



Asociatividad territorial

Editoras Académicas

Silvia Liliana Ceballos Ramírez, Alba Lucía Restrepo Ruiz



Asociatividad
territorial

Asociatividad territorial

Editoras Académicas

Silvia Liliana Ceballos Ramírez, Alba Lucía Restrepo Ruiz

Catalogación en la publicación – Universidad Católica de Oriente

Asociatividad territorial / Editoras académicas Silvia Liliana Ceballos Ramírez y Alba Lucía Restrepo Ruiz. -- Rionegro (Antioquia) : Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente, 2022

122 páginas : ilustraciones y cuadros ; 21 cm.

Referencias bibliográficas al final de cada capítulo

ISBN (Impreso) 978-628-7521-37-7

ISBN (Digital) 978-628-7521-38-4

1.Asociaciones -- Antioquia (Colombia) 2.Desarrollo económico -- Antioquia (Colombia)
3.Política económica -- Antioquia (Colombia) i.Ceballos Ramírez, Silvia Liliana, (editora - autora)
ii.Restrepo Ruiz, Alba Lucía, (editora - autora) iii.Franco Peláez, Daniela, (autora) iv.Franco Peláez,
Sindy Lorena, (autora) v.Orrego Otavalo, Carolina, (autora) vi.Saldarriaga Quintero, Luisa Alejandra,
(autora) vi.Patiño Valencia, Bernardo Andrés, (autor) vii.Villegas Arboleda, Cristian Camilo, (autor)
ix.Acebedo Díaz, Sebastián Alonso, (autor) x.Echavarría Pareja, Wilmar Ferney, (autor) xi.Zuluaga
Mejía, Rodrigo, (autor) xii.Lukau Quintero, Claudia Elena, (autora) xiii.Eusse Molina, Daniela, (auto-
ra) xiv.Universidad Católica de Oriente. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

658.0440986126 --23

Archivo descargable en formato MARC en: <https://tinyurl.com/uco0036>



© Universidad Católica de Oriente

ISBN (Impreso) 978-628-7521-37-7

ISBN (Digital) 978-628-7521-38-4

Primera edición: Agosto de 2022

Editores Académicos

Silvia Liliana Ceballos
Alba Lucía Restrepo Ruiz

Autores

Silvia Liliana Ceballos
Alba Lucía Restrepo Ruiz
Daniela Franco Peláez
Sindy Lorena Franco Peláez
Carolina Orrego Otavalo
Luisa Alejandra Saldarriaga Quintero
Bernardo Andrés Patiño Valencia
Cristian Camilo Villegas Arboleda
Sebastián Alonso Acebedo Díaz
Wilmar Ferney Echavarría Pareja
Rodrigo Zuluaga Mejía
Claudia Elena Lukau Quintero
Daniela Eusse Molina

Revisión de textos

Natalia Maya

Diseño y diagramación

Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente

Editado por

Fondo Editorial Universidad Católica de Oriente
Sector 3, Carrera 46 n.º 40B-50
054040 Rionegro (Antioquia)
fondo.editorial@uco.edu.co



Se permite la reproducción del libro o de sus contenidos, siempre y cuando se dé el debido crédito a los autores, a la Universidad Católica de Oriente.

Contenido

Introducción	7
I. ¿Y qué tal si los territorios se asocian?	11
II. Área metropolitana y provincia como alternativas de asociación territorial en el Oriente antioqueño	33
III. Planeación territorial con perspectiva de género	53
IV. Área metropolitana del Oriente antioqueño: una visión desde la institucionalidad local	73
V. El proceso del área metropolitana en el Oriente antioqueño, contada por Rodrigo Zuluaga Mejía –promotor de ley 1625 de 2013, de áreas metropolitanas–	101
ANEXO. Preguntas de la entrevista semiestructurada	117

Asociatividad
territorial

Introducción

El presente libro muestra resultados y reflexiones a partir de investigaciones relacionadas con la pertinencia de los esquemas de asociatividad territorial, en particular de las figuras de Provincia y área metropolitana como mecanismos de articulación y planeación en torno a la consecución del desarrollo de la subregión del Oriente antioqueño. Los capítulos presentados muestran abordajes desde la teoría, la normatividad vigente y las apuestas que hacen diferentes gestores de desarrollo local para consolidar dicha asociatividad como motor de impulso social y productivo.

El libro es resultado directo de la investigación *Perspectivas del conflicto, la política, los recursos naturales y la vecindad intermunicipal en la subregión del Oriente antioqueño desde las trampas del subdesarrollo*; proyecto inscrito ante la dirección de Investigación y Desarrollo de la Universidad Católica de Oriente. La perspectiva que se presenta es la vecindad intermunicipal desde el estudio de los esquemas de asociatividad territorial. Para dicha investigación se recurrió a la consecución de información primaria proveniente de una entrevista semiestructurada realizada a diferentes líderes de instituciones regionales y alcaldes para el período 2016-2019; pero además se revisaron conclusiones obtenidas en diferentes espacios de discusión que se generaron por la necesidad de avanzar en asociatividad regional y que fueron promovidos desde diferentes instituciones locales; por último, también se hace una revisión detallada de la normatividad referente al enfoque de asociación de los territorios.

El estudio se realizó entre 2018 y 2021 y, de manera adicional, contiene dos capítulos que provienen de otras investigaciones sobre la misma temática; razón por la cual, en algunos apartes de los capítulos se presentan temas similares pero desde la perspectiva propia de las investigaciones que los originaron y de variables propias incluidas en cada estudio; donde se aborda temáticas de planeación del territorio que requieren las figuras de asociatividad territorial.

Al hacer un recorrido por los capítulos y considerar el crecimiento y desarrollo industrial, comercial y demográfico que viene presentando la subregión, se generan problemáticas comunes entre los municipios que la conforman, relacionadas con la expansión urbana, la presión sobre el uso de suelo, la movilidad, la infraestructura y la seguridad; por enunciar algunas. Se genera entonces la necesidad de plantear estrategias que puedan dar solución conjunta mediante la planificación del territorio, donde además se vislumbren oportunidades para sus habitantes. Es entonces cuando surge el debate de la figura de asociatividad territorial que se debe implementar en el territorio y en la que algunos gobiernos locales le apuestan al área metropolitana pero otros a la Provincia. Lo anterior da pie para la construcción del primer capítulo, denominado “¿Y qué tal si los territorios se asocian?”, donde se trata de responder al interrogante comenzando con una ojeada al marco normativo de los esquemas de integración territorial local y regional; y bajo un análisis documental se resaltan elementos característicos de cada uno de ellos, permitiendo entender las posturas de los diferentes actores que hicieron parte de la investigación. Dicho capítulo incluye al final un aparte que compara los dos esquemas de asociatividad en sus aspectos generales.

El capítulo II, denominado “Área Metropolitana y Provincia como alternativas de asociatividad territorial en el Oriente antioqueño”, recoge información derivada de entrevistas realizadas a alcaldes del período 2016-2019 y a líderes de organizaciones de la subregión; quienes de una u otra forma han estado inmersos en la discusión sobre la conveniencia de crear un esquema de asociatividad territorial, adicional a las asociaciones de municipios que ya convergen en la región, con el fin de llevar a cabo una planeación general del territorio que conduzca a un desarrollo integral desde una posible área metropolitana o una provincia que integre a los diferentes municipios o a algunos de estos. Dentro de los temas sobre los que se realizó la entrevista

semiestructurada se indagó por las ventajas y desventajas de una figura o de otra, sobre la conveniencia de estas para la subregión, sus formas de financiación, sus acciones, entre otros aspectos. El capítulo presenta una visión de los entrevistados desde su conocimiento y también la dirección de escenarios de planeación local frente a la temática planteada.

El capítulo III, cuyo nombre es “Planeación Territorial con Perspectivas de Género” plantea la necesidad de planear el territorio integralmente, incluyendo el enfoque poblacional y la perspectiva de género, puesto que se pueden identificar vacíos grandes relacionados con la temática. Para este fin, argumentan que existe la necesidad de hacerlo desde una figura supramunicipal, y parten de hacer un recorrido por los diferentes esquemas de asociatividad territorial contemplados en la Ley 1454 de 2011; también llamada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT); así como por la Constitución Política de 1991 y por la normatividad en general referente a la planeación conjunta entre dos o más entidades territoriales. Las autoras muestran que la ya enunciada perspectiva de género en la elaboración de política pública, a menudo requiere de dichos esquemas, ya que la temática en sí es del orden supramunicipal. Continúan analizando acerca de temáticas imprescindibles en la planeación y desarrollo del territorio desde la perspectiva de género y concluyen con algunos ejemplos donde se ha incluido desde planes y programas contenidos en planes de desarrollo locales.

En el capítulo IV llamado “Área Metropolitana del Oriente antioqueño: una visión desde la institucionalidad local”, se presentan los resultados encontrados en el proceso de indagación sobre la percepción que tienen diferentes agentes sociales acerca de la integración regional y el interés que despierta el poseer una institucionalidad para planificar su desarrollo de manera armónica, integral y sostenible; el capítulo se centra en el concepto, ventajas y desventajas que trae la implementación de una figura supramunicipal como es el área metropolitana para el Oriente antioqueño.

En el capítulo V denominado “El proceso del área metropolitana en el Oriente antioqueño”; contado por Rodrigo Zuluaga Mejía –Promotor de Ley 1625 de 2013, de Áreas Metropolitanas–, reconstruye el proceso que se ha vivido en la región referente a la discusión y acciones implementadas para crear un área metropolitana. El documento inicia con la historia, el surgimiento de la iniciativa de un grupo de ilustres personajes que conformaron la

llamada “Tertulia de la Glorieta”, los cuales después de un estudio exhaustivo de la normatividad, del análisis y discusiones, encontraron que dicha figura de asociatividad territorial presentaba numerosas ventajas para el territorio; acto seguido, emprendieron la tarea para modificar la ley que existía en el momento (Ley 128 de 1994) sobre el esquema de asociatividad territorial y la manera en cómo se logró que se diera la Ley 1625 del 29 de abril de 2013; la modificación que se llevó al Congreso de la República con el fin de bajar el umbral electoral necesario en la consulta popular para la conformación de un área metropolitana y que dio origen a la Ley 1993 de 2019 y el proceso inconcluso del 15 de diciembre de 2019, que era la fecha planeada para realizar dicha consulta en la que los habitantes de los municipios de Abejorral, Concepción, El Carmen de Viboral, El Peñol, El Retiro, El Santuario, Granada, Guarne, Guatapé, La Ceja del Tambo, Rionegro, San Rafael y San Vicente Ferrer saldrían a las urnas a manifestar su intención de voto para la conformación de un área metropolitana, pero finalmente no se llevó a cabo y en las administraciones municipales actuales se espera que una vez superada la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, vuelva a ser parte de la agenda de sus mandatarios.



¿Y qué tal
si los territorios
se asocian?

¿Y qué tal si los territorios se asocian?

Silvia Liliana Ceballos Ramírez

Magíster en Administración de Empresas de la Universidad EAFIT (Colombia). Profesional de Comercio Exterior (Rionegro, Colombia). Docente asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Investigadora adscrita al grupo de investigación FACEA de la Universidad Católica de Oriente.

Alba Lucía Restrepo Ruiz

Magíster en Gobierno de la Universidad de Medellín (Colombia). Economista de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Docente asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Investigadora junior Minciencias, adscrita al grupo de investigación FACEA de la Universidad Católica de Oriente.

Daniela Franco Peláez

Profesional en Comercio Exterior de la Universidad Católica de Oriente. Trabaja actualmente para Cargas del Oriente S.A.

Sindy Lorena Franco Peláez

Profesional en Comercio Exterior de la Universidad Católica de Oriente. Trabaja actualmente para Art Mode S.A.S.

*La suerte de una ciudad depende
de tres factores claves:
planeación territorial, consenso con las
entidades territoriales de orden superior
y participación ciudadana.
(World Urban Youth Assembly , 2014).*

En Colombia se puede hablar de procesos de asociatividad territorial desde 1886, cuando se implanta la figura de Provincia; luego, en 1958 se promulgan normas que buscaban crear cooperativas vecinales, en 1968 ya se empieza a hablar de asociaciones municipales y áreas metropolitanas. La Constitución Política de 1991 planteó el ordenamiento territorial con competencias y recursos para cada entidad territorial y además con la posibilidad de que estas crearan esquemas de asociatividad territorial, la Ley 489 de 1998 dispone que las entidades públicas puedan celebrar convenios administrativos para el cumplimiento de sus funciones; con la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012 se regula de manera general a la asociatividad como la potestad de las entidades territoriales, particularmente en los municipios, para asumir de manera conjunta la prestación de servicios públicos y el desarrollo de obras de carácter local; en el año 2000, la ley 617 habla de la asociatividad como un instrumento que permite la racionalización de gastos administrativos. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011 es la que regula los mandatos constitucionales en materia de ordenamiento y asociatividad territorial, y la Ley 1625 de 2013 regula todo lo concerniente a las áreas metropolitanas y su funcionamiento.

Para Betancur Escobar (2013), la asociatividad territorial surge de la tendencia a pasar del concepto de gobierno regional o local al de gobernan-

za, a incorporar la sociedad civil en el proceso de planificación del Gobierno; la cual, tiene interés de participar en las decisiones del Estado y se convierte en ente activo en la formulación de planes de desarrollo. Para (Estupiñán y Restrepo, 2013, pág. 117) “El principio de la asociatividad territorial está ligado a otros fenómenos y modelos de gestión que hoy irradian a las entidades territoriales como la hibridez entre lo público y lo privado”.

Para el Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2013), los esquemas asociativos se convierten en el eje que posibilita la articulación del ordenamiento territorial, el desarrollo, la gestión de servicios públicos, y la gobernabilidad, mediante contextos de planeación y gestión institucional que superan el límite de una jurisdicción, admitiendo el abordaje de procesos de integración territorial de manera más comprensiva, integral e integrada más allá de las limitadas perspectivas locales.

De acuerdo al artículo 286 de la Constitución Política, las entidades territoriales disponen de derechos, lo que la Corte Constitucional (1996) ha denominado como el núcleo esencial de la autonomía territorial, el cual se halla constituido “por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses” (pág. 87); este proceso voluntario en el que confluyen la sociedad civil y las autoridades permite definir los esquemas que se adecúan a las necesidades propias del desarrollo.

En este sentido conviene resaltar las ventajas que trae la asociatividad territorial en sí y que se derivan de todo tipo de asociatividad; cuando esta se hace desde el punto de vista económico para crear unidades productivas, de consumo o de ahorro y crédito, las personas o instituciones se ayudan mutuamente, juntan capacidades, cooperan y crean un marco de actuación que difícilmente tendrían estando solos y aislados. También se asemejan asociatividad territorial y asociatividad económica porque ambas se hacen de manera voluntaria; es decir, que en el caso colombiano, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011 (Congreso de la República, 2011), crea el marco normativo general que permite asociaciones de entidades territoriales, pero al final son los gobernantes de los departamentos y municipios quienes deciden si se unen o no en alguna o en varias de estas figuras contempladas por la ley.

Es importante señalar que la LOOT contempla que para asociarse pueden ser municipios que comparten fronteras entre departamentos y con diferentes características geofísicas, pero que se asocian por problemáticas en común, además de su nacimiento a partir de la ya enunciada voluntad de asociarse. La asociatividad territorial toma en consideración criterios como la conservación de biodiversidad para el bienestar humano, la equidad territorial, la responsabilidad territorial, la política de interés común interjurisdiccional, la perspectiva global para el desarrollo, la planeación estratégica de la sostenibilidad y el logro de sus objetivos.

