

Semestre Económico - Universidad de Medellín, pp. 43-80

# LOS HECHOS REGIONALES, BASE PARA LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO EN LA CIUDAD-REGIÓN DE MEDELLÍN\*



Luis Fernando Agudelo Henao\*\*



Recibido: enero 20 de 2006

Aprobado: abril 25 de 2006

## ■ RESUMEN

La fusión urbana de los municipios del Área Metropolitana de Medellín, asociada al mejoramiento de las infraestructuras que la conectan con el oriente y occidente cercanos, han cambiado la realidad urbana, regional, social y económica. Sin embargo, las respuestas públicas a los fenómenos de la conurbación y a las dinámicas campo-ciudad siguen siendo respuestas municipalistas y fuertemente determinadas por la ciudad central, Medellín. Este trabajo pretende evaluar las estructuras de gobierno viables para la

---

\* Este trabajo es producto del proyecto "La Ciudad-Región Posible: Estructuras viables de gobierno para la Ciudad-Región del Valle de Aburrá y el oriente cercano", realizado en el marco de la beca "MUTIS", para cursar estudios de Maestría en Argentina, concedida por la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación y la Cultura OEI, la cual se realizó en el período agosto de 2003 a agosto de 2005.

\*\* Contador Público Universidad de Medellín, Candidato a Magíster en Gerencia Pública - UNPSJB - Argentina. Profesor de Tiempo Completo, Programa de Contaduría Pública, Universidad de Medellín.  
Correo electrónico: Lfagudelo@udem.edu.co

ciudad-región que se conforma en torno a Medellín, y las funciones de gobierno que deben ser emprendidas. La metodología es esencialmente descriptiva, basada en el uso de fuentes secundarias que permiten analizar las opciones viables, a partir de la triangulación con entrevistas a diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia y con los resultados de algunas políticas públicas de alcance regional. La conclusión esencial del trabajo es que, las condiciones territoriales y legales están dadas para construir estructuras de gobierno del espacio metropolitano; sin embargo, la viabilidad política es incierta, en la medida que estructuras supramunicipales recortarían la posibilidad de construir poder desde las burocracias municipales y departamentales.

**PALABRAS CLAVE:** Ciudad Región, Desarrollo Regional y Local, Geográfica Económica, Gestión Pública, Estructuras de Gobierno.

## ■ ABSTRACT

The urban fusion in the municipalities of the Metropolitan Area of Medellin, associated with the improvement in infrastructures that connect it with the near east and west, have changed the urban, regional, social and economical realities. Nonetheless, the public responses to the phenomena of conurbation and the country-city dynamics remain local and strongly determined by the central city, Medellin. This article aims at evaluating the government structures that are viable for the city-region that orbit around Medellin, and the government functions that should be undertaken. The methodology is in essence descriptive and based upon the usage of secondary resources that would lead to the analyses of viable options from within the triangulation through interviews with deputies of the Departmental Assembly of Antioquia and with the results of some public regional policies. The essential conclusion of this work resides in the fact that the territorial and legal conditions are granted in order to build government structures of metropolitan space; nonetheless, the political viability remains uncertain as long as the supra-municipal structures cut short the possibility to build up a power within the municipal and departmental bureaucracies.

**KEYWORDS:** City-Region, Regional and Local Development, Economical Geography, Public Administration, Government Structure.

## INTRODUCCIÓN

Las respuestas gubernamentales al fenómeno de conurbación del Valle de Aburrá se realizaron desde la lógica administrativa de los municipios, de manera aislada y tardía; solo en 1973 se desarrolló un esfuerzo supramunicipal serio, a través de la creación de un grupo de trabajo del Valle de Aburrá y el oriente cercano, a instancias del gobierno departamental.

Estas respuestas al fenómeno de crecimiento paralelo del Valle de Rionegro, y su relación con el Valle de Aburrá, además de tardías fueron eminentemente retóricas, en la medida que los planes de nivel departamental, y del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) registraban la relación como crecientemente esencial para el desarrollo de los Valles de Aburrá y Rionegro, pero no establecían acciones concretas de coordinación de la planeación ni de gestión de las acciones necesarias para atacar las problemáticas, ya no del AMVA, sino de la región metropolitana como un hecho en consolidación.

El mayor problema, desde el punto de vista de la administración pública, es la ausencia de acciones institucionales orientadas a generar una instancia que concentre en un mismo nivel de gobierno la función de planeación y la autoridad para delinear y ordenar el desarrollo de

la región metropolitana de los Valles de Aburrá y Rionegro (y ahora del occidente cercano) de forma integral. A pesar de que el departamento de Antioquia sería el espacio llamado a servir, por lo menos, de escenario de concertación y armonización de las políticas referidas a las materias de alcance de la región metropolitana, esta función no se concreta, entre otras, por la debilidad de una instancia territorial de gobierno que, como el departamento, ha perdido capacidad operativa en un marco normativo que privilegia a los municipios y distritos, como unidades administrativas y territoriales básicas de la estructura del Estado colombiano<sup>1</sup>.

Las respuestas gubernamentales tardías, a un hecho como la consolidación de las relaciones territoriales (geográficas, económicas, poblacionales, sociales, culturales y ambientales) de los Valles de Aburrá y Rionegro, se han traducido en una desmejora paulatina de las condiciones de vida de las poblaciones marginadas de los municipios más pobres. Los costos económicos, sociales y fiscales de tener una diversidad de niveles y entidades actuando sobre el territorio de la región metropolitana de Medellín son muy altos y, en definitiva, asumidos por la comunidad.

Los decisores<sup>2</sup> públicos de las entidades nacionales, departamentales y municipales, que actúan en los Valles de Aburrá,

Rionegro y en el oriente cercano, deben priorizar la construcción de un nuevo modelo de gobierno de la Región Metropolitana, que de manera coordinada garantice el desarrollo económico y social para todos (la equidad), y para todas las generaciones (sustentabilidad)<sup>3</sup>. Para ello, deben viabilizar el proceso de construcción, sobre la base de la opinión de los ciudadanos, comunidades, organizaciones y sus representantes políticos<sup>4</sup>. Este esquema de construcción le permitirá a los decisores públicos desechar las respuestas exclusivamente tecnocráticas, y legitimar la acción de un Estado, cada vez más débil<sup>5</sup>.

El hecho estructural más reciente de esta realidad se concreta en la construcción del túnel de occidente y su respectiva conexión vial. Este eje vial impone a los niveles de gobierno municipal y departamental retos adicionales, en términos de las dinámicas territoriales, sociales y económicas que deberán enfrentar los municipios. El occidente cercano se convierte con esta obra en nuevo escenario del conflicto territorial que significa la construcción de obras de infraestructura. La ciudad de los "tres pisos", de la que han hablado los planes, se concreta como herramienta de competitividad, pero también como escenario de confrontación entre los habitantes y sus actividades económicas tradicionales, y los transportadores,

comerciantes, hoteleros, y la industria inmobiliaria que llegará para ser nuevos actores sociales y económicos.

Es así como este trabajo se centra en generar respuestas, desde la administración pública, para aportar a la identificación de los hechos de alcance regional, con el fin de generar bases para el diseño de un gobierno viable de la ciudad-región de Medellín y su zona de influencia. La fuerte relación territorial existente entre Medellín y el oriente cercano y la que se refunda con el occidente cercano a través del túnel de occidente son hechos con profundas implicaciones económicas y sociales. Las respuestas públicas deben hacerse sobre la base de instituciones que, además de mejorar los niveles de eficiencia en la utilización de los recursos públicos, construyan espacios equitativos para el desarrollo de la democracia.

Para ello, el trabajo se divide en tres partes: la primera, desarrolla desde el punto de vista teórico y legal las clasificaciones básicas de los gobiernos de los espacios metropolitanos, usando tres ejemplos internacionales que ilustran la caracterización. La segunda establece las alternativas legalmente viables para la conformación de estructuras de gobierno en Colombia. Para finalizar, se analiza la viabilidad política de las opciones legalmente posibles.

## 1. EL ESPACIO METROPOLITANO, SUS LÍMITES Y TIPOS DE GOBIERNO<sup>6</sup>

Un punto central en el amplio y complejo estudio de las problemáticas de los espacios metropolitanos es la definición juiciosa de sus límites y conceptos relacionados. El escenario de los límites de la ciudad y su espacio metropolitano es especialmente difícil desde el punto de vista de las entidades gubernamentales, dados los fuertes conflictos que representa el hecho de tener que dividir –institucionalmente hablando– las competencias, los recursos y el poder necesario, en límites diferentes a los definidos por las problemáticas y espacios de acción del hombre y sus organizaciones, en su relación con el territorio urbano. A continuación se presenta una serie de definiciones que allanarán el camino para análisis posteriores relacionados con las estructuras de los gobiernos de los espacios metropolitanos:

El concepto de **área metropolitana** comprende "... la mancha urbana que cubre a más de una circunscripción político administrativa. Es una unidad desde el punto de vista de sus límites físicos, basada en la continuidad de elementos materiales que la constituyen. Esta ciudad cubre u ocupa territorios que corresponden a más de una unidad político administrativa"<sup>7</sup>.

El concepto de **zona metropolitana**, por su parte, comprende la totalidad del territorio de las unidades político-administrativas que están ocupadas en forma total o parcial por la "mancha urbana" metropolitana; por lo tanto, en la medida que estas jurisdicciones no están totalmente cubiertas por la continuidad urbana, el concepto de zona metropolitana es más amplio que área metropolitana. El concepto de zona, por ende, enfatiza el aspecto jurisdiccional del fenómeno metropolitano, en tanto que el de área se focaliza en su dimensión física (Barrero, 1997).

El concepto de **región metropolitana** se refiere a un ámbito territorial aún mayor que comprende los cascos urbanos del área metropolitana, a centros urbanos de diferente tamaño ubicados dentro de una línea imaginaria demarcada por los niveles de interacción, presentes o potenciales, así como también áreas de explotación primaria y espacios vacíos (Molina, 1997).

El concepto de **ciudad-región** comprende un territorio caracterizado por la discontinuidad de instalación y por la capacidad de englobar el conjunto de relaciones suficientes para la auto-propulsión de la zona. En pocas palabras, la ciudad-región representa un sistema social con sus instrumentos necesarios, con toda clase de disponibilidades, de estructuras sociales, de instituciones<sup>8</sup>.

