

LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN INTERESCALAR MUNICIPAL Y METROPOLITANA

Casos áreas metropolitanas de Valle de Aburrá y centro occidente

PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO



Universidad
del Valle

Programa  Editorial

No es nuevo el interés del Estado al comprender la complejidad del crecimiento urbano en Colombia por generar el marco normativo y de organización territorial que permitiese a centros urbanos afrontar las nuevas y crecientes demandas de una sociedad metropolitana. Ya en la reforma constitucional de 1968 aparece la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, reglamentándose en 1979 (Decreto 3104), a partir de este se conformaron las cinco áreas metropolitanas existentes. Posteriormente la Constitución de 1991 (Artículo 319) reconoció la vigencia de la preocupación por la configuración metropolitana y la necesidad urgente por actualizar sus posibilidades de planificación y gestión, lo que impulsa a la aprobación de la Ley 128 de 1994 y recientemente la promulgación del nuevo régimen de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013) que está vigente. Este libro es el resultado de la investigación que analizó el desarrollo de la planificación y la gestión en las Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá (AMVA) y Centro Occidente (AMCO) en relación con los municipios que están circunscritos a las mismas, reconociendo las ventajas, las posibilidades y/o las dificultades que han significado para los municipios involucrados el hacer parte de un Área Metropolitana. Se recoge la experiencia de planificación y gestión supramunicipal relacionando los planes de escala metropolitana de cada caso de estudio como los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los municipios involucrados. Este texto analiza y caracteriza la gestión de áreas metropolitanas en Colombia, lo que ha implicado hasta el momento y sus circunstancias políticas, sociales y económicas con el fin de servir para que futuros territorios, opten por escenarios de integración o conformación de sus áreas metropolitanas.



**LA PLANIFICACIÓN
Y LA GESTIÓN INTERESCALAR
MUNICIPAL Y METROPOLITANA**
Casos áreas metropolitanas de Valle de Aburrá y centro occidente

Arquitectura y Urbanismo

PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO

Graduado arquitecto de la Universidad del Valle (1993), se vinculó a esta universidad desde ese año como asistente de docencia. Graduado como Máster en Política Territorial y urbanística de la universidad Carlos III de Madrid (1996). Realizó estudios doctorales en Geografía Urbana en la universidad Autónoma de Madrid. Profesor nombrado en la Universidad del Valle, Departamento de Geografía. Es integrante del grupo de investigación “Territorios” avalado por COLCIENCIAS.

**LA PLANIFICACIÓN
Y LA GESTIÓN INTERESCALAR
MUNICIPAL Y METROPOLITANA**
Casos áreas metropolitanas de Valle de Aburrá y centro occidente

PEDRO MARTÍN MARTÍNEZ TORO

Arquitectura y Urbanismo

Martínez Toro, Pedro Martín

La planificación y la gestión interesalar municipal y metropolitana: casos áreas metropolitanas del Valle de Aburrá (AMVA) y centro occidente (AMCO) / Pedro Martín Martínez Toro.--Cali : Programa Editorial Universidad del Valle, 2014.

172 páginas ; 17 x 24 cm.-- (Libros de Investigación)

1. Planificación y desarrollo regional- Valle de Aburrá(Antioquia, Colombia)
2. Ordenamiento territorial- Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) 3. Administración municipal - Desarrollo - Valle de Aburrá (Antioquia, Colombia) I. Tít. II. Serie.

352.4 cd 21 ed.

A1438271

CEP-Banco de la República-Biblioteca Luis Ángel Arango

Universidad del Valle
Programa Editorial

Título: *La planificación y la gestión interesalar municipal y metropolitana. Casos Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá (AMVA) y Centro Occidente (AMCO)*

Autor: Pedro Martín Martínez Toro

ISBN: 978-958-765-112-6

ISBN PDF: 978-958-765-801-9

DOI: 10.25100/peu.232

Colección: Arquitectura y Urbanismo

Primera Edición Impresa julio 2014

Edición Digital noviembre 2017

Rector de la Universidad del Valle: Édgar Varela Barrios

Vicerrector de Investigaciones: Jaime R. Cantera Kintz

Director del Programa Editorial: Francisco Ramírez Potes

© Universidad del Valle

© Pedro Martín Martínez Toro

Diagramación y corrección de estilo: G&G Editores -

Diseño de carátula: Hugo H. Ordóñez Nievas

Este libro, o parte de él, no puede ser reproducido por ningún medio sin autorización escrita de la Universidad del Valle.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión del autor y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad del Valle, ni genera responsabilidad frente a terceros. El autor es el responsable del respeto a los derechos de autor y del material contenido en la publicación (fotografías, ilustraciones, tablas, etc.), razón por la cual la Universidad no puede asumir ninguna responsabilidad en caso de omisiones o errores.

Cali, Colombia, noviembre de 2017

CONTENIDO

Prólogo	13
Capítulo 1	
El problema de investigación	15
Capítulo 2	
Marco teórico y estado del arte.	17
Capítulo 3	
Metodología	33
Capítulo 4	
Conformación de áreas metropolitanas en Colombia	39
Esquema de funcionamiento de las áreas metropolitanas, casos AMCO y AMVA, en el marco del Decreto Ley 3104 de 1979 y las transformaciones introducidas por la Ley 128 de 1994	39
Análisis comparativo de las leyes mediante las cuales se conformaron y regularon las áreas metropolitanas en Colombia. Del Decreto Ley 3104 de 1979 a la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (128 de 1994).	40
Posibles implicaciones de las limitaciones de la Ley en la no conformación de nuevas áreas metropolitanas en Colombia	43
Capítulo 5	
Casos de estudio Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)	45
Descripción general de las Áreas Metropolitanas Centro Occidente y Valle de Aburrá	45
Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)	45
Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)	46

Estructura de planeación y gestión a partir de la confrontación de las dos leyes (Matriz actores, instancias y documentos de planeación y gestión que hacen parte del AMVA y AMCO) 47

Capítulo 6

Instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitana.

Caso AMVA. Revisión planes metropolitanos anteriores

de gestión y estratégicos. 51

Relaciones cronológicas y escalares del contexto de planeación de AMVA (matriz relaciones cronológicas y escalares AMVA). 51

El paso de “Proyecto Metrópoli 2002-2020” hacia “Metrópolis 2008-2020” Conclusiones y recomendaciones - Mapas PIDM 2002 y 2008 AMVA (Comparación estructura PIDM) 53

Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT, 2006). Estructura y descripción 58

Relación entre Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 58

Articulación y coherencia entre Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (2006) y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (2008) 61

Capítulo 7

Articulación vertical entre instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitanos y municipales. Caso AMVA

y municipios correspondientes 63

Instrumento Planes de Ordenamiento Territorial (POT) 63

 Lecturas operativas de los POT y los PBOT municipales con énfasis en lo metropolitano 63

 Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión 71

 Comparativo entre Directrices Metropolitanas y visiones en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal 76

 Comparación y relación entre los componentes estratégicos de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) y los proyectos plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial 77

Instrumento Planes de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011 78

 Lecturas operativas PDM. Descripción por municipio y articulación con el PIDM (Plan de Gestión 2008) 78

 Síntesis del contraste entre los Planes de Desarrollo Municipal con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 94

 Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM “Metrópolis 2008-2020” 96

 Conclusiones y recomendaciones respecto a la experiencia de la gestión metropolitana en su relación con la gestión municipal en el AMVA 103

Capítulo 8

Instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitana.

Caso Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). Revisión de los anteriores Planes metropolitanos de gestión y estratégicos.

Conclusiones y recomendaciones	. . . . .	105
Relaciones cronológicas y escalares del contexto de planificación de AMCO (matriz relaciones cronológicas y escalares AMCO).	. . . . .	105
Descripción de Planes utilizados a nivel metropolitano como insumos para el análisis (AMCO)	. . . . .	107
Plan de desarrollo urbano Pereira-Dosquebradas (Mendoza y Olarte, 1978)		107
Acuerdo Metropolitano PIDM 1995-2000	. . . . .	108
Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013	. . . . .	108
Informe de Gestión 2008-2009-2010	. . . . .	110
Hacia una visión metropolitana 2009 (Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano)	. . . . .	110
Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (2006). Estructura y descripción	. . . . .	112
Relación entre Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano	. . . . .	113
Referentes: Directrices de Ordenamiento Territorial y Referentes subregionales de OT.	. . . . .	113
Lineamientos metropolitanos de Ordenamiento Territorial: Componente de ordenamiento físico-territorial del PIDM	. . . . .	113

Capítulo 9

Articulación vertical entre instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitanos y municipales.

Caso AMCO y municipios correspondientes	. . . . .	119
Instrumento Planes de Ordenamiento Territorial (POT)	. . . . .	119
Lecturas operativas de los POT municipales con énfasis en lo metropolitano	. . . . .	119
Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión	. . . . .	125
Comparativo entre Lineamientos Metropolitanos y visiones en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal	. . . . .	127
Comparación y relación entre los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial por áreas temáticas con los proyectos plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial	. . . . .	128
Instrumento Planes de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011	. . . . .	130
Lecturas operativas PDM. Descripción por municipio con énfasis en la escala metropolitana y contraste con proyectos estructurantes		
PIDM 2000-2013	. . . . .	130
Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM 2000-2013	. . . . .	136
Conclusiones y recomendaciones respecto a la experiencia de la gestión metropolitana en su relación con la gestión municipal en el AMCO	. . . . .	141

Capítulo 10

Identificación del papel jugado por la planificación y la gestión metropolitanas respecto al desarrollo de los municipios integrantes del AMVA y del AMCO . 145

Caso AMVA 145
 Caso AMCO 145

Capítulo 11

Identificación de otras instancias de gestión supramunicipal conformadas. . 147

Caso AMVA 147
 PLANEA 147
 LOTA 149
 Sistema Departamental de Planificación (SDP) 151
 Caso AMCO 152
 Ecorregión 152
 Ciudad región 156
 Risaralda 2032 156

Capítulo 12

Conclusiones 159

Referencias 169

AGRADECIMIENTOS

Este libro ha sido posible gracias a la realización del proyecto de investigación “Estudio comparado de la gestión de áreas metropolitanas en Colombia: casos Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Área Metropolitana Centro Occidente”, financiado con recursos de la convocatoria interna de investigación anual de la Universidad del Valle en el año 2010.

Al apoyo de la Vicerrectoría de Investigaciones de la Universidad del Valle en el proceso investigativo y, por supuesto, en la publicación a través del Programa Editorial de la Universidad del Valle.

Al Departamento de Geografía de la Universidad del Valle, por apoyar al grupo de investigación “Territorios”, del cual el autor hace parte, y a través del cual se realizó el proyecto de investigación.

La investigación realizada, que soporta este libro, fue posible gracias al trabajo riguroso, responsable, entusiasta y creativo del grupo de estudiantes del pregrado de Geografía de la Universidad del Valle, quienes se desempeñaron como monitores y como integrantes de los semilleros de investigación; a ellos y a su capacidad como geógrafos se debe en gran medida la rea-

lidad de esta publicación. Son ellos: Juan Carlos Mayor Salazar, Randy Perea Álvarez, Cristian Guevara Obando, Jhon Jairo Conde Toro, Byron Quintero Mallungo, Jenny Faisury Peña Varón, Alba Nidia Castaño Castaño, Alberto Camayo Freddy, Diana Marcela Guerra Arana y Jhonattan Fernández Córdoba.

Especial gratitud al arquitecto Andrés Felipe López Galvis quien realizó tareas de asistente de investigación y llevó a cabo un acompañamiento imprescindible en el proceso investigativo, basado en su experiencia profesional y conocimiento de Pereira y del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO).

Finalmente, se debe enorme gratitud a las autoridades del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), con sede en Medellín (Colombia), y del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), con sede en Pereira (Colombia), igualmente a las autoridades de los diez municipios que conforman el AMVA y a los tres que constituyen el AMCO, por la valiosa y generosa ayuda al recabar planes, directrices, estudios y normas de distinta índole, insustituibles para el desarrollo de la investigación.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

PRÓLOGO

Conceptualmente un área metropolitana se ha constituido como una compleja unidad superior al ámbito de la ciudad en todas sus dimensiones. Es, en otras palabras, el resultado de una conjunción de ciudades satélites alrededor de una ciudad central conformando una red urbana; el territorio metropolitano se mueve entre lo rural y lo urbano, pero también entre la concentración y la dispersión, estos últimos como fenómenos que simbolizan las dinámicas de un planeta que evoluciona hacia la urbanización total.

Podríamos agregar, en otro sentido, que un área metropolitana representa para el hombre un modo de organización diferente al de la ciudad, pero también una manera culturalmente nueva de espacio habitable, gracias a las formas cada vez más sofisticadas de articulación que se presentan en estos territorios. Sin embargo, pese al conocimiento conceptual que tenemos de este ámbito (en sus modelos físico-espaciales y de gestión), la organización de un área metropolitana no es clara y en todo caso polémica, aun más si consideramos los hinchamientos continuos de escala y la falta de referencias sobre su gestión en el nuevo contexto tecnológico, cultural e institucional.

En este sentido parece que el acerbo teórico construido en el último medio siglo difícilmente

se pone en práctica, las escasas soluciones planificadoras que pueden tenerse en cuenta sugieren un reflejo de la fragmentada institucionalidad que como ejecutora, ni ha sido consecuente, ni ha sido capaz de concretar políticas públicas que puedan definir y gestionar integralmente dichas áreas.

Pero entendemos que lo anterior no es fácil de alcanzar, precisamente porque, en primer lugar, los intereses político-administrativos se enfrasan o en la dimensión local o en la dimensión regional, olvidándose que en las realidades territoriales actuales suelen ser más complementarias que opuestas; y, en segundo lugar, o bien por la falta de instrumentos o la incompreensión de estos, o bien por la falta de referencias que nos permitan armonizar el espacio físico de las ciudades —que desde lo institucional, deben preocuparse por la planificación-programación de proximidad y que seguramente se verá reflejado en políticas sociales, programas de vivienda, programas de seguridad y de un urbanismo integral netamente urbano— con el espacio físico regional —entendido este como intersticio de dinámicas en teoría no urbanas, es decir, donde se desarrollan esencialmente infraestructuras complementarias o de soporte, o se preservan los espacios naturales y agrícolas— sobre las

cuales tienen injerencia instituciones locales, regionales y hasta estatales.

Es por eso que el título que el autor nos presenta: *La planificación y la gestión interescalar municipal y metropolitana: Casos Áreas Metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente*, como estudio comparado de dos situaciones territoriales complejas, nos ofrece una visión aclaratoria sobre los aspectos fundamentales y diferenciales entre la planificación municipal y la planificación metropolitana, visión necesaria para ir, justamente, hacia la armonización de dinámicas físico-administrativa de distinto orden escalar pero pertenecientes a una realidad territorial, en este caso la metropolitana; por lo tanto, dicho título emerge necesario no solo por su originalidad en relación con la temática desarrollada, sino también por ser una herramienta útil para la gestión metropolitana y la guía normativa, más si tenemos en cuenta que existen territorios de orden supramunicipal aún no constituidos (como el caso de Cali y su área de influencia) urgidos de orientación teórico-práctica y legal.

A sabiendas del estallido urbano y de sus consecuencias dinámicas en el territorio, el contenido de esta publicación tendrá una aplicación en distintos ambientes, sobre todo los académicos,

ya sea como base o como generador de distintas vertientes de investigación o como soporte en entornos políticos interesados en obtener claves y criterios en la gestión político-administrativa metropolitana, en un país que como Colombia, está muy apegado a las formalidades donde constantemente se formulan nuevas leyes y la exigencia de todo tipo de planes —necesarios pero ejecutados inconsecuente y descoordinadamente y las más de las veces retórica pura—, de desarrollo municipal y planes de ordenamiento territorial —por citar los más evidentes—, olvidan groseramente el sistema nacional de planeación (Ley 152 de 1994, Art. 32), las debidas concurrencias, subsidiariedades y complementariedades y el necesario y obligatorio seguimiento en los expedientes municipales (Art. 112 de la Ley 388 de 1997).

Así, pues, este libro que el lector tiene en sus manos puede constituirse en un faro que ilumine la preocupación por el oscuro océano de una planificación y gestión territorial sin seguimiento y sin evaluación, no solo en cada escala territorial independiente, sino en su más compleja y creciente realidad interescalar en un mundo en procesos de globalización.

Boris Acosta Mejía*

* Arquitecto; Máster en Urbanismo, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona-España; Especialización en Gestión de Proyectos Urbanos y Espacio Público, Universidad Abierta de Cataluña, Barcelona-España; Diploma de Estudios Avanzados en Doctorado en Arquitectura, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona-España; Ha trabajado como consultor y arquitecto director de proyectos urbanos y arquitectónicos en España, Polonia, China, Emiratos Árabes, Marruecos, entre otros países. Actualmente se desempeña como profesor y director del Área de Urbanismo de la carrera de Arquitectura de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La pregunta fundamental de la investigación es: ¿La planificación y la gestión metropolitana han sido coherentes, concurrentes y complementarias con la planificación y la gestión municipal de los municipios que la integran? Esta se complementa con la siguiente: ¿Cuáles son los aspectos positivos y las dificultades de la gestión y la planificación metropolitanas en los dos casos de estudio?

No es nuevo el interés del Estado Nacional —al comprender el crecimiento de la complejidad urbana en Colombia— por generar el marco normativo y de organización territorial que permitiese a centros urbanos afrontar las nuevas y crecientes demandas de una sociedad metropolitana. Ya en la reforma constitucional de 1968 aparece la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, lo que se reglamentó en 1979 (Decreto Ley 3104). A partir de esta reglamentación se conformaron las cinco (5) áreas metropolitanas existentes. La Constitución de 1991 (Art. 319) reconoce la vigencia de la preocupación por la configuración metropolitana y la necesidad urgente por actualizar sus posibilidades de planificación y gestión. Se actualiza el régimen de las áreas metropolitanas con la Ley 128 de 1994, que revisa algunos aspectos en materia del proceso de conformación y funcionamiento de las

mismas y más recientemente —en momentos que ya había concluido la investigación que dio origen a este libro— el Congreso de la República aprueba la Ley 1625 de 2013.

El sur del Valle del Cauca vive procesos probados de metropolización, tan evidentes son que ya desde la formulación del Decreto Ley 3104 de 1979 (“por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas”), en su Art. 16 se autoriza el funcionamiento de las áreas metropolitanas de Cali, además de las de Medellín, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. Esta política urbana del gobierno nacional no tuvo, en el caso de Cali, respuesta concreta como sí en las otras ciudades. Silencio total en la administración municipal mientras las otras áreas metropolitanas del país ya citadas se conformaron oficialmente.

La metropolización es una nueva realidad territorial que precisa de nuevos instrumentos y procesos para ser analizada, ordenada, planificada, proyectada y gestionada. Esa realidad se presenta en el sur del departamento del Valle del Cauca y en el norte del departamento del Cauca a partir de la polarización ejercida por la ciudad de Cali, generando diversas dinámicas de interdependencia a distintas escalas (metropolitana, subregional y regional) que, sin embargo,

no han conducido —como lo prevé la Ley— a formalizar un área metropolitana, las más de las veces por temor y desconocimiento de lo que ello conlleva.

Existe temor —por parte de las administraciones de los municipios vecinos a Cali— de hablar del tema, planteando que perderán autonomía, que aumentará el centralismo. Esta investigación intenta analizar las posibilidades, dificultades, frustraciones y logros de la gestión en las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá y Centro Occidente, de tal manera que sirva para plantear la utilidad de optar por una figura de asociación supramunicipal como es el área metropolitana, autorizada por la Constitución de 1991 y por la Ley 1625 de 2013.

El objetivo general de esta investigación apunta a identificar y caracterizar los impactos de la planificación y la gestión metropolitana y el papel que esta juega en el desarrollo municipal y subregional treinta y tres años después de la aprobación del Decreto Ley 3104 de 1979 (primer reglamento de las áreas metropolitanas en Colombia) y diecinueve años después de la Ley 128 de 1994, reglamento vigente de las áreas metropolitanas en Colombia, al momento de formular y desarrollar esta investigación. No obstante, en el proceso de evaluación y corrección dirigido por el Programa Editorial de la Universidad del Valle, se ha actualizado en la perspectiva de la promulgación del Nuevo Régimen de áreas metropolitanas (Ley 1625 de 2013).

En los objetivos específicos se intenta reconocer los logros de la gestión metropolitana frente a la gestión municipal tradicional, las dificultades en la gestión y la planificación metropolitanas y la identificación de la planificación y la gestión metropolitana en el mejoramiento de las posibilidades de desarrollo en cada uno de los municipios integrantes de las áreas metropolitanas estudiadas.

En este libro se analiza y caracteriza la gestión de áreas metropolitanas en Colombia: caso Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Área Metropolitana Centro Occidente, proceso que lleva en el país unas tres décadas de implementado (Decreto Ley 3104 de 1979, “por el cual se dictan normas para la organización de las áreas metropolitanas”), con el objetivo de crear un conocimiento suficiente sobre lo que ha implicado la gestión de las mismas y pueda servir para que futuros territorios en el país —especialmente Cali y su entorno— que viven estos procesos de metropolización, opten por conformar sus áreas metropolitanas o que se hagan observaciones y propuestas para la revisión de la vigente Ley 128 de 1994 que reglamenta esta materia y que en los 16 años que lleva de aprobada no se ha utilizado para la conformación de nuevas áreas metropolitanas. El proyecto se propone investigar sobre el desarrollo que han tenido las Áreas Metropolitanas (AM) conformadas oficialmente por las Asambleas de Antioquia (Valle de Aburrá) y Risaralda (Centro Occidente) y reconocer las ventajas, las posibilidades y/o las dificultades que ha significado para los municipios involucrados esta experiencia de planificación y gestión supramunicipal al hacer parte de un AM.

El análisis y las conclusiones recogidas en este libro pueden ser útiles para allanar el proceso de la posible conformación del Área Metropolitana del sur del Valle del Cauca y norte del Cauca —necesaria y urgente—, comprender cómo allí, donde existe la figura de las áreas metropolitanas, se ha afectado la articulación supramunicipal, la gobernabilidad, la equidad territorial, de un lado, y de otro lado el territorio, los indicadores de desarrollo social y económico, el control del crecimiento físico, la sostenibilidad ambiental, etc.

MARCO TEÓRICO Y ESTADO DEL ARTE

Esta investigación se preocupa por la gestión y planificación de las grandes ciudades. En este sentido esta propuesta de investigación encuentra sus anclajes teóricos en disciplinas híbridas y contemporáneas como la economía urbana y la nueva geografía que plantean puentes conceptuales y metodológicos entre la economía y la geografía. Igualmente, en los encuentros entre la administración pública, la economía y la geografía en disciplinas que se denominan ordenamiento territorial, políticas públicas. Y, finalmente, en el encuentro entre el urbanismo y la administración pública.

Se inscribe —en términos generales y contextuales— en las preocupaciones disciplinares de la Geografía Urbana y del Análisis Regional, particularmente la línea temática referida a los sistemas de ciudades, las redes de ciudades, las jerarquías, lugares centrales y áreas de influencia en regiones urbanas que ha tenido un marcado interés durante el siglo XX y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, lo que permitió que se publicara desde la década de 1960 una profusa cantidad de tesis doctorales y artículos sobre el tema en Francia, España, Inglaterra, Estados Unidos, Alemania, países escandinavos, Canadá y Brasil, fundamentalmente.

El marco teórico plantea el soporte de la investigación que sustenta esta publicación en el interés por la gestión y planificación de las grandes ciudades y/o áreas metropolitanas. Este sustento teórico puede ser tan amplio que incluya aspectos como la evolución urbana hacia las denominadas “grandes ciudades” o metrópolis y su derivación en el interés de diseño, planificación y gobierno de las mismas, incluyendo la complejidad de un desarrollo urbano disperso sobre más de una entidad político administrativa, pasando por la definición, caracterización y delimitación del fenómeno metropolitano. Entre las caracterizaciones del “nuevo hecho urbano”, desde finales del siglo XIX se detectan los estudios y planteamientos respecto a las “áreas de influencia urbana” en la red urbana, la configuración morfológica de carácter “conurbación”, “dispersa y fragmentada” o “archipiélago”.

El interés por el gobierno metropolitano ha pasado inicialmente por los esfuerzos en la delimitación del espacio metropolitano, intentando responder a la cuestión de qué municipios están directamente involucrados y deberían constituir una entidad metropolitana, al tiempo que pasa por las disposiciones constitucionales y legales del proceso político y técnico de la conformación de dicha entidad.

En la primera parte del marco teórico se relacionan los esfuerzos teóricos iniciales y su evolución en el reconocimiento del fenómeno metropolitano en sus aspectos funcionales y morfológicos, que concluyen en los criterios de delimitación. En segundo término se tienen en cuenta las preocupaciones del planeamiento de los Hechos Metropolitanos y por su gobierno.

LA URBANIZACIÓN CONTEMPORÁNEA Y LAS GRANDES CIUDADES METROPOLITANAS

El interés en el ámbito metropolitano como escenario de búsquedas, tareas y reflexiones está en el reconocimiento de algunos fenómenos contemporáneos de la urbanización; las dinámicas interrelaciones de núcleos urbanos de diferentes jerarquías y funciones, ecosistemas, infraestructuras, tecnologías de la comunicación y el transporte y poblaciones en un enclave regional de características muy singulares, que dan lugar a procesos de metropolización, afectando de paso la estructura de la ciudad, su morfología, sus calidades urbanas, su accesibilidad, el uso del suelo y el comportamiento de la población sobre la misma.

Diversas modalidades de caracterización y gestión de estos territorios se han intentado en el mundo desde hace un siglo cuando Ildefonso Cerdá acuñó el término “urbanismo” y Patrick Gueddes (1915, p. 34) el término “conurbación”. Por ello tiene especial importancia el que identifiquemos un conjunto de definiciones que se constituyeron en hitos universales en la conceptualización del fenómeno metropolitano y sus correspondientes criterios, variables e indicadores para su delimitación como fenómeno espacial y funcional para, finalmente, detenernos en la forma como particularmente en Colombia se ha asumido el fenómeno y sus posibilidades políticas y técnicas de planificación y gestión.

La preocupación por el tamaño morfológico y funcional de la ciudad se expresaba ya desde el siglo XIX en países que consolidaban la denominada revolución industrial como Inglaterra y otros en proceso de industrialización como España. Fundamentalmente se ponía en evidencia

el acelerado crecimiento urbano sin planificación, en un proceso que sobrepasaba las posibilidades de planificación, diseño, ejecución y gestión de la ciudad, incluyendo redes de servicios, vivienda, equipamientos colectivos, vías, transporte, etc.

Paradigmático el caso español y la ciudad de Barcelona y la teorización de Ildefonso Cerdá Suñer, ingeniero, urbanista, jurista, economista y político español, quien ya desde la mitad del siglo XIX describió en 1859 en su *Teoría de la construcción de las ciudades* el crecimiento de la población urbana al interior de las murallas hasta el hacinamiento, pero también en el perímetro externo de la ciudad sobre la aparición de nuevos asentamientos que gravitaban alrededor de la ciudad, sustentando con ello la necesidad de derribar totalmente las murallas (habían empezado a derribarse desde 1841) y realizar un ensanche planificado.

(...) Pero mientras esto se ha verificado dentro del recinto fortificado (hacinamiento y aumento de las densidades de ocupación del suelo) multitud de nuevas poblaciones se han agrupado a sus alrededores, dentro y fuera de la zona militar, aumentándose en una progresión verdaderamente portentosa, sobre todo en los últimos veinte años, como veremos más adelante. Esta consideración por un lado, y por otro la comparación de los diversos censos de población con la superficie urbana, son suficientes para demostrar al estadista que no es de hoy, sino de muchos años a esta parte, que se deja sentir, de una manera bastante ostensible, la necesidad de dar mayor esparcimiento a esta ciudad ensanchándola, o mejor fundando con sujeción a las reglas del arte y a las necesidades y conocimientos de la época una nueva población a sus inmediaciones, que no adolezca de los inconvenientes de Barcelona y de los varios suburbios lindantes con la periferia de la zona militar. (Cerdá, 1859, p. 121)

Cerdá reconoce entonces que de lo que está hablando es de la necesidad de pensar técnicamente la planificación y el diseño del crecimiento urbano al publicar en 1867 la *Teoría general*

de la urbanización, obra pionera de la especialidad, por la cual se le considera uno de los fundadores del urbanismo moderno y en donde acuña el término *urbanización*.

Corroborar esto el mismo origen que los etimologistas latinos atribuyen a la palabra *urbs*, síncope de *urbum* o arado, que era el instrumento con que marcaban los romanos el recinto que había de ocupar una población, cuando iban a fundarla, lo cual prueba que *urbs* denota y expresa todo cuanto pudiese comprenderse dentro del espacio circunscrito por el surco perimetral que abrían con el auxilio de los bueyes sagrados. De suerte que cabe decir sin violencia alguna, que con la abertura del surco urbanizaban el recinto y todo cuanto en él se contuviese; es decir, que la abertura de este surco, era una verdadera urbanización; esto es, el acto de convertir en *urbs* un campo abierto o libre. (Cerdá, 1867, p. 30)

Entonces se concibe una nueva disciplina: la urbanización, cuya función sería asegurar el bienestar del ser humano en el hábitat que empieza a consolidarse, al tiempo que a salirse de todo orden en tiempos de la primera industrialización de Europa. Sigue Cerdá:

He aquí las razones filológicas que me indujeron y decidieron a adoptar la palabra urbanización, no solo para indicar cualquier acto que tienda a agrupar la edificación y a regularizar su funcionamiento en el grupo ya formado, sino también el conjunto de principios, doctrinas y reglas que deben aplicarse, para que la edificación y su agrupamiento, lejos de comprimir, desvirtuar y corromper las facultades físicas, morales e intelectuales del hombre social, sirvan para fomentar su desarrollo y vigor y para acrecentar el bienestar individual, cuya suma forma la felicidad pública. (Cerdá, 1867, p. 30)

Un hito posterior fue el neologismo “conurbación”, acuñado por Patrick Geddes en su libro *Ciudades en evolución* (1960), quien trata de describir el crecimiento urbano como un conjunto urbano que se forma a partir del crecimiento de dos o más ciudades contiguas, que aunque

establecen fuertes relaciones funcionales, mantiene cada una su independencia administrativa.

A propósito de la explosión demográfica y espacial de las ciudades europeas tras la estela de la revolución industrial, Toynbee en su clásico *Cities on the move*, publicado en 1970 y luego en castellano como *Ciudades en marcha* (1973) describía cómo le tocó ver en el trayecto de su vida (nace en 1889 en Londres y fallece en 1975 en York) la transformación de la ciudad tradicional amurallada y peatonal de su infancia, en una ciudad congestionada por los vehículos de combustión y expandida en múltiples suburbios.

(...) La explosión de las ciudades que había comenzado en Gran Bretaña alrededor de los siglos XVIII y XIX... el Londres de la década de 1890 estaba ya, por supuesto, muy lejos de ser la ciudad tradicional. Ni siquiera era la ciudad capital tradicional y las capitales han sido ciudades tradicionales de un tipo excepcional. (Toynbee, 1973, p. 20)

Es clave el papel que Toynbee da a los medios de transporte en la transformación de la ciudad y su puesta en marcha de la metropolización: “El uso del transporte suburbano había comenzado allá por el año 1860, pero todavía estaba en su infancia, y limitado a viajes por tren” (Toynbee, 1973, p. 54).

Si esta invención no se hubiera realizado, las ciudades del mundo, que se mantuvieron estáticas durante los primeros cinco mil años de su historia, jamás hubieran podido ponerse en marcha. Desde el invento y construcción de los ferrocarriles las ciudades se han unido para formar agrupaciones que hemos rotulado “Megalópolis”, y en nuestra generación las megalópolis del mundo se están uniendo en una sola ciudad-mundo. (Toynbee, 1973, p. 275)

EL FENÓMENO METROPOLITANO Y SU DELIMITACIÓN. ASPECTOS FUNCIONALES, MORFOLÓGICOS Y DE POBLACIÓN

Los antecedentes más claros de estos estudios sobre sistemas de ciudades se pueden encontrar desde el siglo XIX en la conceptualización so-

bre funciones urbanas y en los trabajos de Von Tunen que paradójicamente se refieren a análisis de mercados rurales —aspectos que seguiría desarrollando Christaller en 1933—. Esta línea toma cuerpo en el seno de los debates sobre las relaciones campo-ciudad y en la obra de autores ya clásicos de la geografía regional como Paul Vidal de La Blache (1908, 1979) y Raoul Blanchard (1906, 1911, 1925), entre otros.

Se manifestó en la tercera década del siglo XX el interés por los estudios de las áreas de influencia de diversas ciudades en Europa, expresados muchas veces en isócronas (curvas de iguales tiempos de desplazamiento respecto a una ciudad central) y desplazamientos laborales entre núcleos satélites y las capitales regionales. Algunos como Robert E. Dickinson (1947), geógrafo británico residenciado en EE. UU., plantearon la preocupación por la influencia de un subsistema en particular: el de las áreas metropolitanas e interpretaban las funciones de tales áreas y de sus metrópolis relacionadas con el carácter económico de las regiones que servían.

En la sociología podemos encontrar un interés por estos temas y valiosos aportes en el desarrollo de técnicas y metodologías de análisis, así como enriquecimiento de contenidos temáticos, especialmente lo que llevó a cabo el núcleo de ecología humana de Chicago. Reseñable el trabajo de Robert Park, que en 1925 dedicó un artículo al área de influencia de la prensa desde la ciudad, donde planteaba explícitamente que el problema de la extensión de las áreas de influencia de los núcleos urbanos estaba referido a la extensión del dominio cultural de estos hasta las comunidades rurales, cómo impactaban los comportamientos y actitudes de lo que más tarde L. Wirt (1973) denominaría la “cultura urbana”. La relación es clara: las áreas de influencia coincidirían con estas áreas culturales y esas áreas de influencia eran dinámicas, los desarrollos de las tecnologías del transporte y la comunicación iban ensanchando estos territorios dependientes o tributarios. Después de esto avanzó en la determinación con cierta precisión de los límites del área comercial y su extensión y grado de dependencia respecto al centro de la

metrópoli, representando dicha gradualidad con círculos concéntricos que al alejarse del centro veían disminuir la influencia, hasta aparecer las áreas mal servidas o el cruce de dos o más influencias sobre una zona.

Otros aportes desde la sociología vienen de la mano de J. Galpin (como se cita en Sorokin, 1930), interesado en el funcionamiento del comercio en la organización de pequeños asentamientos y aldeas rurales, todo esto desde el estímulo positivista que dominaba en la Escuela de Chicago y que perfiló estos análisis hacia el problema del papel metropolitano como una dominación ecológica.

La disciplina económica se preocupó e hizo aportes a los estudios de las áreas de influencia a partir de la atracción de los equipamientos comerciales y la delimitación de áreas de mercado. Se interesó por la definición de las áreas de abastecimiento de las ciudades y el papel de estas en la organización regional y por la complejidad de los centros urbanos de manera proporcional a su tamaño. En la Universidad de Chicago economistas de la School of Commerce and Administration Studies in Business Administration realizaron estudios sobre áreas de abastecimiento de Chicago en los años veinte y treinta del siglo XX, a la vez que se publicaban propuestas para elaborar modelos sobre delimitación de estas áreas de mercado, como el llevado a cabo por W. J. Reilly en 1931, soportado en la teoría de gravitación.

No puede quedar por fuera del marco conceptual de los análisis sobre sistemas de ciudades y áreas de influencia el trabajo del alemán Walter Christaller, que traía novedades en su planteamiento deductivo, que se explica en el contexto neopositivista influenciado por el Círculo de Viena, apreciado en Alemania de la época, en lugar de seguir la metodología inductiva tradicional en geografía en ese momento, analizando los centros de servicios de Alemania meridional y desde el análisis de tamaño, número y distribución de los núcleos en el territorio.

En 1947 el geógrafo Robert E. Dickinson sintetizaba el estado de la cuestión en la publicación del libro *City, Region and Regionalism*

(traducido al español en 1961), recogiendo la tradición geográfica, pero también la de la ecología humana de Chicago, analizando el papel de los distintos núcleos urbanos y sus jerarquías en el sistema, como verdaderos centros canalizadores de la actividad y organización humanas al servicio del área contigua. Es clara la influencia de los morfólogos sociales franceses y de los ecólogos de Chicago en frases de su trabajo como: “merced a la fuerza cohesiva que emana desde su centro, el área tributaria en cuestión adquiere tal grado de homogeneidad que bien se la puede considerar como una unidad social natural o un simple agrupamiento en el espacio de la comunidad” (Dickinson, 1961, p. 9).

Las décadas de 1960 y 1970 son generosas en aportes y búsquedas sobre redes urbanas o jerarquías de ciudades, sus áreas de influencia y el papel de ellas en la organización regional, como la tesis doctoral de Horacio Capel en España y los numerosos manuales que adoptaban la “nueva geografía” en el mundo anglosajón realizados por geógrafos como Chorley y Haggett (1971) sobre los modelos en geografía, incluyendo los de poblamiento, y otras como las de Morrill (1970) y la de Abler, Adams y Gould (1971). En Francia los trabajos de Michel Rochefort iniciados en su tesis “L’organisation urbaine de l’Alsace” (1960) y la tesis de Raymond Dugrand sobre “Villes et Campagnes dans le Bas-Languedoc (1963) o Milton Santos en Brasil publicando artículos sobre el papel de Salvador en la red urbana de Bahía, demuestran un marcado interés investigativo desde la disciplina geográfica sobre estos asuntos que involucran a la ciudad, en su sistema y entorno regional.

En cuanto a los estudios intraurbanos o de estructura urbana, es importante resaltar el esfuerzo de algunos investigadores por aunar el énfasis historicista (génesis y procesos de formación y crecimiento de las ciudades) con la realidad física de la ciudad, su estructura interna y su morfología. Conceptos como paisaje urbano, que aunaba elementos como el trazado o plano de la ciudad, usos del suelo y estilo arquitectónico que empezarían a explicar de una manera morfológica el fenómeno de la urbanización y su

expresión física. El mismo concepto de *función* que había sido tomado de la fisiología, empieza a tener una inusitada trascendencia en los análisis urbanos de los años cincuenta y sesenta y, por supuesto, el concepto *conurbación*, acuñado por Patrick Gueddes en su libro *La evolución de las ciudades* (1915), que introduce el análisis del crecimiento urbano a partir de la concentración de la población en la metrópoli y de posteriores fenómenos de sub-urbanización y contra-urbanización que explican en cuatro (4) etapas el proceso de colmatación continua de todo el *hinterland* (área de influencia) metropolitano.

Las perspectivas ecológicas y económicas que tienen en cuenta aspectos como la segregación socio-espacial y la diferenciación intraurbana que han incorporado nuevos elementos, han venido a configurar una geografía urbana contemporánea que tiene el interés y el bagaje teórico para mover el “zoom” de una escala de análisis intra-urbano al interurbano, para reconocer expresiones distintas de un mismo fenómeno urbano complejo enquistado ya en la esencia misma de la metrópoli de nuestros días y que se está estudiando desde diversas preocupaciones de autores como Manuel Castells, Jordi Borja, Peter Hall, Jean Goodman, Saskia Sassen, Lewis Mumford y Francisco J. Monclús, por mencionar algunos nombres emblemáticos.

El geógrafo Edward W. Soja (2000), profesor del Departamento de Urbanismo de la Universidad de California-Los Ángeles, se aproximó al estudio de las grandes metrópolis a través del caso de estudio de Los Ángeles, a partir de teorías sacadas de la crítica urbana, la economía política, la planificación regional y la geografía urbana, centrándose en la complejidad de las nuevas relaciones sociales que se tejen en un hecho urbano indefinible como Los Ángeles. En su intento por describir aquello y darle un nombre, optó por el de post-metrópolis.

El economista Paul Krugman, retomando los modelos de Von Thünen, Christaller y Lösch, los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos, los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), Isard (ciencia re-

gional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para postular, según Fujita, Krugman y Venables (1999), una verdadera teoría general de la concentración espacial: La Nueva Geografía Económica.

La Nueva Geografía Económica postula que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se auto-refuerzan progresivamente, con el límite impuesto al llegar a un punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por las fuerzas centrífugas como los costes de la tierra, los del transporte y las externalidades negativas o des-economías externas (congestión y contaminación) (Krugman y Venables, 1995); es decir, los efectos externos positivos generarán una fuerza de atracción hacia el territorio en que tienen lugar, mientras que los efectos negativos actuarán como fuerza de repulsión para los agentes que quisieran instalarse en la aglomeración. Por lo tanto, la interacción de estos dos tipos de fuerzas (centrípetas y centrífugas) se encargan de moldear la estructura espacial de una economía (Fujita y Krugman, 1995).

EL CONCEPTO DE ÁREA METROPOLITANA

Diversidad de eufemismos parciales pero sintomáticos pretenden nombrar el proceso contemporáneo de crecimiento urbano indiscriminado y a las múltiples y complejas conexiones y flujos de tipo reticular que se suscitan entre los ciudadanos sobre el territorio, trayendo importantes consecuencias y retos para el gobierno y la planificación urbana.

(...) Todo ello ha redundado en que en su crecimiento, las respectivas manchas urbanas tiendan a encaminarse hacia una dinámica de metropolización expandida, en la que progresivamente van ocupando los pueblos y áreas rurales que encuentran a su paso, desbordando una y otra vez sus límites anteriores. De estos incontrolables procesos de suburbanización, en cuya di-

námica el automóvil tiene una incidencia decisiva, emergen ciudades de cobertura y alcance regional, de estructura policéntrica y fronteras difusas. (De Mattos, 2001)

Especial estimación tiene el término *Área Metropolitana* que aparece como superación de la idea de una única ciudad, haciendo referencia en un doble sentido a las características del nuevo hecho urbano en el siglo XX. De un lado, al fenómeno urbanístico denominado “espacio metropolitano” y a sus características morfológicas y funcionales, cuando ya el concepto de ciudad queda sobrepasado en magnitud y complejidad, y de otro lado, también para ajustar el aspecto administrativo en una circunstancia concomitante a la anterior como es que el espacio metropolitano se configura sobrepasando límites administrativos municipales.

Sigue siendo válida a la fecha la definición de áreas metropolitanas utilizada por el profesor Julio Vinuesa (1975), quien desde entonces la concibió como

[...] un área geográfica continua, generalmente perteneciente a circunscripciones administrativas diferentes, en las que se forma una gran aglomeración humana, que constituye un importante mercado de trabajo suficientemente diversificado, con unas fuertes relaciones de interdependencia entre los núcleos que la integran, y que ejerce además una clara posición preponderante y de dominio dentro del sistema de ciudades. (p. 1143)

Fue en Estados Unidos de América, como lo señala De Esteban (1981, p. 1), donde surge el concepto de zona metropolitana por primera vez, oficialmente asignado por la Oficina Federal del Censo en el censo de 1910-1920, definiendo como “Zona Metropolitana” aquella en que existe una ciudad de más de 200.000 habitantes que no se encuentra incluida funcionalmente en el radio de influencia de otra ciudad. Esta ciudad genera un área de influencia con cobertura de un radio de 10 millas (una milla son 1,6 Km) desde el centro de la ciudad principal (más de 200.000 habitantes), se incluían en dicha área las unidades

administrativas que tuviesen una densidad de población mínima de 150 hab por milla cuadrada.

Con posterioridad se han ido transformando estas variables, modificando matices o introduciendo nuevos indicadores, pero siempre tratando de precisar la relación que se establece entre una ciudad importante y un territorio próximo que de alguna forma dependa de ella, en donde el tamaño y la densidad poblacional han sido los indicadores fundamentales reiterativos.

Según la United States Census Bureau (USCB, 1960) actualmente se definen y utilizan áreas metropolitanas y micropolitanas de la siguiente manera:

Las áreas estadísticas metropolitanas y micropolitanas (metro y micro áreas) son entidades geográficas delimitadas por la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB) para su uso por las agencias estadísticas federales en la recolección, tabulación y publicación de estadísticas federales. El término “Área Estadística Basada en Núcleo” (CBSA) es un término genérico para metro y micro áreas. Un área metropolitana contiene un núcleo urbano de 50.000 o más habitantes, y una zona de micro contiene un núcleo urbano de al menos 10.000 habitantes (pero menos de 50.000 habitantes). Cada metro o micro área se compone de uno o más condados e incluye los condados que contienen el área urbana central, así como los condados adyacentes que tienen un alto grado de integración social y económica (medida por ir al trabajo) con el núcleo urbano”.

Por ejemplo, para esta oficina el “Gran Los Ángeles o Southland”, son los nombres con los que comúnmente se nombra a un área que ocupa cinco condados del sur de California: Los Ángeles, Orange, San Bernardino, Riverside y Ventura. Su población, según los resultados del censo 2010, es de 17.877.006 habitantes, en un área de 91.469,7 Km².

La definición de la Standard Metropolitan Statistical Area (SMSA) ha sido objeto de muchas y razonadas críticas, pero sobre ella se basan todas las estadísticas y estudios referentes a áreas metropolitanas estadounidenses publica-

das en los últimos años y es un buen ejemplo del tratamiento a las áreas metropolitanas, en este caso particular como unidades estadísticas y no como entidades administrativas o de planeación. Recientemente se ha reconocido la circunstancia de que la fusión de dos o más AM puede dar lugar a la Consolidated Urban Reglan (CUR), cuando hay relaciones domicilio-trabajo entre ciudades centrales (o countries) de distintas AM.

LA DELIMITACIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA

Si ha sido importante la búsqueda y postulaciones teóricas sobre el crecimiento metropolitano y su configuración territorial, así como la definición misma de AM, no cabe duda de la trascendencia de su delimitación para la administración metropolitana. El conjunto de criterios y aspectos más utilizados en la delimitación de áreas metropolitanas, al decir de Roca, Moix y Arellano (2012), son:

La literatura especializada ha planteado distintas aproximaciones para la delimitación de los sistemas urbanos y metropolitanos. Aspectos administrativos (las unidades administrativas históricamente heredadas), morfológicos (el continuo urbano), vinculados a la existencia de economías de aglomeración (densidades de población y empleo, actividades económicas urbanas...), o a la interacción funcional (*commuting* residencia-trabajo) han sido utilizadas para la definición del hecho metropolitano. (p. 1)

El interés en la delimitación del área metropolitana surge como preocupación por la complejidad territorial metropolitana y la urgencia de su gestión y planificación a partir del reconocimiento de una nueva realidad territorial funcional donde se presenta una unidad económico-social integrada, que contiene un gran núcleo demográfico principal y rebasa dos o más divisiones territoriales con una integración económica que se refleja igualmente en la interrelación entre lugar de residencia y lugar de empleo.

Un conjunto de población cuya relación domicilio-trabajo, respecto a una entidad central

dada, excede a la que existe con otros centros alternativos. Relaciones diarias domicilio-trabajo, de unos núcleos (o divisiones territoriales) con la ciudad central, conocidos también como “Commuting field” y “Labor Market”. Estos aspectos coinciden mayoritariamente con cuestiones demográficas, administrativas, espaciales y funcionales, luego existen matices en las cantidades tomadas como umbrales. Varios autores reconocidos y utilizados sus indicadores como Davis (1959), Lasuen (1971), Vinuesa (1975), López Groh (1987), el III Plan de Desarrollo Económico y Social (Ley 22 de 1972, del Parlamento de España), plantean algunos criterios para este fin. En síntesis, se cita a los autores más referenciados y utilizados en distintos ejercicios académicos e institucionales:

Davis (1959), desde la Universidad de California Berkeley, Instituto de Estudios Internacionales sobre Investigaciones Urbanas Internacionales, identifica los siguientes:

Un área que tenga 100.000 habitantes o más, la existencia de una ciudad central (o área urbana continua) que contenga 50.000 habitantes o más, la vinculación económica y social de los núcleos urbanos periféricos en relación con la ciudad principal donde sea posible obtener los datos.

Lasuen (1971) considera como criterio de delimitación la identificación de un mercado de trabajo diversificado en un entorno geográfico continuo.

Vinuesa (1975) identifica la existencia de un área geográfica continua donde habita una aglomeración humana con un mercado de trabajo suficientemente diversificado y con relaciones de dependencia mutua entre varias administraciones locales, donde existe una posición preponderante y de dominio de la ciudad principal o metrópoli (hay que contar con la existencia de una jerarquización de las funciones y, como consecuencia, de los núcleos).

EL ÁREA METROPOLITANA EMERGENTE FIGURA PARA LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN SUPRAMUNICIPAL

Siempre se reconoció con claridad que la novedad y particularidad del fenómeno urbano de carácter metropolitano que emergía desde comienzos del siglo XX consistía en el despliegue de lo urbano superpuesto en un territorio donde coexistían varias administraciones territoriales. Como señalaran Pujadas y Font (1998) respecto a la necesidad de ordenar y gestionar estos nuevos territorios urbanos, cuya mayor complejidad radicaba en la “superposición de administraciones”:

La concentración progresiva de población y actividades económicas en grandes aglomeraciones urbanas ha llevado a la formación de estructuras espaciales especialmente complejas, conocidas como áreas metropolitanas, donde en una superficie relativamente reducida conviven una gran variedad de usos del suelo, cuya ordenación supone un reto considerable para los planificadores territoriales. La superposición de administraciones, habitual en el ámbito metropolitano, introduce una dificultad adicional que complica todavía más el proceso de ordenación. (Pujadas & Font, 1998, p. 323)

Fue en Inglaterra, país precursor de la industrialización europea desde el siglo XVIII, donde se dan las primeras reflexiones sobre el crecimiento de la urbanización hasta escalas metropolitanas y nacen propuestas de su ordenamiento. Las ciudades jardín enunciadas en el libro titulado *Ciudades Jardín del mañana*, cuya versión corregida y completa apareció en 1902 (Ebenezer Howard, 2008), fueron una muestra del interés por desarrollar un nuevo planeamiento a escala de región.

En la década de los años veinte surgió en los países anglosajones el denominado *Regional Planning* como respuesta a dos problemas fundamentales: uno, el intento de corregir los “desequilibrios regionales”, que desembocó en la denominada “política regional”; dos, se aplicó al análisis y planificación del acelerado crecimiento urbano concentrado en algunas regiones y que se extendía por vastos espacios

regionales: los espacios metropolitanos. El *Regional Planning* se planteaba la ordenación de espacios sometidos a grandes presiones de todo tipo: residenciales, industriales, terciarias, nuevas infraestructuras y equipamientos, áreas de esparcimiento, etc., que no encontraban una respuesta convincente en el urbanismo que se asociaba más a la ordenación del espacio urbano y no al de las nuevas estructuras territoriales metropolitanas. Señalan Pujadas y Font (1998), cómo

(...) el plan regional de Nueva York de 1929 sería un buen ejemplo de las primeras experiencias de la aplicación del *Regional Planning* a la ordenación de aglomeraciones metropolitanas, al abarcar una extensión de 5.000 millas cuadradas, con cerca de 9 millones de habitantes, siendo la mayor superficie que cualquier plan había alcanzado hasta aquella fecha. (p. 324)

Un ejemplo de estas experiencias es la creación de la Regional Plan Association (RPA) que elaboró el Plan Regional de Nueva York de 1929, que abarcaba unas 5.000 millas cuadradas y cerca de 9 millones de habitantes, dimensiones nunca planificadas como un plan integral. El Primer y Segundo Plan (en 1929 y 1968, respectivamente) de la RPA trazaron las infraestructuras básicas de transporte y medio ambiente, y condujeron a la creación de las autoridades regionales. El objetivo del Tercer Plan (1996) fue establecer las medidas necesarias para mantener la calidad de vida y los sistemas ambientales, y promover una mayor integración social y competitividad económica en las primeras décadas del siglo XXI. El proceso de desarrollo del plan y la estrategia de su ejecución suponen la colaboración a todos los niveles entre cientos de grupos cívicos de toda la región. Este singular proceso de colaboración podría convertirse en un modelo para áreas metropolitanas en todo el mundo. El Tercer Plan Regional, recientemente aprobado, es la continuación de una tradición de 75 años de planificación metropolitana desarrollada por la RPA para la región metropolitana tri-estatal de Nueva York, la mayor región ur-

bana de Norteamérica. RPA es una asociación no gubernamental, constituida por representantes del mundo de los negocios, la sociedad y las comunidades.

En esta misma línea destaca la obra de Abercrombie (1959), Abercrombie y Archibald (1925) y Abercrombie y Matthew (1946), quienes realizaron varios ejercicios de planificación urbana y regional en Inglaterra.

Esta perspectiva teórica regional, como síntesis del estudio geográfico, promovió a nivel interurbano el estudio de la ciudad región o región polarizada y encaminó esfuerzos hacia su gestión sostenible. En la década de los años noventa del siglo XX incorporó temáticas traídas de la preocupación por la sostenibilidad del desarrollo urbano a partir de hitos como la Cumbre de Río del 92, Estambul (Hábitat II) en el 96 o Kyoto en el 97, así como el interés por la renovación de los centros urbanos en poder de actividades terciarias y con alta exclusión social, la reconversión industrial, las reflexiones por la ciudad-región y su crecimiento en “mancha de aceite” y por la ciudad dispersa consumiendo cada vez más recursos de todo tipo para su mantenimiento. Es en el marco de estas líneas teóricas de la Geografía Urbana Contemporánea que se mueve la investigación que se pretende adelantar.

En América Latina el instrumento favorito de la planificación regional hasta la década de los setenta fue el de los Polos de Desarrollo (Boisier, 1994). La amplia penetración de este concepto en las estrategias de desarrollo regional latinoamericano de la época, es atribuible a la divulgación de los trabajos de Perroux (1955), Paelink (1963) y de Boudeville (1965).

GOBIERNO DE LAS GRANDES CIUDADES: ARTICULACIÓN Y COORDINACIÓN SUPRAMUNICIPAL

En otra línea de investigación relacionada directamente con la preocupación de la administración de lo que llamó “la ciudad real”, el geógrafo y urbanista Jordi Borja (1991) planteó la necesidad de repensar estructuras de gestión y planificación, así como estrategias supramunicipales o regionales para atender estas crecien-

tes problemáticas urbanas. Reconoció que no puede haber fórmula mágica para enfrentar una realidad que tiene particularidades geográficas, sociales, culturales, económicas, tecnológicas y políticas. Posteriormente, y profundizando en esa misma línea, Borja, en colaboración con el sociólogo Manuel Castells, publica en el año 1997 su libro *Local y global*, enunciando el carácter de las nuevas urbes millonarias en población y su papel en el mundo globalizado, reconociendo su impacto en el medio ambiente y en la calidad de vida de los ciudadanos, además de aspectos como la nueva gestión de estas estructuras urbanas.

Ya Sassen (1991) (y posteriormente en el 2000 y en el 2002) definió la ciudad global y caracterizó sus atributos metropolitanos en las nuevas relaciones globales. Características que implicarían, según Sassen, atenciones singulares en materia de administración del nuevo hecho urbano potenciado por las fuerzas de la globalización. En sentido parecido Peter Hall (1996) describía el ascenso de un mundo urbano complejo en sus impactos al medio ambiente y las crecientes dificultades en el control de sus impactos negativos y en la satisfacción de sus nuevas demandas en cantidad y calidad.

Los organismos multilaterales de orden económico o político como Naciones Unidas (programa Hábitat) o el Banco Mundial, han destinado importantes recursos y esfuerzos por introducir este tema de la gestión de las grandes ciudades en las agendas del desarrollo; ejemplo de ello es la cantidad de documentos que al tenor se han escrito auspiciados por el Banco Mundial, como el reciente *Informe sobre el desarrollo mundial 2009* (Banco Mundial, 2009): Una nueva geografía económica del Banco Mundial, el principal desafío para los encargados de diseñar políticas urbanas radica en comprender la importancia de gestionar el sistema de ciudades (con distintos tamaños y funciones) dentro de un país, a fin de maximizar los beneficios de las economías de concentración y garantizar al mismo tiempo una transición urbana sin contratiempos.

En esa misma línea, un texto central y reciente es *Gobernar las metrópolis*, de Rojas,

Cuadrado-Roura y Fernández (2005), que se plantea el problema a partir del reconocimiento de la urbanización macrocefálica, donde se ha identificado cómo una gran mayoría de las grandes ciudades de América Latina y el Caribe se han expandido sobre territorios que superan los límites jurisdiccionales de los municipios de origen, donde un gran número de ciudades tienen mercados laborales y de servicios que se extienden sobre el territorio jurisdiccional de varios municipios y, en algunos casos, de más de un estado o provincia.

Se plantea el Banco Mundial que la gestión descentralizada de los asuntos de gobierno enfrenta un difícil desafío en las áreas metropolitanas. A la compleja tarea de traspasar funciones y recursos a instituciones generalmente débiles, se agregan los intrincados problemas de coordinación interjurisdiccional en la provisión de servicios y la gestión del desarrollo de estos conglomerados urbanos. Estos problemas se manifiestan en una gran variedad de áreas que son de importancia crucial para el desarrollo económico y el bienestar de la población. A modo de ejemplo se pueden citar los problemas de gestión del transporte en las grandes áreas metropolitanas que afectan el acceso de la población a empleos y servicios. Otro ejemplo lo provee el manejo de los impactos ambientales metropolitanos que afectan a cuencas hidrográficas y a la atmósfera, que superan ampliamente los territorios de jurisdicción de los gobiernos locales involucrados.

Autores como Lefèvre (2005) plantean la necesaria coordinación de la prestación de servicios de salud entre la ciudad central y los municipios suburbanos, como otro ejemplo de coordinación en la que los hospitales especializados de la primera deben prestar servicios a la población suburbana sin recibir adecuada compensación, lo que redundaría en problemas de financiamiento y deterioro de los servicios para toda la población metropolitana. Ejemplos como estos abundan. Por esta razón, llama la atención la poca importancia que se ha dado a esta problemática en el debate reciente sobre gestión de las áreas urbanas de América Latina y el Caribe.

**LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN LA SUBSIDIARIEDAD VERTICAL (ÁREAS
METROPOLITANAS Y MUNICIPIOS) Y LA CONCURRENCIA
HORIZONTAL (ENTRE MUNICIPIOS)**

En Colombia los recursos públicos son escasos, por ello es un compromiso de toda la sociedad y de los organismos de control del Estado planificar, gestionar y hacer veeduría, seguimiento, evaluación y control del uso que se hace de estos. Diseñar instancias, mecanismos, métodos y procesos de evaluación externos a los ejecutores del gasto de los recursos públicos, es un deber y una obligación del Estado, pero es de igual o mayor importancia la comprensión y aplicación de procesos de autoevaluación que permitan orientar y corregir la política pública, en el entendimiento de que el objetivo es conseguir mayores niveles de transparencia, eficiencia, calidad e impacto positivo de la gestión pública.

Al respecto, Roth (2007) manifiesta que

(...) la evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, en resultados. (Roth, 2007, p. 135)

La práctica de la evaluación debería ser entendida por los gobiernos locales, regionales y nacionales como un insumo fundamental en la toma de decisiones acertadas y no como obstáculo, control o fiscalización de sus acciones. La evaluación de las políticas públicas no encuentra su legitimación únicamente en las deficiencias administrativas del Estado, sino en el hecho de que los problemas que estas buscan resolver, controlar o mitigar por medio de sus planes y gestiones públicas, son siempre más complejos e inciertos en cuanto a medios, fines y efectos. Los procesos de evaluación permiten

entonces al Estado, a los gobernantes y a los ciudadanos, contar con una mayor información acerca de la eficacia y efectividad de políticas públicas, medidas a través del conocimiento de los niveles de ejecución e impacto de programas y proyectos.

La evaluación pública se ocupa básicamente de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos. La tendencia tradicional de la evaluación se ha entendido también como una actitud vertical, cuantitativa, administrativa y directiva, tendiente a justificar una sanción; de allí se deriva en gran medida la resistencia a la idea de evaluación y el efecto extremo de formalismo y de apego burocrático al reglamento por temor a una eventual sanción.

En algunos países como Francia el Conseil scientifique de l'évaluation (1991) propuso definir la evaluación como: "la actividad de recolección, de análisis y de interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social así como en la preparación de medidas nuevas". Se involucran en esta definición tres aspectos que son claves en todo proceso de evaluación: la dimensión cognitiva, ya que aporta conocimientos; la dimensión instrumental, porque hace parte de un conjunto de acciones; y, por último, una dimensión normativa, porque existe una interpretación a partir de valores.

La evaluación de políticas públicas se constituye en una herramienta para encarar algunos de los principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos, tales como comprender, comunicar y controlar, diremos que su papel se convierte en central al momento de pensar los modelos de desarrollo local. Los gobiernos tratan de explicar y comprender qué pasa en sus jurisdicciones con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar, lo más acertadamente posible, las acciones futuras; de igual manera, la administración pública tiene, cada vez más, la necesidad y el deber de comunicar para explicar, a partir de una información argumentada y sostenida con indicadores objeti-

vos no manipulables que la hagan creíble, los alcances de su gestión del gobierno y los impactos de la misma. Finalmente, tanto gobiernos como sociedad en general tienen la responsabilidad de ejercer un control sobre las actividades que realizan.