El Congreso de la República (2011) en la LOOT define dicha asociatividad territorial como uno de los principios rectores del ordenamiento territorial, la cual debe “propiciar la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes” (pág. 4). En el artículo nueve se establece que es posible conformar Asociaciones de Entidades Territoriales, Asociaciones de Municipios, Asociaciones de Departamentos, Asociaciones de Distritos, y Asociaciones de Áreas metropolitanas¹, Áreas Metropolitanas, Provincias Administrativas y de Planificación (PAP), Regiones de Planeación y de Gestión (RPG), Regiones Administrativas y de Planificación (RAP), Asociación de las Corporaciones Autónomas Regionales, Alianzas Estratégicas de Desarrollo Económico con países fronterizos y Alianzas Estratégicas de Orden Económico.

La tabla 1 muestra una caracterización básica de las formas de asociación.

¹ Estas últimas, si bien no constituyen una entidad territorial, sí conforman una categoría de persona jurídica del derecho público, integrada por entidades territoriales, facultada para conformar asociaciones para los propósitos previstos en la LOOT.

Tabla 1. Caracterización Esquemas Asociativos Territoriales según LOOT

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	NORMA QUE LO SUSTENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	OBJETIVO
REGIONES ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN	Artículo 306 de la Constitución Política	Las Regiones Administrativas y de Planificación son entidades conformadas por dos o más departamentos contiguos, así como por las asociaciones de departamentos (siempre que sean contiguas) con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, con principios de gradualidad, flexibilidad y responsabilidad fiscal.	Es el desarrollo regional, la inversión y la competitividad.
REGIONES DE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN (RPG)	Artículo 285 de la Constitución Política de 1991	Son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria. Bajo el principio de regionalización establecido en la Ley de Ordenamiento Territorial, que están llamados a sentar las bases para un proceso de regionalización de competencias y recursos enmarcado en una visión de desarrollo hacia la complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.	Las RPG tienen como objetivo constituir bancos de proyectos de inversión estratégicos de impacto regional durante el tiempo y desarrollo de ejecución de los mismos.
ASOCIACIONES DE DEPARTAMENTOS	Ley Orgánica 1454 de 2011, Artículo 12,	Son esquemas asociativos territoriales conformados de manera libre y voluntaria por dos o más departamentos que podrán asociarse administrativamente y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos y previamente autorizados por las asambleas departamentales.	Las asociaciones de departamentos se crean para el ejercicio de competencias concertadas entre sí, en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.
ASOCIACIONES DE DISTRITOS ESPECIALES	Ley Orgánica 1454 de 2011, Artículo 13.	Se definen como esquemas asociativos que se conforman por dos o más distritos especiales, los cuales podrán organizarse, política y administrativamente en torno a un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto y a un plan de acción de mediano plazo, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos.	Configurar un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto, suscrito por los alcaldes mayores de cada distrito.

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	NORMA QUE LO SUSTENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	OBJETIVO
ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS	Ley Orgánica 1454 de 2011, Artículo 14.	Formado por dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante el convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos; previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí, con un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.	Organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos.
ÁREAS METROPOLITANAS	Artículo 319 de la Constitución Política de Colombia	Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, están integradas por dos o más municipios alrededor de un municipio núcleo o metrópoli; tienen relaciones económicas, sociales y físicas; características de un conjunto metropolitano.	Regular los hechos metropolitanos. Se determinan como hechos metropolitanos aquellos que a juicio de la junta metropolitana (uno de sus órganos de administración) afecten simultáneamente y esencialmente a por lo menos dos de los municipios que lo integran como consecuencia de fenómenos de conurbación.
ASOCIACIONES DE ÁREAS METROPOLITANAS	Ley Orgánica 1454 de 2011, Art. 15.	Esquema Asociativo Territorial integrado por dos o más Áreas Metropolitanas.	Establecer competencias específicas delegables o transferibles entre las distintas entidades territoriales (municipios o distritos) que conforman la asociación, para la regulación de hechos metropolitanos (por ejemplo, en materia de transporte, ambiente, vivienda etc.).

ESQUEMAS ASOCIATIVOS TERRITORIALES	NORMA QUE LO SUSTENTA	BREVE DESCRIPCIÓN	OBJETIVO
<p>PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN (PAP)</p>	<p>Ley Orgánica 1454 de 2011, Artículo 16.</p>	<p>Esquema Asociativo Territorial integrado por dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento, que pueden ser creados por los departamentos mediante ordenanza para la definición de políticas y modos de gestión regional y subregional; pueden constituirse por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o el 10% de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios. Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico, con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.</p>	<p>Gestión ambiental del territorio y desarrollo de la política ambiental, articulando programas y proyectos de interés común para lograr visiones de desarrollo local y subregional en torno al manejo de cuencas, ecosistemas estratégicos y gestión del recurso hídrico; organizar la prestación de servicios públicos mediante la vinculación de agencias de desarrollo local, consorcios, redes de prestación de servicios, o asociaciones de municipios que permitan la generación de economías de escala y mayor eficiencia en la prestación de servicios y, ejecución de obras de ámbito regional: construcción de obras públicas de carácter regional, que constituyen infraestructuras articuladoras con impacto supramunicipal sobre el territorio departamental, los principales centros urbanos y regionales e incluso sobre los departamentos contiguos.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia, construida a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011.</p>			

La asociatividad territorial se convierte, entonces, en una herramienta de planeación que permite la construcción de políticas en la nueva administración pública, donde el trabajo de las entidades estatales y de la sociedad civil se involucran para gestar un desarrollo acorde a las necesidades sociales y económicas. Las figuras 1 y 2 resumen el ordenamiento territorial en Colombia a partir de la LOOT.



Figura 1. Ordenamiento Territorial en Colombia. Entidades Territoriales
Fuente: Construcción propia a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011.



Figura 2. Ordenamiento Territorial en Colombia. Esquemas Asociativos Territoriales
Fuente: Construcción propia a partir de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) Ley 1454 de 2011.

En cuanto a la normatividad, como ya se enunciaba al principio del capítulo, no solo se tiene la LOOT, sino otro conjunto de normas que constituyen el marco normativo referente a la asociatividad territorial, el cual se encuentra resumido en la tabla 2.

Tabla 2. Marco Normativo de la Asociatividad Territorial en Colombia

Norma	Descripción
<p>ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 1 DE 1968</p>	<p>El primer referente normativo encontrado sobre esquemas asociativos se encuentra en el artículo 63, donde se plantea la posibilidad de que se agrupen dos o más municipios bajo la denominación de áreas metropolitanas o de asociación de municipios.</p>
<p>LEY 1 DE 1975 SOBRE ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS</p> <p>ES IMPORTANTE RE- RENCIAR ESTE DECRETO REGLAMENTARIO DE LA LEY 1 DE 1975 -DE- CRETO 1390 DE 1976</p>	<p>Art. 1: Dos o más municipios, aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales.</p> <p>Art. 2: Las asociaciones de municipios pueden limitar su objeto o un determinado servicio u obra de interés común, o extenderlo a varios servicios municipales. También pueden pactarse para planear, financiar y ejecutar las obras para la prestación de tales servicios; para prestar o administrar los servicios mismos o comprender solamente cualquiera de tales actividades.</p> <p>Art. 3: Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen; se rigen por sus propios estatutos y gozarán, para el desarrollo de su objeto, de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordados por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones de municipios son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.</p> <p>Art. 4: Cada municipio podrá formar, a la vez, parte de varias asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar, separadamente, los servicios que asuma la asociación.</p> <p>Art. 6: La asociación voluntaria de municipios se concertará mediante acuerdos expedidos por los respectivos concejos municipales, en los cuales se aprobarán los estatutos de la entidad. Al convenir una asociación, los municipios interesados determinarán su organización, la forma de administración de sus bienes y servicios, y la representación de los municipios asociados en los órganos de administración, con sujeción a las normas de la presente ley.</p> <p>Art. 7: La constitución de una asociación de municipios, o su vinculación a una ya existente, podría hacerse obligatoria por disposición de las asambleas departamentales, a iniciativa del gobernador respectivo, cuando la más eficiente y económica prestación de los servicios públicos así lo requiera. Las asambleas, en el mismo acto que ordene la asociación, determinarán la forma de administrar los bienes y servicios que se le adscriban, la representación de los municipios asociados en sus órganos de administración y las medidas tendientes a hacer efectiva la orden de asociación, consiguiendo, para tal efecto, aplicar a favor de la entidad los auxilios o aportes con que el departamento contribuya a financiar las obras y servicios públicos que constituyan su objeto.</p>

Norma	Descripción
<p>LEY 136 DE 1994</p>	<p>Art. 148: Asociación de municipios. Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas, procurando eficiencia y eficacia en los mismos así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.</p> <p>Art. 149: Definición. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rige por sus estatutos propios y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.</p> <p>Art. 150: Conformación y funcionamiento. Las asociaciones para su conformación y funcionamiento se sujetarán a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda asociación de municipios será siempre voluntaria. Se conformará mediante convenio suscrito por sus alcaldes, previa autorización de los respectivos concejos. 2. En el convenio de conformación se aprobarán sus estatutos, los cuales deberán determinar, como mínimo: el nombre, domicilio, la dirección de la asociación, entidades que la conforman; objeto, especificando los servicios, obras, funciones que asume, tiempo por el cual se pacta la asociación, órganos de administración, representante legal, procedimiento para reformar los estatutos; modos de resolver las diferencias que ocurran entre los asociados, disolución y liquidación, régimen interno de administración, patrimonio, especificando los aportes de los municipios integrantes y demás bienes que la forman; al igual que las rentas que les cedan o aportan, total o parcialmente la nación, los departamentos y otras entidades públicas o privadas; los recursos que cobre por las tarifas de los servicios que preste; las contribuciones que cobre por valorización; los demás bienes que adquiera como persona jurídica; y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtengan por cualquier otro concepto. El convenio con sus estatutos se publicará en un medio de amplia circulación. <p>Art. 151: Libertad de asociación. Los municipios asociados podrán formar, a la vez, parte de otras asociaciones que atiendan distintos objetivos. En cambio, los municipios asociados no podrán prestar separadamente los servicios o funciones encomendados a la asociación.</p> <p>Art. 152: Autonomía de los municipios. Los municipios no pierden ni comprometen su autonomía física, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una asociación; sin embargo, todo municipio asociado está obligado a cumplir sus estatutos y demás reglamentos que la asociación le otorgue y a acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.</p>

Norma	Descripción
<p>Ordenamiento Territorial</p> <p>Art. 311: Concibe al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado y como tal le corresponde prestar los servicios públicos que establece la ley, ordenar el desarrollo de su territorio, construir las obras necesarias para el progreso local, entre otras.</p>	
<p>Asociatividad</p> <p>Art. 38: Garantiza el derecho a la libre asociación de las personas que habitan en el territorio, haciéndose este derecho extensible a las personas jurídicas de derecho público o privado.</p> <p>Art. 285: Establece que en la división general del territorio puede haber otras secciones del territorio, entendiéndose estas como divisiones administrativas que la ley determina (p.ej. asociaciones de municipios, áreas metropolitanas) las cuales serán capaces de dar cumplimiento a funciones y servicios a cargo del Estado, reflejados mayormente en efectos administrativos y de planificación.</p> <p>Art. 286: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.</p> <p>Art. 287: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales. <p>Art. 288: La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.</p> <p>Art. 289: Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>Art. 290: Con el cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale la ley, y en los casos que esta determine, se realizará el examen periódico de los límites de las entidades territoriales y se publicará el mapa oficial de la República.</p> <p>Art. 319: Prevé la conformación de áreas metropolitanas para organizar y articular los esfuerzos de las entidades territoriales locales que tienen relaciones comunes con un gran centro o núcleo urbano</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991</p> <p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA 1991</p>

Norma	Descripción
<p>LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL (LOOT) LEY 1454 DE 2011</p>	<p>Determina que dentro de los principios rectores del OT se encuentre la asociatividad, haciendo referencia con esto a que el OT: "Propiciará la formación de asociaciones entre las entidades territoriales e instancias de integración territorial para producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas, para la consecución de objetivos de desarrollo económico y territorial comunes."</p> <p>Art. 1: La presente ley tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización político administrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir 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.</p> <p>Art. 9. Objeto. El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y auto sostenible de las comunidades. La definición de políticas y modos de gestión regional y subregional no estará limitada a la adición de entidades de planeación y gestión e incluirá alternativas flexibles. Igualmente, el Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales nacionales y las de países vecinos y fronteras tendientes a la conformación de alianzas estratégicas que promuevan el desarrollo social, económico y cultural. El Gobierno Nacional 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 artículo 3° de la presente ley.</p> <p>Art. 10: Esquemas asociativos territoriales. Constituirán esquemas asociativos territoriales las regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios.</p> <p>Art. 11: Conformación de asociaciones de entidades territoriales. Las asociaciones de entidades territoriales se conformarán libremente por dos o más entes territoriales para prestar conjuntamente servicios públicos, funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nivel nacional, ejecutar obras de interés común o cumplir funciones de planificación, así como para procurar el desarrollo integral de sus territorios.</p> <p>Parágrafo. Podrán conformarse diversas asociaciones de entidades territoriales como personas jurídicas de derecho público bajo la dirección y coordinación de la junta directiva u órgano de administración que determinen las entidades territoriales interesadas, las cuales velarán por la inclusión y participación de la comunidad en la toma de decisiones que sobre el área se adopten.</p> <p>Art. 12: Asociaciones de departamentos. Dos o más departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los gobernadores respectivos, previamente autorizados por las asambleas departamentales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.</p>

Norma	Descripción
	<p>Art. 13: Asociaciones de distritos especiales. Dos o más distritos especiales podrán asociarse política y administrativamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios o la ejecución de obras públicas de interés común mediante convenio, siempre y cuando no se alteren las características esenciales de cada uno de ellos. El respectivo convenio o contrato-plan configurará un modelo de desarrollo y planificación integral conjunto que será suscrito por los alcaldes mayores de cada distrito, previamente autorizados por sus respectivos concejos y estará enmarcado en un plan de acción de mediano plazo.</p> <p>Art. 14: Asociaciones de municipios. Dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto.</p> <p>Art. 15: Asociaciones de las áreas metropolitanas. Dos o más áreas metropolitanas de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas. El convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto. Para los efectos de esta ley se considerarán 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 la presente ley.</p> <p>Art. 16: Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.</p>
<p>LEY 1625 DE 2013 – LEY DE ÁREAS METROPOLITANAS</p>	<p>Deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el régimen para las áreas metropolitanas.</p>

Norma	Descripción
LEY 1962 DE 2019	Dicta normas orgánicas para el fortalecimiento de la Región Administrativa de Planificación (RAP). Se destaca porque contempla las condiciones para que una RAP se convierta en una Región Entidad Territorial (RET); para empezar a darle cumplimiento al artículo 286 de la Constitución que manifestó que el legislador podría darle el carácter de entidad territorial a las provincias y a las regiones. Lo anterior significa que se potencializa esta figura (Congreso de la República, 2019).
LEY 1993 DE 2019	La Ley 1993 de 2019 modificó el literal E del artículo 8 de la Ley 1625 de 2013; quedando de la siguiente forma: “Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes” (Congreso de la República, 2019).
DECRETO 1033 DE 2021	Tiene como fin reglamentar el funcionamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales; para lo cual dicta, entre otros temas, lo referido a la creación y liquidación de dichos esquemas de asociatividad territorial. Crea también el Registro de Esquemas Asociativos Territoriales ante el Ministerio del Interior, y avanza en la exigencia de un plan estratégico de mediano plazo para cada uno de estos esquemas (Presidencia de la República, 2021).

Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de 1991, el Acto Legislativo # 1 de 1968, la ley 1 de 1975, la ley 136 de 1994, la ley 1454 de 2011, la ley 1625 de 2013, las leyes 1962 y 1993 de 2019 y el decreto 1033 de 2021.

Discusión sobre vecindad territorial: una aproximación al área metropolitana y a la Provincia

El Ordenamiento Territorial en Colombia organiza el espacio en entidades territoriales que son los departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas; y da la posibilidad de crear otras figuras asociativas que propenden por el desarrollo a partir de la unión de esfuerzos y la creación de economías de escala en los territorios asociados.

Desde una perspectiva histórica, en la Nueva Granada el territorio se dividía en provincias, las cuales a su vez se dividían en cantones y estos en distritos parroquiales, pero en la Constitución Política de 1853 desaparecieron los cantones, y en la de 1858 se crearon estados colombianos como reemplazo de las provincias, las cuales tenían distritos. En 1886 la Constitución Política convirtió los estados en departamentos divididos en provincias, que no tenían un papel desde lo administrativo y eran núcleos que agrupaban municipios (Ramírez y De Aguas, 2017).

En la actualidad, con la Constitución Política de 1991 las provincias no son entidades territoriales, pero desde la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial –Ley 1454 de 2011–; son esquemas de asociatividad territorial que surgen de la capacidad de descentralizar el gobierno a nivel de regiones porque cada territorio tiene sus particularidades. El espíritu de esta ley es generar estructuras sin burocracia y sin cargas mayores para el Estado; es un modelo de relación de la nación; de alianzas entre las entidades territoriales y de armonización de la legislación territorial.

Según Montoya (2018), antes de los años cincuenta del siglo pasado, Colombia era un Estado desarrollista, y la planeación urbana solo se realizaba desde el aspecto físico. Posteriormente, se adicionan componentes económicos y es así como nacen los planes de desarrollo, los cuales son planeación normativa y han evolucionado hasta permitir alianzas público privadas; presentándose de esta forma la planeación participativa y la planeación estratégica. A partir de esta concepción de la planeación, se reconoce que el territorio no termina donde están las fronteras porque surgen asuntos relacionados con la movilidad, la salud, las carreteras, la seguridad, la protección ambiental, entre otros, que escapan a los límites de las entidades territoriales y son comunes a ámbitos geográficos más amplios que un municipio

o incluso que un departamento. En este sentido, la asociatividad territorial es una visión de territorio desde la planeación del mismo, en el corto, mediano y largo plazo porque hay intención de unirse; hay vecindad y se reconocen realidades que superan el orden regional y las fronteras.

En el Oriente antioqueño, Rionegro se constituye como el municipio centro de la actividad productiva, se puede inferir que es un territorio complejo que busca entender dominios más allá de la jurisdicción propia y que tiene un peso económico y administrativo diferente al de los demás; por lo cual se ha indagado desde diferentes administraciones municipales cómo tener un esquema de asociatividad con los vecinos –es importante recalcar que varios municipios vecinos también han hecho lo mismo–, que vaya más allá de una asociación de municipios; bajo la premisa de ayudar al vecino y ayudarse a partir de este, para solucionar problemas de la actualidad que son comunes; pero para esto los líderes del Gobierno deben tener capacidad para gestionar su territorio y trascender sus intereses particulares: el proceso de asociatividad territorial se paraliza si un alcalde busca protagonismo, porque dejan de estar por encima los intereses comunes. También se paraliza cuando el ciudadano de base se parcializa o incluso no reconoce a la asociatividad del territorio como elemento de desarrollo y no se consolida el esquema asociativo; o cuando no hay un “doliente”, un verdadero líder que ejecute la figura (Montoya, 2018).

La investigación que dio origen a este libro se centró en la asociatividad territorial para los municipios, con énfasis en dos figuras en las áreas metropolitanas y las provincias; aunque naturalmente se indagó sobre las asociaciones de municipios por ser un esquema que ha operado en la subregión desde años atrás. De manera concreta, la asociación de municipios es una figura importante por la libertad de asociación sin pérdida de autonomía, por la solución a problemas comunes –integración–, por la posibilidad de hacer proyectos encaminados al uso eficaz de los recursos naturales y por la coherencia en los procesos de planeación. Tiene estatutos, se financia con recursos de cada municipio, su institucionalidad se compone de la asamblea general de socios como máxima autoridad; la junta administradora, dentro de la cual está el representante legal, que es el director ejecutivo; y el patrimonio que se compone de aportes de los municipios integrantes, rentas que les ceden, tarifas, contribuciones por valorización, bienes jurídicos adquiridos y aprove-

chamamiento de ingresos. El marco jurídico data de 1968 con la reforma constitucional que contempló por primera vez la organización por municipios.

Al continuar con la importancia de la asociatividad de las entidades territoriales, y de manera particular de los municipios, es importante reflexionar sobre el impacto regional que puede tener un proyecto cuando es presentado desde una provincia, un área metropolitana o una asociación de municipios; y resulta apenas natural que tenga más repercusión que cuando se dice que es un proyecto para beneficiar a un solo municipio o a parte de este; lo cual puede generar en la práctica más gobernabilidad porque las instituciones públicas se fortalecen y es muy probable que los ciudadanos contribuyentes estén más dispuestos a pagar impuestos y otros recursos tributarios que son necesarios para solventar los proyectos; y de manera adicional, también se podrían visibilizar más estos proyectos por el Gobierno Nacional, por organismos supranacionales o por cualquier tipo de entidad dedicada a la cooperación nacional e internacional, lo que atraería más recursos de cofinanciación y de cooperación.

De esta manera, los esquemas asociativos territoriales se constituyen como un instrumento para alcanzar eficientemente los objetivos inherentes a la planeación del territorio. No basta con crear una provincia o un área metropolitana, por ejemplo, porque si son figuras en las cuales los creadores no ejercen un liderazgo activo, o sus directivos no encuentran el apoyo legal y financiero para funcionar, se pueden convertir en organizaciones que existen en el “papel” únicamente o que ejercen un papel muy limitado frente a lo que la ley les permite.

Es importante señalar además que un área metropolitana, una provincia, una asociación de municipios o cualquier otra figura corre el riesgo de desintegrar el territorio si hay deseos de “protagonismo” individual, lo que lesionarían los intereses colectivos. Actuar para la sociedad y la mejora en su calidad de vida desde las ventajas de estar asociados tiene que ser la prioridad de estos esquemas, que finalmente se crean para apoyar a las administraciones públicas a actuar con eficiencia y a ampliar el alcance de sus radios de acción.

Desde el punto de vista legal, una de las principales ventajas de la provincia frente al área metropolitana es su facilidad de conformación; aunque es preciso señalar que requiere de la voluntad política de gobernadores, diputados, alcaldes y concejales; pero a la vez tiene más limitaciones para funcio-

nar porque las áreas metropolitanas, al ser autoridad en temas ambientales para las zonas urbanas, podrían contar con más recursos financieros de los que por ley se les entrega y que ya existen en el panorama fiscal, como lo es la sobretasa ambiental, cuya base gravable es la posesión de predios, siempre y cuando se cuente con más de un millón de habitantes; además de otras rentas y tasas que se aprobarán por acuerdos municipales y por prestación de servicios ambientales, respectivamente (Congreso de la República, 2013).

También es importante resaltar que existe una ley para las áreas metropolitanas en particular –Ley 1625 de 2013–, que plantea exactamente sus funciones, fuentes de financiación, alcance, procedimiento para la creación y adhesión de nuevos municipios. Esto permite a las áreas metropolitanas actuar con fuerza de ley, como una autoridad; mientras que las provincias y las asociaciones de municipios nacen de acuerdos municipales, seguidos de ordenanzas departamentales para el caso de las provincias, pero no con todo el procedimiento permanente en el tiempo que puede establecer una ley; sumado a que la sostenibilidad administrativa y financiera de las provincias podría verse limitada precisamente por no tener estas carácter de autoridad en algunos temas como el medio ambiente y el transporte, especificados de manera expresa en una ley propia.

Ambas figuras de asociatividad territorial –áreas metropolitanas y provincias– permiten, como se ha enunciado, planear la región en diferentes tópicos administrativos: salud, educación, agua potable, saneamiento básico, arte, deporte, cultura, recreación, entre otros; y de esta manera contribuir al desarrollo regional. También inicialmente surgen, tanto estas dos figuras como las demás asociativas contempladas en la LOOT, de la voluntad de asociarse iniciada por sus mandatarios locales y sus concejos municipales.

No obstante, el inicio en la práctica de operación de un área metropolitana no siempre es fácil porque inmediatamente es creada, por la misma fuerza de ley, tiene unas obligaciones misionales que cumplir que no son requeridas en una provincia. En este orden de ideas, la existencia inicial de otro esquema asociativo territorial puede permitir el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y sociales de cara a las capacidades instaladas que se requieren para el inicio del funcionamiento del área metropolitana.

CONCLUSIONES

La normatividad define los conceptos generales del ordenamiento territorial en el país, buscando que se dé el desarrollo de las regiones con criterios de aplicación de los recursos y con las mínimas condiciones que se deben tener en cuenta para la ejecución de proyectos que impacten a las regiones donde se piensan implementar.

Los esquemas de integración regional buscan que las alianzas estratégicas que se den entre los diferentes actores, generen impactos positivos para la región, al desarrollar economías de escala y proyectos productivos, lo que brinda la posibilidad para que sus habitantes obtengan beneficios y se dé una mejor calidad de vida.

Es necesario que los líderes de los municipios del Oriente antioqueño identifiquen y evalúen las características, circunstancias y necesidades de cada uno de los municipios para gestionar un desarrollo armónico entre los mismos y, de esta manera, opten por una figura de asociatividad territorial que los beneficie a todos.

Las áreas metropolitanas como entidades administrativas, conformadas por un conjunto de municipios integrados alrededor de un municipio núcleo y que se relacionan por diferentes dinámicas económicas, sociales, demográficas y culturales, entre otras que se van dando; requieren de un amplio conocimiento y trabajo político que permita adquirir el estatus y los recursos para cumplir con la función para la cual fueron creadas y así poder legitimarlas ante los diferentes actores. Esta comporta un mayor grado de dificultad en su creación, dado que el último actor es la ciudadanía, que se tiene que convocar a las urnas para que en consulta popular manifieste si está de acuerdo o no con su conformación.

Las provincias son figuras muy aceptadas por algunos líderes porque generan en los miembros la conciencia de igualdad, pero su capacidad operativa es menor que la de un área metropolitana.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (1991). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar, *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

- Asamblea Departamental (2017, 2 de enero). Ordenanza 68 de 2017. Obtenido de <https://cutt.ly/3TQTydv>
- Asamblea Departamental (2017, 16 de agosto) Ordenanza 25 de 2017. Obtenido de <https://cutt.ly/0TQTaoq>
- Blánquez Graf, N. (2010/2012). Epistemología feminista: temas centrales. En Norma Blánquez, F. F. y Ríos, M. (Coords.), *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (2ª ed.). México DF: UNAM
- Betancur Escobar, L. I. (2013). Descentralización por asociatividad. En L. E. Estupiñán Achury, *Asociatividad territorial*. Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b18x7q.11>
- Carosio, A. (2014). *Feminismos para un cambio civilizatorio*. Caracas: Clacso.
- Congreso de la República (1994, 02 de junio) Ley 136 de 1994. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994. Obtenido de <https://cutt.ly/UTQE0bP>
- Congreso de la República (1997, 18 de Julio) Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Obtenido de <https://cutt.ly/tTQRy8O>
- Congreso de la República (2000, 06 de octubre) Ley 617 del 2000. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000. Obtenido de <https://cutt.ly/HTQRgh2>
- Congreso de la República (2011, 28 de junio) Ley 1454 de 2011. Diario Oficial 48.115 del 29 de junio de 2011. Obtenido de <https://cutt.ly/kTQRzA6>
- Congreso de la República (2013, 29 de abril) Ley 1625 de 2013. Diario Oficial No. 48.776 de 29 de abril de 2013. Obtenido de <https://cutt.ly/eTQRmkj>
- Congreso de la República (28 de 06 de 2011). Secretaría del Senado de la República. Obtenido de <https://cutt.ly/ftQRIDo>
- Congreso de la República (29 de 04 de 2013). Congreso de la República. Obtenido de Ministerio del Medio Ambiente: <https://cutt.ly/MTQRAGf>
- Congreso de la República (28 de Junio de 2019). Función Pública. Obtenido de Ley 1962 de 2019. Obtenido de <https://cutt.ly/VPIDniE>
- Congreso de la República (10 de noviembre de 2019). Ley 1993 de 2019. Obtenido de <https://cutt.ly/TTQRVJm>
- Corte Constitucional de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Obtenido de: <https://cutt.ly/pTQTjqs>
- Deere, D. y León, M. (2005). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo.

- Departamento Nacional de Planeación (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Obtenido de <https://cutt.ly/ITQTclr>
- Estupiñán, L., & Restrepo, M. (2013). Asociatividad territorial: un enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Montoya, L. E. (12 de octubre de 2018). Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Presidencia de la República (1 de septiembre de 2021). Presidencia de la República. Obtenido de Decreto 1033 de 2021: Obtenido de: <https://cutt.ly/LPIDCeA>
- Ramírez, J. C., & De Aguas, J. M. (07 de 2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40852/S1700637_es.pdf
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de Políticas Públicas. *Revista Opera*, Vol. 9,. Obtenido de: <https://cutt.ly/mTQTWqW>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”. *Revista Universidad del Rosario*.World Urban Youth Assembly (2014). Discurso de apertura. Obtenido de: <https://cutt.ly/wTQTUma>



Área metropolitana *y* provincia

como alternativas de asociación
territorial en el Oriente antioqueño

Área metropolitana y provincia

como alternativas de asociación
territorial en el Oriente antioqueño

Silvia Liliana Ceballos Ramírez

Magíster en Administración de Empresas de la Universidad EAFIT (Colombia). Profesional de Comercio Exterior (Rionegro, Colombia). Docente asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Investigadora adscrita al grupo de investigación FACEA de la Universidad Católica de Oriente.

Alba Lucía Restrepo Ruiz

Magíster en Gobierno de la Universidad de Medellín (Colombia). Economista de la Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Docente asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Investigadora junior Minciencias, adscrita al grupo de investigación FACEA de la Universidad Católica de Oriente.

Daniela Franco Peláez

Profesional en Comercio Exterior de la Universidad Católica de Oriente. Trabaja actualmente para Cargas del Oriente S.A.

Sindy Lorena Franco Peláez

Profesional en Comercio Exterior de la Universidad Católica de Oriente. Trabaja actualmente para Art Mode S.A.S.

El secreto de las figuras asociativas de municipios radica en que los municipios nunca van a perder su autonomía presupuestal y administrativa.

