o pretender que cada municipio podrá hacerlo autónomamente. El área metropolitana del Valle de Aburrá consolida su labor a partir del ejercicio de democratización de las soluciones y de esquemas de corresponsabilidad y de cooperación más fuertes entre los municipios del área metropolitana y con los

vecinos de la región, para lograr cimentar estrategias que hagan frente a crisis profundas y en las que no baste con la solidaridad para enfrentarlas.

Finalmente, y atendiendo al carácter *netamente exploratorio* del presente estudio, se reitera que a pesar de ser un estudio descriptivo, la presente investigación adquiere un valor trascendental en tanto es el primer esfuerzo por ahondar en cuestiones de toma de decisión a través del estudio de los objetivos del área metropolitana del Valle de Aburrá y su respectiva influencia desde *redes o formas de cooperación entre municipios*. Puede que la presente obra no genere constructos teóricos innovadores en el estudio del ordenamiento territorial desde la ciencia política, pero si constituye un intento por potenciar y dar a conocer las capacidades del área metropolitana en cuestión para generar incentivos frente a las demás áreas metropolitanas de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUDELO, P. Luis Carlos. Ensayo: “Reciclar” el Poder en el Área Metropolitana. Acerca del Problema de los Residuos Sólidos en el valle de Aburrá.
- BONET, Jaime. Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia. En: la serie Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional. Publicación del Banco de la República – Sucursal Cartagena.
- BORJA, Jordi (2001, Julio). El Gobierno del Territorio de las ciudades latinoamericanas. En: Revista Institución y Desarrollo. Instituto Internacional de Gobernabilidad (versión web). http://www.iigov.org/revista/?p=8_03
- BORJA, Jordi. Informe sobre la Gobernabilidad de las Áreas Metropolitanas en el Mundo. Urban Technology Consulting.
- CASTRO, Jaime. DESCENTRALIZAR PARA PACIFICAR. En: Capítulo I: Ahora, la política es local y tiene contenido económico y social. Plantea Colombia Editorial S.A.
- CRAVACUORE, Daniel; “La cooperación intermunicipal en la provincia de Buenos Aires: fortalezas y debilidades” En: *La geografía de un cambio. Política, gobierno y gestión municipal en el Uruguay*, Instituto de Ciencia

- Política de la Universidad de la República - Ediciones de la Banda Oriental. Montevideo (Uruguay), 2001. Pág. 153 a 162.
- CRAVACOURE, Daniel. Las relaciones Intergubernamentales desde los Gobiernos Locales, .En: Procesos Políticos Comparados en los municipios de Argentina y Chile (1990-2005). Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.
 - Cigler, B. (1994), "Pre-condition for Multicommunity Collaboration", en AGES Staff Report 9403, *Towards an Understanding of Multicommunity Collaboration*, Washington, USDA
 - CHORNTE, Puncel Alfonso. Las Ciudades de América Latina: Problemas y Oportunidades. Diputación de Valencia - Universidad de Valencia.
 - GALVIS, Gaitán Fernando (2007). El Municipio Colombiano. Introducción al Derecho Urbanístico Municipal y Territorial del siglo XXI. Bogotá. Editorial TEMIS S.A
 - ECSIM y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2006, Octubre). Un Valle de Aburrá imaginado y posible. La visión y los medios para alcanzarlo. En: Centro de Documentación
[http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)
 - JALOMO Aguirre, Francisco (2008, Diciembre). Gobernar el Territorio entre descentralización y metropolización: el patronato y el Siapa como formas de Gestión, 1952 -2006 y Escenarios Prospectivos. Trabajo de Grado para optar por el título de Maestro en Desarrollo Local y Territorio, realizado bajo la dirección de Juan Jorge Rodríguez Bautista y la co-dirección de Jean-François Jolly. Universidad de Guadalajara. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Geografía y Ordenación Territorial. Maestría en Desarrollo Local y Territorial. Guadalajara, Jalisco, México.
 - JOLLY, Jean François (2008). Regir el Territorio y Gobernar los territorios. Políticas Públicas, Gobernación y Territorio: vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación. Bogotá. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
 - MÁRQUEZ, Carbo Luis (1992). La Cooperación Intermunicipal (Intermunicipalizaciones), en: Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas. Tomo III. Instituto de estudios Políticos.