**Un punto central en el amplio y complejo estudio de las problemáticas de los espacios metropolitanos es la definición juiciosa de sus límites y conceptos relacionados.**



En otras palabras, la ciudad-región supone un pasaje gradual de una economía bipolar a otra economía integrada de zona, cuya amplitud de la unidad territorial referencial, copresencia de ciudades y pueblos, así como los nuevos usos del mismo campo, y las infraestructuras urbanas y provinciales, permiten un aumento de la funcionalidad general y una capacidad de gestión mucho más coordinada del desarrollo económico<sup>9</sup>.

Así entendida, la región metropolitana es conceptualizada en torno a un ámbito territorial determinado como unidad funcional y no necesariamente física. Por otro lado, el concepto de área metropolitana está fuertemente relacionado con el hecho de cubrir dentro de sus límites a varias unidades político administrativas, y a múltiples instituciones públicas y privadas relacionadas con la administración y gerenciamiento del territorio<sup>10</sup>, mientras que el concepto de ciudad-región surge de

la fuerte centralidad que protagoniza una ciudad determinada dentro de las relaciones económicas, sociales y políticas de una región metropolitana, y el papel que está en capacidad de jugar dicha ciudad en la determinación de las posibilidades económicas y de gobernabilidad de su área de influencia en la región metropolitana (Barrero, 1997).

El análisis de las diferentes definiciones de los espacios metropolitanos permite entender cuáles son las características territoriales y jurídicas más significativas, tal como lo expresan en el diagnóstico de la Secretaría de Planeamiento Urbano del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, realizado con el fin de construir una región metropolitana sustentable, "lo metropolitano, comprende supuestos en los que la continuidad urbana ocupa jurisdicciones territoriales diferenciales cuyos límites, en apariencia, se desdibujan y entre los que existe fuerte vinculación económica y social. De esta manera, la existencia de un espacio de creciente interrelación en el que coexisten varias unidades territoriales jurisdiccionales se plantea como uno de los elementos más definitorios del fenómeno metropolitano en términos jurídicos"<sup>11</sup>.

De ahí la importancia de generar modelos de gobernabilidad de los espacios metropolitanos que permitan coordinar las

acciones y los recursos entre los diferentes niveles de acción pública, respetando las realidades urbano-regionales de las áreas comprendidas en el territorio metropolitano.

Las respuestas institucionales y los modelos de gobernabilidad a aplicar en el correcto manejo del territorio metropolitano deben pasar por la comprensión completa y la selección de los tipos de entidades e instancias gubernamentales que podrían encargarse de las problemáticas que surgen en la relación del hombre con el territorio urbano, teniendo en cuenta que las configuraciones institucionales que surjan en los procesos de negociación respeten la autonomía e intereses de los habitantes de las unidades político administrativas y territoriales de la región metropolitana. La teoría urbana y la doctrina han desarrollado una serie de tipologías sobre formas de organización metropolitana que intentan racionalizar la diversidad y el dinamismo de las formas de gobierno de los espacios metropolitanos a partir de ciertas características constitutivas.

### 1.1 Caracterización de los gobiernos metropolitanos

Con el fin de contar con una clasificación desde el punto de vista del tipo de gobierno metropolitano, se utilizará la siguiente (Barrero, 1997):

1. **Gobierno asociativo:** comprende las fórmulas asociativas o de colaboración entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el espacio metropolitano.
2. **Gobierno unitario:** enfatiza la necesidad de una auténtica organización unitaria del gobierno en el espacio metropolitano que se imponga sobre las jurisdicciones locales existentes, integrando a todas éstas en un nuevo nivel de gobierno; aquí podríamos identificar las propuestas de "gobiernos metropolitanos" en sus diversas versiones.
3. **Gobierno ecléctico:** comprende un tipo intermedio o ecléctico que, a la vez de satisfacer las exigencias de una organización metropolitana, mantiene el entramado de administraciones locales presentes en el territorio.

En el marco de estas tres modalidades básicas es posible identificar innumerables variantes organizacionales y, de hecho, esta flexibilidad en el punto de la definición organizacional, combinada con las diferentes variantes desde el punto de vista de la existencia o no de unidad territorial en los espacios metropolitanos, le entrega a esta clasificación una especial pertinencia con respecto a la instalación de gobiernos metropolitanos.

Es importante agregar a la clasificación de Barrero la posibilidad de que algunas entidades territoriales y político-administrativas se recompongan o fusionen para crear con las demás jurisdicciones locales, formas asociativas, de gobierno municipal o estructuras eclécticas.

Estas clasificaciones, surgen de tres categorías básicas que sirven para describir y acotar las particularidades de los gobiernos de los espacios metropolitanos, a saber:

1. Los límites materiales de la acción del gobierno metropolitano.
2. Las que tienen que ver con el carácter coordinador o prestador directo de servicios en el ámbito de todo o parte del territorio metropolitano.
3. Las que tienen que ver con las tareas específicas que ejerce el gobierno metropolitano en el territorio de acción definido.

La utilidad esencial de las clasificaciones tiene que ver con la definición de la conformación de los gobiernos en los espacios metropolitanos, en función de la realidad territorial, política y económica. A continuación se analizan cada una de las categorías definidas en términos de su uso a la hora de definir los esquemas de gobierno.

Con respecto al alcance territorial de la acción de la entidad pública definida: este no es un tema menor, dado que los gobiernos de los espacios metropolitanos, sean de base territorial o no, están permanentemente en tensión con las entidades territoriales y/o administrativas de orden superior e inferior. Estas entidades están en constante conflicto dado que los gobiernos de los espacios metropolitanos entran a coordinar, competir o responder a las directrices de otras entidades en las materias específicas de alcance metropolitano. Esta determinación del alcance territorial dependerá en gran medida de la realidad normativa en la que se enmarquen las entidades administrativas y/o territoriales, que en última medida serán definidas por los ciudadanos de manera directa o a través de sus representantes políticos.

En lo que respecta al carácter coordinador de políticas o prestador directo de servicios, esta característica está directamente relacionada con las materias de intervención de la entidad de gobierno metropolitano. Es decir, la definición de las competencias de ejecución directa es una consecuencia del análisis que se haga de las labores que debe cumplir el gobierno del espacio metropolitano en temas concretos de alcance supraterritorial, como ordenamiento del territorio, urbanismo, servicios públicos, transporte, vivienda, medio ambiente, etc.

Las variaciones administrativas y gerenciales posibles son amplias, en la medida que las entidades territoriales se coordinen o fusionen para crear entidades públicas de carácter administrativo o territorial; en este contexto las entidades territoriales deberán proveer las competencias y los recursos en las instancias y temas que política, administrativa y territorialmente sirvan para:

1. Resolver las problemáticas supramunicipales,
2. Respetar los intereses de cada entidad territorial involucrada, y
3. Cumplir con el marco normativo existente; en este punto, las restricciones territoriales, normativas y políticas tendrán igualmente gran peso, como se verá más adelante en el análisis de algunos casos puntuales de gobierno de los espacios metropolitanos.

### 1.2 Experiencias internacionales que ilustran la clasificación

Las experiencias internacionales sirven para ilustrar la forma como las entidades territoriales básicas organizan esquemas de gobierno de los espacios metropolitanos, para obtener recursos, dirimir conflictos y gestionar soluciones. La ilustración se hace en los mismos términos de las tipologías de gobierno definidas, y las categorías que las diferencian:

1. **Gobierno unitario.** El área metropolitana de Valencia –el Consejo Metropolitano de la Huerta (CMH)– un caso de auténtica organización unitaria del gobierno en el espacio metropolitano.
2. **Gobierno ecléctico.** El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) y sus entidades metropolitanas, un tipo de gobierno del espacio metropolitano intermedio o ecléctico, que a la vez de satisfacer las exigencias de una organización metropolitana, mantiene el entramado de administraciones locales presentes en el territorio.
3. **Gobierno asociativo.** La región metropolitana de Buenos Aires –Argentina– una propuesta de gobierno del espacio metropolitano que comprende las fórmulas asociativas o de colaboración entre las diferentes jurisdicciones comprendidas en el espacio metropolitano

Con respecto a las categorías de análisis que diferencian los tipos de gobierno, además de las competencias, el carácter administrativo o territorial y modelo de gobierno, es necesario describir el marco normativo del Estado nacional (se describen los marcos normativos Español y Argentino).

Las experiencias internacionales, en el marco de sus particularidades nacionales sirven de guía para analizar el tipo de so-

luciones para la conformación de un gobierno para la ciudad-región de Medellín, que mejor se acomode a sus realidades

territoriales, económicas y políticas. En el siguiente numeral, se hace un recorrido por el marco normativo colombiano.

**Cuadro 1. Experiencias internacionales en gobiernos metropolitanos**

Categorías	CLASIFICACIÓN		
	Gobierno Unitario: Área metropolitana de Valencia (ESPAÑA) <sup>12</sup>	Gobierno Ecléctico: Área Metropol. de Barcelona (AMB) y sus Entidades Metropolitanas (ESPAÑA)	Gobierno Asociativo: Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) (ARGENTINA) <sup>13</sup>
<b>Marco Normativo Nacional</b>	<p><b>Entidades Territoriales:</b> El Estado, las comunidades autónomas, las provincias y los municipios.</p> <p><b>Modelo de Entidad Supramunicipal:</b> depende del alcance que le quieran dar los municipios y las comunidades autónomas.</p> <p><b>Requisitos esenciales de las Entidades Supramunicipales:</b> equilibrio ideológico y territorial en las entidades supramunicipales y todas las públicas, consagrado en la Constitución de 1978.</p>		<p><b>Entidades Territoriales:</b> el Gobierno Federal, los Gobiernos Provinciales, el Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires y los Gobiernos Municipales Autónomos.<sup>i</sup></p> <p><b>Estructura Supra-provincial:</b> afianzamiento del federalismo, reconocimiento de la autonomía del nivel provincial como fuente del poder de la federación nacional, posibilidad de construir Entidades públicas (Regiones) de carácter administrativo.</p>
<b>Competencias</b>	<p>Ciclo hidráulico, residuos sólidos, urbanismo, incendios, mataderos, transporte y su infraestructura. Adicionalmente, le confiere dos clases de competencias fundamentales para el logro de los objetivos fijados por la Ley autonómica, la planificación y la gestión.</p>	<p><b>Entidad Metropolitana de Transporte:</b> manejo del sistema de transporte (tarifas, infraestructuras, programación)<sup>ii</sup></p> <p><b>Entidad Metropolitana de Servicios hidráulicos y tratamiento de residuos:</b> manejo y coordinación de actividades de ciclo del agua, con las otras entidades territoriales y/o administrativas.<sup>iii</sup></p>	<p>Implementar sistemas de información regionales, coordina planeación, coordina ejercicio de poder de policía, coordina participación pública, establece instancias dinámicas de colaboración para temas específicos (residuos, vivienda, transporte)<sup>iv</sup>.</p>
<b>Carácter Administrativo o Territorial<sup>v</sup></b>	Territorial	Administrativo – Superpuesto con el comarcal.	Administrativo
<b>Modelo del Gobierno del Espacio Metropolitano.</b>	Órgano Colegiado y un órgano unipersonal. el sistema de representación del Consejo, no garantiza que el poder ejercido por cada representante de los municipios sea proporcional a su peso dentro del espacio metropolitano. el sistema de representación no garantiza que en su conformación quede expresada la composición política de cada municipio.	Dos entes de naturaleza institucional, y su organización tiene como base un órgano colegiado (el pleno de la entidad) y uno ejecutivo (el presidente). Un gerente como responsable técnico y una comisión de cuentas completan el diseño. [1] la superposición de la organización comarcal, [2] el desconocimiento sustancial de la unidad que singulariza el espacio metropolitano, [3] la escasa capacidad competencial, y [4] el alto nivel de gasto público que una organización de estas características reporta.	El máximo órgano de decisión al Consejo de la RMBA, el cual está compuesto por el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, el Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Ministro del Interior del gobierno nacional, y los Intendentes de los municipios que forman parte de la Región. Es decir por las un representante del gobierno nacional, y las máximas representantes políticas de las Entidades territoriales que lo conforman. <sup>vi</sup>

Fuente: Elaboración propia.