(Edgar Augusto Villegas Ramírez, 2018)

INTRODUCCIÓN

Desde hace unos años, en el Oriente antioqueño se ha presentado un fuerte debate acerca de la creación de una figura de asociatividad territorial. De acuerdo a lo estipulado en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) –Ley 1454 de 2011– (Congreso de la República, 2011), las figuras que mejor se acomodan a las necesidades de cada uno de los municipios son las de provincia y el área metropolitana.

La provincia es definida como una entidad territorial, conformada por varios municipios –en el caso del Oriente antioqueño por 23 municipios–, identificados por su afinidad política, económica, jurídica, social y cultural, según está concebida en el artículo 321 de la Constitución Política de Colombia (Asamblea Nacional Constituyente, 1991); en la cual se destacan como derechos, el gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos, establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y participar en las rentas nacionales.

La figura de provincia en el Oriente antioqueño se ha venido construyendo desde hace 25 años, y para fortalecer dicha propuesta se han llevado a cabo diversos estudios tales como el del Centro de Altos Estudios de Quirama, que fue presentado a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 como una propuesta de Provincia Autónoma. En 2011 nació el Consejo Provincial Constituyente del Oriente antioqueño, la Asamblea Provincial de Paz y otros

actores que dejó el Laboratorio de Paz, que reúnen la discusión y la información sobre la normatividad que rige estos esquemas asociativos territoriales (Barreto Callamand, 2008).

Entre estas normas se destaca la Ley 1625 de 2013 (Congreso de la República, 2013) que estipula los lineamientos que se deben seguir para la conformación de un área metropolitana; asimismo la Ordenanza 68 de 2017 (Asamblea de Antioquia, 2017), que indica los parámetros para la conformación de una provincia y en general, la ya antes enunciada Ley 1454 de 2011, que presenta los lineamientos para cada uno de los esquemas de asociación territorial a los cuales se pueden acoger los municipios o las regiones.

Por su parte, el área metropolitana es un territorio que engloba una ciudad central y una de las características principales es que gran parte de sus habitantes se desplazan diariamente para trabajar en el núcleo urbano central, por lo cual se denomina a estas poblaciones aledañas poblaciones dormitorio, es decir, aquellas a las que sus habitantes solo van a dormir y a pasar el fin de semana. Estas, se constituyen como los polos básicos del sistema de ciudades. De acuerdo con el perfil teórico, funcionan como verdaderos centros de innovación cultural, social y demográfica, al mismo tiempo que concentran una gran parte del poder económico, y en ellas radican importantes centros de decisión que –de un modo u otro– influyen en los diversos componentes del sistema de ciudades inserto en su área de influencia (Tauber, 2020).

En el Oriente antioqueño, la figura de área metropolitana inicialmente se contempló en la Reunión de Granada de 2016, que fue convocada por el gobernador de la época Luis Pérez Gutiérrez, con miras a que los municipios suscribieran el acta o acuerdo de voluntades que permitiría crear el área metropolitana; estando la iniciativa de su creación en cabeza de la gobernación de Antioquia. De manera posterior, cuatro municipios acogieron y siguieron adelante con la propuesta: Rionegro, El Retiro, La Ceja, y El Carmen de Viboral, teniendo como municipio núcleo Rionegro. Precisamente, durante el período de Gobierno 2016-2019, el alcalde de este municipio, Andrés Julián Rendón Cardona desarrolló estrategias encaminadas a la construcción de esta figura asociativa, aunque finalmente no se alcanzó a crear durante dichos períodos de gobierno; y en la actualidad, tal vez debido a temas que requieren una planeación inmediata relacionados con la emergencia sanitaria y económica a raíz del COVID-19, se ha pospuesto en el tiempo la creación de la figura de asociatividad territorial (Rendón et al).

Con el fin de conocer las opiniones de algunos burgomaestres de la subregión del Oriente antioqueño, cuyo periodo de gobierno de los municipios que la conforman estaba entre el 2016 y 2019, así como la de otros líderes de las instituciones regionales sobre los esquemas asociativos de provincia y área metropolitana y sus posibles ventajas para la subregión, se hizo un recorrido en municipios tales como La Ceja, El Carmen de Viboral, El Retiro, San Carlos, El Santuario, El Peñol, San Francisco, Marinilla, Sonsón y Rionegro, una vez en dichos lugares, se realizaron entrevistas dirigidas, cuya información se plasma a continuación.

Área metropolitana

Según la LOOT –Ley 1454 de 2011–, los esquemas asociativos territoriales pueden ser: regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos especiales, las provincias administrativas y de planificación y las asociaciones de municipios.

De acuerdo con la ley en mención, el área metropolitana es una figura que permite la asociación de dos o más municipios de un mismo departamento para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, realizar la ejecución de obras de ámbito regional y velar por el cumplimiento de funciones administrativas propias; todo ello mediante convenio o contrato-plan suscrito por los directores de las áreas metropolitanas respectivas, previamente autorizados por sus juntas metropolitanas.

Por su parte, el convenio o contrato-plan se asimilará para los efectos legales a un convenio interadministrativo, en el cual se establecerán las competencias específicas para delegar o transferir entre las distintas entidades territoriales, según el ámbito de su objeto.

Ventajas de un área metropolitana según alcaldes periodo 2016-2019 y líderes regionales

Para (Rendón A. J., 2018), alcalde del municipio de Rionegro en el periodo 2016-2019, el área metropolitana tiene capacidad de ser autoridad supramunicipal, por lo cual ayudaría a corregir muchos problemas y a homogenizar los usos del suelo; sobre todo en aquellas áreas de zonas de frontera

donde hay conurbación; por otro lado, cuando el área metropolitana tenga una población superior a un millón de habitantes, puede ser autoridad ambiental en la zona urbana. Según este planteamiento, los hechos metropolitanos que afectarían simultáneamente esta figura, serían: el transporte, la planeación y la seguridad. Asimismo, se podrían incluir obras que aparentemente no son hechos metropolitanos, como la construcción de un estadio, una piscina o una plaza de feria de ganado en diferentes municipios, esto con el ánimo de que todos los habitantes se beneficien y otros municipios puedan emprender proyectos diferentes y, diversificar los servicios para todos.

Por su parte, (Duque, 2018), alcalde del municipio de El Santuario en el periodo 2016-2019, junto con el alcalde del municipio de La Ceja para el mismo período, (Ospina, 2018) comparten la idea de que el área metropolitana es una figura que permite trabajar de una manera más completa las condiciones sociales, económicas, urbanísticas y de medio ambiente de los municipios; permitiendo hacer una planeación hacia el futuro de la región, posibilitar la solución de problemáticas del Oriente antioqueño y llegar a ser autoridad ambiental; teniendo presente que sus hechos metropolitanos estarán encaminados a mejorar temas como el de los servicios públicos, la planeación, la seguridad, el transporte y el medio ambiente.

Por su parte, (Zuluaga N. F., 2018), alcalde de El Carmen de Viboral en el período de referencia, considera que el área metropolitana tiene una reglamentación muy clara, ya que es una figura que cuenta con herramientas fundamentales que permiten que las decisiones tomadas sean obligantes; del mismo modo, tiene la ventaja de ser autoridad en transporte y puede convertirse en autoridad ambiental. Él señala que los hechos metropolitanos estarían relacionados con la infraestructura de los municipios miembros, el desarrollo de megaobras a nivel regional, seguridad y transporte público. Sumado a esto, las decisiones de este esquema asociativo son tomadas a través de una junta metropolitana de alcaldes, donde estos deben ser muy ágiles para defender los intereses de su territorio, pues es la ciudadanía quien de manera consciente elige en su momento el mandatario indicado, sin desconocer que existen representantes con mayores habilidades para gestionar, para tocar puertas y formular proyectos; sin embargo, se debe tener presente que en una junta metropolitana se está en igualdad de garantías para todos los municipios que integran el área metropolitana.

De la mano de los anteriores mandatarios, (Botero, 2018), alcalde de El Retiro en el mismo período de gobierno, afirma que el área metropolitana cuenta con algunas atribuciones y competencias en las cuales puede ser autoridad en movilidad y transporte, temas de medio ambiente y asuntos de gestiones compartidas, tales como infraestructura, servicios públicos y seguridad; dado esto, es la figura que permitiría la gestión que supera los límites municipales. Justamente temas como la movilidad, la seguridad, el déficit de vivienda de interés social, la educación, el medio ambiente, la infraestructura, los servicios públicos, la salud y el mercado laboral, son los hechos metropolitanos a tenerse en cuenta. En cuanto a la toma de decisiones se debe trabajar de manera articulada donde los coordinadores y líderes tengan la capacidad y la inteligencia para trabajar en equipo y para comprender qué debe haber un municipio metrópoli.

En este contexto, se debe enfatizar que existen organizaciones y personas concedoras de este tema, que está enmarcado en el ordenamiento Territorial y en los esquemas asociativos que le apuestan a la conformación de un área metropolitana en el Oriente antioqueño, como es el caso del presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, (Zuluaga R. , 2019), quien sostiene que un área metropolitana llena los vacíos de competencia que tienen los municipios y las gobernaciones o los departamentos, y es una autoridad en transporte público, siendo este un gran avance para el territorio del Oriente antioqueño. Los hechos metropolitanos que harían parte de esta figura serían:

- Un sistema de transporte público y masivo para el territorio, es decir, ser mínimamente una autoridad de transporte público regional.
- Un sistema de recolección y tratamiento de residuos sólidos para el territorio.
- Grandes espacios culturales o parques ambientales, que se requieren en la región para mejorar la calidad del aire y del oxígeno.
- Custodia de la calidad del agua y la conservación de las fuentes hídricas.

En cuanto a las decisiones que se toman en el área metropolitana, (Zuluaga R. , 2019) considera que se deben hacer de manera unánime, ya que todos los proyectos que se aprueban allí deben contar con el consentimiento de todos los alcaldes; de no ser así, es necesario plantearlo a la junta con anterioridad, de manera que se pueda desarrollar un trabajo articulado en el que todos los miembros estén de común acuerdo.

También es importante resaltar el aporte que realiza (Calle, 2018), al estimar que el área metropolitana está un poco más reglada y en el ojo de la actividad pública. La ley de áreas metropolitanas facilita un poco el tema de la mediación, porque esta tiene un municipio núcleo sobre el cual existe la mayor cantidad de habitantes y por ende la mayor capacidad económica. Bajo ese esquema, el municipio núcleo es el que tiene la mayor capacidad de negociación; y existe una junta metropolitana que está conformada por los alcaldes o sus delegados, es decir, que cualquier decisión que concierne sobre el área metropolitana, será su gobierno corporativo integrado por los mismos alcaldes quienes tomen las decisiones y generen los debates cuando se presenten inconsistencias entre las autonomías; no obstante, cualquier aporte adicional o cualquier decisión de gran impacto sobre un municipio debe pasar por el Concejo Municipal.

La directora de la Corporación Empresarial del Oriente antioqueño (CEO) (afirma que el área metropolitana es la figura indicada para resolver situaciones relacionadas con temas de movilidad y presupuesto, entendiéndolo que esta, al ser una autoridad, tendría más capacidad de acción. (Escobar, 2018)

En contraste con las opiniones anteriormente resaltadas, en la academia los esquemas de asociatividad territorial están siendo objeto de estudio dentro de las aulas, ya que al ser temas de actualidad es importante conocer a fondo acerca de las figuras de asociatividad territorial, y por ende determinar las que mejor se acomodarían en el Oriente antioqueño; precisamente en cabeza de esto y como responsable de la Universidad Católica de Oriente, el anterior rector (Gómez, 2018), manifiesta que mientras el área metropolitana busca una línea de desarrollo conjunta en temas puntuales como el medio ambiente o el transporte, la provincia, por su parte, tiene mayor fuerza para el desarrollo rural, agropecuario y ambiental.

Teniendo como referente el área metropolitana del Valle de Aburrá, la cual es una entidad administrativa de derecho público que asocia a los diez

municipios que conforman el Valle de Aburrá, siendo Medellín la ciudad núcleo alrededor de la cual están conurbados los municipios de Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas; la opinión acerca de esta figura asociativa es fundamental, por ello (Díaz, 2018), abogada y empleada de la Subdirección de Planeación manifiesta que las áreas metropolitanas tienen un régimen cobijado por la Ley 1625 de 2013 y establece claramente unas funciones, pero dentro de esas, hay una fundamental, que es la de garantizar la coordinación y la planificación armónica de los municipios que conforman el área; dado esto, la Ley les aporta unos instrumentos que por obligación las áreas deben formular y que son instrumentos de planificación de largo plazo.

En vista de esto, los hechos metropolitanos son esos fenómenos físicos, sociales, económicos, tecnológicos y culturales comunes en dos o más municipios; es por esto que se pueden dar unos tipos de hechos que tienen una representación espacial, como es el caso del Río Medellín Aburrá, pero también se encuentran los habitantes de calle, la salud, entre otros; por consiguiente, son unos elementos importantes que se toman como hecho y el área puede empezar a emprender acciones, y finalmente si dichos hechos tienen desarrollo en el ordenamiento territorial por la planeación, van a concertación. Por lo tanto, todas las decisiones que se toman en el área metropolitana se hacen bajo el sistema de mayorías, todos los proyectos que se aprueban pasan por el consentimiento de todos los alcaldes y cuando no se está de acuerdo, se plantea con anterioridad a la junta metropolitana y se hace un trabajo articulado para llegar a un común acuerdo.

Desventajas de un área metropolitana en la subregión

El área metropolitana se presenta como un esquema asociativo territorial que permite promover y liderar el impulso de estrategias de desarrollo eficaces y de procesos regionales sólidos a partir de la gobernanza. Sin embargo, por su misma naturaleza hay quienes no ven viable conformar un área metropolitana en el Oriente antioqueño; entre los que se destacan, el ya mencionado Gómez (2018), quien considera que esta limita las autonomías locales de los municipios en temas de medio ambiente y movilidad, principalmente por el hecho de tener un municipio núcleo, por ende, existe de-

recho al veto y en ese orden de ideas es inequitativo y puede crear algunos distanciamientos.

Para Zuluaga A. (2018), alcalde del municipio de Támesis en el periodo 2016-2019 y presidente de la Provincia de Cartama, el área metropolitana es un modelo diseñado únicamente para resolver temas en los municipios con modelos de conurbación, es decir, que este esquema excluye los municipios que cuentan con gran parte de territorio rural; asimismo, afirma que se requiere de un municipio núcleo que tome las decisiones, con lo cual los demás municipios no van a estar de acuerdo.

Por su parte, el alcalde del municipio de El Peñol en el período 2016-2019 (Henaó, 2018), manifiesta que el área metropolitana, a pesar de ser una figura muy completa, presenta más dificultades en el proceso de conformación, afirmación que comparte con el alcalde del municipio de San Francisco, Sérbulo de Jesús Guzmán Castrillón (Guzmán, 2018), para quien la toma de decisiones se concentra en un municipio núcleo, lo cual representaría una gran desventaja para los demás municipios miembros.

(Díaz, 2018), quien ya conoce un poco más acerca de este tema por trabajar para el área metropolitana del Valle de Aburrá, comparte que la principal desventaja de conformar un área metropolitana es el hecho de empezar, porque desde que nace, se adquieren una serie de obligaciones relacionadas con el funcionamiento, tales como, autoridad de transporte y autoridad ambiental, esta última siempre y cuando se cuente con más de un millón de habitantes.