Se puede hablar de tres momentos en la evaluación: el primero, en el que la evaluación se realiza antes de una acción, denominada evaluación *ex ante*; el segundo, en el que se acompaña la puesta en marcha de la acción pública, conocida como *evaluación concomitante o continua*; y el tercero, en el que la evaluación se realiza posteriormente a la ejecución de la acción, reconocida como evaluación *ex post*. La evaluación *ex post* consiste en un control de las actividades realizadas, de tiempo en tiempo, y permite conocer en qué va el proceso en relación con la planificación establecida, para luego determinar correctivos.

Aunque el proceso culmina normalmente con la aprobación consensuada de un documento con las líneas estratégicas y las acciones que se han de desarrollar, hay que destacar que desde el instante de su misma aprobación empieza ya su revisión. Así lo plantean Pujadas y Font (1998, p. 374): “Una característica básica de la planificación es su revisión y actualización continuada”. De igual manera, es importante resaltar el carácter circular de la planificación estratégica. La implementación y desarrollo de las acciones va seguida de la etapa de evaluación, revisión y actualización, a partir de la cual se puede iniciar de nuevo el proceso global de elaboración del plan.

MARCO NORMATIVO COLOMBIANO

En Colombia se han dispuesto instrumentos de integración que van desde normas que promueven la articulación de planes de desarrollo y ordenamiento territorial o asociaciones de municipios, hasta reorganización en la administración del territorio para la creación de entidades territoriales como distritos y provincias. La preocupación de la política pública, que reconoce esta complejidad urbana en el país desde la dé-

cada de 1960, se centra en diseñar y promover instancias de administración y planificación de tal espacio metropolitano, debido a la complejidad y novedad de problemas y oportunidades que suscita el fenómeno. Una figura intermedia universal y usada en Colombia desde la reforma constitucional de 1968 es el escenario de conformación del AM que genera instrumentos de articulación y concertación del desarrollo, sin llegar a redefinir las autonomías municipales.

En Colombia los avances normativos han sido pocos a pesar de existir preocupación del legislador por aprobar leyes en dicha materia. La necesidad de postular, planificar y desarrollar el fenómeno de metropolización bajo la figura de entidad administrativa es el resultado del análisis y estructuración de los procesos normativos, técnicos y administrativos de áreas metropolitanas desarrollados previamente en Colombia, los cuales se consolidaron bajo los lineamientos de la reforma constitucional de 1968, donde aparece la posibilidad de que dos o más municipios, atendiendo a sus características urbanas, sociales y económicas se reconozcan como un conjunto metropolitano y puedan conformar un área metropolitana, reglamentado posteriormente en la Ley 61 de 1978 y el Decreto Ley 3104 de 1979. Desde 1979 se ha propiciado la creación de las áreas metropolitanas y las existentes a la fecha son: Valle de Aburrá, Centro Occidente, Barranquilla, Bucaramanga y Cúcuta. Cali, a pesar de vivir tal fenómeno urbano junto a otros municipios, no ha tenido la decisión política de organizar el área metropolitana.

Posteriormente, la Constitución de 1991, en su Art. 319, considera la posibilidad de creación de áreas metropolitanas, lo que quedó planteado desde la necesidad de un manejo planificado del fenómeno de metropolización y de las relaciones supramunicipales entre los entes territoriales. Dice el Art. 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.

A diferencia de lo establecido por la Constitución de 1886 (Reforma de 1968) y sus leyes y decretos reglamentarios (Decretos 3104 de 1979 y 1333 de 1986), en el texto aprobado en 1991 (Art. 319) las AM son definidas como entidades administrativas, en donde un municipio solo podrá hacer parte del Área Metropolitana respectiva, siempre y cuando, además de cumplir otros requisitos, realice una consulta popular y obtenga su aprobación. Con dicha decisión contribuyeron a fortalecer un legítimo y clave instrumento para avanzar en la configuración de una cultura metropolitana, contemplando la participación ciudadana como requisito para avanzar en la conformación oficial del AM.

Con base en lo definido en la Carta Magna colombiana desde 1991, se estructura la base jurídica vigente para desarrollar y consolidar normativamente el fenómeno de metropolización en el país, que se reglamentó inicialmente con la Ley 128 de 1994, que estuvo vigente durante casi veinte años, la cual fue derogada con la Ley 1625 de 2013.

LAS ÁREAS METROPOLITANAS DESDE LA LEY ORGÁNICA, LEY 128 DE 1994

Después de los lineamientos definidos por la Constitución Política de 1991, la Ley 128 de 1994 reglamentó el régimen de las áreas metropolitanas, especificando su naturaleza jurídica como entidades administrativas, las cuales son formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio o metrópoli.

Dicha ley, entre otros temas, define lo siguiente: La Ley Orgánica señaló como propósito general de un área metropolitana la necesidad de una administración coordinada para la programación y coordinación de su desarrollo y para la prestación racional de servicios públicos.

Los factores vinculantes de un área metropolitana están determinados por estrechas relaciones de orden físico, económico y social (Ley 128 de 1994, capítulo I, Art. 1).

La naturaleza jurídica de las áreas metropolitanas está determinada en el Art. 2 de la Ley 128 de 1994, el cual señala que estas entidades administrativas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y regímenes especiales. Se señala a la ciudad principal —la de mayor tamaño poblacional y mejor categorizada— como municipio núcleo.

La jurisdicción del área metropolitana comprenderá el territorio de los Municipios que la comprenden. Tendrá como sede el Municipio que sea Capital del Departamento, el cual se denominará Municipio Núcleo, de igual manera cuando entre los Municipios que integren el área metropolitana no esté la capital de Departamento, el municipio sede será aquel que tenga mayor cantidad de habitantes. (Ley 128 de 1994, Art. 3)

Los factores que determinan la potencialidad de constituir un área metropolitana fueron señalados en la Constitución cuando uno o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características homogéneas.

FUNCIONES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Al efectuar el análisis de las funciones de las áreas metropolitanas se pueden distinguir dos ámbitos de competencia: las generales y las específicas. Según la Constitución política vigente, las áreas metropolitanas tienen tres funciones o competencias generales, a saber: Ordenamiento territorial, prestación de servicios públicos y ejecución de obras de interés metropolitano. Las competencias específicas están definidas mediante las siete atribuciones de la Junta Metropolitana, presentadas en el Art. 7 al 14 de la Ley 128 de 1994 y que corresponden a: 1) Planeación y ordenamiento urbano; b) Obras públi-

cas y vivienda; c) Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente; d) Prestación de servicios públicos; e) Valorización; f) Orden fiscal; y g) Orden administrativo.

RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS

De acuerdo con la Constitución de 1991, Art. 319, la Ley de Ordenamiento Territorial adoptaría para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial. Sin embargo este régimen fue establecido por la Ley 128 de 1994. Así mismo, **se garantizó que las áreas metropolitanas en sus órganos de administración tengan adecuada participación de las respectivas autoridades municipales** y señalaría la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

LAS ÁREAS METROPOLITANAS DESDE LA LEY 388 DE 1997

La Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997), que dio origen a la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) en Colombia, concibió en sus lineamientos cuatro aspectos fundamentales relacionados con las áreas metropolitanas:

El primer aspecto se identifica desde los objetivos y principios definidos: “Art. 1o.- Objetivos. La presente ley tiene por objetivos: 1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental”.

El segundo aspecto tiene que ver con el ordenamiento del territorio municipal, definido en el Art. 5, el cual plantea que el ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas me-

tropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

El tercer aspecto está relacionado con los determinantes de los POT definidos en el Art. 10, reglamentado por el Decreto Nacional 2201 de 2003, el cual define que en la elaboración y adopción de los POT los municipios y distritos deberán tener en cuenta, entre otros, el siguiente determinante, que constituye norma de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes: “Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a Hechos Metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente ley”.

Como cuarto aspecto relacionado con las áreas metropolitanas, definido en la Ley 388, se presenta el Art. 12, el cual define el contenido del componente general del plan de ordenamiento y estipula que el componente general del plan de ordenamiento deberá contener: “La clasificación del territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana, con la correspondiente fijación del perímetro del suelo urbano, y siguiendo los lineamientos de las regulaciones del Ministerio del Medio Ambiente en cuanto a usos del suelo, exclusivamente en los aspectos ambientales y de conformidad con los objetivos y criterios definidos por las Áreas Metropolitanas en las normas obligatoriamente generales, para el caso de los municipios que las integran”.

LAS ÁREAS METROPOLITANAS DESDE LA LEY 614 DEL 2000

De acuerdo con la Ley 614 de 2000, por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los Comités de Integración Territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Es importante enfatizar en lo dispuesto en su Art. 3o., el cual define que la **conformación del Comité de Integración Territorial será obligatoria** entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.000) habitantes.

El parámetro expuesto se convierte en el fundamento normativo principal para diseñar un esquema asociativo territorial de integración supramunicipal de la región sur del departamento del Valle, dadas las limitaciones políticas, administrativas y económicas que han llevado a que no se consolide el área metropolitana en esta región como entidad administrativa.

LAS ÁREAS METROPOLITANAS DESDE LA LEY 1454 DEL 2011 (LOOT)

Dentro de la reciente Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) se pueden resaltar algunos aspectos que tienen relación directa con la consolidación de las áreas metropolitanas:

En primer lugar, en su Art. 1, donde se plantea como objeto de la misma ley el concretar entre otros las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial, lo cual posteriormente llevará a la modificación de los regímenes departamentales, municipales y de áreas metropolitanas. A la fecha ya han sido aprobados el Nuevo Régimen Departamental y están en curso el Municipal y el de Áreas Metropolitanas.

En segundo lugar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), mediante su Art.

9o., define que promoverá la conformación de esquemas asociativos a través de incentivos a las regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, provincias administrativas y de planificación, áreas metropolitanas y entidades territoriales económicamente desarrolladas, para que se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial previstos en los numerales 8 y 15 del Art. 3o. de la misma ley.

En tercer lugar, y de acuerdo con el nuevo instrumento de planeación financiera postulado y denominado Contrato Plan por el actual Plan de Desarrollo Nacional “Prosperidad para todos 2010-2014”, la LOOT plantea en su Art. 18 que la Nación podrá contratar o convenir con las entidades territoriales, con las asociaciones de entidades territoriales y con las áreas metropolitanas, la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los contratos plan que celebren las partes, se establecerán los aportes que harán así como las fuentes de financiación respectivas, dando de esta manera lineamientos de consolidación económica que serán vitales para la integración supramunicipal.

LA NUEVA LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS, LEY 1625 DE 2013

Dentro de la recientemente aprobada Ley de Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) es importante resaltar, en primer lugar, que se amplía el objeto de las áreas metropolitanas. En el Art. 2o. se define que las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, que para la programación y coordinación de su desarrollo sostenible, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

En segundo lugar, el proyecto de ley cambia las tres funciones definidas en la Ley 128 de 1994 y anexa una nueva definiéndolas como *competencias*, para así establecer cuatro en total y a su vez amplía en un artículo aparte dieciocho funciones que debe tener el área metropolitana.

En tercer lugar, la Ley 1625 presenta en su Art. 11 los criterios para la determinación de los Hechos Metropolitanos; el Art. 12 profundiza sobre los planes integrales de desarrollo metropolitano; en el Art. 20 amplía las funciones de la Junta Metropolitana; el Art. 22 define la creación de Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial; en su Art. 28 amplía lo relacionado con el patrimonio y rentas, se anexa un nuevo capítulo donde se define lo relacionado con la asociación de áreas metropolitanas y la conversión a distritos.

Es importante tener en cuenta que en el proyecto inicial de la nueva Ley de Áreas Metropolitanas estaba entre las nuevas funciones la de asumir como autoridad ambiental en todo el territorio de los municipios que la conformasen y por ende el formular, adoptar e implementar los planes de ordenación y manejo de cuencas y participar en las comisiones conjuntas que existan o se conformen para tal efecto.

Como conclusión general del análisis del marco normativo colombiano relacionado con la conformación de áreas metropolitanas, se puede deducir que se han estructurado a lo largo del tiempo los elementos jurídicos y normativos que potencializan la conformación de áreas metropolitanas, por lo tanto la región comprendida entre el sur del Valle y el norte del Cauca, cuenta con los elementos necesarios para avanzar en la conformación formal de esta entidad territorial, la cual está en mora de desarrollarse en esta región.

Sigue suponiendo la existencia de un solo municipio núcleo y amplía su objetivo para el ordenamiento del territorio, dejando implícita la

precariedad existente del ordenamiento territorial de carácter municipal y aislado.

También deja claro cómo municipios de varios departamentos pueden ser incluidos en un área metropolitana: “Art. 4o. Conformación. Las Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo. Será municipio núcleo la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000”.

Con lo que plantea la Constitución y esta ley vigente, es evidente que en Colombia no hay una definición precisa y existe ausencia de criterios claros para delimitar el área de influencia metropolitana, dejándolo a la intuición de las instancias políticas. El legislador piensa que es mejor no precisar detalladamente el conjunto de variables debido a la posibilidad de distintos escenarios metropolitanos en el país, dejando que cada ejercicio de delimitación establezca sus criterios particulares en el marco de los generales aportados por la Constitución y la ley.

Teóricamente, existen escasos desarrollos que expliquen casos colombianos, menos aún el de Cali. Se pueden citar autores e instituciones que se han acercado al tema de una u otra forma, como Aprile -Gnisset (1999), Fox (1979), Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (1990), Martínez (2005) y Buitrago y Martínez (2011). Tampoco se ha encontrado un estado del arte sobre la evaluación metropolitana en su relación con el planeamiento y la gestión municipal.

METODOLOGÍA

Para el logro de los objetivos que se plantea la investigación se define una metodología de carácter deductivo y analítico-descriptiva, que pretende investigar sobre los logros y las dificultades presentadas durante los años que llevan actuando las áreas metropolitanas del estudio. Para ello es preciso recurrir a los planes metropolitanos ejecutados y a los que están en marcha, hacer seguimiento de los impactos de su implementación (que puede rastrearse a través de los planes de desarrollo de los municipios involucrados), así como revisar los indicadores de avance de la metropolización y sus impactos espaciales (conurbación, nuevas centralidades), etc., todo esto a partir de información de fuentes secundarias.

Lugar importante de análisis tendrán los POT municipales y los planes de gestión y acción de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia (Corantioquia) y la Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder).

Es pertinente, igualmente, revisar y analizar las rendiciones de cuentas de distintos años, tanto de las administraciones municipales como de la Junta Metropolitana, informes de la Contraloría Departamental y Municipal sobre ejecución de presupuestos; allí se podrá identificar la ejecución de proyectos desde las municipalidades y la coherencia con proyectos metropolitanos.

De otro lado, la investigación se propone, a través del instrumento etnográfico de las entrevistas a expertos y funcionarios en cada área metropolitana, identificar y sintetizar las percepciones sobre el papel de la gestión y la planificación metropolitanas.

La metodología utilizada partió de buscar el logro del objetivo general y de los específicos de la investigación que propenden al análisis de la gestión y planificación metropolitana en lo que va de más de treinta años de reglamentada esta figura de gestión supramunicipal. La investigación se dividió en dos grandes fases:

La primera fase (“Normativa e instrumentos de planificación y gestión metropolitanas”) contiene dos momentos: en el primero se hace una descripción y análisis de la evolución de la legislación y la normativa respecto a la conformación y funcionamiento de las áreas metropolitanas en Colombia; en el segundo se identifican, describen y analizan los instrumentos que cada área metropolitana estudiada ha desarrollado desde su conformación oficial hasta nuestros días (Cuadros 3.1 y 3.2).

La segunda fase (“Articulación vertical entre instrumentos de planificación y gestión metropolitanos y municipales”) se interesa por la relación vertical área metropolitana-municipios, en

Objetivos			Actividades	Ámbito	Insumos	Productos	
Objetivo general	Identificar y caracterizar la articulación de la planificación y la gestión metropolitana y la planificación y gestión municipal	Objetivos específicos	Caracterizar el Decreto 3104 de 1979 y la Ley 128 de 1994	Nación	Decreto 3104 de 1979 y Ley 128 de 1994	Comparar los cambios entre ambas normativas y evidenciar sus ventajas y desventajas	
			Identificación y caracterización del marco de planificación metropolitana	Identificación y lectura operativa de planes metropolitanos	AMVA	PIDM 2002-2020	Modelo metropolitano propuesto / Hechos metropolitanos / Proyectos metropolitanos
						PIDM 2008-2020 Plan de Gestión 2008-2011	
						Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (2006)	
					AMCO	Plan de desarrollo Pereira - Dosquebradas 1978	
						PIDM 1995-2000	
						PIDM 2000-2013	
			Identificación y caracterización del marco de planificación municipal	Lecturas operativas y análisis de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT- municipal y de los Planes de Desarrollo Municipales	AMVA	Planes de Ordenamiento Territorial municipios AMVA (Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas, Sabaneta y Envigado)	Identificar y analizar la gestión metropolitana desde los instrumentos de planificación municipal en la visión, las políticas, los objetivos y los programas y proyectos municipales de corto y largo plazo
						Planes de Desarrollo municipal vigentes 2008-2011 (Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas, Sabaneta y Envigado)	
					AMCO	Planes de Ordenamiento Territorial municipios AMCO (Pereira, Dosquebradas, La Virginia)	
Planes de Desarrollo municipal vigentes 2008-2011 (Pereira, Dosquebradas, La Virginia)							

Cuadro 3.1. Estructura metodológica

Fuente: Elaboración propia

donde se contrastan los instrumentos municipales de planeación y ordenamiento territorial con los documentos de planificación y ordenamiento metropolitano, tratando de identificar el carácter de la articulación e integración entre los instrumentos metropolitanos y municipales. Contiene a su vez dos momentos: en el primero se analizan los POT municipales y en el segundo los planes de desarrollo municipal.

PRIMERA FASE: NORMATIVA E INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN METROPOLITANAS

Primer momento: Conformación de áreas metropolitanas en el marco del Decreto Ley 3104 de 1979, transformaciones introducidas por la Ley 128 de 1994. Esquema de funcionamiento de las áreas metropolitanas, casos AMVA y AMCO

Se hace un análisis comparativo de las leyes mediante las cuales se desarrolla la conformación y regulación de las áreas metropolitanas en Colombia. Del Decreto Ley 3104 de 1979 a la Ley 128 de 1994 o Ley Orgánica de las áreas metropolitanas. Se revisa la estructura de planeación y gestión a partir de una confrontación que se realiza de las dos leyes. Se presenta la matriz actores, instancias y documentos de planeación y gestión que hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) y del Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO).

El objetivo es identificar y analizar los cambios entre una ley y otra, con sus implicaciones tanto en los instrumentos de planificación y gestión como en las instancias de toma de decisiones de cada una de las áreas metropolitanas trabajadas.

Objetivos		Actividades	Ámbito	Insumos	Productos			
Objetivo general	Identificar y caracterizar la articulación de la planificación y la gestión metropolitana y la planificación y gestión municipal	Objetivos específicos	Reconocer la articulación entre los instrumentos de planificación y gestión metropolitana y municipal	Lectura comparada entre Planes Integrales de desarrollo metropolitano y Planes de Desarrollo Municipal (2008-2011)	AMVA	Plan Integral Metropolitano 2006-2020 y PDM	Análisis de la coherencia de las visiones municipales de corto plazo frente al PIDM y su Plan de Gestión (2008-2011)	
					AMCO	Plan integral de desarrollo metropolitano 2000-2013 y PDM		
				Lectura comparada de los componentes metropolitanos de Ordenamiento Territorial y los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal	AMVA	Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y POT	Contrastar las visiones de los POT frente a la perspectiva metropolitana	
					AMCO	Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial y POT		
				Lecturas comparadas de visiones por planes por municipio.	AMVA	Plan desarrollo metropolitano, Planes de desarrollo municipal (2008-2011)	Análisis de la coherencia de las visiones municipales de corto plazo entre sí y a nivel metropolitano	
					AMCO	Plan desarrollo metropolitano, Planes de desarrollo municipal (2008-2011)		
				Identificar las coherencias entre la definición de proyectos metropolitanos y la definición de proyectos municipales (POT y PDM)	Articulación de proyectos formulados por los municipios - proy. metropolitanos	AMVA	Análisis programas de ejecución POT, Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, Plan de Gestión 2008-2011 y PDM	Identificar qué instancias territoriales están formulando y ejecutando proyectos a nivel metropolitano
						AMCO	Análisis programas de ejecución POT, Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial, Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y PDM	
					Articulación de proyectos formulados por los municipios - proy. metropolitanos	AMVA	Lectura operativa - comparativa de proyectos por planes	Análisis de la pertinencia y coherencia de los proyectos municipales en el marco de los planes del AM. ¿Se está desarrollando desde el Mpio. el plan metropolitano?
						AMCO	Lectura operativa - comparativa de proyectos por planes	

Cuadro 3.2. Estructura metodológica

Fuente: Elaboración propia

Segundo momento: Instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitana

En este segundo momento se realiza una revisión de planes utilizados, a nivel metropolitano, como insumos para el análisis.

Primero se realiza un ejercicio de contextualización en cada una de las AM puestas en estudio, con el objeto de entregar una visión del contexto de planificación en el cual se desarrolla cada una de ellas, a través de las posibles relaciones que se presentan a nivel de las escalas más próximas a la metropolitana (regional y municipal).

Posteriormente se hace un ejercicio de descripción y análisis de los instrumentos metropolitanos de planificación y gestión que fueron principales referentes para el desarrollo de esta

investigación y que son de gran importancia para cada una de las AM puestas en estudio.

Caso AMVA

Del “Proyecto Metrópoli 2002-2020” al “Metrópolis 2008-2020”. Se realiza una revisión de los contenidos del Plan Integral de Desarrollo (PID) 2002-2020 y su ajuste en el Plan Integral de Desarrollo Municipal (PIDM) 2008-2020, buscando reconocer cómo este instrumento de planificación metropolitana evoluciona, sobre todo en lo que a estructura del plan se refiere. A continuación se hace la descripción del PIDM “Metrópolis 2008-2020”, vigente al momento de esta investigación. Y se efectúa la descripción del Plan de Gestión 2008-2011 como instrumento dentro del marco del PIDM y que desarrolla el proceso de gestión en su correspondiente temporalidad.

Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT, 2006). Estructura y descripción. Se hace una descripción del documento de Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, con el objeto de observar el marco de actuación de este instrumento metropolitano y su estructura.

Relación entre Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Se realiza un análisis de las relaciones entre estos dos instrumentos de planificación metropolitana, con el objeto de encontrar aspectos como articulación y coherencia entre ellos.

Caso AMCO

Plan de Desarrollo Urbano Pereira-Dosquebradas (1978). Se realiza una revisión a los principales contenidos de este plan, como primer instrumento de planificación que reconoció la necesidad de resolver el desarrollo de estas dos ciudades de manera conjunta, mirando igualmente la formulación de políticas, estrategias, programas y proyectos en diversas escalas, incluida la regional; reconociendo en esta, la formulación de un Área-Plan, la cual se convierte en el primer concepto para lo que luego se conformaría como AMCO. Posteriormente se realiza la lectura del PIDM de 1995, donde se reconoce como el primer acuerdo a nivel metropolitano, revisando principalmente los antecedentes de este, el horizonte de ejecución y la primera formulación de las estrategias de desarrollo así como los Hechos Metropolitanos definidos en este por temas de interés para el ordenamiento. Luego se hace la revisión del PIDM vigente 2000-2013, al momento de la realización de esta investigación, revisando su estructura desde la visión, objetivos y Hechos Metropolitanos hasta los proyectos estructurantes formulados por el mismo. Igualmente se estudia el cambio que tuvo en el 2001, donde se realizó el ajuste a dos de las líneas estratégicas formuladas inicialmente por este. Se realiza también la revisión de los informes de gestión anuales del AMCO,

en cuanto a su estructura y articulación con los otros instrumentos metropolitanos formulados.

Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (2006). Estructura y descripción. Se hace una descripción del documento de acuerdo metropolitano de Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial, con el objeto de entender la manera como, desde el AM, se desarrolla el marco de actuación en lo referente al ordenamiento territorial y la manera en que esto se convierte en normas de superior jerarquía para los POT municipales.

Frente a la articulación, tanto de los Lineamientos Metropolitanos como del documento de visión metropolitana 2009, se revisan en cuanto a que estos se convierten en ajustes al PIDM 2000-2013, por líneas específicas —ordenamiento territorial— o líneas generales, definiendo un nuevo horizonte de ejecución y visión de qué se quiere con el AMCO.

SEGUNDA FASE: ARTICULACIÓN VERTICAL ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN METROPOLITANA Y MUNICIPAL

Los logros que se esperan hallar en esta fase pasan por la coherencia y articulación vertical entre los planes de escala metropolitana y de escala municipal, así como la armonía horizontal al comparar los planes municipales entre sí.

En el caso de la escala metropolitana se estudiará lo referente a los PIDM, tanto para AMVA como para AMCO, las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (2006) para el caso AMVA y los Lineamientos de Ordenamiento Territorial (2006) para el caso AMCO, Plan de Gestión Metropolitano periodo 2008-2011 para el caso AMVA e Informes de Gestión Metropolitanos anuales a partir del periodo 2008 para el caso AMCO. En la escala municipal se analizarán los POT y los PDM correspondientes al periodo 2008-2011.

Las variables que se van a analizar en estos planes son las esenciales de estos instrumentos: visiones, políticas, objetivos y proyectos, según sea lo que se esté evaluando en su momento.

Instrumento Planes de Ordenamiento Territorial (POT)

Lecturas operativas POT municipales (con énfasis en las relaciones metropolitanas y/o subregionales). La lectura operativa de cada POT permitirá hallar, al inicio, las variables que posteriormente se contrastarán con los planes metropolitanos y con los planes de los otros municipios. Al final de cada lectura operativa se relacionarán los proyectos estratégicos de cada POT que a juicio del equipo de investigación guarden algún tipo de relación o impacto metropolitano. Se extraerán los contenidos básicos, visión, objetivos, políticas, estrategias, clasificación del territorio, población, áreas de suelo, áreas de protección definidas, así como los proyectos estratégicos con perspectiva subregional y/o metropolitana.

Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión. Se realiza un ejercicio para cada uno de los municipios, pertenecientes al AMVA y al AMCO, en cada uno de sus POT, tanto en la adopción como en el ajuste de este, analizando sus correspondientes visiones y el posible cambio o integración de un enfoque metropolitano en estas visiones.

Comparación y relación entre proyectos estratégicos de los POT municipales con sus referentes a nivel metropolitano. Se relacionan los proyectos estratégicos plasmados en los POT municipales con el instrumento que se constituye como el referente a nivel metropolitano; buscando observar, primero, el nivel de impacto que los proyectos municipales generan en el ámbito metropolitano y, segundo, la relación entre estos proyectos municipales y las pautas plasmadas

en estos referentes metropolitanos. En este sentido, en el caso de AMVA, la relación se efectuó entre los POT de sus municipios integrantes, y para el caso de AMCO se realizó entre los POT de sus municipios integrantes con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (del año 2000) y con los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial (publicados en el 2006).

Instrumento Planes de Desarrollo Municipal (PDM) 2008-2011

Lectura operativa de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM): Descripción por municipio. Los PDM son una instancia fundamental en ejecución de programas y proyectos municipales. Esta actividad busca extraer las visiones y proyectos del PDM en su vigencia 2008-2011 tanto para el caso AMVA como para el caso AMCO.

Contraste entre proyectos de PDM y su referente a nivel metropolitano: Se busca comparar los proyectos del PDM 2008-2011 con el PIDM como el referente a nivel metropolitano, tanto para el caso AMVA como para el caso AMCO. El objetivo en este punto es revisar la inclusión de los criterios formulados por el PIDM y poder evaluar así la armonización de políticas y objetivos entre ambas escalas de planificación.

Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM: Se busca observar el nivel de armonización con la visión metropolitana que guardan las administraciones municipales de las dos AM, específicamente en el caso de la administración del periodo 2008-2011. Finalmente se realizan una serie de conclusiones y recomendaciones respecto a la experiencia de la gestión metropolitana en su relación con la gestión municipal, tanto en el caso AMVA como para el caso AMCO.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

CONFORMACIÓN DE ÁREAS METROPOLITANAS EN COLOMBIA

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS, CASOS **AMCO** Y **AMVA**, EN EL MARCO DEL **DECRETO LEY 3104 DE 1979** Y LAS TRANSFORMACIONES INTRODUCIDAS POR LA **LEY 128 DE 1994**

No es nuevo el interés del Estado Nacional —al comprender el crecimiento de la complejidad urbana en Colombia— por generar el marco normativo y de organización territorial que permitiese a centros urbanos afrontar las nuevas y crecientes demandas de una sociedad metropolitana. Ya en la reforma constitucional de 1968 aparece la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, reglamentándose en 1979 (Decreto Ley 3104); a partir de esta reglamentación se conformaron las cinco (5) áreas metropolitanas existentes.

En este Decreto —por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas— se permitió la posibilidad de conformar áreas metropolitanas entre municipios de un mismo departamento a partir de que se diera concepto favorable de Planeación Nacional sobre la existencia de unidad territorial, así como de relaciones estrechas en lo físico, demográfico y económico, entre otras. Igualmente, para su conformación se definió

una población mínima de habitantes, tanto para el conjunto de los municipios como del municipio que para la ley es tomado como el principal. Se establecieron los acuerdos y decretos metropolitanos como obligatorios para las autoridades municipales; para su administración se estableció la Junta Metropolitana, conformada por representantes de los municipios integrantes, de la Gobernación y el Alcalde metropolitano, que en este caso correspondía al del municipio principal; para estos se establecieron responsabilidades como fijar perímetros urbanos y sanitarios del área y sus municipios, adopción de planes viales, entre otros.

Parte de estas responsabilidades fueron asumidas por los municipios a partir de la entrada en vigencia de la Ley 388 de 1997 y la responsabilidad que se les delegó en la formulación de los POT. Aquí mismo, en el Art. 16, se autorizó el funcionamiento de las áreas metropolitanas que tuvieran núcleos principales en las ciudades de Cali, Medellín, Barranquilla y Pereira, así como otras áreas que cumplieran con los mismos requisitos. Las áreas metropolitanas que se han constituido en Colombia lo hicieron en el marco del Decreto Ley 3104 de 1979, pero les ha tocado adaptarse a los cambios introducidos en la Ley 128 de 1994; por ello, se hace necesari-

rio establecer una comparación entre estas dos normas.

Análisis comparativo de las leyes mediante las cuales se conformaron y regularon las áreas metropolitanas en Colombia. Del Decreto Ley 3104 de 1979 a la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas (128 de 1994)

Al realizar el análisis de la transformación que sufrió la normatividad correspondiente a las áreas metropolitanas, en el paso del Decreto Ley 3104 de 1979 a la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas), se pueden destacar los siguientes cambios:

1. A diferencia de lo que se presentaba en el Art. 1o. del Decreto Ley 3104 del 79, en la Ley 128 se da a entender, en el Art. 8o., parágrafo 2, la posible conformación del AM con municipios de dos o más departamentos; en cuanto a esto, el Decreto Ley 3104 se limitaba a la conformación del área metropolitana a solo un departamento.
2. Aparece en la Ley 128, en el Art. 6o., que las áreas metropolitanas solo ejercerán su competencia en cuanto se refiere a la regulación de los Hechos Metropolitanos. Hechos metropolitanos que son definidos en este mismo artículo de la Ley 128 como aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten, como consecuencia del fenómeno de conurbación, simultáneamente a por lo menos dos municipios pertenecientes al área. El Decreto Ley 3104 no hace referencia a Hechos Metropolitanos.
3. Se establece en la Ley 128, Arts. 18 y 19, un Gerente metropolitano como órgano de dirección y administración; y en el Art. 20 de la misma ley, un Consejo Metropolitano de Planificación, presidido por ese mismo Gerente, como un organismo asesor de las autoridades administrativas del AM para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del área. El Decreto Ley 3104 no contemplaba estas instancias como órganos administrativos

de las áreas metropolitanas, solamente la Junta y el Alcalde metropolitano (Cuadros 4.1 y 4.2).

4. Se demanda en la Ley 128, Art. 5o., numeral 5, que un proyecto de constitución de un AM pasará por un proceso de consulta popular para la aprobación o desaprobación de la conformación del área. El Decreto Ley 3104 no postula la consulta popular en el proceso de conformación de un AM.
5. Se establece, en la Ley 128, Art. 8o., como integrantes de la Junta Metropolitana a cada uno de los alcaldes de los municipios del AM que sean distintos al municipio núcleo; y también se establece como integrante de la junta al gobernador del respectivo departamento o el secretario o jefe de planeación. Cuando suceda el caso de que a un AM pertenezcan municipios de dos o más departamentos, los integrantes serán los respectivos gobernadores o los secretarios o jefes de planeación de los departamentos (Art. 8o., parágrafo 2). En el Decreto Ley 3104, Art. 5o., solo se establecía como integrantes de la Junta a un solo alcalde en representación de los municipios distintos al municipio núcleo, el cual era designado por el gobernador del respectivo departamento; además, no se establecía al gobernador como integrante de la Junta sino un representante de este, el cual no es nombrado explícitamente.
6. La Ley 128 establece en el Art. 14, literal A, numeral 1, que el plan de desarrollo metropolitano prevalecerá sobre los planes de desarrollo municipal en lo que se refiere a los Hechos Metropolitanos, infiriéndose que, a partir de lo presentado en el punto dos de los presentes postulados, estos hechos ya fuesen definidos por la Junta. En el Decreto Ley 3104 no se manifiesta un predominio del PID sobre otros planes municipales, en parte porque posterior a esta fueron formuladas la Ley Orgánica de Plan de Desarrollo y la Ley de Ordenamiento Territorial.

ALCALDE METROPOLITANO	Alcalde del municipio núcleo correspondiente	ARTICULO 10. FUNCIONES DEL ALCALDE METROPOLITANO.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Presentar a la Junta Metropolitana proyectos de Acuerdo relativos a las materias de que trata el artículo 6 del presente decreto. 2) Ejecutar el plan integral de desarrollo y el correspondiente programa de inversiones sectoriales aprobados por la Junta Metropolitana. 3) Coordinar la ejecución de los programas y proyectos que la Junta Metropolitana confíe a las autoridades de los municipios del área o a otras entidades públicas que actúen dentro de ella. 4) Reglamentar los acuerdos metropolitanos. 5) Cumplir y hacer cumplir en el territorio de su jurisdicción las leyes de la república, los decretos del gobierno nacional, las ordenanzas, los decretos departamentales, los acuerdos y los decretos metropolitanos. 6) Dirigir la acción administrativa en el Área Metropolitana, con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos. 7) Nombrar y remover los funcionarios del Área Metropolitana. 8) Sancionar dentro de los diez días siguientes a su expedición, los acuerdos metropolitanos o someterlos a la revisión del tribunal de lo contencioso administrativo, cuando los juzgue contrarios a la Constitución, a la ley o a las ordenanzas. Transcurrido el plazo indicado sin que hayan sido sancionados o sometidos a revisión serán obligatorios. 9) Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos que considere indispensables y ejercer la iniciativa privativa en cuanto hace a los proyectos de Acuerdo de que trata el numeral 1 y las letras b) y c) del numeral 6 del artículo 6. 10) Ejercer la representación legal del Área Metropolitana. 11) Ejercer la acción contencioso-administrativa de nulidad contra los actos de los concejos y alcaldes de los municipios que integren el área, cuando considere que violan la Constitución, la ley, las ordenanzas o los acuerdos y decretos metropolitanos. 12) Celebrar los contratos que sean necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras y, en general, para el buen cumplimiento y desempeño de las funciones propias de la entidad, previa autorización de la Junta Metropolitana. 13) Convocar y presidir la Junta Metropolitana. 14) Delegar funciones de acuerdo con la autorización concedida por la Junta Metropolitana. 15) Remitir los acuerdos y decretos metropolitanos al gobernador del respectivo departamento. 16) Las demás que le otorgue la Junta Metropolitana.
------------------------------	--	--	---

Cuadro 4.1. Responsabilidades del Alcalde Metropolitano (Decreto Ley 3104 de 1979)

Fuente: Elaboración propia

7. Aparece en la Ley 128, Art. 14, numeral C, como atribución de la Junta Metropolitana la gestión de los recursos naturales y el manejo y conservación del ambiente; y en este sentido se atribuye la adopción de un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, esto en el caso de que no existan corporaciones autónomas regionales en la totalidad de la jurisdicción

del área. En el Decreto Ley 3104 no se presentan postulados de tipo ambiental como funciones de la Junta (Cuadro 4.3).
 8. En la Ley 128, Arts. 18 y 19, la dirección y la representación legal del AM pasan a ser funciones del Gerente metropolitano. Se establece también, en el Art. 18, que el Gerente debe ser elegido por la Junta Metropolitana a partir de una terna de candidatos que es presentada por el alcalde

GERENTE METROPOLITANO	Director del AM	ARTÍCULO 19. FUNCIONES DEL GERENTE.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. 2. Vincular y remover el personal del Área Metropolitana con sujeción a las normas vigentes sobre la materia. 3. Dirigir la acción administrativa del Área Metropolitana con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos. 4. Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias del Área, con sujeción a lo previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y a las autorizaciones, límites y cuantías que le fije la Junta Metropolitana. 5. De conformidad con las normas vigentes, establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad. 6. Presentar los proyectos de acuerdo relativos al Plan Integral de Desarrollo, Plan de Inversiones y el Presupuesto. El Proyecto de Presupuesto deberá ser presentado antes del primero de noviembre para la vigencia fiscal que comienza el primero de enero del año siguiente. 7. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo que considere necesarios. 8. Convocar a la Junta Metropolitana a sesiones ordinarias o extraordinarias y ejercer las funciones de secretario de la misma, con derecho a voz pero sin voto.
------------------------------	-----------------	--	--

Cuadro 4.2. Funciones del Gerente Metropolitano (Ley 128 de 1994)

Fuente: Elaboración propia

ARTÍCULO 14. ATRIBUCIONES BÁSICAS DE LA JUNTA METROPOLITANA	A. De planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación. 2. A iniciativa del Gerente, las Normas Obligatoriaamente Generales
--	------------------	--

Cuadro 4.3. Atribuciones de la Junta Metropolitana en materia de planeación (Ley 128 de 1994)

Fuente: Elaboración propia

del municipio núcleo. En el Decreto Ley 3104, por la no existencia de un Gerente metropolitano, se establecía en el Art. 9 que la representación legal del AM era función del alcalde metropolitano.

9. En la Ley 128, Art. 19, numeral 6, se le atribuye al Gerente metropolitano, además de otras funciones, la presentación de los proyectos de Acuerdo que correspondan al Plan Integral de Desarrollo, plan de inversiones y el presupuesto del área. En el Decreto Ley 3104, Art. 11, se establecía como función de la Oficina de Planeación del municipio núcleo la pre-

paración del Plan Integral de Desarrollo, entre otros planes.

10. Se postula en la Ley 128, Art. 13, párrafo, que para la aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área, se deberá contar con el voto afirmativo del alcalde metropolitano. Este principio no es establecido en el Decreto Ley 3104.
11. El control fiscal de las AM pasa estrictamente, en la Ley 128, Art. 24, a manos de la Contraloría Departamental y en el caso de ser un área conformada por munici-

- prios de dos o más departamentos, el control fiscal se hará por parte de la Contraloría General de la República. En el caso del Decreto Ley 3104, Art. 19, el control fiscal se le podía delegar a la Contraloría Departamental respectiva o a la Contraloría del municipio núcleo.
12. Se definen en la Ley 128, Art. 26, los actos metropolitanos como acuerdos metropolitanos si son por la Junta Metropolitana, Decretos metropolitanos si son por el alcalde metropolitano y Resoluciones metropolitanas si son por el Gerente metropolitano. En el Decreto Ley 3104 no son definidos los actos metropolitanos.
 13. Se establece en la Ley 128, Art. 26, que los Acuerdos y Decretos metropolitanos son, únicamente en los asuntos atribuidos al área, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción. En el Decreto Ley 3104, Art. 3o., era establecida la obligatoriedad de los Decretos y Acuerdos metropolitanos para las autoridades municipales del área, los cuales no podían ser desconocidos mediante actos administrativos de los concejos y alcaldes de los municipios que conformaran el área; sin embargo, el Decreto Ley 3104 no hacía referencia a que los actos metropolitanos eran de mayor jerarquía en cuanto se tratara de asuntos metropolitanos.
 14. Aparece en la Ley 128, Art. 28, la posible conversión del AM en distrito, esto aprobado a través de consulta popular. El Decreto Ley 3104 no contempla una conversión del AM en distrito.

Posibles implicaciones de las limitaciones de la Ley¹ en la no conformación de nuevas áreas metropolitanas en Colombia

A partir de estos cambios se podrían determinar algunas implicaciones para la no conformación de nuevas áreas metropolitanas en la actua-

lidad. Posiblemente la mayor implicación que se podría inferir es la que gira alrededor de la concentración administrativa que se puede percibir a la hora de observar la Ley 128 de 1994; a pesar de que posiblemente se haya intentado en esta ley dar una connotación más descentralizada y coordinada entre todos los órganos que actúan sobre un AM, se puede observar que se le entrega una potestad administrativa mayor al municipio núcleo o metrópoli. Ejemplo de lo anterior podría ser el caso del Gerente metropolitano, cargo que es establecido en la Ley 128 y que posiblemente se creó con el ánimo de equilibrar un poco el poder que era entregado por el Decreto Ley 3104 al alcalde metropolitano. Sin embargo, se puede observar cómo la ley establece que el alcalde metropolitano es quien debe presentar a la Junta la terna de candidatos para gerente, con esto se podría concluir que de una u otra forma esa dirección que se hace del área metropolitana por parte del Gerente metropolitano está más ligada al municipio núcleo o metrópoli; esto, contando con que el Gerente del área tiene por ley unas funciones primordiales dentro del área, como presidir el Consejo Metropolitano de Planificación o ser el único órgano encargado de presentar los proyectos de Acuerdos respectivos al PID. Otro ejemplo que se podría tomar sería lo que hace referencia al postulado de la Ley 128, Art. 13, el cual establece que para la aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área, se deberá contar con el voto afirmativo del alcalde metropolitano; a partir de esto se podría inferir que sin importar que la mayoría de los integrantes de la Junta den su voto a favor de la aprobación de dichos planes, un posible voto en contra, por parte del alcalde metropolitano, sería una traba para la aprobación de estos planes.

En este sentido, es posible observar cómo las instancias y órganos de administración de las áreas metropolitanas tienen un mayor peso en la balanza hacia lo que representa el municipio núcleo o metrópoli: el alcalde metropolitano, presidente de la Junta Metropolitana; el Gerente metropolitano, escogido entre una terna de can-

¹ Leyes orgánicas de las áreas metropolitanas. Decreto Ley 3104 de 1979 y Ley 128 de febrero 23 de 1994,

didatos presentada por el alcalde metropolitano; y el Consejo Metropolitano de Planificación, presidido por el Gerente metropolitano. Tal vez esta sea la forma como es visto el proceso de conformación de un AM por parte de algunos municipios pequeños, que posiblemente ven en la normatividad un desequilibrio en la balanza

que les podría afectar peligrosamente, ya que no ven una coordinación equilibrada para la planificación del territorio, sino que ven un posible proceso voraz por parte de un municipio más grande, que podría ir quebrantando poco a poco la autonomía sobre sus territorios.

CASOS DE ESTUDIO ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ (AMVA) Y ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO)

La Asamblea Departamental de Antioquia dispuso el funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, mediante Ordenanza No. 34 de 1980 y la revisó el 23 enero de 2009. Los municipios integrantes son: Medellín, Bello, Barbosa, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí, Caldas y Sabaneta. El municipio de Envigado, si bien hace parte espacial y funcionalmente del AM, formalmente no ha decidido su inclusión. El Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) se constituyó mediante Ordenanza de la Asamblea de Risaralda No. 01 de 1981, No. 57 de 1982 y posteriormente, con la Ordenanza No. 014 de 1991, incorpora a La Virginia.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS CENTRO OCCIDENTE Y VALLE DE ABURRÁ

El estudio de las áreas metropolitanas de AMVA y AMCO se justifica en el aprendizaje que ciudades como Cali pueden hacer de escenarios próximos y similares como estos. El AMVA, constituida desde 1980, y el AMCO, desde 1981, se encuentran enmarcadas en el valle geográfico del río Cauca, presentan una relación directa con la ciudad de Cali. Medellín

como polo de su área metropolitana es la ciudad colombiana más próxima en tamaño poblacional y dinámicas de crecimiento urbano; a su vez, AMCO es el área metropolitana más próxima a Cali, teniendo además fuertes relaciones de metropolización que incluyen una ciudad del norte del Valle como es Cartago.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA)

El AMVA es la entidad político administrativa que reúne nueve municipios de la subregión Valle de Aburrá del departamento de Antioquia, la cual fue constituida desde 1980 mediante Ordenanza No. 34 de 1980 expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia y fue la primer AM creada en Colombia. Su núcleo es la ciudad de Medellín, que corresponde a la capital del departamento y los otros miembros son (de sur a norte): Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa. Adicionalmente a estos nueve (9) municipios se ha vinculado informalmente el municipio de Envigado (Figura 5.1).

El Valle de Aburrá se encuentra ubicado en la Cordillera Central, en el Departamento de Antioquia. Según las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial “Hacia una región de ciudades” (2006), posee una extensión de **1.152**

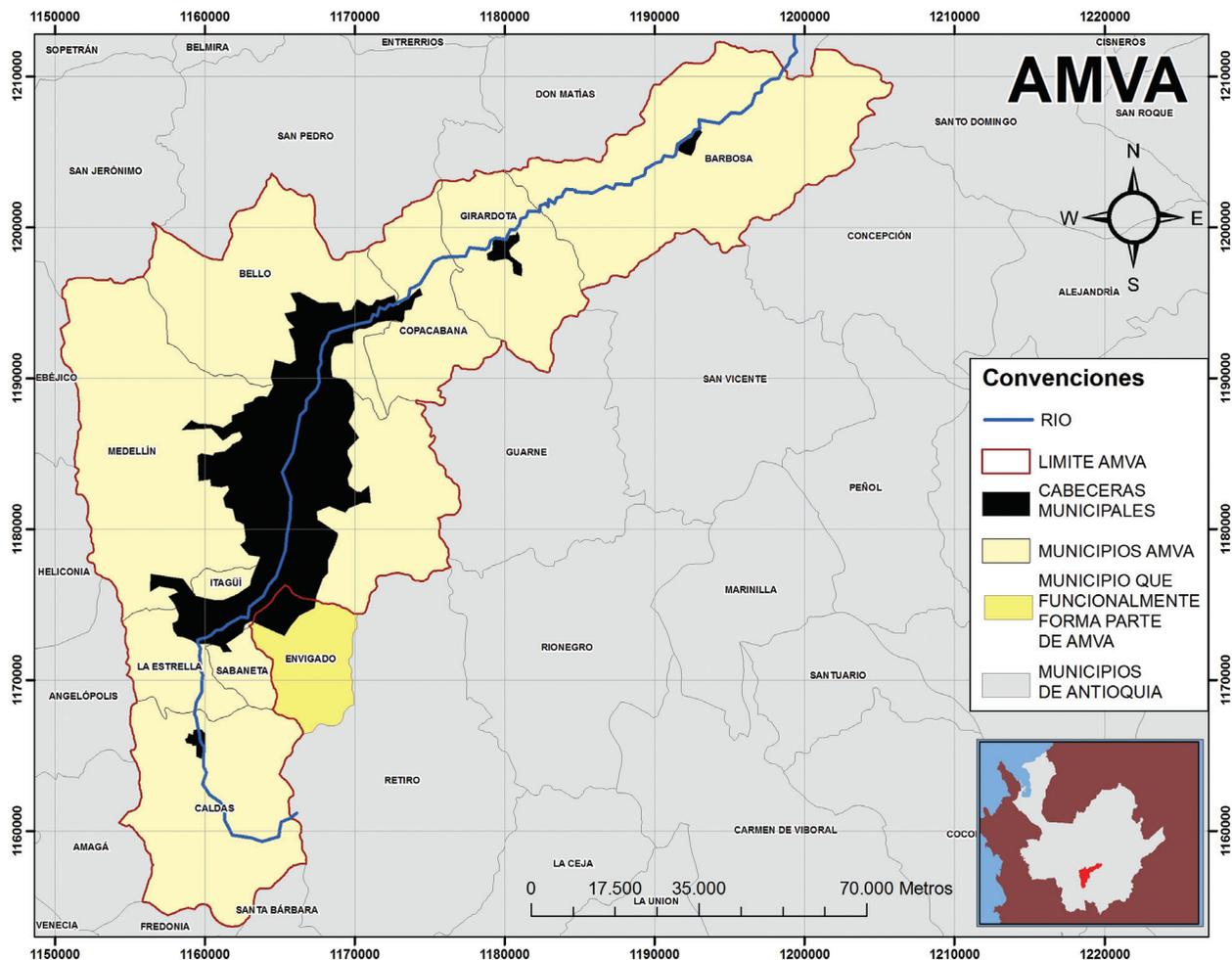


Figura 5.1. Área Metropolitana Valle de Aburrá

Fuente: www.areadigital.gov.co/pages/inicio.aspx

Km², un 94% de los 1.251,08 Km² de extensión de la cuenca del río Aburrá-Medellín, principal arteria fluvial que cruza la región de sur a norte. La conformación del Valle de Aburrá es el resultado de la unidad geográfica, determinada por la cuenca del río Aburrá que lo recorre de sur a norte, por una serie de afluentes que caen a lo largo de su recorrido. El Valle tiene una longitud aproximada de 60 kilómetros y una amplitud variable. Está enmarcado por una topografía irregular y pendiente, que oscila entre 1.300 y 2.800 metros sobre el nivel del mar y cuenta con un clima cálido que oscila entre los 15° y 32° centígrados. Las cordilleras que lo encierran, dan lugar a la formación de diversos microclimas, saltos de agua, bosques, sitios de gran valor

paisajístico y ecológico. El Área Metropolitana cuenta con una población total de 3.591.963 hab y presenta una densidad de 3.104 hab/Km² (Tabla 5.1).

Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO)

Está conformada por los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia, pertenecientes al Departamento de Risaralda, los cuales se encuentran inscritos en la cuenca alta del río Otún y posee una extensión de 713 Km². Fue creada mediante la Ordenanza No. 020 del 15 de diciembre de 1981 por la Asamblea de Risaralda, en la cual se ponía en funcionamiento un área metropolitana, conformada por Pereira, como gran centro urbano o núcleo principal y la

Tabla 5.1. Municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Municipios	Extensión (Km ²)	Habitantes	Densidad (hab/Km ²)	Distancia (Km) a Medellín
Medellín	382	2 368 282	6 221,8	—
Bello	149	421 522	2 960,9	10
Envigado	50	202 310	3504	10
Itagüí	17	255 369	15 021,7	11
Sabaneta	15	48 997	3 266,4	14
Barbosa	206	46 951	227,9	42
Caldas	150	74 072	555,2	22
La Estrella	35	58 414	1 668,9	16
Girardota	78	49 381	663,0	26
Copacabana	70	66 665	952,3	18
Total	1 152	3 591 963	3 104	

Fuente: Elaboración propia a partir de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial “Hacia una región de ciudades” (2006). Datos proyección población y del DANE 2011 y POT y Planes de Desarrollo municipales.

población contigua de Dosquebradas (Tabla 5.2 y Figura 5.2).

La Ordenanza No. 14 del 26 de marzo de 1991 permitió incluir al municipio de La Virginia en el Área Metropolitana Centro Occidente, sumándolo a los municipios de Pereira y Dosquebradas.

ESTRUCTURA DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN A PARTIR DE LA CONFRONTACIÓN DE LAS DOS LEYES (MATRIZ ACTORES, INSTANCIAS Y DOCUMENTOS DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN QUE HACEN PARTE DEL AMVA Y AMCO)

La conformación de las áreas metropolitanas objeto de este estudio se generó en el marco del Decreto Ley 3104 de 1979; en este se contemplaron una serie de funciones tanto para la Junta como para el Alcalde metropolitano, únicas instancias que hasta ese entonces estaban consideradas. En el primer momento se contemplaban una serie de atribuciones a las áreas, desde su conformación hasta la entrada en vigencia de la Ley 128 de 1994 (Anexos 1a. y 1b. y Anexos 2a. y 2b.).

Tanto para este primer momento —vigencia del Decreto Ley 3104— como para el segundo

—Ley 128— se conformaron una serie de matrices (Anexos 1a. y 1b. y Anexos 2a. y 2b.) donde por una parte se explica la conformación de las Áreas de acuerdo con la normativa vigente (instancias, miembros, funciones) y por otro lado se muestran —desde el año de entrada en vigencia del Decreto Ley 3104— los productos que en cuanto a funciones atribuidas se han producido en cada una desde su conformación.

Es evidente para los dos casos que se están estudiando en el presente trabajo, que si bien el momento de conformación de las dos áreas metropolitanas se genera durante la vigencia del Decreto Ley 3104, durante este primer momento no fueron producidos muchos documentos o Acuerdos dentro de las funciones atribuidas a estas; básicamente fue producido el primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (1985 AMVA) y el correspondiente Plan de Desarrollo Pereira-Dosquebradas (1989 AMCO) cuando La Virginia todavía no era parte oficialmente del AM.

En el segundo momento, tomado a partir de la entrada en vigencia del Decreto 128 y hasta la fecha, se evidencia con mayor claridad la formulación de diferentes planes en diversas áreas

Tabla 5.2. Municipios del Área Metropolitana Centro Occidente

Municipio	Habitantes	Extensión (Km ²)*	Densidad (hab/Km ²)	Distancia a Pereira (Km)
Dosquebradas	191.073	70.81	2698,3	2
La Virginia	31.734	34	933,3	30
Pereira	459.690	609	754,8	—
Total	682.497	713,81	956,1	—

Fuente: Elaboración propia a partir de datos proyección población DANE junio 30 de 2011 y POT y Planes de Desarrollo municipales.

* Fuente Extensión: POT

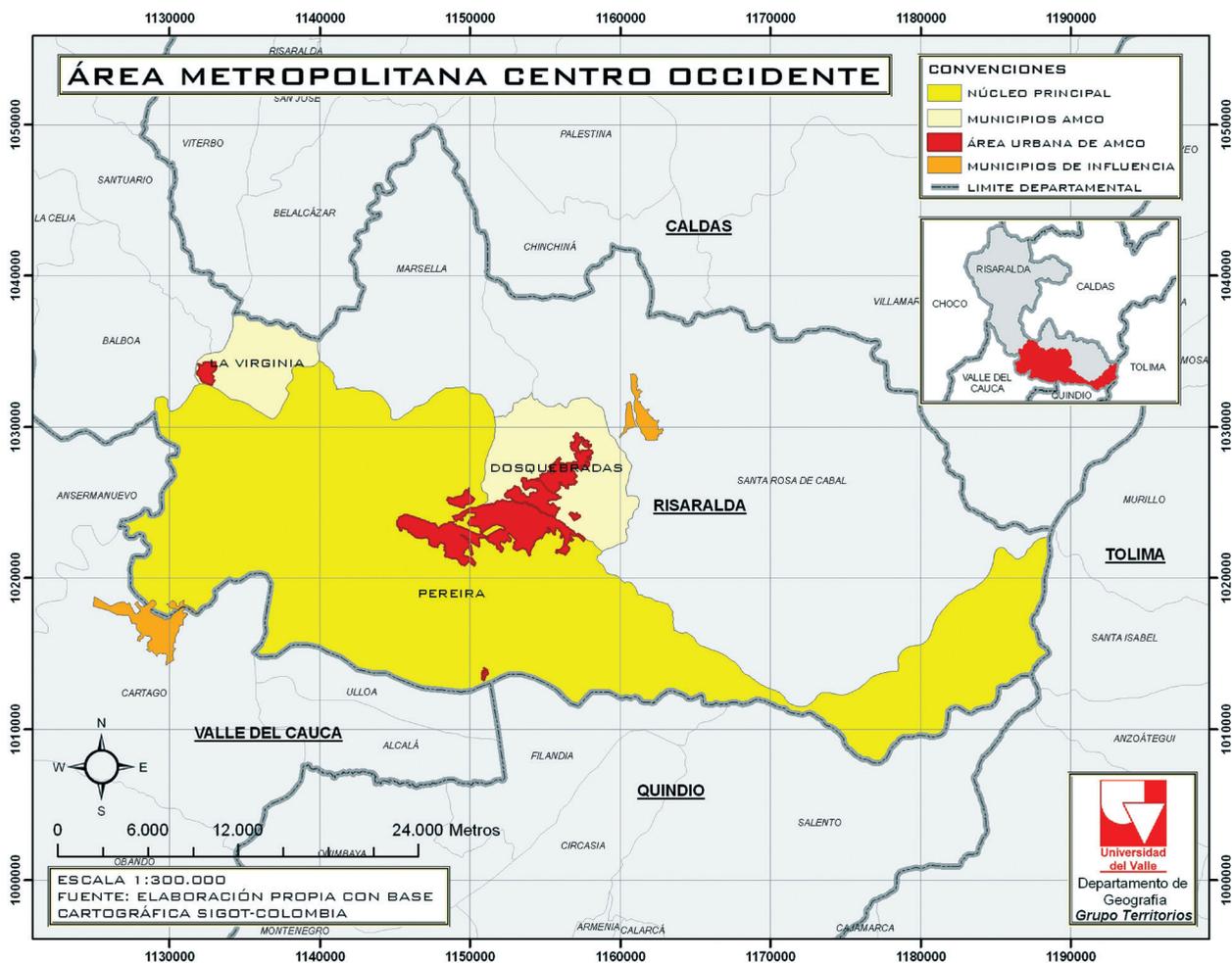


Figura 5.2. Área Metropolitana Centro Occidente

Fuente: Plan Maestro Metropolitano de Movilidad. Área Metropolitana Centro Occidente, 2009. (www.amco.gov.co)

temáticas relacionadas principalmente con el ordenamiento físico territorial de sus jurisdicciones, relacionadas especialmente con el manejo de recursos (en particular AMVA, por ser autoridad ambiental) así como la movilidad y el transporte como temas centrales (las dos áreas se presentan como autoridad en su jurisdicción). Igualmente es necesario resaltar que si bien las áreas metropolitanas tienen diferentes atribuciones conforme a la ley, resaltan aquellas que se

relacionan con las de planeación, debido a que de allí se desprende la formulación de los PIDM y los diferentes planes temáticos que buscan su gestión y ejecución. Particularmente, y a partir de la entrada en vigencia de la segunda generación de los Planes Integrales (2000 AMCO y 2002 AMVA), se han seguido formulando una serie de instrumentos que buscan principalmente su ejecución.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

**INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN METROPOLITANA.
CASO AMVA. REVISIÓN PLANES METROPOLITANOS ANTERIORES
DE GESTIÓN Y ESTRATÉGICOS**

**RELACIONES CRONOLÓGICAS Y ESCALARES DEL
CONTEXTO DE PLANIFICACIÓN DE AMVA (MATRIZ
RELACIONES CRONOLÓGICAS Y ESCALARES AMVA)¹**

El contexto de planificación del AMVA sobre el cual se hace mayor énfasis en la presente investigación, gira alrededor de las relaciones establecidas entre los ámbitos municipal y metropolitano que se han venido ejerciendo principalmente desde la aparición de la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), sobre todo en lo que concierne a los aspectos relacionales entre Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo Municipal, con la planeación respectiva a la cual se debe articular cada uno de estos planes a nivel metropoli-

tano. En este sentido, el Cuadro 6.1 muestra la temporalidad de adopción de las principales herramientas de planeación, tanto en la escala metropolitana como en las escalas más próximas y de mayor incidencia en esta; sin embargo, el ámbito regional que se presenta en el esquema es planteado de manera hipotética en la presente investigación, puesto que las relaciones entre el ámbito metropolitano y regional no tuvieron un estricto acercamiento al momento del desarrollo de la misma; por lo tanto, las herramientas de planificación de este ámbito puestas en el esquema, son cronológica y escalarmente verdaderas, pero postuladas a partir de que se asumieron como las herramientas de planificación más importantes en el ámbito regional a las cuales, idealmente, debiera articularse la planificación del ámbito metropolitano. También es necesario aclarar que las relaciones de manera vertical, entre cada una de las herramientas de planificación en todos los ámbitos presentadas en el esquema, no se expresan de manera jerárquica, puede que estas relaciones existan entre algunos de estos planes, pero la intención de este esquema es darle un orden cronológico, escalar y diferenciado a las herramientas de planificación de mayor importancia que giran alrededor del ámbito metropolitano y dentro del mismo, más con el ánimo

1 ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. (2001). Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Proyecto metrópoli” 2002-2020.
ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. (2006). Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial.
ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. (2007). Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metrópoli” 2008-2020.
Corantioquia (2006). Plan de Gestión Ambiental Regional 2007-2019.
LEY 128 DE 1994 “Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas”.

Ámbito		Tipo Plan	AÑOS DE VIGENCIA																										
			1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Escala Departamental	Departamento de Antioquia	Planes de Desarrollo Departamental																											
	CAR (CORANTIOQUIA Y CORNARE)	Planes de Gestión Ambiental Regional																											
		Planes de ordenación de cuencas hidrográficas																											
Escala Metropolitana	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano	Plan "Para la consolidación de la metrópoli" (viene desde 1985)																											
		PIDM "Metrópoli" 2002-2020																											
	Planes de Gestión																												
	Plan Estratégico Ambiental Metropolitano																												
	Modelo de ordenamiento Territorial																												
Escala Municipal	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos Regional	Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial																											
		Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial																											
	Planes de Desarrollo Municipal																												
	Planes de Ordenamiento Territorial																												

Convenções: **Plan del Desarrollo** **Planificación Ambiental** **Ord. Territorial**

Cuadro 6.1. Relaciones cronológicas y escalares del contexto de planificación del AMYA.