## 2 LA REALIDAD NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y TERRITORIAL

### 2.1 La estructura institucional y de ordenamiento territorial del estado colombiano

#### 2.1.1 La configuración constitucional colombiana

La Constitución Política de 1991 estableció, con respecto al tema territorial, escenarios novedosos de ordenamiento centrados en la expresión del alcance, pero no en la definición particular del esquema administrativo, las competencias y los recursos. Es así como se podría concretar en las Leyes reglamentarias, desde la reconstrucción de un Estado unitario y centralista o bien llegar hasta la construcción de un país federalista (Restrepo, 1996).

El ordenamiento territorial podría entenderse en dos ámbitos diferentes: como ordenamiento del Estado y la forma como hace presencia en el territorio, más relacionado con la organización político-administrativa, eso sería en un sentido restringido; por otro lado, puede entenderse el ordenamiento territorial como el "conjunto de actividades sociales y humanas que tienen expresión en el territorio"<sup>14</sup>.

La estructura constitucional colombiana está más relacionada con lo segundo, con

una visión integral de la actividad humana en el territorio, relación pendiente de regulación completa en los ámbitos urbano y rural, en la medida que la "Ley de ordenamiento territorial tiene un fuerte enfoque urbano" (CAICEDO, 1999).

El diseño constitucional y el marco normativo del ordenamiento territorial colombiano le presentan a los municipios un amplio abanico de alternativas de organización administrativa y territorial, en la configuración de entidades administrativas de toda índole, y muy laxo en las fórmulas necesarias para concretar la posibilidad de configuraciones territoriales diferentes a las de departamento, distrito o municipio.

En este sentido queda truncada la posibilidad de coexistencia de entidades territoriales intermedias entre el desvalorizado departamento y el fortalecido y simétrico municipio. La alternativa restante del distrito es un municipio ampliado que no reconoce de manera alguna la coexistencia de los municipios con una entidad territorial superior diferente del departamento.

Quedan irresueltas en el texto constitucional colombiano algunas definiciones que son básicas, tales como la equidad de representación territorial, el equilibrio ideológico y las posibilidades de entidades territoriales intermedias. En las dos prime-

ras, el texto constitucional guarda silencio y no deja como una norma expresa; muestra de ello son los desequilibrados niveles de representación en las áreas metropolitanas en las que se entrega un voto por cada municipio y no votos proporcionales con respecto a la población.

En lo referente al equilibrio ideológico o de representación política, tampoco la Constitución lo marca categóricamente, dejando al vaivén de las mayorías automáticas las definiciones territoriales sin tener en cuenta las composiciones políticas que al final son las que legitiman la acción pública.

Por último, la definición de la necesaria entidad territorial intermedia entre lo local y lo nacional se negoció en la Constituyente a favor del desvalorizado departamento, que históricamente no ha podido garantizar la presencia del Estado en vastas zonas del territorio nacional. La provincia, con la centralidad ejercida por los municipios intermedios, no aparece como una figura que estimule a los grupos de poder a utilizar sus capitales políticos en pro de su realización.

La región nace desacreditada del texto, en la medida que debe surgir como suma de unos departamentos fracturados y crecientemente deslegitimados. Esta solución fue posible debido a que la tensión entre

regionalistas y *departamentalistas* fue saldada a favor de los *departamentalistas* que no comprometieron la unidad territorial de esa entidad territorial como requisito para construir la región.

### 2.1.2 Ley 388/97, Ley de ordenamiento territorial

En desarrollo de lo previsto en el artículo 42 de la Ley 152 se adopta en 1997, la Ley 388, merced a la cual se modifica la Ley 9ª de 1989 y se dispone de un conjunto de normas orientadas a lograr el desarrollo territorial, mediante instrumentos financieros, de gestión y especialmente de planificación, el más decisivo de los cuales está constituido por planes de ordenamiento territorial. En ella se reglamenta que los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano, a partir de procesos concertados con las autoridades e instancias de planificación de los municipios que integran el Área Metropolitana, establecerán las estrategias de estructuración territorial a través de un proceso de concertación y reconociendo la importancia de combinar los aspectos técnicos y políticos, para lograr la viabilidad en las decisiones tomadas en los planes.

Se requiere un análisis de la efectividad de la Ley 388/97 para ordenar los fenómenos territoriales y alcanzar los principios de cumplimiento de la función social de la

propiedad, el respeto y prevalencia de la autonomía de los municipios y distritos, y la armonía entre las diferentes instancias administrativas y territoriales para planear y ordenar el desarrollo<sup>15</sup>.

Aunque la Ley 388 de 1997 no es perfecta, es un instrumento lo suficientemente amplio y eficaz, en la medida que se construya consenso político en las entidades territoriales básicas, y en las entidades administrativas que tienen que ver con el desarrollo urbano.

Eso implica que es posible gestionar espacios supra-municipales con base en la Ley. De allí que experiencias de fuerte concentración de la planeación metropolitana sean posibles, como es el caso del área metropolitana de Bucaramanga; o la posibilidad de entregar de forma ordenada y eficaz la gestión permanente de determinados servicios o funciones de carácter metropolitano o regional, por parte de las administraciones municipales.

Dichos procesos pueden llevarse a cabo porque la Ley ofrece más un menú de opciones de gestión, que un manual para su aplicación; las posibilidades de éxito administrativo, mejora de la eficiencia o la eficacia dependerán, en todo caso, de la voluntad de los representantes políticos de los ciudadanos quienes en últimas pueden, o no, aportar a la consolidación de instituciones públicas sólidas dependien-

do del sentido de sus decisiones y el conocimiento de los fenómenos urbanos.

En lo referente a las áreas metropolitanas, la Ley 388 de 1997 establecía las siguientes competencias, que posteriormente fueron declaradas inexequibles<sup>16</sup>:

1. Al nivel metropolitano le corresponde la elaboración de los planes integrales de desarrollo metropolitano y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deban acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territoriales en relación con las materias referidas a los "Hechos Metropolitanos", de acuerdo con lo previsto en la Ley 128/94, y en la Ley 388/97 y sus reglamentos.
2. Los planes integrales de desarrollo metropolitano, en sus componentes de ordenamiento físico-territorial, a partir de un proceso concertado con las autoridades e instancias de planificación de los municipios que integran la correspondiente área metropolitana, y con base a los objetivos de desarrollo socioeconómico de largo plazo, establecerán las estrategias de estructuración territorial metropolitana e identificarán las infraestructuras, redes de comunicación, equipamiento y servicios de impacto metropolitano a ejecutar en el largo plazo.

En lo relacionado con la labor urbanística o de apoyo a la planeación coordinada de las asociaciones de municipios, las provincias y las regiones, la Ley guarda silencio. De las asociaciones de los municipios, figura legal aplicada por MASORA, no se menciona por el hecho que su conformación (competencias) está relacionada por la voluntad de los municipios que la crean y no por funciones desarrolladas por la Ley, lo que le da especial relevancia en torno a materias de planeación y ejecución de obras<sup>17</sup>.

En lo relacionado con las regiones<sup>18</sup> y las provincias, a pesar de estar previstas en el texto constitucional, las discusiones políticas y las dificultades fiscales han hecho imposible que se adopte una Ley integral de Ordenamiento Territorial, que incluya estas dos figuras territoriales nuevas en cohabitación con el departamento<sup>19</sup>.

## 2.2 Las posibilidades constitucionales de ordenamiento administrativo y territorial, en entidades supramunicipales, o fusiones de municipios

### 2.2.1 El distrito

Las grandes ciudades requieren formas especiales de gobierno y administración. Para los efectos de este trabajo, tienen este carácter las unidades urbanas que tienen más de un millón de habitantes

o que los alcancen sumando municipios conurbados. En contravía de esta necesidad, el régimen político-administrativo de las ciudades colombianas no ha dado respuestas normativas oportunas. Eso explica que solo hasta 1993 se construyó un estatuto exclusivo para este tipo de realidades urbanas (el orgánico de Bogotá). Este estatuto contiene los elementos básicos de lo que podría ser punto de partida del régimen aplicable a las grandes urbes del país<sup>20</sup>.

Como complemento, la Ley 768 (julio 31/02)<sup>21</sup>, que reglamenta los Distritos de Cartagena, Barranquilla y Santa Marta, aunque no tiene el mismo enfoque del estatuto dictado para Bogotá, trata, con menos detalle, los aspectos políticos, fiscales y administrativos propios del gobierno y la administración de cualquier ciudad. La Ley 768 mira más los aspectos que considera claves para el desarrollo armónico de las ciudades convertidas en distritos que, como se sabe, hacen parte de departamentos distintos y, por esa razón, necesitaban instrumentos que les permitieran integrar al menos parte de su gestión.

La Ley también busca el apoyo del gobierno nacional en proyectos de carácter regional. Entre los principios generales que orientan y estructuran el decreto-Ley 1421 de 1993 y que podrían servir para diseñar

nuevas formas de gobierno y administración en las grandes ciudades, vale la pena citar los siguientes:

1. Estricta separación de funciones entre el concejo y la alcaldía. Por todos los medios debe evitarse la co-administración. La separación de poderes debe "transplantarse" al ámbito del gobierno urbano.
2. Audaces formas de descentralización fiscal y administrativa en de sus límites urbanos porque las ciudades no pueden continuar gobernándose desde un solo centro de poder. "Hacer la descentralización de la descentralización".
3. Efectivas formas de participación ciudadana y comunitaria en el manejo de los asuntos de interés común, y eficientes sistemas de control social sobre la gestión pública.
4. Régimen tributario que permite combatir eficazmente el fraude y la evasión fiscales. No es forzoso crear nuevos impuestos ni reajustar las tarifas de los existentes. Basta con hacer cumplir el sabio principio que dice: "paguemos todos para que paguemos menos".