También se debe desarrollar un Plan Estratégico Metropolitano y un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, porque la ley así lo exige para facilitar y coordinar el desarrollo conjunto, precisamente por esto es difícil iniciar con este tipo de instituciones, porque tienen unas obligaciones por cumplir que son misionales; mientras que si primero existe otro esquema asociativo que permita ir haciendo un proceso de maduración de la sociedad en general, se va fortaleciendo en sus capacidades técnicas y poco a poco se va logrando dar ese paso.

Financiación de las áreas metropolitanas

De conformidad con la Ley 1625 del 29 de abril de 2013 (Congreso de la República, 2013); Ley de Áreas Metropolitanas en su capítulo VI, artículo 28; el patrimonio y rentas de las Áreas Metropolitanas, estará constituido por:

- a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de los inmuebles ubicados en la jurisdicción de la respectiva área metropolitana, de conformidad con el artículo 317 de la Constitución Política.
- b) El porcentaje de los aportes de participación con destino a la financiación de las funciones de las áreas metropolitanas que establezcan los acuerdos municipales, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 1454 de 2011.
- c) Las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables.
- d) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización por la ejecución de obras de carácter metropolitano.
- e) Los recursos provenientes de tasas, tarifas, derechos, multas o permisos que perciba en ejercicio de la autoridad de transporte, u otras autoridades que le hayan sido otorgadas o reconocidas.
- f) Las partidas presupuestales que se destinen para el área metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal.
- g) El producto del rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes.
- h) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos.
- i) Las donaciones que reciban de entidades públicas o privadas.
- j) Las sumas que reciban por la prestación de servicios.
- k) Transferencias del sector eléctrico cuando a ello hubiere lugar.
- l) Los ingresos que reciba en desarrollo de proyectos y contratos de concesión.
- m) Los recursos provenientes de la participación en plusvalía que se generen por la ejecución de obras que adelanten las áreas metropolitanas, según los planes integrales de desarrollo metropolitano y de conformidad con las leyes vigentes.
- n) Los demás recursos que las leyes pudieran asignar.

Y precisamente acerca de este asunto es posible identificar un común acuerdo entre las autoridades interrogadas; puesto que Zuluaga (2018), alcalde de El Carmen de Viboral, señala cómo financiar un área metropolitana, y define un porcentaje de los ingresos corrientes de libre destinación para que el área metropolitana funcione y empiece a formular proyectos, ya que estos no solo se ejecutan con los recursos de los municipios, sino que tam-

bién con los del Estado, dado que para este es mucho más fácil financiar proyectos de impacto regional que proyectos de un solo municipio.

Para (Botero, 2018) alcalde de El Retiro, una de las fuentes de financiación es la sobretasa del impuesto predial, y que por lo tanto es justo que quien más recursos aporte, tenga una mejor posición de gobernabilidad, en este caso de poder. Paralelo a esto (Díaz, 2018) declara que la financiación para constituir un área metropolitana proviene de dos orígenes básicamente: hay uno que es un porcentaje del impuesto predial que se autoriza en las cabeceras municipales: lo que se cobra en lo rural va para la Corporaciones Autónomas Regionales –es decir, la sobretasa ambiental–; y lo que se cobra en lo urbano va para el área metropolitana; el otro ingreso es el cobro de la tasa retributiva, lo que indica físicamente que quien contamina paga, y en este caso el principal aportante son empresas públicas y algunos usuarios independientes.

Al respecto, (Zuluaga R. , 2019) señala que para área metropolitana existe una ley que asigna unas funciones y unos recursos, además entrega autonomía fiscal y administrativa, generando así una garantía. De igual modo crea sus propios recursos, hecho que no tiene ninguna otra figura asociativa, lo cual le da un régimen fiscal especial y le permite formular proyectos de plusvalía y de valorización.

Contrario a las anteriores apreciaciones, para (Calle, 2018) la estructuración económica del área metropolitana parte de la buena voluntad de los concejos y de los aportes que designen los alcaldes cada año, los cuales dependerán en gran medida de los proyectos desarrollados en cada uno de los municipios, generando así cierta incertidumbre en cuanto al valor real de los recursos que se destinarán para el área metropolitana.

Provincia

La provincia es definida como una entidad territorial, está conformada por varios municipios identificados por su afinidad económica, jurídica, social y cultural, según está concebida en el artículo 321 de la Constitución Política de 1991.

La provincia administrativa y de planificación se establece con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo

integral, así como la gestión ambiental. Con estas posibilidades de asociación sobre la mesa, el Estado deberá promover alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.

Para Edgar Augusto Villegas Ramírez (Villegas, 2018), alcalde de Marinilla, una de las principales ventajas de la provincia es planear la región en todos los tópicos administrativos: en salud, educación, agua potable, saneamiento básico, arte, deporte, cultura, recreación, niños, niñas, adolescentes y tercera edad respeto por los seres sintientes, es decir, por los animales; pensamiento que comparte con el también alcalde de Sonsón, Obed de Jesús Zuluaga Henao (Zuluaga Henao, 2018) período 2016-2019, quien señala que las provincias tienen la facultad de hacer un proceso planificador en la organización del territorio, con el tema de servicios públicos como el agua, y en general permite crear posibilidades para que una región se desarrolle.

Por su parte, (Henao, 2018) y (Guzmán, 2018), alcaldes de El Peñol y San Francisco respectivamente, comparten la idea de que con la provincia se puede desarrollar mucho más el potencial que tienen los municipios en temas de medio ambiente, turismo y ecoturismo al estar conformadas por municipios con historia y costumbres comunes.

En cuanto a temas de financiación para la provincia, quien fuera el presidente de la Provincia de Cartama durante el periodo de referencia, señala que el financiamiento es 50% recursos que ponen los municipios miembros y el otro 50% lo pone la Gobernación de Antioquia; por eso se están llevando a cabo ejercicios de fortalecimiento fiscal y tributario en cada municipio.

De otro lado, existen unos lineamientos importantes para la toma de decisiones dentro de la provincia, y para ello existe una junta provincial conformada por los alcaldes, en la cual se nombra un presidente y entre todos se toman las decisiones.

Cabe resaltar que, bajo el esquema de la provincia, se dan unos hechos que según el alcalde de Marinilla están dados por:

- La planeación propiamente hecha por la región.
- La movilidad.
- La prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos domiciliarios.
- La seguridad alimentaria.
- La seguridad de medio ambiente.

Discusión

Nelson Restrepo Ramírez, integrante de la Corporación Conciudadanía, afirma que aunque los municipios del altiplano presentan unas necesidades urbanas, no se puede desconocer que la subregión es más rural que urbana, por lo que es necesario analizar muy bien cuál es la figura que mejor se acomoda a las necesidades que presenta la región y por ello expresa que “hay muchas lecturas sobre esta situación, pero hay que celebrar que los mandatarios expresen su voluntad de fortalecer la integración regional porque el Oriente lo necesita” (Restrepo Ramírez, 2016).

Por su parte, el exsenador Eugenio Prieto Soto sostiene que ambas figuras no son solo necesarias, sino complementarias y que es factible que coexistan: “si avanzamos al norte del área metropolitana, también se puede constituir una provincia para la región. Esta última solo necesitaría las voluntades de los 23 alcaldes, de los concejales y la voluntad del gobernador” (Prieto Soto, 2016).

El funcionario, quien como senador participó en el debate de la Ley 1454 de Ordenamiento Territorial, dio a conocer las características de estos esquemas asociativos, un aporte que hace la Cátedra Abierta frente a la importancia de la organización regional en torno a figuras supramunicipales. Prieto aseguró que este debate tiene la necesidad de encontrar argumentos suficientes para identificar hacia dónde van el país y la región (Prieto Soto, 2016).

Desde un punto de vista más objetivo, tanto el área metropolitana como la provincia son dos figuras asociativas que presentan varios elementos que pueden beneficiar al Oriente antioqueño, dado que, en primer lugar, la provincia tiene características bastante favorables para los municipios que integran las zonas de embalses, páramos y bosques, ya que cuentan con recursos naturales que pueden ser aprovechados para todo el tema del turismo, la conservación del medio ambiente y el resguardo de la riqueza regional. En segundo lugar, el Oriente antioqueño cuenta con municipios que por su comportamiento en urbanización y asentamiento empresarial hacen que posean unas características que son más urbanas y por ello se podrían ajustar dentro de un área metropolitana, la cual tiene como objetivo ser autoridad en materia de transporte, seguridad, prestación de servicios públicos y en general varios hechos metropolitanos que puedan generar crecimiento

y progreso en temas de infraestructura y medio ambiente para cada uno de los municipios que la integran.

En contraste, es válida la intención de que los alcaldes de cada uno de los municipios del Oriente antioqueño quieran asociarse y extender sus ideas de gobierno hacia afuera, buscando un beneficio más supramunicipal que local; así mismo, brindando la posibilidad de que todos los habitantes puedan acceder a los diferentes beneficios, garantizando de este modo mayor bienestar y calidad de vida.

No se puede desconocer que elegir entre Provincia o área metropolitana no es tarea fácil y es por esta razón que se presentan discrepancias entre los mandatarios, especialmente por el hecho de que exista un municipio núcleo que tome el control y la autoridad; es por ello que también se hace necesaria la participación de la ciudadanía y para esto la academia juega un papel fundamental a la hora de capacitar e informar a los habitantes de cada municipio acerca de toda la normatividad en temas de ordenamiento territorial, dando a conocer las ventajas y desventajas de cada una de las figuras asociativas y ya con esto la elección será además de democrática, consciente.

CONCLUSIONES

Al analizar los esquemas asociativos como Provincia y área metropolitana es posible deducir que la finalidad de la primera es el desarrollo, la organización y el crecimiento de cada uno de los municipios que la conforman y por consiguiente el de la región; mientras que el área metropolitana busca el progreso, la unificación y articulación de los sistemas en lo administrativo, social, espacial y productivo, con canales claros de participación que potencien el crecimiento económico con equidad y sustentabilidad ambiental.

De acuerdo con la información obtenida en las diferentes entrevistas realizadas a los mandatarios del Oriente antioqueño y demás personas conocedoras del tema, es posible concluir que el área metropolitana es la figura que mejor se acomoda a las características y necesidades de los habitantes del Oriente antioqueño, ya que los municipios presentan conurbación y los hechos metropolitanos que se desarrollarían tendrían un gran impacto para la región.

En particular, para el caso del Oriente antioqueño, se creó la Provincia de agua, bosques y turismo mediante la Ordenanza N°11 –OPAP– del 3 de

Julio de 2018 (Asamblea Departamental de Antioquia, 2018), cuyo el objetivo es el de impulsar su planificación y el desarrollo integral, autónomo y sostenible. Con esta figura se da un paso importante en la transformación y progreso del territorio. Desde la academia se han propiciado espacios en los cuales los estudiantes tienen la oportunidad de conocer y analizar cada una de estas figuras asociativas, lo cual les permite identificar en qué consisten, cuál es su propósito y cuáles son los impactos a nivel de desarrollo que se generan dentro de la región. Sin embargo, la gran mayoría de los ciudadanos desconocen por completo que es posible la conformación de figuras asociativas, por esta razón es imprescindible que se realicen campañas de sensibilización, socialización y capacitación para que la comunidad tenga el conocimiento y el criterio suficiente para elegir la que mejor se acomode a las necesidades de la región.

Finalmente, es importante aclarar que por encima de cualquier medio o figura de asociatividad territorial, existe un concepto conocido como buen gobierno, que implica que los mandatarios lleven a cabo proyectos de manera transparente y que beneficien a toda la comunidad, generando credibilidad y confianza entre los habitantes. Un buen gobierno es aquel que trabaja en mejorar las condiciones de vida de todos los ciudadanos, alejado de la corrupción, de las malas costumbres y siempre en la línea de cumplir y hacer cumplir las normas.

REFERENCIAS

(s.f.).

Antioquia, A. D. (26 de Diciembre de 2016). *Asamblea de Antioquia*. Obtenido de http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&task=download.send&id=557&catid=11&m=0&Itemid=766

Antioquia, U. d. (2020). *UDEA Noticias*. Obtenido de http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fY-wxD4lwFIT_igsjaUWsOhIHE-PgYAx0MU_6ok-hr5RK_PkWHYyLy-Xu8t-0JLUqhLQx0gUBsoYm50uq0XK2zaZHLnVS5koXa5_NFtpkdjJshf4Px-Ae6dZ0uhK7ZBnwGUTr2AZqHQUgk9L_pyi1-_KgTy4Fqgj6R77UlwyP1r

- Asamblea de Antioquia. (02 de 01 de 2017). *ORDENANZA No. 68 (2-Enero 2017) POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MARCO GENERAL PARA LA CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA*. Obtenido de ASAMBLEA DE ANTIOQUIA: http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&task=download.send&id=569&catid=11&m=0&Itemid=766
- Asamblea Departamental de Antioquia. (2 de Enero de 2017). *Ordenanza 68 de 2017. Creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia*. Medellín, Colombia.
- Asamblea Departamental de Antioquia. (03 de 07 de 2018). *ORDENANZA No. 11 (3-Julio 2018) "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONSTITUYE LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN -PAP- DEL AGUA, BOSQUES Y EL TURISMO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA*. Obtenido de ASAMBLEA DE ANTIOQUIA: http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=download&id=2302:ordenanza-no-11-03-julio-2018-por-medio-de-la-cual-se-constituye-la-provincia-administrativa-y-de-planificacion-pap-del-agua-bosques-y-el-turismo-en-el-depart
- Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Secretaría del Senado de la República*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html
- Barreto Callamand, R. F. (22 de noviembre de 2008). Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-397.html>
- Botero Rendón, C. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (L. Ceballos , Entrevistador)
- Botero, C. (15 de 02 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Calle, J. (13 de 02 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL. (Julio de 2017). *Configuración territorial de las provincias*. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (28 de 06 de 2011). *Secretaría del Senado de la República*. Obtenido de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

- Congreso de la República. (29 de 04 de 2013). *Congreso de la República*. Obtenido de Ministerio del Medio Ambiente: <https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/be-Ley%201625%20%20de%202013.pdf>
- Congreso de la República. (29 de 04 de 2013). *Ley 1625 de 2013*. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>
- Congreso de la República. (28 de Junio de 2019). *Función Pública*. Obtenido de Ley 1962 de 2019: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,relaciones%20entre%20estas%20y%20las>
- Congreso de la República. (10 de noviembre de 2019). *Ley 1993 de 2019*. Obtenido de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201993%20DEL%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%202019.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (28 de Junio de 2011). *Ley 1454 de Ordenamiento Territorial*. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (Agosto de 2013). Balance Preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (Febrero de 2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Díaz, C. (27 de 03 de 2018). área metropolitana del Valle de Aburrá. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Duque, L. A. (18 de 01 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Estupiñán, L., & Restrepo, M. (2013). *Asociatividad territorial: un enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Escobar, C. (2018). *Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño*. (L. Ceballos, & A. Restrepo, Entrevistadores)
- Gómez, M. D. (21 de 05 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Guzmán, S. (22 de 10 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)