- Metrópoli 2008-2020. Hacia la Integración Regional Sostenible. Documento institucional Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín, Diciembre 2007. [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)
- MONTAÑO Lopera. D.C (2004, Noviembre) Descentralización, Gobernabilidad y Gobernanca en los pequeños municipios: el caso de Gutiérrez y la Peña, Cundinamarca. Trabajo de Grado para optar por el título de politólogo, realizado bajo la dirección de Jean-François Jolly. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Bogotá. Pontificia Universidad Javeriana.
- OREGGIA Rodríguez Eduardo y TUIRÁN Gutiérrez Rodolfo (2005, Abril). La Cooperación Intermunicipal en México. Barreras e Incentivos en la probabilidad de Cooperar. Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social.
- Patricia Schnitter, Martha Lía Giraldo, Juan Manuel Patiño. La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia. En: Revista Electrónica De Geografía Y Ciencias Sociales Universidad De Barcelona. Agosto de 2006.
- PEREZ Jaramillo, Jorge Alberto (2008, Enero). Informe de Gestión de la Subdirección de Planeación. Documento Institucional de la subdirección de Planeación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Enero a Diciembre de 2007. [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)
- Publicación Institucional del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2007, Diciembre). Conocimientos Metropolitanos. No. 12. Centro documentación: [http:// www.metropol.gov.co/contenidos.php](http://www.metropol.gov.co/contenidos.php)
- VELÁSQUEZ, Fabio. (2006). La descentralización: una apuesta política de futuro para Colombia, en: Seminario 20 años de la descentralización en Colombia. Presente y futuro, Bogotá D.C., Red de Iniciativas sobre Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo Territorial.
- VINUESA, Angulo Julio. Sobre el Concepto de Área Metropolitana. Separata de Estudios Geográficos.
- URREGO Ardila, Miguel Ángel. DIÁLOGOS DE SABERES. La Crisis del Estado Nacional en Colombia. La Perspectiva del Estado y sus Funciones. Mayo de 2005

Recursos electrónicos

- Página Oficial del Área Metropolitana de Medellín
<http://www.metropol.gov.co/home.php>
- Asociación de Municipalidades del Perú <http://www.ampeperu.gob.pe/>
- Alianza para un Mundo Responsable, Plural y Solidario
<http://www.alliance21.org/2003/article2243.html>
- RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
http://www.rimisp.org/boletin_intercambios/index_boletin.php?id_boletin=133
- Programa Capacidades <http://www.inwent.org.pe/capacides/acerca.htm>
- REDALYC Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. Sistema de Información Científica Redalyc.
<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=80512108>
- Bases de Datos Políticos de las Américas
<http://pdba.georgetown.edu/Decen/funcionesasislocal.html>
- Página Oficial Alcaldía de Medellín
<http://www.medellin.gov.co/alcaldia/index.jsp>
- Informe de Gestión del Área Metropolitana del Valle de Aburrá 2008.
<http://www.metropol.gov.co/contenidos.php?seccion=16>

Recursos Jurídicos

Ley 128 de 1994. Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.

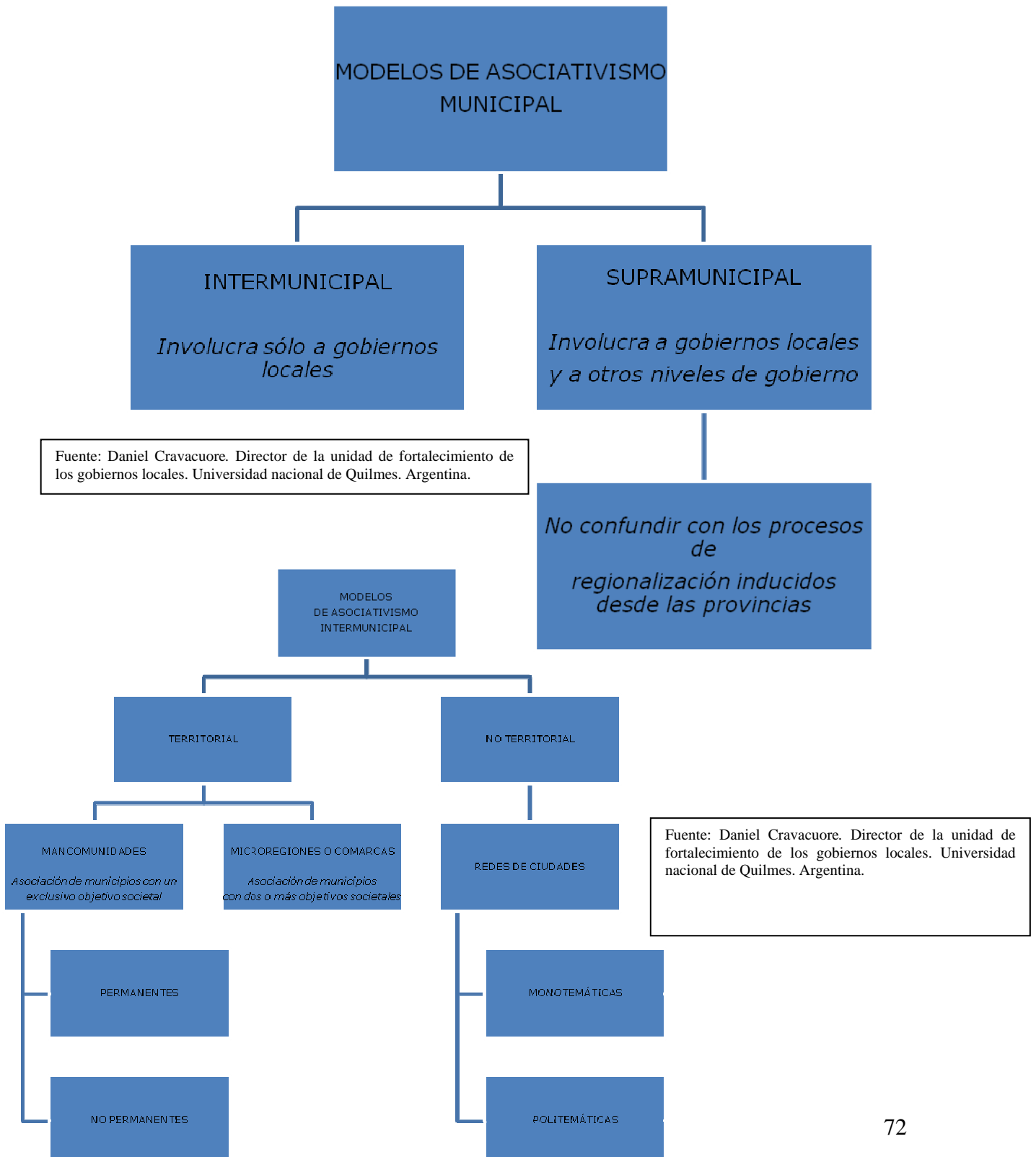
Colombia. Constitución Política de Colombia. Bogotá (2004).