Tal como se establece en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el tratamiento fiscal de los distritos es un tratamiento especial que incluye la determinación constitucional de un porcentaje

fijo de distribución de los recursos nacionales. Esta situación, que se concretó en la Constitución de 1991 y posteriormente con el acto legislativo No. 01 de 1993, generó una avalancha de peticiones de algunas entidades territoriales por convertirse en distritos.

Dicho fenómeno fue corregido por el acto legislativo 01 de 2001, por medio del cual se reformó la Constitución para evitar, por medios, fiscales la creación de nuevos distritos en el país. El desestímulo que se creó con este acto legislativo ha evitado nuevos intentos de las ciudades colombianas por crear distritos.

En la tabla 2 se presentan los distritos existentes en Colombia, y la normativa que soporta y regula su existencia, siempre teniendo en cuenta que la normativa que se presenta complementa las normas constitucionales.

### 2.2.2 El departamento

Con la Constitución de 1991 se intentan importantes cambios en la vida política del país, particularmente con la introducción del concepto de Estado Social de Derecho y la implementación de diversas formas democráticas a través de nuevas instituciones y mecanismos participativos. Respecto de la organización política territorial, la Carta de 1991 convirtió a las intendencias

**Cuadro 2.** Distritos existentes en Colombia y principales normas que los rigen

Distrito	Normativa en la que se basa
Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá	Decreto 1421 DE 1993
Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias	Ley 768 (julio 31/02),
Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla	Acto legislativo número 01 de 1993, Ley 768 julio 31/02,
Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta	Ley 768 (julio 31/02),

**Fuente:** Elaboración propia con base en normas.

y comisarías en departamentos; por ello el número de departamentos se elevó a 32, divididos en 1.096 municipios. También consagró la Constitución la organización de las áreas metropolitanas de Bogotá como Distrito Capital, del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y del Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. La Carta también permitió el nacimiento de los territorios indígenas como entidades territoriales, la posibilidad de crear provincias y regiones administrativas como entidades territoriales y abrió la posibilidad para que los municipios se dividieran en comunas y corregimientos.

La Constitución vigente determinó la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. En razón de tales delineamientos, las entidades territoriales pueden administrar sus propios recursos, crear tributos, emitir bonos y títulos de deuda pública, etc. Igualmente, se permitió que los departamentos tuvieran autonomía para la administración de sus

políticas sociales, económicas, turísticas, de planeación, de medio ambiente, de transporte y vías de comunicación, de desarrollo de sus zonas de fronteras y la posibilidad de crear y suprimir municipios.

### 2.2.3 Las áreas metropolitanas

**Artículo 319.** Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse 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<sup>22</sup>.

Las áreas metropolitanas en Colombia tuvieron su origen en la Reforma Constitucional de 1968, durante el gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo, quedando plasmado en su artículo 198 que "Para la mejor administración o pres-

tación de servicios públicos de dos o más municipios del mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la Ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer del funcionamiento de las entidades así autorizadas”.

Al cabo de diez años, el Congreso de la República expidió Ley 61 de diciembre 15 de 1978, “Ley orgánica del desarrollo urbano”, a través de la cual se le dieron facultades al Presidente para reglamentar las áreas metropolitanas. En uso de las facultades otorgadas, el Presidente de la República expidió el decreto Ley 3104 de diciembre 14 de 1979, “por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas”.

El decreto Ley 3104 de diciembre 14 de 1979, en su artículo 16, autorizó el funcionamiento de las áreas metropolitanas cuyo núcleo principal sean los municipios de Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira; asimismo, en el artículo 17 de dicho decreto, se estableció que corresponde a la Asamblea Departamen-

tal respectiva, a iniciativa del gobernador, y previa opinión de los concejos de los municipios que integrarían un área, disponer del funcionamiento de las áreas metropolitanas

### Procedimientos de creación

**Artículo 319<sup>23</sup> (continuación...).** La Ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la Ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en distritos conforme a la Ley.

### Antecedentes en nuestro país

Los procesos de áreas metropolitanas más consolidados del país son los del Valle de Aburrá (Medellín), Bucaramanga, Centro Occidente, Barranquilla y Cucutá. Cali, Manizales y Armenia tienen procesos de conformación mucho menos desarrollados que las que se presentan a continuación.

**Cuadro 3.** Principales áreas metropolitanas existentes en Colombia, normas que las rigen y municipios que las componen

Nombre	Soporte legal	Conformada por
Valle de Aburrá	Ordenanza No. 34 de nov. 20 de 1980 del Departamento de Antioquia.	Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta.
Bucaramanga	Ordenanza No. 20 de 1981 del Departamento de Santander.	Bucaramanga, Floridablanca y Girón. En 1986 se incorpora a Piedecuesta
Centro Occidente	Ordenanza 014 de 1991. Ordenanza 01 de 1981.	Pereira, Dosquebradas incorpora a La Virginia.
Barranquilla	Ordenanza 28 de 1981 del departamento de Atlántico.	Barranquilla, Galapa, Puerto Colombia, Soledad y Malambo.
Cúcuta	Decreto No. 000508 de 1991 del Departamento de Norte de Santander.	Cúcuta, Villa del Rosario, Los Patios y el Zulia.

**Fuente:** Elaboración propia con base en las normas del soporte legal.

La mayor ventaja de las áreas metropolitanas es la posibilidad de gestión supramunicipal de los "hechos metropolitanos"<sup>24</sup>, sobre todo los ambientales, de manera que se planeen y ejecuten los recursos públicos en los niveles adecuados, garantizando los ahorros por economías de escala y capacidades de especialización alcanzados.

Experiencias como el Área Metropolitana de Medellín han tenido dificultades en la gestión de algunos temas que las administraciones municipales se niegan a entregar o negociar, por considerarlos estratégicos<sup>25</sup>. Además, la capacidad de la entidad administrativa de ser una herramienta de planeación que integre y asesore la construcción de los hechos metropolitanos es aún precaria. Gran parte de estos temas están relacionados con el excesivo poder

el municipio núcleo, y con la generación de recursos. Y las posibilidades de gestión dependen en gran medida de la voluntad política de los alcaldes municipales para participar activamente en procesos concertados dentro de las áreas metropolitanas.

#### 2.2.4 La región

##### Procedimientos de creación

**Artículo 306**<sup>26</sup>. Dos o más departamentos podrán constituirse en **regiones administrativas y de planificación**, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

**Artículo 307.** La respectiva Ley orgánica, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, establecerá las condiciones para solicitar la conversión de

la región en entidad territorial. La decisión tomada por el Congreso se someterá en cada caso a referendo de los ciudadanos de los departamentos interesados.

La misma Ley establecerá las atribuciones, los órganos de administración, y los recursos de las regiones y su participación en el manejo de los ingresos provenientes del Fondo Nacional de Regalías. Igualmente definirá los principios para la adopción del estatuto especial de cada región.

### Antecedentes en nuestro país

El más fuerte proceso de conformación regional, sobre la base de la fusión de los departamentos existentes, es el desarrollado por los departamentos de la costa atlántica colombiana, especialmente en los territorios más cercanos al litoral, en lo que las condiciones culturales hacen que las etapas de construcción colectiva de la idea regional se dinamicen y faciliten.

En este proceso no se incluyen los "sures" de Bolívar, Cesar y Córdoba que participan de procesos de regionalización más cercanos con el Magdalena Medio en los dos primeros casos, y con Antioquia, en el tercer caso.

Otro caso digno de mencionar por la complejidad existente para su materialización es el proceso del Magdalena Medio, que requeriría la desmembración de las provincias cercanas al Magdalena de los departamentos de Antioquia, Santander,

## La Constitución vigente determinó la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales. ■

Bolívar, Cesar, Cundinamarca, Boyacá y Caldas<sup>27</sup>.

Lo esencial en los procesos de regionalización es la dificultad de conformar regiones sobre la base de límites diferentes a los departamentos. Esta dificultad no fue prevista en la Constitución, dado que la Carta parte del supuesto de que la conformación actual de los departamentos tiene la unidad cultural suficiente para entender todos los intereses locales cubiertos con la sola fusión de los departamentos.

Sin embargo, los departamentos actuales son unidades territoriales fracturadas en su interior, con una diversidad en sí mismos, que impide entender sus límites materiales tal y como están concebidos; de hecho, el primer paso para reconstruir los departamentos y las regiones es agrupar los municipios en provincias con intereses y unidades culturales compatibles.

El departamento de Antioquia es muestra clara de las rupturas fundamentales de la conformación territorial actual: sus nueve subregiones (futuras provincias) tienen

condiciones culturales y nexos con otros departamentos que se vinculan con su centro, Medellín, por las ataduras históricas de la expansión de fronteras agrícolas hecha por los colonizadores. Subregiones como el Urabá Antioqueño, el Magdalena Medio tienen claros lazos culturales y económicos, en el segundo caso, con municipios de otros departamentos del país.

Las regiones, tal y como están en la carta constitucional, no se han concretado por las dificultades presupuestales que supuestamente traerían<sup>28</sup>, y por la imposibilidad política y territorial de fundarlas sobre municipios recompuestos y no sobre los actuales trazados departamentales, que lo único que garantizarían sería cambiar la escala de los problemas actuales de fractura departamental, por una fractura regional.

### 2.2.5 La provincia

**Artículo 321.** Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.

La Ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias que podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones que les deleguen entidades nacionales o departamentales y que les asignen la Ley y los municipios que las integran.

### Procedimientos de creación

**Artículo 321 (Continuación...).** Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la Ley.

Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.

El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la Asamblea y los concejos respectivos.

### Antecedentes en nuestro país

La Ley 388 de 1997, o de ordenamiento territorial, guardó silencio en torno a la forma de constituir las provincias. A pesar de que provincias como el Oriente Antioqueño, tienen procesos muy consolidados de coordinación provincial, que adquieren dimensiones institucionales a través de la asociación de municipios MASORA, las dificultades políticas han impedido la reglamentación para la creación de las regiones y las provincias.