Fuente: Elaboración propia

de tratar de comprender la articulación que debe existir entre estas escalas que con el de expresar el nivel de prevalencia de un plan sobre otro. También cabe aclarar que las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) del año 2006 que se marcan en el esquema con una temporalidad de vigencia hasta el año 2020, no es que presenten tal periodicidad, sino que se asume una vigencia conjunta al Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), puesto que es este Plan el de mayor jerarquía dentro del AM y el cual reconoce y acoge las DMOT (Cuadro 6.1).

**EL PASO DE “PROYECTO METRÓPOLI 2002-2020”
HACIA “METRÓPOLI 2008-2020”².
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.
MAPAS PIDM 2002 Y 2008 AMVA
(COMPARACIÓN ESTRUCTURA PIDM)**

A nivel general, los cambios que se dieron en el PIDM, de “Proyecto Metrópoli 2002-2020” a “Metrópoli 2008-2020”, se presentaron, primero, en el contenido del plan, ya que en el PIDM adoptado en el 2002 se encontraba incorporado el componente territorial junto con el componente corporativo en el mismo documento, mientras que en el PIDM adoptado en el 2008 solo se desarrolla el componente territorial, y por su parte, el componente corporativo hace parte de otro plan adoptado en el año 2007 y con un periodo de vigencia de cinco años, denominado *Plan Estratégico Corporativo 2007-2011*. En segundo lugar, la estructura del PIDM del 2002 se compone de visión, objetivos, campos de intervención, líneas estratégicas de gestión, decisiones estratégicas y programas y proyectos; mientras tanto, la estructura del PIDM del 2008 es menos compleja, ya que solo se compone de visión, objetivos, estrategias y proyectos estratégicos metropolitanos. Por incorporar en un mismo documento tanto el componente

corporativo como el territorial, y desarrollar la anterior estructura para cada uno de estos componentes, el PIDM de 2002 se hace un poco más dificultoso de leer y de comprender, mientras que el PIDM de 2008 conserva una taxonomía más fácil de comprender y, al parecer, de desarrollar (Cuadro 6.2).

En este sentido, la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metrópoli 2008-2020”, se realizó a partir de una revisión exhaustiva del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano precedente (“Proyecto Metrópoli 2002-2020”); en consecuencia, se obtuvieron como resultado siete (7) parámetros de importancia, los cuales fueron la principal motivación para que el AMVA derogara el Acuerdo Metropolitano No. 18 de 2001, por medio del cual se adoptaba para el área el PIDM “Proyecto Metrópoli 2002-2020”, y posteriormente se le diera paso al Acuerdo Metropolitano No. 40 de 2007 por medio del cual se adoptó el PIDM “Metrópoli 2008-2020”, el cual se encuentra vigente para el AM hoy en día.

Estos siete parámetros, que se encuentran plasmados en el PIDM vigente, giran alrededor de una serie de dificultades que hacían parte del PIDM anterior, las cuales son sobre todo de tipo estructural; y cuando se hace referencia a que son de tipo estructural, quiere decir que se evidencia la falta de articulación que presentaba el PIDM derogado en algunos temas de vital importancia, como por ejemplo, la integración que debería haber entre los programas y proyectos estipulados en el plan para el logro de los objetivos, o la generalidad y amplitud que se presentaba en los objetivos estipulados por el PIDM derogado. En este sentido, se relacionan en el Cuadro 6.3, de manera muy resumida, estos argumentos del PIDM “Metrópoli 2008-2020” y que fueron un gran soporte para la motivación que se tuvo a la hora de formular este plan.

La necesidad de actualización de información básica

Debido a que a partir del año 2001 (año de adopción del PIDM “Proyecto Metrópoli”), el

2 Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2001). Plan de Desarrollo Metropolitano “Proyecto Metrópoli 2002-2020”.

Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2007). Plan de Desarrollo Metropolitano “Metrópoli 2008-2020”.

	VISIÓN	OBJETIVOS	LÍNEAS ESPECÍFICAS DE GESTIÓN ESTRATÉGICA	PROGRAMAS	HECHOS METROPOLITANOS	
					Definición	Planteados
Plan Integral de Desarrollo Metropolitano " Proyecto Metrópoli" 2002 - 2020	"Una ecorregión metropolitana educadora, gobernable, sostenible, competitiva, confiable e integrada social y globalmente. Ello, mediante la gobernabilidad, la planificación participativa y la convivencia pacífica."	1. El mejoramiento de las condiciones socioculturales de la población asentada en el Valle de Aburrá.	1. Área general de intervenciones estratégicas de carácter sociocultural	1. Programa metrópoli educadora	"El plan concibe los Hechos Metropolitanos como fenómenos económicos, sociales, físico-territoriales, ambientales y político-institucionales que modifican total o parcialmente la estructura supramunicipal en su composición o en su funcionamiento, dando origen a funciones públicas metropolitanas. Tales funciones han de entenderse como servicios, decisiones y obras de índole supramunicipal, que bajo el análisis y decisión de la Junta Metropolitana, corresponden a una visión de planeación metropolitana."	1. El sistema hidrológico del río Medellín (río Aburrá)
		2. El mejoramiento sustancial del hábitat metropolitano.		2. Programa metropolitano de política de convivencia y seguridad ciudadana.		2. El sistema vial y de transporte
		3. El fortalecimiento de las instituciones y las organizaciones sociales para alcanzar la gobernabilidad.	2. Área general de intervenciones estratégicas de hábitat y medio ambiente.	3. Programa de movilidad y transporte.		3. Los equipamientos metropolitanos propuestos en el estudio de Orientaciones sobre Ordenamiento Territorial
		4. La transformación de la estructura económica para generar empleo digno, productivo y competitivo.		4. Programa de centralidades metropolitanas.		4. La red troncal de los servicios públicos
		5. La definición de las bases para un desarrollo sostenible que alcance tanto a los habitantes del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como a los del resto del departamento.	3. Área general de intervenciones estratégicas de gobernabilidad	5. Programa de modernización institucional.		5. La salud metropolitana
		6. El reconocimiento de la interacción del Valle de Aburrá con ecosistemas vecinos y la definición de la planificación de la región, como parte integrante de toda una ecorregión estratégica para el desarrollo del país.		6. Programa de implementación del plan estratégico ambiental metropolitano.		6. La política de vivienda metropolitana
		7. El fortalecimiento de la autoridad ambiental, de tal manera que se ejerza el derecho constitucional de gozar de un ambiente sano, protegido en su diversidad e integridad por el Estado.	4. Área general de intervenciones estratégicas en economía	7. Programa de economía metropolitana.		7. La educación y la cultura metropolitana.
				8. Programa de articulación del ordenamiento territorial y del desarrollo supramunicipal.		8. El sistema de espacios públicos metropolitanos
			5. Área general de intervenciones estratégicas de relaciones suprarregionales	9. Programa para la formulación de una política de vivienda metropolitana.		9. Los criterios básicos para que los municipios adopten perímetros urbanos y rurales
				10. Programa del sistema metropolitano de información.		10. El manejo y la protección del medio ambiente metropolitano
			11. La política sobre seguridad y convivencia			
			12. La política general para el manejo de los usos del suelo			
			13. La articulación de la planificación con las demás subregiones			
			14. La política para la orientación económica			
			15. El sistema de centralidades			
			16. El manejo integral de residuos sólidos			
			17. La red metropolitana de prevención y atención de desastres			
			18. La localización espacial de actividades económicas			
			19. El sistema de reservas y suelos de protección			
			20. Los demás proyectos actuales o futuros que a juicio de la Junta Metropolitana se ajusten a los criterios formulados, las prioridades y los planes respectivos.			

Cuadro 6.2. Estructura PIDM "Proyecto Metrópoli 2002-2020"

Fuente: Elaboración propia, a partir del PIDM 2002-2020 (AMVA)

	VISIÓN	OBJETIVOS	ESTRATEGIAS	PROYECTOS ESTRATÉGICOS METROPOLITANOS	HECHOS METROPOLITANOS	
					Definición	Planteados
Plan Integral de Desarrollo Metropolitano "Metropoli" 2008 - 2020	"Una región articulada, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que confía y cree en sus instituciones"	1. Mejorar la calidad de vida y forjar un ambiente sano.	1. Fortalecimiento regional.	1. Sinergia	"Los Hechos Metropolitanos deben ser determinados a partir de una visión holística de la realidad en la cual todo está formado por fenómenos solidarios. Es decir, son hechos metropolitanos aquellos atributos y dimensiones específicos que hacen parte de la estructura supramunicipal y cuya influencia puede desbordar inclusive los límites político-administrativos del territorio de la misma área metropolitana, hechos que tienden en muchos casos a convertirse en hechos regionales y que acuden a los principios de interés común y solidaridad regional para su definición y caracterización. Los principales criterios para la definición de estos hechos son los fenómenos derivados de la conurbación, como las condiciones de interdependencia interregional y la inequidad territorial."	1. El ordenamiento territorial del ámbito metropolitano.
		2. Consolidar altos niveles de gobernanza en el Valle de Aburrá.	2. Gestión integral de espacios metropolitanos.	2. Entorno regional sostenible		2. El sistema metropolitano de reparto de cargas y beneficios de carácter regional.
		3. Afianzar la institucionalidad, autoridad y legitimidad del sistema político de alcance metropolitano.	3. Desarrollo con equidad y uso racional de los recursos.	3. Ordenamiento espacial y accesibilidad		3. Las políticas y estrategias de movilidad metropolitanas (infraestructura y componentes móviles).
		4. Consolidar el modelo de ocupación en el Valle de Aburrá y el sistema regional de ciudades.	4. Articulación interinstitucional.	4. Desarrollo sociocultural y calidad ambiental		4. Sistema metropolitano de vivienda de interés social.
				5. Gobierno metropolitano y alianza regional		5. Las políticas y estrategias para la red de espacios públicos y equipamientos metropolitanos y el desarrollo de proyectos estratégicos de urbanismo.
						6. Las directrices de mínimo nivel respecto al desarrollo económico y social para el Valle de Aburrá.

Cuadro 6.3. Estructura del PIDM "Metrópoli 2008-2020"

Fuente: Elaboración propia, a partir del PIDM 2008-2020 (AMVA)

Área Metropolitana del Valle de Aburrá inició la formulación de una serie de planes sectoriales y proyectos para la región, los cuales no se acoplaban de la mejor manera al PIDM derogado, debido a la desarticulación entre objetivos, estrategias y proyectos postulados por este plan. En este sentido, estos planes necesitaban articularse a un plan mucho más integral o sinérgico. Además era necesario realizar una actualización más precisa de indicadores socioeconómicos y ambientales, además de cartografía que eran indispensables para los procesos de planificación que se llevaran a cabo en el área.

Parámetros de ajuste del PIDM 2002-2020

1. La necesidad de ajustar la estructura del PIDM a la realidad integral e interrelacionada de los asuntos metropolitanos

Debido a que los objetivos y campos de intervención que se planteaban en el plan anterior eran muy generales y de gran amplitud, esto hubiera podido generar espacios para otro tipo de iniciativas que se podrían alejar de los temas que son estratégicos a nivel metropolitano. En este sentido, el plan derogado, por su amplitud y generalidad en sus objetivos y campos de intervención, no solo hubiera podido dar cabida a otros temas fuera del interés metropolitano, sino

que también, por dar cabida a estos temas hubiera podido dejar de lado muchos temas que sí eran estratégicos para el área.

2. La desvinculación de los actores y roles del desarrollo metropolitano

Con el Acuerdo Metropolitano No. 18 de 2001 se crearon instancias de debate para el seguimiento de los procesos estructurales y de desarrollo que se llevaban a cabo en el área. Instancias como la *Mesa central de gestión y los debates metropolitanos* se convirtieron en instancias inoperantes debido a la carencia de integralidad y sinergia que presentaba el plan derogado entre sus objetivos, líneas estratégicas y sus programas y proyectos.

3. La dificultad de hacer evaluación y seguimiento al PIDM

Debido a que el PIDM anterior carecía de metas objetivamente cuantificables, porque el conjunto de indicadores que hacían parte del plan eran muy extensos, generales y desvinculados de los objetivos propuestos, se hacía difícil el seguimiento del plan, puesto que en el PIDM 2002-2020 no se evidenciaba explícitamente la vinculación de metas cuantificables a los indicadores presentados y se hacía también difícil el seguimiento a los procesos de desarrollo que llevaba a cabo el AM. Además la fijación de estas metas ayuda a que cada uno de los entes territoriales pertenecientes al área, propongan líneas claras de acción dentro de sus respectivos planes de desarrollo local.

4. La obligatoriedad y el compromiso en el cumplimiento de la ley, en particular del desarrollo de los principios de la planeación en Colombia

Según lo postulado en el numeral i) del Art. 3o. de la Ley 152 de 1994, el cual se refiere al desarrollo armónico de las regiones, se podría decir que el PIDM debe tener un fuerte componente de articulación regional. Si bien el PIDM 2002-2020 identifica este tema en uno de sus objetivos y lo propone como una de sus líneas estratégicas en un *Área general de intervencio-*

nes estratégicas de relaciones suprarregionales y queda postulado como uno de los programas que hacen parte del plan, carece de proyectos específicos que materialicen este tema tan estratégico para el AM.

5. La posibilidad de complementar y desarrollar los componentes del PIDM

A pesar de que el PIDM 2002-2020 contempla las dimensiones económica y social, tiene una carencia en el desarrollo, a manera explícita, del contexto de la dinámica socioeconómica del área durante el periodo 2002-2020. En este sentido el plan no permite estimar las demandas sobre el territorio y la infraestructura, ni tampoco sobre las implicaciones o retos sociales que buscan el alcance de los objetivos propuestos.

6. La necesidad de establecer una estrategia de armonización entre el PIDM y los PDM

Existía la carencia en el PIDM 2002-2020 de una estrategia contundente que conllevara a una articulación o armonización entre los PDM de cada uno de los municipios integrantes del área y el PIDM. En este sentido, no sirve de nada que se cuente con un plan metropolitano si no tiene un contenido estratégico que permita a los socios del área articularse al PIDM con cada uno de sus planes locales de desarrollo.

7. Descripción del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metrópoli 2008-2020”

Este plan, aprobado por la Junta Metropolitana en el Acuerdo Metropolitano No. 40 de 2007, el cual derogó al Acuerdo Metropolitano No. 18 de 2001, por medio del cual se adoptaba el PIDM anterior “Proyecto Metrópoli 2002-2020”, es la herramienta más importante a nivel de planeación que tiene el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ya que según lo que la Ley 128 de 1994 tiene estipulado en su literal a), Art. 14, exige al AM que lo adopte como una de las atribuciones básicas que tiene la Junta Metropolitana como órgano de dirección y administración de mayor jerarquía en el área.

Así, en el plan “Metrópoli 2008-2020” se define que:

El PIDM es la *carta de navegación* del área en todos sus frentes: debe ser la base fundamental de su plan de inversiones; tiene la misión de definir claramente los proyectos de carácter metropolitano que debe emprender la subregión liderada por el AMVA, y de dirigir el cumplimiento de sus funciones como entidad planificadora en nueve municipios del Valle de Aburrá, como autoridad ambiental urbana también en los nueve municipios asociados y como autoridad de transporte público metropolitano y masivo. Es decir, enmarca su funcionamiento corporativo interno y dirige la actuación territorial dentro del valle en términos de desarrollo sostenible integrado y armónico, para lo cual se ha constituido con carácter asociativo y solidario entre los municipios que ocupan el Valle de Aburrá. (PIDM “Metrópoli 2008-2020”, 2007, pp. 15-16)

La estructura de este plan se da a partir de cuatro niveles de segmentación y jerarquía; estos niveles comprenden, en un primer orden, la visión, que es el elemento que aporta el direccionamiento a los elementos de los niveles siguientes. En segundo, tercero y cuarto orden se encuentran los objetivos, las estrategias y los proyectos estratégicos metropolitanos correspondientes. “Estos niveles se interrelacionan de tal manera que configuran una estructura en la cual el logro de metas, en el horizonte de planificación, es integral y sinérgico” (PIDM “Metrópoli 2008-2020”, 2007, p. 8.). Por último, los objetivos, las estrategias y los proyectos estratégicos metropolitanos de este plan, están contruidos de manera consecuente con los Hechos Metropolitanos que han sido definidos previamente por el AMVA en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (Figura 6.1).

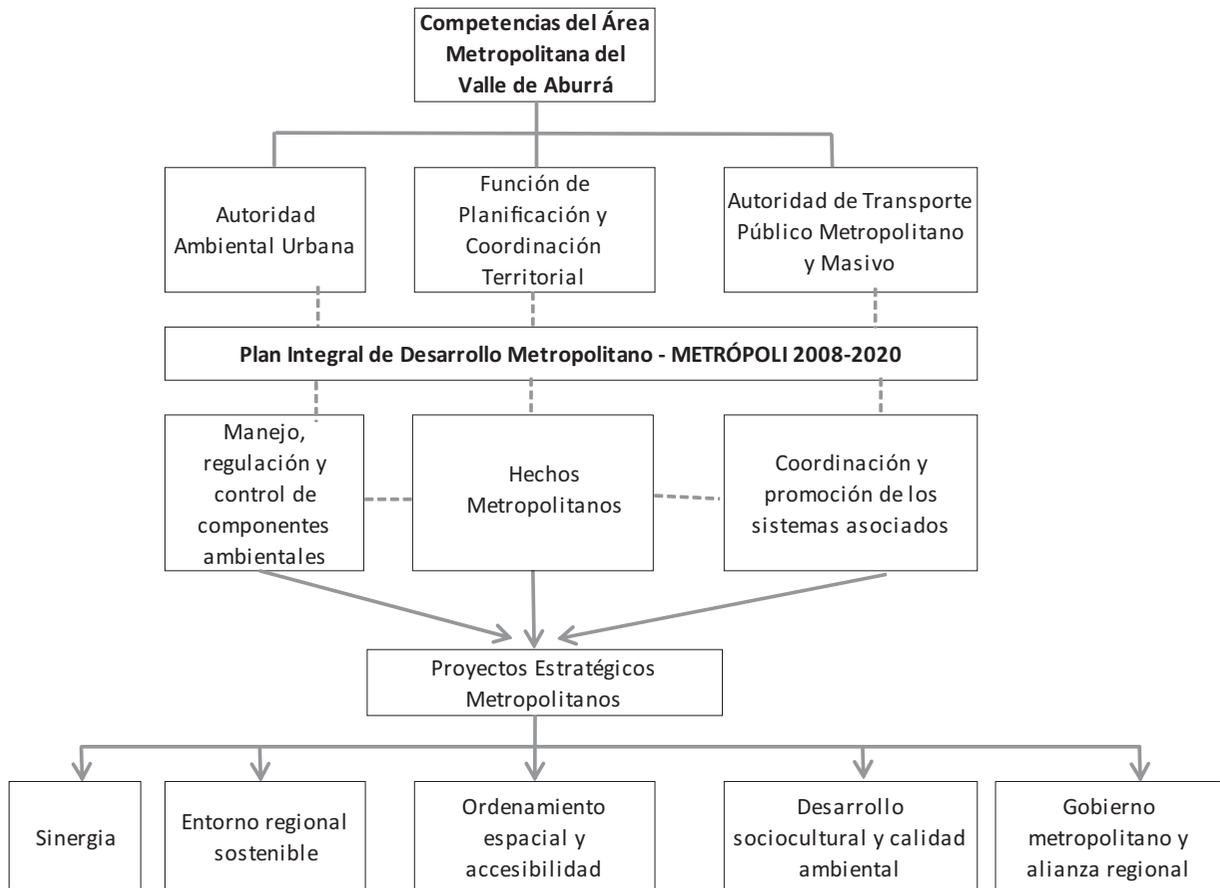


Figura 6.1. Relación entre las competencias del AMVA y los Proyectos Estratégicos Metropolitanos

Fuente: PIDM “Metrópoli 2008-2020” (AMVA).

Plan de Gestión 2008-2011

El Plan de Gestión 2008-2011, el cual fue presentado a la Junta Metropolitana el 3 de septiembre de 2007, es la herramienta que recoge las observaciones y sugerencias de los miembros de la misma, y que también corresponde a la concreción de las acciones que permitirán desarrollar, en este periodo, las orientaciones provenientes del PIDM 2008-2020 como herramienta de mayor jerarquía y direccionamiento del Área Metropolitana. En este sentido,

El Plan de Gestión 2008-2011 del Área Metropolitana del Valle de Aburrá se constituye en un instrumento de planificación que resume y organiza por anualidades las acciones que se desarrollarán en el marco del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano aprobado por la Junta Metropolitana mediante Acuerdo Metropolitano 40 de 2007. En él se precisan los resultados y productos que se esperan alcanzar en cada vigencia y al final del cuatrienio. (Plan de Gestión 2008-2011, 2007, p. 9)

**DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DMOT, 2006).
ESTRUCTURA Y DESCRIPCIÓN**

Las Directrices de Ordenamiento Territorial, aprobadas mediante el Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2006, son la herramienta con la cual cuenta el AMVA como principal orientación metropolitana para tener en cuenta por parte de los nueve municipios integrantes del área al momento de la revisión de sus POT. Por lo anterior, este documento es de gran importancia, puesto que en él se definen los Hechos Metropolitanos, los cuales son los parámetros principales que determinan la actuación del AMVA como ente administrativo y de planificación en esta zona del país. De esta manera, en este documento se plasma el modelo de ordenamiento territorial de manera articulada que se quiere para el área. Así,

Las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial deben constituir un marco determinante para la formulación y/o ajustes de los Planes de Ordenamien-

to Territorial —POT municipales— y de algunos planes sectoriales en el Valle de Aburrá. Estas Directrices deben responder al concepto de normas Obligatoriamente Generales, que desarrollen los principios de eficacia y coordinación administrativa consagrados en las normas. El objetivo principal de este conjunto de normas es enmarcar un modelo metropolitano de ordenamiento territorial, concertado y coordinado entre todos los municipios del Valle de Aburrá. (Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, 2006, p. 31)

El Cuadro 6.4 muestra cómo se encuentran estructuradas estas DMOT.

RELACIÓN ENTRE DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO

Para iniciar con este proceso, se hace necesario primero hablar de las Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (OMOT) del año 1998, las cuales se constituían como las Normas Obligatoriamente Generales³ y definían los objetivos y criterios que giraban alrededor del modelo de ordenamiento territorial que se quería para el Área Metropolitana en ese momento y las cuales debieron ser acogidas por cada uno de los municipios integrantes del AM al momento en el cual cada uno de ellos adoptara su correspondiente POT, según el PIDM “Proyecto Metrópoli 2002-2020”. Estas OMOT del año 1998 son integradas posteriormente en el PIDM 2002-2020, como lo explican las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) que surgen en el año 2006 como resultado de un proceso realizado por el AMVA denominado Taller de Ordenamiento Territorial, iniciado a finales del año 2004. El objetivo de este Taller era comenzar un proceso de revisión de cada uno de los POT de los municipios integrantes del AM con el ánimo de evaluar el estado del aspecto físico-espacial de los munici-

3 Las Normas Obligatoriamente Generales se encuentran establecidas en virtud del literal A), Art. 14, de la Ley 128 de 1994.

DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, DMOT						
"Hacia una Región de Ciudades" (Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2006)						
MISIÓN	OBJETIVOS		PRINCIPIOS BÁSICOS	COMPONENTES ESTRATÉGICOS	TEMÁTICAS	
	General	Específicos				
Las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial deben constituir un marco determinante para la formulación y/o ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial -POT municipales- y de algunos planes sectoriales en el Valle de Aburrá. Estas Directrices deben responder al concepto de Normas Obligatorias Generales, que desarrollen los principios de eficacia y coordinación administrativa consagrados en las normas.	El objetivo principal de este conjunto de normas es enmarcar un modelo metropolitano de ordenamiento territorial, concertado y coordinado entre todos los Municipios del Valle de Aburrá, que promueva el desarrollo sostenible (sustentable), competitivo y equilibrado del Valle.	1. Formular con carácter global e interrelacionado los procesos de asentamiento en la región de las diferentes actividades económicas y sociales, de los agentes públicos y privados que operen en el territorio en relación con aquellos aspectos que sean consagrados como Hechos Metropolitanos.	1. Un crecimiento equilibrado como control a la expansión continua, que permita inducir un manejo armónico en el contexto metropolitano.	Base Natural (soporte territorial)	1. Bordes de protección ambiental.	
						2. Río Aburrá - Medellín
						3. Ejes de conexión transversal
				2. Construir un marco de referencia en cuanto a la ordenación y clasificación del suelo	2. Un crecimiento moderado , basado en la sustentación espacial y su vocación natural, con la posibilidad de desarrollar otras actividades para fortalecer los usos del suelo y albergar nueva población.	Sistemas Estructurantes (espacio público)	1. Sistema de movilidad.
				2. Sistema de servicios públicos domiciliarios		
				3. PGIRS		
		3. Prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta de las entidades públicas, ofreciendo las bases que permitan celebrar convenios de cooperación y compensación entre las entidades territoriales.	3. Un crecimiento programado , referido a la realización de proyectos de infraestructura vial, de servicios públicos, de equipamientos colectivos (salud, educación, recreación), con acciones en los distintos sectores económicos para promover el empleo.		4. Proyectos estratégicos.	
					5. Criterios para la localización de equipamientos.	
					6. Patrimonio cultural.	
		4. Definir los lineamientos ambientales para ser incorporados por los Planes de Ordenamiento Territorial municipales dentro de su componente ambiental; en ejercicio de su competencia como autoridad ambiental urbana, según lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y el Decreto 1200 de 2004 que define los instrumentos de planificación ambiental.	4. Un crecimiento compensado , referido a acciones que minimicen los efectos negativos.	Lo Estructurado (espacio privado)	1. Suelo urbano	
					2. Suelo rural	
					3. Criterios para la localización de vivienda en el Valle.	

Cuadro 6.4. Estructura de las DMOT

Fuente: Elaboración propia a partir del documento Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT, 2006).

pios en relación con la articulación que debería existir como área metropolitana en este aspecto y también, en esta misma línea, realizar una redefinición y complemento de los parámetros postulados en un primer momento en las OMOT con miras hacia un nuevo modelo de ordenamiento territorial para el Área (DMOT; AMVA, 2006); así, después de este proceso, se diagnosticó que los POT de los municipios integrantes del AMVA sufrían una gran desarticulación y de una pobre perspectiva de integración metropolitana, con lo cual se podría inferir que al momento de la adopción de los POT no se tuvieron en cuenta de manera clara los objetivos y criterios establecidos en aquellas OMOT. De esta manera surgen las DMOT que, al igual que las OMOT, siguen por la misma línea al constituirse como Normas Obligatoriamente Generales, las cuales direccionan el nuevo modelo de ordenamiento territorial que se quiere para el AM.

En este sentido, las DMOT contienen parámetros que fueron establecidos en las anteriores OMOT y también contienen parámetros complementarios que surgieron después de la revisión de estas Orientaciones. Las DMOT presentan unos **componentes estratégicos** (la base natural, los sistemas estructurantes y lo estructurado) dentro de los cuales se integran los **Hechos Metropolitanos**, referidos a cada uno de estos componentes, que definen el nuevo modelo de ordenamiento territorial que se quiere para el Área Metropolitana y que se articulan a unos Hechos Metropolitanos generales adoptados por el PIDM “Proyecto Metrópoli 2002-2020”. Posteriormente, el PIDM “Metrópoli 2008-2020” acoge el modelo territorial planteado en las DMOT del 2006 en las cuales no se establece un periodo de vigencia y quedan abiertas a futuras revisiones y ajustes, puesto que al momento de la aparición de estas Directrices se encontraba en proceso la realización del Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca del río Aburrá (POMCA), el cual se proyectaba para entrar en vigencia en el año 2007 y se establecía, según las mismas DMOT, como un plan necesario a tener en cuenta para futuras revisiones y ajustes de las mismas. En este sentido, es

necesario aclarar que para el año 2007 entra en vigencia el POMCA, pero posteriormente, en el momento de inicio de esta investigación, no se contaba con ningún tipo de revisión o ajuste de estas Directrices del año 2006, e incluso aún no se contaba con todos los POT de los municipios participantes, revisados y ajustados.

En este orden de ideas y partiendo de otros parámetros, se podría percibir que las relaciones entre lo que constituyen las DMOT y el PIDM del AMVA junto con sus anteriores y actuales procesos, son relaciones de retroalimentación y se podrían explicar de la siguiente manera: primero, tanto las OMOT del año 1998 y las DMOT del año 2006 se constituyen como las **Normas Obligatoriamente Generales** que definieron y definen el modelo de ordenamiento territorial que se planteó para el área en su determinado momento; en este sentido, fue en estos documentos donde se definieron los Hechos Metropolitanos que giraban alrededor del componente del ordenamiento territorial, y por eso la necesidad de acogimiento por parte de todos los Municipios del Área Metropolitana al momento de la adopción de sus POT, posterior al año de 1998, y de la revisión y ajuste de los mismos, posterior al año 2006. Segundo, el PIDM es el documento en el cual se reconocen los Hechos Metropolitanos en tanto procesos de planificación, gestión e intervención (AMVA, 2007). En otras palabras, se reconocen unos Hechos Metropolitanos generales que han sido adoptados por la Junta Metropolitana en todos los aspectos; así, en el PIDM del año 2002 se reconocieron los Hechos Metropolitanos generales dentro de los cuales se integraron los ya definidos en las OMOT del año 1998 y, posteriormente, en el PIDM adoptado en el año 2008 se realiza de nuevo el ejercicio de reconocimiento de estos Hechos Metropolitanos generales en los cuales se integran los Hechos Metropolitanos redefinidos en las directrices metropolitanas de OT del año 2006 (AMVA, 2007). A partir de lo anterior, se podría inferir que hubo dos momentos en este proceso: un primer momento, en el cual se plantea un modelo de ordenamiento territorial para el AM estipulado en unas OMOT en el año de

1998 y posteriormente reconocido y articulado al PIDM adoptado por el AM en 2002; y un segundo momento en el cual se plantea un nuevo modelo de ordenamiento territorial para el área a través de una redefinición y complemento de las anteriores OMOT y plasmado en unas DMOT en el año 2006 y las cuales contienen un componente estratégico, articulado a los Hechos Metropolitanos generales definidos en el PIDM del año 2002 y reconocidos posteriormente por el PIDM adoptado por el Área Metropolitana en el año 2008 y el cual se encuentra en vigencia (Cuadro 6.5).

ARTICULACIÓN Y COHERENCIA ENTRE DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2006) Y PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO (2008)

En la perspectiva de encontrar la necesaria articulación y coherencia que debe existir en la planificación territorial escalada o “en cascada”, se analizaron las Orientaciones Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (1998), el PIDM “Proyecto Metrópoli 2002-2020” (2001), las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (2006) y el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metrópolis 2008-2020” (2007).

Hay un elemento fundamental para identificar la articulación y la coherencia: son los denominados Hechos Metropolitanos. Este concepto aparece en la Ley 128 de 1994, en el Art. 6o., así:

ARTÍCULO 6o. RELACIONES ENTRE EL ÁREA METROPOLITANA Y LOS MUNICIPIOS INTEGRANTES. Las Áreas Metropolitanas dentro de la órbita de

competencia que la Constitución y la ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los Hechos Metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia del fenómeno de la conurbación.

Y en el Art. 14, sobre las atribuciones de la Junta Metropolitana en materia de planeación, dice:

1. Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación. El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en cuanto se refiere a los Hechos Metropolitanos prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el Área.

Los Hechos Metropolitanos se constituyen en el eje de la gestión del PIDM “Metrópolis 2008-2020” y estos Hechos Metropolitanos deben ser identificados en una escala más estratégica de largo plazo, propia de las directrices metropolitanas, mientras el PIDM los adopta.

Efectivamente encontramos que las DMOT (2006) realizan por consenso la identificación de los Hechos Metropolitanos para el conjunto de municipios del AMVA y el PIDM “Metrópolis 2008-2020” (2007) los adopta plenamente y dispone sus instrumentos de ejecución para realizarlos.

Realmente, la dificultad está en la asignación de los recursos y su ejecución por parte de los PDM.

PROCESO Y RELACIÓN ENTRE DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y EL PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL AMVA			
Contenidos generales y atributos	Planes (contenidos detallados y relaciones)		
<p>Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) Hechos Metropolitanos en tanto ámbitos de planificación, gestión e intervención. (Hechos Metropolitanos Generales)</p>	<p>En el año 1985 se adopta el primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano para el AMVA denominado "para la consolidación de la metrópoli", el cual es posteriormente revisado y actualizado y para el año 2001 surge el "Proyecto Metrópoli" 2002-2020</p>	<p>PIDM "Proyecto Metrópoli" (2002-2020) En este PIDM se integran los planteamientos estipulados en las OMOT. Posteriormente las DMOT surgen en el marco de este PIDM y se acogen al mismo.</p>	<p>PIDM "Metrópoli" (2008-2020) Surge en el año 2007 el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano "Metrópoli", después de la revisión y ajuste del anterior PIDM "Proyecto Metrópoli". En este PIDM se acogen los planteamientos estipulados en las DMOT</p>
<p>Modelo de Ordenamiento Territorial del AMVA</p> <p>1-Normas Obligatoriamente Generales (Ley 128 de 1994)</p> <p>2-Hechos Metropolitanos que hacen referencia al ordenamiento territorial</p>	<p>ORIENTACIONES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (OMOT) 1998</p>	<p>Taller de Ordenamiento Territorial (iniciado a finales de 2004) Proceso de revisión de cada uno de los POT de los Municipios integrantes del Área con el ánimo de evaluar el estado del aspecto físico-espacial de los Municipios con miras hacia una redefinición y complemento de algunos de los parámetros postulados en un primer momento en las OMOT para una renovación del modelo de ordenamiento territorial del Área. Como resultado de este proceso surgen las DMOT.</p>	<p>DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (DMOT) 2006 Como referente para futuras revisiones y ajustes de las DMOT se acogerá el Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca del río Aburrá (POMCA), el cual fue adoptado posterior a las DMOT en el año 2007.</p>
<p>Modelo de Ordenamiento Territorial Municipal Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997)</p>	<p>POT Adopción (referente para esta adopción: las OMOT) Esta adopción de los POT de los municipios pertenecientes al AMVA se dieron en su mayoría durante el año 2000, a excepción de Medellín que fue en el año 1999.</p>		<p>POT Revisión y ajuste (referente para esta revisión y ajuste: las DMOT) Hasta el momento solo cuatro municipios pertenecientes al AMVA, más Envigado en el 2011, han realizado ajuste de sus correspondientes POT: Medellín en el 2006, La Estrella en el 2008, Sabaneta y Bello en el 2009.</p>

Cuadro 6.5. Proceso y relación entre Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial y Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del AMVA

Fuente: Elaboración propia a partir del PIDM (AMVA).

**ARTICULACIÓN VERTICAL ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN,
ORDENAMIENTO Y GESTIÓN METROPOLITANOS Y MUNICIPALES.
CASO AMVA Y MUNICIPIOS CORRESPONDIENTES**

**INSTRUMENTO PLANES DE ORDENAMIENTO
TERRITORIAL (POT)**

Para una mejor y más clara comprensión del estudio comparado de áreas metropolitanas se hace indispensable la realización de tres ejercicios comparativos de gran importancia en lo que respecta al ámbito del ordenamiento territorial en su relación municipal-metropolitano; el primer ejercicio comparativo se realiza entre la visión que se plantea al momento de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y la visión que se plantea en el ajuste del mismo, esto, para cada uno de los municipios integrantes del AMVA, con el objeto de observar atributos a nivel metropolitano en el planteamiento de estas visiones; el segundo ejercicio comparativo se hace contrastando cada una de las VISIONES de los POT de los municipios del AMVA, con los Principios Básicos que se plantean en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) del 2006. Para estos dos primeros ejercicios comparativos se toma la VISIÓN, por ser una síntesis del Componente General del POT, la cual permite mostrar hacia qué horizonte apunta el municipio.

El tercer ejercicio comparativo se desarrolla a partir de los proyectos planteados en cada uno

de los POT vs. los Componentes Estratégicos planteados en las DMOT del año 2006.

Para la realización de estos tres procesos anteriores la metodología abordada consistió en una lectura operativa de cada uno de los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) que en su mayoría fueron promulgados, por lo menos en su primera salida a la luz pública, en el año 2000; al igual que una lectura operativa del documento técnico de Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) del Valle de Aburrá denominado “Hacia una región de ciudades”, el cual data del año 2006.

Teniendo claro lo anterior, en el Cuadro 7.1 se presentan los municipios que a la fecha han decidido ajustar sus POT.

***Lecturas operativas de los POT y los PBOT
municipales con énfasis en lo metropolitano***

A continuación se realizará una introducción general de las lecturas operativas que se realizaron de los POT y de los PBOT de los municipios integrantes del AMVA.

Municipio de Caldas

El municipio de Caldas cuenta con un Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT)

MUNICIPIO	ACUERDO DE ADOPCIÓN	ACUERDO DE AJUSTE
La Estrella (PBOT)	No. 02 DE 2000	No. 042 DE 2008
Sabaneta (PBOT)	No. 011 DE 2000	No. 022 DE 2009
Itagüí (POT)	(Decreto) No. 259 DE 2000	No. 020 DE 2007
Medellín (POT)	No. 62 DE 1999	No. 046 DE 2006
Bello (POT)	No. 012 DE 2000	No. 033 DE 2009
Envigado (POT)	No. 015 DE 2000	No. 010 DE 2011
Caldas (PBOT)	No. 056 DE 2000	No. 014 DE 2010
Girardota (PBOT)	No. 046 DE 2000	No. 022 DE 2007
Copacabana (PBOT)	No. 025 DE 2000	Proyecto de ajuste (2010)*
Barbosa (PBOT)	No. 019 DE 2000	NO TIENE AJUSTE

*Proyecto de Acuerdo de Revisión y Ajuste en proceso de aprobación.

Cuadro 7.1. Municipios con planes de ordenamiento territorial ajustados

Fuente: Elaboración propia, a partir de los POT y PBOT del AMVA.

dada su población, que según censo del 2005 se estimó en un total de 73.096 habitantes; el Acuerdo que rige este PBOT es el No. 014 de 2010, que se estableció como el Acuerdo de Revisión y Ajuste del mismo. La introducción que se hace a continuación, se realizó a partir de la lectura operativa del PBOT de Caldas en su Acuerdo de Formulación No. 056 de 2000.

La visión del municipio de Caldas es ser un centro agroindustrial y una ciudad ecoturística (centro de acopio de la puerta del sur del Valle del Aburrá) (Art. 4 del PBOT). Posee unos objetivos, unas políticas y unas estrategias claras y enlazadas entre sí. En lo concerniente a la clasificación del territorio se discriminan muy bien sus zonas, así: urbanas, con un territorio que ocupa 185 ha (Art. 7 del PBOT); una zona de expansión, de 227 ha (Art. 8 del PBOT); una zona rural, de 12.928 ha (Art. 8 del PBOT); de igual forma se discrimina una zona de protección, con 1.660 ha. En total el municipio cuenta con un área de 15.000 ha (150 Km²).

Existe una delimitación de áreas de protección definidas como de carácter metropolitano (Art. 22 del PBOT). Las zonas de protección están relacionadas con el objetivo No. 1 y la estrategia No. 4 del PBOT. De igual forma, en este mismo artículo del PBOT, existe una delimita-

ción de áreas de reserva para la conservación del patrimonio, definidas como de carácter metropolitano, una zona de protección al corredor férreo que igualmente tiene relación con objetivos (2) y estrategias (2) del PBOT. En el Art. 60 del PBOT existe la determinación de las áreas expuestas a amenazas y riesgos, siendo estas las de mayor extensión y las que mayor impacto generarían en el territorio; además, están relacionadas con la estrategia (1) del PBOT municipal.

En cuanto a los proyectos del programa de ejecución del PBOT, están discriminados en diferentes áreas temáticas y en plazos distintos, clasificados de la siguiente manera:

- Servicio y espacio público (4), a mediano y largo plazo.
- Saneamiento ambiental (2), a mediano y largo plazo.
- Salud (1), a mediano plazo.
- Educación y cultura (1), a mediano plazo.

Como se puede ver, la mayoría de estos proyectos son obras civiles (vías y puentes), infraestructura que está hecha o por realizar, la mayoría con el fin de conectar distintos municipios y así consolidar el área metropolitana.

En concordancia con lo anterior, cabe destacar que los objetivos de carácter metropolitano

están vinculados principalmente al uso y protección del suelo del municipio en aras del bien de la región.

En lo que atañe a las políticas, principalmente se busca implementar mecanismos económicos que hagan viable al municipio desde puntos de vista ambiental y de infraestructura, importantes a la hora de ordenar un territorio.

En materia de estrategias, estas son de alguna manera bastante amplias, puesto que van desde la prevención de desastres hasta incentivos fiscales a empresas.

Municipio de La Estrella

El municipio de La Estrella cuenta con un PBOT, dada su población que, según el censo del 2005, se estimó en un total de 57.437 habitantes. Hasta el momento se le han realizado dos ajustes al Acuerdo de adopción No. 02 de 2000, los cuales son: el No. 20 de 2002 y posteriormente el Acuerdo Municipal No. 042 de 2008, que lo rige en la actualidad

La visión del municipio de La Estrella es llegar a constituirse en un territorio ecológico y turístico que albergue a la población residencial del Valle de Aburrá, manteniendo su imagen de “ciudad de montaña, de balcones y miradores panorámicos” (Art. 6 del PBOT).

En lo concerniente a la clasificación del territorio, se discriminan tanto sus zonas urbanas con un territorio que ocupa 378,85 ha (Art. 13 del PBOT), una zona de expansión que ocupa 265,51 ha (Art. 14 del PBOT), una zona rural que ocupa 630,96 ha (Art. 16 del PBOT); de igual forma se discrimina una zona de protección, con 1.775,66 ha y una zona suburbana con un área de 582,21 ha (Art. 15 del PBOT). En total el municipio cuenta con un área de 3.633,19 ha.

Nota: Los datos anteriores hacen parte del Ajuste al PBOT, Acuerdo 042 de 2008. Estos datos discrepan de los datos existentes en el Acuerdo 02 de 2000, puesto que en este los datos arrojan un área total de 4.920,51 ha. Habría que revisar bien para saber qué sucedió con la diferencia de áreas.

En cuanto a los proyectos del programa de ejecución del PBOT están discriminados en va-

rias áreas temáticas y en plazos diferentes de la siguiente manera; en total son 18 proyectos:

- Medio ambiente (9), a corto y mediano plazo.
- Servicios públicos (1), a corto plazo.
- Espacios públicos (3), a corto y mediano plazo.
- Educación (1), a corto plazo.
- Espacios funcionales (4), a corto y mediano plazo.

Como se puede ver, la mayoría de estos proyectos le conciernen o tienen que ver con el medio ambiente, infraestructura pensada en afianzar lo natural con el fin de dar ese peso verde y de conservación en la región y así consolidar el área metropolitana.

En el municipio de La Estrella se ve una tendencia hacia lo medioambiental debido a sus marcados objetivos inclinados a la recuperación y protección de zonas ecológicas y naturales, teniendo una conciencia territorial clara.

Municipio de Sabaneta

El municipio de Sabaneta cuenta con un PBOT, dada su población, la cual se ha estimado, de acuerdo con el Censo del DANE (2005), en poco menos de 50.000 habitantes. Dicho plan fue aprobado en el Acuerdo 011 del año 2000, pero fue ajustado en el 2009 con el Acuerdo 22 del 09 de septiembre.

Según se consigna en el PBOT, la visión territorial que de Sabaneta se tiene, a mediano plazo, propende a conservar la identidad y los rasgos que han caracterizado al municipio a lo largo del tiempo. No obstante, si bien se pretende la preservación de la tradición, se reconoce, acepta y asume la realidad metropolitana de la que hace parte el municipio: el Valle de Aburrá. En tal sentido, se propone la consecución de un futuro planificado (económica, cultural, social y ambientalmente), entendiendo que este es posible a través de un escenario de participación, articulación y diálogo entre organizaciones de distintas escalas y jerarquías, que van desde el Estado hasta la comunidad.

En coherencia con ello, los objetivos de carácter metropolitano que se ha propuesto la entidad municipal se apegan bastante a la conservación y fortalecimiento de sus valores en los ámbitos ecológico, paisajístico y cultural, haciendo énfasis en este último, pues pareciera siempre tener presente el rol que juega y/o puede jugar este municipio en la escala metropolitana, como una centralidad especializada en la prestación de servicios culturales de la región, a escalas más grandes como la nacional y la internacional.

En cuanto a las políticas, solo se desarrolla lo atinente a la reducción del riesgo en el territorio municipal que, pese a abordar la temática desde las fases previa, durante y posterior a la emergencia, respondiendo *grosso modo* a las etapas de acción en la gestión del riesgo, no explicita articulación con políticas de este tipo emanadas en el contexto metropolitano. Sin embargo, al momento de desarrollar las estrategias en este rubro, esta falencia se solventa moderadamente, tal y como se va a evidenciar luego.

Ahora bien, las estrategias desarrolladas en el documento de formulación del PBOT, que poseen carácter metropolitano, se estructuran a partir de tres ejes fundamentales: ordenamiento territorial, manejo ambiental adecuado y prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas.

En relación con el ordenamiento territorial, las estrategias concuerdan con la visión y los objetivos, pues se pretende ordenar de la mejor manera posible las actividades desarrolladas a partir del carácter cultural, especialmente las relacionadas con el turismo religioso, teniendo presente el trascendental papel que juega el municipio a escala metropolitana como centro de peregrinaje. De igual forma, atendiendo estas relaciones, se establece la articulación vial del municipio con el resto del Valle de Aburrá.

Respecto al manejo ambiental adecuado, la concepción y el sentido metropolitano parecieran atravesar las estrategias propuestas. Si bien el control de la contaminación ambiental, así como del deterioro del medio ambiente y la protección de las fuentes y corrientes de agua (sus cuencas y bordes) se propone como una estrate-

gia aplicada a escala municipal, se reconoce paralelamente el carácter supramunicipal que estas poseen, en razón de la inevitable interconexión existente, a raíz de las relaciones topológicas entre los municipios del Valle de Aburrá en materia hídrica y ambiental. Reafirmando esta postura, aparece una tercera estrategia alusiva al Parque Central de Antioquia, como un escenario donde convergen gran parte de los ecosistemas y de las características ambientales de dicha AM.

Finalmente, en lo que atañe a la prevención y atención de desastres y rehabilitación de zonas afectadas, se identifican estrategias que reconocen las características supramunicipales propias de los riesgos; es decir, éstos no se restringen; por el contrario, trascienden los límites municipales, razón por la cual deben ser abordados articuladamente. En este sentido, se plantea la elaboración de nuevos estudios sobre riesgos y amenazas de los que se deriven resultados aplicables a la totalidad de municipios del Valle de Aburrá, así como la incorporación a la cartografía de riesgos poco convencionales como los tecnológicos, químicos y de transporte de sustancias peligrosas. En relación con lo anterior, se trazan programas de reforestación y limpieza de corrientes de agua, así como controles al vertimiento de aguas lluvias y de escorrentía, entendiendo que las consecuencias de dichas actividades no solo afectan al municipio donde se aplican, sino que sobrepasan su escala, en menor o mayor medida.

De otro lado, en términos de clasificación territorial, pese a que más del 70% del territorio municipal de Sabaneta está clasificado como suelo rural (1.100 ha), la mayoría de la población se concentra en el casco urbano, correspondiendo esta al 80%. Ahora bien, la cabecera municipal no está dividida en comunas, sin embargo, en ella se reconocen 31 barrios; mientras, la zona rural está sectorizada a partir de seis veredas. Aunque no se encontraron datos alusivos a la proporción de suelo de protección dentro de los suelos urbano, rural y de expansión urbana, se resalta la directriz según la cual no puede llevarse a cabo ningún tipo de desarrollo urbanístico en las zonas catalogadas como de protección,

ni las que poseen restricciones tales como los ecosistemas estratégicos, las zonas de recarga de los acuíferos, las zonas de retiro a las fuentes hídricas, las zonas de pendientes superiores al 100%, las áreas con bosque natural, las áreas de infraestructura de los servicios públicos domiciliarios y los corredores ribereños de conservación.

Municipio de Itagüí

Dada su cantidad de población, la cual se estima, según datos del DANE (2005) en 237.272 habitantes, el municipio de Itagüí cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En la actualidad se encuentra vigente el Acuerdo de Revisión y Ajuste No. 020 de 2007. La introducción que se presenta a continuación se realizó a partir de la lectura operativa del POT en su Decreto No. 259 de junio 21 de 2000.

De acuerdo con la visión consignada en el POT de Itagüí, teniendo como horizonte el año 2009, esta se basa en una ciudad comercial e industrial, donde el desarrollo humano, la protección del medio ambiente y la articulación espacio-funcional con el Valle de Aburrá es una prioridad. Es decir, desde su formulación, la visión municipal reconoce, acepta e incorpora la realidad metropolitana en la que se enmarca, a su proyecto territorial de mediano plazo.

En concordancia con ello, se plantean una serie de objetivos relacionados con aquellos ejes temáticos claves para lograr el cumplimiento de la visión territorial, como son: el ambiente, los usos del suelo, el establecimiento de sistemas de comunicación municipal, metropolitano, regional y nacional; el mejoramiento, ampliación y dotación de servicios públicos básicos; equipamientos comunitarios, la cultura, protección y conservación del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y paisajístico; y la modernización administrativa y política de la gestión local.

Así mismo, las políticas propuestas abordan una serie de aspectos relevantes para llegar a la imagen deseada para el municipio, los cuales corresponden discrecionalmente a los temarios de los objetivos. Estas se dividen en dos grandes ejes: territoriales de largo plazo y otras de

carácter económico y social, con la misma temporalidad, que complementan el desarrollo territorial. Dentro de las primeras se involucran temas ambientales, de prevención y atención de desastres, usos del suelo, del establecimiento de sistemas de comunicación metropolitano, regional y nacional, de asentamientos humanos, vivienda y legalización, de espacio público, de mejoramiento, ampliación y dotación de servicios públicos, y de equipamientos comunitarios. Por su parte, las políticas económicas y sociales se enfocan en el desarrollo industrial, comercial y la generación de empleo para el municipio, la cultura y la protección y conservación del patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y paisajístico, la modernización administrativa y política de la gestión local, y el uso de los instrumentos de la ley.

Entretanto, en el componente general del Plan de Ordenamiento municipal no se desarrollan estrategias. Empero, en términos generales, aparentemente las políticas se corresponden con los objetivos y todo, en su conjunto y articulación, se dispone para que el municipio logre llegar a la visión territorial propuesta.

De otro lado, el municipio de Itagüí posee una extensión de 1.700 hectáreas, de las cuales 960 corresponden a suelo urbano y las restantes 740 a suelo rural. Es decir, territorialmente hablando, las actividades propias de las dinámicas urbanas influyen sobremanera en la realidad municipal. La cabecera municipal está dividida en seis comunas, mientras el suelo rural está compuesto por un corregimiento, del cual hacen parte nueve veredas. Respecto a las zonas de protección, la característica común que poseen, independientemente de la clasificación del suelo donde se encuentren, corresponde a las áreas de retiro obligatorias para todas las quebradas y, en general, los cuerpos de agua. Así mismo, tal parece que las dinámicas de ocupación del suelo, tanto el rural como el urbano, han sido aceleradas e indiscriminadas, toda vez que la mayoría de las zonas de protección corresponden a bloques de viviendas, viviendas específicas, lotes y/o parques.

Finalmente, en lo que a los proyectos se refiere, se puede decir que las temáticas que se abor-

dan en ellos son variadas, en la medida en que se tratan aspectos pertenecientes al comercio, la administración, la educación, la recreación y los deportes, el ordenamiento territorial, la cultura, el medio ambiente y los riegos. Sin embargo, la mayoría de proyectos se enfocan a los temas ambientales, culturales y comerciales. En tal sentido, pareciera que el objetivo de dichos proyectos es, en primera medida, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y, en segundo nivel, la propensión a lograr acciones articuladas en estas materias con los municipios participantes del AM, en la idea de fortalecerla como autoridad en diversos rubros.

Municipio de Envigado

El municipio de Envigado cuenta con un POT, dada su población que, según censo del 2005, se estimó en un total de 197.440 habitantes. Este POT era regido por el Acuerdo Municipal No. 015 de 2000; posteriormente, el Acuerdo Municipal No. 010 de 2011 se estableció como su Acuerdo de Ajuste.

Según se consigna en el POT, la visión territorial que de Envigado se tiene, a largo plazo, propende a ser una ciudad intermedia, líder en calidad de vida, desarrollada bajo principios de equilibrio y sostenibilidad; educada, culta, saludable, recreativa y limpia. Con un buen equipamiento básico para su población, protectora y conservadora de los recursos naturales y con una actividad económica básica, de servicios, comercial y ecoturística. No obstante, si bien se pretende la consecución de todas estas metas al finalizar la vigencia del Plan, poco se reconoce, acepta y asume la realidad metropolitana de la que hace parte el municipio: el Valle de Aburrá. En tal sentido, lo poco o nada que se puede articular al ámbito metropolitano son algunos proyectos que abarcan básicamente el transporte masivo intermunicipal; se propone entonces la consecución de un futuro planificado (económica, cultural, social y ambientalmente), entendiendo que este es posible a través de un escenario de participación, articulación y diálogo entre organizaciones de distintas escalas y jerarquías que van desde el Estado hasta la comunidad.

El municipio de Envigado administrativamente no hace parte del AMVA aunque geográficamente es una pieza clave debido a que toda su dinámica económica, social y cultural se integra funcionalmente al ámbito metropolitano, más aún cuando el AM es la autoridad ambiental de esta gran zona y no puede darse el lujo de hacer a un lado este gran tramo del río Aburrá que pasa por el municipio, es por esto que se hace necesaria la incorporación del municipio por lo menos en los planes que conciernen al ordenamiento del territorio, para lograr dar así un mismo sentido a las políticas, estrategias y objetivos.

Cabe resaltar que los objetivos que se plantean en el POT, de acuerdo con temáticas metropolitanas, solo se piensan en función de los beneficios que el municipio obtiene; tal es el caso del Metroplús, sin embargo no se piensa en cómo el municipio podría aportar al área metropolitana en general.

Municipio de Medellín

El municipio de Medellín cuenta con un POT, dada su población que, según censo del 2005, se estimó en un total de 2.343.049 habitantes, siendo la de mayor población en el AM. El Acuerdo Municipal No. 46 de 2006 se constituye como el Acuerdo de Revisión y Ajuste que se encuentra vigente en la actualidad, dado que el primer Acuerdo de adopción fue el No. 62 de 1999.

Según se consigna en el POT, la visión territorial que de Medellín se tiene, es que piensa el territorio en todas sus escalas, enmarcado en una amplia concepción de desarrollo metropolitano subregional y regional, armónico, coordinado y concertado, que propende a crear en la población el concepto de “ciudad metropolitana”, unidad socio-espacial que permite la coexistencia digna y gratificante de propios y extraños, al facilitar las condiciones suficientes y de alta cualificación en lo urbano y lo rural para emprender actividades económicas y sociales modernas y eficientes, cuya localización en el territorio municipal busca el Plan, sea para beneficio de la calidad de vida de la población y de quienes colocan sus recursos al momento de

implementarlas; esperando con lo anterior solidificarla como “plataforma competitiva”.

Se reconoce, acepta y asume la realidad metropolitana de la cual hace parte el municipio. En tal sentido, se propone la consecución de un futuro planificado (económica, cultural, social y ambientalmente).

Esto se ve reflejado en los objetivos y las políticas, las cuales se caracterizan por tener el tinte metropolitano por todos lados. Hay que dejar en claro que en el POT no se especifican estrategias, solo se tratan objetivos y políticas que están encaminadas, como se dijo anteriormente, a consolidar un territorio metropolitano por encima de cualquier cosa.

Por otro lado, habría que anotar que Medellín es capital metropolitana y su alcalde es a su vez alcalde metropolitano; este municipio también es el que aporta la mayor cantidad de población al área, por lo que es entendible que todas las políticas y objetivos sean encaminadas en este sentido.

En lo referente a los proyectos, la mayoría de ellos corresponden a obras de infraestructura vial, todas estas programadas para consolidarse a largo plazo. La finalidad de estos proyectos es consolidar la movilidad del municipio en conjunto con los municipios pertenecientes al AM.

Municipio de Bello

El municipio de Bello cuenta con un POT, dada su población que, según censo del 2005, se estimó en un total de 413.107 habitantes. El Acuerdo Municipal No. 033 de 2009 es en la actualidad el que lo rige; hasta el momento se le ha hecho un ajuste, debido a que el primer Acuerdo fue el 012 del 2000.

En el POT se consigna la visión territorial que se tiene del municipio, esta es: Ser un espacio regional estructurado sobre un soporte natural geográficamente delimitado y de gran calidad ambiental, que gesta una red de áreas protegidas fundamentado en las redes orográfica e hidrográfica, que busca construir y concertar con los demás municipios del Valle de Aburrá un modelo territorial metropolitano sostenible en lo ambiental, diverso en lo cultural, eficiente en lo

funcional y equilibrado en lo social. Un espacio rural protegido donde se conserven y potencien sus valores, integrándolos a la dinámica de la ciudad y definiendo sus bordes con precisión para garantizar un equilibrio territorial. Conviven una gran área natural protegida, un área agrícola productiva, un corredor agroindustrial y turístico y una red de núcleos poblados rurales, fortalecidos como nodos de equipamiento y turismo. Un espacio urbano construido sobre un soporte natural altamente valorado, donde se concentren las actividades urbanas y predomine una estructura centralizada, en proceso de dispersión a partir de la creación y fortalecimiento de las convergencias alternas. Se despliega sobre una amplia base residencial que conforma un entramado continuo. Esto se complementa con una red general de servicios y unas unidades estratégicas cuya función es garantizar un desarrollo dinámico de las actividades urbanas, distribuyendo equitativamente sus beneficios y equilibrando las partes del municipio.

En este sentido, se reconoce, acepta y asume la realidad metropolitana de la que hace parte el municipio. Así, se plantean objetivos que abarcan la escala metropolitana sin perder de vista los inconvenientes que se presentan por la avanzada conurbación con el municipio núcleo (Medellín) y se deja muy en claro que hay que presentar proyectos que alivien esta problemática o por lo menos convertir esta problemática en oportunidades que saquen adelante al municipio.

Plantear un crecimiento ordenado y adecuado es vital para las aspiraciones del municipio, en el marco de lo metropolitano.

En lo referente a los proyectos del Plan de Gestión Metropolitano incluidos en el programa de ejecución del POT, la mayoría de ellos corresponden a obras de infraestructura del orden público como plazoletas y parques, todas estas obras programadas para consolidarse a corto plazo. La finalidad de estos proyectos es consolidar un ambiente sano del municipio, en conjunto con los municipios pertenecientes al área metropolitana.

Municipio de Copacabana

El municipio de Copacabana cuenta con un PBOT, dada su población que, según censo del 2005, se estimó en un total de 65.773 habitantes. El Acuerdo Municipal de adopción de este PBOT fue el No. 025 de 2000; posteriormente, para el año 2010, se realiza un Proyecto de Acuerdo de Revisión y Ajuste del PBOT, que al momento de la realización de esta investigación se encontraba en proceso de aprobación. La introducción que se realiza a continuación, se hace a partir de la lectura operativa del PBOT regido por el Acuerdo Municipal No. 025 de 2000.

Según se consigna en el PBOT del municipio de Copacabana, la visión territorial que de Copacabana se tiene es que ambientalmente sea sostenible, socialmente equilibrado, acogedor e integrado espacial y funcionalmente a partir de los ejes estructurantes, como el río Aburrá, las microcuencas, su orografía y el espacio público.

En cuanto a sus objetivos, estos hacen alusión repetidamente a la valoración que debe de hacerse o que se debe tener con el río Aburrá como eje estructurante para el ordenamiento del territorio y componente esencial del espacio público; las políticas van encaminadas igualmente en este sentido, buscando orientar la relación del municipio con el río, potenciando una integración urbanística y, sobre todo, complementando la parte ambiental. El plan no presenta unas estrategias claras para realizar.

En lo relativo a los proyectos, la mayoría de ellos corresponden a obras de infraestructura del orden público enfocados principalmente a la canalización de tramos del río Aburrá; el plan no aporta una temporalidad definida, en la cual se pueda conocer el tiempo de ejecución de estos proyectos; la finalidad de estos es consolidar un ambiente sano ecológico y donde el municipio se caracterice por el verdor de su territorio.

Municipio de Girardota

El municipio de Girardota cuenta con un PBOT, dada su población que, según el censo del 2005, se estimó en un total de 48.206 habitantes. El Acuerdo Municipal de adopción de este PBOT se constituía en el No. 46 de 2000,

posteriormente el Acuerdo de Revisión y Ajuste de este PBOT pasó a ser el No. 092 de 2007. La introducción que se realiza a continuación, se hace a partir de la lectura operativa del PBOT regido por el Acuerdo Municipal No. 46 de 2000.