- Henao, J. C. (16 de 10 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Lopez, F. (09 de Junio de 2016). *Universidad de Antioquia*. Obtenido de http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fYwxD4lwFIT_igsjaUWsOhIHE-PgYAx0MU_6ok-hr-5RK_PkWHYyLy-Xu8t0JLUqhLQx0gUBsoYm50uq0XK2zaZHLnVS5koXa5_NFtpkdjlJshf4PxAe6dZ0uhK7ZBnwGUTr2AZqHQUgk9L_pyi1-_KgTy-4Fqgj6R77UlwyP1r
- Ministerio del Interior. (29 de Abril de 2013). Ley 1625 de Áreas Metropolitanas. Bogotá, Colombia.
- Montoya Giraldo, M. C. (25 de Agosto de 2016). *CEAM Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental*. Obtenido de http://corpoceam.org/index.php?option=com_content&view=article&id=173:provincia-o-area-metropolitana&catid=2&Itemid=101
- Montoya, L. E. (12 de octubre de 2018). Asociatividad Territorial en el Oriente antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Ospina, E. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Ospina, E. (15 de 05 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. Restrepo, Entrevistadores)
- Ossa, B. N. (Marzo de 2020). *Red Oriente*. Obtenido de <https://www.redoriente.com.co/index.php/area-o-provincia/147-el-oriente-antioque-no-una-provincia-o-un-area-metropolitana>
- Presidencia de la República. (1 de septiembre de 2021). *Presidencia de la República*. Obtenido de Decreto 1033 de 2021: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201033%20DEL%201%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf>
- Prieto Soto, E. (09 de junio de 2016). área metropolitana o provincia para el Oriente? (F. López, Entrevistador)
- Provincia del Agua, Bosques y el Turismo*. (Marzo de 2010). Obtenido de <https://provincia-abt.gov.co/es/>
- Ramírez Duque, L. A. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Ramirez, J. C., & De Aguas, J. M. (07 de 2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 17 de 08 de 2020, de CEPAL:

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40852/S1700637_es.pdf

- Rendón Cardona, A. J. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Rendón, A. J. (2016). (L. Ceballos, Entrevistador)
- Rendón, A. J. (05 de 03 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (S. L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Rendon, A. J., Ospina, E., Zuluaga Giraldo, N., & Botero Rendón, J. (2016). (L. Ceballos, Entrevistador)
- Restrepo Ramírez, N. (09 de junio de 2016). área metropolitana o provincia para el Oriente? (F. López, Entrevistador)
- Restrepo, N. (12 de 06 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Rodríguez Maria, A. J. (13 de Septiembre de 2013). La asociatividad territorial en Colombia. Barcelona, España.
- Santos Molano, E. (2007). El desarrollo urbano. *Revista Credencial Historia*.
- Tauber, F. (2020). Región, Capital y área metropolitana.
- Valencia Cano, Á. (10 de Noviembre de 2016). ¿Cómo funcionaría la Provincia Cartama? *Periódico Regional el Suroeste*.
- Villegas, E. A. (19 de 06 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Zuluaga Giraldo, N. F. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Zuluaga Henao, O. d. (22 de 05 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Zuluaga, A. (11 de 04 de 2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, & S. L. Ceballos, Entrevistadores)
- Zuluaga, N. F. (01 de 02 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Zuluaga, R. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Zuluaga, R. (10 de 06 de 2019). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & R. A. Lucía, Entrevistadores)
- Zuluaga, R. (07 de 05 de 2021). Asociatividad territorial 2021. (A. L. Restrepo, L. Ceballos, & C. E. Lukau, Entrevistadores)
- Zuluaga, R., & Gaviria, Z. (2017). *Oriente Antioqueño, realidades y perspectivas*. Rionegro: La Tipografía Ltda.



Planeación
territorial con
perspectiva de género

Planeación territorial con perspectiva de género

Carolina Orrego Otalvaro

Abogada, docente Universidad Católica de Oriente con amplia experiencia en el Sector Público.
Carolina.orrego9973@uco.edu.co

Luisa Alejandra Saldarriaga Quintero

Abogada y psicóloga, docente Universidad Católica de Oriente, integrante del grupo de investigaciones jurídicas.
Lsaldarriaga@uco.edu.co,
ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8783-3501>

RESUMEN

El presente texto reflexiona sobre el proceso de planear un territorio identificando vacíos desde la perspectiva de género y el enfoque poblacional y territorial, aspectos que deben ser pensados en la formulación de las políticas, las estrategias y los instrumentos de los planes de ordenamiento territorial, considerando para ello los distintos atributos del territorio y las características poblacionales diferenciadas según género.

La presente publicación es el resultado de dicho estudio, en el que se realiza una serie de análisis rigurosos de los elementos aún no tenidos en cuenta en la organización territorial del Oriente antioqueño como subregión del departamento de Antioquia en términos de la dimensión de género y constituye un llamado de atención a las políticas públicas municipales en la medida en que su formulación, seguimiento y evaluación, no son procesos neutrales sino que están atravesados por las condiciones sociales diferenciales y las posiciones de poder que determinan a mujeres y hombres en nuestra sociedad.

En un primer momento se analizan las categorías ligadas a la organización territorial y la demanda de esquemas asociativos supramunicipales, posteriormente se presenta un análisis sobre temas estructurales en torno a la inclusión de la perspectiva de género en la organización, planeación y gestión del territorio, para finalizar planteando una reflexión sobre experiencias que se muestran como ejemplos de gestión municipal con perspectiva de género a nivel territorial, aunque no se presenten como tal desde las estrategias comunicativas.

INTRODUCCIÓN

El interés investigativo de este capítulo parte de una serie de análisis de los vacíos encontrados en las propuestas de organización supramunicipal en

el Oriente antioqueño, en términos de la dimensión de género, con relación a los llamados de atención de los organismos internacionales a planear territorios más equitativos para hombres y mujeres.

De esta manera, se busca identificar los aspectos diferenciados de la planeación territorial en hombres y mujeres con el objeto de aportar propuestas para el desarrollo de una región más equitativa desde el punto de vista social y de género, incluyente y sostenible, con base en un modelo de territorio beneficioso para el conjunto de la ciudadanía.

En ese sentido, el contenido de este capítulo amplía el marco de las discusiones sobre la equidad en el territorio, identifica otros vacíos desde la experiencia del derecho a la ciudad y expone algunas inquietudes respecto a los usos diferenciados que mujeres y hombres hacen del espacio público y los demás atributos del suelo.

Organización Territorial

Las nuevas realidades geográficas y socioterritoriales derivadas del proceso de globalización que el mundo entero experimenta, demandan Esquemas Asociativos Supramunicipales que se puedan conformar de acuerdo a la voluntad de los gobiernos y las necesidades del territorio.

La actividad asociativa se presenta como una necesidad en un espacio geográfico determinado para el desarrollo de estrategias conjuntas de una manera práctica, dado que las necesidades que se tienen son supramunicipales, lo que excede las competencias constitucionales y legales que tienen cada uno de los alcaldes en sus territorios.

La Ley 1454 de 2011 y Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en su Artículo 1°, tiene por objeto dictar las normas orgánicas para la organización políticoadministrativa del territorio colombiano; enmarcar en las mismas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones de carácter orgánico relativas a la organización político administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir 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.

La Ley 1454 de 2011, contempla la asociatividad como una herramienta que permite abordar de manera mancomunada el diseño, la implementación y ejecución de políticas, programas, proyectos y acciones de desarrollo de interés común, tanto a las autoridades territoriales como a las nacionales, aplicando los principios de coordinación, concurrencia subsidiariedad y complementariedad para el desarrollo sostenible, equitativo, competitivo y de gobernabilidad de los territorios.

Así las cosas, evidenciamos de manera prioritaria que los alcaldes, como primera autoridad de los entes territoriales, conozcan los diferentes Esquemas Asociativos Supramunicipales para que analicen las diferencias que existen entre ellos desde lo jurídico, técnico, estratégico y operativo. De esta manera, conseguir la toma de decisiones para seleccionar el esquema asociativo más apropiado de acuerdo a las necesidades de su territorio, de modo que les permita planificar el territorio de una manera integrada.

Marco jurídico de los Esquemas Asociativos Supramunicipales

Constitución Política

Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la constitución y de la ley.

Artículo 325. Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental.

Los entes territoriales gozan del principio de AUTONOMÍA TERRITORIAL para la gestión de sus intereses, lo que significa que tienen la posibilidad de gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar de las rentas nacionales.

En consecuencia, con lo anterior, los alcaldes y alcaldesas de los municipios tienen esos poderes de acción para satisfacer sus propios intereses.

Así las cosas, la “Asociatividad” es un proceso eminentemente voluntario por parte de las entidades territoriales, exige que los gobernantes estén a la altura de esta importante decisión política para analizar cuál esquema asociativo supramunicipal es más coherente con las necesidades de su territorio. Como se puede observar anteriormente, estos esquemas asociativos vienen desarrollados desde la Constitución Política.

- Ley 136 de 1994 “Por la cual se dictan medidas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios” (1994)

Artículo 148. Asociación de municipios. Dos o más municipios de uno o más departamentos podrán asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o el cumplimiento de funciones administrativas procurando eficiencia y eficacia en los mismos, así como el desarrollo integral de sus territorios y colaborar mutuamente en la ejecución de obras públicas.

Artículo 149. Definición. Las asociaciones de municipios son entidades administrativas de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio e independiente de los entes que la conforman; se rigen por sus propios estatutos y gozarán para el desarrollo de su objetivo, de los mismos derechos, privilegios, excepciones [sic] y prerrogativas otorgadas por la ley a los municipios. Los actos de las asociaciones son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

- 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”.

La conformación de estos comités 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. Para estos efectos, área de influencia es el territorio conformado por la capital de departamento o municipio principal y municipios circunvecinos, en los cuales

se presenten hechos que hagan indispensable la implementación conjunta de los planes de ordenamiento territorial, tales como fenómenos de conurbación, relaciones estrechas en el uso del suelo o relaciones estrechas en la prestación de servicios públicos. La definición del área de influencia deberá hacerse en consenso ente los municipios que cumplan con las características para su conformación.

Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas”

Artículo 2: Objeto de las áreas metropolitanas. 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 sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y prestación racional de servicios públicos, requieren una administración coordinada.

Las áreas metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

Para conformar las áreas metropolitanas son necesarios los siguientes pasos:

- a) Iniciativa: tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios y el gobernador o los gobernadores de los departamentos a los que pertenezcan los municipios que se pretendan integrar a un área metropolitana; b) Los promotores del área metropolitana elaborarán el PROYECTO DE CONSTITUCIÓN en donde se precise como mínimo los municipios que la integrarán, el municipio núcleo y las razones que justifican su creación.
- Comisión especial de seguimiento al proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial del Senado de la República y Cámara de

- Representantes: previamente a la radicación del proyecto ante la Registraduría Nacional del Estado Civil, se deberá radicar el proyecto de constitución ante estas comisiones para que emitan concepto de conveniencia, oportunidad y demás aspectos relevantes de la constitución de un área metropolitana.
- Registraduría Nacional del Estado Civil: el proyecto de constitución se entrega dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de recibo, esa entidad realiza la verificación de los requisitos exigidos en los literales a) y b), y en caso de certificar que la propuesta cumple con los mismos, procederá a convocar la consulta popular. La Registraduría Nacional del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.
 - Consulta Popular: se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos la quinta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes.

Ley 1454 de 2011: “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”

Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental.

Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

Parágrafo. Corresponde a las asambleas departamentales crear las provincias, previa autorización de los respectivos concejos municipales.

Parágrafo. Los municipios que conformen la PAP deberán tener en cuenta para su financiación y funcionamiento los parámetros establecidos en la Ley 617 de 2000 y 819 de 2003 para los municipios que la conformen.

En ningún caso las provincias administrativas y de planificación podrán constituir circunscripción electoral especial dentro de la División Político Administrativa Territorial del país.

El financiamiento de las provincias administrativas y de planificación no generará cargos ni al Presupuesto General de la Nación, ni al Sistema General de Participaciones, ni al Sistema General de Regalías.

Como se puede observar, la forma de constitución de la provincia es mediante ordenanza departamental, lo cual implica que cada asamblea departamental, en el caso concreto de Antioquia, el marco jurídico para la constitución de las Provincias Administrativas y de Planificación (PAP) son las Ordenanzas 068 de 2017 “Por la cual se establece el marco general para la Creación y Organización de Provincias Administrativas y de Planificación en el Departamento de Antioquia”. Ordenanza 025 de 2017 “Por medio de la cual se modifica un artículo de la Ordenanza 068 de 2017”, podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales.

De los Esquemas Asociativos del Oriente antioqueño

La subregión del Oriente antioqueño es una de las nueve subregiones del departamento de Antioquia (Ordenanza 041 de 1975). Presenta, según el Anuario Estadística de Antioquia de 2017, una extensión de 7.104 km². Contiene 23 municipios agrupados en cuatro zonas: Bosques (Cocorná, San Francisco, San Luis); Embalses (Alejandría, Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos, San Rafael); Páramo (Abejorral, Argelia, Nariño, Sonsón) y Valle de San Nicolás (El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro, San Vicente Ferrer).

A continuación, se realiza un breve resumen de los actuales esquemas asociativos que existen en el Oriente antioqueño y los municipios que lo conforman:

Masora

Los Municipios Asociados del Oriente antioqueño, es una asociación de municipios conformada desde 1992, actualmente está integrada por los municipios de: Rionegro, El Carmen de Viboral, La Ceja de Tambo, El Retiro, Guarne, La Unión, Marinilla, El Santuario y San Vicente Ferrer.

Provincia de Aguas, Bosques y Turismo

Por medio de la Ordenanza Departamental número 11 del 03 de Julio de 2018 “Se constituye la Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) del agua, bosques y turismo en el Departamento de Antioquia”, en la actualidad está conformada por los municipios de: Alejandría, Concepción, Cocorná, El Peñol, Guatapé, Granada, Marinilla, San Rafael, San Carlos, San Vicente Ferrer, San Francisco y San Luis.

Proyecto de Constitución área metropolitana del Oriente antioqueño

Con la Resolución de la Registraduría Nacional del Estado Civil número 11297 del 12 de septiembre de 2019 “Por la cual se convoca a los ciudadanos de los Municipios del Santuario, Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael, y Abejorral, la consulta popular con fines de constituir el área metropolitana del Oriente antioqueño”

Las transformaciones del territorio a partir de las políticas sociales

Realizar el análisis sobre la planeación, formulación e implementación de la perspectiva de género en la organización del territorio, exige como punto de partida la aproximación y adopción del concepto como objeto de conocimiento sobre el cual se realizarán las respectivas pesquisas, comentarios, críticas y recomendaciones.

Muchas han sido las propuestas que por años se han presentado para definir este instrumento de acción de la administración pública, la evolución de las mismas y la constante reflexión sobre aquellas obedece a la suma importancia que se le ha venido otorgando en virtud de su incidencia en el

desarrollo de los territorios y en la posibilidad de ser determinantes en la búsqueda por satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta que la organización y planeación territorial obedecen al querer y poder de los actores involucrados en ellas, a la interrelación que entre ellos se genere y de factores de diferente tipo que hacen primar unos intereses sobre otros, se puede asumir la política pública como un espacio donde de acuerdo al contexto y al consenso se pueden tomar decisiones que deben llevar a la satisfacción general de las necesidades. Es por ello que hablar de políticas públicas involucra analizar fenómenos políticos, económicos y sociales.