ANEXOS

ANEXO No. 1

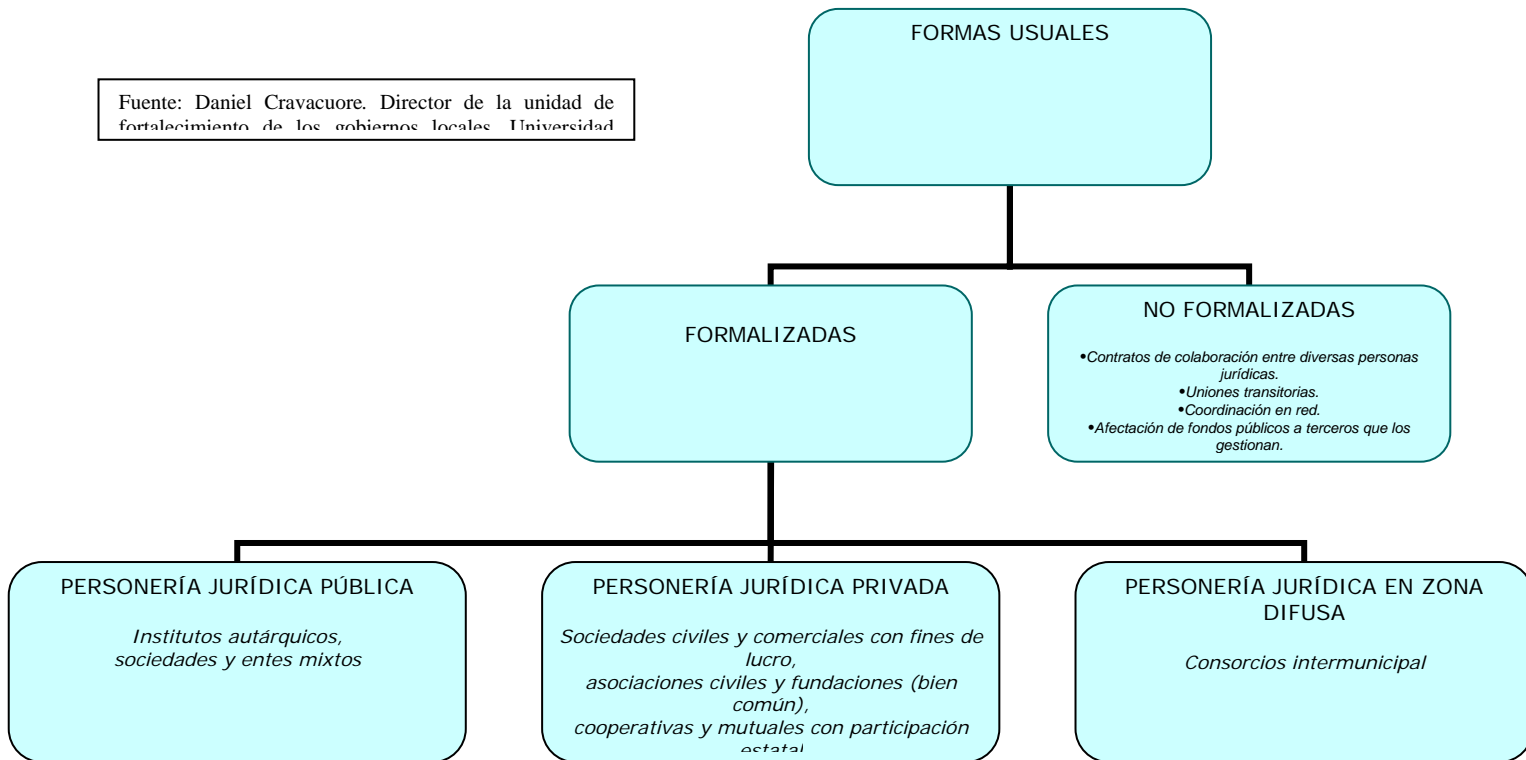
MODELOS DE ASOCIATIVISMO MUNICIPAL

Según su objetivo de creación



Según su nivel de Institucionalización Jurídica

Fuente: Daniel Cravacuore. Director de la unidad de fortalecimiento de los gobiernos locales. Universidad



Según Modalidad de Gestión



Fuente: Daniel Cravacuore. Director de la unidad de fortalecimiento de los gobiernos locales. Universidad nacional de Quilmes. Argentina.