La visión consignada en el PBOT del municipio, teniendo como horizonte el año 2009, es ser el Municipio de mejor nivel de vida del norte del Valle de Aburrá, con un crecimiento físico ordenado, con una economía consolidada que permite liderar el proceso de globalización de su industria, el mejoramiento de sus estándares de vida y la sostenibilidad de sus recursos naturales, apoyado por una sociedad educada, en paz, justa, con sólidos principios ético-morales, ecológicos y con una amplia cultura de participación que aporta a un moderno sistema de información, sirviendo de base para que la Administración Municipal tome decisiones ágiles y oportunas, utilizando tecnología de punta para lograr resultados de eficiencia y eficacia.

Los objetivos y políticas que se plantean en el plan van encaminados en varias direcciones, y abarca importantes temas como mejorar la calidad de vida de la población, incentivar el turismo, ayudar al desarrollo del agro, incentivando y ampliando el área rural.

En lo relativo a los proyectos, la mayoría de ellos corresponden a obras de infraestructura vial, enfocados principalmente hacia la conexión de importantes ejes viales que conecten el norte con el sur del AM. El plan aporta una temporalidad clara en la cual se puede conocer el tiempo de ejecución de estos proyectos, donde la mayoría de estos está programada a largo plazo y unos pocos a corto plazo, como por ejemplo el mejoramiento de las salidas del municipio. Aunque no se quedan atrás obras de recuperación de los ríos, principalmente el Aburrá.

Municipio de Barbosa

El municipio de Barbosa cuenta con un PBOT, dada su población que, según censo del 2005, se estimó en un total de 46.173 habitantes. El Acuerdo Municipal No. 019 de 2000 es en la actualidad el que lo rige; hasta el momento no se le ha hecho ningún ajuste a dicho Acuerdo.

Según se consigna en el PBOT, la visión territorial que de Barbosa se tiene es que propende a ceñirse adecuadamente a la normativa que rige los POT en general: plantear unos objetivos, unas políticas y unas estrategias, enmarcado en la más amplia concepción del desarrollo subregional y regional, mediante la implementación de procesos dinámicos, armónicos, coherentes, coordinados y concertados.

En sus objetivos y políticas se vio que guarda un estricto orden puesto que tiene como prioridad el ordenamiento de las tierras, su uso y su ocupación, controlar los procesos de urbanización desbocados y sin ningún orden establecido.

En lo relativo a los proyectos, la mayoría de ellos corresponden a obras de infraestructura relacionadas o, mejor, pensadas a incentivar y atender el turismo de la región. También se enfoca en la red vial, principalmente en la creación de corredores turísticos apropiados para tal uso. Estos proyectos se programan para ser realizados a mediano y largo plazo, según sus características y complejidades.

Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión

De los diez (10) municipios del AMVA, ocho (8) presentan a la fecha sus POT ajustados (municipios de Medellín, Envigado, La Estrella, Caldas, Sabaneta, Itagüí, Bello y Girardota), uno (1) con proyecto de ajuste haciendo trámite (municipio de Copacabana) y uno (1) sin ajustar (municipio de Barbosa).

Resultado de un proceso de apoyo y acompañamiento del Departamento de Antioquia y del AMVA a los municipios que conforman esta AM, que implicó la realización de talleres de ordenamiento territorial (2004) y la elaboración de las Directrices de Ordenamiento Territorial (2006) como las normas obligatoriamente generales —componente territorial del PIDM—, los municipios del AMVA iniciaron procesos de revisión y ajustes de sus POT con la explícita intención —a priori— de articularse al modelo territorial metropolitano.

La visión de los POT resume el conjunto de objetivos, estrategias y políticas de largo plazo

del plan y se materializa en el modelo territorial del plan o contenido estructural. Por ello, esta investigación optó por tomar las visiones explícitas o implícitas de cada POT en el momento de su adopción (años 1999 y 2000) y en el documento de revisión y ajuste del mismo (años 2006 en adelante). A continuación se revisa cada municipio, analizando la evolución entre la adopción y el ajuste del plan, con el fin de evidenciar la percepción e interés en la contextualización metropolitana (Anexo 3).

Municipio de Caldas

En el PBOT (Art. 4o. del Acuerdo Municipal No. 056 de 2000) plantea como visión:

En el año 2010 el Municipio de Caldas será una CIUDAD ECOTURÍSTICA-AGROINDUSTRIAL y se convertirá en el CENTRO DE ACOPIO DE LA PUERTA SUR DEL VALLE DE ABURRÁ; su desarrollo económico estará basado en la explotación racionalizada de los recursos naturales, producción limpia y una eficiente prestación de los servicios públicos básicos. Para ello, se hará necesario adoptar el proyecto *Caldas Ciudad Educadora* como el instrumento cultural base para el logro de este objetivo, el cual conllevará a elevar la calidad de vida de todos sus habitantes. Será un Municipio modelo en su desarrollo a través de su propia identidad, dentro del contexto Metropolitano, Departamental y Nacional.

Reconoce inicialmente ser la puerta sur del Valle de Aburrá, lo que implica —así sea retóricamente— una responsabilidad —funcional, formal y estética— con la conurbación metropolitana. Esto, como en todos los municipios, tendrá que sostenerse en el análisis de los proyectos del POT.

Finalmente reconoce la inserción del municipio en escalas sucesivas de carácter contractual, incluyendo el ámbito metropolitano.

En el Art. 6o., del Acuerdo Municipal No. 014 de 2010, define su visión territorial:

Como la Puerta Sur del Valle de Aburrá, Caldas será en el año 2019 un municipio

articulado y competitivo; equitativo y equilibrado en lo social, en lo cultural, en lo espacial, lo funcional y lo económico; integrado al medio natural y ambientalmente sostenible; fortalecido como líder y protagonista del desarrollo expansivo del Valle de Aburrá y de las demás subregiones del Departamento de Antioquia.

Existe mayor claridad al identificarse como puerta sur del Valle de Aburrá y considerar que ello le implica objetivos de articulación espacial y funcional, así como la integración al medio natural, valorando las características del Valle de Aburrá y finalmente plantearse el ser actor protagónico del crecimiento de la expansión de la conurbación, se infiere en los objetivos como regulador de tal crecimiento.

Municipio de la Estrella

En el PBOT, Acuerdo No. 02 de 2000, Art. 5o., literal A, Imagen-Objetivo, se expresa:

Municipio en armonía con la naturaleza, que se proyecta como ciudad campestre y destino ecoturístico, para habitar y recrearse, en el encuentro del hombre con el medio natural, aprovechando las calidades paisajísticas y riqueza de suelos que lo han caracterizado en el tiempo, en el contexto del Valle de Aburrá.

Consciente de su tradición religiosa y de su pasado, donde sus pobladores encuentren un referente que los proyecte a una valoración de su riqueza histórica y cultural, reconocida en el contexto regional.

En el documento de ajuste (Acuerdo No. 042 de 2008, Art. 6o., Imagen-Objetivo) se expresa lo siguiente:

En el año 2019 La Estrella será un Municipio sostenible, con alta calidad de vida, una comunidad con equidad social y territorial, respetuosa de su entorno natural, el patrimonio histórico cultural, arqueológico, urbanístico, arquitectónico, religioso y paisajístico. Ciudad con sentido de pertenencia que promueve la ecología y el turismo, la calidad habitacional con oferta subregional

educativa e industrial, la economía campesina tradicional y articulación del territorio rural y urbano con la región, reconocida por la calidad y cobertura de bienes y servicios urbanos y ambientales que presta al sur de la metrópoli. Su crecimiento urbanístico será moderado, de mayor intensidad hacia el valle del río Aburrá y gradualmente menor hacia los bordes y laderas, así como en las áreas de mayores restricciones naturales, y así mantendrá su imagen de ciudad de montaña, de balcones y miradores panorámicos.

Precisa su identificación como municipio que tiene ofertas hacia la población del sur metropolitano. Igualmente reconoce tareas frente a la regulación de la expansión metropolitana; siendo moderado se concentraría en el eje del río Aburrá y disminuirá la densidad y la expansión hacia sus bordes en la ladera, valorando las calidades ambientales y paisajísticas de sus montañas.

Municipio de Sabaneta

En el PBOT (Acuerdo No. 011 de 2000, Art. 3o., Objetivos propuestos para el Ordenamiento) se manifiesta lo siguiente:

Conservar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales que han caracterizado a Sabaneta, y la distinguen de los demás municipios del Valle de Aburrá, ya densificados y conurbados.

Reconoce su proximidad a los municipios del Valle de Aburrá y la amenaza que ello implica en materia de conurbación frente a sus valores ecológicos y paisajísticos.

En el documento de ajuste (Acuerdo No. 22 de 2009, Art. 5o., Propósitos del Plan) dice:

Se pretende lograr un Municipio provisto de equipamientos esenciales como respuesta a las necesidades de la comunidad, municipal, metropolitana, nacional e internacional, orientado principalmente a la prestación de servicios. Un municipio que brinde espacios públicos para el disfrute y aprovechamiento efectivo de la colectividad, para la práctica de los deportes y el

aprovechamiento del tiempo libre. Un municipio con un ambiente sano y una distribución racional del suelo y de los recursos naturales, una mitigación de los riesgos de tipo geológico e hidrológico. Un municipio donde exista una articulación en las estructuras y sistemas urbanos, especialmente en la parte vial, donde encuentre un respeto por el peatón.

Trascendental el reconocimiento de que el municipio tiene responsabilidades en ofertar servicios y equipamientos para la demanda metropolitana y regional. Igualmente la identificación de la necesidad de propender a la articulación con las estructuras y sistemas urbanos de su entorno.

Municipio de Itagüí

En el POT (Decreto No. 259 de 2000, Art. 10, Parágrafo 1, Imagen-Objetivo) dice lo siguiente:

En el 2009, Itagüí será una ciudad industrial y comercial, con un desarrollo humano y ambiental sostenible, articulada al Valle de Aburrá, y espacialmente funcional. Así, en la cuenca de la quebrada Doña María y al pie del Pico Manzanillo, habrá una ciudad pacífica, educadora, participativa, democrática y dinámica que habrá mejorado la calidad de vida de sus habitantes y las condiciones ambientales de su territorio, mediante la interacción entre la Administración Municipal, el Sector Privado y la Comunidad, para la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos específicos.

Absoluta claridad en la identificación de la ciudad de Itagüí articulada espacial y funcionalmente al Valle de Aburrá.

En el documento de ajuste (Acuerdo No. 020 de 2007, Art. 1o., Visión del Ordenamiento Territorial de Itagüí) plantea lo siguiente:

En el 2019 Itagüí será un municipio que incentive las actividades comerciales y de servicios con localización de industrias competitivas y amigables con el medio ambiente, que promueva la sana mezcla de usos, tecnologías limpias y espacialmente

funcionales. Así, en la cuenca de la quebrada Doña María y al pie del Pico Manzanillo, habrá una ciudad pacífica, educadora, participativa, democrática y dinámica con mejor calidad de vida de sus habitantes y mejores condiciones ambientales de su territorio, mediante la interacción entre la Administración Municipal, el Sector Privado y la Comunidad, para la formulación, ejecución y evaluación de políticas, programas y proyectos específicos.

Paradójicamente no parece existir avance en la percepción e intención de integrarse al contexto metropolitano. No se menciona la ubicación en el Valle de Aburrá a pesar de estar plenamente conurbada.

Municipio de Envigado

En el POT (Acuerdo No. 015 de 2000, Documento Técnico Soporte) se plantea lo siguiente:

Vemos al municipio de Envigado al finalizar la vigencia del plan posicionado como una ciudad intermedia, líder en calidad de vida, desarrollada bajo principios de equilibrio y sostenibilidad, educada, culta, saludable, recreativa y limpia, con un buen equipamiento básico para su población, protectora y conservadora de los recursos naturales y con una actividad económica básica, de servicios, comercial y ecoturística.

Ignora el contexto metropolitano en su visión. No menciona a los demás municipios del Valle de Aburrá, ni manifiesta interés por la integración supramunicipal.

En el documento de ajuste (Acuerdo No. 10 de 2011, Art. 10, Imaginario de ciudad) dice lo siguiente:

El modelo de ocupación territorial o imaginario de ciudad, durante la vigencia del POT se fundamenta en el mantenimiento de una escala y estructura urbana compacta, que haga posible la óptima utilización de las infraestructuras y los equipamientos, la reducción de los desplazamientos funcionales, la cohesión social, el encuentro ciudadano y evite el deterioro de su entorno natural.

Si bien menciona su interés por consolidar una forma urbana compacta —lo que necesariamente pasaría por un análisis metropolitano de centralidades, bordes y regulación de usos del suelo metropolitano— no explicita el contexto metropolitano o subregional.

Municipio de Medellín

En el POT (Acuerdo No. 62 de 1999, Art. 12, Imaginario de Ciudad) manifiestan que:

- Una ciudad integrada espacial, funcional y socialmente con los demás municipios del Valle de Aburrá y de las subregiones vecinas.

- Una ciudad integrada al más importante eje ambiental, que a la vez es su arteria principal, el corredor del río transformado en un espacio público de primer orden, alrededor del cual se localizan las actividades de carácter estratégico de ciudad, potenciando el incipiente gran centro metropolitano que congrega edificios públicos, institucionales, educativos y culturales.

Se reconoce —las evidencias empíricas son contundentes— como gran centro metropolitano en el eje longitudinal metropolitano del río Aburrá. Explicita su integración —de hecho— espacial, funcional y social con los demás municipios del Valle de Aburrá.

En el documento de ajuste (Acuerdo No. 46 de 2006, Art. 13, Imaginario de Ciudad) mantiene los mismos elementos del imaginario de ciudad. Entendiendo que la revisión que se realizó en el 2006 no podía ajustar aún el componente general por ser de largo plazo.

Municipio de Bello

En el POT (Acuerdo No. 012 de 2000, Art. 6, Objetivos Generales del POT) expresa lo siguiente:

- 2b. Promover e impulsar las condiciones que se consideren de alta ventaja comparativa en el ámbito nacional, con el fin de atraer y generar inversiones para su desarrollo, como: su localización privilegiada como puerta del norte del Valle de Aburrá,

microclima, localización de los talleres del Metro y Ferrovías dentro de la ciudad, recursos humanos del alto nivel, riqueza de recursos naturales, valor de su patrimonio histórico y cultural, manifestaciones culturales (Festival de Cotrafá), centros de educación superior.

4d. Consolidar y dinamizar el eje de integración regional, a partir del río Aburrá y las quebradas La García, Tierra Dentro, El Hato, La Loca, La Señorita, La Madera y La Seca, como elementos naturales estructurantes.

Reconoce las oportunidades de desarrollo que le genera su localización estratégica como puerta norte de la conurbación del Valle de Aburrá. Así mismo hace explícita su intención de promover y consolidar el eje de integración regional y metropolitano del río Aburrá, como estructurante del modelo de ocupación del territorio municipal y metropolitano.

En su documento de ajuste (Acuerdo No. 033 de 2009, Art. 3o., Modelo de Ocupación Territorial) plantea lo siguiente:

1. Un conjunto de áreas de protección localizadas en los bordes del Altiplano de Ovejas y del Valle de Aburrá que actúen como proveedores de bienes y servicios ambientales, así como elementos de contención frente a los procesos de conurbación metropolitana.

2. Un desarrollo urbano orientado estratégicamente hacia el fortalecimiento de las centralidades metropolitana, municipal y de comuna como áreas de provisión de actividades comerciales, dotacionales y de servicios que conformen una ciudad policéntrica dotada de una excelente y moderna infraestructura vial que facilite la interacción social, contrarreste la segregación espacial y posibilite la gobernabilidad del territorio.

3. Una llanura aluvial del río Aburrá consolidada como área integradora de los dos flancos del Valle de Aburrá y de los municipios vecinos, vinculante de la dinámica urbana a través de la generación de vías transversales y longitudinales, asiento de las actividades más estratégicas constituti-

vas de la plataforma competitiva municipal y proveedora de nuevos espacios de convocatoria ciudadana.

4. Un sistema de transporte en proceso de modernización que vincule el sistema metro con otros sistemas de transporte de mediana capacidad y con las rutas urbanas y rurales existentes y proyectadas a lo largo de corredores de movilidad que actúen como estructurantes principales de la ciudad.

Reconoce su gestión como regulador de usos del suelo que impidan la expansión metropolitana desbordada. De la misma manera que —en el reconocimiento de su papel de centro metropolitano— explicita la necesidad de ubicar equipamientos y servicios para la oferta metropolitana.

Es consecuente en evidenciar la necesidad de articular ambos flancos del Valle de Aburrá y a los demás municipios de la subregión a partir del diseño y ejecución de un sistema vial transversal y longitudinal al Valle de Aburrá, asociado al sistema de transporte público; principalmente al sistema metro. El municipio gana claridad en su participación en la estructura de planificación y gestión metropolitana.

Municipio de Copacabana

En el PBOT (Acuerdo No. 025 de 2000, Art. 5o., De la imagen y visión municipal) manifiesta lo siguiente:

Copacabana, municipio ambientalmente sostenible, socialmente equilibrado, acogedor e integrado espacial y funcionalmente a partir de los ejes estructurantes, el río Aburrá, las microcuencas, su orografía y el espacio público.

Reconoce el carácter articulador y estructurante del río Aburrá, lo que implícitamente lo lleva a ubicarse frente al contexto metropolitano. Pero es débil en tal apreciación.

En el proyecto de ajuste del año 2010, en su Art. 12 (De la imagen objetivo), dice básicamente lo mismo:

Copacabana, municipio responsable de la planeación de su territorio y el manejo de

los recursos económicos, socialmente equilibrado por la cobertura y calidad de los servicios sociales que ofrece, consciente de sus fortalezas para promover actividades industriales y empresariales en la región, e integrado espacial y funcionalmente a partir de los ejes estructurantes, el río Aburrá, las microcuencas, su orografía y el espacio público.

Se reconoce el carácter estructurante del río Aburrá y las ventajas de su ubicación estratégica en el Valle de Aburrá.

Municipio de Girardota

En el PBOT (Acuerdo No. 046 de 2000, Art. 3o., Visión) dice lo siguiente:

Girardota se visiona en el año 2009 como el Municipio de mejor nivel de vida del Norte del Valle de Aburrá, con un crecimiento físico ordenado, con una economía consolidada que permite liderar el proceso de globalización de su industria, el mejoramiento de sus estándares de vida y la sostenibilidad de sus recursos naturales, apoyado por una sociedad educada, en paz, justa, con sólidos principios ético-morales, ecológicos y con una amplia cultura de participación que aporta a un moderno sistema de información sirviendo de base para que la Administración Municipal tome decisiones ágiles y oportunas utilizando tecnología de punta para lograr resultados de eficiencia y eficacia.

No es explícito en visionarse con una percepción del contexto metropolitano, ni en reconocer sus ventajas, amenazas y oportunidades en el escenario del área metropolitana.

En el documento de ajuste (Acuerdo No. 092 de 2007, Art. 3o., Visión imagen objetivo) expresa básicamente lo mismo:

El Municipio de Girardota se visiona como un modelo de bienestar económico y social para la zona norte, con un crecimiento físico ordenado, que aprovecha sus potencialidades y aptitud territorial con eficacia y productividad, respetando su entorno social y ambiental y en donde la equidad, la inclusión, la participación e identidad cultural

actúan como elementos esenciales para la toma de decisiones al interior de la municipalidad.

Se avanza en situarse en el ámbito de la “zona norte” del área metropolitana, planeando un desarrollo urbano ordenado, infiriéndose que reconoce que el proceso de conurbación aporta elementos negativos a la forma y funcionalidad urbana.

Municipio de Barbosa

En el documento PBOT (Acuerdo No. 019 de 2000, Art. 15, Numeral 9, Objetivos Generales) expresa lo siguiente:

Establecer los usos del suelo principales, compatibles, complementarios y restringidos que dinamicen el desarrollo del corredor del río Aburrá, valorándolo como componente estructurante del ordenamiento y elemento esencial del espacio público.

Reconoce el papel estructurante del río Aburrá, infiriéndose que hay un compromiso de articularse a las políticas y normas frente al suelo urbano en esa importante franja del modelo de ocupación del municipio.

Comparativo entre Directrices Metropolitanas y visiones en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal

Las anteriores visiones metropolitanas se contrastan ahora a la luz de la visión de las directrices metropolitanas que debieron servir de soporte para las revisiones y ajustes de los planes de ordenamiento de los municipios integrantes del AMVA (Anexo 4).

Inicialmente se analiza la perspectiva de estas directrices, planteadas en sus principios básicos a manera de visión territorial para el AM.

Un crecimiento equilibrado, como control a la expansión continua, que permita inducir un manejo armónico en el contexto metropolitano.

Un crecimiento moderado, basado en la sustentación espacial y su vocación natural,

con la posibilidad de desarrollar otras actividades para fortalecer los usos del suelo y albergar nueva población.

Un crecimiento programado, referido a la realización de proyectos de infraestructura vial, de servicios públicos, de equipamientos colectivos (salud, educación, recreación), con acciones en los distintos sectores económicos para promover el empleo.

Un crecimiento compensado, referido a acciones que minimicen los efectos negativos.

Inicialmente es claro el interés por regular la expansión metropolitana desordenada a manera de conurbación y promover un crecimiento equilibrado. Este aspecto es el más reiterativo en las distintas visiones de los POT municipales; control de bordes urbanos; limitar el desorden en los usos del suelo y es claro que ponen el énfasis en el corredor longitudinal del río Aburrá, que es el eje de mayores presiones y a su vez el que articula espacial, ecológica y funcionalmente a todos los municipios del área.

En ese mismo sentido manifiesta el interés por crecer de manera “moderada”, valorando como elemento estratégico el componente natural del territorio, sus ecosistemas, calidades ambientales y climáticas, que vendrán a ser elementos limitantes del crecimiento y estructurantes del modelo de ocupación metropolitano.

Se orienta claramente por la planificación del crecimiento urbano y la valoración de criterios para la localización de equipamientos e infraestructuras, con el objetivo de resolver las demandas metropolitanas de todo tipo de servicios y bienes de manera previsiva, tratando de optimizar el recurso suelo —muy escaso y caro— y la efectividad de esas infraestructuras y equipamientos.

Finalmente, reconocen las directrices que el crecimiento metropolitano trae efectos colaterales negativos que deben ser compensados a través de mecanismo de solidaridad entre municipios.

Al realizar el contraste entre estos objetivos de las directrices metropolitanas (2006) y las vi-

siones de los POT municipales se encuentra que la mayoría de municipios del área no fueron permeados —como se esperaba— por este ejercicio de talleres de ordenamiento territorial y por la formulación de estas Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial. En todo caso se evidencia un avance en la gestión metropolitana desde el AMVA y un lento pero sistemático crecimiento en ganar las voluntades de las administraciones municipales en su participación consensuada en la definición y ejecución de un modelo territorial metropolitano equilibrado, integrado, en donde todos ganan.

Comparación y relación entre los componentes estratégicos de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) y los proyectos plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial

Es claro cómo el objetivo de las Directrices Metropolitanas toma en cuenta y abarca todos los territorios y les da un claro orden pensando en un crecimiento, pero un crecimiento con sentido (“equilibrado, moderado y programado”) que potencialice lo que pueda ofrecer este territorio en particular.

Por lo tanto, las relaciones entre DMOT y POT de los municipios del AMVA han tenido un proceso de retroalimentación, debido a que estos POT ya se estaban ejecutando (formulados año 2000 y Medellín en 1999) cuando se dio a conocer el documento de las DMOT (2006); así, estos planes fueron pioneros y aportaron de alguna manera la materia prima para la elaboración de dichas Directrices. Posterior a la promulgación de estas DMOT, en un deber ser por parte de los municipios del AMVA y estipulado en las mismas Directrices, era necesario que se dirigieran hacia la transformación de sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial, adecuándolos en razón de tres (3) componentes estratégicos planteados en las DMOT. El primero es la **Base natural (soporte territorial)** que abarca las temáticas referentes a los bordes de protección ambiental, el río Aburrá-Medellín y los ejes de conexión transversal. El segundo componente son los **Sistemas estructurantes (espacio pú-**

blico) que contiene las temáticas referentes a los sistemas de movilidad, a los sistemas de servicios públicos domiciliarios, a los Planes de Gestión Integrales de Residuos Sólidos (PGIRS), a los proyectos estratégicos y a los criterios para la localización de equipamientos y patrimonio cultural. Y, por último, se encuentra el componente de **lo estructurado (espacio privado)** que a su vez acoge las temáticas referentes al suelo urbano, suelo rural y los criterios para la localización de la vivienda en el Valle de Aburrá.

A partir de lo anterior, en la presente investigación se realizó un ejercicio comparativo que tratara de relacionar los proyectos presentados en cada uno de los POT de los municipios del AMVA con los Componentes Estratégicos planteados en las DMOT, buscando integrar cada uno de los proyectos de los POT a las temáticas planteadas dentro de cada uno de los Componentes Estratégicos de las Directrices (Anexo 5).

A partir de este ejercicio se podría concluir que: primero, en la búsqueda de integrar cada uno de los proyectos de los POT a las temáticas contenidas en los Componentes Estratégicos de las Directrices, se encontró una dificultad en algunos de los proyectos de los POT al momento de establecer el contenido y el objeto, puesto que solo se presenta el nombre de los proyectos y no se detalla el alcance y el impacto que estos tienen; en este sentido, al momento de establecer la relación de estos proyectos con los componentes de las Directrices, se decidió hacer inferencia sobre algunos proyectos que se asumieron como proyectos con un impacto metropolitano. Segundo, a partir de lo que plantean las DMOT, las cuales se estipulan como directrices referentes para la revisión y ajuste de los POT, se puede observar en los POT que al momento presentan revisión y ajuste, no existe una intencionalidad, a nivel de proyectos, de tratar de hacer un ejercicio explícito de incorporar los proyectos con impacto metropolitano a cada una de las temáticas que se incorporan a los Componentes Estratégicos de las DMOT; en otras palabras, el ejercicio que se realiza en esta investigación debería presentarse de manera detallada en cada uno de los POT, a partir de lo que se

estipula en las mismas Directrices. Y, tercero, a partir de la realización de este ejercicio se puede decir que a nivel de proyectos municipales, con un impacto metropolitano, una buena cantidad de estos giran alrededor del componente de los sistemas estructurantes (espacio público), sobre todo en la temática que hace énfasis al sistema de movilidad, seguido del componente de bordes de protección ambiental, específicamente en lo que hace referencia a la protección e implementación de bordes de protección en algunas áreas para frenar la expansión urbana en zonas de alto riesgo.

INSTRUMENTO PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) 2008-2011

Esta fase del proyecto de investigación “Estudio comparado de la gestión de áreas metropolitanas en Colombia: casos Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Área Metropolitana Centro Occidente” muestra el análisis y la identificación de los distintos programas y proyectos que involucran el AM como eje estructural para cada uno de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) vigentes —años 2008 a 2011— de los municipios que integran el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), incluyendo además el municipio de Envigado que legalmente no forma parte de esta entidad, pero que funcionalmente tiene gran importancia.

En esta temática se han escogido los programas y proyectos que se encuentren enfocados dentro de las DMOT; de esta manera se descartaron varios de estos, que no cumplían con la trascendencia metropolitana y se quedaban más en el ámbito local.

Además contiene dos matrices; la primera trata sobre cada uno de los PDM de los municipios que hacen parte del AMVA, incluyendo a Envigado, y los proyectos que pueden tener trascendencia en el ámbito metropolitano, y una segunda matriz que involucra los proyectos de cada PDM con los planes de índole metropolitano (Plan de Gestión 2008-2011, Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020 y Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial).

Lecturas operativas PDM. Descripción por municipio y articulación con el PIDM (Plan de Gestión 2008)

Plan de Desarrollo Municipal La Estrella, Antioquia, 2008-2011 “Sigue pa’lante con sentido común”

La Estrella cuenta con un PDM extenso (603 páginas), realizando un contexto general del municipio. No presenta buenos datos sobre la población. Se tiene una confusión entre los términos, cuando afirman que algo es un proyecto siendo en realidad un programa. No tiene la relación entre estrategias y proyectos, ni el presupuesto asignado (solo tiene el presupuesto para los proyectos locales). No posee políticas. Faltan datos geográficos como: área, expansión urbana, áreas discriminadas.

Desde la página 417 a la 419 se enuncian los objetivos y estrategias de tipo metropolitano; posterior a ello se enuncian los estudios, proyectos y planes que se tendrán en cuenta para su ejecución:

- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020.
- Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Plan de Desarrollo Turístico para el Valle de Aburrá.
- Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial.
- Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del río Aburrá.
- Plan Maestro de Espacios Públicos Verde.
- Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Plan de Seguridad, Defensa y Justicia.
- El Proyecto de Centralidades Metropolitanas Norte y Sur.
- El Proyecto del Mejoramiento Integral del Hábitat.
- Proyectos Estratégicos de Urbanismo y Metropolitano.

Estos son de carácter muy general y no puntualizan o especifican dónde se harán, o cómo se

hará para llevarlos a cabo. Sucede diferente en el caso de proyectos de carácter municipal que dentro de sí son de carácter metropolitano pero no están concebidos así en el documento; por ejemplo, el proyecto Espejo de Agua-Termólisis La Tablaza.

En las páginas 528 a 531 se plantea la integración metropolitana como un componente del PDM; aquí se define cuáles son los objetivos, principales propósitos y está el cuadro de objetivos, programas y metas del componente integración metropolitana. Estos programas no especifican claramente mediante qué proyectos se cumplirán.

El Plan de Desarrollo incluye una significativa concentración de los recursos en inversión en educación, salud y servicios públicos. Sus actividades económicas están concentradas en el sector secundario de la economía y en menor proporción en el terciario.

El plan de desarrollo “La Estrella sigue pa’lante con sentido común” 2008-2011, se basa en cinco ejes estratégicos: Buen Gobierno, Transparencia Administrativa; Seguridad Ciudadana y Desarrollo Político con Sentido Común; Participación Comunitaria y Desarrollo Social con Sentido Común; Desarrollo Económico con Sentido Común y Ciudad Integradora; y Ambiente con Sentido Común. La principal concentración de recursos se da en: Salud (14,33%), vivienda (14,16%), servicios públicos (8,46%) y vías (8,39%).

En el Anexo 6 se aprecia la matriz que se utilizó para hacer el análisis comparativo entre el PDM de La Estrella, con respecto al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, teniendo en cuenta sus programas y proyectos.

*Relación Plan de Desarrollo Municipal
“La Estrella” - Plan de Gestión Metropolitana
AMVA 2008-2011*

La Estrella tiene amplios intereses en crear relaciones con los municipios circundantes, esto se nota en mayor grado en el sector vial, dado que tiene 9 proyectos de gestión y construcción de infraestructura vial de carácter regional, y en algunos casos nacional, pero beneficiando a los

conformadores del AMVA. Lo anterior le otorga peso al Proyecto Estratégico Metropolitano: Ordenamiento espacial y accesibilidad, dado que la temática de sistemas de movilidad, en el caso de La Estrella, es la que más proyectos aporta; lo que da a entender que esta temática es el factor primordial para desarrollar, en el ámbito metropolitano, por el municipio.

Respecto a los proyectos restantes, no existe claridad en cómo estos se integran en el conjunto de actividades que se deben llevar a cabo en la región (AMVA), por lo cual el número de estos es reducido, exceptuando la temática Transformación cultural del habitante metropolitano, que cuenta con tres proyectos claros de ampliación de las actividades socio-culturales. Con la construcción y adecuación de las vías se nota la intención de relacionarse con los municipios vecinos y crear relaciones proporcionales con ellos, para de esta forma traer beneficios mutuos (Cuadro 7.2).

*Plan de Desarrollo Municipal Medellín, Antioquia,
2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”*

No hay un orden lógico de los temas, no se especifica cuál es la Visión, Misión, Objetivos, Metas, Políticas, Estrategias, entre otros; por lo que para saber cuáles son, es necesario leer desde la perspectiva del autor, y deducir cuál es cada uno de ellos.

Los proyectos tienen problemas de redacción, porque se puede notar que no hay claridad en lo que es Área Metropolitana cuando referencia a Cali como AM en la p. 115, asunto que en lo establecido legalmente no existe. Tiene claramente desarrollado el concepto de rural y de expansión urbana, pero al igual que los PDM de Sabaneta y La Estrella no dice cuál es la población y/o área que los conforman (Anexo 7).

Los programas están estructurados de manera rigurosamente correcta, mas la mayoría no establecen los proyectos como se llevarán a cabo, y si los tienen, no se precisa el método con que se realizarán. Un ejemplo de lo anterior es: Línea 5, en el componente Conectar a Medellín con el país y el mundo, en el programa mejoramiento de Integración vial, regional y nacional, en los

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal La Estrella 2008 - 2011	
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto	
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	Proyecto Espejo de agua - Termólisis La Tablanza	
	Sistema de movilidad	Corredor METROPLÚS	
		Vía Longitudinal Metropolitana	
		Doble calzada - Variante a Caldas (Cra 48)	
		Cra 50 - Autopista Sur y corredor Multimodal del Río	
		Cable aéreo de Quebrada Grande - La Laguna	
		Vía de conexión Centro - Pueblo Viejo - La Tablanza	
		Gestión de la implementación de un sistema de transporte masivo de media capacidad - Tranvía Metroplús-	
		Apoyo a la construcción de una estación del metro en terrenos de La Estrella	
	Apoyo a la ejecución del intercambio vial SURAMÉRICA		
Áreas protegidas y red ecológica			
Intervenciones urbanísticas integrales	Posada turística		
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat			
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	Funcionamiento sostenible del Parque Temático Urbano Productivo	
	Redes urbanas y desarrollo local	Posada turística	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional		
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	Plan especial de las tres centralidades funcionales: Parque urbano productivo - Ancón de los Yemesíes - Centro de espectáculos Ancón Sur	
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	Ejecución y operación del aula ambiental	
	Mejoramiento de ingreso		
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias		
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión		
	Compromiso y participación ciudadanos		
	Actividades complementarias plan de comunicaciones		
	Actividades complementarias autoridad de transporte		
	Actividades complementarias autoridad ambiental	Ejecución y operación de las posadas turísticas	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas		
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico		
	Sinergias territoriales	Centro integral Maracay	

Cuadro 7.2. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM La Estrella 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de La Estrella 2008-2011

proyectos no deja muy claro cuáles van a ser los que se realizan y dónde. Pero en la página web de la Cámara Colombiana de Infraestructura (http://www.infraestructura.org.co/noticias-principales.php?np_id=95), lo expone así:

Plan Vial. Se desarrollará en cuatro capítulos, así:

Capítulo 1. Conectividad: Integración regional y nacional.

Regional Noroccidental Soya-Tricentenario; 4.1 Kilómetros de Conexión al Túnel de Occidente y el Tramo 5 de la doble calzada Las Palmas, entre el Country Club y Chuscalito.

Capítulo 2. Conectividad Urbana y Metropolitana.

Tres puentes sobre el río Medellín: uno sobre la Calle 4 Sur, la ampliación del puente sobre la Avenida 33 y sobre la calle 93; la doble calzada de la Avenida 34 y continuidad hasta 'Palos Verdes'; ampliación y adecuación de las carreras 72 A y la 80; Longitudinal Occidental (entre Belén Rincón y la Mota) y algunas vías sobre el sector de 'El Poblado', como de tres desniveles en la transversal superior con 'El Tesoro', la calle 10 y la 'Cola del Zorro'. Así se define el anillo vial de la Avenida 34, el cual continúa de la Avenida 'Las Palmas' hacia 'Palos Verdes' y con el puente sobre la calle 93 para finalizar en la Avenida 80.

Capítulo 3. Conexión a Corregimientos
Mejoramiento de la conexión con los corregimientos de Altavista, San Cristóbal, San Antonio de Prado, Santa Elena y Palmitas.

Capítulo 4. Espacio Público

Puente peatonal sobre el río Medellín; continuidad a las ciclorrutas, paseos urbanos en la carrera 70, Avenida Jardín, 'San Juan', 'El Poblado', carrera 65, Moravia y calle 104, y finalmente, red de andenes. Los proyectos en la carrera 70 tienen el objetivo de tener el equipamiento para los "Juegos Sudamericanos Medellín 2010".

Algunas posibles fuentes de financiación del Plan, además de lo destinado por la Administración municipal, son recursos

provenientes de modalidades como la plusvalía y contribuciones de valorización, la creación de un fondo de desarrollo y el trabajo conjunto con la Gobernación para el desarrollo de determinados proyectos. Elementos puntuales que darán mejora:

- Intenciones de priorización de proyectos.
- Trabajo fuerte en la contratación.
- Metodología durante todo el primer año para darle relevancia a la etapa de 'Diseños Fase III'.
- Acompañamiento directo por parte de las Empresas Públicas de Medellín, para la ejecución previa de los proyectos y personal asignado en la obra.

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Medellín - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

Medellín presenta amplia gama de sectores en los cuales crear ambientes metropolitanos, pero no los implementa como tales, sino que la conexión más común en el documento es Medellín-resto del país y el mundo. Esto no contribuye al fortalecimiento del AMVA, dado que Medellín es el municipio de mayor envergadura dentro de su estructura. Lo que se encuentra que pueda tener una influencia metropolitana son todas las actividades concernientes al Metro, como lo es el Acuerdo Metro y aportes al Metro que consiste en cofinanciar el Sistema de Transporte Masivo de Pasajeros del Valle de Aburrá.

Otro aspecto importante y predominante en Medellín es la gestión de las diversas actividades, como es el caso del Parque Arví, el cual es "una verdadera estrategia para la conservación del patrimonio ambiental y cultural de uno de los principales ecosistemas estratégicos de la ciudad, mediante su uso planificado, racional y con amplia inclusión social, contribuyendo desde la acción local a la mitigación del cambio climático mundial" (p. 140).

En general, en Medellín, en contraste con el número de proyectos planteados, los de ambientes metropolitanos son pocos y los beneficios que estos proporcionan son relativamente pobres, como es el caso puntual de los Juegos Sudamericanos de Medellín 2010 (Cuadro 7.3).

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal Medellín 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Mejoramiento de la integración vial regional y nacional
		Acuerdo Metro y aportes al Metro
		Conexiones viales regionales y nacionales
		Conexiones viales y férreas metropolitanas (Estudio)
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat		
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	Parques ecológicos y campesinos
		Asistencia técnica agropecuaria y acceso a mercados
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	Deporte sin límites
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	Intercambios culturales
	Mejoramiento de ingreso	Estrategia de reintegración social y económica de población desmovilizada
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	Mejoramiento, reposición y sostenimiento de la infraestructura de la red pública hospitalaria
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	Fortalecimiento institucional
		Institucionalización de la política de desarrollo social
	Compromiso y participación ciudadanos	Equipamientos educativos para ofrecer cobertura con calidad
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	
Actividades complementarias autoridad ambiental	Parque Arví	
	Plan masivo de siembra de árboles Jorge Molina Moreno	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	Posicionar las ferias de negocios y eventos internacionales
		Productos turísticos con enfoque regional
		Juegos Suramericanos de Medellín 2010
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	Concurso de creación de empresas
		Fomento de mercados artesanales y culturales
		Modelación, investigaciones y estudios de desarrollo futuro
	Sinergias territoriales	Gestión territorial integrada
		Desarrollo de proyectos de equipamientos para la integración regional y nacional
		Desarrollo integral Área Metropolitana
		Estrategia de competitividad para Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia
		Promoción nacional e internacional

Cuadro 7.3. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Medellín 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Medellín 2008-2011

Plan de Desarrollo Municipal Sabaneta, Antioquia, 2008-2011 “Sabaneta, un proyecto de ciudad”

No tienen claridad sobre la existencia de las áreas discriminadas (ni siquiera se mencionan). Afirman haber revisado el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2008-2020 y las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial. Sabaneta presenta un PDM sin mucha claridad en sus objetivos y en la ejecución de estos.

Tiene un buen esquema de proyección de presupuestos para la ejecución de los programas; se dice programas, dado que en sus líneas estratégicas solo se habla de programas para la ejecución de estas. Además no se puntualiza acerca de quién o quiénes son los encargados de administrarlos.

Pero posterior al marco teórico está la matriz de planeación, en la cual se supone que están los proyectos en una columna llamada Subprogramas y/o proyectos especiales, a partir de la página 52; pero de estos proyectos solo unos se presentan como de carácter metropolitano (Gestión de la implementación de un sistema de transporte masivo de mediana capacidad [TRANVÍA METROPLÚS]) (Anexo 8).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Sabaneta - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

Por sí solo el PDM de Sabaneta es muy ambiguo y breve al momento de especificar sus propósitos, por lo que no es muy clara la relación de estos. El único hecho en el cual se nota claramente la influencia metropolitana es en el proyecto Tranvía Metroplús, pero la explicación de este se reduce a una matriz, la cual no permite una comprensión de todos los ángulos del proyecto.

En el caso de Sabaneta el papel en la estructura metropolitana es más de receptor que de emisor de proyectos y/o programas (Cuadro 7.4).

Plan de Desarrollo Municipal de Bello, Antioquia, 2008-2011 “Por el Bello que queremos”

Este PDM, que hace parte del AMVA, plantea un esquema segmentado; es decir, que subdivide los temas en cuatro documentos, donde

cada uno de ellos toma un objetivo específico en la formulación y desarrollo del Plan de Desarrollo Municipal. Además, este PDM no informa al lector sobre la historia del municipio y sobre el perfil físico-espacial (número de habitantes, altura sobre el nivel del mar, clima, extensión, ubicación) de su territorio, dejándolo a la deriva, ya que no se puede ubicar geográficamente en el contexto mundial.

Fuera de este percance se puede decir que Bello, al ser un municipio con un gran número de habitantes y al estar localizado en la conurbación de Medellín, juega un papel relevante en toda el AM, ya que es un punto estratégico del norte del Valle de Aburrá. Presenta un total de 301 proyectos, algunos vinculados al área metropolitana; otro punto a favor es que muestra los presupuestos económicos para cada uno de los proyectos que se van a realizar o se están realizando en el periodo 2008-2011.

Las políticas utilizadas en el PDM son cinco y todas están encaminadas al crecimiento y desarrollo de Bello, en el ámbito local, regional, nacional e internacional. Además, contiene 25 líneas estratégicas que se articulan con los objetivos específicos del PDM y algunas de ellas están enfocadas en el progreso del área metropolitana. Se evidencia gran participación de la ciudadanía, pues se incluyen las distintas problemáticas que tiene la comunidad (Anexo 9).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Bello - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

El municipio de Bello cuenta con nueve (9) proyectos que se articulan con las directrices de ordenamiento territorial metropolitano, propuestas en el Plan de Gestión Metropolitano del AMVA 2008-2011, siendo el proyecto estratégico metropolitano de “Ordenamiento espacial y accesibilidad” el que más contiene proyectos con un total de cuatro (4), y no posee ningún proyecto dentro de su PDM vigente, en relación con el proyecto estratégico metropolitano de “Desarrollo socio-cultural y calidad ambiental”.

De acuerdo con esto, se puede apreciar que la mayor intervención por parte del municipio de Bello, en lo que tiene que ver con el AM, es el

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Sabaneta 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Construcción malla vial municipal
		TRANVÍA METROPLÚS
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat		
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	Educación ambiental
	Redes urbanas y desarrollo local	Mantenimiento y construcción de equipamientos y edificios públicos
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	
	Mejoramiento de ingreso	Ferias, encuentros y ruedas de negocios
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	Gestión, desarrollo y apoyo a la ejecución de proyectos públicos y privados para la promoción y generación de desarrollo social, turístico y económico
	Compromiso y participación ciudadanos	Plan de desarrollo cultural
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	Gestión de la construcción del intercambio vial de la calle 77 sur con Cra 49 (Av. Regional)
		Gestión de la construcción del intercambio vial de la calle 61 sur con Cra 49 (Av. Regional)
		Gestión de la construcción de un cable o teleférico como medio de transporte y turismo
Actividades complementarias autoridad ambiental		
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
	Sinergias territoriales	

Cuadro 7.4. Relación Plan de Gestión metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Sabaneta 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Sabaneta 2008-2011

mejoramiento de la infraestructura urbana a través de los equipamientos de educación, recreación, deporte, entre otros (Cuadro 7.5).

Plan de Desarrollo Municipal Caldas, Antioquia, 2008-2011 “Caldas, compromiso de ciudad”

Es un texto bien estructurado, presenta esquemas que llevan a objetivos muy generales, pero se pierde el ámbito regional y metropolitano. Las políticas son confusas e inclusive no aparecen con claridad en el PDM. Se destaca la gran participación de la ciudadanía que presenta sus diferentes problemáticas e inquietudes, y a través de un diagnóstico FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) se logra hacer un buen análisis donde se toma cada una de estas variables.

Se logra establecer una coherencia con otros niveles de Gobierno, que aunque es muy vana ya se tiene como referencia la globalización y el área metropolitana. Se destacan las generalidades del municipio, su historia y sus componentes físico-espaciales, de forma detallada. El marco legal está muy bien explicado y los proyectos que involucran el AM están bien articulados aunque no presentan presupuesto económico. La inclusión de esquemas metodológicos le da un plus que hace que el lector entienda más fácilmente los temas que conforman el PDM (Anexo 10).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Caldas - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

En el documento soporte del PDM de Caldas se nombra al Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011, ya que uno de los ideales de este plan es articular sus directrices de ordenamiento territorial con cada uno de los planes de mayor jerarquía. Los programas y proyectos que se encuentran en el ámbito metropolitano son considerables, ya que se alcanza un total de nueve (9), en los cuales se especifican muy bien lo que se debe hacer. El único proyecto estratégico metropolitano en el que no se halla ningún proyecto del PDM de Caldas es el de “Desarrollo socio-cultural y calidad ambiental” (Cuadro 7.6).

Plan de Desarrollo Municipal de Copacabana, Antioquia, 2008-2011 “El tiempo de la gente”

Es un PDM que goza de gran articulación con el AMVA, en la construcción de unos objetivos y políticas de desarrollo local y regional; consta de un contexto regional y siempre muestra resultados en su entorno local y su respectiva proyección referente al AMVA. Además posee una articulación estratégica con los Objetivos y metas de desarrollo del milenio ONU, Visión 2019 Colombia II Centenario, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario Desarrollo para todos”, JUNTOS (Red para la superación de la pobreza extrema), Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, Visión Antioquia Siglo 21, Plan Estratégico de Antioquia PLANEA, Gran Pacto Social por la Convivencia y el Desarrollo para una Paz Incluyente y Participativa, Alianza por la Equidad, Antioquia 200 años: Memorias y Horizontes 1813-2013, Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 “Antioquia para Todos, Manos a la Obra”, Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Metròpoli 2008-2020 “Hacia la Integración Regional Sostenible”, Plan Estratégico de la Zona Norte del Valle de Aburrá, y Plan de Gestión Ambiental Regional de Corantioquia - PGAR 2007-2019.

Tiene mapas del municipio, siempre en contorno del Área Metropolitana Valle de Aburrá; hay buena participación de la ciudadanía, el marco legal es claro y sus proyectos son coherentes igual que sus líneas estratégicas, aunque no se cuenta con presupuesto económico (Anexo 11).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Copacabana - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

El municipio de Copacabana posee uno de los PDM que contiene una relevante articulación con el AM, ya que desde su inicio tiene presentes los factores metropolitanos en busca de un desarrollo sostenible para su municipio. Este PDM se relaciona muy bien con el Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011, ya que contiene programas y proyectos que se encuentran en cada uno de los cinco proyectos estratégicos metropolitanos propuestos por este plan.

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Bello 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	Fortalecimiento de la biblioteca Marco Fidel Suárez y de las bibliotecas comunitarias escolares
		Subsede de los Juegos Sudamericanos
		Dotación y adecuación de la Unidad Tulio Ospina para los Juegos Sudamericanos
	Actuaciones urbanísticas en macroproyectos y programas de renovación urbana	
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat		
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	Intervención del ecosistema urbano Piamonte realizada entre AMVA y Mpio de Bello
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	
	Mejoramiento de ingreso	
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	Integración del Plan Ambiental Municipal -PAM- a los planes metropolitanos y regionales en materia ambiental
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	Instrumentos de gestión y control metropolitanos para el equilibrio territorial
	Compromiso y participación ciudadanos	
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	
	Actividades complementarias autoridad ambiental	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	Contactos y alianzas estratégicas a nivel local, regional, nacional e internacional
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
	Sinergias territoriales	Acompañamiento Plan Estratégico del Norte (Alianzas Estratégicas)

Cuadro 7.5. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Bello 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Bello 2008-2011

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Caldas 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Revisión, ajuste e implementación del plan de movilidad municipal: 8 convenios formalizados para mejorar el servicio de transporte y tránsito mpal.
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	Construcción de obras civiles: 100% Parque de las Tres Aguas Mejor operatividad, mayor seguridad: Mejoramiento del sitio de ubicación y dotación del pelotón del Ejército Nacional en Alto de Minas
	Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat	
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	
	Redes urbanas y desarrollo local	Apoyo, acompañamiento y fortalecimiento del comercio municipal
		Realización de 1a. Feria anual de ganados, equinos y especies menores
		Realización de 3 festivales cárnicos
		Realización de 3 festivales de obleas, hostias y barquillos
Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	Realización de 3 muestras artesanales de artesanos del Mpio.	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	
	Mejoramiento de ingreso	
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	Actualización e implementación Plan Básico de Ordenamiento Territorial
		Consolidación de los ajustes del Plan Básico de Ordenamiento Territorial
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	
	Compromiso y participación ciudadanos	
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	Renovación, ajuste e implementación del Plan de Movilidad Municipal: 8 convenios formalizados para mejorar el servicio de transporte y tránsito mpal.
Actividades complementarias autoridad ambiental		
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	Formalización de una alianza público privada para el desarrollo económico del municipio: Proyecto productivo turismo ecológico Ruta del Gulungo mochilero "Fondas, paisajes y caballos"
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	Desarrollo administrativo: interconexión de los sistemas informáticos de las diferentes sedes municipales.
		Implementación de un proyecto de fortalecimiento de la unidad ambiental
	Sinergias territoriales	

Cuadro 7.6. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Caldas 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Caldas 2008-2011

Cuenta con catorce (14) proyectos que lo convierten en el municipio con mayor número de proyectos articulados al ordenamiento territorial metropolitano (Cuadro 7.7).

Plan de Desarrollo Municipal Barbosa, Antioquia, 2008-2011 “Barbosa Global ¡Por el Barbosa que queremos!”

Es un documento bien estructurado, que articula diferentes planes de desarrollo tales como el metropolitano, el departamental y el nacional; sus directrices apuntan al crecimiento del municipio, entendiendo que el fenómeno de la globalización es un hecho actual, y que Barbosa puede explotar todas sus virtudes territoriales, sociales y económicas en pro del desarrollo de una región sostenible.

Con respecto al AMVA presenta unos 10 proyectos que se asocian a éste, además de mostrar

el presupuesto para cada uno. Dentro de sus páginas también se nota la gran participación de la ciudadanía. Aunque sus políticas no se citen en el texto, leyéndolo estas se pueden percibir, y apuntan al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Barbosa (Anexo 12).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Barbosa - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

El PDM de Barbosa es un poco básico en lo referente al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, pues aunque en el documento se hable de esta, hay muy poca articulación con los proyectos estratégicos metropolitanos que el Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011 plantea dentro de sus directrices de ordenamiento territorial metropolitano.

Cuenta con cinco (5) proyectos que tienen articulación con el AM, de los cuales cuatro (4)

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Copacabana 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Gestión y desarrollo territorial con el objetivo específico de construir y adecuar infraestructuras para conectividad regional
		Ejecución de proyectos metropolitanos con influencia municipal
		Implementación del Sistema Integral de Transporte - SIT- mejorando cobertura de METROSIT
		Integración de la red vial local con medios masivos del Valle de Aburrá
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	Prestación y desarrollo de servicios de salud: adecuación de planta física del Hospital Santa Margarita
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat		
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	Desarrollo del sector turístico y ecoturístico: Construcción del Mirador de la Cruz y otros
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	

Cuadro 7.7. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Copacabana 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Copacabana 2008-2011

Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	Formación artística y cultural: consolidación de la memoria cultural mpal (tradición oral)
		Promoción de sitios culturales y ecoturísticos
		Conservación y divulgación del patrimonio cultural
		Inventario artístico
		Periódico cultural
	Creación del Museo histórico y fotográfico	
Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad		
Mejoramiento de ingreso		Apoyo y promoción de empresas con base tecnológica
		Celebración de convenios interinstitucionales para formación y capacitación para el empleo, gestionando sede del SENA
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	Observatorio territorial: fortalecer los procesos de investigación de ventajas comparativas y competitivas del Mpio.
		Concertación y protocolización de agenda interna local regional: fortalecer procesos de concertación ciudadana y direccionamiento político: Articulación de agendas estratégicas de desarrollo socio-económico del Aburrá Norte
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	
	Compromiso y participación ciudadanos	Formación estratégica para el desarrollo humano: Articulación de proyectos institucionales intersectoriales
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	
	Actividades complementarias autoridad ambiental	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	Institucionalización del programa de apoyo a la productividad
		Establecimiento de la mesa de coordinación y cooperación técnica y financiera
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
Sinergias territoriales		Ordenamiento territorial integral para avanzar en procesos y acciones estratégicas de ordenamiento del territorio establecidas en el PIDM Metrópoli 2020 y el PBOT de Copacabana

Cuadro 7.7. Cont.

pertenecen al proyecto estratégico metropolitano “Ordenamiento espacial y accesibilidad” y uno (1) al proyecto de “Desarrollo socio-cultural y calidad ambiental”, lo que lo transforma en uno de los municipios del AMVA con menor participación en programas y proyectos articulados a este (Cuadro 7.8).

Plan de Desarrollo Municipal de Girardota, Antioquia, 2008-2011 “Con inclusión y equidad, Girardota municipio seguro”

El Plan de Desarrollo Municipal de Girardota, municipio perteneciente al AMVA, es un documento corto, pero tiene una muy buena estructura, donde muestra su Misión, Visión, presenta un Objetivo general de lo que se quiere lograr, también tiene dos estrategias generales y está dividido en cuatro ejes estructurales, los cuales tienen cada uno objetivos y políticas propias. Este PDM presenta una gran variedad de proyectos por cada eje estructural, de los cuales hay una cantidad considerable que tiene que ver con las dinámicas metropolitanas.

En el PDM no se encuentra información sobre los aspectos físicos que componen el municipio, ni tampoco hay datos de la cantidad de personas que habitan su área y, por ende, de cuánta es la población del área rural y la del área urbana.

Ninguno de los proyectos citados en el PDM presenta un presupuesto estimado (Anexo 13).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Girardota - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

Para este municipio solo se encuentran proyectos del PDM, que se relacionan con los proyectos del AMVA, en las áreas de Ordenamiento espacial y accesibilidad y Desarrollo socio-cultural y calidad ambiental. Por la forma como se hallan distribuidos los proyectos en estos campos, se puede ver cómo el área de movilidad juega un papel importante dentro del municipio, al igual que las intervenciones urbanísticas integrales que se encuentran en el campo de Ordenamiento espacial y accesibilidad. En cambio, para el otro campo, dentro de las temáticas son únicamente dos los proyectos vinculados (Cuadro 7.9).

Plan de Desarrollo Municipal de Itagüí, Antioquia, 2008-2011 “Itagüí único”

El Plan de Desarrollo Municipal de Itagüí se divide en una gran cantidad de componentes, cada uno de estos tiene gran variedad de objetivos y dentro de ellos hay metas, programas y estrategias; sin embargo, las estrategias en muchos casos parecen proyectos. Dentro de esta gran cantidad de componentes, se pueden destacar varios que tienen enfoque metropolitano por las temáticas que manejan.

Este PDM, a pesar de su gran variedad de contenido, tiene Visión, mas no tiene Misión, tampoco tiene políticas, y no presenta información física sobre el territorio, tampoco se encuentran datos de la cantidad de personas que habitan su área, y por esta misma razón no especifica la cantidad de personas que habitan en el área urbana y en la rural.

Ninguno de los proyectos citados en el PDM presenta un presupuesto estimado (Anexo 14).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Itagüí - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

En este municipio, al igual que en Girardota, los proyectos del PDM que se encuentran relacionados con los proyectos del AMVA están en los campos de Ordenamiento espacial y accesibilidad y Desarrollo socio-cultural y calidad ambiental; claro está que en este municipio la cantidad de proyectos que tienen relación es inferior a la del municipio mencionado, por lo cual no se puede destacar una temática donde predominen un mayor número de proyectos (Cuadro 7.10).

Plan de Desarrollo Municipal de Envigado, Antioquia, 2008-2011 “Entre todos, con equidad y sentido humano”

El Plan de Desarrollo Municipal de Envigado es un documento que tiene diferentes variantes. Inicialmente, tiene una división zonal del municipio, donde destaca los barrios y veredas y sus dinámicas funcionales.

El PDM de este municipio también muestra una división por componentes, de los cuales hay una gran variedad, y en la mayoría de estos se

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Barbosa 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Vías para la conectividad regional
		Gestión para la conexión vial de la doble calzada por el corredor vía Malecón del río
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	Gestión para la consolidación de infraestructura para Mirador de las Cometas (Complementación al Parque Ecológico)
		Gestión para la consolidación de posadas
		Recuperación del mirador turístico El Morro de la Virgen
Gestión para la consolidación de infraestructura para el Parque Ecológico		
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat		
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	Manejo de espacios a retiro de quebradas y fuentes de agua
	Mejoramiento de ingreso	
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	
	Compromiso y participación ciudadanos	
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	
	Actividades complementarias autoridad ambiental	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
	Sinergias territoriales	

Cuadro 7.8. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Barbosa 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Barbosa 2008-2011

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Girardota 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Señalización y demarcación turística y vial
		Diseño e implementación de nuevo sistema de despacho de transporte de pasajeros, rutas y
		Diseño, construcción y adecuación de rutas
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	Vinculación de la biblioteca a la red metropolitana de bibliotecas
		Adecuación y dotación de museos municipales Emiliano García y Manuel José Sierra
Gestionar con autoridades locales del Norte del Valle de Aburrá el proyecto de Cárcel Regional para		
Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat		
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	Fomentar la cultura ciudadana para utilización adecuada y conservación de escenarios deportivos
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	Mantenimiento y rehabilitación de cauces y microcuencas
	Mejoramiento de ingreso	
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	
	Compromiso y participación ciudadanos	
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	
	Actividades complementarias autoridad ambiental	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
	Sinergias territoriales	

Cuadro 7.9. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Girardota 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Girardota 2008-2011

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Itagüí 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Ampliación, rectificación y señalización como vía ppal o arteria metropolitana de la Calle 31 entre Cra 50 y Cra 54 y la Cra 50 entre calles 31 y 36
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	Implementar la nomenclatura urbana y rural, articulada a la nomenclatura metropolitana
	Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat	
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	Limpieza de quebradas Articulación del trabajo de control de contaminación de fuentes móviles y fijas a la campaña metropolitana de control de contaminación del aire
	Mejoramiento de ingreso	
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	
	Compromiso y participación ciudadanos	
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	
	Actividades complementarias autoridad ambiental	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
	Sinergias territoriales	

Cuadro 7.10. Relación Plan de Gestión metropolitana 2008-2011 - Proyectos PDM Itagüí 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Itagüí 2008-2011

puede encontrar relación de carácter metropolitano, a pesar de que Envigado no es propiamente un municipio del Valle de Aburrá.

Este PDM posee una gran variedad de objetivos que se encuentran en cada componente; igualmente hay gran variedad de estrategias, pero no presenta políticas.

En el PDM no se encuentra una descripción física del territorio, pero sí mencionan el área de la zona urbana y rural, y el área total; también indican el total de habitantes del municipio, pero no se encuentra dividido en la cantidad de personas que hay en la zona urbana y en la rural.

Ninguno de los proyectos presentados en el PDM señala un presupuesto estimado (Anexo 15).

Relación Plan de Desarrollo Municipal de Envigado - Plan de Gestión Metropolitano AMVA 2008-2011

Este es un municipio que no forma parte formal del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; a pesar de este detalle, tiene igual cantidad de proyectos del PDM relacionados con el AMVA que Girardota y más que el municipio de Itagüí, que sí forman parte de este. A diferencia de los dos municipios nombrados anteriormente, los proyectos del PDM que se vinculan a los del AMVA se encuentran distribuidos en cuatro de los diferentes campos de proyectos estratégicos, exceptuando Entorno Sostenible; para este caso la mayor cantidad de proyectos se vinculan en una de las temáticas de Sinergia, la cual es Sinergias financieras y económicas (Cuadro 7.11).

A manera de conclusión se podría establecer que en los diez (10) Planes de Desarrollo Municipal que conforman el AMVA, incluyendo Envigado, no se hace referencia a la expansión urbana, ni suburbana.