Los fenómenos políticos permiten ir a las afinidades del gobernante con la problemática a tratar o los grupos poblacionales interesados o reclamantes, que de un lado pueden merecer toda la atención de sus inquietudes o propuestas y del otro, aún sin importar lo trascendentales que sean para la comunidad, ser simplemente ignorados y aislados de cualquier proceso que tienda a buscar soluciones a sus problemas. En ocasiones, los gobernantes solo favorecen a aquellos grupos que en época de elecciones acompañaron su propuesta y utilizan las políticas públicas como plataforma a través de la cual cumplen los compromisos adquiridos en la mencionada campaña electoral.

En cuanto a los aspectos económicos, estos son de gran importancia, ya que limitan o potencian el actuar de la administración pública, en la medida en que son generosos o escasos los recursos humanos, técnicos y financieros para atender las necesidades planteadas, las acciones a implementarse exigen de partidas presupuestales en algunos casos muy amplias y en unas épocas específicas, es decir, debe existir la respectiva apropiación y disponibilidad presupuestal que permita la utilización del recurso en el momento de ser necesitado y por ende impida la generación de retrasos, de igual manera es necesario contar con el recurso humano competente para llevar a feliz término la tarea encomendada y con las herramientas tecnológicas apropiadas.

Por último, los fenómenos sociales, en gran medida son estos factores determinantes de las problemáticas existentes y de las posibles soluciones a los mismos, son elementos que inciden en los intereses de los actores y en la forma en la cual se relacionan en el escenario propuesto de la política pública.

Es común en todas las disciplinas del quehacer científico encontrar que a medida que las mismas evolucionan y se nutren de contenido por los aportes

de quienes se dedican a estudiarlas de manera continua, se van generando posturas que, de acuerdo a su tendencia y características, permiten agruparlas o clasificarlas. Doctrinariamente se encuentra en diferentes textos la consideración de dos posturas frente a la naturaleza de las políticas públicas, relacionadas con la planeación territorial, siendo ellas la postura descriptiva y la postura teórica.

En la noción descriptiva goza de gran protagonismo el aspecto institucional, al considerarse la política como la toma de decisiones por parte de la autoridad legítima, a partir de un proceso elaborado por ella en el cual se eligen medios y acciones de acuerdo al ambiente en el cual se desarrolla, se trata entonces de apreciar la política pública como una serie de comportamientos propositivos, fruto de una interacción entre las autoridades públicas y la comunidad, encaminados a lograr los objetivos propuestos. De otro lado encontramos la noción teórica, la cual esta nutrida de diferentes posturas politológicas y se obedece principalmente a las posturas sobre poder, conflicto y consenso, allí se plantea que la construcción de las políticas públicas no es un proceso tranquilo, por el contrario, es un escenario que goza de transversalidad a partir de las estructuras de poder y las fuerzas políticas.

Así las cosas, las políticas públicas son concebidas como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantados por las autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encadenado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La definición adoptada es de naturaleza descriptiva, ya que no solo se refiere a ella como la toma de una decisión por parte del ente gubernamental sino también a la posibilidad de llevar a cabo las acciones que necesariamente hacen parte de la disposición, además se trata de que una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legales establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación y que se expresa en varias formas (Aguilar, 1991).

Esta concepción de la Política Pública hace gala a las posturas actuales de entenderla como un ciclo dinámico a partir del cual, a pesar de existir etapas, no pueden ser separadas a tal punto que las unas no se relacionen con las otras, se concibe entonces como un proceso integrador de las relaciones entre los individuos y las autoridades públicas, proceso que debe permanecer constante en el tiempo, relaciones que se convierten en los insumos para evaluar, ajustar

y legitimizar la actuación pública, en virtud del éxito o fracaso obtenido en las acciones llevadas a cabo para solucionar una problemática determinada.

Las políticas públicas tienen que ser los escenarios propicios para estudiar integralmente las problemáticas sociales a partir de sus posibles causas, y las soluciones que para atender las mismas se puedan proponer, tienen que ser los mecanismos que permitan la interacción constante de gobernantes y gobernados, quienes a través del consenso pueden desprenderse un poco de sus intereses particulares y proponer en búsqueda del interés general; se trata entonces de realizar en un estado ideal de cosas, un ejercicio de construcción en el cual se busca proponer alternativas de solución a una problemática social relevante, que sea objetivamente evidenciable, donde los actores involucrados hagan a un lado las oposiciones políticas sin sentido o fundamento y se acojan con alta integridad moral en términos de asumirla con desapego a criterios burocráticos o clientelistas.

A pesar de la importancia que como instrumento de acción y como proceso integrador entre los diferentes actores del territorio se le ha reconocido a las políticas públicas, se evidencia una tendencia a la utilización indiscriminada del término para denominar cualquier plan de acción por parte de la administración pública, existe una marcada moda en cuanto a la proliferación de estas políticas como resultados de los planes de desarrollo llevados a cabo por los gobernantes de turno, resultados que no se compadecen con los propósitos de lo que verdaderamente es una política pública, pues se busca generar resultados a corto plazo con indicadores que en la mayoría de los casos no responden a los objetivos y no generan estrategias que permitan garantizar la sostenibilidad en el tiempo.

Para realizar el análisis de una política pública, se debe hacer una remisión a la forma como esta es concebida. Al respecto, el profesor Carlos Salazar, citando a Thoenig (2008), manifiesta que el análisis de una política pública es “una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de ciertos contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción” (Salazar, 2011, pág.108).

Se puede indicar entonces que el análisis sobre la organización territorial a partir de las políticas públicas pretende clarificar opciones y las consecuencias

de la acción gubernamental, se trata de generar información que permita nutrir de manera cíclica las diferentes etapas en las cuales podemos dividir el objeto de estudio, es decir, la información obtenida será un insumo fundamental en la redefinición del problema tratado o en la definición de uno nuevo, en la toma de decisión sobre las acciones a implementar, de los actores involucrados en la implementación y de los indicadores para realizar el seguimiento respectivo.

La experiencia de las mujeres en el territorio

Transitar por los caminos de la ciencia implica tomar actitudes críticas Y desde hace décadas se evidencia que los paradigmas científicos reproducen un modelo, el modelo positivista, así que particularmente, en este caso, cuando llegó la hora de reflexionar y elegir una ruta camino para este proceso investigativo, fue necesario reconocer que la mayoría de los modelos de investigación con los que se investiga en Colombia no están leyendo ni representando a la mujer o mujeres, ni mucho menos el espacio sobre el que se pretende reflexionar.

Dado lo planteado, es clave nombrar el lugar epistemológico de las mujeres como lo dice Carosio (2014): uno de los privilegios epistemológicos de las mujeres implica el conocimiento y el reconocimiento del valor del cuidado en el sostenimiento de la vida, la reproducción de su materialidad y la importancia de la interdependencia humana. Es decir, hay un lugar y unas categorías de análisis diferenciadas y particulares para leer las experiencias de las mujeres en su relación con el territorio, y esos lugares y categorías son propios y no responden a un paradigma que solo las contempla como variable/género.

En otra vía, los estudios de la ciencia desde una perspectiva de género, también conocidos como estudios feministas de la ciencia o crítica feminista de la ciencia (Blázquez, 2010), permitieron despejar mejor el camino, porque permitieron hacer una lectura de estudios sobre mujeres en una lógica plural, heterogénea y divergente. Es decir, en consecuencia, si hay una lógica heterogénea y divergente es porque las historias son plurales, o sea, que existe una tradición sobre la forma en la que se cuentan y se escuchan las historias.

Hacer una lectura de la experiencia de las mujeres y el derecho a la ciudad, en una perspectiva activa como sujetos con derecho a tierra, no solo

implica reconocer que los derechos de las mujeres son productos de reivindicaciones que reconocen e identifican las opresiones de las que han sido víctimas, sino también para resistir a la dinámica patriarcal de la sociedad en la lógica del reconocimiento de las múltiples discriminaciones a las que son sometidas las mujeres por el hecho de ser mujeres.

Aquí también es importante señalar que una cosa es la igualdad formal y otra la igualdad real, tal y como lo indican (Deere y León, 2001). Las autoras plantean que, en algunos casos, aún con el reconocimiento efectivo de los derechos, se pueden generar situaciones donde no haya ejercicio de los derechos, bien sea por la falta de voluntad política para su reconocimiento, o por el desconocimiento y la falta de información de las mujeres sobre sus derechos.

Estas señales se perciben hoy como signos de crisis, que en una región como el oriente de Antioquia, compuesta por 23 municipios, da cuenta de un territorio erosionado por el modelo de desarrollo neoliberal implementado que ha hecho emigrar a la población rural, no solo del lugar físico, sino también de la actividad económica que ancestralmente han mantenido, sin embargo, también son manifestaciones del proceso histórico-político que se ha vivido en la región a la sombra del conflicto armado colombiano.

Identificar algunos factores causantes de este proceso, bastante complejo, de transformaciones, que marcan también las diferencias que se fueron estableciendo entre las mujeres. Uno de los factores más relevantes ha sido reconocer que el concepto de “género” no es suficiente para caracterizar la desigualdad entre hombres y mujeres a razón de la diferencia sexual en el derecho a la ciudad. No se puede decir que es responsabilidad del concepto, es más bien el uso inapropiado del concepto por el paradigma dominante.

Igualmente, las condiciones sociales y culturales han sido un factor importante, ya que los mecanismos de resiliencia han fortalecido la articulación de las mujeres en perspectiva de la superación de la calidad de sujetos no políticos y del ámbito privado, por ciudadanas.

Desde esta perspectiva, los movimientos de mujeres tienen un llamado para renovarse, no solo porque ha cambiado la reivindicación de las luchas o demandas sociales, sino también porque el contexto, las mujeres y las subjetividades han cambiado y porque las desigualdades se han profundizado con los procesos de conflicto armado interno y de redistribución de la tierra.

“Me avisas cuando llegues a la casa”, “debo coger dos buses para ir al trabajo después de dejar al niño en la guardería”. Son frases cotidianas que dan cuenta de la desigualdad con la que se han organizado las ciudades y los territorios, privilegiando la experiencia de los hombres que trabajan e invisibilizando la experiencia de las mujeres que cuidan no solo a sus hijos, también de otras personas como adultos mayores, personas en situación de discapacidad y otros.

Las necesidades en términos de seguridad, movilidad y trabajo son diferentes para mujeres y para hombres, pero la balanza históricamente se ha inclinado hacia los últimos y ha despreciado o invisibilizado sistemáticamente las necesidades de las mujeres. Es decir, la planeación de territorios incluyentes no ha sido un ejercicio lineal, como tampoco lo han sido los movimientos sociales que acompañan estas reivindicaciones

Actualmente, existen diversas experiencias aún no conectadas en un proyecto territorial, pero que permiten dar cuenta de la inclusión de la perspectiva de género en la ejecución de los presupuestos municipales, tal es el caso de la estrategia “Cinco Pasitos” y “Calles conscientes y seguras”, por mencionar dos estrategias en el municipio de Rionegro.

Es importante aclarar que en ningún momento las estrategias son presentadas como ejercicios incluyentes desde la perspectiva de género, se presentan más bien como el desarrollo de una política pública nacional, en el caso de “Cinco Pasitos”, y como intervenciones urbanísticas en el caso de “Calles conscientes y seguras”, es decir que dejan al margen el análisis del impacto desde la perspectiva de género.

Las dos estrategias que se presentan a continuación no son las únicas del territorio del Oriente antioqueño, solo son tomadas para este texto como referencia inmediata, ambas experiencias integran políticas sociales con la transformación urbanística del espacio, poniendo como eje articulador al sujeto ciudadano.

Desde el Plan de Desarrollo Rionegro, Tarea de Todos 2016-2019, se creó la subsecretaría de Primera Infancia, donde se desarrolló el programa denominado “Cinco Pasitos”, pensada para integrar diferentes acciones y destrezas con el fin de incidir de manera directa en el desarrollo infantil, el bienestar de la mujer y la familia.

Desde Cinco Pasitos se propiciaron encuentros educativos especializados, en los que se hacía énfasis en la nutrición, la crianza respetuosa, saludable y los vínculos afectivos como acciones fundamentales y determinantes en los primeros años de vida de los niños y niñas del municipio de Rionegro; de esta manera se ofrecen alternativas de prevención a factores de riesgo, buscando desarrollar espacios de crecimiento en entornos protectores.

Desde la administración municipal de Rionegro, en coherencia con el plan de desarrollo, se realizó una estrategia que implicó una asignación importante de recursos públicos para la construcción de cuatro (4) centros de desarrollo infantil llamados Casas del Mar, Cuatro Esquinas, El Porvenir y Laureles; se realizaron mejoras en los centros de desarrollo infantil de Josefina Muñoz”, Dulce Despertar, Amor y Vida, Chachafruto, Linda Granja y El lago, se realizó la recuperación de una casa de patrimonio histórico para que funcione toda la estrategia de Cinco Pasitos; con lo anterior se logra evidenciar la importancia que tuvo para dicha administración municipal la inversión en una política pública social.

Estas construcciones hasta el momento han implicado también inversión en el espacio público de aprovechamiento para todos y todas.

Por otro lado, con las Calles conscientes y seguras se busca una mejor redistribución del espacio público, lo que se traduce en aumento del espacio para el peatón y mayor seguridad vial.

Esta estrategia, que al momento de escritura de este texto se encuentra en pleno desarrollo, implica un despliegue del “urbanismo táctico” con un importante impacto social y cultural. El desarrollo del proyecto responde a una alianza público privada entre IAA Studio, Mcrit e Ibergeo, el municipio de Rionegro y la Fundación Pintuco.

El protagonista de la intervención es el peatón, se busca mejorar la movilidad peatonal por medio de la redistribución del espacio, es decir, desde el rediseño de un espacio se despliega un análisis interseccional que parte de los sujetos que habitan el vecindario y de las problemáticas que viven en el día a día, para de este modo privilegiar al sujeto que se desplaza caminando o que tiene movilidad reducida, esto permite que la vida cotidiana importe para la reorganización del espacio público.

CONCLUSIONES

El término “Municipio” es reducido para las necesidades supramunicipales que se viven en el territorio. Los líderes del Gobierno Municipal deben tener consciencia de lo que implican los Esquemas Asociativos Supramunicipales y cómo estos inciden en la Planeación del Territorio, tanto desde el desarrollo, lo presupuestal y las políticas sociales.

Las potestades que tienen los diferentes esquemas asociativos permiten con sus “poderes intermedios” tener alcances y competencias que no tienen ni en el ente municipal ni el ente departamental.

Las primeras autoridades de los municipios deben planear los territorios conscientes de la necesidad del impacto que se tiene en los territorios con la inversión de recursos en políticas públicas sociales.

La materialización de algún Esquema Asociativo Supramunicipal permitiría que a municipios que son económicamente más débiles, les llegue el desarrollo tanto inmobiliario como social a través de políticas públicas que cobijen toda la jurisdicción, bien sea del área metropolitana, la provincia o la asociación de municipios.

El análisis interseccional con perspectiva de género es importante para lograr la equidad de género, sigue siendo vital reconocer las labores de cuidado y de reproducción que mayoritariamente siguen en cabeza de las mujeres, pero aunado a un proceso de participación que facilite y posibilite la mirada, voz y experiencia de las mujeres.

De ninguna manera la planificación de un territorio debe pensar en perpetuar los roles estereotipados de las mujeres, al contrario, deben convertirse en oportunidades de transformación, aquí el llamado es a procesos participativos de transformación territorial y más aún si se considera la urbanidad latente del Oriente antioqueño.