ANEXO No. 2

	Ley que la rige	Integración	Requisitos Constitucionales	Cultura Organizacional
Área Metropolitana	La ley que rige la constitución del área metropolitana y todo lo referente a su desarrollo es la ley 128 de 1994.	El artículo 5 de la ley 178 de 1994 fija las normas de constitución de un área metropolitana. Determinándose entre otras que tienen la iniciativa los alcaldes, la tercera parte de los concejales de dichos municipios o el cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral de todos los municipios.	Deben ser dos o más municipios; el conjunto debe reunir las características de un área metropolitana; se debe garantizar una adecuada participación de las autoridades municipales; por medio de consulta popular se decidirá la participación del municipio en el área; la entidad administrativa tiene como objeto: programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran, y si es el caso, prestar en común alguno de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. (Constitución Política, artículo 319).	Dirección y administración: Compromete a la junta metropolitana y al alcalde metropolitana, a un gerente y a las unidades técnicas para el cumplimiento de sus funciones.
Asociaciones de Municipios	Las asociaciones de municipios provienen de la reforma constitucional de 1968 (artículo 198). La ley 1 de 1975 (artículo 3), permitía limitar su objeto a un determinado servicio u obra de interés común o extenderlo a varios servicios municipales. La ley 136 de 1994 se refirió a las asociaciones de municipios en los siguientes términos: "Dos o más municipios de uno o más departamentos podrían asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas" (artículo 148).	Toda asociación es voluntaria, "se conforma mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de sus concejos". Se consolida a través de un convenio y por estatutos, que serán publicados en un medio de lata circulación. Igualmente, los municipios asociados pueden formar parte a la vez, de otras asociaciones con objetivos distintos, pero los municipios no pueden prestar separadamente los servicios encomendados a la asociación (Ley 136 de 1994, artículo 151).	Se enfocan hacia la autonomía de cada municipio y el control de la asociación. De esta forma, se entiende que los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por asociarse, pero como es obvio, están obligadas a cumplir los estatutos y el reglamento acordado y acatar las decisiones de sus directivas. El control de la asociación de municipios de un mismo departamento es ejercido por la respectiva controlaría departamental, y el de las asociaciones de municipios de diferentes departamentos la Contraloría General de la República.	Dirección y administración: corresponde a la asamblea de socios, la junta administradora, elegido por aquella, y el director ejecutivo, nombrado por la junta y quien actúa como representante legal de la asociación.

Fuente: Elaboración propia con base en GALVIS Gaitán Fernando, *El Municipio Colombiano: Introducción al Derecho Urbanístico Municipal y Territorial del Siglo XXI*. Editorial TEMIS S.A. Bogotá, Colombia. 2007.

ANEXO No. 3

LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS EN MATERIA DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL SEGÚN PAÍS¹⁰⁶