Este estudio dio como resultado que el AMVA propone cinco proyectos estratégicos metropolitanos (Ordenamiento espacial y accesibilidad, Entorno regional sostenible, Desarrollo socio-cultural y calidad ambiental, Gobierno metropolitano y alianza regional y Sinergia) —que se encuentran localizados en el Plan de Gestión 2008-2011, Plan Integral de Desarrollo

Metropolitano 2008-2020 y Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial— que están muy bien articulados a los Hechos Metropolitanos que ellos mismos ofrecen. Igualmente se desprenden diferentes temáticas de cada uno de los proyectos estratégicos metropolitanos; de acuerdo con lo anterior se definen qué programas y proyectos de los PDM pueden pertenecer a la estructura que brinda el AMVA, con el objetivo de fortalecer el desarrollo sostenible de la región.

Síntesis del contraste entre los Planes de Desarrollo Municipal con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

En general se puede ver que los proyectos de los PDM se complementan con los establecidos en el Plan de Gestión en diversas temáticas; los proyectos estratégicos de ordenamiento territorial abarcan temáticas como Sistemas de movilidad e intervenciones urbanísticas integrales que en los Planes de Desarrollo Municipal se manifiestan en proyectos como construcción de corredores, carreteras, estaciones de metro, vías de conexión, mejoramiento de la señalización vial turística y diseño y construcción de rutas agro-turísticas, además de proyectos ligados al mejoramiento de espacios ambientalmente sostenibles como espejos de agua y parques ecológicos; también la creación y adecuación de la infraestructura física de museos, hospitales, miradores, bibliotecas y escenarios deportivos.

En el proyecto estratégico Entorno Regional Sostenible se pueden encontrar proyectos en los PDM relacionados con temáticas como: bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá, redes urbanas y desarrollo local y gestión de macroproyectos e infraestructura regional, entre ellos el funcionamiento sostenible de parques temáticos, el fortalecimiento del comercio municipal, la intervención de los ecosistemas urbanos como el de Piamonte. En el proyecto metropolitano Desarrollo Socio-Cultural y Calidad Ambiental se evidencian las siguientes temáticas, que se ajustan de acuerdo con los proyectos formulados en los PDM: Mejoramiento del ingreso, transformación cultural del habitante

Plan de gestión metropolitana 2008 - 2011		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal de Envigado 2008 - 2011
Proyecto Estratégico Metropolitano	Temática	Nombre del Proyecto
Ordenamiento Espacial y Accesibilidad	Gestión del suelo	
	Sistema de movilidad	Participar en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial de orden metropolitano
		Fortalecer la articulación del transporte público a los sistemas de transporte masivo
	Áreas protegidas y red ecológica	
	Intervenciones urbanísticas integrales	
	Gestión del riesgo y mejoramiento de hábitat	
Entorno Regional Sostenible	Bienes y servicios ambientales para el Valle de Aburrá	
	Redes urbanas y desarrollo local	
	Gestión de macroproyectos e infraestructura regional	
Desarrollo Socio - Cultural y Calidad Ambiental	Transformación cultural del habitante metropolitano	Fortalecer los procesos de educación y formación ciudadana para la gestión ambiental a través de la red ecológica regional
	Reducción de contaminación y protección de la biodiversidad	Contribuir al mejoramiento local y regional de la calidad del aire mediante el continuo monitoreo atmosférico
		El control de las fuentes a nivel mpal y el apoyo permanente a la red de calidad del aire del Valle de Aburrá
Mejoramiento de ingreso		
Gobierno Metropolitano y alianza regional	Roles y competencias	
	Instrumentos jurídicos, políticos y de gestión	
	Compromiso y participación ciudadanos	
	Actividades complementarias plan de comunicaciones	
	Actividades complementarias autoridad de transporte	Dotar a la admón mpal de instrumentos que le permitan gestionar adecuadamente la movilidad en el mpio y su articulación con la región
	Actividades complementarias autoridad ambiental	
Sinergia	Sinergias financieras y económicas	Generar alianzas con las diferentes instituciones públicas y privadas que contribuyan a promover el turismo en el mpio
		Promover cadenas de comercialización para propiciar el crecimiento empresarial
		Promover la cultura del emprendimiento y la constitución y desarrollo de nuevas unidades económicas que respondan a la dinámica de las cadenas productivas de la región y a la vocación económica mpal
	Sinergias para innovación, ciencia y desarrollo tecnológico	
Sinergias territoriales		

Cuadro 7.11. Relación Plan de Gestión Metropolitano 2008-2011 - Proyectos PDM Envigado 2008-2011

Fuente: Elaboración propia a partir del PGM 2008-2011 (AMVA) y del Plan de Desarrollo Municipal de Envigado 2008-2011

metropolitano y reducción de contaminación y protección de la biodiversidad, entre estos hay proyectos como: la consolidación de la memoria cultural a través de actos artísticos y culturales, el fortalecimiento de los procesos educativos y formativos ligados a la gestión ambiental del ciudadano, el apoyo a empresas con bases tecnológicas, manejo de quebradas y fuentes de agua, la limpieza de quebradas y el mejoramiento regional y local de la calidad de aire y en general de los recursos ambientales.

Las temáticas del proyecto estratégico Gobierno Metropolitano y Alianza Regional y que se encontraron asociadas a los proyectos de los PDM son las relacionadas con compromiso y participación ciudadana, roles y competencias, actividades complementarias de la autoridad de transporte y, finalmente, instrumentos jurídicos, políticos y de gestión. Entre estos los proyectos que se vincularon fueron los respectivos a los municipios de Sabaneta, Copacabana, Caldas, Bello y Envigado y son los siguientes: Planes de desarrollo culturales, agendas locales-regionales, fortalecimiento de los procesos de investigación, articulación de proyectos institucionales, actualización del PBOT, ajuste e implementación del plan de movilidad y la dotación de instrumentos que permitan que la administración municipal gestione la movilidad del municipio.

Finalmente, el proyecto estratégico Sinergia abarca proyectos en municipios como Medellín, Sabaneta, Copacabana, Caldas, Bello y Envigado, interviniendo en temáticas como las de sinergias territoriales, financieras y económicas y de innovación, ciencia y desarrollo tecnológico. Entre los proyectos encontrados en los PDM están los siguientes: Gestión territorial integrada, desarrollo de proyectos de equipamiento para la integración nacional y regional; estrategias de competitividad para Medellín, el Valle de Aburrá y Antioquia, establecimiento de mesas de coordinación y cooperación técnicas y financieras, el desarrollo de alianzas y convenios entre sectores públicos, privados y sociales para la generación de empleo mediante la institucionalización de programas, la formalización de alianzas público-privadas para el desarrollo económico

del municipio y el establecimiento de contactos y alianzas estratégicas locales, regionales y nacionales para el desarrollo.

Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM “Metrópoli 2008-2020”

Metodológicamente se ha procedido a realizar un análisis de la visión del PIDM y de los PDM de los municipios del AMVA con el ánimo de encontrar elementos para el análisis de la articulación entre escalas metropolitana y municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) está definido y exigido en la Ley 152 de 1994, la cual en su Art. 3o. menciona y describe los principios a los cuales el PDM debe acogerse. Se resaltan los principios más pertinentes para esta investigación, como son:

Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrá en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia

entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

En el Art. 45 de la citada ley se hace referencia a la articulación y ajustes del Plan de Desarrollo Municipal con planes de superior jerarquía, así:

Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, **tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales.** Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquellos. (Negrillas fuera de texto)

En virtud de lo anterior, además de la consideración del papel preponderante del municipio en la organización del Estado colombiano y del PDM como el instrumento a través del cual se materializan las políticas de gobierno en el corto plazo y su articulación con el largo plazo, en la medida en que se debe ocupar de desarrollar el programa de ejecución del POT municipal, se reconoce la importancia del PDM como un instrumento fundamental para analizar el carácter de la articulación entre los municipios y su AM.

La relación jerárquica entre el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) está aclarada explícitamente en la misma Ley 128 de 1994—Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas—al definir en su Art. 14 las atribuciones básicas de la Junta Metropolitana, así:

A. Planeación. **Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano**, así como dictar, a iniciativa del Gerente y con sujeción a la Ley Orgánica de Planeación si ya hubiese sido expedida, las normas obliga-

toriamente generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los Concejos Municipales para los siguientes efectos:

1. **Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal**, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en cuanto se refiere a los Hechos Metropolitanos prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el Área. (Negrillas fuera de texto)

Se tiene, entonces, que el PIDM debe señalar los objetivos y criterios a los que debe ajustarse el PDM. Allí debe existir un escenario de articulación de visiones, políticas, programas y proyectos entre las dos escalas territoriales. Es importante resaltar que el PIDM (Acuerdo Metropolitano 40 de noviembre 28 de 2007) estaba recién aprobado para la contienda electoral de alcaldes del año 2007, constituyéndose en un soporte en la formulación de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías y posteriormente de los PDM.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano Horizonte 2008-2020; “Metrópoli, hacia la integración regional sostenible”

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), en desarrollo de sus funciones y dando respuesta a las exigencias de las Leyes 152 de 1994 (Ley de Desarrollo) y 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), elaboró su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM). Según las leyes citadas, le corresponde al PIDM establecer un marco estratégico general con visión metropolitana y regional integrada para dirigir, programar y coordinar el desarrollo sostenible del territorio bajo su jurisdicción (Anexo 16).

Del PIDM se derivan las Normas Obligatorias Generales (conocidas como DMOT) que prevalecen sobre los planes que adopten los municipios que integran el AMVA en cuanto se refiere a los Hechos Metropolitanos, según lo dispone el Art. 4o. de la Ley 128 de 1994:

El PIDM es la carta de navegación de la entidad en todos sus frentes: debe ser la base fundamental de su plan de inversiones; tiene la misión de definir claramente los proyectos de carácter metropolitano que debe emprender la subregión liderada por el AMVA, y de dirigir el cumplimiento de sus funciones como entidad planificadora en nueve municipios del Valle de Aburrá, como autoridad ambiental urbana también en los nueve municipios asociados, y como autoridad de transporte público metropolitano y masivo.

Es decir, enmarca su funcionamiento corporativo interno y dirige la actuación territorial dentro del valle en términos de desarrollo sostenible integrado y armónico, para lo cual se ha constituido con carácter asociativo y solidario entre los municipios que ocupan el Valle de Aburrá.

De lo anterior se desprende la trascendencia que para esta investigación tiene el PIDM y la visión que este presenta, ya que sintetiza hacia dónde apunta en el horizonte del año 2020. Por ello, es un elemento clave para revisar, a través del contraste, cómo la planificación del desarrollo municipal (PDM 2008-2011) se articula con las disposiciones supramunicipales de orden metropolitano.

La visión del PIDM consta de los siguientes elementos:

“Una **región articulada**, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones”.

“Alcanzar la visión propuesta le significa a la sociedad que habita el Valle de Aburrá realizar un esfuerzo importante tanto en acciones relacionadas con la transformación cultural y el consenso político, como la canalización de la inversión hacia la generación de oportunidades”

“...Es fundamental para el logro de la visión, asegurar que las decisiones resulten sostenibles. Para ello los esfuerzos deben

dirigirse hacia los objetivos de **consolidar la institucionalidad, autoridad y legitimidad del sistema político de alcance metropolitano**: garantizar la viabilidad de las iniciativas a través de la apropiación social aplicando estrategias de posicionamiento, despliegue y comunicación; garantizar la transparencia en la gestión pública mediante mecanismos claros de control y altos niveles de calidad de la burocracia; asegurar la implementación del proceso de descentralización administrativa, y finalmente, controlar que toda acción se desarrolle en armonía con el medio ambiente”. (Negritas fuera de texto)

Uno de los cuatro objetivos metropolitanos es “Afianzar la institucionalidad, autoridad y legitimidad del sistema político de alcance metropolitano”, que implicaría: Aplicar criterios de transparencia y racionalidad en el desarrollo de las funciones públicas metropolitanas; gestionar el fortalecimiento de los mecanismos de la autoridad y el carácter vinculante en las decisiones metropolitanas, dentro de sus ámbitos de competencia; posicionar calidad técnica, compromiso y alcance metropolitano en la gestión de la Junta Metropolitana como instrumento de gobierno.

Es una visión que reconoce los procesos de conurbación como integración “*de facto*” y sin planificación hasta ahora, así como la necesaria articulación de las políticas municipales en una política metropolitana centrada en la institucionalidad metropolitana y la estructuración a partir de ser autoridad ambiental urbana y autoridad en materia de transporte metropolitano.

Si bien las visiones municipales deben ser genéricas y no podrían dar cuenta de todas las políticas y objetivos municipales, sí deberían involucrar el reconocimiento de un factor tan determinante en las características espaciales, funcionales y sociales como son los procesos de metropolización y la ya dilatada existencia —desde 1980— de la institucionalidad metropolitana en sus perspectivas de desarrollo de corto y largo plazo.

A continuación se extraen las visiones descritas en cada uno de los PDM de los municipios integrantes del AMVA, incluyendo además al

municipio de Envigado. En cada municipio su visión se contrastará con la visión del PIDM y se realizará el respectivo análisis.

Municipio de Itagüí

El PDM de Itagüí, aprobado según el Acuerdo No. 003, del 8 de abril de 2008, describe su visión en los siguientes términos:

El Plan de Desarrollo “Itagüí Único” permitirá al municipio, al finalizar el año 2011, alcanzar “Más Desarrollo Para Todos”, reflejado en el mejoramiento del nivel de calidad de vida de sus habitantes y en el crecimiento productivo de la colectividad.

Esta definición no involucra explícitamente elementos con perspectiva metropolitana; más aún, parece querer tomar distancia —como reacción a la conurbación— resaltando su singularidad en “Itagüí único”.

Municipio de Sabaneta

Con el Acuerdo 17 del 29 de mayo de 2008 y el eslogan “*Sabaneta, un Proyecto de Ciudad*”, el municipio de Sabaneta promulga su PDM con la siguiente visión:

En el 2020 Sabaneta será el Municipio modelo de Colombia, dinámico, organizado, participativo, justo, amable, pacífico, con la mejor calidad de vida y en paz con la naturaleza.

Una visión retórica que no presenta ningún aspecto que haga pensar en el reconocimiento de los factores metropolitanos propicios para el desarrollo local.

Municipio de Caldas

Con el Acuerdo 003 de junio 18 de 2008 y el eslogan “*Caldas un compromiso de ciudad*”, el municipio de Caldas presenta su visión de desarrollo. Hay que resaltar que sobrepasa el horizonte de corto plazo del PDM (cuatro años) y se plantea una visión hasta el 2020 así:

En el 2020, Caldas será una Ciudad educadora, educada y saludable con desarrollo

económico, social y ambientalmente sostenible, **articulada en el contexto regional**, departamental, nacional e internacional. (Negrillas fuera de texto)

Resalta su iniciativa a verse “articulados en el contexto regional”; aunque no precise el ámbito metropolitano, se entiende que en el escenario regional se participa de las circunstancias de la metropolización. La articulación debe venir vía aspectos institucionales con el AMVA.

Municipio de La Estrella

Con el eslogan “*La estrella sigue pa'lante con sentido común*”, la administración del municipio de La Estrella define su plan de desarrollo, que tiene por visión lo siguiente:

Seremos un municipio con una mejor infraestructura en servicios públicos, en vías, vivienda, educación y en salud, que permita a los siderenses el desarrollo sociocultural con mejores oportunidades educativas, deportivas y artísticas. Tendremos un territorio donde se respete la dignidad humana, el entorno y los valores locales liderado por una administración ágil, eficiente y transparente que trabajará en armonía con la comunidad siderense.

Al 2011 seremos **un municipio mejor posicionado en el contexto metropolitano**, con una mejor infraestructura en servicios públicos, equipamientos, vías, vivienda, educación y salud, que permita a los siderenses desarrollo sociocultural con aumento de calidad de vida y más oportunidades educativas, deportivas, culturales y fortalecimiento de valores. Tendremos un territorio donde se valore y respete la dignidad humana, el entorno y el patrimonio local, liderado por una Administración ágil, eficiente y transparente que trabaje en armonía con la comunidad; que direcciona los recursos hacia el desarrollo planificado y organizado del municipio dentro del marco de una democracia participativa, fundamentada en los principios constitucionales, las tradiciones histórico-culturales, la seguridad de los pobladores, la tensión social, el fortalecimiento de la economía con equidad

y la conservación de nuestro entorno como patrimonio ambiental. (Negrillas fuera de texto)

A partir de evidenciar su presencia en un contexto metropolitano, plantea un escenario de competitividad en donde buscaría un mejor posicionamiento en cuanto a su oferta de servicios públicos e indicadores positivos de calidad de vida, lo que implicaría participar eficientemente del modelo de ocupación metropolitano.

Municipio de Bello

Con el eslogan “*Por el Bello que queremos*” el municipio de Bello formula su PDM con la siguiente visión:

El plan de desarrollo de Bello llamado “Por el bello que queremos” tiene como visión: Trabajar constantemente por el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo sostenible de la ciudad.

Excesivamente retórica; es una visión que no plantea el reconocimiento de su participación en procesos de metropolización; hecho grave, si se tiene en cuenta la plena conurbación que presenta Bello con la ciudad de Medellín al centro-norte del Valle de Aburrá.

Municipio de Copacabana

Con el Decreto 124 de 25 de septiembre de 2008, “*El tiempo de la gente*”, el municipio de Copacabana formula y aprueba su PDM. Es uno de los municipios que explícitamente reconoce el pacto metropolitano que significa el PIDM y que lo empodera jerárquicamente y plantea la forma como lo acoge y desarrolla de la siguiente manera:

Durante el 2006 y el 2007, en desarrollo de una etapa de validación y articulación, en el marco de este PIDM se han logrado avances importantes en la redefinición de un “nuevo modelo de ordenamiento del territorio”, sobre la base de un “**pacto metropolitano**” que integra acuerdos relativos a “Hechos Metropolitanos”, “Planes de Acción”, “Proyectos estratégicos y estruc-

turantes” y “Directrices Metropolitanas”, relativos al Ordenamiento Territorial, la Gestión Ambiental, la Planificación Local y Subregional y el Desarrollo Humano.

Así las cosas, el PIDM Metrópoli 2008-2020 “Hacia la Integración Regional Sostenible” implica, por su carácter estratégico: focalización, generación de gran impacto y con efecto trascendente para el desarrollo metropolitano y soluciones innovadoras, que apuntan a alcanzar una situación deseada o visión de futuro.

En congruencia con este marco de actuación concertado, a continuación se referencian los elementos más relevantes de los proyectos estratégicos consignados en Plan Metrópoli 2008-2020, que tienen relación directa con el municipio de Copacabana:

Sinergia. Tiene por objeto potenciar el capital social, estructural, económico y de conocimiento en el Valle de Aburrá y la Región Central de Antioquia, mediante la construcción de espacios multiestamentarios para generar alianzas, cooperación, complementariedad en la gestión y optimización en los usos de los recursos del Valle de Aburrá. Dentro de las iniciativas que engloba cabe resaltar:

- Alianza para el desarrollo de los Planes Estratégicos Norte y Sur del Valle de Aburrá.
- Pacto por la calidad del aire.
- Sistema Metropolitano de Información.
- Red Riesgos, Red Aire, Red Río.
- Apoyo técnico a la formulación de Planes de Desarrollo Municipal.
- Red de Bibliotecas Medellín-Área Metropolitana.

Entorno Regional Sostenible. Propende por la articulación de la gestión metropolitana con la planificación e intervención urbano-regional en la Región Central de Antioquia, bajo criterios de equilibrio ambiental-territorial, económico y social:

- SMAP, SIRAP-Parque Central de Antioquia.
- Implementación del PGIR.
- Manejo de fauna y flora.
- Plan de acueducto y saneamiento básico para el Valle de Aburrá.

Ordenamiento espacial y accesibilidad.

Apunta a implementar un nuevo modelo de ocupación del territorio, bajo criterios de región de ciudades:

- Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial.
- Proyectos Estratégicos de Urbanismo.
- Frente de Agua Copacabana (nuevo centro).
- Mejoramiento del hábitat barrio Yarumito-Copacabana.
- Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Aburrá - POMCA.
- Plan Maestro de Espacios Públicos Verdes Urbanos de la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Doble calzada Bello-Barbosa.
- Tren suburbano.
- Perfil habitacional del Valle de Aburrá.

Desarrollo sociocultural y calidad ambiental. Busca mejorar las condiciones socioculturales y ambientales en el Valle de Aburrá:

- Plan de Desarrollo Turístico.
- Apoyo a los planes de protección patrimonial.
- Manejo integral de residuos sólidos - PGIR.
- Programa de Prevención y Control de la Violencia en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá - PREVIVA.
- Encuesta de Calidad de Vida y estimación del IDH.
- Inventario de emisiones atmosféricas y mapas acústicos.
- Política Social Metropolitana.
- Convenios de producción más limpia.

Gobierno metropolitano y alianza regional. Tiene por objetivo fortalecer el gobierno metropolitano, mediante la consolidación de instrumentos legales y políticos que permitan ejercer la autoridad metropolitana, favoreciendo la participación en alianzas regionales y la gobernabilidad territorial:

- Fortalecimiento de las instancias de gobierno, concertación y coordinación.
- Aburrá 20/20 - Empresa de Gestión Urbana para el Valle de Aburrá.
- Desarrollo de instrumentos de gestión del suelo rural.

- Consejo Consultivo Ambiental Metropolitano.
- Consejo Metropolitano de Planificación.

En este marco definen el componente estratégico del Plan de Desarrollo a partir de su visión como municipio, de cara al horizonte del plan en el 2011:

El plan de desarrollo denominado “El tiempo de la gente” tiene como visión: **Una región articulada**, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones. (Negritas fuera de texto)

La visión de desarrollo municipal planteada es la siguiente:

En el año 2011 Copacabana será una entidad territorial acogedora, reconocida departamental, nacional e internacionalmente por su modelo de gobierno incluyente, socialmente equitativa, integrada espacial y funcionalmente y ambientalmente sostenible. Para contribuir al logro de esta meta colectiva, la Alcaldía de Copacabana asumirá la misión institucional de propender por la adecuada prestación de los servicios básicos de educación, salud, recreación, deporte, cultura, saneamiento básico, agua potable, vivienda, empleo, vías, seguridad y convivencia; buscando cada día el mejoramiento de la calidad de vida de toda la población. Labor cimentada en los principios de: equidad, bienestar, solidaridad, compromiso, participación activa e integridad institucional, mediante la racionalización de los recursos humanos, financieros y tecnológicos disponibles y por gestionar.

El documento es claro en reconocer el papel del PIDM y el necesario proceso de articulación de las disposiciones metropolitanas con la planificación municipal.

Municipio de Medellín

Con el Acuerdo 16 del 16 de junio de 2008 Medellín aprueba su Plan de Desarrollo 2008-

2011 “**Medellín es solidaria y competitiva**”, que en algunos apartes destaca:

Continuar impulsando el programa de saneamiento y recuperación del río Aburrá, **trabajando articuladamente con EPM, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y los municipios que conforman el Área Metropolitana**, promoviendo el reordenamiento y recuperación de la calidad de las aguas de las microcuencas que hacen parte de la red hídrica del Municipio y que confluyen al río en la jurisdicción del Municipio, así como la protección y recuperación de los ecosistemas y las zonas verdes de la ciudad.

Integración regional. **La integración entre Medellín, el Área Metropolitana y las subregiones del departamento**, permitirá un mejor aprovechamiento de las economías de aglomeración, la proximidad geográfica, mayores flujos de información, densidad y heterogeneidad de empresas.

Integrar con un criterio de cooperación a Medellín con su Área Metropolitana y con la región, a partir de la consolidación de la gobernanza metropolitana y la promoción de alianzas para el desarrollo social, económico y la equidad en Antioquia. (Negrillas fuera de texto)

Es explícito el reconocimiento que realiza el municipio de Medellín de su papel como centro metropolitano y las responsabilidades que asume en materia de integración con la institución metropolitana (AMVA) y con los municipios integrantes de la misma.

Va más allá al plantear los impactos positivos esperados de esa estrategia de integración metropolitana: *“Permitirá un mejor aprovechamiento de las economías de aglomeración”*.

Municipio de Envigado

Con el Acuerdo 025 de mayo 30 de 2008, Envigado aprueba su PDM. Su visión es:

Ser una sociedad desarrollada integralmente, sostenible y competente.

Presenta varias líneas de acción, de las cuales se resalta la de construcción de ciudadanía:

Línea Construcción de Ciudadanía. Al respecto es importante tener en cuenta los procesos regionales que mejoren o posibiliten la conectividad del municipio y favorezcan su desarrollo económico y social.

Resalta la conectividad regional y la necesidad de articularse a ella, de tal manera que posibilite de mejor manera su desarrollo.

Municipio de Girardota

Con el Acuerdo 010 de 2008 y el eslogan *“Con inclusión y equidad Girardota municipio seguro”*, Girardota aprueba su PDM:

En el 2011 Girardota será un municipio respetado y reconocido por todos los ciudadanos, gracias a la equidad y la inclusión, que nos permitirá contar con personas éticas e íntegras; que tengan oportunidades y garantías de bienestar, que estén comprometidas con la reconstrucción del tejido y equilibrio social, y la sostenibilidad económica, cultural y ambiental. Un municipio fortalecido en el agro, el turismo, y la industria, con tecnología y servicios modernos, que nos permitirá ser competitivos nacional e internacionalmente.

No hace referencia explícita en esta visión a la consideración de elementos metropolitanos para la perspectiva de desarrollo municipal.

Municipio de Barbosa

Con el Acuerdo 014 del 8 de junio de 2008 y el eslogan *“Barbosa global; por el Barbosa que queremos”* se plantean la siguiente visión:

Barbosa es y seguirá siendo el municipio núcleo regional del nordeste, Magdalena Medio, Norte de Antioquia, oriente lejano y norte del Valle de Aburrá. Por su dotación ambiental, de equipamiento colectivo, de accesibilidad y de capital humano, será el polo de desarrollo, educativo, industrial, agropecuario, comercial y de turismo, más destacado de Antioquia en el 2020.

Importante es su reconocimiento como núcleo regional del nordeste del Valle de Aburrá. Va más allá al identificar el potencial supramunicipal de su oferta ambiental y de equipamientos educativos, industriales y sus servicios agropecuarios y comerciales que deben fortalecer su capacidad de ser polo subregional. Ello le implicaría esfuerzos en participar de los procesos de integración y en la definición del modelo de ocupación del territorio metropolitano.

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO
A LA EXPERIENCIA DE LA GESTIÓN METROPOLITANA
EN SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN MUNICIPAL
EN EL AMVA**

Se puede observar, en el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que a nivel metropolitano existe una gran intención de construir un AM bien planificada, compacta e incluyente, en un marco de área metropolitana ambientalmente saludable y desarrollada. Esto se puede apreciar fuertemente en los instrumentos de nivel metropolitano que sirvieron como insumo para el desarrollo de esta investigación, pues se puede entrever en ellos coherencia y una firme intención de abarcar de la mayor forma posible cada uno de los aspectos que son materia de actuación del AMVA. En otras palabras, los proce-

sos de planificación y gestión a nivel metropolitano en el AMVA manejan una gran articulación y organización en la idea de AM que se quiere y se visiona.

Sin embargo, a pesar de que a nivel metropolitano el proceso de planificación y gestión en el AMVA se desarrolla en un ambiente de articulación, organización y claridad respecto a lo que se quiere para el área, en el ámbito municipal parece no existir el mismo ambiente de articulación en este proceso; existe la intención por parte de los municipios del AMVA de reconocerse como integrantes del AM, y en sus instrumentos de planificación se pueden vislumbrar aspectos de contenido metropolitano; sin embargo, muchos de estos aspectos de contenido metropolitano se tienen que inferir al momento de analizar estos instrumentos, puesto que la intención, por parte de la mayoría de los municipios integrantes del AMVA, no es explícita al momento de reconocer que, en el contexto en el que estos se desenvuelven, hay una instancia de planificación y gestión de mayor escala y con la cual están relacionados directamente. En otras palabras, la planificación y gestión de manera vertical desde la escala metropolitana hacia la municipal, es ordenada, incluyente, coherente y clara, pero desde la escala municipal hacia la metropolitana es carente de reconocimiento y articulación.

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

**INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN METROPOLITANA.
CASO ÁREA METROPOLITANA CENTRO OCCIDENTE (AMCO). REVISIÓN DE
LOS ANTERIORES PLANES METROPOLITANOS DE GESTIÓN Y ESTRATÉGICOS.
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**RELACIONES CRONOLÓGICAS Y ESCALARES
DEL CONTEXTO DE PLANIFICACIÓN DE AMCO (MATRIZ
RELACIONES CRONOLÓGICAS Y ESCALARES AMCO)**

El contexto de planificación del AMCO, sobre el cual se hace mayor énfasis en la presente investigación, gira alrededor de las relaciones establecidas entre los ámbitos municipal y metropolitano que se han venido ejerciendo principalmente desde la aparición de la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), sobre todo en lo que concierne a los aspectos relacionales entre Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM), con la planeación respectiva a la cual se debe articular cada uno de estos planes a nivel metropolitano. En este sentido, en el Cuadro 8.1 se muestra la temporalidad de adopción de las principales herramientas de planeación, tanto en la escala metropolitana como en las escalas más próximas y de mayor incidencia en esta (departamental y municipal); es necesario aclarar que las relaciones de manera vertical, entre cada una de las herramientas de planificación en todos los ámbitos presentados en el esquema, no se expresan de manera jerárquica; puede que estas

relaciones existan entre algunos de estos planes, pero la intención de este esquema es darles un orden cronológico, escalar y diferenciado a las herramientas de planificación de mayor importancia que giran alrededor del ámbito metropolitano y dentro del mismo, más con el ánimo de tratar de comprender la articulación que debe existir entre estas escalas que con el de expresar el nivel de prevalencia de un plan sobre otro; de la misma manera, para tratar de entender cómo deberían corresponderse estos instrumentos en un ámbito espacio-temporal específico, en este caso en particular, con la existencia de una entidad supramunicipal como el AMCO.

Es necesario aclarar que los Lineamientos de Ordenamiento Territorial, si bien se presentan como un instrumento importante para la planificación, especialmente en la escala metropolitana, estos se entienden como parte integrante del PIDM del AMCO —ya que suprimen en su totalidad los títulos correspondientes al ordenamiento físico y territorial—¹; por lo tanto, sus tiempos corresponden en la misma medida a lo

¹ Art. 1, Acuerdo 01 de enero de 2006, Lineamientos metropolitanos de Ordenamiento Territorial.

Articulación de los tiempos de planificación de los instrumentos de OA y OT																					
ÁMBITO	Tipo de Plan	Tiempos de planificación exigidos por la normatividad									Proyección										
		Corto plazo			Mediano plazo			Largo plazo			Plazo										
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
Escala de departamental	Planes de Gestión Ambiental Regional																				
	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas																				
	Planes de Acción Trienal																				
	Planes de Gestión Ambiental Regional (PGAR)																				
Escala metropolitana	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano																				
	Plan de Ordenamiento Territorial (POT)																				
Escala municipal	Plan de Ordenamiento Territorial (ej. Pereira)																				
	Plan de Desarrollo Municipal																				
	Programa de ejecución (ALCADESA Martha Elena Bedoya)																				

Cuadro 8.1. Relaciones cronológicas y escalares del contexto de planificación del AMCO

Fuente: Elaboración propia.

definido en este. Igualmente, la proyección que se hace en los años posteriores a la realización de este trabajo, parte de lo proyectado por las diferentes instancias territoriales en cuanto al horizonte de ejecución de sus instrumentos, así como a ejercicios que en el momento se realizan como la revisión de los POT por parte de los municipios, e igualmente del PIDM por parte del Área Metropolitana.

DESCRIPCIÓN DE PLANES UTILIZADOS A NIVEL METROPOLITANO COMO INSUMOS PARA EL ANÁLISIS (AMCO)

El municipio de Pereira, inicialmente, y posteriormente el AMCO, ha tenido una tradición de procesos de planificación en diferentes momentos; el primero de estos fue el Plan de Desarrollo Urbano de Mendoza y Olarte de 1978 donde, de acuerdo con el ex alcalde metropolitano Ernesto Zuluaga Ramírez (1994), “se lograron por primera vez verdaderos resultados y comenzó a ejercerse una administración. Este Plan cobijaba también a Dosquebradas, pues ya desde aquel año se entendía que el desarrollo de las dos ciudades² corría paralelo, que se estaba formando una conurbación donde los problemas, las realidades y las necesidades eran comunes; que era necesario integrar voluntades”.

Plan de desarrollo urbano Pereira-Dosquebradas (Mendoza y Olarte, 1978)

Es un plan que buscó orientar el desarrollo físico partiendo de reconocer que “el conjunto urbano Pereira-Dosquebradas constituye una verdadera ‘conurbación’ con problemas comunes para resolver. Así, sobre dicha área tienen jurisdicción dos autoridades administrativas diferentes, con diferente capacidad administrativa y fiscal, con diferentes conceptos sobre el crecimiento urbano y los beneficios de los mismos y, finalmente, con diferentes posibilidades de servicios públicos”³.

El Plan incluyó la formulación de políticas, estrategias, programas y proyectos en el corto, mediano y largo plazo para su realización. Estas iban desde la escala regional, donde se reconocía una vocación industrial de Pereira y de qué manera esta podía articularse a la región, principalmente reconocida como el departamento, en este caso. Igual se tomaban las políticas nacionales relativas al desarrollo regional y urbano para su formulación.

Posteriormente se formulaban políticas para el conjunto urbano, donde de entrada se reconocían una serie de características económicas como la predominancia cafetera, con un amplio porcentaje de concentración de la población departamental, principalmente sobre estas dos cabeceras, variando entre una y otra conforme a las épocas de cosecha. Igualmente se veía una desproporción entre el crecimiento de la población respecto al de la industria, situación que conllevaba al aumento en las tasas de desempleo y subempleo. En cuanto al conjunto entre Pereira y Dosquebradas se reconocían dos autoridades administrativas, diferentes en cuanto a capacidad administrativa, con distintos conceptos de crecimiento urbano, de capacidad en la prestación de servicios públicos, que si bien eran reconocidas hasta ese momento como algo positivo para el crecimiento del conjunto, deberían generar restricciones o una normativa específica para continuar con este; tales como la planeación física en cuanto a usos del suelo y reglamentación de construcciones. Ejemplo de ello era que ciertos desarrollos espontáneos se habían adelantado en Dosquebradas ante la ausencia de normatividad al respecto.

Entre estas dos escalas se debía desarrollar la delimitación de la denominada **Área-Plan**, la cual se convertía en el espacio físico donde se concentraban las acciones en el corto y mediano plazo del Plan, tomando en cuenta costos de la tierra, análisis de suelos, costos de urbanización, identificación de áreas de desarrollo, etc. Este primer concepto podría tomarse como el primer paso para lo que después se conformó como el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). Esto cobra mayor valor dado que si bien el concepto

2 Se entiende por estas ciudades las de Pereira y Dosquebradas.

3 Plan de Desarrollo Pereira-Dosquebradas (Mendoza y Olarte, 1978).

de AM ya había sido tratado por la reforma constitucional de 1968, la reglamentación para estas solo aparece unos años después en el Decreto Ley 3104 de 1979, “por el cual se dictan normas para la organización de las áreas metropolitanas”.

Acuerdo Metropolitano PIDM 1995-2000

Este Plan Integral de Desarrollo surge como un primer acuerdo que a nivel metropolitano aprueba el AMCO como entidad constituida en lo concerniente a la planificación y gestión de su territorio; el Plan de Desarrollo Urbano de Mendoza y Olarte había tomado como territorio base para su formulación la conurbación Pereira-Dosquebradas, así como un horizonte de ejecución de diez años, pero durante esta se constituye el Área Metropolitana (1981), que inicialmente contó con estos mismos en su conformación pero que posteriormente incorpora a La Virginia, en 1991. Este primer acuerdo “tuvo como punto de partida el Plan de Políticas Metropolitanas y los planes de desarrollo de los municipios de Pereira, Dosquebradas y La Virginia”⁴. Toma como horizonte de ejecución cinco años, articulando los primeros tres a los planes de desarrollo municipal y dando un carácter de proyección o transición a los dos siguientes. Este carácter de transitoriedad es dado por el mismo Plan cuando a partir de formular una serie de objetivos y estrategias para el “futuro de la metrópoli” plantea la necesidad de conformación de un “Proyecto Político Metropolitano”, donde la participación tanto de todas las diferentes entidades territoriales que actúan sobre el territorio como de la sociedad en general es fundamental, entre otras **para la definición de los Hechos Metropolitanos, que dentro del documento son abordados como problemas** para cada una de las estrategias definidas (Cuadro 8.2).

4 Acuerdo No. 11 de julio 17 de 1995, “Por el cual se aprueba el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano”. El Plan de políticas metropolitanas fue formulado en el año de 1994 por el AMCO y propuso que el AM debía desarrollar una infraestructura vial y de servicios, complementando la agroindustria para consolidar un centro de prestación de servicios de carácter regional, captando el mayor porcentaje de gastos de consumo del área.

Para la ejecución del Plan, así como la construcción o fortalecimiento de los Hechos Metropolitanos se previó la adopción de una serie de instrumentos que pudieran facilitar su desarrollo como son:

- Gerencia del Plan.
- Sistema de Control y Seguimiento.
- Sistema de Indicadores.
- Modernización Institucional del AMCO.
- **Consejo Metropolitano de Planificación.**
- Talleres Metropolitanos de Planificación.
- Portafolio de Proyectos.
- Gestión.

Estos instrumentos son tomados desde la Ley 128 de 1994 en cuanto a gestión, formulación y ejecución de los diferentes proyectos, así como la formulación de los Hechos Metropolitanos, pero estos son tomados desde el Plan como una serie de problemas que deben ser resueltos con la ejecución de estas estrategias y acciones formuladas.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013

Este Plan, aprobado por la Junta Metropolitana en el Acuerdo 004 del 29 de agosto de 2000, se configura como la herramienta más importante a nivel de planeación y gestión que tiene el Área Metropolitana del Centro Occidente, siguiendo lo establecido en la Ley 128 de 1994, Art. 14, literal A, donde se les exigía a las AM su formulación como una de las atribuciones básicas de la Junta Metropolitana; este mismo se definió como:

(...) **el conjunto de objetivos, directrices físico-territoriales, líneas de gestión, estrategias, proyectos, actuaciones, acciones y normas adoptadas para coordinar, programar y concertar el desarrollo armónico e integrado de Pereira, La Virginia y Dosquebradas como municipios que conforman el territorio colocado bajo su jurisdicción.** (Negrillas fuera de texto)

Estipuló para su ejecución el horizonte 2000-2013, estableciendo como visión para este: “Hacer del Área Metropolitana una región integrada

Estrategia estructurante del desarrollo metropolitano	Hechos metropolitanos en curso
Desarrollo físico - Vías	Atraso vial en el Área Metropolitana.
	Falta de infraestructura para la circulación peatonal.
	Falta de amoblamiento urbano en lo referente a señalización vial
	Debilidad institucional.
	Deficiencias del transporte público.
Servicios públicos	Desequilibrio en la prestación de los servicios públicos.
	Ausencia de políticas claras sobre la expansión del perímetro sanitario.
	Inexistencia de un plan de tratamiento de aguas residuales.
	Deterioro de fuentes hídricas.
Ordenamiento Territorial	Desorden urbanístico.
	Utilización de zonas desatendiendo su vocación y aptitud.
	Inexistencia de área de expansión urbana.
	Desarticulación de la malla urbana.
	Mezcla de usos del suelo no compatibles.
Desarrollo Institucional	Baja capacidad de respuesta institucional frente a compromisos metropolitanos.
	Dualidad y descoordinación entre instancias y niveles de planeación.
	Falta de planeación del proceso de transferencia de información en la entidad y en el Área Metropolitana.
Desarrollo Social	Capacidad administrativa rebasada por la dinámica poblacional y urbana.
	Dependencia de los municipios metropolizados en materia de servicios y oportunidades frente a la ciudad núcleo.
	Dualidad y dispersión de funciones para el desarrollo social metropolitano.
Desarrollo Económico	Baja inversión en los sectores económicos.
	Pauperización del campesino cafetero.
	La no integración de los municipios cercanos al Área Metropolitana.
Desarrollo Ambiental	Vulnerabilidad del AMCO en materia de servicios públicos domiciliarios, en especial de acueducto.
	Deterioro de paisaje urbano y natural.
	Contaminación.

Cuadro 8.2. Estrategias de desarrollo metropolitano y Hechos Metropolitanos definidos en el Plan de Desarrollo Metropolitano de 1995

Fuente: Elaboración propia, a partir del Plan de Desarrollo Metropolitano de 1995

al país y al mundo, mediante la construcción y el mejoramiento de la infraestructura física, social, económica y ambiental”.

El Plan contempla en su estructura general, inicialmente, una serie de objetivos generales para posteriormente definir los Hechos Metropolitanos. El Art. 14 del PIDM de 2000 dice:

(...) aquellos desequilibrios económicos sociales, físicos, infraestructurales, ambientales y políticos-institucionales que modifican consciente o espontáneamente, total o parcialmente, el normal desarrollo de los municipios, como consecuencia de la conurbación.

Posteriormente define cuatro líneas estratégicas para la gestión del Plan, las cuales contemplan objetivos específicos para estas y una serie de Proyectos Estratégicos, los cuales a su vez que responden a las líneas estratégicas formuladas, se convertirán en los que entren a solucionar los efectos generados por los Hechos Metropolitanos⁵ (Cuadro 8.3).

El PIDM aprobado en el 2000 tuvo un ajuste mediante el Acuerdo 002 del 30 de enero de 2001, donde se conserva la estructura general que propuso el Plan, desde los objetivos generales y Hechos Metropolitanos pero realizando un ajuste sobre dos líneas estratégicas definidas originalmente, así como a una serie de Proyectos Estratégicos, principalmente los relacionados con la manera en que debía realizarse la gestión y materialización de estos mismos (Cuadro 8.4).

En cuanto a los Hechos Metropolitanos, el único que tiene una variación es el relacionado con la desarticulación de la malla vial, incorporando desde su definición el Proyecto Estructurante⁶ que en este caso, además de tomar el transporte masivo metropolitano, trabaja el Sistema Vial primario incluyendo en su descripción los corredores de articulación regional así como las propuestas viales incluidas en los POT formulados.

Informe de Gestión 2008-2009-2010

Contrario a lo que sucede para el AMVA, donde el Plan de Gestión cuatrienal se convierte en el instrumento que desarrolla las orientaciones del PIDM, los informes trianuales de Gestión del AMCO se presentan como unas rendiciones de cuentas sobre años ya vencidos en lo referente a ejecuciones que haya tenido el Área (gestión); para este instrumento se realiza una revisión de su estructura, componentes, la relación existente con el Plan Integral, así como la ejecución de los proyectos estructurantes conte-

nidos en este y que se han realizado durante la gestión del mismo.

Para el instrumento correspondiente al período 2008-2009-2010 se hizo la revisión de tres elementos generales que el mismo plantea y sobre los cuales se estructura, a saber: **el impacto sobre el desarrollo regional** —de qué manera se ha impactado el desarrollo regional a través de los proyectos formulados por el AMCO—, **el desarrollo institucional** —de qué manera se ha impactado el desarrollo institucional del AMCO, a partir de las acciones emprendidas para tal fin— y **el papel de las áreas de apoyo**, que se convertirá en el soporte para la realización de las dos primeras.

Hacia una visión metropolitana 2009 (Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano)

El proceso de evaluación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, llamado también “Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano”⁷, se presenta como el documento en que el AMCO como entidad territorial de carácter supramunicipal se piensa tanto en la actualidad de su jurisdicción como en el futuro desarrollo de la misma, entendiendo que los esquemas asociativos supramunicipales e interdepartamentales representan la alternativa más viable en cuanto a generar procesos de gestión y planeación a nivel territorial.

Para la formulación de una nueva visión metropolitana o actualización del PIDM se hacía necesario revisar cada uno de los componentes que hacen parte en la actualidad del Plan (Visión, líneas estratégicas, Hechos Metropolitanos, Proyectos) para de esta manera generar una serie de conclusiones y recomendaciones para la actualización o formulación de un nuevo PIDM acorde con el contexto actual del AMCO (Figura 8.1).

5 Ídem. PIDM, Art. 10, Hechos Metropolitanos - Concepto general.

6 Art. 9, Ajuste PIDM 2001. Art. 32, Hecho metropolitano y proyecto estructurante - Sistema vial primario y transporte metropolitano.

7 El documento revisado corresponde al avance de la fase 1 presentado a julio 13 de 2010.

VISIÓN	OBJETIVOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL TERRITORIO ART. 9	HECHOS METROPOLITANOS		LÍNEAS ESTRATÉGICAS DE GESTIÓN DEL PLAN ART. 13	PROYECTOS ESTRUCTURANTES
		Definición Art. 10	Planteados Art. 11		
<p>Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000 - 2013</p> <p>Hacer del Área Metropolitana una región integrada al país y al mundo, mediante la construcción y el mejoramiento de la infraestructura física, social, económica y ambiental. PIDM 2000 Art. 8 "EL ÁREA METROPOLITANA DEL CENTRO OCCIDENTE SERÁ UNA REGIÓN METROPOLITANA QUE PARTICIPARÁ ACTIVAMENTE EN LAS DINÁMICAS DE UN MUNDO GLOBALIZADO, FUNDAMENTADA EN UN DESARROLLO SOCIAL Y AMBIENTALMENTE SOSTENIBLE."</p>	1. Crecimiento moderado de la población, fruto de unas políticas claramente definidas para tal fin.	<p>Los Hechos metropolitanos son aquellos desequilibrios económicos sociales, físicos, infraestructurales, ambientales y políticos-institucionales que modifican consciente o espontáneamente, total o parcialmente, el normal desarrollo de los municipios, como consecuencia de la conurbación."</p>	1. Insuficiencia de espacio público para la recreación y el turismo; obligando a la ciudad de Pereira a suplir en gran porcentaje esta deficiencia en toda el Área Metropolitana.	Fortalecimiento del capital social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conformación de la red interinstitucional para el desarrollo social. 2. Apoyo a los programas de erradicación de la mendicidad. 3. Creación del centro de investigaciones sociales. 4. Cultura ciudadana para el fortalecimiento del sentido de lo público en los habitantes del AMCO. 5. Alternativas para el desarrollo de los jóvenes en el AMCO.
	2. Una red Integrada de parques para el aprovechamiento turístico, dotado con infraestructura atractiva a los turistas nacionales e internacionales que permita generar un crecimiento socioeconómico para la región.		2. Deterioro de la calidad de vida por falta de oportunidades y alternativas económicas, generando migraciones entre los municipios del Área Metropolitana.		
	3. Una región comprometida con la convivencia ciudadana.		3. Deficiencia de parques y escenarios para el deporte, la recreación, la cultura y otras actividades relacionadas con el aprovechamiento del medio ambiente natural, entre los municipios de Pereira y Dosquebradas.	Fortalecimiento municipal e institucional en el AMCO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecimiento a la entidad y municipios del AMCO. 2. Gestión y control a los ingresos por sobretasa. 3. Formulación y gestión de proyectos de inversión. 4. Plan Estratégico. 5. Fortalecimiento integral del AMCO. 6. Estrategia de comunicaciones. 7. Plan de informática. 8. Mejoramiento del recurso humano institucional.
	4. Una región comunicada a través de redes y de altas tecnologías con el entorno nacional e internacional.		4. Corredor metropolitano entre Pereira y Dosquebradas con alta contaminación atmosférica por gases de vehículos, visual y de ruido.		
	5. Una región reactivada económicamente a través de cadenas productivas y competitivas con valor agregado (café orgánico, cítricos, sericultura, madera, papel, biotecnología).		5. Amenaza de desabastecimiento de agua potable por la unidependencia que tienen los municipios de Pereira y Dosquebradas.	Desarrollo económico y competitividad	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implantar zonas especiales y/o parques industriales en la región metropolitana. 2. Contribuir al desarrollo y puesta en marcha del observatorio demográfico regional. 3. Contribuir a que se consolide la red metropolitana de ciencia y tecnología. 4. Apoyar el fortalecimiento de los proyectos turísticos y las cadenas productivas. 5. Apoyar la capacitación y el entrenamiento del empresario metropolitano.
	6. Importantes niveles de inversión en ciencia y tecnología, dirigidos especialmente al sector productivo.		6. Altos niveles de contaminación del río Otún, por falta de coordinación y decisión político institucional en la construcción de las plantas de tratamiento y la implementación de los planes maestros de alcantarillado, tanto en Pereira como en Dosquebradas, haciendo que el 95% de los residuos líquidos se viertan directamente.		
	7. Fuentes hídricas descontaminadas de los ríos Otún, Consota, quebrada Dosquebradas y los ríos Cauca y Risaralda.		7. Deterioro del medio ambiente y de las ciudades como consecuencia del mal manejo de los residuos sólidos entre los tres municipios.	Ordenamiento territorial subregional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema vial primario, plan maestro de transporte masivo metropolitano. 2. Red integrada de parques para la recreación y el turismo. 3. Estudios sobre fuentes alternas para el abastecimiento de agua potable. 4. Centro de desarrollo tecnológico y de investigaciones en arqueología y flora tropical.
	8. Sociedad civil organizada en torno a redes de participación.		8. Desarticulación de la malla vial, baja cobertura y calidad en la prestación del transporte público metropolitano, por la saturación de desplazamientos entre los tres municipios y una débil política institucional en la operación y racionalización.		
	9. Una región que entiende la cultura como elemento que reconoce al ser y lo fortalece espiritualmente, mejorando su calidad de vida y que moderniza la gestión cultural en la región favoreciendo la multiculturalidad, como riqueza y potencial creativo en la región.				
	10. Garantizar el abastecimiento futuro del recurso hídrico a toda la población metropolitana.				

Cuadro 8.3. Estructura PIDM AMCO 2000-2013

Fuente: Elaboración propia, a partir del PIDM AMCO 2000-2013

Líneas estratégicas 1 y 2 PIDM (Acuerdo 04 de 2000)	Líneas estratégicas 1 y 2 PIDM (Acuerdo 02 de 2001)
Desarrollo humano y calidad de vida	Fortalecimiento del capital social
Fortalecimiento del capital social	Fortalecimiento municipal e institucional en el AMCO

Cuadro 8.4. Líneas estratégicas 1 y 2 PIDM 2000-2013. Acuerdo 04 de 2000 y Ajuste 02 de 2001

LINEAMIENTOS METROPOLITANOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2006). ESTRUCTURA Y DESCRIPCIÓN

Los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial, aprobados mediante el Acuerdo Metropolitano No. 01 de enero de 2006, “Por el cual se modifica el Acuerdo Metropolitano No. 004 de 2000 que adopta el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y se dictan otras disposiciones”, parten por entender que existen

una serie de objetivos y criterios a los cuales se deben acoger los municipios en el momento de adoptar los POT, especialmente en relación con los Hechos Metropolitanos (son tomados como determinantes de superior jerarquía de los Planes de Ordenamiento, conforme al Art. 10 de la Ley 388 de 1997). Igualmente se convierten en el ajuste al componente de ordenamiento físico-territorial del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano⁸, proponiendo además la revisión tanto de su programa de ejecución como la armonización con las vigencias de los planes de ordenamiento territorial formulados. Como parte de este ajuste se suprimen los denominados numerales III, IV y V del Acuerdo 04 de 2000, los cuales correspondían al Componente de Orde-

⁸ Los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial para el AMCO hacen parte integral del PIDM. Art. 2, Acuerdo 01 de 2006.

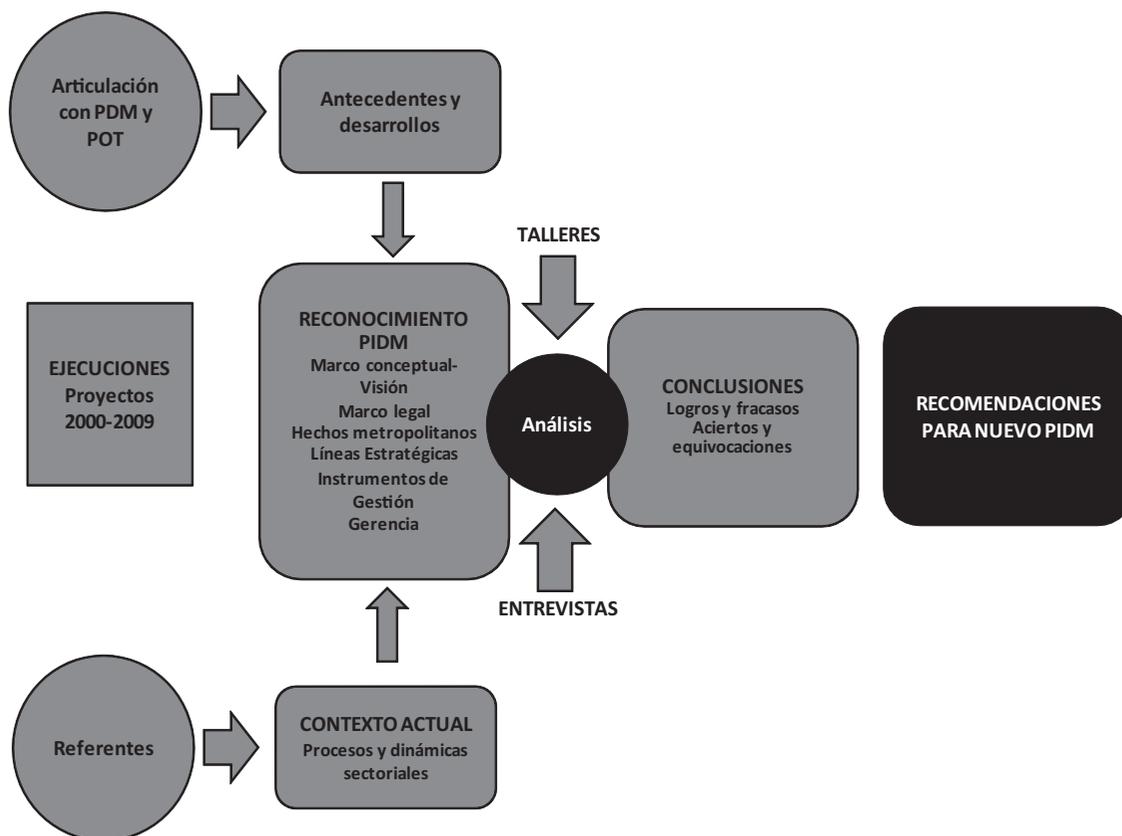


Figura 8.1. Esquema operativo general del proceso de reconocimiento del PIDM

Fuente: Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, Avance de la fase 1, Julio 13 de 2010

namiento Físico Territorial, la aplicación de normas generales obligatorias referentes a espacio público, equipamiento, servicios públicos, entre otras, y a la actuación urbanística en cuanto a los instrumentos financieros.

En su estructura, estos lineamientos parten de reconocer la visión que el AMCO desarrolla en su PIDM, así como las líneas estratégicas de acción para articularse a estos a partir de la propuesta de una estrategia y un objetivo general de Ordenamiento metropolitano, del cual se desprenden una serie de objetivos específicos sobre cada uno de los temas estructurales. Los lineamientos desarrollan inicialmente unos generales referidos a la visión del modelo territorial metropolitano para posteriormente trabajar unas líneas específicas o estratégicas referidas a los sistemas de movilidad, espacio público, equipamientos, ambientales, servicios públicos, y políticas de norma urbanística, suelo programado, vivienda y hábitat (Cuadro 8.5).

Estos lineamientos corresponden a la línea estratégica número 4 definida en el PIDM (**Ordenamiento territorial subregional**) y se convierten en norma de superior jerarquía de acuerdo tanto a los determinantes definidos en la Ley 388 de 1997 como en lo determinado por la Ley 128 de 1994 en lo referente a las atribuciones básicas correspondientes a la Junta Metropolitana.

RELACIÓN ENTRE LINEAMIENTOS METROPOLITANOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO

Referentes: Directrices de Ordenamiento Territorial y Referentes subregionales de OT

Para hacer la relación entre los instrumentos vigentes en el ámbito metropolitano, es necesario conocer los antecedentes metropolitanos y subregionales producidos con anterioridad a estos como son las Directrices de Ordenamiento Territorial (1999), las cuales aparecieron en su momento como normas de superior jerarquía⁹ o como Obligatoriamente Generales conforme

al Art. 14 de la Ley 128 de 1994; igualmente los referentes subregionales de Ordenamiento Territorial formulados por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - Carder (2003), el cual fue el primer ejercicio que se hizo de revisar los POT formulados en el año 2000.

Las directrices de OT fueron realizadas de manera paralela a la formulación de los POT municipales por lo que dentro de estas se pudo llegar a acuerdos que se vieron reflejados en la formulación de los temas estratégicos de los planes en el año 2000. Tal es el caso de la implementación del Sistema Integrado de Transporte Masivo, el cual estuvo presente tanto en los proyectos estratégicos de los planes como en el componente de Vías y transporte de las directrices metropolitanas formuladas (Cuadro 8.6).

Los referentes subregionales de OT formulados por Carder tienen el aporte que formalmente, además de tomar los municipios que hacen parte del AMCO, vincula a la formulación de estos a Santa Rosa de Cabal, que funcionalmente hace parte del conglomerado urbano de Pereira y Dosquebradas. Estos se presentan como unos lineamientos para el momento de realizar la revisión de los POT y por esto se hace un balance por visiones y áreas temáticas de lo formulado por estos.

Lineamientos metropolitanos de Ordenamiento Territorial: Componente de ordenamiento físico-territorial del PIDM

El ordenamiento territorial metropolitano se ha desarrollado de una manera incipiente y en diferentes momentos, normalmente de manera paralela a la formulación de los instrumentos correspondientes para el nivel municipal (POT); es por esto que, paralelo a la formulación de los Planes de Ordenamiento (1999), fueron definidas las directrices metropolitanas de Ordenamiento Territorial, las cuales aparecen como **Normas Obligatoriamente Generales** conforme a lo definido por la Ley 128 en su Art. 14. Los Lineamientos de Ordenamiento Territorial (2006), si bien aparecen como un Acuerdo Metropolitano que entra a ajustar y por lo tanto hace parte integral del PIDM del AMCO (2000),

9 Conforme al Art. 7o. de la Ley 388 de 1997.

LINEAMIENTOS METROPOLITANOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2006			
ESTRATEGIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL METROPOLITANO ART. 3	OBJETIVO GENERAL DEL ORDENAMIENTO METROPOLITANO ART. 4	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	LINEAMIENTOS METROPOLITANOS DE OT ART. 5
<p>Articular el Área Metropolitana a la región, al país y al mundo.</p>	<p>Orientar la utilización del territorio de tal forma que los municipios que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente evolucionen mediante un crecimiento sostenible y sustentable y consolidar en ellos la infraestructura básica para la competitividad con base en la realidad y potencialidad propias y la integración con otras regiones.</p>	<p>Promover la articulación e integración de Pereira - Dosquebradas y La Virginia y la planificación conjunta con los municipios con los cuales existen estrechas interrelaciones, como un sistema urbano - regional</p>	<p>Lineamientos sobre la visión del modelo territorial</p> <p>La planeación y el ordenamiento de la región metropolitana estará orientada hacia la interrelación del AM con los territorios vecinos.</p>
		<p>Alcanzar un OT Metropolitano equilibrado, eficiente y articulado que genere una mejor calidad de vida.</p>	<p>Lineamientos sobre norma urbanística</p> <p>Articulación norma urbanística Armonización usos del suelo con dinamismo en rentas Planear los procesos de transformación en el territorio</p>
		<p>Integrar la dimensión ambiental regional y local al desarrollo del territorio metropolitano reconociendo sus recursos naturales y la dependencia de los asentamientos con los ecosistemas estratégicos.</p>	<p>Lineamientos metropolitanos Sistema de movilidad</p> <p>1. Adopción de normas del PMMM Gestionar ejecución de proyectos para generar la integración a la estructura vial y funcional metropolitana SITM con municipios AMCO. 2. Desarrollar el PMMM en equilibrio con el espacio público, estudiando modelos de desarrollo acordes a los POT y a la realidad metropolitana. 3. Facilitar la operación económica de medios de transporte público con disminución en tiempos de viaje y aumento en accesibilidad, seguridad y comodidad. 4. Definir localización de terminales de transporte regional y metropolitano, que cubran los horizontes de crecimiento de las áreas urbanas.</p>
		<p>Promover el correcto manejo de las microcuencas y de los cauces, con el fin de evitar riesgo de inundaciones, deslizamientos y contaminación, de acuerdo con los parámetros establecidos por las autoridades ambientales competentes.</p>	<p>Lineamientos para estructurar un "Sistema de espacio público metropolitano"</p> <p>Lograr la articulación con los sistemas estructurantes del territorio Lograr la articulación y correspondencia con los procesos de planificación que complementen las disposiciones de los POT Impulsar procesos de participación, concertación y gestión Aprovechar integralmente las áreas de cesión obligatoria</p>
		<p>Propender a la eficiencia y la integración del sistema de transporte masivo y el transporte público complementario promoviendo su uso sobre el transporte particular y estimulando la articulación de los diferentes modos de transporte, preferiblemente el alternativo como el peatonal.</p>	<p>Lineamientos para estructurar un "Sistema de equipamientos metropolitanos"</p> <p>Unificación de criterios de clasificación y jerarquización Formulación de Planes Maestros de Equipamiento Metropolitano Impulsar procesos de participación, concertación y gestión</p>
		<p>Promover el mejoramiento de los sistemas de vías y comunicaciones, que permitan la integración urbano - rural y urbano - regional.</p>	<p>Lineamientos sobre concertación de política metropolitana de vivienda y hábitat</p>
		<p>Estructurar un sistema de equipamientos metropolitanos, debidamente clasificados y jerarquizados, distribuidos de manera equitativa y equilibrada, articulada a las centralidades metropolitanas, que complementen los equipamientos de diferente orden tanto urbano como rural.</p>	<p>Lineamientos sobre suelo programado</p> <p>Sobre la delimitación Sobre el dimensionamiento Sobre la localización Sobre los servicios públicos</p>
<p>Posicionar el Área Metropolitana Centro Occidente a través de proyectos, surgidos de un proceso planificador integral proyectado a la gestión, que tengan como objetivo incrementar la productividad y competitividad del territorio con desarrollo social.</p>			

Cuadro 8.5. Estructura de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial AMCO 2006 →

Fuente: Elaboración propia a partir de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial AMCO 2006

<p>Posicionar el Área Metropolitana Centro Occidente a través de proyectos, surgidos de un proceso planificador integral proyectado a la gestión, que tengan como objetivo incrementar la productividad y competitividad del territorio con desarrollo social.</p>	<p>Orientar la utilización del territorio de tal forma que los municipios que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente evolucionen mediante un crecimiento sostenible y sustentable y consolidar en ellos la infraestructura básica para la competitividad con base en la realidad y potencialidad propias y la integración con otras regiones.</p>	<p>Planificar conforme a las realidades territoriales municipales los desarrollos periféricos, evitando asentamientos atomizados, ineficientes y costosos por la dotación de infraestructura, equipamientos, tiempos de transporte, entre otros.</p>	<p>Lineamientos sobre Planes Maestros de Servicios Públicos</p>	
		<p>Orientar a cada uno de los municipios del AMCO en los procesos de planificación territorial que impliquen la densificación y articulación funcional de la ocupación, uso y transformación del suelo, los perímetros urbanos, las normas de urbanización en las zonas más aptas con densidades apropiadas, de acuerdo con la disponibilidad efectiva de servicios públicos y la posibilidad de dotación de áreas libres y equipamientos comunitarios, garantizando el ejercicio pleno de la autonomía municipal.</p>	<p>Lineamientos sobre Servicios Públicos</p>	<p>Acueducto y alcantarillado Gas domiciliario Energía Aseo (residuos sólidos) Telefonía</p>
		<p>Concertar y desarrollar una política de VIS, con referencia en la solución para la población vulnerada de los municipios, de VIP y mejoramiento integral de asentamientos precarios, estimulando el desarrollo adecuado de vivienda productiva y promoviendo mecanismos de financiación y promoción, que contribuyan a satisfacer el mejoramiento integral, la demanda insatisfecha y la demanda en general de vivienda en el AMCO.</p>	<p>Lineamientos ambientales</p>	<p>Áreas naturales protegidas Recurso hídrico Amenaza y riesgo Residuos sólidos Saneamiento Suelo rural Calidad del aire</p>
		<p>Estructurar un sistema de espacio público metropolitano, reconociendo los POT de los municipios, para estimular el uso y disfrute, la recreación, las manifestaciones culturales y la protección ambiental.</p>		

Cuadro 8.5. Cont.

se convierten en el ajuste de lo formulado en las directrices a través de una serie de lineamientos específicos a nivel físico-territorial que paralelamente proponen una serie de objetivos y estrategias generales de actuación.