Las asociaciones de municipios vienen desarrollándose en Colombia desde los ochenta, sin tomar en cuenta los límites de los departamentos. Esta alerta, tal como lo expresa Fals Borda: "los pivotes centrales de la nueva república son la Provincia y la Región jugando conjuntamente, y que los

departamentos actuales deben empezar a asumir una u otra función o convertirse en una o en otra”.

### 2.3 Alternativas legalmente posibles para el AMVA y algunos municipios del oriente cercano

La labor de establecer las estructuras viables de gobierno para la ciudad-región del Valle de Aburrá y el oriente cercano, se hace desde la administración pública, con el fin de dilucidar la posibilidad de institucionalizar una relación territorial existente entre los municipios de la ciudad-región.

Para ello, se definieron una serie de principios de actuación sobre la base del buen gobierno público y la gerencia del territorio. Se analizaron, con la mayor rigurosidad posible, las definiciones teóricas de ciudad, área metropolitana, ciudad-región, región, y sus clasificaciones desde el punto de vista de la conformación de gobiernos de espacios metropolitanos. Estas clasificaciones se analizaron desde el punto de vista de tres experiencias: las soluciones a los problemas regionales de Valencia y Barcelona en España, y la propuesta de conformación de una Región Metropolitana para el espacio metropolitano de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires en Argentina.

A partir de la definición de los principios de actuación, los fundamentos y las ex-

periencias internacionales, se analizó con base en algunos indicadores<sup>29</sup> la relación territorial existente entre los municipios del Valle de Aburrá y los seleccionados del oriente cercano<sup>30</sup>.

La relación territorial (analizada desde los usos del suelo, la población, y las vías de comunicación) se complementó con un análisis de las experiencias institucionalizadas de alcance regional, y las perspectivas de la actual configuración institucional.

A partir de este análisis se desarrollan a continuación una serie de alternativas, legalmente posibles, de estructura institucional de gobierno para la ciudad-región. Dichas alternativas son la materia prima para consultar a los alcaldes, concejales, y diputados, con la misma estructura que se presenta a continuación:

#### 2.3.1 Un área metropolitana ampliada

La posibilidad de integrar a los municipios del oriente cercano al área metropolitana del Valle de Aburrá es una posibilidad viable desde lo legal, porque estos municipios tienen una relación territorial (urbana, económica y social), claramente identificable con el AMVA y con su municipio núcleo (Medellín).

Desde este punto de vista de la mecánica de las decisiones administrativas neces-

rias (alcaldes y concejos municipales dispuestos a unirse) y de la realidad territorial que las justificaría, es posible pensar en esta alternativa. Sin embargo, los municipios del oriente cercano han desarrollado, a través de la integración de la subregión y la institucionalización de MASORA, un proceso que se aleja claramente de la posibilidad de fortalecer la centralidad de Medellín.

Más bien, la tradición de planeación y pensamiento político de la subregión daría para pensar que sus municipios abogan por una centralidad diferente a la de Medellín, basada en una relación más constructiva e igualitaria entre los municipios (especialmente de los más pequeños con Rionegro), dado que las diferencias económicas, urbanas y sociales son menos notorias entre ellos, que con Medellín y los municipios del AMVA.

Lo anterior no es, ni mucho menos, la expresión de prejuicios, sino más bien la ilustración de una realidad evidente. Sin embargo, se hace necesario tenerla en cuenta como una alternativa legalmente válida y, por lo tanto, plausible para ser expuesta a alcaldes, concejales, y diputados.

### 2.3.2 La desaparición de todos o algunos municipios del AMVA para crear un distrito

La figura de distrito es la que permitiría con mayor claridad que los municipios desaparezcan como entidades territoriales autónomas para convertirse en un segmento de un municipio núcleo ampliado, en este caso, Medellín.

Dicha posibilidad es mucho más compleja de llevar a cabo que la de anexión de los municipios del Oriente al AMVA. Esta situación se presenta por el tamaño y capacidad fiscal y política de los municipios que deberían desaparecer para crear el distrito. En la medida que municipios como Bello e Itagüí, tienen una capacidad de generación de recursos o un peso político semejante al de ciudades intermedias capitales de departamento como Manizales, Armenia, Pereira o Bucaramanga.

Lo esencial de esta posibilidad es que la decisión está relacionada con una fuerte definición local, política y ciudadana de la posibilidad de pérdida del imaginario y capacidad de gestión local en beneficio del municipio centro. Sus posibilidades políticas son dudosas, pero este trabajo se centra en la viabilidad política, y eso solo lo pueden responder los ciudadanos y sus representantes políticos.

### 2.3.3 La creación de una provincia con todos o algunos municipios del altiplano de Rionegro

La provincia y la región, son dos entidades territoriales intermedias que aún no tienen vida jurídica en Colombia; sin embargo, los esfuerzos de coordinación supramunicipal de la subregión del Oriente Antioqueño hacen que la justificación de su conformación esté plenamente sustentada.

De hecho, la conformación de MASORA es un esfuerzo anterior a la conformación de la provincia, y una necesidad sentida de unos municipios que la entienden como la figura más lógica que les sirva de interlocutor con Medellín, y como una entidad que regule las relaciones en términos de igualdad con su centro subregional, Rionegro.

Dicha provincia debería abrirse camino sobre la base de la desaparición de la asociación de municipios, como institución, pero no como experiencia de coordinación supramunicipal sobre la que se fundaría la inédita provincia.

### 2.3.4 Una reforma a la organización del departamento

El departamento de Antioquia es la entidad territorial llamada a reformarse para responder a las realidades territoriales existentes. La oportunidad que significa aglutinar todo el territorio del Departamento

es una posibilidad con la que no cuentan ni los municipios ni la asociación de municipios ni el AMVA.

El Departamento debe cambiar para no perder más protagonismo en la solución de la problemática actual de la conformación de la ciudad-región y de los ánimos secesionistas de regiones como el Magdalena Medio y el Urabá.

Su reforma debe estar orientada a ajustarse a las subregiones y a la ciudad-región, acabando con el centralismo, y quebrando con las relaciones exclusivas departamento-municipios que multiplican los esfuerzos y despilfarran los recursos. El Departamento debe entenderse, no por funciones exclusivamente (salud, educación, gobierno, etc.), sino por subregiones, con un sistema de planeación departamental, y la ejecución en los centros subregionales de concertación y acción, y no desde el Centro Administrativo de la Alpujarra en Medellín.

Dicha reorganización, con una administración inteligente (equitativa y eficiente) de los recursos, permitiría entender los problemas supramunicipales en el nivel adecuado, y los problemas locales allí donde se requiera, cumpliendo con el principio de subsidiariedad.

La opción por la cual se les debería preguntar a alcaldes, concejales y diputados

está relacionada con esta intencionalidad, de crear un departamento que responda a los espacios subregionales como una lógica de distribución de recursos más racional que la actual.

### 2.3.5 Seguir como hoy

La alternativa más cercana es continuar con la configuración administrativa y territorial actual. Sin embargo, los resultados en términos de mejoramiento de las condiciones de vida no son óptimos: el despilfarro de recursos, la excesiva centralización de las decisiones en el AMVA, y la falta de recursos extramunicipales en MASORA, hacen que estas opciones, aunque importantes, sean insuficientes para responder a la ciudad-región que se configura y a los problemas que este hecho territorial acarrea.

Continuar con un departamento ausente, unos municipios del oriente sin recursos que se niegan a perder su identidad con Medellín, y un AMVA que no logra desarrollar todo el potencial de lo supramunicipal por los afanes de los políticos locales y el autoritarismo de Medellín, no es una decisión racional.

Las entidades administrativas, y sobre todo las territoriales, deben entender que las realidades urbanas, económicas y sociales para las que se crearon han cambiado, como resultado de su misma

acción pública de cuidado excesivo por la infraestructura, y descuido del desarrollo económico y social. Es diferente la realidad de movilidad y asentamiento de los ciudadanos de la ciudad-región, que exigen soluciones públicas que no se entorpezcan por conflictos de competencias y recursos.

Seguir como hoy significa entender a las instituciones públicas como entidades estáticas, que no pueden responder a la dinámica urbana, social y económica de la ciudad-región. La vida de las organizaciones públicas está determinada por el cambio para responder a las demandas de los ciudadanos que les dieron el poder y a los que se deben.

Es una opción perfectamente viable que se consigna como alternativa de respuesta en los instrumentos de recolección de datos.

## 3. LA VIABILIDAD ADMINISTRATIVA Y POLÍTICA DE LAS ALTERNATIVAS LEGALMENTE POSIBLES

La viabilidad o no del establecimiento de cierto tipo de gobierno metropolitano debe ser un proceso concertado. La viabilidad debe ser entendida como el trasegar de las diferentes posturas de la sociedad civil y de los políticos, a través del proceso de discusión, negociación y selección realizado en el marco de las restricciones

territoriales, normativas, políticas y administrativas.

Con el fin de tener una mirada integral a la posibilidad de una estructura de Gobierno Metropolitano para la Ciudad-región conformada por Medellín y el Oriente Cercano, se hizo necesario consultar a los actores políticos fundamentales de las decisiones regionales, los concejales de Medellín y los diputados departamentales. A los primeros por ser los representantes fundamentales de los intereses, y posturas ideológicas y partidarias a nivel local, y a los segundos por estar definidos en la Constitución nacional como los responsables de establecer los límites materiales de las entidades territoriales supramunicipales en el marco del Departamento de Antioquia.

### 3.1 Consideraciones administrativas

El proceso de construcción de un modelo de administración concreta del territorio es un proceso que, como se ha argumentado a través de este trabajo, debe cimentarse con base en espacios de participación institucionalizados, y sustraídos de las orbitas de actuación discrecional de los alcaldes y funcionarios públicos. Este escenario aglutina, articula, enriquece y legitima, siempre y cuando no termine cooptado por grupos de intereses únicamente políticos o económicos, porque la posibilidad de desarrollo integral se desvanece.

Estos espacios que esencialmente legitiman deben ir acompañados de unas reglas que no privaticen la acción sobre el territorio, y entiendan el papel del Estado como garante del desarrollo territorial integral, basado en preceptos que garanticen la sustentabilidad, la subsidiariedad, el equilibrio ideológico y poblacional de las soluciones.

En este sentido, la participación es una herramienta inicial, que permite legitimar el proceso, pero que en última instancia debe desembocar en la acción política en los espacios democráticos de decisión colegiada, en el caso colombiano los concejos, las asambleas y el Congreso de la República, que, con todas sus imperfecciones, y falta de consistencia política e ideológica, son los espacios democráticos creados en el juego del estado derecho y es allí en última instancia donde se toman las decisiones, en el marco de una democracia primero participativa, y segundo representativa.