FRANCIA				ALEMANIA		
Considera dentro de las regulaciones 4 materias sobre las que se fundamenta todo lo referente a las asociaciones municipales, considerándose de esta manera las siguientes figuras.				Acuerdos de Derecho Público	Zweckverband u organismo intercomunal	Amter
Conferencias intermunicipales y convenios	Comisiones gestoras de bienes y derechos indivisos	Sindicatos de Municipios	Sindicatos Mixtos			
Como aquel especie en el que dos o varios consejos municipales determinan un acuerdo para la consolidación de estrategias comunes a los municipios y que fomenta la preservación de los intereses comunes por supuesto, y que tienda a la realización de convenios o proyectos para la realización de obras comunes, instituciones de utilidad común, entre otros.	Se consolida a partir del derecho de uno o varios municipios para convocar una comisión compuesta de delegados, cuando posea bienes o derechos indivisos. En esta asamblea se discuten temas relacionados con la administración de los bienes y derechos indivisos, así como la ejecución de trabajos pertinentes.	Hace referencia a la regulación del Estado Francés que se establece en torno a la posibilidad de asociación de los ayuntamientos en pro de una obra o un servicio municipal.	Se constituyen como un establecimiento público, formado en pro de una obra o de un servicio que represente una utilidad para cada una de las personas morales de que se trate. Como característica fundamental, estos sindicatos mixtos deben comprender por lo menos una colectividad territorial o un grupo de dichas colectividades.	Las municipalidades encargan a una de ellas la ejecución y realización de determinadas tareas que son comunes a los municipios asociados pero que no requieren de la creación de un organismo supranacional.	A través de las cuales se pueden formar voluntaria u obligatoriamente y consiste en una asociación para la ejecución de determinada tarea o tarea individual.	Solo existe en ciertos estados de la República Federal especialmente en Renania en donde se trata de dar cumplimiento a ciertas funciones que por su restringida capacidad administrativa no pueden llevar a cabo. Se encarga del cumplimiento de tareas generales y cumple un papel de carácter mucho más supranacional.
SUIZA		HOLANDES		BÉLGICA		
No se sustenta en ninguna figura legislativa. Ahora bien, esto no implica que no se hayan gestado asociaciones voluntarias entre muchos municipios. Por el contrario y dado que los municipios en este país, constituyen una figura trascendental en la relación con el ciudadano, las asociaciones siempre buscan concretar órganos técnicos y administrativos comunes con la finalidad de realizar en común los planes regionales y las tareas que los mismos exigen.		La C. Intermunicipal se da de forma espontánea, pero si el Estado y provincias lo desean, previo ejercicio de remitirse a la ley, pueden imponer la cooperación entre municipios que consideren deben cumplir una función de asociación. Se puede dar bajo el D. privado o D. público.		Mancomunidades	Convenios Intercomunales	
Dos figuras dentro del Derecho Positivo, las cuales pueden establecerse para todo servicio de interés comunal bien caracterizado.						
PORTUGAL	LUXEMBURGO		DINAMARCA	FINLANDIA		
Existe en el código	Las formas de cooperación intermunicipal se		La Cooperación	La C.I se hace más		

¹⁰⁶ Realizada con base en el texto de La cooperación Intermunicipal. Luis Márquez Carbo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

administrativo una disposición especial para las federaciones de municipios voluntaria o impuesta por la ley. Estas se pueden establecer de tres formas.	presentan por la necesidad de satisfacer un servicio o por la necesidad de ejecución de una obra determinada. Funcionan con un presupuesto independiente y propio, y corresponden a establecimientos públicos. Pueden presentarse de dos formas.		intermunicipal no está regulada, pero es uno de los países europeos con más casos de asociación y de cooperación intermunicipal, pues culturalmente los daneses son los que mejor entienden y sienten el cooperativismo, la unión y la asociación en todos los órdenes.	evidente frente a cuestiones sanitarias y de beneficio social. Las entidades locales pueden establecer una o varias asociaciones intermunicipales con administraciones independientes, economía independiente y con unos bienes independientes.
Necesidad de establecimiento, unificación y explotación de aquellos servicios de ser municipalizados	Fundadas en la Ley	Voluntarias		
Necesidad de elaboración y ejecución de un proyecto común de urbanización y expansión,	GRAN BETRAÑA		GRECIA	IRLANDA
Necesidad de administración de bienes o derechos comunes que convenga mantener indivisos	La figura de la cooperación intermunicipal es frecuente y se extiende a comunidades locales grandes y pequeñas. Se basa en la asociación frente a un interés común y pueden delegar cualquier tipo de facultades con o sin restricciones a la denominada comisión conjunta.			
Organización y mantenimiento de servicios especiales comunes.	ISRAEL			
	La C.I se da mediante legislación que autoriza el establecimiento de los "consejos de distritos rurales". Estos consejos se caracterizan porque asociación o agrupan municipios limítrofes con el fin de extender a los municipios asociados los servicios comunes: tales como la educación, las carreteras, el riego y proyectos regionales.		Se permite la asociación entre municipalidades y comunidades para la realización de proyectos de obras o de servicios que impliquen la afectación de amplias áreas con más de una unidad local.	Por disminución en los costos la figura de las asociaciones es bastante común, a partir de la forma de comisiones conjuntas frente a problemas como el de asistencia pública y los manicomios.
ITALIA	SUECIA		NORUEGA	JAPÓN
Todos los municipios sin excepción tienen derecho a asociarse entre ellos y con la provincia para la realización de obras y establecimiento de servicios de común interés.	La Cooperación Intermunicipal se materializa a través de los consejos municipales suecos, en donde se acuerdan uniones para los distintos fines y servicios que son comunes a los municipios asociados. En estas asociaciones o formas de cooperación intermunicipal también pueden participar entes o unidades locales superiores.		La ley municipal, artículo 32 autoriza la cooperación intermunicipal para determinados fines.	Existen tres figuras de asociación de entidades locales, a saber: las asociaciones en torno a asuntos administrativos generales, las que se determinan frente a asuntos administrativos particulares, y las que se organizan frente a asuntos determinados.