Es particular que si bien estos lineamientos surgen como parte integral del PIDM y se asumen como parte de la Línea Estratégica 4 del Plan —Ordenamiento territorial subregional— entran a modificar la estructura de este, debido a que paralelamente formulan una estrategia y objetivo general así como una serie de objetivos específicos, los cuales, relacionados con los Lineamientos Metropolitanos formulados, entran a complementar tanto los Hechos Metropolitanos como los proyectos estructurantes definidos

en el Plan Integral en el 2000 y ajustados —algunos de estos últimos— en el 2001.

Paralelamente a la revisión del modelo de Ordenamiento Territorial del AMCO, el PIDM como principal instrumento de gestión y ejecución del mismo ha tenido una serie de ajustes desde su formulación en el año 2000; en el momento se encuentra en construcción su ajuste general, realizando un ejercicio de incorporación de los instrumentos formulados con anterioridad a este, principalmente de los Lineamientos Metropolitanos, los cuales paralelamente desde la escala metropolitana se convierten en determinantes de superior jerarquía para la revisión y ajuste de los POT de los municipios que se encuentran en la actualidad en el proceso o aque-

COMPONENTE	DIRECTRICES METROPOLITANAS
Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación y protección de ecosistemas estratégicos. • Garantizar la debida oferta del recurso hídrico. • Mitigación y prevención de riesgos ambientales. • Mejoramiento del medio ambiente urbano. • Consolidación de las áreas naturales protegidas como potencial ecoturístico.
Espacio público y equipamiento	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar un sistema metropolitano de espacios públicos y recreativos. • Alcanzar 15 m2 de zona verde por habitante dentro del perímetro urbano del AMCO. • Incorporar el subsistema hídrico de principales ríos y quebradas al sistema de espacios públicos. • Incorporar las vías panorámicas y paisajísticas estructurantes como ejes articuladores del sistema de espacio público. • Incorporar el patrimonio cultural, histórico y arquitectónico al sistema de espacio público. • Conformar un sistema metropolitano de equipamientos colectivos.
Suelo	<ul style="list-style-type: none"> • Unificación de clasificación de usos del suelo para todos los municipios del AMCO. • Consolidación prioritaria de los cascos urbanos. • Clasificación de los territorios municipales en función de la vocación y aptitud de los suelos. • Consolidación del centro metropolitano, subcentros y centros poblados.
Vivienda	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar un manejo de las políticas de vivienda con visión metropolitana. • Mantener actualizados los inventarios de viviendas en zonas de riesgo. • Desestimular los flujos migratorios rural-urbanos de población.
Servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Conservar y regular los caudales de cuencas de fuentes abastecedoras de los sistemas de acueducto. • Proteger fuentes receptoras de aguas servidas. • Garantizar coberturas y calidad de los servicios públicos domiciliarios.
Vías y transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el transporte de carga y pasajeros, mejorando la economía de la región. • Potenciar los sectores agroeconómicos y turísticos. • Consolidar el sistema de transporte público metropolitano.

Cuadro 8.6. Síntesis de las directrices fisico-territoriales

Fuente: Directrices Metropolitanas Centro Occidente (1999)

llos que ya lo han revisado y ajustado (Pereira y La Virginia) (Cuadro 8.7).

Posterior a la formulación de los lineamientos de OT para el AMCO (2006), fueron aprobados los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCH) de los ríos Otún y La Vieja (2008), los cuales entrarán necesariamente a incidir dentro de los ajustes de estos ins-

trumentos debido a que se configuran, también, como determinantes de superior jerarquía, legalmente, y en la práctica son ejes que tienen una fuerte incidencia tanto en el territorio constituido de manera formal como AMCO, como en los municipios que hacen parte del Comité de Integración Territorial (CIT), como Cartago.

PROCESO Y RELACIÓN ENTRE LINEAMIENTOS METROPOLITANOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO METROPOLITANO DEL AMCO			
Contenidos generales y atributos	Planes (contenidos detallados y relaciones)		
<p>Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM)</p> <p>Hechos Metropolitanos en tanto ámbitos de planificación, gestión e intervención (Hechos Metropolitanos Generales)</p>	<p>En el año 1995 se adopta el primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano para el AMCO, el cual es posteriormente revisado y actualizado y para el año 2000 en el PIDM 2000-2013</p>	<p>PIDM 2000-2013 Ajustado 2001</p> <p>En este PIDM se integran los planteamientos estipulados en las Directrices. Posteriormente los Lineamientos Metropolitanos de OT surgen en el marco de este PIDM y se acogen al mismo.</p>	<p>AJUSTE PIDM - en construcción</p> <p>Surge en el año 2009 el documento "Hacia una visión metropolitana". En este se acogen los planteamientos estipulados en los lineamientos metropolitanos de OT</p>
<p>Modelo de Ordenamiento Territorial del AMCO</p> <p>1-Normas Obligatoriamente Generales (Ley 128 de 1994)</p> <p>2-Lineamientos Metropolitanos que hacen referencia al ordenamiento territorial</p>	<p>DIRECTRICES METROPOLITANAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (1999)</p> <p>Normas de superior jerarquía establecidas en la Ley 388/97 y obligatoriamente generales (Ley 128/94) que ajustan el componente físico territorial del PIDM-Títulos 3, 4 y 5</p>		<p>LINEAMIENTOS METROPOLITANOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (2006)</p> <p>Como referente para futuras revisiones y ajustes de los LMOT se acogerán los Planes de Manejo y Ordenación de las Cuencas de los Ríos Otún y La Vieja (POMCH), los cuales fueron adoptados posterior a los LMOT en el año 2008.</p>
<p>Modelo de Ordenamiento Territorial Municipal</p> <p>Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997)</p>	<p>POT Adopción (referente para esta adopción: las Directrices Metropolitanas de OT</p> <p>Esta adopción de los POT de los municipios pertenecientes al AMCO se dio durante el año 2000.</p>		<p>POT Revisión y ajuste (referente para esta revisión y ajuste: las LMOT)</p> <p>Hasta el momento dos municipios pertenecientes al AMCO han realizado ajuste de sus correspondientes POT: La Virginia en el 2003 y Pereira en el 2006.</p>

Cuadro 8.7. Proceso y relación entre Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial y plan integral de desarrollo metropolitano del AMCO

Fuente: Elaboración propia

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

ARTICULACIÓN VERTICAL ENTRE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, ORDENAMIENTO Y GESTIÓN METROPOLITANOS Y MUNICIPALES. CASO AMCO Y MUNICIPIOS CORRESPONDIENTES

INSTRUMENTO PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (POT)

Para una mejor y más clara comprensión del estudio comparado de áreas metropolitanas se hace indispensable la realización de tres ejercicios comparativos de gran importancia en lo que respecta al ámbito del ordenamiento territorial en su relación municipal-metropolitano; el primer ejercicio comparativo se realiza entre la visión que se plantea al momento de la formulación del Plan de Ordenamiento Territorial y la visión que se plantea en el ajuste del mismo; esto, para cada uno de los municipios integrantes del AMCO y que ya hayan realizado este proceso, con el objeto de observar atributos a nivel metropolitano en el planteamiento de estas visiones. El segundo ejercicio comparativo se realiza contrastando cada una de las visiones de los POT de los municipios del AMCO, con los Principios Básicos que se plantean en los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial del 2006. Para estos dos primeros ejercicios comparativos se toma la visión, por ser una síntesis del Componente General del POT, la cual permite mostrar hacia qué horizonte apunta el municipio. El tercer ejercicio comparativo se desarrolla a partir de los proyectos planteados

en cada uno de los POT vs. los Lineamientos Metropolitanos por temáticas, planteados en el documento de Lineamientos del año 2006.

Para la realización de estos tres procesos la metodología abordada consistió en una lectura operativa de cada uno de los POT y PBOT que fueron promulgados, por lo menos en su primera salida a la luz pública, en el año 2000; al igual que una lectura operativa del documento técnico de Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana Centro Occidente (Acuerdo 01 de enero de 2006).

Teniendo claro lo anterior, en el Cuadro 9.1 se presentan los municipios que a la fecha han decidido ajustar sus Planes de Ordenamiento Territorial y han cumplido con todos los trámites legales concernientes a este, debido a que si bien el municipio de Dosquebradas a la fecha ha buscado realizar la revisión y ajuste de su POT, no se ha llegado a acuerdos con la autoridad ambiental en los diferentes momentos en que se ha presentado la propuesta.

Lecturas operativas de los POT municipales con énfasis en lo metropolitano

A continuación se hace una introducción general de las lecturas operativas que se realizaron de los POT de los municipios del AMCO.

Municipio	Acuerdo de adopción	Acuerdo de ajuste
Pereira (POT)	No. 18 de 2000	No. 023 de 2006
La Virginia (PBOT)	PBOT 1999-2007, marzo 30 de 2000	Decreto No. 112 de 2004

Cuadro 9.1. Municipios con Planes de Ordenamiento Territorial ajustados según AMCO

Municipio de Pereira

El municipio de Pereira cuenta con un POT, dada su población, la cual se ha estimado para 2010, de acuerdo con la proyección del Censo del DANE (2005), en 457.103 habitantes. Dicho plan fue aprobado en el Acuerdo 018 del año 2000, siendo igualmente ajustado en el 2006 con el Acuerdo No. 23 del 28 de julio.

Mapa del POT

La visión territorial que se tiene del municipio ha sido modificada en la revisión que del Plan se realizó en el 2006, mientras en el POT formulado en el año 2000 se estipulaba como vocación del municipio la confluencia de cuatro ejes: 1) Centro de negocios y servicios de la región, 2) Enclave turístico con proyección nacional, 3) Polo de desarrollo industrial y agroindustrial y 4) Territorio líder en manejo y aprovechamiento de recursos naturales, en la revisión hecha en el 2006, aun en el mediano plazo¹⁰, modificó dicha visión territorial, centrándose en el primero de estos cuatro puntos contemplados inicialmente, quedando así: “Será reconocido como el Centro de Negocios y Servicios del Occidente Colombiano mediante la consolidación de una plataforma territorial competitiva que posibilite el desarrollo humano sostenible para sus habitantes”. En esta modificación de la visión territorial se ha dejado solo una de las vocaciones inicialmente contenidas en el Plan: el “*Centro de negocios*”, y por otro lado se ha especificado la escala donde se busca consoli-

dar este: el Occidente Colombiano. Otro de los elementos destacados en la modificación de la visión es la denominada plataforma territorial competitiva, situación que necesariamente vincula el posicionamiento de un sistema de escala metropolitana y regional que sirva de base para el logro del elemento central de la visión.

El Plan contempla unos **objetivos** claros que apuntan al cumplimiento de la visión territorial ajustada del municipio e igualmente al logro de los otros tres elementos de visión que contemplaba inicialmente; así, el primer objetivo: **garantizar el desarrollo territorial, equilibrada y ambientalmente sostenible**, pareciera apuntar al cuarto elemento que fue inicialmente contemplado; este mismo objetivo desarrolla una serie de estrategias específicas donde, entre otras cosas, se busca la protección de los recursos, tales como el agua y los bosques naturales, pero igualmente actuaciones sobre reducción de la vulnerabilidad frente a amenazas naturales, mitigar impactos ambientales de la urbanización y una que fue introducida por la revisión hecha y que profundiza un poco esta intención: garantizar el planeamiento, uso y manejo sostenible de recursos naturales en las cuencas, restableciendo un adecuado equilibrio entre su aprovechamiento económico con la conservación de estos.

El segundo objetivo es el que se muestra inicialmente como el que pretende desarrollar con más claridad la visión territorial existente, buscando la **generación de una plataforma urbano-regional y urbano-rural competitiva, con adecuadas relaciones funcionales**; para esto formula estrategias específicas frente al modelo de crecimiento espacial a través de una configuración lineal que integre las ciudades (Cartago-Santa Rosa) y poblados (Puerto Caldas-Caimalito) que hacen parte del principal eje

10 La Ley 388 de 1997 y el Decreto 4002 del 2004 regulan las revisiones que deben tener los Planes de Ordenamiento Territorial; los contenidos considerados como estructurales solo pueden ser revisados en la revisión general del Plan una vez haya vencido el término de vigencia de estos o en circunstancias excepcionales plenamente justificadas.

vial, articulando a estas infraestructuras y equipamientos de gran escala para la conformación de nodos municipales donde se facilite la prestación de los servicios básicos en los municipios del AM, evitando grandes desplazamientos intermunicipales. Una de las estrategias relacionadas define claramente la intención de convertir la ciudad en *el gran centro comercial, de negocios y servicios de la ciudad región*, soportada en la infraestructura necesaria que atraiga la localización de actividades económicas.

El tercer objetivo se enfoca en desarrollar la visión territorial desde las diferentes escalas supramunicipales, propiciando *integrar el territorio municipal a nivel metropolitano, regional y nacional tomando como base los ejes de integración metropolitano* (Santa Rosa-Dosquebradas-Pereira-Cartago), *cafetero* (Manizales-Pereira-Armenia) y *del Occidente* a través de la Troncal del Cauca; para ello busca consolidar una malla vial municipal y metropolitana integrada donde opere un sistema de transporte masivo y multimodal que debe articularse el desarrollo de polos estratégicos industriales conectados a ejes económicos de carácter nacional.

El objetivo referido a *Desarrollar una industria ecoturística aprovechando características ambientales así como el entorno regional* desarrolla una de las formas de cómo se quiere garantizar el desarrollo territorial de una manera ambientalmente sostenible, generando igualmente un aprovechamiento para el sector ecoturístico, teniendo dentro de sus estrategias la búsqueda de la conservación y articulación de las áreas de protección en corredores ecológicos y paisajísticos que preserven dicho sistema y permitan su encuentro con los centros urbanos de la región metropolitana. El ajuste realizado en el 2006 incluyó un quinto objetivo referente a *incentivar el sector industrial y agroindustrial como base para el desarrollo territorial municipal*, retomando los tres ejes propuestos en el segundo objetivo para la integración del territorio (metropolitano, regional y nacional) y vinculándolos con áreas de actividad industrial y agroindustrial así como a los mencionados ejes viales geo-económicos:

1. Eje de la región metropolitana (Dosquebradas-Pereira-La Virginia-Cartago).
2. Eje de integración cafetero (Manizales-Pereira-Armenia).
3. Eje del occidente colombiano o Troncal del Cauca.

Así mismo, propone una serie de incentivos tributarios y una política de manejo ambiental para estas áreas de actividad industrial.

Es necesario aclarar, de entrada, que el hecho de haber modificado la visión sin haber ajustado los objetivos, muestra cómo estos están apuntando a desarrollar en un porcentaje los otros elementos incluidos originalmente y que fueron modificados en la revisión, situación que no contribuye a la correcta articulación del Plan.

En relación con las escalas de definición de acciones sobre el territorio, existe una clara articulación entre lo que propone la visión del POT definida en el año 2000 como la ajustada en el 2006. Igualmente, se muestra cómo el municipio ha definido una línea de acción específica coherente, primero frente a su especialización como centro de negocios, así mismo que para su realización debe tomarse en cuenta una escala supramunicipal que no se debe restringir a sus límites administrativos, además de la consolidación de diversas plataformas de orden ambiental, agroindustrial así como de integración regional y nacional. Tal es el caso de los objetivos definidos, donde cada uno se presenta como verdadero objetivo de ordenamiento territorial y guarda una coherencia con la visión definida, soportando sus decisiones en las diferentes escalas, **tomando como eje inicial la escala metropolitana**, pero ésta definida más allá de los municipios que oficialmente conforman el Área Metropolitana (Pereira, Dosquebradas y La Virginia) para incluir los que hacen parte del eje de influencia metropolitana (Santa Rosa y Cartago); posteriormente se genera una integración con los otros municipios del Eje Cafetero, así como con el centro y occidente de Colombia. Las estrategias que apuntan a cumplir este objetivo, básicamente **proponen la consolidación del modelo tendencial de configuración lineal**

que en torno a la denominada Troncal de Occidente se ha conformado entre los municipios por los que pasa y en torno a este se propone la localización de servicios, equipamientos e infraestructuras que conformen nodos.

En términos de clasificación territorial es paradójico cómo, a pesar de tener una revisión y modificaciones en los artículos referidos a la clasificación del suelo, no existe una claridad frente a los polígonos que delimitan cada tipo de suelo debido a que en el documento de revisión se hace una extensa descripción de los vértices que conforman cada tipo de suelo, pero no se definen con exactitud las dimensiones de cada uno de ellos, situación que sí se daba en el Acuerdo del año 2000. El POT reconoce la escala metropolitana a través de la conformación

y consolidación de una serie de parques metropolitanos, los cuales clasifica por dimensiones y los localiza, determinando algunos localizados en los otros municipios del AMCO (Pereira y Dosquebradas), situación que debe ser revisada.

Dentro del programa de ejecución, el POT en su revisión desarrolla una serie de áreas temáticas, basadas sobre componentes estratégicos del mismo y conforme a estas se formulan los proyectos, algunos de los cuales desarrollan claramente una escala y ámbito directamente relacionado con lo metropolitano y el PIDM, tal como se observa en el Cuadro 9.2.

Municipio de Dosquebradas

El municipio de Dosquebradas cuenta con un POT, dada su población, la cual se ha estima-

PROGRAMA DE EJECUCIÓN POT DE PEREIRA		
PROYECTOS	ÁREA TEMÁTICA	ESCENARIO
Formulación de la Política de vivienda metropolitana	Macroproyectos y Proyectos de Planificación Urbana	Corto plazo
Sistema de Transporte Metropolitano	Macroproyectos Urbanos	
Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos	Ambiental	
Parque Metropolitano Mirador del Cauca	Componente General del Sistema de Espacio Público	Corto plazo
Parque Metropolitano "Alto Cerritos"	Componente General del Sistema de Espacio Público	Corto plazo
Parque Metropolitano "La Vieja"	Componente General del Sistema de Espacio Público	Mediano plazo
Parque Metropolitano "Mirador de Combia"	Componente General del Sistema de Espacio Público	Mediano plazo
Centro Internacional de Negocios	Sistema de equipamientos colectivos	Corto plazo
Puerto Seco	Sistema de equipamientos colectivos	Mediano plazo
Centros artesanales	Sistema de equipamientos colectivos	Mediano plazo
Centrales de abastecimiento	Sistema de equipamientos colectivos	Mediano plazo

Cuadro 9.2. Programa de ejecución del POT de Pereira - Relación con la escala metropolitana

do para 2010, de acuerdo con la proyección del Censo del DANE (2005), en 189.112 habitantes. Dicho plan fue aprobado en el Acuerdo 014 del año 2000, y fue ajustado a través de un Decreto en el año 2004, pero por no haber sido reconocido por las autoridades regionales o metropolitanas, para el presente estudio se ha tomado el Acuerdo formulado en el año 2000.

Mapa del POT

El Plan, de entrada, desconoce los tiempos de planificación del mismo, debido a que los tiempos determinados para su ejecución no se armonizan con los tres períodos de gobierno, habiendo estipulado el largo plazo en el 2007 una vigencia de 8 años.

La visión territorial propuesta por el municipio se ha tomado de los objetivos para el ordenamiento territorial y esta habla de

Ordenar el territorio de manera integral y armónica con sus diferentes atributos y dimensiones, con la planificación económica municipal, racionalizando las intervenciones sobre el territorio, orientando su desarrollo a través del ejercicio prospectivo y de planificación sectorial de manera que permita elevar los niveles de calidad de vida y de gobernabilidad en el Municipio de Dosquebradas.

Así, desarrolla una serie de objetivos específicos, dentro de los cuales uno se relaciona directamente con la escala metropolitana, y busca: ***Que el territorio municipal y metropolitano se integre regionalmente a través del Eje Geoeconómico Manizales, Dosquebradas, Pereira, Armenia y Cartago para ser articulador de un desarrollo nacional***, pero no siendo desarrollado consecuentemente en las políticas para el Ordenamiento, se retoma la apuesta por el modelo metropolitano dentro de las denominadas estrategias para la integración regional y nacional donde se apunta a dos de estas estrategias claramente definidas, en los instrumentos municipales y en el PIDM del año 2000:

- Conformar y consolidar una malla vial municipal integrada al sistema vial metropolitano y regional.

- Crear un sistema integrado del transporte masivo de carácter metropolitano que permita generar eficiencia urbana y funcionalidad espacial al territorio municipal.

Dentro de la clasificación del territorio, aunque no es claro en algunas de sus áreas, establece una serie de delimitaciones, específicamente dentro del suelo rural, definiendo unas zonas rurales, en las cuales el área dada por el documento de Acuerdo no es exacta; sucede lo mismo con los perímetros del suelo suburbano definidos.

Aunque el municipio dentro del Plan no reconoce ampliamente la confluencia de otras escalas de planificación fuera de la municipal, en la delimitación de suelos de protección propone la coordinación con la Corporación Autónoma Regional (Carter) para la recuperación de dichas zonas reconocidas por el mismo Plan como parques de escala regional, entendiendo que estos trascienden su jurisdicción y exigiendo una integración regional para la planificación y manejo de estas zonas.

El programa de ejecución básicamente solo reconoce la ***Implementación del Transporte Masivo metropolitano y sus rutas circulares*** en la escala metropolitana y regional, así como en la armonía con los instrumentos tanto de los otros municipios del AMCO y el PIDM. Dentro de la implementación del mismo, las rutas circulares, las cuales se convierten en las que complementan el sistema y conformaban un anillo vial de escala regional, se desarrollan por tramos conforme a la necesidad que en su momento había encontrado el municipio.

Municipio de La Virginia

El municipio de La Virginia cuenta con un PBOT, dada su población, la cual se ha estimado para 2010, de acuerdo con la proyección del Censo del DANE (2005), en 31.657 habitantes. Dicho plan fue aprobado mediante Acuerdo en el año 2000, siendo igualmente ajustado en el 2004 con el Decreto No. 112.

Mapa del PBOT

La visión territorial propuesta —ajuste 2003-2004— por el municipio, parte de reconocer otras escalas para “*potencializar al Municipio La Virginia como un Centro de Relevo en la Subregión, el Área Metropolitana y el Área de Influencia, determinar el Municipio de La Virginia como un potencial Centro Turístico, Integrar al Municipio de La Virginia con la red funcional de centros y áreas estratégicas de desarrollo económico e incluir al Municipio de La Virginia en el marco de una agenda regional*”. Es claro que el municipio en el ajuste realizado a través del Decreto del año 2004 buscó la articulación con las diferentes escalas e instancias territoriales de carácter supramunicipal constituidas, así como reconoció el potencial de localización con que cuenta el municipio a nivel territorial y el papel que se le ha dado en el contexto nacional dentro de la red proyectada de centros y áreas estratégicas. Para complementar este propósito desarrolló de entrada una serie de objetivos para el Ordenamiento Territorial donde define un modelo subregional y desarrolla los postulados esbozados en la visión:

- Vincular la planeación del Municipio al Sistema de Planificación del Área de Influencia y el Contexto Regional.
- Potencializar al municipio de La Virginia como un centro de relevo en la región.
- El Municipio de La Virginia como un potencial centro turístico.

Posteriormente desarrolló políticas generales para el ordenamiento territorial y acciones estratégicas inicialmente para la agenda regional y posteriormente a nivel metropolitano donde propone una articulación por temas estratégicos de la red metropolitana, especialmente a través de vías perimetrales y de articulación con otros municipios y departamentos. Dentro de estas acciones estratégicas, cabe mencionar como tema de los Lineamientos Metropolitanos uno de los objetivos formulados en estos como es la

de Crear el eje articulador Pereira-La Virginia por medio de la ampliación de la vía a una doble calzada que continúe desde Cerritos hasta La Virginia.

El PBOT se destaca porque define políticas nacionales, regionales y metropolitanas. Desde el nivel metropolitano se reconoce la necesidad de hacer propuestas metropolitanas en armonía con las necesidades municipales a través de un Plan de Ordenamiento Territorial a nivel metropolitano, sin embargo la normatividad colombiana no incluye la necesidad de desarrollar un instrumento de estas características, porque para esta escala territorial la Ley 128/94 exige la necesidad de realizar un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. (Giraldo, 2007)

La clasificación del territorio, si bien define los perímetros de clasificación del mismo, no deja claros algunos perímetros de esta como el suelo rural, donde se establecen los puntos de coordenadas para la delimitación de estos polígonos, pero no definen en ninguno de los documentos el valor de estos mismos.

Dentro del programa de ejecución, el PBOT en su revisión desarrolla una serie de áreas temáticas, basadas sobre componentes estratégicos del mismo, tomando en momentos proyectos desde los Lineamientos Metropolitanos y conforme a estas se formulan los proyectos, algunos de los cuales desarrollan claramente una escala y ámbito directamente relacionado con lo metropolitano y el PIDM (Cuadro 9.3).

Varios de estos proyectos están relacionados igualmente con los Hechos Metropolitanos definidos en el PIDM, tal como se puede ver en una parte del documento de actualización que en este momento se encuentra en construcción:

Macroyectos

- Dar continuidad a la Cra. 11.
- Avenida de la Caña (Calle 15) hacia el cruce con la Troncal de Occidente al norte del municipio.
- Crear el eje articulador Pereira-La Virginia con la ampliación de la vía a una doble calzada que va de Cerritos hasta La Virginia.

PROGRAMA DE EJECUCIÓN POT DE LA VIRGINIA		
PROYECTOS	ÁREA TEMÁTICA	ESCENARIO
Eje articulador doble calzada Pereira - La Virginia	Lineamientos metropolitanos	Mediano plazo
Avenida de la Caña - cruce con troncal de Occidente	Redes viales	Largo plazo
Avenida de los Samanes	Redes viales	Corto plazo
Malecón turístico	Lineamientos metropolitanos	Corto plazo
Construcción vía La Virginia - Santa Cecilia - Las Ánimas	Lineamientos metropolitanos	Mediano plazo
Sistema vial paisajístico - ríos Cauca y Risaralda	Sistema de espacio público	Mediano plazo
Recuperación infraestructura ferrocarril tramo Buenaventura - La Pintada	Lineamientos metropolitanos	Largo plazo

Cuadro 9.3. Programa de ejecución POT La Virginia; relación con la escala metropolitana

- Fortalecer por parte del Área Metropolitana en La Virginia, el sistema de vías peatonales que incluye la construcción, reconstrucción y mantenimiento con el fin de lograr mayor espacio público y la descongestión del centro del municipio.

Hechos Metropolitanos

- Desarrollar el área estratégica de desarrollo La Virginia-Cartago, donde se cree una cultura regional de identidad, solidaridad y competitividad, a través de proyectos de infraestructura de un nuevo modelo fiscal y de gerencia pública.
- Conectar a La Virginia con el puerto sobre el mar Pacífico de Tribugá, mediante la construcción de una vía denominada La Virginia-Santa Cecilia-Las Ánimas.
- Recuperar la infraestructura del Ferrocarril de Occidente volviéndolo un sistema moderno y eficiente mediante el sistema de concesión, habilitando el tramo Buenaventura-La Pintada, pasando en su recorrido por el corregimiento de Caimalito.
- El sistema vial paisajístico alrededor de los ríos Cauca y Risaralda con la construcción de una vía en afirmado o adoquín respetando las zonas de protección de la margen del río¹¹.

Comparativo de visiones de los POT en sus documentos de adopción y revisión

De los tres (3) municipios del AMCO, dos (2) presentan a la fecha POT ajustados (Pereira y La Virginia); igualmente, Pereira en el momento de la realización de este trabajo se encuentra en la formulación de un nuevo proyecto de ajuste, desarrollando la parte técnica.

Los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial, aprobados mediante Acuerdo en el 2006 y sus antecedentes —las directrices de ordenamiento territorial del año 2000— se han convertido para los municipios del AMCO en las **normas obligatoriamente generales para el ajuste de los Planes de Ordenamiento Territorial**. Dentro de esta dinámica de intercambio entre la entidad metropolitana y las entidades tanto municipales como regionales, se han producido también como insumo para la revisión los referentes subregionales de OT (2003) formulados por la Corporación Autónoma Regional de Risaralda - Carder y donde a la par de hacer una revisión y evaluación de lo propuesto en los acuerdos originales de los POT, establecía unos referentes subregionales por áreas temáticas, haciendo énfasis en el tema

11 Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolita-

no, Avance de la fase 1, Cap. Planificación del desarrollo local, julio 13 de 2010.

ambiental; dentro de estos referentes se incluyó además de los municipios que oficialmente hacen parte del AMCO a Santa Rosa, por hacer parte funcional de la conurbación entre Pereira y Dosquebradas.

La visión de los POT resume el conjunto de objetivos, estrategias y políticas de largo plazo del plan y se materializa en el modelo territorial del plan o contenido estructural. Por ello en esta investigación se optó por tomar las visiones explícitas o implícitas de cada POT en el momento de su adopción (años 1999 y 2000) y en el documento de revisión y ajuste del mismo (años 2004 en adelante).

De igual manera, es pertinente poner de manifiesto que la Ley 388 de 1997 establece que las visiones de los POT, al hacer parte del componente general del Plan, deberían revisarse al finalizar el escenario del largo plazo definido por este, o en su defecto dentro de los tres períodos constitucionales establecidos para los alcaldes municipales. Pero entendiendo la importancia para el estudio y la evolución de la contextualización metropolitana en los municipios, a continuación se señalan los municipios que han realizado su revisión, analizando la evolución entre la adopción y el ajuste del plan, con el fin de evidenciar la percepción e interés en la contextualización metropolitana (Anexo 17):

MUNICIPIO DE PEREIRA

En el POT, Art. 12, del Acuerdo Municipal No. 056 de 2000, se plantea como visión:

1. Consolidar el municipio como el gran centro de negocios y servicios de la región. El territorio municipal debe ser líder en la prestación de servicios administrativos, comerciales y de consultoría para los sectores productivo, agropecuario y de comercio exterior, aprovechando sus ventajas comparativas como su privilegiada situación geográfica y su infraestructura de servicios públicos. Lo anterior, adicionado a una estructura administrativa plana, flexible y competente, que obedezca a los retos del contexto mundial; que genere estímulos e incentivos tributarios y fi-

nancieros para la inversión nacional y global, descentralizado territorialmente en lo administrativo, con desarrollo tecnológico y eficiencia financiera, así como sistemas de información ágiles y oportunos.

2. Constituir a Pereira en un enclave turístico con proyección nacional y global. Se logrará crear sistemas de áreas de conservación y reserva turística para el desarrollo de proyectos, a través de un uso adecuado de los recursos naturales, la disminución de la contaminación ambiental, el aprovechamiento de las ventajas paisajísticas, ambientales y biodiversidad; así como el uso pertinente de los diversos pisos térmicos.
3. Convertir el municipio en un polo de desarrollo industrial y agroindustrial. El territorio municipal debe generar una plataforma territorial adecuada para el desarrollo de proyectos industriales y agroindustriales, aprovechando su privilegiada situación geográfica, su articulación a los ejes interregionales, su infraestructura de servicios públicos y sus ventajas comparativas.
4. Consolidar el municipio como un territorio líder en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Municipio de Pereira se caracterizará por la defensa y aprovechamiento de los recursos naturales, garantizando la disponibilidad en cantidad y calidad del recurso hídrico, reduciendo la vulnerabilidad frente a amenazas naturales, mitigando los impactos ambientales de los procesos de urbanización, y en general, valorando y respetando el paisaje y la biodiversidad.

Esta visión, desarrollada en cuatro puntos, de entrada reconocía a Pereira como centro de negocios y a la par de querer convertirla en un centro de prestación de servicios de todo tipo, complementaba esto a otras vocaciones como la de enclave turístico, polo de desarrollo industrial y líder en el aprovechamiento de recursos naturales, posiciones si bien todas estratégicas, bastante amplias para la ejecución de un plan en tres períodos administrativos.

En el Art. 12, del Acuerdo Municipal No. 023 de 2006, se define su Visión Territorial así:

El Municipio de Pereira será reconocido como el Centro de Negocios y Servicios del Occidente Colombiano mediante la consolidación de una plataforma territorial competitiva que posibilite el desarrollo humano sostenible para sus habitantes.

El municipio en el mediano plazo revisa la visión del Plan, concentrándose en el primer punto: fortalecerse como centro de negocios del Occidente Colombiano, y tomando tangencialmente la parte ambiental. Igualmente, los objetivos gruesos correspondientes a la materialización de la visión —plataforma urbano-regional y urbano-rural— se mantienen, así como las estrategias metropolitanas que plantean una articulación a nivel regional y metropolitano con los municipios de su área de influencia.

MUNICIPIO DE LA VIRGINIA

En el PBOT, Acuerdo Municipal del año 2000, plantea como visión, tomándola de los objetivos planteados:

Mejorar la competitividad del municipio, aprovechando sus ventajas comparativas y creando nuevas ventajas competitivas mediante la conjugación de acciones concertadas entre el sector público y privado.

Realmente el municipio no desarrollaba como tal una visión del modelo que había propuesto para el PBOT, solamente definía una serie de objetivos planteados, dentro de los cuales ubicaba la necesidad de generar ventajas competitivas para la acción conjunta entre los sectores público y privado. Estos objetivos se complementaban con lo que en su momento constituía el corredor de movilidad propuesto por el Corpes de Occidente, que se centraba en la oferta de servicios hacia Medellín y el norte del Valle.

En el Título I, Capítulo II, del Decreto Municipal No. 112 de 2004, define su Visión Territorial como:

(...) potencializar al Municipio La Virginia como un Centro de Relevo en la Subregión, el Área Metropolitana y el Área de Influencia, determinar el Municipio de La Virginia

como un potencial Centro Turístico, Integrar al Municipio de La Virginia con la red funcional de centros y áreas estratégicas de desarrollo económico e incluir al Municipio de La Virginia en el marco de una agenda regional, Apoyar los proyectos económicos regionales y del área de influencia de La Virginia que le incluyan como polo o nodo de desarrollo y por último conservar, restaurar y aprovechar los recursos naturales regionales y del medio ambiente como el río Cauca y el río Risaralda para fomentar el progreso del Municipio.

Es evidente que dentro de la formulación del proyecto de ajuste se pensó el ordenamiento del municipio desde una perspectiva de relaciones subregionales y metropolitanas, reconociendo la participación de La Virginia dentro de proyectos de infraestructura a nivel nacional, como la proyección y salida hacia el Puerto de Tribugá (Chocó). Es así como se evidencia la intención de articularse a esta red funcional a través del desarrollo de estas áreas estratégicas.

Comparativo entre Lineamientos Metropolitanos y visiones en los Planes de Ordenamiento Territorial municipal

Las anteriores visiones metropolitanas se contrastan ahora a la luz de la visión de los Lineamientos Metropolitanos que debieron servir de soporte para las revisiones y ajustes de los planes de ordenamiento de los municipios integrantes del Área Metropolitana Centro Occidente (Anexo 18).

Inicialmente se analiza la perspectiva de estos lineamientos, planteados en sus principios básicos a manera de visión territorial para el área metropolitana.

Estrategias de ordenamiento territorial

- Articular el Área Metropolitana a la región, al país y al mundo.
- Posicionar el Área Metropolitana Centro Occidente a través de proyectos, surgidos de un proceso planificador integral proyectado a la gestión, que tengan como objetivo incrementar la productividad y competitividad del territorio con desarrollo social.

Objetivo general del ordenamiento metropolitano

- Orientar la utilización del territorio de tal forma que los municipios que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente evolucionen mediante un crecimiento sostenible y sustentable y consolidar en ellos la infraestructura básica para la competitividad con base en la realidad y potencialidad propias y la integración con otras regiones.

Es claro que existe un interés por parte del AMCO en generar y gestionar una articulación desde ella misma frente a otros procesos que le generen un aumento en la competitividad y productividad de su jurisdicción; entiende que para generar esta articulación es necesaria la formulación de proyectos que deben hacer parte del proceso de planificación integral del territorio. Igualmente, la relación directa que debe existir entre la formulación de estos proyectos con la gestión de los mismos.

En este mismo sentido genera una proyección de los municipios que hacen parte de ella, buscando su competitividad a partir de unas particularidades propias, así como la integración con otras regiones. Esta integración tendría que estar soportada en un crecimiento sostenible y sustentable como base del desarrollo, pero en este punto no precisa de qué manera debe hacerse este crecimiento sostenible y no se establece específicamente si se determina un crecimiento sobre la valoración de los componentes naturales del territorio, o si se trata de consolidar la conurbación existente entre el municipio núcleo y los municipios circundantes.

Sin embargo, revisando lo formulado entre estos dos instrumentos, se presenta una sincronía entre lo propuesto por las visiones ajustadas de los dos municipios con lo dispuesto en la estrategia y el objetivo general del ordenamiento metropolitano de las directrices, ya que la visión ajustada de La Virginia busca articular al municipio con la red de áreas estratégicas de desarrollo económico, así como la articulación en

el contexto subregional y metropolitano, encontrando una consistencia con lo formulado en las directrices de OT (1999), en sus componentes estratégicos. El ejercicio comparativo se hace con los lineamientos, debido a que el Decreto de revisión y ajuste al PBOT de La Virginia fue en el 2004, dos años antes de la formulación de los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial. En cuanto a la visión ajustada del municipio de Pereira, que se concentra en el primer punto de la visión formulada inicialmente, que consiste en convertirse en un centro de negocios y servicios del Occidente colombiano, se presenta una clara relación frente a uno de los conceptos básicos de los objetivos: *la competitividad con base en la realidad y potencialidad propias y la integración con otras regiones.*

Comparación y relación entre los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial por áreas temáticas con los proyectos plasmados en los Planes de Ordenamiento Territorial

Se hace notorio cómo desde la estrategia y el objetivo general de ordenamiento metropolitano formulado por los Lineamientos de Ordenamiento Territorial se buscó una articulación del Área Metropolitana Centro Occidente con los municipios vecinos, principalmente a partir de la competitividad que genera la gestión y la planificación integral del territorio. En este mismo sentido las visiones de los POT ajustados de los municipios AMCO se han enfocado en la integración a partir de la planificación integral de proyectos y el posicionamiento de sus vocaciones dentro de esta.

Esto muestra que inicialmente las directrices (1999) y en la actualidad los Lineamientos de Ordenamiento Territorial, han encontrado una retroalimentación con la formulación de los POT municipales, principalmente a partir del momento en que estos abordan su proceso de revisión y ajuste; esto se evidencia también en la diferencia que existe con el POT de Dosquebradas, el cual, conservando la visión formulada en el Acuerdo del año 2000 y por no haber podido hasta la fecha terminar completamente un

proceso de revisión y ajuste del mismo, no ha incorporado estos elementos básicos para actualizar los lineamientos para la planificación de su territorio.

También es necesario poner en evidencia que los mismos POT en su formulación en el año 1999 y 2000, de forma paralela a las directrices, se convirtieron en los insumos para la formulación de los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento; estos además de proponer una serie de objetivos específicos donde desarrollan con mayor profundidad diferentes temas estratégicos del ordenamiento (**la planificación de manera conjunta del AMCO, integración de dimensión ambiental y regional en el desarrollo territorial así como procesos de planificación que impliquen densificación y articulación en la ocupación, uso y transformación del suelo**) son específicos en el desarrollo de una serie de Lineamientos Metropolitanos de OT por áreas temáticas:

- Lineamientos sobre la visión del modelo territorial.
- Lineamientos sobre norma urbanística.
- Lineamientos del sistema de movilidad.
- Lineamientos para estructurar un “Sistema de espacio público metropolitano”.
- Lineamientos para estructurar un “Sistema de equipamientos metropolitanos”.
- Lineamientos sobre concertación de política metropolitana de vivienda y hábitat.
- Lineamientos sobre suelo programado.
- Lineamientos sobre Planes Maestros de Servicios Públicos.
- Lineamientos sobre servicios públicos.
- Lineamientos ambientales.

A partir de lo anterior, en la presente investigación se realizó un ejercicio comparativo que tratara de relacionar los proyectos presentados en cada uno de los POT de los municipios del AMCO con los Lineamientos Metropolitanos de OT por áreas temáticas, buscando integrar cada uno de los proyectos de los POT a las temáticas planteadas dentro de cada uno de dichos lineamientos (Anexo 19).

Con este ejercicio se podría concluir que, primero, en la búsqueda de integrar cada uno de los proyectos de los POT a las temáticas contenidas en los lineamientos por áreas temáticas, se encontró una dificultad en algunos de los proyectos de los POT al momento de establecer su contenido y objeto, puesto que solo se presenta el nombre del proyecto y no se detalla el alcance y el impacto que tiene; en este sentido, al momento de establecer la relación de estos proyectos con los componentes de los lineamientos, se decidió hacer inferencia sobre algunos proyectos que se asumieron como proyectos con un impacto metropolitano. Segundo, a partir de lo que plantean los lineamientos, los cuales se estipulan como directrices referentes para la revisión y ajuste de los POT, se puede observar en los POT que al momento que presentan revisión y ajuste, existe poca intencionalidad, a nivel de proyectos, de tratar de hacer un ejercicio explícito de incorporar los proyectos con impacto metropolitano a cada una de las temáticas de los Lineamientos Metropolitanos de OT; en otras palabras, este ejercicio que se realiza en la presente investigación debería presentarse de manera detallada en cada uno de los POT, a partir de lo que se estipula en los mismos lineamientos. Y tercero, a partir de la realización de este ejercicio se puede decir que a nivel de proyectos municipales, con un impacto metropolitano, una buena cantidad de estos giran alrededor del componente de los sistemas estructurantes, referidos en especial a la temática del sistema de movilidad, seguido del componente de espacio público metropolitano, buscando atraer procesos de turismo sobre las zonas de protección con la generación de parques metropolitanos articulados, principalmente sobre las cuencas que atraviesan el territorio.

Llama la atención, que si bien los municipios que ya realizaron una revisión del POT —La Virginia y Pereira— formulan dentro de su proyecto de ajuste la vocación de articulación con los sistemas productivos, así como la articulación con las áreas estratégicas de desarrollo

económico, solo aparecen dos proyectos que tienen una vocación que siga este propósito: Centro Internacional de Negocios (Pereira) y Puerto Seco (La Virginia).

INSTRUMENTO PLANES DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM) 2008-2011

Esta fase del proyecto de investigación “Estudio comparado de la gestión de áreas metropolitanas en Colombia: casos Área Metropolitana del Valle de Aburrá y Área Metropolitana Centro Occidente” muestra el análisis y la identificación de los distintos Planes de Desarrollo Municipal (PDM) vigentes —años 2008 a 2011— de los municipios que integran el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), desde su estructura, visión, líneas de acción, programas, proyectos y de qué manera estos reflejaron su relación con los instrumentos formulados desde la escala metropolitana.

En esta temática se ha escogido realizar el contraste con los programas y proyectos estructurantes definidos dentro del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano correspondientes a las cuatro líneas estratégicas de este, debido a que el instrumento correspondiente a Planes de Desarrollo —que para el caso AMVA es el Plan de Gestión— en la escala metropolitana para AMCO equivale al Informe de Gestión trianual 2008-2009-2010, y este realmente en la práctica es más una rendición de cuentas de lo realizado por el Área Metropolitana que un horizonte de planificación y gestión que busque la materialización del PIDM.

Además contiene dos matrices: la primera de estas trata sobre una lectura operativa de los PDM en los tres municipios que hacen parte del AMCO, y los proyectos que pueden tener trascendencia en el ámbito metropolitano; y una segunda matriz que involucra los proyectos de cada PDM con los instrumentos formulados a escala metropolitana (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013 y Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial).

Lecturas operativas PDM. Descripción por municipio con énfasis en la escala metropolitana y contraste con proyectos estructurantes PIDM 2000-2013

Plan de Desarrollo Municipal Pereira 2008-2011 “Pereira región de oportunidades”

A pesar de que el plan “Pereira región de oportunidades” reconoce al municipio como espacio de confluencia del escenario regional en su denominación, desde la visión no se desarrollan elementos que ayuden a conformarlo o consolidarlo, mencionando tangencialmente la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la Visión Colombia 2019. El Plan en su estructura maneja inicialmente unas dimensiones estratégicas, por áreas temáticas, donde se incluyen entre otros el desarrollo económico y la inversión social. Dentro de estas dimensiones, una se relaciona directamente con el ordenamiento físico-territorial a partir del fortalecimiento de los diferentes sistemas como el de movilidad, entre otros. Posteriormente, desarrolla los elementos estructurales del Plan, denominados líneas estratégicas, de la siguiente manera:

- Pereira humana.
- Pereira emprendedora.
- Pereira segura.
- **Pereira amable** (relacionada con el modelo de desarrollo planificado del municipio).

Posteriormente desarrolla los programas, que se convierten en la ejecución de las líneas estratégicas, así como los subprogramas, los cuales son enmarcados —los relacionados con la Línea Pereira amable— en la escala metropolitana; estos son:

Subprograma Territorio Planificado: Busca ejecutar acciones que permitan hacer del Plan de Ordenamiento Territorial una herramienta principal de gestión y para ejercer un liderazgo y control suficiente y así tener una Pereira Amable.

Subprograma Integración Regional: Busca que Pereira se incorpore a un trabajo con-

junto con los municipios circunvecinos para definir el ordenamiento territorial de la subregión, de acuerdo a la Ley 614 del 2000, para ello debe participar en la creación y fortalecimiento del Comité de Integración Territorial del Centro Occidente Colombiano, además cofinanciar macroproyectos de impacto regional que surjan como estrategia geopolítica que busca beneficios sociales, económicos y ambientales.

En lo que tiene que ver con la clasificación del territorio, el documento es claro en cuanto a las áreas discriminadas que hacen parte del municipio, tanto para el suelo urbano como para el rural y de expansión. El programa de ejecución del Plan se desarrolla dentro de cada subprograma de las líneas estratégicas formuladas, teniendo establecido en estas un indicador que mide el estado actual del tema abordado en el subprograma, para posteriormente fijar una meta de ejecución durante la vigencia del PIDM (Anexo 20).

El Plan formula la necesidad de armonía con el POT vigente, pero se limita a establecer unos presupuestos de inversión por sistemas (Vías y transporte, Servicios públicos, Equipamientos colectivos, Ambiental, Espacio público, Vivienda, Planificación y gestión urbana).

Relación de Proyectos del Plan de Desarrollo Municipal de Pereira - Proyectos Estructurantes PIDM 2000-2013

El Plan de Desarrollo de Pereira formula una serie de proyectos de escala metropolitana, principalmente relacionados con las líneas estratégicas del PIDM denominadas “Desarrollo económico y competitividad” y “Ordenamiento territorial subregional” (Cuadro 9.4).

El Plan, partiendo de la formulación de las líneas estratégicas dentro de sus programas y subprogramas, define unos denominados “pagarés sociales” que, de acuerdo con este mismo, se establecieron directamente con la comunidad, los cuales serán las prioridades de inversión durante su ejecución y que se presentan a manera de proyectos distribuidos por comunas.

Posteriormente, dentro del desarrollo de este programa de ejecución por programas y subpro-

gramas, establecen unos propósitos, que se convierten en el desarrollo de estos proyectos, definiendo unos indicadores de estado a través de establecer cómo se encuentra en el momento y la meta que se quiere conseguir dentro de la vigencia del PDM.

Finalmente, el programa de ejecución define a nivel de programas y subprogramas la inversión que se hará efectivamente en ellos durante los cuatro años del mismo, de acuerdo con las vigencias. No se define a nivel de proyectos este grado de inversión, pero sí se puede ver con claridad cómo existe una intención manifiesta en desarrollar ciertos subprogramas sobre otros; tal es el caso de la línea estratégica *Pereira amable* —la cual es la relacionada directamente con el modelo de desarrollo— que cuenta con una serie de subprogramas que se aprecian en el Cuadro 9.5.

Mientras que para estos se definen inversiones en los cuatro años de ejecución del Plan, para los otros subprogramas no se establecen inversiones, pese a que serían de mayor importancia para cumplir con el propósito de esta línea estratégica —modelo de desarrollo planificado para el municipio, a partir del fortalecimiento de cada uno de los sistemas— como sería transporte integrado, integración regional, territorio planificado, plataforma ambiental municipal, entre otros.

Plan de Desarrollo Municipal de Dosquebradas, 2008-2011 “Para una Dosquebradas digna”

El Plan de Desarrollo de Dosquebradas propone cuatro ejes básicos, denominados dimensiones estratégicas, donde se trabajan las siguientes temáticas:

- Política e institucional.
- Económica y productiva.
- Humana y social.
- **Territorial y de integración** (relacionada con el desarrollo territorial urbano-rural, planeado, ordenado y con perspectiva de integración)¹².

¹² Art. 4, Dimensiones Estratégicas PDM Dosquebradas 2008-2011. “Para una Dosquebradas digna”.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal Pereira 2008-2011
Proyectos estructurantes definidos	Líneas estratégicas	NOMBRE DEL PROYECTO
1. Conformación de la red interinstitucional para el desarrollo social.	Fortalecimiento del capital social	
2. Apoyo a los programas de erradicación de la mendicidad.		
3. Creación del centro de investigaciones sociales.		
4. Cultura ciudadana para el fortalecimiento del sentido de lo público en los habitantes del AMCO.		Organización vendedores informales
5. Alternativas para el desarrollo de los jóvenes en el AMCO.		
1. Fortalecimiento a la entidad y municipios del AMCO.	Fortalecimiento municipal e institucional en el AMCO	
2. Gestión y control a los ingresos por sobretasa.		
3. Formulación y gestión de proyectos de inversión.		
4. Plan Estratégico.		
5. Fortalecimiento integral del AMCO.		
6. Estrategia de comunicaciones.		
7. Plan de informática.		
8. Mejoramiento del recurso humano institucional.		
1. Implantar zonas especiales y/o parques industriales en la región metropolitana.	Desarrollo económico y competitividad	Zona franca
2. Contribuir al desarrollo y puesta en marcha del observatorio demográfico regional.		
3. Contribuir a que se consolide la red metropolitana de ciencia y tecnología.		Pereira - ciudad digital
4. Apoyar el fortalecimiento de los proyectos turísticos y las cadenas productivas.		Tren de Occidente
5. Apoyar la capacitación y el entrenamiento del empresario metropolitano.		
1. Sistema vial primario, plan maestro de transporte masivo metropolitano.	Ordenamiento territorial subregional	Ejecución macroproyecto del Sistema Integrado de Transporte Masivo Megabús Megacable comuna nororiental Terminal Mixto Turín
2. Red integrada de parques para la recreación y el turismo.		Recuperación río Otún Escenarios deportivos populares Recuperación Egoyá
Evaluación de proyectos de parques regionales		Parque temático Flora y Fauna - Parque Natural Quimbaya
3. Estudios sobre fuentes alternas para el abastecimiento de agua potable.		
4. Centro de desarrollo tecnológico y de investigaciones en orquideología y flora tropical.		

Cuadro 9.4. Relación de Proyectos por Líneas Estratégicas PIDM con Proyectos PDM Pereira 2008-2011

Programa	Subprograma
Ciudad en movimiento	Vías amables
Un territorio ordenado	Equipamientos para todos
Pereira verde	Espacio público para la convivencia
	Calidad ambiental

Cuadro 9.5. Subprogramas dentro de la línea estratégica Pereira amable con inversión durante el PDM 2008-2011 “Pereira región de oportunidades”

Posteriormente, para cada una de estas desarrolla unas dimensiones estratégicas, entendiendo que el desarrollo del municipio no puede lograrse por temáticas aisladas, sino que estas deben complementarse por temas y que además estos deben prever al tiempo una serie de programas, líneas de acción y metas de impacto (Anexo 21). Conforme a esto reconoce una serie de horizontes estratégicos para cada una de estas dimensiones y a partir de generar diagnósticos propone los programas y las líneas de acción referidas a proyectos de todo tipo, no necesariamente ajustados a una realidad o un presupuesto.

De igual manera y entendiendo que la temática abarcada por el PDM de Dosquebradas es bastante amplia en cuanto a programas y líneas estratégicas de acción, para su lectura operativa se tomaron los que estuvieran referidos al desarrollo territorial y planificación del territorio, así estuvieran formulados en cualquiera de las dimensiones estratégicas mencionadas anteriormente.

En la dimensión estratégica denominada “Territorial y de integración” se proponen unos programas y líneas de acción específicas referidas al Ordenamiento Territorial, la vivienda y los equipamientos, donde se hace evidente que la ausencia de la revisión y ajuste al POT del municipio dificulta todos los procesos de planificación y gestión de su territorio; tal es el caso de cómo en el diagnóstico que se hace de la situación actual se muestra que el perímetro sanitario del municipio es menor al urbano definido,

así como el plan vial proyectado no se encuentra ajustado a las realidades del municipio, pues está definido sobre zonas consolidadas en las cuales no se puede construir.

En cuanto a la clasificación del territorio, si bien dentro del articulado se hace referencia a incongruencias entre los diferentes perímetros definidos en el POT formulado en el año 2000, no se dan los datos precisos de estas, solamente se referencia la necesidad de revisión y ajuste del Plan para solucionarlas; en general el PDM adolece de este tipo de datos básicos de información a nivel municipal.

Para el presente ejercicio se han tomado las líneas de acción como proyectos, debido a que es con base en estas que se generan las denominadas “metas de resultado”, además porque el programa de ejecución del PDM Dosquebradas 2008-2011 referencia a una matriz de inversión sectorial por sectores asimilados a Secretarías pero no a proyectos específicos por realizar en el horizonte de vigencia del mismo. Tampoco es claro cómo se llevarán a cabo proyectos fundamentales como la revisión del POT —que tiene como meta estar revisado y ajustado a diciembre de 2008—, que a la fecha de este trabajo no se ha realizado, por lo menos en sus instancias de concertación.

Relación de Proyectos del Plan de Desarrollo Municipal de Dosquebradas - Proyectos Estructurantes PIDM 2000-2013

El Plan de Desarrollo de Dosquebradas no es claro en cuanto a la formulación de proyectos debido a que el plan plurianual que hace parte del mismo adopta un presupuesto basado en inversiones sectoriales que no referencian en ningún momento los programas o líneas de acción planteadas. Sin embargo, para el presente ejercicio se han tomado las líneas de acción que guardaban una relación con la escala metropolitana para que fueran contrastadas con los Proyectos Estructurantes definidos en el PIDM 2000-2013 (Cuadro 9.6).

Dentro de este se hace evidente cómo a pesar de que el Plan propone una actuación integral sobre el territorio donde interactúan temas es-

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal Dosquebradas 2008-2011
Proyectos estructurantes definidos	Líneas estratégicas	NOMBRE DEL PROYECTO
1. Conformación de la red interinstitucional para el desarrollo social.	Fortalecimiento del capital social	
2. Apoyo a los programas de erradicación de la mendicidad.		
3. Creación del centro de investigaciones sociales.		
4. Cultura ciudadana para el fortalecimiento del sentido de lo público en los habitantes del AMCO.		
5. Alternativas para el desarrollo de los jóvenes en el AMCO.		
1. Fortalecimiento a la entidad y municipios del AMCO.	Fortalecimiento municipal e institucional en el AMCO	Diseño y puesta en marcha de la Política Pública de Seguridad Ciudadana, en articulación con el AMCO
2. Gestión y control a los ingresos por sobretasa.		
3. Formulación y gestión de proyectos de inversión.		
4. Plan Estratégico.		
5. Fortalecimiento integral del AMCO.		
6. Estrategia de comunicaciones.		
7. Plan de informática.		
8. Mejoramiento del recurso humano institucional.		
1. Implantar zonas especiales y/o parques industriales en la región metropolitana.	Desarrollo económico y competitividad	
2. Contribuir al desarrollo y puesta en marcha del observatorio demográfico regional.		
3. Contribuir a que se consolide la red metropolitana de ciencia y tecnología.		
4. Apoyar el fortalecimiento de los proyectos turísticos y las cadenas productivas.		Gestión y participación en macroproyectos de alto impacto para el municipio de orden municipal, supramunicipal, entre otros
5. Apoyar la capacitación y el entrenamiento del empresario metropolitano.		
1. Sistema vial primario, plan maestro de transporte masivo metropolitano.	Ordenamiento territorial subregional	Integración y consolidación del Sistema Masivo de Transporte con énfasis en las centralidades municipales Diseño del Plan de Movilidad, en su componente municipal Diseño de una red de ciclo-rutas como un modo alternativo de transporte
2. Red integrada de parques para la recreación y el turismo.		Impulsar la consolidación y operación de macroproyectos turísticos como el Proyecto del Alto del Nudo (Agenda interna) y Parque temático La Pradera Diseño y gestión del Plan de Equipamientos Colectivos y Espacio Público, para el cuatrienio
3. Evaluación de proyectos de parques regionales		
4. Estudios sobre fuentes alternas para el abastecimiento de agua potable.		
5. Centro de desarrollo tecnológico y de investigaciones en orquideología y flora tropical.		

Cuadro 9.6. Relación de Proyectos por Líneas Estratégicas PIDM con Proyectos PDM de Dosquebradas 2008-2011

estructurales expuestos en sus dimensiones estratégicas (Art. 4), así como de existir una de estas directamente relacionada con la integración, no se evidencia una clara intención del mismo en generar una articulación en una escala diferente a la municipal, sea esta metropolitana y/o subregional, más allá de reconocer dentro de su visión una vocación que necesariamente le asigna un rol dentro de estas estructuras y que va en consonancia con lo que en estas diferentes iniciativas se estipula.

Resulta particular que el AMCO, como entidad metropolitana, solo es mencionada dentro de una de estas líneas de acción asimiladas como proyectos en “*el diseño y puesta en marcha de una Política Pública de Seguridad ciudadana, en articulación con el AMCO*”; para las otras iniciativas solo se piensa a partir de la escala municipal. Se puede igualmente entender que proyectos estructurantes que hacen parte del PIDM como la **integración y consolidación del SITM y el diseño del plan de movilidad para la escala municipal** han sido proyectados en consonancia con los instrumentos metropolitanos de donde han surgido estas iniciativas, aunque esto no es mencionado en ningún momento en el documento. En esta articulación de escalas, el PDM toma básicamente como documentos soporte la articulación con el Plan de Desarrollo actual del departamento “Risaralda, sentimiento de todos”, y la denominada Agenda Interna para Risaralda del DNP, de la cual toma referencia para algunos de los proyectos definidos como el de la construcción de macroproyectos turísticos para el municipio.