Entender el territorio y transformar las actividades que los seres humanos realizan en él en pro del desarrollo integral es, entonces, una labor esencialmente política, que recoge los deseos y visiones de los diferentes colectivos que en él interactúan, que participan en la construcción y legitimación de un Estado que debe actuar para ser un garante del desarrollo general,

equilibrado y sostenido. Es así como entender el fenómeno urbano y regional de forma integral es una labor esencialmente política, pero que requiere respuestas técnicas multidisciplinarias, desde la economía, la administración, la arquitectura, la ingeniería y el medio ambiente.

La administración pública en conexión con la acción política y partidaria de los grupos sociales sobre el territorio está atenta a las siguientes definiciones de:

1. Los límites materiales de la acción del gobierno metropolitano;
2. El carácter administrativo o territorial de las instituciones públicas que administran y gerencian el espacio metropolitano;
3. El carácter coordinador o prestador directo de servicios en el ámbito de todo o parte del territorio metropolitano y;
4. Con las tareas específicas que ejerce el gobierno metropolitano en el territorio de acción definido.

Estos factores se convierten en el punto clave del diseño administrativo de las entidades públicas, en el sentido que definir los límites materiales de la acción de los gobiernos de los espacios metropolitanos define elementos como: a qué poblaciones y territorios alcanzarán las acciones administrativas; los funcionarios públicos, a quién le deben rendir cuentas;

quiénes serán los veedores ciudadanos de la acción de gobierno; en la medida que las instituciones tengan el carácter de elección directa, quiénes serán los ciudadanos que pueden elegir.

Establecer la calidad territorial o administrativa de las instituciones públicas que tienen su acción en el territorio de la ciudad-región no es un tema menor desde el punto de vista legal, en el sentido que todo el andamiaje normativo colombiano define la jerarquía de las instituciones públicas en términos de base territorial o administrativa. De hecho, las entidades territoriales, por ser las unidades básicas de la estructura legal, tienen claras ventajas sobre las entidades administrativas, en la medida que pueden generar fuentes de recursos más estables y ciertas que las demás entidades que dependen de su capacidad para gestionar un servicio particular o de la voluntad política de las entidades territoriales que las crean de darles recursos para su sostenimiento.

Por otro lado, la definición de la acción coordinadora o ejecutora (de las entidades territoriales o administrativas) tiene profundas implicaciones legales, económicas y administrativas, en la medida que de ello dependerá la cantidad de recursos que las entidades territoriales básicas, si es que siguen existiendo, deberán aportar. Y si se crean tasas o tarifas para la pres-

tación directa de los servicios se definirá quiénes deberán supervisar su definición uso, y calidad en la prestación. En un país unitario como el nuestro, estos procesos de descentralización en la prestación de servicios suelen encontrarse con niveles de regulación nacionales que disminuyen el margen de maniobra de las entidades públicas descentralizadas y que incluyen rigideces en su actuación.

La definición de las tareas específicas, es una negociación de carácter técnico-político, que debería responder fundamentalmente a restricciones de eficiencia, y economías de escala, así como de disminución de los conflictos generados en administración de acciones locales. En servicios públicos, movilidad, vivienda y seguridad, la posibilidad de una acción regional sería central para corregir los actuales problemas de desarrollo desordenado, bajo nivel de vida en zonas densamente pobladas sin infraestructuras sociales adecuadas. En temas como desarrollo económico, salud, educación, recreación y deporte, las prestaciones locales tienen claras ventajas en términos de la consolidación de procesos de reconocimiento local y generación de cadenas productivas de base local, que permitan el desarrollo material de las comunidades con bases económicas y sociales diferenciadas.

### 3.2 La opinión de la asamblea departamental, una medida de la viabilidad política

Originalmente, la estrategia metodológica para la recolección de datos estaba basada en la realización de encuestas autosuministradas a los diputados de la Asamblea Departamental de Antioquia; sin embargo, se optó por realizar entrevistas un poco más profundas con diputados que conocieran el tema territorial. Este hecho permite aumentar la relevancia de la información en términos de profundidad temática y en comprensión del tema urbano y regional.

La entrevista que se realizó a los diputados seleccionados consultaba esencialmente por cuál de las siguientes alternativas legalmente posibles se inclinan a la hora de construir una estructura viable de gobierno para la ciudad-región:

1. Área metropolitana ampliada
2. Distrito, que fusione a todos o algunos municipios,
3. Provincia o provincias
4. Entidad administrativa especial adscrita al departamento de Antioquia, entendiendo que el Departamento se reformará para actuar como gerencias de subregión y no como secretarías que alcancen a todo el Departamento por igual.

La mayoría de los entrevistados, 3 de ellos, estuvieron de acuerdo con un área metropolitana ampliada a los municipios del oriente antioqueño y otro dijo que debería seguir como está, mientras que solo uno optó por una solución más extrema como era la creación de un distrito metropolita-

no, con la fusión de los municipios, por lo menos, en principio, los del AMVA.

A los que respondieron que el área metropolitana debería ser una alternativa viable para la ciudad-región, se les preguntó que funciones deberían coordinar o prestar directamente de las siguientes:

**Cuadro 4. Resultados encuesta a diputados**

ÁREAS	AMVA COORDINA MUNICIPIO GESTIONA	GESTIÓN DIRECTA DEL AMVA, SIN GESTIÓN MUNICIPAL
PLANEACIÓN	3	0
URBANISMO	2	0
DESARROLLO ECONÓMICO	2	0
TRANSITO Y TRANSPORTE	2	0
SALUD	2	0
EDUCACIÓN	2	0
SEGURIDAD	2	0
VIVIENDA	2	0
SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	2	0
MEDIO AMBIENTE	2	0
RECREACIÓN Y DEPORTE	2	0

**Fuente:** Elaboración propia

De los tres que respondieron que el AMVA se debería ampliar, ninguno contestó que sería deseable que la gestión municipal fuera asumida por el AMVA; sin embargo, dos de ellos coincidieron en afirmar que debería construirse un AMVA ampliada que no restringiera sus labores de coordinación a las funciones de planeación, sino que también coordinara: urbanismo,

desarrollo económico, tránsito y transporte, salud, educación, seguridad, vivienda, servicios públicos domiciliarios, medio ambiente, recreación y deporte.

Todos los diputados coincidieron en la necesidad de reformar la Ley 128 de 1994, o el régimen de las áreas metropolitanas, por diferentes razones: la primordial, para

mejorar el alcance de las actuaciones, permitir la gestión directa, y en una respuesta bastante interesante un diputado señaló la necesidad de reformar esta Ley para permitir que las áreas pudiesen separarse de los departamentos.

Otro tema que es muy interesante fue la posibilidad y necesidad que expresaron los diputados de convertir a las asociaciones de municipios que funcionan en el oriente en una entidad territorial provincial que permitiera el desarrollo integral de la subregión; en este sentido, los diputados no reconocen desde el punto de vista territorial, político e histórico la existencia de una dinámica urbana lo suficientemente fuerte como para establecer soluciones territoriales para la realidad del AMVA y los municipios del Oriente Cercano. Estas afirmaciones dan una pista muy fuerte de los tipos de soluciones que plantean los diputados en torno a la forma como los políticos reconocen la dinámica urbana de estos territorios de la ciudad-región.

Un punto que debería tenerse como relevante es que la totalidad de los consultados rechazó la posibilidad reformar de manera profunda la forma como se organiza y estructura la acción administrativa del departamento de Antioquia, pasando de una acción centralizada en Medellín, a gerencias zonales descentralizadas en las subregiones antioqueñas, formando

**La figura de distrito es la que permitiría con mayor claridad que los municipios desaparezcan como entidades territoriales autónomas para convertirse en un segmento de un municipio núcleo ampliado, en este caso, Medellín**



9 gerencias regionales que gestionaran integralmente el desarrollo y que desaparecieran las secretarías divididas por funciones.

Esta posibilidad fue rechazada de forma importante por todos los consultados en la medida que consideraban que dicha posibilidad podría convertirse a futuro en un factor de desestabilización regional y hasta de consolidación de amagos secesionistas de algunas subregiones que tienen mayores coincidencias culturales y productivas con otras subregiones de otros departamentos (Magdalena Medio por ejemplo) que con el centro de Antioquia.

Nunca antes el entramado legal colombiano había reconocido de manera tan amplia el hecho metropolitano y sus implicaciones administrativas y jurídicas;

sin embargo, estamos aún muy lejos de establecer experiencias que respeten la autonomía administrativa de la unidad administrativa y política básica, el municipio, y que resuelvan los problemas metropolitanos en marcos legales sólidos que aseguren la participación y el espíritu de cooperación entre los inéditos niveles de gestión pública.

Una muestra de esto es la visión tan conservadora que tienen los políticos ante la posibilidad de explorar formas de organización territorial que trasciendan las soluciones municipalistas. Entre otras razones, porque las posibilidades de visibilidad política y reconocimiento electoral están fuertemente asociadas a la existencia misma del municipio; la sola mención de la pérdida de autonomía de estas entidades municipales básicas en pro de soluciones administrativa y económicamente más racionales se rechazan de plano.

La continuidad en la organización actual, sobre todo en la forma como el desvalorizado departamento responde a la realidad subregional, pone de manifiesto la lógica partidaria que es de enclave esencialmente municipalista, y que las organizaciones partidarias no responden con instituciones democráticas organizadas en torno a la resolución de problemas colectivos, sino en torno a la posibilidad de renovación de apoyos electorales a través del tiempo.

## 4. CONCLUSIONES

La disponibilidad de recursos del Estado colombiano y sus entidades territoriales hace insostenible la presencia de dos o más entidades territoriales de nivel intermedio, entre el Gobierno Nacional Central y los municipios. Es por ello que se requiere un análisis técnico y una definición participativa lo suficientemente amplia que indique a los políticos la mejor forma de entidad intermedia, dependiendo de la realidad territorial, administrativa y legal.

Los miembros de la Asamblea Departamental, que fueron efectivamente consultados, prefieren una organización administrativa y territorial que conserve las entidades territoriales con los límites y con las competencias actuales, de manera que sea la reforma (AMVA) y creación (Provincia) de las entidades administrativas supramunicipales la mejor respuesta institucional posible al hecho de la consolidación de una ciudad-región.

Con respecto a las múltiples entidades administrativas que actúan en los límites de los municipios que conforman la ciudad-región, los miembros de la Asamblea Departamental y los alcaldes de los municipios estudiados, que fueron efectivamente consultados, prefieren una organización administrativa que fusione algunas de las entidades existentes, y funciones como el

control de la seguridad y el tránsito deben ser una tarea de alcance regional, es decir, *hechos regionales*.