Fuente: Realizada con base en el texto de La cooperación Intermunicipal. Luis Márquez Carbo. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

ESPAÑA	
La cooperación intermunicipal se da a partir de 4 dinámicas distintas y que se encuentran reguladas a partir de dos figuras. Las dinámicas o formas de asociación son las siguientes: Mancomunidades Voluntarias; que son las asociaciones administrativas igualitarias y voluntarias, las Mancomunidades Forzosas; que son las mismas asociaciones administrativas igualitarias y obligatorias, los Consorcios; como asociaciones administrativas desiguales y voluntarias, y las Empresas de Economía Mixta; como asociaciones no administrativas sino particulares y voluntarias. Su regulación, se puede catalogar a partir de dos figuras o modelos: uno el de las Mancomunidades en donde la Ley de Régimen Local y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial regulan fundamentalmente la materia de las mancomunidades de municipios, en lo que refiere a obras, servicios y otros fines específicos de competencia municipal. La segunda figura es la de la Intermunicipalización para la regulación específicamente de bienes y servicios de las entidades locales.	
CENTRO Y SUDAMERICA	AMÉRICA DEL NORTE
En cuanto a legislación clara se tienen los casos de Cuba, Honduras, Ecuador, Chile, Paraguay y en algunos estados de la República de Argentina y de México. Lo	El caso es mucho más estructural y complejo, dado la cantidad de estados federales autónomos, cada uno de ellos con sus propias regulaciones locales y así como una gran cantidad de entes e instituciones locales. Se tiene claro en la legislación de los Estados Unidos de Norteamérica, que la cooperación intermunicipal se debe enfocar en cinco temas principales: los aeropuertos, el abastecimiento de aguas, el alcantarillado la policía y la lucha contra los incendios. Para llegar a estos acuerdos, existen dos figuras

que no es común es que esta legislación se aplique con frecuencia y podríamos decir mejor que se trata simplemente de una enunciación en la que no se establecen generalmente reglas específicas para el régimen orgánico y funcional de las relaciones intermunicipales.	en esta región: la primera de ellas consiste en que el ente local central dentro de una determinada unidad metropolitana, facultada por las entidades locales que la rodean, se encarga de prestar un servicio determinado para la solución de las problemáticas a nivel metropolitano. La segunda de ellas, es en la que se promueve conjuntamente un serbio municipal mediante el concierto y la unión de diferentes ciudades con el fin de coordinar y financiar todas las actividades que correspondan.
---	---

Fuente: Realizada con base en el texto de **La cooperación Intermunicipal**. Luis Márquez Carbo. *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*.

ANEXO No. 4

Tabla 1. Áreas Metropolitanas en Colombia (Ley 128 de 1994)

<p>Área metropolitana de Barranquilla: Distrito Portuario e Industrial de Barranquilla, y municipios de Soledad, Malambo, Puerto Colombia y Galapa (Departamento del Atlántico) <i>Población Total 2008: 1.846.676 Población urbana 2008: 1.825.851</i></p>
<p>Área metropolitana de Bucaramanga: Bucaramanga, Girón, Florida Blanca y Piedecuestras (Dpto de Santander) <i>Población Total 2008: 1.055.309 Población urbana 2008: 994.558</i></p>
<p>Área metropolitana de Cúcuta: Distrito de Cúcuta, y municipios de Zulia, Los Patios, San Cayetano y Villa del Rosario (Departamento de Norte de Santander) <i>Población Total 2008: 776.854 Población urbana 2008: 738.822</i></p>
<p>Área metropolitana del Valle de Aburrá: Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Itagüí, La Estrella y Sabaneta (Departamento de Antioquia) <i>Población Total 2008: 3.261.128 Población urbana 2008: 3.088.927</i></p>
<p>Área metropolitana de Centro-Occidente: Pereira, Dos Quebradas y La Virginia (Departamento de Risaralda) <i>Población Total 2008: 668.358 Población urbana 2008: 585.811</i></p>
<p>Área metropolitana del Valle del Cacique de Upar: Valledupar, Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, San Diego, y Agustín Codazzi (Departamento del Cesar) <i>Población Total 2008: 484.819 Población urbana 2008: 396.937</i></p>

Fuente: Anónimo. Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la ley 128 de 1994.

Tabla 2. Regiones Urbanas en Colombia

REGIONES URBANAS (RU)	MUNICIPIOS INTEGRANTES	POBLACIÓN TOTAL 2008	POBLACIÓN URBANA 2008
RU de Bogotá – Sabana	Bogotá, D.C, Cajicá, Chía, Cota, El Rosal, Facatativá, Funza, Fusagasugá, Gachancipá, Granada, La Mesa, Madrid, Mosquera, Sibaté, Soacha, Sopó, Tabio, Tocancipá, Zipaquirá	8.474.195	8.257.424
RU de Medellín - Valle de Aburrá	Amagá, Barbosa*, Bello*, Caldas*, Copacabana*, El Carmen de Viboral, El Santuario, Envigado, Girardota*, Guarne, Itagüí*, La Ceja, La Estrella*, La Pintada, Marinilla, Medellín*, Rionegro, Sabaneta*	3.797.553	3.495.704
RU de Cali / Palmira / Yumbo	Cali, Candelaria, El Cerrito, Florida, Guacarí, Guadalajara de Buga, Jamundí, Miranda, Palmira, Pradera, Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Yumbo	3.236.447	2.914.965
RU de	Baranoa, Barranquilla*, Galapa*, Juan de Acosta,	2.130.98	2.054.99