La temática desde la que más se toma en cuenta la escala metropolitana es la relacionada con la movilidad y la infraestructura vial, articulando proyectos que, partiendo desde la escala metropolitana (SITM, Plan de Movilidad, red de ciclorutas), son formulados para ser consolidados desde la escala municipal.

Plan de Desarrollo Municipal de La Virginia 2008-2011 “La Virginia... en buenas manos”

El PDM de La Virginia 2008-2011 referencia desde su misión una proyección hacia el año

2020, la cual complementa mediante el objetivo general del presente Plan de Desarrollo, buscando una articulación tanto en el AMCO como en la ecorregión cafetera.

Dentro de su estructura propone una serie de objetivos específicos, que desarrollan temas bastante amplios en cuanto a ámbitos de acción; algunos son muy generales en sus propósitos, por lo que terminan perdiendo su importancia en la escala de acción; uno de ellos reconoce la importancia de avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas en el PBOT formulado, buscando configurar el modelo de ocupación territorial propuesto. En un sentido similar a los PDM de Dosquebradas y Pereira, desarrolla cuatro políticas —en el PDM de Dosquebradas son denominadas Dimensiones Estratégicas y en el PDM de Pereira se llaman Líneas Estratégicas—:

- Política social.
- Política económica.
- Política de desarrollo urbano sostenible.
- Política de convivencia y paz.

Igualmente, una de estas está directamente relacionada con la planificación y el desarrollo territorial municipal. Para cada una de estas políticas desarrolla paralelamente cuatro estrategias denominadas de la misma manera, donde se busca hacer que se cumplan; es así como la estrategia de desarrollo urbano sostenible, para poder orientar un crecimiento urbano equitativo, propone la inserción equitativa en el escenario metropolitano, regional y global y para esto referencia la política territorial de largo plazo que hace parte del PBOT del municipio, la cual orientará las acciones para el presente gobierno (Anexo 22).

Cada una de estas estrategias desarrolla una serie de objetivos específicos y programas por sectores, donde a partir de dichos objetivos se establecen unas metas de producto y acompañadas de estas unos indicadores con línea base a la formulación del PDM y el proyectado durante su ejecución. Estas metas de producto se han asimilado conforme a la estructura del PDM a los perfiles de proyectos, debido a que no existen como tal unos definidos en el mismo.

El documento del PDM se presenta como un informe técnico que referencia un documento diagnóstico que hace parte integral del mismo, por lo que los estados actuales en cada una de las áreas temáticas no se muestran, tampoco los temas de clasificación del territorio, perímetros y estados de estos, haciendo la salvedad de que se asume el PBOT, especialmente en lo referido a las metas de corto y mediano plazo como parte integral del mismo.

Relación del Plan de Desarrollo Municipal de La Virginia - Informe de Gestión Metropolitana AMCO 2008-2009-2010

El PDM de La Virginia en su articulado no desarrolla un programa de ejecución específico por proyectos, además porque desde su misma estructura formula una serie de programas y subprogramas dentro de los cuales se identifican una serie de metas a cumplir durante su ejecución. Estas denominadas metas de producto se han asimilado a manera de perfiles de proyectos, por lo que estos han sido comparados con los Proyectos Estructurantes definidos por Líneas Estratégicas en el PIDM 2000-2013 formulado por el AMCO y ajustado en el 2001.

A pesar de referenciar el PBOT del municipio como parte integral del Plan, en especial para las metas en el corto y mediano plazo, el Plan de Desarrollo dentro de sus perfiles de proyectos no otorga gran importancia a la articulación y construcción de la escala metropolitana y subregional; solo algunos de dichos proyectos muestran una clara intencionalidad de articulación supramunicipal como es el caso de los relacionados con la estrategia de desarrollo urbano sostenible y específicamente el programa de Vías y transporte, donde la **implementación del plan de movilidad y la prolongación de la calle 15** representan una clara intención de continuar construyendo un sistema metropolitano de movilidad y transporte (Cuadro 9.7). Esto tomando en cuenta de que si bien el municipio no se articula físicamente con la conurbación Pereira-Dosquebradas, existe una clara intencionalidad de construcción de un escenario supramunicipal, más allá de no ser parte —por lo menos

en las primeras etapas— de la construcción del Sistema Integrado de Transporte Masivo denominado Megabús.

Otro proyecto que tiene una clara intencionalidad de construcción de la escala metropolitana es la denominada **Continuación de la construcción de las fases I y II del Malecón Turístico** debido a que este proyecto hace parte del informe de gestión metropolitana trianual realizado por AMCO en 2008-2009-2010, dentro de un proyecto denominado **Proyecto multimodal Malecón turístico La Virginia** y que busca en el largo plazo la articulación con el Proyecto de Puerto en la salida que desde esta zona existe hacia el Chocó en el sector de Tribugá.

Análisis y contraste de las visiones de los PDM (2008-2011) con la visión del PIDM 2000-2013

Metodológicamente se ha procedido a realizar un análisis de la visión del PIDM y de los PDM de los municipios del AMCO con el ánimo de encontrar elementos de articulación entre las escalas metropolitana y municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) está definido y exigido en la Ley 152 de 1994, la cual en su Art. 3o. menciona y describe los principios a los cuales el PDM debe acogerse. Se resaltan los principios más pertinentes para esta investigación, como son:

Ordenación de competencias. En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Concurrencia. Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

Subsidiariedad. Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que ca-

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013		Proyectos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal La Virginia 2008-2011
Proyectos estructurantes definidos	Líneas estratégicas	NOMBRE DEL PROYECTO
1. Conformación de la red interinstitucional para el desarrollo social.	Fortalecimiento del capital social	
2. Apoyo a los programas de erradicación de la mendicidad.		
3. Creación del centro de investigaciones sociales.		
4. Cultura ciudadana para el fortalecimiento del sentido de lo público en los habitantes del AMCO.		
5. Alternativas para el desarrollo de los jóvenes en el AMCO.		
1. Fortalecimiento a la entidad y municipios del AMCO.	Fortalecimiento municipal e institucional en el AMCO	
2. Gestión y control a los ingresos por sobretasa.		
3. Formulación y gestión de proyectos de inversión.		
4. Plan Estratégico.		
5. Fortalecimiento integral del AMCO.		
6. Estrategia de comunicaciones.		
7. Plan de informática.		
8. Mejoramiento del recurso humano institucional.		
1. Implantar zonas especiales y/o parques industriales en la región metropolitana.	Desarrollo económico y competitividad	
2. Contribuir al desarrollo y puesta en marcha del observatorio demográfico regional.		
3. Contribuir a que se consolide la red metropolitana de ciencia y tecnología.		
4. Apoyar el fortalecimiento de los proyectos turísticos y las cadenas productivas.		Formulación e implementación del plan turístico municipal Continuación de la construcción de las fases I y II del Malecón Turístico
5. Apoyar la capacitación y el entrenamiento del empresario metropolitano.		
1. Sistema vial primario, plan maestro de transporte masivo metropolitano.	Ordenamiento territorial subregional	Prolongación de la calle 15 doble calzada Implementar el Plan de Movilidad
2. Red integrada de parques para la recreación y el turismo.		Tratamiento y recuperación del meandro "Madre vieja" en el 10%
3. Evaluación de proyectos de parques regionales		
4. Estudios sobre fuentes alternas para el abastecimiento de agua potable.		
5. Centro de desarrollo tecnológico y de investigaciones en orquideología y flora tropical.		

Cuadro 9.7. Relación de Proyectos por Líneas Estratégicas PIDM con Proyectos PDM La Virginia 2008-2011

Fuente: Elaboración propia, a partir del PIDM (AMCO) y PDM de La Virginia 2008-2011

rezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad. En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia.

Coordinación. Las autoridades de planeación del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo.

En el Art. 45 de la citada ley, se hace referencia a la articulación y ajustes del Plan de Desarrollo Municipal con planes de superior jerarquía, así:

Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, **tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales.** Si durante la vigencia del plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades del nivel más amplio, el respectivo mandatario podrá presentar para la aprobación de la Asamblea o del Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones, para hacerlo consistente con aquellos.

En virtud de lo anterior, además de la consideración del papel preponderante del municipio en la organización del Estado colombiano y del PDM como el instrumento a través del cual se materializan las políticas de gobierno en el corto plazo y su articulación con el largo plazo, en la medida en que se debe ocupar de dar desarrollo al programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial municipal (POT), se reconoce la importancia del PDM como un instrumento fundamental para analizar el carácter de la articulación entre los municipios y su AM.

La relación jerárquica entre el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) está aclarado explícitamente en la misma Ley 128 de 1994 —Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas— al definir en su Art. 14 las atribuciones básicas de la Junta Metropolitana, así:

A. Planeación. **Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano**, así como dictar, a iniciativa del Gerente y con sujeción a la Ley Orgánica de Planeación si ya hubiese sido expedida, las normas obligatoriamente generales, y **señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los Concejos Municipales para los siguientes efectos:**

1. **Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal**, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en cuanto se refiere a los Hechos Metropolitanos prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el Área.

Se tiene entonces que el PIDM debe señalar los objetivos y criterios a los que debe ajustarse el PDM. Allí debe existir un escenario de articulación de visiones, políticas, programas y proyectos entre las dos escalas territoriales. Es importante resaltar que el PIDM —**Acuerdo Metropolitano 004 de agosto 29 de 2000, modificado por el Acuerdo 002 de enero 30 de 2001**— tuvo un nuevo ajuste específicamente en su componente de Ordenamiento Territorial en el 2007, por lo que se convirtió en una herramienta básica para la formulación de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías y posteriormente de los PDM.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013 (Anexo 23)

El Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO), en desarrollo de sus funciones y dando respuesta a las exigencias de las Leyes 152 de 1994 (Ley de Desarrollo) y 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), elabo-

ró su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM). Según las leyes citadas le corresponde al PIDM establecer un marco estratégico general con visión metropolitana y regional integrada para dirigir, programar y coordinar el desarrollo sostenible del territorio bajo su jurisdicción.

Del PIDM se derivan las Normas Obligatoria-mente Generales (conocidas como Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial) que prevalecen sobre los planes que adopten los municipios que integran el AMCO en cuanto se refiere a los Hechos Metropolitanos, según lo dispone el Art. 4o. de la Ley 128 de 1994.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana del Centro Occidente se define como el conjunto de objetivos, directrices físico-territoriales líneas de gestión, estrategias, proyectos, actuaciones, acciones y normas adoptadas para coordinar, programar y concertar el desarrollo armónico e integrado de Pereira, La Virginia y Dosquebradas como municipios que conforman el territorio colocado bajo su jurisdicción.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano es el Instrumento Fundamental para dirigir la actividad del Área Metropolitana de manera estratégica, constituyéndose como el soporte de los futuros procesos de planeación, especialmente del Plan Estratégico.

De lo anterior se desprende la trascendencia que para esta investigación tiene el PIDM y la visión que este presenta, ya que sintetiza hacia dónde apunta en el horizonte del año 2013. Por ello, es un elemento clave para revisar, a través del contraste, cómo la planificación del desarrollo municipal (PDM 2008-2011) se articula con las disposiciones supramunicipales de orden metropolitano.

La visión del PIDM estableció:

Hacer del Área Metropolitana una región integrada al país y al mundo, mediante la construcción y el mejoramiento de la infraestructura física, social, económica y ambiental.

El Área Metropolitana del Centro Occidente será una región metropolitana que participará activamente en las dinámicas de un mundo globalizado, fundamentada en un desarrollo social y ambientalmente sostenible.

Los Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial complementaron estas disposiciones, desarrollando un objetivo general del Ordenamiento Metropolitano:

Orientar la utilización del territorio de tal forma que los municipios que conforman el Área Metropolitana Centro Occidente evolucionen mediante un crecimiento sostenible y sustentable y consolidar en ellos la infraestructura básica para la competitividad con base en la realidad y potencialidad propias y la integración con otras regiones.

Es una visión que parte de reconocer en todo momento al AM como una región que debe buscar la integración en diferentes escalas a partir de su proyección en distintos ámbitos. Igualmente, dentro del objetivo general del Ordenamiento, este crecimiento proyectado lo enfoca hacia un crecimiento sustentable que parta de lo propio para buscar una articulación y construcción de un escenario supramunicipal con otras regiones.

Si bien las visiones municipales deben ser genéricas y no podrían dar cuenta de todas las políticas y objetivos municipales, si deberían involucrar el reconocimiento de un factor tan determinante en las características espaciales, funcionales y sociales como son los procesos de metropolización y la ya dilatada existencia (desde 1981) de la institucionalidad metropolitana en sus perspectivas de desarrollo de corto y largo plazo.

A continuación se extraen las visiones descritas en cada uno de los PDM de los municipios integrantes del AMCO. En cada municipio su visión se contrastará con la visión del PIDM y se realizará el respectivo análisis.

MUNICIPIO DE PEREIRA

El PDM de Pereira, aprobado según el Acuerdo 21 del 29 de mayo de 2008, describe su visión en los siguientes términos:

VISIÓN: Generación de condiciones de crecimiento y oportunidades bajo los principios de equidad, corresponsabilidad, y solidaridad para todos los habitantes, partiendo del reconocimiento y la garantía de los derechos humanos, la amplia diversidad demográfica, la atención a los habitantes que viven en condiciones de alta vulnerabilidad, la equidad de género, el desarrollo de las metas del milenio en concordancia con la Visión Colombia 2019 y por supuesto el Plan Nacional de Desarrollo, como estrategia de desarrollo local.

Es una visión que dentro de su definición no reconoce una articulación con el contexto sub-regional y/o metropolitano; de entrada es necesario aclarar que este PDM, si bien no es claro en la formulación de su visión, dentro de lo que denomina “Fines del Plan de Desarrollo”, que en la práctica se convierte de manera conjunta en la visión que se tiene del municipio, propone el desarrollo físico del territorio con visión de Ciudad-Región.

MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS

El PDM 2008-2011 de Dosquebradas, aprobado según el Acuerdo 005 del 25 de mayo de 2008, describe así su visión:

Adóptese como plataforma filosófica del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Para una Dosquebradas digna”, una misión, visión y principios enfocados hacia un gobierno para la ciudad cuya finalidad fundamental gire en torno a “garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas, creando condiciones sociales y mejorando el acceso equitativo a dichas condiciones, para lograr una mejor calidad de vida y un desarrollo humano integral de todos sus habitantes”.

VISIÓN DEL MUNICIPIO DE DOSQUEBRADAS. Dosquebradas será al 2011 una ciudad donde se respetan los derechos de todas las personas y se trata con dignidad la vida, en especial la de aquellas poblaciones menos favorecidas del Municipio que se ven enfrentadas a la pobreza. Dosquebradas avanzará en la consolidación de su vocación industrial y logística, fortaleciendo

sus ventajas competitivas y comparativas orientadas a generar nuevos emprendimientos que estimulen un crecimiento económico con mayor equidad, profundizando en el ordenamiento de su territorio físico, procurando en todo momento la sostenibilidad y protección de su medio ambiente.

La visión del Plan de Desarrollo del municipio parte de argumentaciones retóricas referidas, pero en su segunda parte reconoce una vocación del municipio, principalmente enfocada hacia lo industrial y los servicios logísticos, trabajando igual sobre el ordenamiento de su territorio, pero no pasando a una escala diferente de la municipal, como la metropolitana o subregional, que para el caso de la vocación buscada sería la escala de articulación.

MUNICIPIO DE LA VIRGINIA

El PDM de La Virginia, aprobado según el Acuerdo 008 de mayo de 2008, describe su visión en los siguientes términos:

En el año 2020, La Virginia será un municipio solidario, educado, saludable, productivo, culto, no violento, dulce, cálido y cordial en el corredor agro-ecoturístico del departamento de Risaralda, en virtud de su posición estratégica como eje articulador del Departamento que potencie la inversión nacional y extranjera para el progreso y bienestar de sus habitantes.

El Plan de Desarrollo La Virginia en buenas manos 2008-2011 está orientado a propiciar condiciones que posibiliten la generación de una plataforma territorial real que viabilice el desarrollo local, entendido como el logro de mejores índices de desarrollo social, económico y ambiental; y una inserción más equilibrada y sostenible en el área metropolitana y en la ecorregión cafetera.

La visión del municipio parte de reconocer una vocación del municipio hacia el año 2020, para después desarrollar la plataforma territorial que viabilice esta iniciativa formulada para cada municipio a nivel departamental; reconoce la entidad metropolitana del AMCO y una de sus

principales iniciativas de asociación supramunicipal: **la ecorregión cafetera.**

**CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO
A LA EXPERIENCIA DE LA GESTIÓN METROPOLITANA
EN SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN MUNICIPAL
EN EL AMCO**

La gestión supramunicipal en Colombia, si bien surge a partir de una nueva realidad territorial en el país, que rebasa los límites político-administrativos fijados, presenta una aplicación temporal bastante corta en cuanto a herramientas de articulación entre las diferentes entidades territoriales establecidas finalmente en la actualidad por la Constitución de 1991.

El AMCO, como una de las cinco áreas metropolitanas conformadas a partir de lo dispuesto en el Decreto Ley 3104 de 1979, no es la excepción en cuanto a la tensión existente entre lo que se ha denominado el municipio núcleo y los otros municipios que conforman esta entidad, en parte porque desde la misma naturaleza de la ley se incentiva a la conformación de las áreas metropolitanas a partir de este municipio, que en la práctica es el que tiene el mayor poder de decisión sobre la entidad, debido a que su alcalde automáticamente se convierte en el Alcalde metropolitano, además de que para la elección del Gerente metropolitano, tiene un peso mayor que el resto de municipios conformantes.

Sumado a esta excesiva centralización sobre el municipio de mayor número de habitantes, en Colombia ha existido una tradición cultural de planificación solo pensando en sus propios límites y no mucho más allá de ellos:

La tradición de las entidades territoriales ha sido conocer solamente su municipio o departamento, desconociendo sus límites político-administrativos; se ha planificado sin conocer el vecino, como si fueran islas que sólo tienen que atender la Gobernación y con la Corporación como autoridades departamentales y sin ser conscientes, que las afectaciones del municipio vecino pueden tener repercusiones mas allá de sus fronteras. (Giraldo, 2007)

Igualmente, es necesario revisar que los instrumentos de planificación y gestión formulados tanto a nivel metropolitano, subregional y municipal por las diferentes entidades no se han formulado tomando en cuenta una articulación entre los tiempos de estos (Cuadro 6.1, caso AMVA; Cuadro 8.1, caso AMCO) situación que dificulta la corresponsabilidad entre ellos cronológica y escalaramente. Específicamente en el caso AMCO, la gestión metropolitana se ha desarrollado de una manera diferenciada por municipios conforme a la relación existente con cada uno de estos, y sectorial, viéndose más claramente una articulación en el tema de **movilidad y transporte**, debido a que ha existido desde hace cerca de dos décadas una serie de iniciativas, inicialmente entre Pereira y Dosquebradas y luego con La Virginia, donde se han articulado diferentes procesos de planeación y discusión de manera supramunicipal, teniendo su mayor reflejo en la actual implementación del SITM a manera de buses articulados denominado MEGABÚS, iniciativa gerenciada por el AMCO y que vincula efectivamente la conurbación Pereira-Dosquebradas y planeando una proyección de articulación con municipios vecinos, aun que no son parte oficial del AMCO como Cartago.

El desarrollo de una región requiere procesos de gestión articulados para el fortalecimiento del territorio de manera equilibrada y aprovechamiento de las potencialidades de los municipios con una visión regional, lo que implica la necesidad de tener estrechas relaciones con los municipios vecinos y coordinación con las demás escalas territoriales: metropolitana, departamental, regional y nacional. (Giraldo, 2007)

La conformación mediante Acuerdo Metropolitano del Comité de Movilidad en el 2007 como entidad metropolitana de discusión sobre los temas relacionados con el transporte, donde tienen asiento permanente, además de los municipios del AMCO, los municipios que se ven directamente influenciados por la dinámica metropolitana así no hagan parte oficial del

mismo —Cartago y Santa Rosa—, las diferentes entidades de planeación municipales y los diferentes gremios existentes en la región, ha permitido por una parte la continuidad en dicha articulación partiendo del hecho de que desde el 2001 el área se constituyó mediante Acuerdo como **autoridad única de transporte público metropolitano**.

En relación con esto y como uno de los principales inconvenientes encontrados desde la misma entidad metropolitana para adelantar procesos efectivos de gestión supramunicipal, se encuentra que esta, a diferencia de lo que ocurre con el AMVA, no sea la autoridad ambiental dentro de su jurisdicción —esto es determinado desde la Ley 99 de 1993¹³, situación que además de dificultar la articulación de procesos de planificación y gestión territorial con procesos paralelos ambientales a nivel subregional y metropolitano, disminuye en gran medida los recursos que por ley se encuentran estipulados para las entidades a esta escala.

Sumado esto a que de lo estipulado originalmente en la Ley 128 de 1994 como recursos financieros para las áreas metropolitanas, básicamente el AMCO percibe la sobretasa a la gasolina que se cobra dentro de la jurisdicción, debido a que no existe a la fecha un acuerdo con los municipios para que los recursos provenientes de los avalúos catastrales sean girados a la entidad —como sí existe en el caso AMVA donde los concejos municipales a final de año firman un Acuerdo para realizar las respectivas transferencias—, debido a que en la actualidad estos recursos no son obligatorios para las entidades municipales; esto ha ocasionado que la autoridad metropolitana sea una entidad pequeña en cuanto a organización (16 empleados de planta - Figura 9.1), lo que necesariamente conlleva a una deficiencia en la gestión para los diferentes temas estratégicos.

Esta ha sido una de las razones para que desde el AM, mediante la búsqueda de la asociación a nivel supramunicipal en diferentes instancias, se intente generar nuevos escenarios donde el AMCO como entidad gestora se fortalezca; es así como hoy existen diferentes iniciativas coordinadas o con una fuerte presencia del AM en su conformación y funcionamiento; tal es el caso del **Comité de Integración Territorial**, la iniciativa denominada **Ecorregión** y la **Ciudad-Región**, que tienden a la conformación de una región metropolitana que tome como base y nervio la experiencia acumulada desde AMCO; es por esto que desde el documento de actualización del PIDM denominado “*Hacia una visión 2009*” se ha propuesto esta visión como búsqueda del nuevo escenario regional y metropolitano¹⁴:

La Región Metropolitana del Centro Occidente de Colombia consolidará un proceso de ocupación y uso del territorio sustentado en su plataforma ambiental, de infraestructura y en la condición de centralidad que le permita promover los principios de cohesión, equidad e inclusión social, mediante:

- Oferta equilibrada de bienes y servicios ambientales estratégicos que generen riqueza, bienestar y mayor autonomía en seguridad alimentaria.
- La consolidación de una plataforma urbano regional en materia de habitabilidad, movilidad y accesibilidad a las redes de servicios, equipamientos y espacios públicos.
- La existencia de actividades económicas con capitales propios y externos articuladas a dinámicas globales provechosas.

Estas iniciativas de asociación, que en la práctica buscan conformar la región metropolitana, serán desarrolladas en cuanto a características específicas en el aparte donde se identifican dichas iniciativas de gestión supramunicipal.

13 Art. 66. Los municipios, distritos o las Áreas Metropolitanas con más de un millón de habitantes, que ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano.

14 Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, Avance de la fase I, Taller Reconocimiento regional como fundamento para el desarrollo sostenible, julio 13 de 2010. Fuente: AMCO.

Estructura organizacional

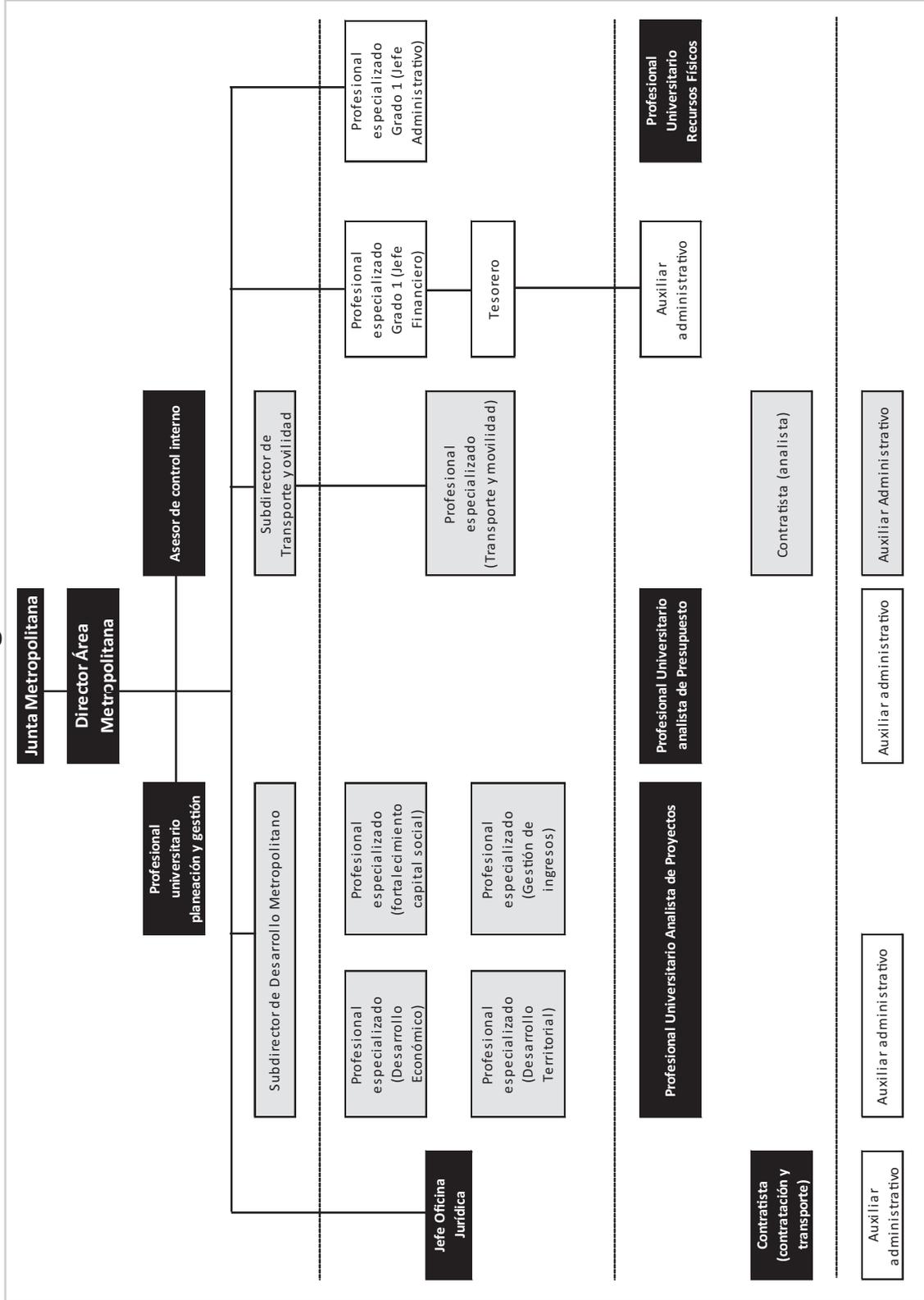


Figura 9.1. Organigrama AMCO

Fuente: AMCO

**PÁGINA EN BLANCO
EN LA EDICIÓN IMPRESA**

IDENTIFICACIÓN DEL PAPEL JUGADO POR LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN METROPOLITANAS RESPECTO AL DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS INTEGRANTES DEL AMVA Y DEL AMCO

CASO AMVA

La entidad metropolitana AMVA ha ganado prestigio entre ciudadanos y gobiernos locales que reconocen el papel esta que cumple. Es evidente el esfuerzo y los resultados de la entidad metropolitana por planear y gestionar el desarrollo de la subregión compuesta por los nueve municipios del AMVA más Envigado. El Plan de Gestión del AMVA 2008-2011 invirtió 400 mil millones de pesos en dicho cuatrienio en programas y proyectos del ámbito supramunicipal.

Si bien es cierto lo anterior, también lo es que falta aún camino por recorrer para lograr que desde la autonomía municipal expresada en los liderazgos de las administraciones municipales y materializada en los Planes de Desarrollo Municipal y sus planes de inversiones, exista mayor articulación, concurrencia y complementariedad con la planeación y la gestión de la entidad metropolitana.

Uno de los mayores logros de la entidad metropolitana y reconocida por todos los actores locales y regionales es el papel del AMVA como autoridad ambiental urbana. A partir del reconocimiento de las estructuras ecológicas del territorio y su carácter supramunicipal e integrador, se han definido programas y proyectos estratégicos.

CASO AMCO

Para el caso de AMCO, si bien se identifica un crecimiento considerable de los municipios que la conforman, se hacen claras las tendencias hacia una centralización en dicho desarrollo, como se evidencia en el documento de actualización del PIDM denominado “*Hacia una visión 2009*”, en el análisis sectorial que se hace dentro del capítulo de Ordenamiento Territorial:

Es evidente que la región metropolitana ha evolucionado sustancialmente, sin embargo dicha evolución se concentra fundamentalmente en el área central, en la capital metropolitana y en la conurbación. Los municipios periféricos siguen sosteniendo un nivel de desarrollo bastante precario y en muchas ocasiones tendiendo a acrecentar sus problemáticas en términos de conectividad, accesibilidad, economía, desarrollo humano, calidad de vida. Los indicadores económicos nos deben permitir hacer consideraciones más precisas respecto a las inequidades del desarrollo metropolitano en la última década, sin embargo, se podría afirmar que este ha sido bastante inequitativo y desigual en la relación Centro-Periferia¹⁵.

¹⁵ Actualización del PIDM, Avance de la fase I, Análisis sectorial OT, julio 13 de 2010. Fuente: AMCO.

Estos desarrollos en el mismo municipio núcleo también se presentan como contradictorios, debido a que Pereira, si bien aparece tercera en un ranking de infraestructura entre las principales ciudades del país —por encima de Cali, que está quinta— y esto se refleja igualmente en los municipios de su área de influencia —sean parte del AMCO o no— con las obras de la Autopista del Café, intersecciones desarrolladas y vías troncales construidas, en lo social se presenta un contraste alarmante en términos de pobreza y desempleo, como es ilustrado en un artículo publicado por el diario *La Tarde*, del cual se citan algunos apartes:

(...) El problema está en las ciudades y en los efectos que tuvo la crisis en cada una de ellas, en el desequilibrio regional y local. En Pereira aumentó la pobreza pasando del 40,3% en el 2008 al 42,8% en el 2009. El porcentaje de indigentes también aumentó del 7,9% en el 2008 al 8,7% en el 2009. Los índices de pobreza y de indigencia en Pereira son mayores a los registrados para el total de las 13 áreas metropolitanas. La pobreza en las 13 áreas metropolitanas de Colombia, en el 2009, fue de 30,6% y la indigencia fue de 7,1%, menores a las de Pereira.

La capital del departamento registró uno de los mayores incrementos en la pobreza del país (2.6 p.p.), después de Pasto (4.0 p.p.), entre el año 2008 y el año 2009. El ingreso de los hogares en Pereira se redujo en una mayor proporción, registró una caída del 4%, el doble de la nacional. La caída en el ingreso de los hogares obligó a muchos de sus miembros, que estaban inactivos, a salir a buscar empleo para compensar la disminución en los ingresos familiares. La tasa de desempleo en el 2009, fue mayor a la nacional y el Área Metropolitana de Pereira continúa en el primer lugar en desempleo de Colombia con una tasa del 22%¹⁶.

Parte de la explicación del por qué paralelamente a esta realidad se presenta un crecimiento sostenido del PIB metropolitano es que en general en el Eje Cafetero y en particular en la zona de influencia AMCO, las remesas, que son los giros de dinero que se hacen desde el exterior, generalmente de familiares a personas en el país, representan más del 50% del total de la economía en la región.

En cuanto a la formulación de proyectos, la determinación en el 2010 mediante Acuerdo metropolitano de que *los corredores ambientales y paisajísticos de los ríos Otún y Consota y sus áreas circunvecinas sean convertidos en hecho metropolitano* ha fortalecido la iniciativa de proyectos denominados **Operaciones Urbanas Integrales (OUI)**, las cuales son macroproyectos que comprenden el conjunto de los tres municipios del AMCO. Estos buscan convertirse en transformaciones del territorio en las dimensiones ambiental, físico urbanística y socioeconómica de los municipios, complementados con acciones que fortalezcan el desarrollo social y económico de la población.

Las OUI formuladas son las siguientes:

- **Tramo Urbano río Otún (Pereira y Dosquebradas).**
- **Subtramo Urbano 1 río Consota (Pereira).**
- La Pradera (Dosquebradas).
- Puerto Multimodal La Virginia (La Virginia).
- Centro Poblado Condina, Guacarí (Pereira).
- Sistema de Transporte Tipo Cable Aéreo (Pereira).
- Parque natural Quimbaya Alto del Nudo, Teleférico (Pereira y Dosquebradas).

Estas OUI, que tienen su origen en las determinantes de OT del 2006, han coincidido con los macroproyectos definidos por la revisión del POT de Pereira en el 2006, así mismo recogen iniciativas de los POT de Dosquebradas y La Virginia en su formulación en el año 2000 y revisión 2003, respectivamente, por lo que se han generado coincidencias frente a su formulación y gestión.

16 Periódico *La Tarde*, 4 de mayo de 2010. Los resultados específicos donde se contrastan resultados de otras áreas metropolitanas son tomados directamente del AMCO en su documento de Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Hacia una visión 2009”.

IDENTIFICACIÓN DE OTRAS INSTANCIAS DE GESTIÓN SUPRAMUNICIPAL CONFORMADAS

Importa identificar y describir los procesos vigentes de organización territorial desde las instancias departamentales en procesos de sub-regionalización, así como la existencia de procesos asociativos supramunicipales que involucren a algún municipio de los que integran las áreas metropolitanas, que pueden ir desde el desarrollo de la Ley 614 del 2000 y la conformación de los Comités de Integración Territorial, hasta la materialización de asociaciones de municipios y el interés de configurarse en provincias.

La existencia de estos procesos de integración y asociatividad reforzaría el papel del AM en la consolidación de su papel organizativo del territorio subregional polarizado por esta.

A continuación se presentan los actuales procesos asociativos existentes tanto en AMVA como en AMCO:

CASO AMVA

En el caso del AMVA se encontraron tres procesos agenciados desde la gobernación de Antioquia denominados así: “Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia - LOTA”, el ejercicio denominado “PLANEA; El desarrollo local y regional para Antioquia”, en el marco

de la formulación de los “LOTA” y el “Sistema Departamental de Planificación - SDP”.

La circunstancia de haber conformado tempranamente su AM, además de manera bastante coherente en términos de su delimitación —teniendo a su favor las características geográficas del “Valle de Aburrá” y el proceso de urbanización alrededor de la capital del departamento de Antioquia— le ha permitido al territorio del Área Metropolitana del Valle de Aburrá ser interpretado como unidad territorial y política cada vez que desde la administración departamental o desde los estudios académicos y los sectoriales se diagnostica el territorio y se realizan ejercicios de prospectiva que impliquen estrategias supramunicipales o subregionales.

En tal sentido, PLANEA, LOTA y SDP reconocen a los nueve municipios del área metropolitana más Envigado como una subregión en el marco de la región o departamento de Antioquia.

PLANEA

El Plan Estratégico de Antioquia - PLANEA, en una primera fase, realizada por las arquitectas Zoraida Gaviria y María Eugenia Arango, entre julio de 2000 y febrero de 2003, se hizo como parte del proceso de formulación de los lineamientos para el Ordenamiento Territorial de

Antioquia, con el propósito de dar a conocer los avances en cuanto al modelo de ocupación del territorio del departamento.

Presentó una propuesta de visión integrada del territorio desde las distintas dimensiones del desarrollo (el medio natural, el sistema urbano regional, el capital social, las actividades económicas y productivas y el desarrollo institucional), dio paso a que la Dimensión de Ordenamiento bosquejara una propuesta o un nuevo modelo de ocupación del territorio, y a su vez permitió identificar algunos proyectos, considerados estratégicos en el PLANEA por ser indispensables para promover transformaciones de gran impacto en lo social, económico, ambiental, institucional y territorial.

El documento de PLANEA definió cinco zonas o “regiones homogéneas para la planificación del desarrollo” de la siguiente manera:

Estas zonas no constituyen regiones naturales o culturales en sentido estricto, ni se corresponden con límites administrativos. Cada una de ellas incorpora territorios de varios municipios y diferentes subregiones y se extienden a territorios de departamentos vecinos. La utilidad de su definición a partir de potenciales comunes es la de superar las limitaciones derivadas de enfoques circunscritos a límites o jurisdicciones territoriales y promover las necesarias asociaciones y alianzas requeridas para la planificación, promoción del desarrollo, y en este caso en particular, para la identificación de usos del suelo y de proyectos estratégicos.

Las zonas de planificación identificadas son:

Planicies aluviales del Magdalena y el Cauca, o “Medialuna de la riqueza”

Esta zona comprende el área del Magdalena Medio antioqueño, continúa hacia el oriente abarcando parte del nordeste y casi la totalidad del Bajo Cauca. Sigue su recorrido hacia Urabá incorporando territorios de los departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba. Se caracteriza, como su nombre lo indica, por su potencial agrológico que le abre múltiples posibilidades de explotación

sostenible en agricultura, ganadería, agroforestería, y agroindustrias asociadas. Este potencial se complementa con su riqueza minera en calizas y metales preciosos.

Planicie costera de Urabá o “Esquina Geoestratégica”

Comprende el territorio del Urabá antioqueño próximo al litoral Caribe, se caracteriza por su posición geoestratégica con gran potencial como nodo de transporte, y posibilidades de desarrollo portuario y turístico, características que comparte con el corredor de la costa Atlántica colombiana. Parte de su territorio, de gran fertilidad natural, se superpone con la “Medialuna de la riqueza”, anteriormente descrita.

Planicie del Atrato o “Centro de la Biodiversidad”

Comprende los municipios de Vigía del Fuerte, Murindó y una porción del territorio de Turbo. Forma parte de la región más amplia denominada “El Chocó Biogeográfico” que se extiende por el norte hasta la región del Darién colombo-panameño. Esta región se caracteriza por las ciénagas y caños que forman el río Atrato y sus afluentes, y por la presencia de algunos sectores selváticos, factores de los cuales deriva su biodiversidad.

Zona de laderas o “Herradura Forestal”

Comprende porciones de territorio montañoso de todas las subregiones excepto Urabá y Valle de Aburrá. Se caracteriza por su alto potencial forestal e hidroenergético.

Zona andina central o “Región Central”

Comprende a Medellín y el resto de municipios del Valle de Aburrá, y parte importante de las regiones vecinas del Oriente, Norte, Occidente y Suroeste. Se caracteriza por la concentración del desarrollo derivado de la economía basada en el binomio Café-Industria, la producción de alimentos básicamente para el mercado interno, y la presencia del mayor desarrollo urbano del departamento. Configura una ciudad metropolitana que posee las mejores condiciones para el desarrollo y un centro institucional, cultural, comercial y de servicios que ofrece sus beneficios a todo el departamento.

El AMVA se encuentra incluida en esta última “Zona andina o región central”. Si bien estas zonas no constituyen propiamente subregiones de planificación, si poseen características comunes, potencialidades y limitantes convergentes que deberían conducir —dependiendo del asunto o temática tratada— a propiciar la articulación entre entidades territoriales involucradas. No se precisa en la propuesta de PLANEA detalladamente qué municipios participan, aunque se puede inferir.

En una segunda fase se presentó el documento “PLANEA; El desarrollo local y regional para Antioquia” (2006), definiendo la propuesta del desarrollo regional y local orientado a aprovechar “La diversidad y riqueza natural y cultural de todas las localidades y subregiones del departamento, que generan oportunidades aprovechables según las características de sus territorios y la idiosincrasia de sus habitantes”. Esto implica un cambio en “el modelo de desarrollo actual, centralizado y concentrado, que aún no ha irradiado los beneficios y oportunidades del desarrollo por fuera del Valle de Aburrá”.

En este sentido, se diferencia lo que debe ser el desarrollo local en el Valle de Aburrá, que según la propuesta del PLANEA debe estar sustentado en las fortalezas que se derivan de la aglomeración de su plataforma industrial y de servicios avanzados y en las oportunidades que le brinda su inserción en los mercados internacionales. Se trata no solo de aprovechar y mejorar las condiciones y capacidades existentes en esta subregión: procesos acumulados de planeación estratégica y de ordenamiento territorial.

Adicionalmente, el PLANEA asigna un rol al Valle de Aburrá en el desarrollo de las demás subregiones del departamento “que puede concretarse de diversas maneras: con la participación en el proceso de planeación estratégica departamental; la acogida a sus orientaciones y referentes; la interacción con las subregiones en el plano de la educación superior, la ciencia y la tecnología, la investigación y el desarrollo; el aporte de experiencias y buenas prácticas, tales como la empresarial; la prestación de servicios públicos con tarifas equitativas; las prácticas de

comercio justo; y la inversión de capital en proyectos locales”.

La Figura 11.1 muestra la propuesta de sub-regionalización del PLANEA.

LOTA

Para el proceso LOTA llevado a cabo durante el año 2007, se realizó la zonificación funcional del territorio sobre la base de “funciones territoriales” entendidas como “roles productivos”, asignados a un “espacio geográfico”. Este proceso tiene como propósito aclarar y ordenar el aprovechamiento de los potenciales de desarrollo que el territorio presenta.

La metodología utilizada se centró en la conducción de procesos de discusión para establecer acuerdos respecto a la ocupación del territorio, empleando como base del trabajo el manejo y la prevención de conflictos. Para ello se utilizaron como herramientas, gráficos y cartografía, que permitieron a los actores visualizar claramente las implicaciones territoriales de sus decisiones.

La primera etapa de análisis de compatibilidad territorial se concentró en identificar y señalar en mapas de intereses elaborados por los actores institucionales, las porciones del territorio que muestran los mayores problemas de compatibilidad territorial e identificar los grupos de intereses involucrados, a fin de construir la red de actores públicos que participaron en el proceso de compatibilización de intereses y negociación de conflictos y planificar el desarrollo del trabajo en una mesa de participación ciudadana.

A partir de este enfoque, los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia se formularon como un proceso participativo que ha incluido:

- El acuerdo de un escenario territorial de referencia, expresado en una estructura acordada de territorio para el largo plazo.
- La zonificación funcional del territorio expresada en un mapa de usos preferentes.
- La formulación de lineamientos en la forma de criterios o pautas para el ordenamiento territorial, que al ser aplicados conducirán a lograr la estructura de territorio deseada, los usos del suelo preferen-

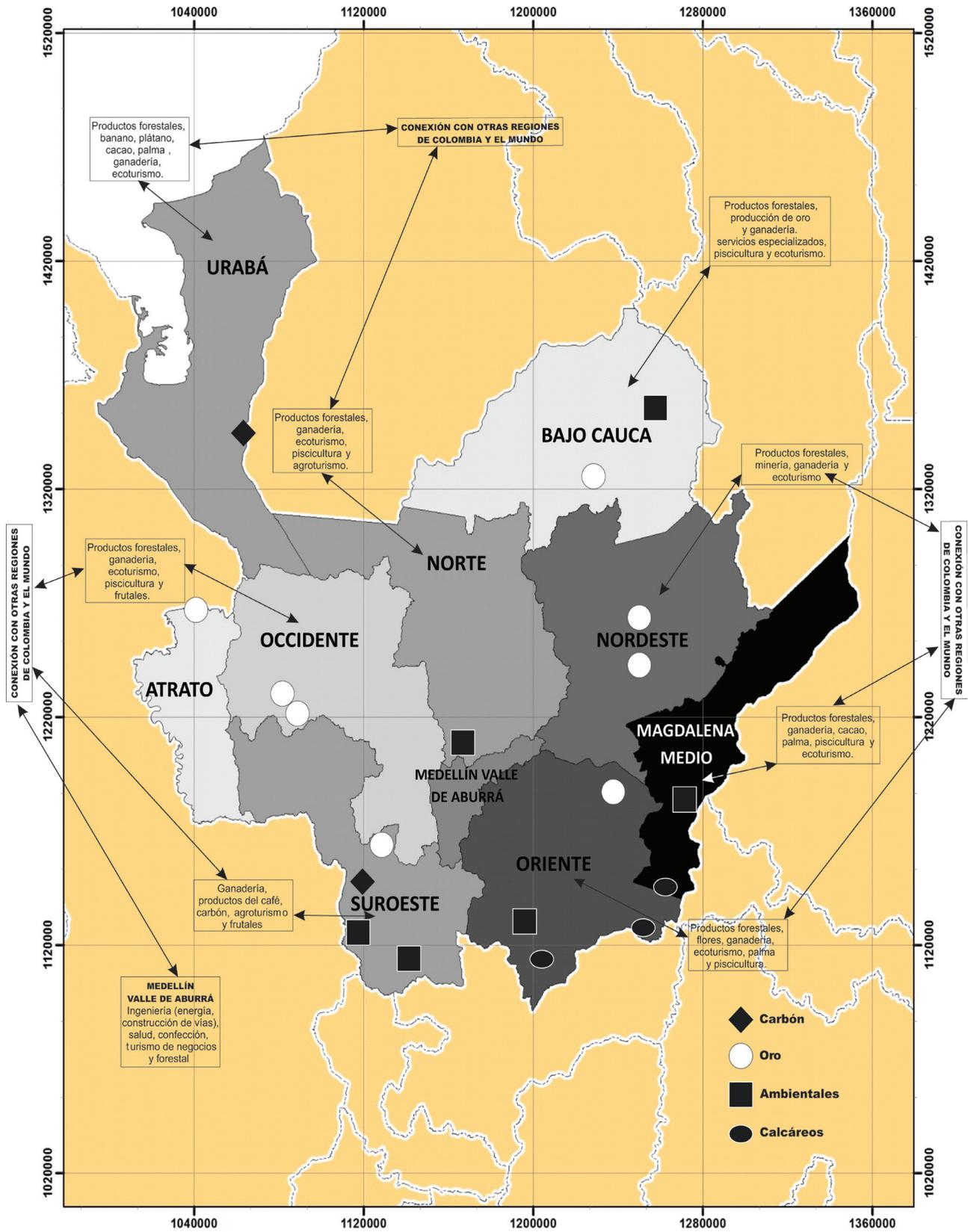


Figura 11.1. Actividades económicas subregionales

Fuente: PLANEA, 2006.

tes y la ordenación de áreas territoriales estructurantes.

El concepto de Lineamientos se definió como pautas o criterios que permiten guiar el ordenamiento territorial y la toma de decisiones respecto al modelo de ocupación, la gestión de usos y funciones y la localización de proyectos, los cuales deben orientar los planes y acciones de los actores con intereses sobre su uso, en los tres niveles: departamental, metropolitano y municipal. En tal sentido, se definieron tres tipos de lineamientos, presentándose para cada uno de ellos una identificación, una descripción u orientación y unas acciones:

1. Lineamientos Estratégicos.
2. Lineamientos Específicos.
3. Lineamientos Diferenciados.

Como parte del proceso se desarrollaron lineamientos diferenciados para el área andina, policéntrica, industrial y de servicios, como ejercicio piloto que permita orientar la formulación de lineamientos diferenciados en las otras áreas funcionales estratégicas del territorio antioqueño.

El último aspecto desarrollado en la metodología corresponde a la gestión para la institucionalización e inserción de los lineamientos, como complemento a los procesos de planificación de los entes territoriales comprometidos.

Solo la gestión para la aplicación de estos acuerdos podría conducir a la situación territorial deseada, debido a que este proceso no es vinculante y, por lo tanto, no constituye un complemento jurídico obligatorio (las normas restrictivas al estilo de los códigos urbanos serían inocuas). En tal sentido, un instrumento de planificación elaborado con el acuerdo de muchos actores debe ser implementado por todos ellos en sus respectivas esferas de competencia para que se convierta en un elemento efectivo de coordinación institucional, así como de articulación público-privada. Esto solo es posible si la Comisión Tripartita asume el liderazgo y le da continuidad y seguimiento al proceso de implementación de los lineamientos. Para la imple-

mentación de los lineamientos en el nivel local, un municipio puede, por ejemplo:

- Incorporar los usos preferentes al componente rural de los POT.
- Asociarse con municipios en los que el uso preferente esté también acordado, para preparar estrategias de desarrollo regional y rural armonizadas.
- Acogerse a los beneficios de la Ley Agraria para cadenas productivas y Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA).
- Promover y orientar la inversión privada.

La gestión de la zonificación es un proceso en el que los municipios y el sector público pueden utilizar diversos mecanismos e instrumentos de gestión territorial para lograr la implementación de la zonificación como un componente físico para el desarrollo integral de la zona funcional en que se localizan.

Sistema Departamental de Planificación (SDP)

Articular procesos de planeación locales, zonales y subregionales con los del Departamento entre las autoridades e instancias, desde lo municipal, pasando por las zonas y las subregiones, es uno de los propósitos del Sistema Departamental de Planificación (SDP), así como además de la cualificación y oportunidad de los instrumentos, el fortalecimiento de las oficinas de planeación local, la dinamización de los consejos municipales de planeación y muy especialmente, la consolidación de espacios de planeación zonal y subregional.

Para tales fines, el gobierno departamental, a través de la Ordenanza 34 de 2006, creó y estructuró el Sistema Departamental de Planificación (SDP), instrumento estratégico que busca una adecuada interacción dinámica del conjunto de las instituciones públicas y privadas, organizaciones sociales, planes y proyectos que intervienen en el proceso de planificación territorial del departamento de Antioquia.

En desarrollo de esta Ordenanza, el Departamento Administrativo de Planeación celebró un convenio interadministrativo con la Universidad

de Antioquia, a través de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Antioquia, con el fin de aunar esfuerzos para la implementación del SDP, mediante la incorporación de gestores de planificación y desarrollo institucional, para el fortalecimiento de la planeación municipal, zonal y subregional del Departamento.

Con el objeto de avanzar en la prospectiva territorial, que permitiera vislumbrar visiones territoriales de carácter colectivo, y caminar hacia metas comunes en cada una de las zonas, así como de articular propósitos de futuro en las subregiones, durante en el año 2007 el SDP se centró en la construcción de espacios de carácter zonal como las unidades técnicas de planeación, los comités de concertación de alcaldes, los consejos zonales de planeación participativa y a nivel subregional, en la consolidación de los consejos subregionales de alcaldes y la conformación de los consejos subregionales de planeación.

También como fruto de este propósito, para el efecto se desarrollaron talleres zonales y subregionales con los que se revisaron las principales problemáticas de cada zona y subregión, se identificaron las ventajas comparativas y los elementos, aunque incipientes, para la competitividad, las ideas fuerza o elementos centrales que se debían tener en cuenta en el desarrollo, se construyeron las visiones zonales y se reformularon o validaron las subregionales. Adicionalmente, en cada zona y subregión, se resalta el trabajo efectuado en procura de identificar al menos un proyecto dinamizador de zona y/o subregión a través del cual se logre movilizar el desarrollo y generar alianzas de diferentes sectores, bajo un propósito integrador (Figura 11.2).

CASO AMCO

El Área Metropolitana Centro Occidente, dentro de la visión del PIDM formulado en el año 2000, se refiere a una visión del territorio bastante general, en los siguientes términos:

El Área Metropolitana del Centro Occidente será una región metropolitana **que participará activamente en las dinámicas de**

un mundo globalizado, fundamentada en un desarrollo social y ambientalmente sostenible.

Se da paso al gran objetivo de desarrollo socioeconómico, de:

(...) **hacer del Área Metropolitana una región integrada al país y al mundo**, mediante la construcción y el mejoramiento de la infraestructura física, social, económica y ambiental.

Este interés de integración por parte del AM no es nuevo; los procesos históricos de planeación que oficialmente ha formulado AMCO —desde 1994— hasta la fecha siempre han mostrado una clara intención en generar articulaciones con la subregión a través de diferentes iniciativas (Cuadro 11.1); es así como, desde el Plan de políticas, que fue la base para el primer PIDM formulado en 1995, se buscó la integración con los municipios de la subregión como Cartago, intención que fue profundizada en los objetivos planteados por el actual (2000-2013) donde suma a esta iniciativa los municipios de Santa Rosa y Marsella, ambos del departamento de Risaralda y en el área de influencia de la conurbación Pereira-Dosquebradas.

Sumado esto a lo explicado en cuanto a las escasas fuentes de financiación con que cuenta el AMCO en la actualidad, la búsqueda de la conformación de una región metropolitana se presenta como una iniciativa necesaria y urgente para la entidad y que puede servir de ejemplo en cuanto a iniciativas de gestión supramunicipal conformadas o en proceso. Para AMCO se han encontrado las siguientes iniciativas que pueden ser igualmente vistas en detalle en el Anexo 24.

Ecorregión

La iniciativa denominada Ecorregión se presenta originalmente desde la Carder, que realizó un análisis de diferentes visiones planteadas en los procesos de planificación regional (Corpes 2030, Caldas 2025, Quindío 2020, Risaralda 2017, Valle 2010, Tolima 2025) y se toman una serie de elementos comunes, resaltando que:

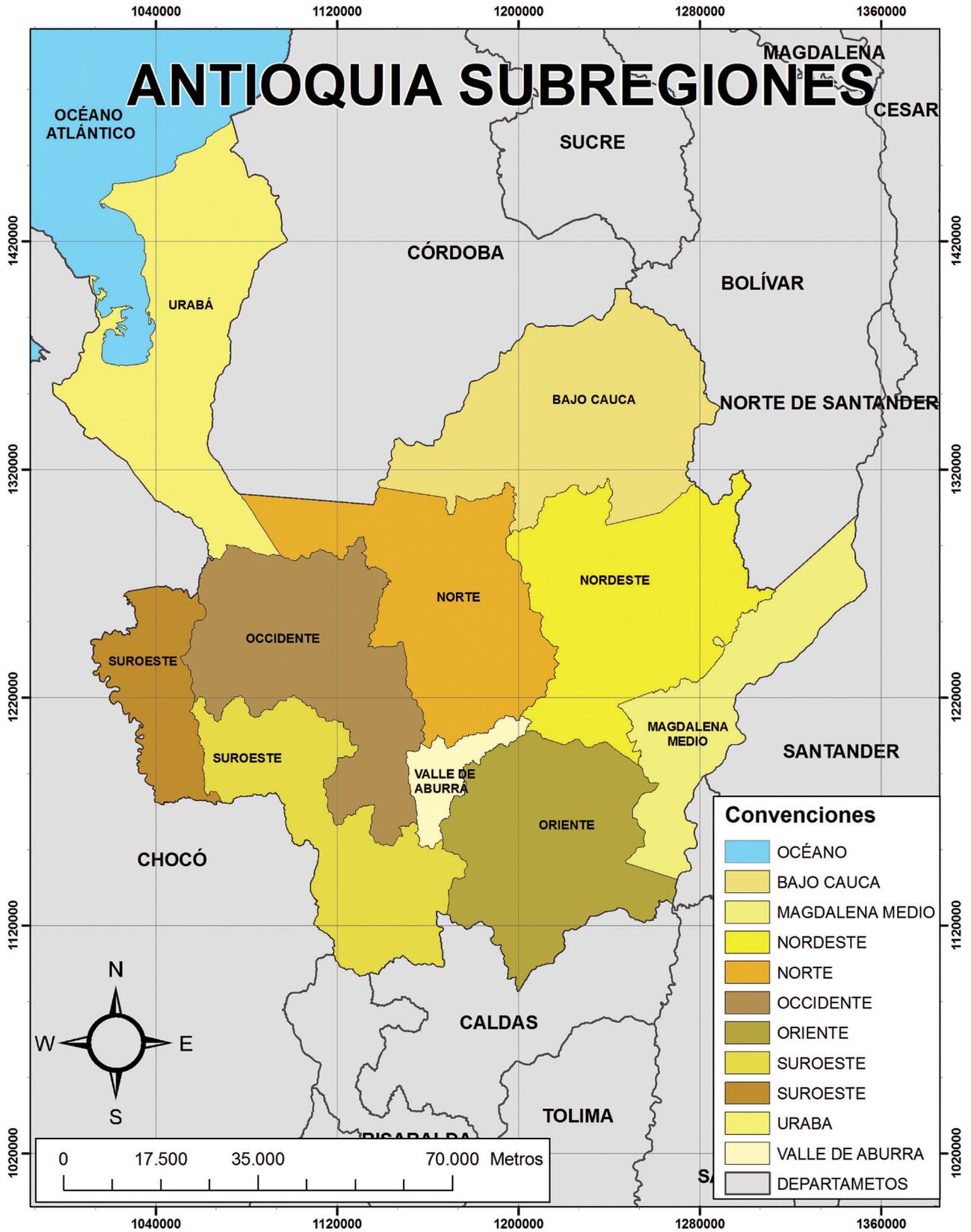


Figura 11.2. Subregiones y zonas definidas por el SDP

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Departamental, 2008.

Procesos históricos de planificación del AMCO		
Año	Documento	Contenidos básicos
1994	Plan de políticas	<p>Sólida integración con Cartago: Una vía en doble calzada de 120 metros de sección y una sección de 100 metros a lado y lado con edificaciones de alta densidad. Zona franca en el corredor Puerto Caldas – Caimalito. Replanteamiento institucional de las oficinas de planeación de Pereira/Dosquebradas/AMCO Ecoturismo sobre la base de la industria cafetera. Metropolización de los servicios públicos domiciliarios La Virginia como puerto intermodal Red institucional público-privada entre departamentos, municipios y sociedad civil. Ejecutar un plan vial regional Banco de tierras Parque natural a orillas del río Cauca Sistema de control de calidad de la educación y la salud Promover la agroindustria</p>
1999	Directrices de Ordenamiento Territorial	<p>Crecimiento moderado de la población, fruto de unas políticas claramente definidas para tal fin.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Una región comprometida con la convivencia ciudadana. • Una región comunicada a través de redes y de altas tecnologías con el entorno nacional e internacional. • Una región reactivada económicamente a través de cadenas productivas y competitivas con el valor agregado (café orgánico, cítricos, sericultura, madera, papel, biotecnología). • Importantes niveles de inversión en ciencia y tecnología, dirigidos especialmente al sector productivo. • Una red consolidada de ecosistemas estratégicos que permiten la recreación y el ecoturismo. • Fuentes hídricas descontaminadas (ríos Otún y Cansota y quebrada de Dosquebradas). • Sociedad civil organizada en torno a redes de participación • Una región que entiende la cultura como elemento que reconoce al ser y lo fortalece espiritualmente, mejorando su calidad de vida y que moderniza la gestión cultural en la
2000	Planeamiento Estratégico	
	Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013	<p>Región metropolitana Integración con Cartago, Santa Rosa de Cabal y Marsella Mundo globalizado. Participación activa en las dinámicas propias de la globalización. Desarrollo social y ambientalmente sostenible. Claros fundamentos de equidad social y respeto por el medio ambiente</p>
2006	Lineamientos de Ordenamiento Territorial	<p>Reconocer un continuo geográfico en donde existe la región metropolitana conformada por los municipios del AMCO más aquellos con los que el AMCO tiene estrechas interrelaciones. Lograr un ordenamiento territorial metropolitano armónico, articulado, equilibrado, equitativo y eficiente, que propicie una mejor calidad de vida de la población y una mayor competitividad para la región metropolitana. Concertar el modelo de ordenamiento metropolitano, las consideraciones hechas sobre los modelos de sistemas urbano-regionales y las relaciones y vínculos funcionales existentes entre ellos. Reconocer y conformar un sistema de áreas protegidas, teniendo en cuenta los ecosistemas estratégicos y su aporte de bienes y servicios ambientales, necesarios para la sostenibilidad de la región metropolitana. Conformar un sistema de centralidades, con el fin de estimular el desarrollo ordenado y el equilibrio de la estructura y ocupación del territorio del Área Metropolitana. Establecer mecanismos de integración regional que generen la sinergia necesaria entre las instituciones públicas y entidades privadas, en los diferentes temas del desarrollo del territorio, partiendo del reconocimiento de lo establecido en la Ley 614 de 2000,</p>
2009	Hacia una visión metropolitana	<p>La Región Metropolitana del Centro Occidente de Colombia consolidará un proceso de ocupación y uso del territorio sustentado en su plataforma ambiental, de infraestructura y en la condición de centralidad que le permita promover los principios de cohesión, equidad e inclusión social, mediante: Oferta equilibrada de bienes y servicios ambientales estratégicos que generen riqueza, bienestar y mayor autonomía en seguridad alimentaria. La consolidación de una plataforma urbano-regional en materia de habitabilidad, movilidad y accesibilidad a las redes de servicios, equipamientos y espacios públicos. La existencia de actividades económicas con capitales propios y externos articuladas a dinámicas globales provechosas.</p>

Cuadro 11.1. Procesos históricos de planificación en el AMCO

(...) de los procesos de planificación realizados en la región es importante resaltar el análisis prospectivo del CORPES de Occidente, ya que las líneas estratégicas y proyectos de esta propuesta de planificación se validan en gran parte de los planes de desarrollo y las visiones de los departamentos de la Ecorregión, en los cuales se tienen en cuenta temas como la importancia del Chocó Biogeográfico como la gran reserva biogenética para la región y el mundo; la protección y conservación de todo el sistema de las cordilleras Central y Occidental como las grandes fuentes abastecedoras del recurso hídrico y de la biodiversidad; necesidad de la articulación de la región en infraestructura vial y de servicios con los grandes centros de producción y consumo¹⁷.