La ciudad-región se constituye como un hecho urbano palpable que, en la medida que las condiciones de desarrollo físico lo permitan, irá tomando una dinámica de desarrollo propia, para la cual el Estado deberá tener respuestas institucionales y políticas públicas que superen los graves problemas de ocupación caótica del espacio, ineficiencia administrativa y empeoramiento de la calidad de vida que se han vivido en el Valle de Aburrá. Este trabajo, sistematizó, sobre la base de la revisión teórica de las posibles soluciones, las restricciones políticas, territoriales y administrativas a tener en cuenta, si lo que se quiere es tener una estructura del espacio metropolitano administrativamente eficiente y políticamente viable. Una pregunta que surge y deberá ser motivo de posteriores trabajos es: ¿Cuáles son las actividades económicas esenciales en

el interior de la ciudad-región de Medellín, y cuáles son sus impactos en el ordenamiento territorial y en las condiciones sociales?

La viabilidad actual de una estructura de gobierno del espacio metropolitano de la ciudad-región es en términos territoriales, normativos y administrativos, una posibilidad cierta a través de la combinación de las estructuras existentes en la Constitución Nacional; sin embargo, desde el punto de vista político la posibilidad de implementación es incierta en la medida que no visualizan una entidad supramunicipal que reconozca la fuerte relación urbana y regional existente, y sus alternativas de acción están encaminadas a conservar las entidades territoriales tal como están y dar respuestas desde las entidades administrativas. Esta postura claramente va encaminada a aumentar las burocracias y a impedir la reforma de la desvalorizada acción departamental.

## ■ BIBLIOGRAFÍA

AGUDELO, L. La Ciudad-región posible: estructuras viables de gobierno del área metropolitana de Medellín y el oriente cercano. UNPSJB: Trelew, Argentina. Trabajo de Grado, Maestría en Gerencia Pública. 2005.

ALVIN, Toffler. El Cambio del poder. Ed. Plaza & Janés. Novena Edición Barcelona, 1999. Pag. 87-95

ALVIN, Toffler. La tercera ola. Ed. Plaza & Janés. Tercera Edición. Barcelona, 1988.

- ÁLVAREZ, A. Viabilidad del modelo regional en el ordenamiento territorial colombiano. Pontificia Universidad Nacional: Bogotá. 2002.
- AMVA, Orientaciones metropolitanas de ordenamiento territorial. Medellín, 1999.
- AMVA. Anuario estadístico metropolitano, Medellín, 1998.
- AMVA. Estructura de la política de vivienda. AMVA: Medellín. Documento de Trabajo. 2005.
- AMVA. Guía para el manejo integral de residuos sólidos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. AMVA: Medellín. Documento de Trabajo. 2005.
- AMVA. Programa estratégico de centralidades metropolitanas. AMVA: Medellín. Documento de Trabajo. 2005.
- BARRERO, Ma. Concepción. Las áreas metropolitanas. Editorial CIVITAS. Primera Edición. Sevilla, 1997. pág. 263.
- BIDART C., Germán. Tratado elemental de derecho constitucional argentino, La reforma constitucional de 1994, *Tomo IV, ed.* Editar, Bs. As., 1995.
- BORJA J.; CASTELLS, M. Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, 1997. pág. 283-290.
- BRESSER, Luis Carlos. Reforma del Estado para la ciudadanía, la reforma gerencial brasileña en la perspectiva internacional. Ed. CLAD. 1996.
- CLICHEVSKY, Nora. Sobre la planificación urbana posible en los ochenta. El caso del área metropolitana de Buenos Aires, revista Ciudad y Territorio (1991), N° 86 y 87.
- COHEN, J.; ARATO, A. Civil society and political theory. Cambridge Press, 1992.
- Constitución de la República Argentina 1994. <http://www.info.gov.ar/index.html>.
- CUERVO, L. Ordenamiento territorial en Colombia: bases para la discusión, Rev Foro 2000.
- DALE, Peter; MCLAUGHLIN, John. Land administration. Oxford University Press. Washington. 1999.
- DECRETO Ley No. 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el distrito capital de Bogotá. Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1993.
- DELGADO, Fernando. Aproximación a un plan maestro de transporte para el Valle de Aburrá y propuesta para su definición. AMVA: Medellín. Documento de Trabajo. 1996.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DE ANTIOQUIA. Anuario estadístico de Antioquia 1988-2002. Imprenta Departamental de Antioquia, Medellín, 2003.
- DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. Plan de desarrollo de Antioquia: un hogar para la vida – Ordenanza No. 11 de 2004. Gobernación de Antioquia: Medellín. 2004.
- FARN. Documento de diagnóstico y recomendaciones Hacia la construcción de una Región Metropolitana Sustentable. Publicado en [www.farn.org.ar/docs/p13/](http://www.farn.org.ar/docs/p13/), Mayo 2002.

- ESCUELA DE PLANEACIÓN URBANO REGIONAL. Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín. "Plan director para la ordenación territorial del área de influencia de la conexión vial Valle de Aburrá y río Cauca en la región del Occidente Antioqueño". Medellín: 2005.
- ESPECIALIZACION EN GOBIERNO PÚBLICO Y CULTURA POLÍTICA. Consolidación político administrativa y formación de ciudadanía en la subregión del altiplano del Oriente Antioqueño. Tesis de Grado, Especialización en Gobierno y Cultura Política. 1999.
- FALS, Borda Orlando. "Región e Historia". Tercer Mundo Editores S. A. Bogotá. 1996.
- FALS, O. El territorio como construcción social, Revista Foro, Bogotá (2000).
- FALS, O. Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribuciones para la solución de conflictos. Revista Foro, Bogotá (2001).
- FOURIE, Clarissa. Cadastral reform for good governance and poverty alleviation. FIG XXII International Congress Washington, D.C. USA, April 19-26 2002.
- HARMON, Michel; MAYER, Richard. Teoría de la organización para la administración pública. Editorial Fondo de Cultura Económica. Ciudad de México, 1999.
- HERNÁNDEZ, Antonio M. Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994, ed. Depalma, Bs.As., 1997, p. 27.
- MAGEL, Holger; WEHRMANN, Babette. Applying good governance to urban land management - Why and How? FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002.
- MARTÍN MATEO, J.; ALLENDE LANDA, C. El Área metropolitana de Alicante: un reto de futuro, ed. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, 1986.
- MASORA – CORNARE, Anuario estadístico subregional–Altiplano Oriente Antioqueño, Rionegro, 1995.
- MAYORAL, Luisa. Metodología del trabajo de tesis. Editorial Centro de Estudios de Administración y Economía. Tandil, 2001.
- MIETHBAUER, Thomas. International conference "access to land: innovative agrarian reforms for sustainability and poverty reduction". Executive Summary. Kiel 2001.
- MOLINA, Gustavo. La ciudad región: el área metropolitana del Valle de Aburrá y su relación con el Oriente Cercano. Editorial Etcétera. Medellín. 1997.
- MOORE, Mark. Gestión estratégica y creación de valor en el sector público. Ed. PAIDOS. 1998.
- MOUCHET, C. Las competencias municipales en las áreas metropolitanas, Crónica del V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios, IEAL, 1968.
- PIREZ, Pedro. Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
- POLANYI, Karl. La gran transformación. Editorial Claridad. Buenos Aires, 1960.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Plan nacional de desarrollo 2002-2006 – Hacia un Estado comunitario. 2002.

- RESTREPO, Juan. Exposición de motivos al proyecto de Ley No 103/96 (S), "Ley orgánica de ordenamiento territorial". Gaceta del Congreso No 415 de 1996: Bogotá. 1996.
- QUIST, EWA. Promoting Women's equal Access to land. Habitat Debate, Vol. 3, No.2, 1997.
- SEVATDAL, Hans. Land administration and land management – an institutional approach. FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002.
- STEUDLER, Daniel; WILLIAMSON, Ian P. A framework for benchmarking land administration systems. FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002.
- THESING, Joseph. Estado de derecho y democracia. 1ª ed., CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1997.
- UNCHS, Cities in a globalizing world. Global Report on Human Settlements 2001. London 2001.
- UNCHS: The global campaign for good urban governance. Concept Paper, Draft 5, Nairobi, 20 November 2000.
- UNPD - AMVA. Directrices básicas para la aplicación, revisión y ajuste de los POT: un aporte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá – Análisis de los diferentes instrumentos que se consagran en los POT de los municipios del AMVA y recomendaciones generales de su desarrollo y aplicación. Editorial al día, Medellín, 2003.
- VARGAS, Velásquez Alejo. Ordenamiento territorial o reforma del Estado. Revista Pensamiento Jurídico. Volumen 14. Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 2001. Páginas 19-32.
- VELEZ, Claudia. Propuesta de gestión ambiental con énfasis para proyectos físico-espaciales sobre la evaluación del caso de la terminal de carga del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. AMVA: Medellín. Documento de Trabajo. 1999.
- WAINERMAN, C. y SAUTU, M. La trastienda de la investigación. Editorial Belgrano. Buenos Aires, 1997.
- YEHEZKEL, Dror. Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina, Anales 5 Congreso del CLAD. 1998.

## NOTAS

- 1 El Plan de desarrollo de Antioquia permite establecer la profundidad de la función de coordinación del territorio, de esta instancia de gobierno, ver: DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA. Plan de Desarrollo de Antioquia: Un Hogar para la vida – Ordenanza No. 11 de 2004. Gobernación de Antioquia: Medellín. 2004.
- 2 Para ampliar el concepto de decidor público, el libro de: MOORE, Mark. Gestión Estratégica y Creación de Valor en el sector público. Ed. PAIDÓS. 1998.
- 3 Para ampliar los conceptos de Buen Gobierno del espacio metropolitano utilizar a: MAGEL, Holger; WEHRMANN, Babette. Applying Good Governance to Urban Land Management - Why and How?.

- FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002. También en: UNCHS: The Global Campaign for Good Urban Governance. Concept Paper, Draft 5, Nairobi, 20 November 2000. Existe una importante corriente, que relaciona el desarrollo territorial con la visión de género, para ello ver: QUIST, EWA. Promoting Women's Equal Access to Land. Habitat Debate, Vol. 3, No.2, 1997.
- 4 Para analizar la visión política de la participación es especialmente útil el texto: COHEN, J.; ARATO, A. *Civil Society and Political theory*. Cambridge Press, 1992. Las bases teóricas del estado de derecho y su relación territorial, pueden encontrarse en: THESING, Joseph. Estado de Derecho y Democracia. 1ª ed., CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1997.
  - 5 Para complementar el análisis sobre las circunstancias de gestión en Latinoamérica en los noventa, ver a: YEHEZKEL, Dror. Mejoramiento de la capacidad para gobernar en América Latina, Anales 5, Congreso del CLAD. 1998.
  - 6 Para tener una mirada introductoria de este tema, con un enfoque más actual, es especialmente útil el texto de: BORJA J.; CASTELLS, M. Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid, 1997. pág. 283-290.
  - 7 MARTÍN MATEO, J.; ALLENDE LANDA, C. El Área metropolitana de Alicante: Un reto de futuro, ed. Universidad de Alicante-Ayuntamiento de Alicante, 1986. Ver también: MOUCHET, C. "Las competencias municipales en las áreas metropolitanas", Crónica del V Congreso Hispano-Americano-Luso de Municipios, IEAL, 1968.
  - 8 MOLINA, Gustavo. La ciudad región: el área metropolitana del Valle de Aburrá y su relación con el Oriente Cercano. Editorial Etcétera. Medellín. 1997.
  - 9 MOLINA, Gustavo. *La ciudad región: el área metropolitana del Valle de Aburrá y su relación con el Oriente Cercano*. Editorial Etcétera. Medellín, 1997.
  - 10 El concepto de "gerenciar" el territorio, es propio de la corriente del New Public Management, puede ampliarse en los siguientes textos: DALE, Peter; MCLAUGHLIN, John. *Land Administration*. Oxford University Press. Washington. 1999. Ver también: SEVATDAL, Hans. *Land Administration and Land Management – An Institutional Approach*. FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002. Otro Texto que le da una mirada al tema de los sistemas de Administración del territorio es: STEUDLER, Daniel; WILLIAMSON, Ian P. *A Framework for Benchmarking Land Administration Systems*. FIG XXII International Congress. Washington, D.C. USA, April 19-26 2002.
  - 11 PIREZ, Pedro. *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
  - 12 Se utilizan el texto de: BARRERO, Ma. Concepción. *Las Áreas Metropolitanas*. Editorial CIVITAS. Primera Edición. Sevilla, 1997. pág. 263.
  - 13 Para ver temas relacionados con las características de la región metropolitana de Buenos Aires ver a: PIREZ, Pedro. *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la Ciudad*. Bibliotecas Universitarias, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
  - 14 UNCHS: Cities in a Globalizing World. *Global Report on Human Settlements 2001*. London 2001.
  - 15 Existen una serie de autores, que ven el tema territorial más allá del simple análisis de usos del suelo, y concordancia con las definiciones técnicas, para ver esta postura: CUERVO, L. Ordena-

- miento Territorial en Colombia: bases para la discusión, Revista Foro (2000). Ver también a: FALS, O. El territorio como construcción social, Revista Foro, Bogotá (2000).
- 16 CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Sentencia C-795-00 de junio de 2000. Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.
  - 17 Para ampliar, ver en: ESPECIALIZACION EN GOBIERNO PÚBLICO Y CULTURA POLÍTICA. Consolidación político Administrativa y Formación de Ciudadanía en la Subregión del Altiplano del Oriente Antioqueño. Tesis de Grado, Especialización en Gobierno y Cultura Política. 1999.
  - 18 Existen una serie de autores que defienden la conformación regional de Colombia con base en regiones. Ver a: FALS, O. Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribuciones para la solución de conflictos. Revista Foro, Bogotá (2001). Ver también a: FALS, Borda Orlando. "Región e Historia". Tercer Mundo Editores S.A. Bogotá. 1996. Para una mirada desde la ciencia política ver a: VARGAS, Velásquez Alejo. "Ordenamiento Territorial o Reforma del Estado". Revista Pensamiento Jurídico. Volumen 14. Universidad Nacional de Colombia. Colombia, 2001. Páginas 19-32.
  - 19 Existen trabajos que apuntan a analizar la viabilidad del modelo de ordenamiento territorial de regiones, uno de ellos es: ÁLVAREZ, A. Viabilidad del modelo regional en el ordenamiento territorial Colombiano. Pontificia Universidad Nacional: Bogotá. 2002.
  - 20 Decreto Ley No. 1421 de 1993. Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá. Ministerio de Gobierno. Bogotá, 1993.
  - 21 Ley No. 768 de 2002. Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta. Congreso de Colombia. Bogotá, 2002.
  - 22 Constitución Política de Colombia, 1991.
  - 23 Constitución Política de Colombia, 1991.
  - 24 Este concepto surge de la necesidad de definir fenómenos territoriales, económicos y sociales, que abarquen el contexto de la ciudad-región. Surge del uso que se da comúnmente al concepto "hecho metropolitano".
  - 25 La forma como se abordan temas como la regulación del tránsito, la construcción del metro, la planeación coordinada, la construcción de obras de infraestructura, la definición de sitios de disposición final de residuos demuestran los celos de los municipios del área metropolitana, y las dificultades de su gestión. Se pueden ver los esfuerzos hechos, y los resultados alcanzados en: **UNPD - AMVA**. Directrices básicas para la Aplicación, revisión y ajuste de los POT: un aporte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá – Análisis de los diferentes instrumentos que se consagran en los POT de los municipios del AMVA y recomendaciones generales de su desarrollo y aplicación. Editorial Al Día: Medellín, 2003. Ver también: **AMVA**. Guía para el manejo integral de residuos sólidos en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. AMVA: Medellín. Documento de Trabajo. 2005.
  - 26 Constitución Política de Colombia, 1991.
  - 27 Ver a: FALS, Borda Orlando. "Región e Historia". Tercer Mundo Editores S. A. Bogotá, 1996.

- 28 Orlando Fals Borda, en su trabajo "Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribuciones para la solución de conflictos", expresa que "no es cierto que las regiones, al constituirse, se conviertan en carga adicional para el fisco. Diversos estudios han demostrado que tienen un costo fiscal cero o neutro, porque racionalizan gastos ya existentes y no demandarían nuevas erogaciones. Las posibilidades de aporte de recursos financieros a la Región resultan comparativamente inferiores a las que registra el nivel nacional; con una simple fracción de los recursos nacionales existentes se abriría el camino para la regiones".
- 29 Se utilizaron: Vías de comunicación –distancias y funcionalidad–, población, urbanización de la población, crecimiento del área urbana de los municipios, actividades económicas tradicionales, y actividad inmobiliaria –construcción–.
- 30 La investigación de la que surge este artículo es una continuación del trabajo de Gustavo Molina, La ciudad región: el área metropolitana del Valle de Aburrá y su relación con el Oriente Cercano. En ese trabajo se analizaron 4 municipios del oriente cercano (Rionegro, Guarne, La Ceja y el Retiro), municipios que se conservan como muestra de este trabajo.

## NOTAS CUADROS

- i Ver a BIDART C., Germán. Tratado elemental de derecho constitucional argentino, La reforma constitucional de 1994, Tomo IV, ed. Editar, Bs. As., 1995. Ver también a: CLICHEVSKY, Nora. Sobre la planificación urbana posible en los ochenta. El caso del área metropolitana de Buenos Aires, revista Ciudad y Territorio (1991), N° 86 y 87. Con respecto al esquema constitucional y normativo en el que está inscrita la ciudad autónoma de Buenos Aires, ver a: HERNÁNDEZ, Antonio M. Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires en la reforma constitucional de 1994, ed. Depalma, Bs.As., 1997, p. 27.
- ii Con mayor detalle, las funciones del Consejo Metropolitano de la Huerta son: asignación y reparto de los tráficos entre los diferentes medios de transporte, previsión y programación de las estaciones de autobuses, aparcamientos de disuasión, centros de transferencia de tráfico y demás infraestructuras de transporte, coordinación del sistema en cuanto a tarifas. División del territorio en sectores, conexiones ínter modales y demás medidas análogas. En funciones concernientes a la ordenación del tráfico: programar en la red viaria básica definida por el Plan Territorial Parcial y el PIT Prestar asistencia técnica a los municipios en materia de tráfico urbano, sin perjuicio de las competencias en ordenación y control que le correspondan.
- iii Adicionalmente las funciones de la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos, son: el tratamiento de residuos gestionar de manera conjunta y de manera coordinada [con las demás entidades territoriales y administrativas] de las concesiones para el abastecimiento de las poblaciones; la responsabilidad de la conservación, ampliación y mejora de la red básica de abastecimiento y la adopción, en relación con la red secundaria, de decisiones sobre el reparto y asignación, a cada una de esas redes, de las dotaciones de agua disponibles. Programar y realizar las obras y establecer y prestar los servicios en relación de residuos sólidos urbanos y con el transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos industriales, en los términos establecidos por la correspondiente legislación sectorial.

- iv Otras funciones de la Región Metropolitana serían: implementar sistemas de información compartidos e integración de bases de datos entre las distintas jurisdicciones que conforman la Región, coordinar las distintas instancias y herramientas de planificación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región, coordinar el ejercicio del poder de policía entre los organismos de las distintas jurisdicciones, instrumentar mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información pública en las diversas instancias de cooperación y coordinación entre las jurisdicciones comprendidas por la Región, facilitar la gestión y puesta en marcha de programas, planes, proyectos, actividades y emprendimientos públicos y privados que tiendan al desarrollo sustentable de la Región, entre otras.
- v Las características territoriales o administrativas de las instituciones estatales en los Estados democráticos se definen por factores como el carácter constitucional, la historia, las divisiones políticas, la posibilidad de elección popular de sus autoridades y la existencia de órganos colegiados deliberantes, entre otros. Es así como las entidades territoriales tienen carácter constitucional, autonomía presupuestal, potestad para cobrar impuestos y recibir rentas del Estado nacional, importante nivel de cohesión cultural y social, condiciones históricas y/o geográficas que determinaron su existencia, divisiones territoriales de carácter político, posibilidad de elección de cargos populares. Mientras que las entidades administrativas, tienen potestad de cobrar tasas o tarifas, sus rentas tienen destinación específica para financiar la prestación de un servicio o producción de un bien, sus funciones (en general) no tienen carácter constitucional, son creadas por los órganos administrativos o deliberantes de las entidades territoriales, pueden tener posibilidades de ejercicio en el territorio de varias entidades territoriales.
- vi Sólo tiene representación de los partidos políticos que en cada momento ostentan los cargos ejecutivos de mayor rango de cada Entidad Territorial, hecho que no garantiza la representación de todas las fuerzas con su correspondiente peso político, existentes en el espacio metropolitano. Adicionalmente el funcionamiento del Consejo está diseñado para que sin importar el tamaño de los municipios de la RMBA, estos tengan un voto cada uno, al igual que la CABA, la Provincia de Buenos Aires, y el Estado Nacional.