Barranquilla	Malambo*, Palmar de Varela, Pivijay, Polonuevo, Puerto Colombia*, Sabanagrande, Sabanalarga, Santo Tomás, Soledad*	2	4
RU de Bucaramanga	Bucaramanga*, Floridablanca*, Girón*, Piedecuesta*, San Gil	1.099.460	1.032.822
RU de Cartagena	Arjona, Cartagena, Turbaco	1.052.531	986.702
RU de Cúcuta	Cúcuta, Los Patios, Pamplona, Villa del Rosario, San Cayetano* y el Zulia*	831.307	789.376
RU de Armenia / Quindío	Armenia, Caicedonia, Calarca, Cartago, Circasia, La Tebaida, La Unión, Montenegro, Quimbaya, Roldanillo, Sevilla y Zarzal	813.529	713.732
RU de Ibagué/Tolima	Espinal, Flandes, Girardot, Ibagué, Melgar	754.341	691.343
RU de Pereira	La Virginia*, Pereira*, Santa Rosa de Cabal, Dos Quebradas*	739.059	643.431
RU de Montería/Córdoba	Cereté, Chinú, Ciénaga de Oro, Cotorra, Montería, Planeta Rica	662.568	438.706
RU de Manizales	Anserma, Chinchiná, Líbano, Manizales, Mariquita, Supía, Villamaría	622.200	525.963
RU de Pasto / Ipiales	Ipiales, Pasto, Samaniego, Túquerres	608.674	444.073
RU de Villavicencio	Acacías, Granada, San Martín, Villavicencio	545.047	499.319
RU de Santa Marta – Ciénaga	Ciénaga, Santa Marta	537.694	501.086
RU de Tunja	Barbosa, Chiquinquirá, Duitama, Nobsa, Sogamoso, Tunja, Villa de San Diego de Ubaté	528.842	452.549
RU de Valle de Upar	Agustín Codazzi, San Juan del Cesar, Valledupar, Villanueva	497.150	409.684
RU de Neiva	Campoalegre, Neiva	357.824	329.480
RU de Popayán	Piendamó, Popayán, Timbío	332.543	258.445
TOTAL GENERAL		27.621.946	25.439.798
TOTAL PAÍS		44.450.260	33.402.146

* Municipios pertenecientes a áreas metropolitanas legalmente constituidas
Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2007) y proyecciones del Censo General Nacional para el año 2008 - <http://www.dane.gov.co/censo/>

Tabla 3. Funciones y competencias de las áreas metropolitanas relacionadas con planeación, infraestructura y vivienda

ÁREA METROPOLITANA	FUNCIONES Y COMPETENCIAS
Barranquilla	Autoridad de Planificación, Autoridad de Transporte Público (empezando), Canalización y limpieza de caños
Centro Occidente	Autoridad de Planificación y Autoridad de Transporte Público
Cúcuta	Autoridad de Planificación, Autoridad de Transporte Metropolitano, Infraestructura Vial e Inversiones en muchas áreas (educación saneamiento y otros)
Bucaramanga	N.D.
Valle de Aburrá	Autoridad de Planificación , Autoridad ambiental, Autoridad de transporte masivo y Obras de infraestructura

Fuente: Tomado de presentación hecha por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá sobre Proyecto de Reforma de Ley de Áreas, Septiembre 15 de 2006.

ANEXO No. 5

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SEGÚN LA LEY 128 DE 1994

FUNCIONALIDAD	DESCRIPCIÓN
Mecanismos de participación para la definición de nuevas áreas metropolitanas	Con el fin de democratizar el proceso de creación de una nueva área metropolitana y de hacerlo más participativo, es necesario que el proceso de creación de una nueva área metropolitana cuente con el apoyo de todos los alcaldes interesados, la tercera parte de los concejales, o el cinco por ciento de los ciudadanos que integran el total del censo electoral, y que se establezcan mecanismos de consulta popular, de acuerdo a lo establecido por la ley 134 de 1994, ya sea para crear una nueva AM, que no necesariamente debe estar localizada en un solo departamento, o para la anexión de uno o más municipios vecinos a un AM ya existente.
Instrumentos para la planificación de las áreas metropolitanas	El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el cual se constituye en el instrumento de planificación del área metropolitana, y debe ser adoptado por la Junta Metropolitana. Dicho instrumento versa sobre los hechos metropolitanos, prevaleciendo sobre los planes que adopten los municipios que integran el Área.
Órganos de Dirección	La Junta Metropolitana es la principal figura de administración y dirección, con atribuciones que se consideren convenientes sobre hechos metropolitanos. Como integrantes de dichas juntas están los Alcaldes de cada uno de los municipios metropolitanos, el Gobernador del Departamento en que se encuentre el área, un representante del Concejo del Municipio que constituya el núcleo principal, y un representante de los Concejos de los Municipios distintos al núcleo.
Conversión de AM en Distritos	Se da la posibilidad de que las áreas metropolitanas se constituyan en distritos especiales, para lo cual es necesario garantizar mecanismos de consulta popular, en donde al menos la cuarta parte del censo electoral debe participar, y la mayoría debe estar de acuerdo con la iniciativa. En dicho caso, los municipios que integran el área metropolitana se amalgamarían, constituyéndose automáticamente en localidades del nuevo ente territorial, con lo cual desaparecerían como entes territoriales y pasarían a ser divisiones administrativas del nivel distrital. El distrito recién creado gozaría así de los mismos derechos y deberes constitucionales de los entes territoriales.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto: Anónimo. Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la ley 128 de 1994