El documento define como referentes para el desarrollo sostenible los conceptos de Región,

17 Carder (coordinador general). Proyecto Construcción de un Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión del Eje Cafetero.

Biorregión y Ecorregión, que esta debe realizarse desde una construcción social y desde la perspectiva de la planificación estratégica prospectiva.

Red de configuración morfológica polinucleada con estructura jerárquica de nodos y ejes. ECORREGIÓN (Figura 11.3)

- A. Corredor funcional de primer orden:** Sistema de ciudades metropolizadas, con niveles de especialización y complementariedad de funciones.
- B. Corredor biotecnológico:** Sistema de ciudades que posibilita el reequilibrio territorial urbano-regional, el reasentamiento de población e impulsa el desarrollo regional.
- C. Corredores cordilleranos:** Centros rurales prestadores de bienes y servicios ambientales que posibilitan equilibrios urbano-rurales.
- D. Centros de periferia:** De enlace y articulación con otras regiones.

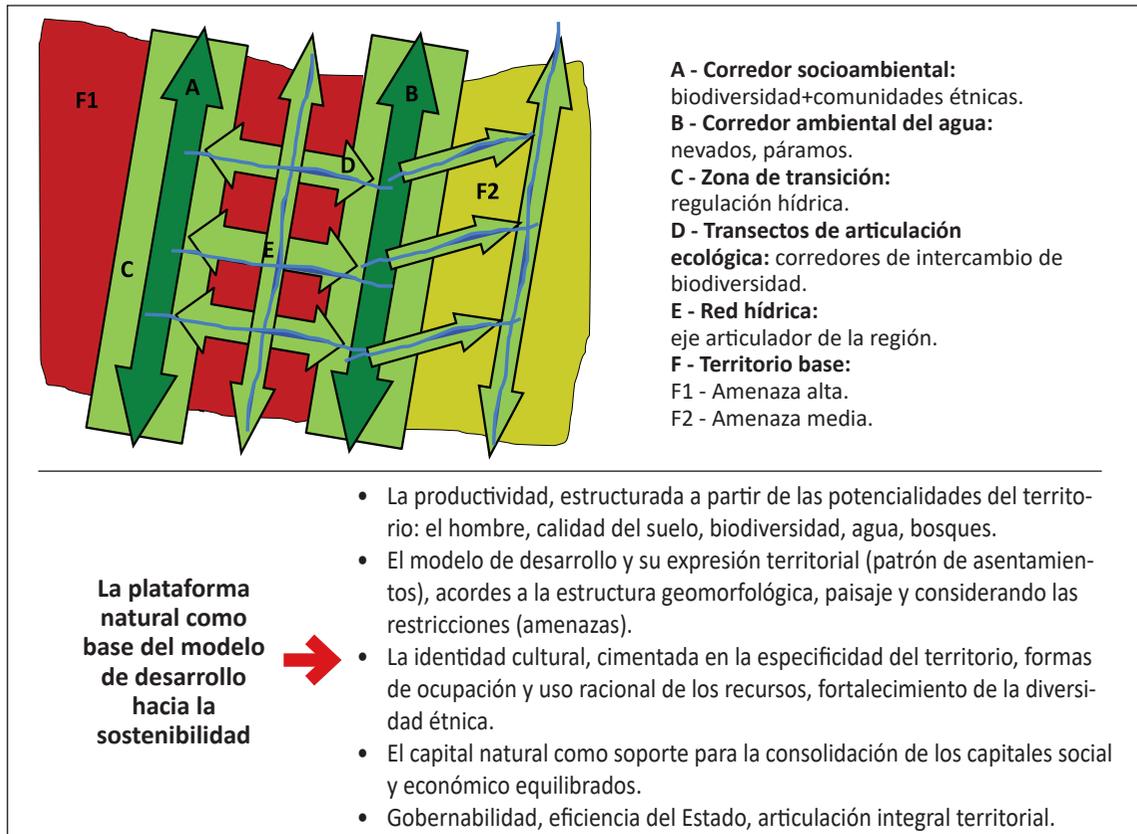


Figura 11.3. Red de configuración propuesta en Ecorregión

Acuerdos generales o programas

- Relación entre ecosistemas de alta montaña-ríos-ciudades.
- Orden espacial del sistema urbano respetando la geomorfología del territorio y valorando sus potencialidades paisajísticas.
- Modelo de crecimiento y desarrollo de los sistemas metropolitanos e inter-metropolitanos:
 - Con cinturones verdes de amortiguación y control de la mancha urbana.
 - Con transeptos ecológicos entre zonas metropolizadas que impidan un continuo urbano.
- Sistemas de montaña con patrones de implantación discontinuo y restricciones en su desarrollo urbano.
- Las plataformas natural y construida como soporte al desarrollo socioeconómico y calidad de vida.

Municipios

No es específico para un grupo de municipios; tres departamentos de la zona del Eje Cafetero.

Ciudad región

Integrada a la ecorregión Eje Cafetero, gobernada democráticamente, en paz y segura, educadora, arraigada en sus culturas, socialmente equitativa, diversificada en su producción, sostenible y competitiva, ambientalmente protegida, biodiversa y con una sólida infraestructura para la conectividad regional.

El alcance territorial de la Ciudad-Región, también se ha visualizado teniendo en cuenta los municipios de Cartago, Ulloa, Alcalá, Quimbaya, Salento y Finlandia, llegando a constituirse en un espacio territorial de 4.660 Km² con una población de 2,1 millones de habitantes. Se caracteriza desde lo urbano-regional como una conurbación discontinua que puede convertirse en metrópoli de equilibrio de las tres grandes ciudades del país.

Acuerdos generales o programas

Región bisagra, de relevo o pivotal a nivel nacional, denominaciones dadas a aquellos territorios que en contextos más amplios, nacionales o internacionales, cumplen funciones de complementación estratégica para actividades productivas, de transporte y prestación de servicios.

Municipios

Municipios AMCO (Pereira, Dosquebradas y La Virginia) integrándose con el norte del Valle (Cartago, Ulloa, Alcalá) y Quindío (Quimbaya, Salento, Finlandia).

Risaralda 2032

Es un ejercicio de **planificación**, formulado por la Gobernación del Departamento que pretende generar instrumentos, lineamientos y/o determinantes claras para el departamento de Risaralda, armonizando la visión de desarrollo local, regional y nacional con los planteamientos trazados en los planes, políticas, agendas y POT elaborados de manera participativa en nuestra región, de tal manera que todos estos puedan ser articulados hacia un fin común que posibilite el desarrollo armónico y sustentable. La idea es que los próximos planes de desarrollo y la nueva generación de Planes de Ordenamiento Territorial, que son las cartas de navegación de nuestros municipios y departamentos, lo tomen como referencia para su formulación.

Acuerdos generales o programas

El **Modelo de Ocupación Territorial Acordado** corresponde al modelo concertado por los actores del desarrollo a partir del MOT propuesto y de sus posibles variantes. Se constituye en un instrumento estratégico de carácter indicativo que eventualmente podría alcanzar el estatus normativo, de ser apropiado y sancionado como tal por las autoridades departamentales.

Municipios

Comprende 14 municipios del departamento de Risaralda (Apía, Balboa, Belén de Umbría, Dosquebradas, Guática, La Celia, La Virginia,

Marsella, Mistrató, Pereira, Pueblo Rico, Quinchía, Santa Rosa de Cabal y Santuario).

Comité de Integración Territorial

Es un cuerpo colegiado, a iniciativa del AMCO, mediante el cual las autoridades competentes crean un **espacio de concertación** que sirve de órgano consultivo y asesor del gobierno territorial para el establecimiento de mecanismos de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los POT, de acuerdo con la Ley 614 de septiembre 18 de 2000, por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los Comités de Integración Territorial¹⁸.

Este Comité agrupa hasta ahora a 10 municipios, 7 de Risaralda y 3 del norte del Valle (Figura 11.4). Este ya tiene su Acuerdo de Voluntades y su Plan de Acción y comienza a rodar a través de sus cuatro grandes programas, definidos de manera concertada.

Acuerdos generales o programas

- Establecimiento de lineamientos para el ordenamiento territorial.
- Formación para la planeación territorial regional.
- Fortalecimiento institucional y organizacional para el trabajo conjunto.
- *Lobby* y *advocacy* para la integración regional a nivel nacional e internacional.
- Ejecución de macroproyectos con impacto regional.

Plan de acción

- Revisión de cada uno de los POT de los municipios integrantes del CIT.

- Elaboración de mapas temáticos de la subregión.
- Identificación de impactos sobre la ruralidad (cambios acelerados, radicales, sin transición y sin gradualidad).
- Síntesis del Modelo de Ordenamiento Territorial encontrado.
- Análisis de información relacionada con la planificación regional.
- Nuevos lineamientos de OT, orientados a la construcción de un Modelo de Ordenamiento Territorial para la subregión:
 - Conectividad ecológica.
 - Preservación de la economía agropecuaria.
 - Compactación del desarrollo urbano.
 - Equidistribución de cargas y beneficios.
- Concertación del modelo propuesto con los actores locales y regionales. Identificación de obstáculos y oportunidades.
- Recomendaciones relacionadas con la forma de incorporación del modelo propuesto en el componente general y las normas estructurantes de los POT.
- Armonización del modelo propuesto con las normas de las autoridades ambientales regionales.
- Implementación político-administrativa del MOT.

Municipios

- Siete (7) municipios en el departamento de Risaralda: Santa Rosa de Cabal, Marsella, Belén de Umbría, Balboa, Pereira, Dosquebradas y La Virginia.
- Tres (3) municipios en el departamento del Valle del Cauca: Cartago, Alcalá y Ulloa.

¹⁸ Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, Avance de la fase I, Análisis sectorial, Procesos urbano-regionales, julio 13 de 2010. Fuente: AMCO.

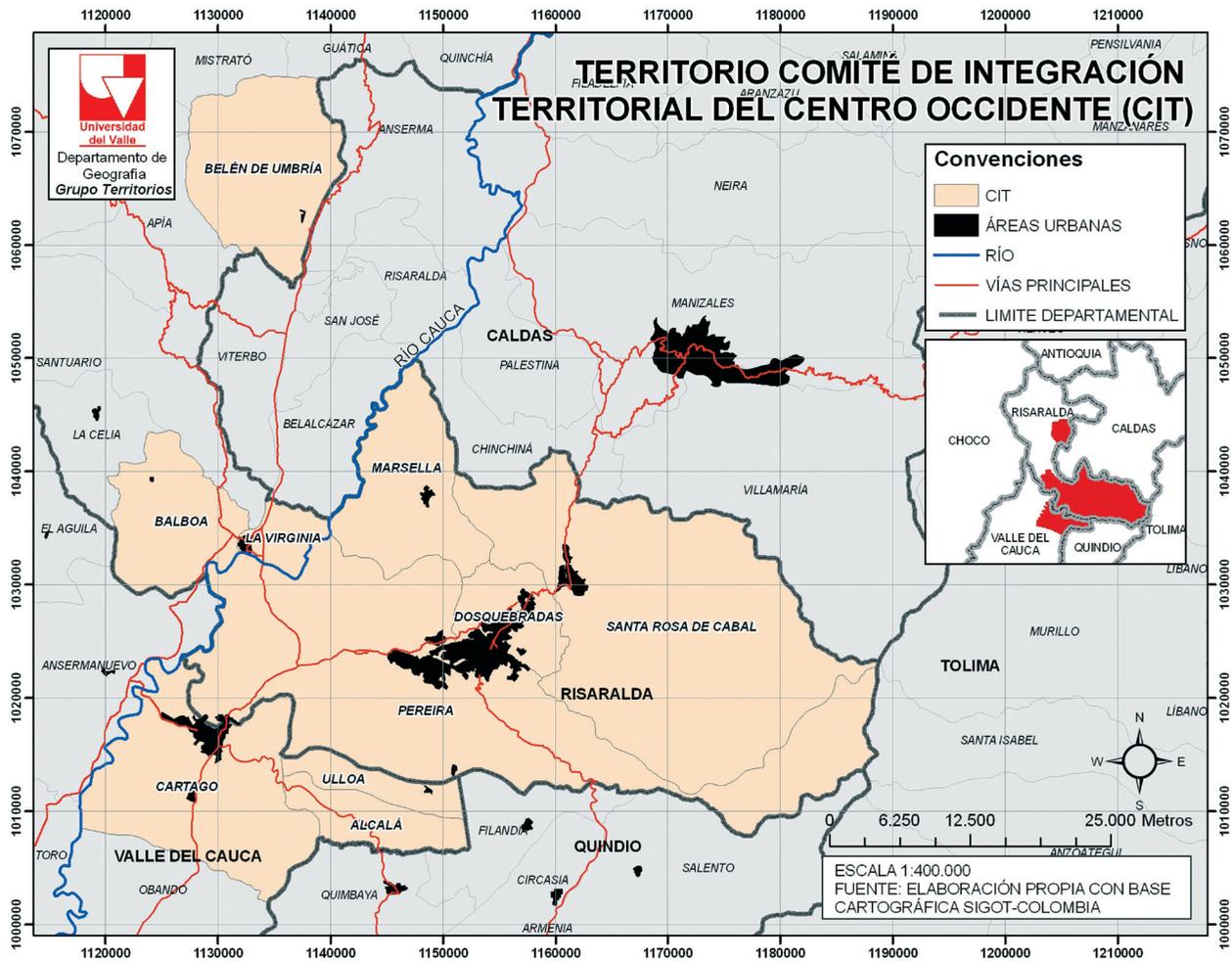


Figura 11.4. Territorio Comité de Integración Territorial del Centro Occidente (CIT)

Fuente: Comité de Integración Territorial del Centro Occidente (CIT)

CONCLUSIONES

En cuanto al título de este libro, que se pregunta por la gestión de las áreas metropolitanas en Colombia, es preciso señalar que ello depende de varios aspectos, como son:

- a) **La cultura política.** Circunstancia que se modifica muy lentamente, a costa de la ejecución de las políticas públicas y las normas que suelen ir por delante de la comprensión que de las mismas realizan los gobernantes locales. Situación evidenciada en la casi nula articulación de los planes de desarrollo con el PIDM, al punto de poder concluir que los municipios que hacen parte de AMVA y de AMCO no consultan el planeamiento metropolitano de carácter director.

La frase “prefiero ser cabeza de ratón que cola de león” explica de alguna manera la actitud de los gobernantes y ediles locales frente a las posibilidades de la articulación y asociatividad supramunicipal que supone el Área Metropolitana. Por supuesto, ello se convierte en un serio obstáculo tanto a la hora plantearse la conformación de un área metropolitana no formalizada como la del sur del Valle del Cauca y norte del Cauca, como en las áreas metropolitanas ya formalizadas.

- b) **Los principios en materia de planeación.** La Ley 152 de 1994 (Ley del Plan de De-

sarrollo) en su Art. 3o. trae el listado de principios que deben regir las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y municipales: Autonomía; ordenación de competencias (criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad); coordinación; consistencia (proyecciones de ingresos y egresos); prioridad del gasto social; continuidad; participación; sustentabilidad ambiental; desarrollo armónico de las regiones; proceso de planeación; eficiencia; viabilidad; coherencia y conformación de los planes de desarrollo. Se ha evidenciado en la investigación realizada —producto de las debilidades técnicas del recurso humano y del hardware y el software— el desconocimiento de la mayoría de estos principios de planeación, especialmente los de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, los cuales el legislador define así:

Concurrencia: Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles, su actuación deberá ser oportuna, procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia entre ellas.

Subsidiariedad: Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

Complementariedad: En el ejercicio de las competencias, en materia de planeación, las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades dentro de su órbita funcional, con el fin de que el desarrollo de aquellas tenga plena eficacia.

De observarse estos principios, los PDM y los POT analizados que se elaboraron en el marco del PIDM, hubiesen contenido los proyectos metropolitanos allí formulados y la ejecución de los mismos hubiese alcanzado porcentajes más importantes.

- c) **La norma.** Esta debe estar actualizada con la totalidad de normativa en materia de planeación y gestión territorial, además debe ser coherente y no contradictoria y, por supuesto, clara. Se ha demostrado en la Ley 128 de 1994 la poca claridad que existía, así como la complejidad en la conformación de estas divisiones territoriales y la debilidad de su financiamiento.

No ha sido claro en el Decreto Ley 3104 de 1979, ni en la Ley 128 de 1994 y no es claro en la recientemente aprobada y entrada en vigencia Ley 1625 de 2013 el carácter vinculante o indicativo de los planes de escala metropolitana sobre el planeamiento municipal, y menos las consecuencias de su incumplimiento.

Con esta investigación se hizo evidente la necesidad de revisar la Ley 128 de 1994, en cuya vigencia no se conformó ninguna Área Metropolitana nueva, al tiempo que se hizo clara la necesidad de revisar el régimen municipal (Ley 136 de 1994), el departamental (Ley 1222 de 1986) y la Ley de Desarrollo Territorial (388 de 1997) para intentar actualizarlas a las nuevas dinámicas urbanas y darles coherencia entre sí y con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT— (Ley 1454 de 2011). De hecho, esta LOOT compromete la formulación de un

nuevo régimen municipal, departamental, distrital y metropolitano:

Art. 37. Desarrollo y armonización de la legislación territorial. El Gobierno Nacional presentará al Congreso las iniciativas de reformas legislativas correspondientes a la expedición del régimen especial para los departamentos, la reforma del régimen municipal orientada por las prescripciones del Art. 320 de la Constitución Política y la reforma de la legislación en materia de áreas metropolitanas.

Parágrafo 1o. El Gobierno Nacional presentará al Congreso en un período no superior a los seis (6) meses de la vigencia de la presente ley los proyectos de ley sobre un Código de Régimen Departamental, un Código de Régimen Distrital, un Código de Régimen de Área Metropolitana y un Código de Régimen Municipal que integre la legislación vigente sobre la materia.

A la fecha se han aprobado el Nuevo Régimen Municipal (Ley 1551 de 2012), el Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013) y el Régimen de Áreas Metropolitanas (1625 de 2013).

La Constitución de 1991 y el vigente Régimen Municipal (Ley 136 de 1994), en un intento por llevar la democracia y el gobierno más cerca de los ciudadanos y consolidar la descentralización política y administrativa que se iniciara fuertemente con la posibilidad de elegir alcaldes con el voto popular en la década de los ochenta (Acto Legislativo No. 01 de 1986), dispusieron un cúmulo de competencias y funciones al municipio colombiano —más de lo que los ingresos le permitirían desarrollar—, minando gravemente las posibilidades del Departamento en sus competencias en materia de coordinador y armonizador de la planeación y la gestión departamental. Este modelo se consolidó con la Ley 128 de 1994 —Reglamento de Áreas Metropolitanas— que, debido a la forma como concibió la estructura de toma de decisiones y de gobierno de las áreas metropolitanas, profundizó en el centralismo, generando una brecha importante entre el municipio núcleo —metrópoli princi-

pal— y los demás municipios participantes del proceso de metropolización. Paradójicamente, en un proceso de mayor autonomía municipal se ha presentado una tendencia al mayor aislamiento en la planificación y gestión del desarrollo en los municipios que ni la Ley 388 de 1997 (Planes de Ordenamiento Territorial), ni la Ley 614 del 2000 (Comités de Integración Territorial) o el Decreto 1729 del 2002 (Planes de ordenación de Cuencas Hidrográficas) han podido traducir la necesidad de llevar a cabo procesos de planeación y gestión del territorio a partir de escenarios de articulación e integración inter y/o supramunicipal.

Una iniciativa por actualizar la legislación para que permita más y mejores ejercicios de articulación inter y/o supramunicipal apuntaría a plantear algunos cambios en la ley vigente en la materia (128 de 1994), con el ánimo de consolidar de una manera más equilibrada las AM existentes y de motivar la conformación de otras que llenan requisitos, en casos como los de Cali, que han manifestado que por motivos de miedo al centralismo y a la pérdida de autonomía, los municipios más pequeños se han opuesto a este tipo de propuestas integracionistas. No se trataría de pensar en el debilitamiento del municipio núcleo, sino de lograr mayor equilibrio y armonía en los procesos de funcionamiento de una entidad administrativa y de planificación como las AM, y de estas, verticalmente, con los municipios y con el o los departamentos integrantes. En coherencia con esto, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), aprobada después de veinte años de intentos, en su Art. 37 prevé que al finalizar el año 2011 el Congreso aprobará un nuevo Régimen Municipal, Departamental, Distrital y de Áreas Metropolitanas.

En las áreas metropolitanas estudiadas se hace evidente esta circunstancia de desequilibrio entre el papel del municipio núcleo y el resto de municipios integrantes del Área Metropolitana. Tanto en el caso de AMCO como en el caso de AMVA, se puede ver expresado el peso mayor que se le faculta a los municipios núcleos por parte de la Ley 128 de 1994: Pereira en el

caso de AMCO y Medellín en el caso de AMVA, al observarse cómo estos municipios tienen una mayor incidencia en la toma de decisiones en las dos AM y pueden jalonar hacia sus jurisdicciones una proporción sobresaliente de proyectos metropolitanos¹⁹.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que a pesar de las dificultades que se presentan en este frágil equilibrio de gestión supramunicipal, en las dos AM estudiadas se debe resaltar que los municipios distintos al municipio núcleo, si bien no igualan el nivel de desarrollo de este, se han ido incorporando a distintas velocidades e intensidades a los avances que se van dando en los procesos de planificación y en la gestión metropolitana; tal es el ejemplo del transporte público, el cual paso a paso ha ido beneficiando a las poblaciones de estas AM, facilitándoles el acceso a las centralidades que les proporcionan todo tipo de servicios, de una manera más rápida y económica.

En lo particular, encontramos que las dos áreas metropolitanas estudiadas, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) cuyo municipio núcleo es Medellín, y el Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO) cuyo municipio núcleo es Pereira, viven procesos positivos —aunque discontinuos y frágiles— de articulación horizontal —entre municipios— y vertical —municipios con la entidad metropolitana—, que se expresa en la formulación de marcos de referencia para la planificación municipal y en la receptividad desde la autonomía municipal de tales direccionamientos estratégicos, además en el reconocimiento, la formulación —a partir de criterios compartidos como son los Hechos Metropolitanos— y ejecución de programas y proyectos que le dan estructura, identidad y funcionalidad a cada AM. Es pertinente reconocer la existencia de una mayor consistencia en procesos de planificación y gestión en AMVA que

19 La participación por municipios de la inversión ejecutada por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para el 2010 fue del 25,12 % en el primer lugar, siguiéndole Sabaneta con 13,46 %. Fuente: Boletín No. 1 del Observatorio Metropolitano de Información. Informe de Gestión 2010. Documento resumen.

en AMCO debido a la contundencia de los procesos de metropolización —la conurbación—, el tamaño poblacional, procesos de industrialización de un número importante de municipios del AMVA, los recursos de los municipios, las finanzas del AMVA —mayores ingresos por el catastro (Ley 14 de 983 y 99 de 1993)— y su constitución como autoridad ambiental —Ley 99 de 1993²⁰—.

Al momento de comparar las dos áreas metropolitanas puestas en estudio en la presente investigación, se puede observar en primera instancia la gran diferencia existente entre estas dos entidades, diferencia que radica en los alcances administrativos de gestión y planeación con los que cuenta cada AM. Se trata pues de elementos lógicos, que tienen que ver, primero,

20 Ley 99 de 1993.

Art. 55. De las Competencias de las Grandes Ciudades. Los municipios, distritos y áreas metropolitanas cuya población urbana sea superior a 1.000.000 de habitantes serán competentes, dentro de su perímetro urbano, para el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, concesiones y autorizaciones cuya expedición no esté atribuida al Ministerio del Medio Ambiente.

(...)

Art. 66. Competencias de Grandes Centros Urbanos. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas cuya población urbana fuere igual o superior a un millón (1.000.000) de habitantes ejercerán dentro del perímetro urbano las mismas funciones atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, en lo que fuere aplicable al medio ambiente urbano. Además de las licencias ambientales, concesiones, permisos y autorizaciones que les corresponda otorgar para el ejercicio de actividades o la ejecución de obras dentro del territorio de su jurisdicción las autoridades municipales, distritales o metropolitanas tendrán la responsabilidad de efectuar el control de vertimientos y emisiones contaminantes, disposición de desechos sólidos y de residuos tóxicos y peligrosos, dictar las medidas de corrección o mitigación de daños ambientales y adelantar proyectos de saneamiento y descontaminación. Los municipios, distritos o áreas metropolitanas de que trata el presente artículo asumirán ante las Corporaciones Autónomas Regionales la obligación de transferir el 50% del recaudo de las tasas retributivas o compensatorias causadas dentro del perímetro urbano y de servicios, por el vertimiento de efluentes contaminantes conducidos por la red de servicios públicos y arrojados fuera de dicho perímetro, según el grado de materias contaminantes no eliminadas con que se haga el vertimiento.

con la cantidad de municipios que se adscriben a cada AM, puesto que en el caso del AMVA esta cuenta con nueve (9) municipios adscritos legalmente y uno (1) de manera funcional, mientras que en el caso de AMCO los municipios adscritos solo son tres (3) y con un área menos conurbada que en el caso de AMVA, lo cual podría suponer un proceso de gestión y planificación más coordinado en el caso de AMCO por tener menos municipios; sin embargo, se puede ver que en las dos AM no hay consolidado aún un proceso de planificación y gestión articulado de manera sistemática y armónica —vertical y horizontalmente—, puesto que en el caso AMVA falta aún mayor articulación de la planificación de las entidades territoriales municipales a la planificación propuesta por el AM, mientras que en el caso AMCO la falta de armonía gira alrededor de la articulación de los tiempos de formulación de los planes metropolitanos con los municipales; lo anterior podría verse expresado en las dos AM como un obstáculo que dificulta la corresponsabilidad que debe haber entre el AM y sus actores.

En segunda instancia, es necesario resaltar el tamaño de la población de cada AM, ya que este elemento hace que el AMVA, por tener una población mayor a un millón de habitantes (AMVA con 3.591.963 habitantes —incluidos Envigado y Medellín—²¹), pueda desarrollar por ley (Ley 99 de 1993) la función de autoridad ambiental urbana, lo cual genera que esta AM tenga un nivel mayor de ingreso de recursos y una fuerte posición para la toma de decisiones en lo que respecta a la dimensión ambiental, mientras que en el caso de AMCO, por la cantidad de su población (677.872 AMCO y Pereira con 457.103 habitantes²²), no le es permitido desarrollar funciones como autoridad ambiental urbana, lo cual le resta una fuerte entrada de recursos y debilita su posición al momento de la toma de decisio-

21 Fuente: Boletín No. 1 del Observatorio Metropolitano de Información —Infografía Crecimiento poblacional— a partir de proyecciones DANE 2010.

22 Fuente: Martha Mónica Restrepo, mayo de 2010, a partir de proyecciones DANE (Consultora en la elaboración del Documento del Comité de Integración Territorial 2010).

nes, más aún cuando los procesos de planificación deben tener una gran influencia de la dimensión ambiental; con este segundo elemento se podría plantear que para las AM establecidas como en el caso de AMCO, con una población menor a un millón de habitantes, la ley les faculte automáticamente la función de autoridad ambiental urbana, con el ánimo de darles a estas entidades una mayor consolidación administrativa, la cual permita una planificación con mayor articulación en todas las dimensiones de actuación.

Otro elemento resultante de este análisis es la debilidad de la dimensión política tanto en la escala municipal como en la departamental y, por supuesto, en la metropolitana. Se evidencia la falta de consolidación de una continuidad y sistematicidad, sobre todo en este escenario metropolitano que pretende ser fundamentalmente técnico —planeación y gestión—, ya que es evidente el retroceso, estancamiento o adelantamiento de estos procesos a partir de los liderazgos que en determinados momentos coinciden en alcaldías, departamento y Área Metropolitana. Se identificaron periodos de avance significativo en la articulación entre planes de desarrollo municipal y directrices metropolitanas y otros periodos de estancamiento e incluso retroceso, debilitando la eficiencia y efectividad de la gestión a escala metropolitana y propiciando dudas entre los municipios integrantes sobre la conveniencia de estos procesos de integración. Hay que avanzar mucho más en lograr planes municipales (PDM y POT) que en primer lugar asimilen las disposiciones de las directrices de ordenamiento territorial del Área Metropolitana —planeamiento vertical— y en segundo lugar lleguen —en la escala de detalle— a más precisos y sistemáticos niveles de articulación y concurrencia del planeamiento y la gestión municipal —planeamiento horizontal—.

Es posible, a partir de opciones de asociatividad y articulación inter y/o supramunicipal —fórmulas existentes en la Constitución y la Ley de diverso calado—, avanzar en el aumento de la complementariedad, la concurrencia, la subsidiariedad y la solidaridad entre entidades

territoriales municipales donde las características de la urbanización implica territorios cada vez más extendidos en la geografía, donde las entidades territoriales ya no pueden pretender visualizarse como islas en medio del océano, suponiendo —erróneamente— que no necesitan de las relaciones con otras entidades territoriales, y que no se ven impactadas por el funcionamiento de aquellas, desconociendo explícita o implícitamente que se mueven en procesos funcionales, espaciales, sociales, políticos y económicos complejos, dinámicos y abiertos que sobrepasan los límites políticos y administrativos de municipios y departamentos.

Se deberían complementar las directrices metropolitanas con el planeamiento municipal a partir de dar respuestas a las exigencias legales vigentes. Concretamente, la Ley 388 de 1997 que obliga a los municipios a realizar planes de ordenamiento territorial, que prevé el análisis del contexto regional y subregional para poder realizar diagnósticos y formular modelos territoriales consecuentes con la realidad de interdependencias entre distintos territorios municipales, considerando las circunstancias de metropolización como determinantes en la concepción del modelo y la Ley 614 del 2000 que considera enfatizar en ello creando los Comités de Integración Territorial para aquellos municipios inmersos en procesos de metropolización, hagan parte o no de áreas metropolitanas formalmente constituidas. Por supuesto que allí donde se han formalizado las áreas metropolitanas estarían obligados los municipios —con mayor razón— a revisar sus planes de ordenamiento territorial y reconocer estas circunstancias, formulando modelos territoriales coherentemente articulados.

En el marco de la recién aprobada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial —LOOT— (Ley 1454 de 2011), que incluso exige del Congreso de la República, en un plazo de seis meses después de la aprobación de la LOOT, la aprobación de nuevas leyes del régimen municipal y departamental, así como de áreas metropolitanas, van a aparecer incentivos a la conformación de áreas metropolitanas como los del me-

joramiento de los recursos de financiación de las mismas, además de los convenios-plan.

Igualmente, la recientemente aprobada Ley de Regalías promueve la asociatividad en la medida en que dos o más municipios integrados frente a proyectos comunes tienen más posibilidades de competir por recursos adicionales provenientes de la nueva distribución de regalías. Aunado esto a la figura de los Contrato-Plan promovidos por el Plan Nacional de Desarrollo, que permite hacer vinculantes los acuerdos producto de procesos de integración supramunicipal, es posible ser optimistas de cara a la consolidación de la figura de las áreas metropolitanas en Colombia, repotenciando las ya existentes y propiciando la conformación de nuevas.

Está claro que se requiere más que leyes que mejoren la financiación y la democracia en el gobierno metropolitano. Es clave un cambio en la cultura política local —gobiernos municipales y concejos— para tener un mayor diálogo, concertación e integración de visiones, planes, programas y proyectos de tal manera que se pueda tener unidad en la gestión y la planificación subregional y así enfrentar más efectiva y eficientemente los problemas y las oportunidades de los territorios metropolitanos.

A manera de aportes en materia normativa y luego de haber realizado la investigación sobre el marco de la Ley 128 de 1994 y ante la emergencia del Nuevo Régimen de las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) se realiza a continuación un análisis de las posibilidades que generan para esta investigación.

El Nuevo Régimen de las Áreas Metropolitanas (Ley 1625 de 2013) avanza un poco más frente a la Ley 128 de 1994 respecto a la definición de las competencias y las funciones del Área Metropolitana y de los Hechos Metropolitanos. Se destaca cómo las competencias establecen la obligatoriedad de programar y coordinar de manera integrada el desarrollo armónico del conjunto de municipios que la conforman y establecer directrices de ordenamiento territorial de tal manera que se elaboren POT armonizados:

Art. 6o. Competencias de las Áreas Metropolitanas.

a) Programar y **coordinar el desarrollo armónico**, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;

(...)

d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las **directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio** de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Lo anterior obliga a los municipios a realizar talleres de articulación con los municipios en su jurisdicción y lograr consensos alrededor de proyectos de interés común. Sobre todo el literal d) plantea mucha claridad sobre la dependencia de los POT municipales respecto a la superior jerarquía de las directrices metropolitanas que se establecen en el Art. 7o. que define al *Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial* como ese marco director del ordenamiento municipal. Cada entidad metropolitana deberá establecer mecanismos —siempre complejos y heterogéneos— de coordinación.

En materia de las funciones, en el Art. 7o. se establecen dos planes. Uno de largo plazo o estratégico (*Plan Integral de Desarrollo Metropolitano*) y el otro que será el marco de los POT municipales (*Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial*):

Art. 7o. Funciones de las Áreas Metropolitanas.

(...)

b) Formular y adoptar el **Plan Integral de Desarrollo Metropolitano** con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los Hechos Metropolitanos. La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los

planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación.

(...)

c) Formular y adoptar el **Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial**, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.

Se destaca en la nueva ley el avanzar en la caracterización de la piedra angular de las tareas del AM y la base de la relación de esta con los municipios como son los “Hechos Metropolitanos”. El Art. 10 los define así:

Art. 10. Hechos metropolitanos. Para los efectos de la presente ley, constituyen Hechos Metropolitanos aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana.

Y en el Art. 11 se describen los criterios de su identificación así:

Art. 11. Criterios para la determinación de los Hechos Metropolitanos. Además de lo dispuesto en el Art. 10 de la presente ley, son criterios para determinar el Hecho Metropolitano los siguientes:

1. Alcance territorial: Permite tomar en cuenta su impacto sobre el territorio, bajo la consideración de sus costos y beneficios, para evaluar si disponen de alcance metropolitano.
2. Eficiencia económica: Sustenta la evaluación del impacto del proyecto sobre la estructura metropolitana y lo regional, en cuanto a la generación de nuevas economías de escala.
3. Capacidad financiera: Facilita el análisis de aquellas acciones o funciones que, por su escala, requieren de inversiones que superan las capacidades locales individuales.
4. Capacidad técnica: Conduce a analizar las funciones, obras o servicios, que

por su complejidad técnica o tecnológica, por la naturaleza de los recursos materiales, los equipamientos o los métodos de gerencia y operación son más eficientes y eficaces en el nivel supramunicipal.

5. Organización político-administrativa: Permite evaluar si el soporte institucional y administrativo que exige la atención del hecho metropolitano debe corresponder con un nivel superior al municipal, como la instancia más idónea para entender el problema o situación desequilibrante.
6. Impacto social: Evalúa la incidencia del fenómeno o hecho metropolitano en la población.

Estos criterios permitirán al AM contar con elementos más claros —aunque parecieran insuficientes aún— para negociar con el conjunto de municipios la selección de proyectos que desarrollará el Área Metropolitana y que deban ser incluidos también en las revisiones de POT municipales y sus Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

La articulación vertical de carácter jerárquico se ha planteado de manera concurrente y de carácter indicativo y no vinculante entre los niveles departamental y metropolitano, donde el AM sería autónoma totalmente en sus disposiciones en los asuntos de su competencia. Es en este sentido que se presenta la articulación jerárquica que debe existir entre el departamento y las áreas metropolitanas de manera ambigua y pareciera limitar la lógica de la “planeación en cascada” al decir del Art. 32 de la Ley 1625 de 2013:

[...] El Área Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las asambleas, ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

Tal disposición se refiere a que el Área Metropolitana no se sujetará a las disposiciones de las asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes en los asuntos atribuidos a ella por el inciso primero del Art.

319 de la Carta Política, tales como programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado de su territorio; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es del caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano. Según la misma disposición constitucional, las funciones que cumplan las áreas metropolitanas para llevar a cabo tales cometidos deben ajustarse al régimen administrativo y fiscal de carácter especial que adopte la Ley de Ordenamiento Territorial para tales entidades administrativas.

El Art. 29 de la Ley 1454 de 2011 (LOOT) cuando formula las competencias en materia de ordenamiento territorial de la Nación y las entidades territoriales, parece limitar aún más las posibilidades de actuación de los departamentos al definir sus competencias en la materia:

a) Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

(...)

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

A pesar del concepto de constitucionalidad de la Procuraduría No. 5630 de 2013 donde conceptúa que:

(...) las áreas metropolitanas no pueden desconocer las disposiciones de las asambleas y de las gobernaciones de los departamentos a los cuales pertenecen los municipios que las integran, pero que se trata de niveles de competencia concurrentes que no se interfieren, sino que se complementan y armonizan, con arreglo a los principios de co-

ordinación, concurrencia y subsidiariedad que deben gobernar las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, de conformidad con el Art. 288 superior.

Parece delicado ahondar mucho más en la ya débil figura del departamento que ha quedado afectado por la autonomía municipal y ahora por las áreas metropolitanas. Sería sensato, como lo establece por ejemplo la LOOT, que fuesen competencias más efectivas las del departamento (Oficina de Planeación Departamental) en la definición de Lineamientos de Ordenamiento Territorial para sus subregiones y municipios a manera de directrices que aunque no detalladas —por su escala— deben orientar y armonizar las decisiones del ordenamiento municipal. Se debería precisar, además, su carácter vinculante.

Finalmente, en materia de financiación es importante que la Ley 1454 de 2011 (LOOT) les reconozca a las áreas metropolitanas su calidad de esquemas asociativos:

Art. 34. Para los efectos de la Ley 1454 de 2011, se considera a las áreas metropolitanas como esquemas asociativos de integración territorial y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal, en virtud de lo cual serán beneficiarias de los mismos derechos y condiciones de los esquemas asociativos de entidades territoriales previstos en dicha ley.

Esto posibilita que las áreas metropolitanas establezcan contratos-plan con la nación o con los departamentos para desarrollar proyectos que se relacionen con los Hechos Metropolitanos, así como participar con ventaja en la asignación de recursos por parte de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) —encargados de definir los proyectos de inversión financiados con recursos del Sistema General de Regalías (SGR)—, en sus escalas departamental, municipal y nacional, según el Art. 60. de la Ley 1530 de 2012.

En materia de planeamiento vertical en cascada —que es de lo que se ha tratado la presente investigación— desde el AM hacia los municipios, el nuevo régimen de áreas metropolitanas

establece el carácter vinculante de los planes metropolitanos de largo plazo (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano - PIDM) sobre los municipios a la hora de ajustar sus POT, en lo concerniente a los Hechos Metropolitanos, así:

Art. 7o. Funciones de las áreas metropolitanas. De conformidad con lo establecido en el Art. 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

[...] b) Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los Hechos Metropolitanos.

(...)

c) Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial.

Ahora bien, no parece clara la relación desde los Planes de Desarrollo Municipales hacia el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano; se entendería, según la redacción de la ley (segundo párrafo del Art. 12 de la Ley 1625 de 2013), que los PDM de municipios integrantes de un área metropolitana, retroalimentan —hacia arriba— al PIDM.

Art. 12. Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Es un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, que permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios de su jurisdicción. Este marco constituye una norma de superior jerarquía y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes

de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a Hechos Metropolitanos.

La formulación y aprobación del plan integral de desarrollo metropolitano, debe efectuarse en consonancia con las directrices sectoriales contenidas en el plan nacional de desarrollo y las políticas sectoriales fijadas a través de documentos CONPES así como los planes de desarrollo de los municipios que la conforman.

Ante las preguntas de investigación: ¿La planificación y la gestión metropolitana han sido coherentes, concurrentes y complementarias con la planificación y gestión municipal de los municipios que la integran? Esta se complementa con la siguiente: ¿Cuáles son los aspectos positivos y las dificultades de la gestión y planificación metropolitanas en los dos casos de estudio? Se concluye, de acuerdo con el análisis realizado respecto a la coherencia, articulación, concurrencia y complementariedad entre municipios y la entidad metropolitana en sus instrumentos de planificación y gestión (PIDM, DMOT, PDM y POT) que —si bien es insuficiente aún el ejercicio de planificación vertical estudiado (área metropolitana-municipios)— hay avances en las posibilidades de consolidar la figura del AM aunque se está muy lejos aún de hacer eficaz y eficiente su actuación de integración, planificación y gestión debido a la precariedad de las relaciones de articulación política, financiera, técnica y social entre municipios y área metropolitana.

Lo anterior es apenas entendible frente a un proceso que es relativamente reciente y que ha tenido cambios importantes en la normatividad que lo rige, amén de variados procesos con grandes dinámicas como el ordenamiento territorial y los POT municipales, la renovación de los regímenes municipal, departamental y distrital.

Se concluye que se requiere tiempo para “aclimatar” con coherencia y pertinencia toda la legislación en la materia de parte de los partidos políticos, los programas de gobierno de gobernantes elegidos, así como la cualificación

de la participación ciudadana para elegir, hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Tiempo en el que, sin embargo, se debe avanzar en la institucionalización y legitimación —ante gobiernos municipales y departamentales, así como ante la sociedad en general— de la entidad metropolitana y sus órganos de gobierno e instrumentos de planificación, gestión y de coordinación con los gobiernos y concejos municipales.

Finalmente, es preciso concluir sobre la importancia de este tipo de análisis, como los que describe esta investigación, de seguimiento y evaluación, lo que permitirá afinar las normas, los instrumentos y los procesos del planeamiento metropolitano y su relación con el planeamiento municipal, ya que es sobre cada caso como se realizarán aprendizajes, adaptaciones y evolución en esta materia.

REFERENCIAS

- Abercrombie, P. (1959). *Town and Country Planning*, 3a. ed. Oxford Univ. Press. (revisada por D. Rigby Childs). Oxford, Reino Unido.
- Abercrombie, P. & Archibald, J. (1925). *East Kent Regional Planning Scheme Survey*, Kent County Council, Maidstone, Reino Unido.
- Abercrombie, P. & Matthew, R. H. (1946). *Clyde Valley Regional Plan*, His Majesty's Stationery Office, Edinburgh, Reino Unido.
- Abler, R. F., Adams, J. S. & Gould, P. R. (1971). *Spatial organization: The geographer's view of the world*. Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Alcaldía Municipio de Barbosa (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "Barbosa Global ¡Por el Barbosa que queremos!"*. Barbosa, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Bello (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "Por el Bello que queremos"*. Bello, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Caldas (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "Caldas compromiso de ciudad"*. Caldas, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Copacabana (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "El tiempo de la gente"*. Copacabana, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Dosquebradas. (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "Para una Dosquebradas digna"*. Dosquebradas, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Envigado (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "Entre todos, con equidad y sentido humano"*. Envigado, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Girardota (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "Con inclusión y equidad, Girardota municipio seguro"*. Girardota, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Itagüí (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. "Itagüí único"*. Itagüí, Colombia.
- Alcaldía Municipio de La Estrella (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 "La Estrella Sigue pa'lante con sentido común"*. La Estrella, Colombia.
- Alcaldía Municipio de La Virginia (2000). *PBOT 1999-2007 de marzo 30 de 2000*. La Virginia, Colombia.
- Alcaldía Municipio de La Virginia (2004). *Decreto Municipal No. 112 de 2004*. La Virginia, Colombia.

- Alcaldía Municipio de La Virginia (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “La Virginia EN BUENAS MANOS”*. La Virginia, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Medellín (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Medellín es solidaria y competitiva”*. Medellín, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Pereira (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 “Pereira región de oportunidades”*. Pereira, Colombia.
- Alcaldía Municipio de Sabaneta (2008). *Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011. “Sabaneta, un proyecto de ciudad”*. Sabaneta, Colombia.
- Aprile-Gnisset, J. (1979). *Tipologías urbanas del Valle del Cauca: El contexto regional*. Informe final de investigación sin publicar. Facultad de Arquitectura, Universidad del Valle. Cali, Colombia.
- Aprile-Gnisset, J. (1999). *El POT de Cali ¿Qué opinan los urbanistas?* Cali. Editorial: Revista Citce ISSN: 0124-0331, 1999 vol. 1 fasc. 2.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (1995). *Acuerdo Metropolitano No. 11 de 1995*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2000). *Acuerdo Metropolitano No. 004 de 2000*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2000). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2000-2013*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2001). *Acuerdo Metropolitano No. 002 de 2001*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2006). *Lineamientos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2010). *Actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, Avance de la Fase I, Julio 13 de 2010*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2010). *Acuerdo Metropolitano No. 007 de 2010*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). (2010). *Informe público de Gestión 2008-2009*. Pereira, Colombia.
- Área Metropolitana Centro Occidente (AMCO). Recuperado de: <http://www.amco.gov.co>
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (1985). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Para la consolidación de la Metrópoli”*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2006). *Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial “Hacia una Región de Ciudades”*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2007). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano METRÓPOLI 2008-2020. Hacia la integración regional sostenible*. Medellín: Oficina Asesora de Comunicaciones del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2008). *Plan de Gestión 2008-2011*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2001). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Proyecto Metrópoli” 2002-2020*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2006). *Acuerdo Metropolitano No. 15 de 2006*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2007). *Acuerdo Metropolitano No. 40 de 2007*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2007). *Acuerdo Metropolitano No. 18 de 2001*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). (2007). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metrópoli” 2008-2020*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). Recuperado de: <http://www.areadigital.gov.co/Pages/Inicio.aspx>
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Corporación Autónoma Regional del Centro de

- Antioquia (Corantioquia), Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro-Nare (Cornare) & Universidad Nacional (2007). *Plan de Manejo y Ordenación de la Cuenca del Río Aburrá*. Medellín, Colombia.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) & Universidad de Antioquia (2006). *Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos Regional del Valle de Aburrá*. Medellín, Colombia.
- Asamblea Departamental de Antioquia (1980). *Ordenanza No. 34 de 1980*. Medellín, Colombia.
- Asamblea Departamental de Risaralda (1991). *Ordenanza No. 014 de 1991*. Pereira, Colombia.
- Asamblea Departamental de Risaralda (1981). *Ordenanza No. 01 de 1981*. Pereira, Colombia.
- Asamblea Departamental de Risaralda (1982). *Ordenanza No. 57 de 1982*. Pereira, Colombia.
- Banco Mundial (2009). *Informe sobre el desarrollo mundial: Una nueva geografía económica del Banco Mundial*. Washington, EE. UU.
- Blanchard, R. (1906). *La Flandre. Étude de géographie de la plaine flamande, en France, Belgique et Hollande*, Paris, Francia: Armand Colin.
- Blanchard, R. (1911). *Grenoble etude de geographie urbaine*, Paris, Francia: Armand Colin.
- Blanchard, R. (1925). *Les Alpes françaises*, Paris, Francia: Armand Colin.
- Boisier, S. (1994). "La construcción social del regionalismo latinoamericano (escenas, discursos y actores)". *Reforma y Democracia No. 2*, Caracas, Venezuela.
- Borja, J. (1991). "El gobierno de las grandes ciudades: articulación metropolitana y descentralización". En: *Las grandes ciudades: debates y propuestas*. Madrid, España: Economistas Libros.
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local y global*. Madrid, España: Santillana.
- Boudeville, J. R. (1965). *Los espacios económicos*. Buenos Aires: Eubeda.
- Buitrago, O. & Martínez, P. (2011). *Cali: una metrópoli regional en movimiento. La planeación municipal y los procesos de metropolización*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Cerdá Suñer, I. (1859). *Teoría de la Construcción de las Ciudades Aplicada al Proyecto de Reforma y Ensanche de Barcelona*. (vol. 1). Instituto Nacional de la Administración Pública y Ayuntamiento de Barcelona. Reeditado en 1991 por el Ministerio de Administraciones Públicas, el Ayuntamiento de Barcelona y el Ayuntamiento de Madrid. Recuperado de: <http://www.anycerda.org/web/es/arxiu-cerda>
- Cerdá Suñer, I. (1867). *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, 2 vols. Madrid, España: Imprenta Española.
- Chorley, R. & Haggett, P. (1971). *La geografía y los modelos socioeconómicos*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Christaller, W. (1933). *Die zentralen Orte in Süddeutschland (Los lugares centrales en Alemania meridional)*. Jena: Gustav Fischer. Alemania.
- Concejo Municipal de Barbosa (2000). *Acuerdo Municipal No. 019 de 2000*. Barbosa, Colombia.
- Concejo Municipal de Bello (2000). *Acuerdo Municipal No. 012 de 2000*. Bello, Colombia.
- Concejo Municipal de Bello (2009). *Acuerdo Municipal No. 033 de 2009*. Bello, Colombia.
- Concejo Municipal de Caldas (2000). *Acuerdo Municipal No. 56 de 2000*. Caldas, Colombia.
- Concejo Municipal de Caldas (2010). *Acuerdo Municipal No. 014 de 2010*. Caldas, Colombia.
- Concejo Municipal de Copacabana (2000). *Acuerdo Municipal No. 025 de 2000*. Copacabana, Colombia.
- Concejo Municipal de Copacabana (2010). *Acuerdo Municipal (Proyecto de ajuste) de 2010*. Copacabana, Colombia.
- Concejo Municipal de Dosquebradas (2000). *Acuerdo Municipal No. 014 de 2000*. Dosquebradas, Colombia.
- Concejo Municipal de Envigado (2000). *Acuerdo Municipal No. 015 de 2000*. Envigado, Colombia.

- Concejo Municipal de Envigado (2011). *Acuerdo Municipal No. 010 de 2011*. Envigado, Colombia.
- Concejo Municipal de Girardota (2000). *Acuerdo Municipal No. 046 de 2000*. Girardota, Colombia.
- Concejo Municipal de Girardota (2007). *Acuerdo Municipal No. 022 de 2007*. Girardota, Colombia.
- Concejo Municipal de Itagüí (2000). *Decreto Municipal No. 259 de 2000*. Itagüí, Colombia.
- Concejo Municipal de Itagüí (2007). *Acuerdo Municipal No. 020 de 2007*. Itagüí, Colombia.
- Concejo Municipal de La Estrella (2000). *Acuerdo Municipal No. 02 de 2000*. La Estrella, Colombia.
- Concejo Municipal de La Estrella (2008). *Acuerdo Municipal No. 042 de 2008*. La Estrella, Colombia.
- Concejo Municipal de Medellín (1999). *Acuerdo Municipal No. 62 de 1999*. Medellín, Colombia.
- Concejo Municipal de Medellín (2006). *Acuerdo Municipal No. 046 de 2006*. Medellín, Colombia.
- Concejo Municipal de Pereira (2000). *Acuerdo Municipal No. 18 de 2000*. Pereira, Colombia.
- Concejo Municipal de Pereira (2006). *Acuerdo Municipal No. 023 de 2006*. Pereira, Colombia.
- Concejo Municipal de Sabaneta (2000). *Acuerdo Municipal No. 011 de 2000*. Sabaneta, Colombia.
- Concejo Municipal de Sabaneta (2009). *Acuerdo Municipal No. 022 de 2009*. Sabaneta, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1993). *Ley 99 de 1993*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 128 de 1994*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1994). *Ley 152 de 1994*. Santafé de Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1997). *Ley 388 de 1997*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (2013). *Ley 1625 (Nuevo Régimen de Áreas Metropolitanas)*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República de Colombia (1979). *Decreto 3104 de 1979*. Santafé de Bogotá.
- Conseil scientifique de l'évaluation (1991). *L'évaluation, de l'expertise à la responsabilité. Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques*. La documentation française, 1991. Paris, Francia.
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder), Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC), Corporación Autónoma Regional del Quindío (CRQ) & Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN) (2008). *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río La Vieja*. Armenia, Colombia.
- Corporación Autónoma Regional de Risaralda (Carder) (2008). *Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del río Otún*. Pereira, Colombia.
- Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (Corantioquia) (2007). *Plan de Gestión Ambiental Regional 2007-2019*. Medellín, Colombia.
- Davis, K. (1969). *World Urbanization, 1950-1970: Basic data for cities, countries, and regions*. Editor: Institute of International Studies, University of California. EE. UU.
- Davis, K. (dir.) (1959). *The world's metropolitan areas*. International Urban Research, Institute of International Studies, University of California Press, Berkeley. EE. UU.
- De Esteban, A. (1981). *Las Áreas Metropolitanas. Un análisis ecológico*. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- De Mattos, C. A. (2001). "Metropolización y suburbanización". En: *Revista EURE* (Santiago). v. 27 n. 80. Santiago de Chile, Chile.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali (1990). *Consideraciones generales acerca de las estructuras viales y de transporte en el marco del Plan de Desarrollo Municipal*. Cuadernillos del Plan de Desarrollo No. 03.
- Dickinson, R. E. (1961). "Ciudad, región y regionalismo". (Publicado originalmente en 1947 como "City, region and regionalism". En: *A geographical contribution to human ecology*. New York, Oxford University Press; London, Routledge and Kegan Paul. Editorial Omega. Barcelona, España.

- Dugrand, R. (1963). *Villes et Campagnes dans le Bas-Languedoc*. Paris, Francia: Presses Universitaires de France.
- Fox, H. (1979). *Tipologías urbanas del Valle del Cauca*. Informe final de investigación sin publicar. Cali, Colombia: Facultad de Arquitectura, Universidad del Valle.
- Fujita, M., Krugman, P. & Venables, A. (1999). *The spatial economy: cities, regions and international trade*. MIT Press. Cambridge M. A. EE. UU.
- Fujita, M. & Krugman, P. (1995). "When is the economy monocentric? Von Thünen and Chamberlin unified". *Regional Science and Urban Economics*, 25: 505-528.
- Geddes, P. (1960). *Ciudades en Evolución* (publicado originalmente en inglés en 1915). B. Aires. Argentina: Editorial Infinito.
- Giraldo Ospina, T. (2007). *Propuesta para el Desarrollo de una Región Metropolitana en la Ecorregión Eje Cafetero*. Manizales, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Gobernación de Antioquia (2006). "PLANEA; El desarrollo local y regional para Antioquia" *Propuesta estratégica*. Medellín, Colombia.
- Gobernación de Antioquia (2008). *Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 "Antioquia para Todos, Manos a la Obra"*. Medellín, Colombia.
- Gouësset, V. (1998). *Bogotá: nacimiento de una metrópoli. La originalidad del proceso de concentración urbana en Colombia en el siglo XX*. Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.
- Hagget, P. (1988). *Geografía: una síntesis moderna*. Barcelona. España: Editorial Omega.
- Hall, P. (1996). *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blakwell. Reino Unido.
- Howard, E. (2008). *Garden Cities of Tomorrow*. Edita Forgotten Books. Paperback. (Reimpresión del original en 1902 por S. Sonnenschein & Co., Ltd). Londres. Reino Unido.
- Krugman, P. & Venables, A. J. (1995). "Globalization and the inequality of nations". *Quarterly Journal of Economics*, 110(4): 857-880.
- Lasuen, J. R. (1971). *Desarrollo regional y proceso de urbanización, O.N.U. Ministerio de la Vivienda. Seminario Interregional sobre «Políticas de Suelo Urbano y Medidas de Control del Uso del Suelo»*, Madrid, España.
- Lefèvre, C. (2005). "Gobernabilidad democrática en las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas". En: *Gobernar las metrópolis*. Rojas Eduardo et al. editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C., EE. UU.
- López Groh, F. (1987). *Áreas metropolitanas en la crisis*. Madrid, España: Instituto del territorio y urbanismo.
- Lutyens, E. & Abercrombie, P. (1945). *A Plan for the City & County of Kingston upon Hull, Brown (London & Hull)*, Londres, Reino Unido.
- Martínez T., P. (2005). *La integración subregional y la caracterización funcional, morfológica del fenómeno de metropolización en el área de influencia metropolitana de Cali*. Varsovia; Polonia. Actas Latinoamericanas de Varsovia. Tomo 28. Edita: Universidad de Varsovia.
- Mendoza y Olarte Ltda. (1978). *Plan de Desarrollo Pereira-Dosquebradas*. Pereira, Colombia.
- Morril, R. L. (1970). *The spatial organization of society*. Belmont, California: Wadsworth Publishing Company.
- Paelink, J. (1963). "La teoría del desarrollo regional polarizado". *Revista de Economía Latinoamericana*, No. 9, Caracas.
- Park, R. E. (1925). *The City: Suggestions for the Study of Human Nature in the Urban Environment (with R. D. McKenzie & Ernest Burgess)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Park, R. E. (1974). "La urbanización medida por la circulación de la prensa" (original en inglés en *The American Journal of Sociology*, XXXV, July 1929, 60-79). En: Theodorson, vol. II, 377-390. Chicago, EE. UU.
- Parlamento de España (1972). *III Plan de Desarrollo Económico y Social (aprobado por la Ley 22 de 1972)*. Recuperado de: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1972/113/R08239-08525.pdf>

- Perroux, F. (1955). “Note sur la notion de ‘pôle de croissance’; matériaux pour une analyse de la croissance économique”, *Cahiers de l’Institut de Science Économique Appliquée*, serie D, tomo 8, nº 1-2, pp. 307-320.
- Precedo, A. (1996). *Ciudad y desarrollo urbano*. Madrid, España: Síntesis.
- Procuraduría General de la Nación (2013). *Concepto No. 5630 frente a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1625 de 2013*. Bogotá, Colombia.
- Pujadas, R. y Font, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, España: Síntesis.
- Reilly, W. J. (1931). “The Law of retail Gravitation”. New York, W. J. Reilly, Inc.
- Roca Cladera, J., Moix Bergadà, M. & Arellano Ramos, B. (2012). “El sistema urbano en España”. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 20 de marzo de 2012, vol. XVI, no. 396. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-396.htm>.
- Rochefort, M. (1960). “L’organisation urbaine de l’Alsace”. Université de Strasbourg, Strasbourg, Francia.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R. & Fernández Güell, J. M. (eds.) (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Ediciones Aurora.
- Sassen, S. (1991). *The Global City: New York, London, Tokio*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (2000). *Cities in the World Economy*. Boston, EE. UU.: Pine Forge Press.
- Sassen, S. (2002). *Global Networks, Linked Cities*. Nueva York, EE. UU.: Routledge.
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Londres: Blackwell.
- Sorokin, P. A. (1930). *A Systematic Source Book in Rural Sociology*. Mineapolis, EE. UU.: The University of Minnesota Press.
- Toynbee, A. (1973). *Ciudades en marcha*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Tuirán, R. (2000). “Tendencias recientes de la movilidad territorial en algunas zonas metropolitanas de México”. En: *La situación demográfica de México*, Consejo Nacional de Población de México (Conapo). México, D. F.
- Tuirán, R. (2002). *Intervención de inauguración. Taller sobre Criterios de Delimitación Metropolitana en México* (México, Distrito Federal, octubre 28-29, 2002), patrocinado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), Consejo Nacional de Población (Conapo), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) e Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Documento inédito.
- Utria, R. (1998). “Metropolización de la sabana de Bogotá”. En: *Disertación en los martes del planetario; Metropolización, Planeación y Ordenamiento Territorial*. Bogotá: Sociedad Geográfica de Colombia.
- Vallejo De la Pava, A. (2010). “Más pobreza y desempleo en Pereira”. En: *Periódico La Tarde*, 4 de mayo de 2010. Pereira, Colombia.
- Vidal de La Blache, P. (1908). “De l’interprétation géographique des paysages”. *Neuvième Congrès International de Géographie*. Comptes rendus des travaux du Congrès, Genève. Société générale d’imprimerie (18), pp. 59-64.
- Vidal de La Blache, P. (1979). *Cuadro de la geografía de Francia*. Edita Tallandier. Edición de Paul Claval (publicado originalmente como “Tableau de la géographie de la France” en la Monumenta Historiae de Lavissee de 1903). Paris, Francia.
- Vinuesa, J. (1975). “Sobre el concepto de área metropolitana”. *Estudios geográficos*, No. 140-141, pp. 1143-1156. Madrid, España.
- Wirt, L. (1937). “The Urban Mode of Life”. In: *New Horizons in Planning*, pp. 23-30. Chicago, EE. UU.
- Zuluaga Ramírez, E. (1994). “La metrópoli que queremos construir”. En: *¿Pa’ dónde vamos? Reflexiones sobre el Área Metropolitana Centro Occidente*. Pontificia Universidad Javeriana; Santafé de Bogotá, Colombia.

ANEXOS

**LA PLANIFICACIÓN Y LA GESTIÓN INTERESCALAR
MUNICIPAL Y METROPOLITANA.
CASOS ÁREAS METROPOLITANAS DEL VALLE DE ABURRÁ (AMVA)
Y CENTRO OCCIDENTE (AMCO)**



Universidad
del Valle

Programa Editorial

Ciudad Universitaria, Meléndez

Cali, Colombia

Teléfonos: (+57) 2 321 2227

321 2100 ext. 7687

<http://programaeditorial.univalle.edu.co>

programa.editorial@correounivalle.edu.co