Características del Área Metropolitana

Las Naciones Unidas¹⁰⁷ enumeran las siguientes características:

La presencia de una ciudad principal o de una aglomeración de ciudades en una zona urbana continúa.

Una concentración de funciones económicas, sociales, culturales y administrativas.

Una población muy densa que se acrecienta rápidamente y cuyos ingresos provienen principalmente de trabajos no agrícolas.

La existencia de una vasta gama de ocupaciones que exigen especialización.

El dominio hecho por la ciudad central de la vida social, cultural, política y económica de la región y a veces del mismo país.

La presencia de un nudo carretero, ferroviario, aéreo, etc., de importancia. Crecimiento rápido de las necesidades de vivienda y de servicio, instalaciones urbanas y colectivas.

Afluencia de campesinos que no conocen bien el modo de vida urbana.

Falta de instalaciones necesarias para ayudar a los recién llegados a adaptarse a su nuevo estado.

¹⁰⁷ Véase Héctor Barbe Pérez “La Expansión de las Áreas Metropolitanas y su influencia en las áreas geo-educacionales” en Crónica del XI Congreso Latinoamericano de Municipios. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1976, pagina 558.

ANEXO No. 7

EVOLUCION DE LA LEGISLACIÓN COLOMBIANA EN MATERIA DE AREA METROPOLITANA

LE Y O ACONTECIMIENTO	DESCRIPCIÓN	PROPÓSITO
Reformas Institucionales Finales de los años 60's	Reformas propiciaron posteriormente una discusión en torno al modelo de descentralización colombiano, y es así como durante este periodo se empieza a proponer la creación de instituciones regionales para manejar asuntos urbano – regionales.	Producir cambios en las relaciones del gobierno nacional y sus territorios para atender estos procesos de reconfiguración urbana.
Gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970)	Definición de la institucionalidad encargada del manejo de desequilibrios regionales, cuyas raíces, de acuerdo con el gobierno, eran el resultado de procesos migratorios históricos y de la configuración regional que se empezaba a manifestar en los principales centros urbanos del País.	Reorientar las migraciones, mediante el impulso a polos de crecimiento como Medellín, Cali y Barranquilla.
Artículo 198 de la reforma constitucional de 1968	Creó la figura de “áreas metropolitanas”, haciéndose con ello un reconocimiento a la existencia de núcleos urbanos conformados por varios municipios.	Buscando así la administración conjunta o prestación de servicios en varios municipios por efectos de economías de escala.
Ley 61 de 1979 (parágrafo, artículo 3)	Asunto que fue reglamentado por el Decreto-Ley 3104 de 1979, con el cual se estableció el marco de funcionamiento para las áreas metropolitanas, posteriormente modificado y ampliado por el Decreto-Ley 1333 de 1986, con el cual se definieron instancias y autoridades metropolitanas, y se definieron las principales competencias de las áreas metropolitanas.	Con la cual se obligó al gobierno nacional a señalar las relaciones que dan a un conjunto de municipios las características de área metropolitana
Década de los años 80's	A través de actos administrativos departamentales: Área metropolitana de Barranquilla (Ordenanza 28 de 1981); Área metropolitana de Bucaramanga (Ordenanzas 20 de 1981 y 46 de 1984); Área metropolitana de Cúcuta (Ordenanza 49 de 1990 y Decreto 0508 de 1991); Área metropolitana del Valle de Aburrá (Ordenanza 34 de 1981); y Área metropolitana de Pereira (Ordenanzas 1 de 1981 y 14 de 1991).	Consolidar legislativamente los esfuerzos de la figura del área metropolitana.
Constitución Nacional de 1991	Estableció que <i>“cuando dos o más municipios tuvieran relaciones económicas, sociales y físicas, con características metropolitanas, estos conjuntos de municipios se podrían organizar como área metropolitana, entendiéndose a ésta como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano”</i> (Artículo 319, Constitución Nacional de 1991).	La reglamentación de las áreas metropolitanas quedó como un tema de legislación especial sobre ordenamiento territorial, y su desarrollo se dio con la Ley 128 de 1994, la cual regula en la actualidad a estas figuras en Colombia.

Fuente: Elaboración propia con base en el texto: Anónimo. Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la ley 128 de 1994.