Por último, señalar la importancia de establecer otros tipos de gobernanza en la planeación y gestión del territorio, que propicien la economía solidaria y tengan en cuenta una dimensión comunitaria que atienda la diversidad y los cuidados, es decir, la funcionalidad diversa.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (1991). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar, *La Hechura de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Asamblea Departamental (2017, 2 de enero). Ordenanza 68 de 2017. Obtenido de <https://cutt.ly/3TQTydv>
- Asamblea Departamental (2017, 16 de agosto) Ordenanza 25 de 2017. Obtenido de <https://cutt.ly/0TQTaoq>
- Blánquez Graf, N. (2010/2012). Epistemología feminista: temas centrales. En Norma Blánquez, F. F. y Ríos, M. (Coords.), *Investigación feminista: epistemología, metodología y representaciones sociales* (2ª ed.). México DF: UNAM
- Betancur Escobar, L. I. (2013). Descentralización por asociatividad. En L. E. Estupiñán Achury, *Asociatividad territorial*. Editorial Universidad del Rosario. Obtenido de <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1b18x7q.11>
- Carosio, A. (2014). *Feminismos para un cambio civilizatorio*. Caracas: Clacso.
- Congreso de la República (1994, 02 de junio) Ley 136 de 1994. Diario Oficial No. 41.377 de 2 de junio de 1994. Obtenido de <https://cutt.ly/UTQE0bP>
- Congreso de la República (1997, 18 de Julio) Ley 388 de 1997. Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio de 1997. Obtenido de <https://cutt.ly/tTQRy8O>
- Congreso de la República (2000, 06 de octubre) Ley 617 del 2000. Diario Oficial No. 44.188 de 9 de octubre de 2000. Obtenido de <https://cutt.ly/HTQRgh2>
- Congreso de la República (2011, 28 de junio) Ley 1454 de 2011. Diario Oficial 48.115 del 29 de junio de 2011. Obtenido de <https://cutt.ly/kTQRzA6>
- Congreso de la República (2013, 29 de abril) Ley 1625 de 2013. Diario Oficial No. 48.776 de 29 de abril de 2013. Obtenido de <https://cutt.ly/eTQRmkj>
- Congreso de la República (28 de 06 de 2011). Secretaría del Senado de la República. Obtenido de <https://cutt.ly/ftQRIDo>
- Congreso de la República (29 de 04 de 2013). Congreso de la República. Obtenido de Ministerio del Medio Ambiente: <https://cutt.ly/MTQRAGf>
- Congreso de la República (28 de Junio de 2019). Función Pública. Obtenido de Ley 1962 de 2019. Obtenido de <https://cutt.ly/VPIDniE>
- Congreso de la República (10 de noviembre de 2019). Ley 1993 de 2019. Obtenido de <https://cutt.ly/TTQRVJm>

- Corte Constitucional de Colombia (1991). Constitución Política de Colombia. Obtenido de: <https://cutt.ly/pTQTjqs>
- Deere, D. y León, M. (2005). *Género, propiedad y empoderamiento: Tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Departamento Nacional de Planeación (2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Obtenido de <https://cutt.ly/ITQTclr>
- Estupiñán, L., & Restrepo, M. (2013). Asociatividad territorial: un enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Montoya, L. E. (12 de octubre de 2018). Asociatividad territorial en el Oriente antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Presidencia de la República (1 de septiembre de 2021). Presidencia de la República. Obtenido de Decreto 1033 de 2021: Obtenido de: <https://cutt.ly/LPIDCeA>
- Ramírez, J. C., & De Aguas, J. M. (07 de 2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado de: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40852/S1700637_es.pdf
- Salazar, C. (2009). La evaluación y el análisis de Políticas Públicas. *Revista Opera*, Vol. 9,. Obtenido de: <https://cutt.ly/mTQTWqW>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “Política Pública”. *Revista Universidad del Rosario*.

IV

Área
metropolitana
del Oriente
antioqueño:

Una visión desde la
institucionalidad local

Área metropolitana del Oriente antioqueño:

Una visión desde la
institucionalidad local

Bernardo Andrés Patiño Valencia

Magíster en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Economista, Universidad de Medellín (Colombia). Docente investigador, Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Miembro del grupo de investigación Facea de la Universidad Católica de Oriente.

ORCID: 0000-0002-0364-7710.

Correo electrónico: bpatino@uco.edu.co.

Cristian Camilo Villegas Arboleda

Magíster en Gerencia de Entidades Sociales para la Innovación Social y el Desarrollo Local, Universidad de Verona (Italia). Economista, Universidad de Antioquia (Medellín, Colombia). Docente investigador de la Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia); miembro del grupo de investigación Facea de la Universidad Católica de Oriente.

ORCID: 0000-0002-8347-5188. Correo electrónico: cvillegas@uco.edu.co.

Sebastián Alonso Acebedo Díaz

Administrador de empresas, Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Correo electrónico: sebastian.acebedo1943@uco.net.co.

Wilmar Ferney Echavarría Pareja

Administrador de empresas, Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Correo electrónico: wilmar.echavarría3448@uco.net.co.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento demográfico, industrial y comercial que ha tenido la región del altiplano del Oriente antioqueño en los últimos diez años (González et al., 2020; Marulanda y Martínez, 2018), implica un ejercicio público de planificación que requiere el establecimiento de visiones colectivas y soluciones a las problemáticas de expansión urbana, presión sobre el uso del suelo, demanda de producción y comercialización de bienes y servicios, infraestructura, movilidad, seguridad y asentamiento industrial; en general, del ordenamiento territorial para el desarrollo económico en un marco de coherencia local que se dirija hacia el cumplimiento de objetivos regionales (Alarcón & González, 2018; Farto, 1989; Medina, 2020; Vázquez Barquero, 2000) que compartiendo muchos ejes sobre los que desarrollan el término (territorio, participación, innovación, actores locales, recursos locales).

Desde la visión de la planificación territorial, los objetivos de mejora en el bienestar local se gestionan desde la integración de los territorios (Chiarelli, 2010; Cooper y Henriquez, 2010; Ramallo, 2012), toda vez que los espacios municipales cercanos comparten problemáticas y por tanto, deberían encaminarse a la solución conjunta de las mismas (Arango et al., 2021; Duranton, 2015). En este sentido, los esfuerzos por integrar el territorio desde sus unidades mínimas de gestión político administrativas, en el caso colombiano, los municipios, se encuentran en mora de establecer estrategias eficientes para la gestión del bienestar territorial, donde recursos jurídico-administrativos en la creación de Provincias y las Áreas Metropolitanas plantean oportunidades para la administración eficiente de los territorios desde esquemas de descentralización económica y política (Albuquerque, 2004; Duranton, 2015; Vázquez Barquero, 2000)

En el caso del altiplano del Oriente antioqueño, la visión integradora del territorio ha tenido aproximaciones tímidas provenientes de algunas instituciones locales (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, gobiernos municipales y sector empresarial), donde el interés de tener una institución moderna que coordine la planificación y el desarrollo, no solo armónico e integral, sino también sostenible para la región, es coherente con la importancia de la articulación institucional para el logro del crecimiento (Rodríguez-Pose, 2013) y ha puesto a la luz de la discusión la figura supramunicipal del área metropolitana como una figura asociativa con capacidad de adaptabilidad y funcionalidad para la gestión del territorio.

La institucionalidad local y sus representantes, gobiernos, gremios y sector educativo, son agentes de la construcción del territorio y espectadores activos del proceso de metropolización del Oriente; lo que advierte la necesidad de establecer esquemas organizativos eficientes que respondan a las dinámicas territoriales actuales (González et al., 2020; Marulanda & Martínez, 2018). Las alternativas a la vista de la discusión pública como estrategias de sinergia regional, se enmarcan en la existencia de la Ley Orgánica 128 de 1994 sobre las áreas metropolitanas (Carrión, 2010; Congreso de la República de Colombia, 1994) y la Ley de la República 1625 de 2013 o el nuevo Régimen de las Áreas Metropolitanas (Congreso de la República, 2013; García & Gálvez, 2012), que traen como opción de esquema de integración local y regional la figura del área metropolitana (Zuluaga y Gaviria, Oriente antioqueño, realidades y perspectivas, 2017).

Parte importante del camino por recorrer hacia un esquema de integración coherente con las necesidades territoriales se asocia a las tensiones y voluntades institucionales que encaminen acciones desde lo público y lo privado para la construcción de alternativas de planificación conjunta y sostenible del territorio. Por lo anterior, indagar sobre estas tensiones y percepciones comunes desde la representatividad institucional del Oriente antioqueño hacia la visión de una de las figuras supramunicipales jurídicamente mejor establecidas en el marco legal colombiano (Duranton, 2015), es de interés desde el punto de vista teórico, ya que se entrelaza con las dimensiones de crecimiento y desarrollo económico local y también desde lo práctico, dado que advierte los puntos críticos para el consenso social en aras del logro de objetivos de bienestar social e integración del territorio.

El presente capítulo indaga sobre la percepción de agentes sociales que dan cuenta de la institucionalidad del Oriente antioqueño, abordado desde un estudio cualitativo exploratorio. El análisis se centra sobre el concepto, ventajas y desventajas para el Oriente antioqueño de la implementación de un área metropolitana. El documento se aproxima a la concepción de normatividad para el área metropolitana en Colombia, introduce perspectivas desde la evidencia planteada en la literatura, de las experiencias de implementación del área metropolitana como entidades administrativas para la gestión territorial, desde autores latinos, norteamericanos y algunas experiencias ibéricas y aborda las tensiones institucionales presentes a nivel local desde el análisis de posturas recolectadas a partir de entrevistas estructuradas dirigidas a instituciones representativas de la región del Oriente. Cabe resaltar que la innovación metodológica del capítulo recae en el tratamiento dado a la elección de las instituciones locales a consultar, lo cual se desarrolla a partir de un esquema de muestreo no probabilístico y una propuesta de ponderación elaborada en consideración de los determinantes del crecimiento económico y la influencia de las instituciones regionales en dichos determinantes a escala municipal.

DISEÑO METODOLÓGICO

La investigación que da origen al presente texto se suscribe dentro de la tipología de estudio cualitativo exploratorio, apoyada en el uso de muestreo no probabilístico y entrevistas semiestructuradas. La metodología desarrollada está dirigida a definir las herramientas para el análisis de percepción de algunos agentes sociales, políticos y económicos de la región del Oriente antioqueño, frente a la posibilidad del establecimiento de un área metropolitana como estrategia de integración regional. Dicha metodología se compone de varias etapas, las cuales responden a la necesidad de establecer categorías conceptuales, identificar los agentes sociales de interés para el estudio (que representen en parte la institucionalidad de la región) y diseñar y aplicar un instrumento de recolección de información primaria.

Análisis de información documental: se desarrolla con el propósito de establecer un marco conceptual necesario y suficiente que permita el establecimiento de una adecuada perspectiva sobre el fenómeno de estudio (funda-

mento legal, concepto, requerimientos de creación, alcances y competencias del área metropolitana) y se soporta en la consulta de bases de datos como Jstore, Science Direct, EBSCO, gestores bibliográficos como Mendeley y fuentes legales como el Diario Oficial del Congreso de la República de Colombia.

Establecimiento de línea base: está asociada al reconocimiento del territorio del Valle de San Nicolás, que permita identificar las oportunidades de mejora planteadas por el establecimiento del área metropolitana, se gestiona a partir de la consulta de información estadística en fuentes oficiales como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y fuentes municipales.

Identificación de la representatividad institucional local: consta de dos momentos, el primero en el cual se identifica una serie de actores sociales que pudiesen tener influencia en las comunidades del Oriente antioqueño; tal proceso se realiza de manera intuitiva a partir de un muestreo no probabilístico de tipo intencional o selectivo (Berndt, 2020; Doherty, 1994; Laerd, 2012; Murairwa, 2015; Surbhi, 2016; Uprichard, 2013), reconociendo las instituciones tradicionalmente influyentes en la región; gobiernos municipales, gestores de infraestructura, instituciones educativas, entidades de salud, iglesia católica, sector productivo (González et al., 2020). No obstante, en el segundo momento se dirige a establecer el peso de las representaciones institucionales en la región, a partir de una propuesta de ordenamiento ponderado que toma como aspectos de calificación la relación entre el agente institucional y los determinantes tradicionales del crecimiento económico (determinantes fundamentales y determinantes próximos), definidos a partir de la literatura económica sobre crecimiento (Acevedo, 2003; Barro & McCleary, 2003; Bongers & Torres, 2020; Corbo & Vergara, 1992; Ho & Lyke, 2020; Hosseinpour et al., 2019; Vedia-Jerez & Chasco, 2016).

Diseño y aplicación de un instrumento de recolección de información primaria: se diseña y aplica una entrevista semi estructurada (Adams, 2015; Díaz-Bravo et al., 2013; Kallio et al., 2016), que sobre el área metropolitana como figura de integración regional, indaga los siguientes elementos: necesidades regionales actuales en el Oriente antioqueño, concepto de área metropolitana, expectativas de beneficios para el Oriente antioqueño, expectativas de liderazgo territorial y tensiones entre agentes sociales. Cabe mencionar que para el 64% de las preguntas se consideró un componente

abierto donde se indaga por el elemento perceptivo institucional; el 36% restante de las preguntas del instrumento, respondían al enfoque prescriptivo de opción múltiple con única respuesta o múltiple respuesta.

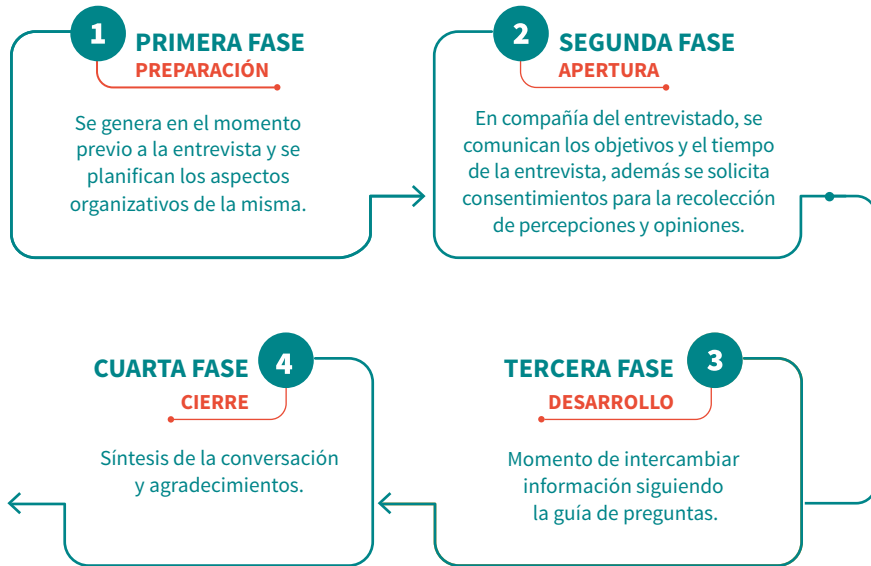


Figura 1. Fases entrevista semiestructurada

Fuente: Elaboración propia a partir de (Díaz-Bravo et al., 2013).

MARCO TEÓRICO

La aproximación al concepto de área metropolitana se establece desde diferentes enfoques, por un lado, desde las diferentes posturas teóricas se considera como categoría de análisis, donde su definición y alcance está claramente definida (Duranton, 2015); de otro lado, es necesaria la referencia legal que, para Colombia se enmarca en la Ley 1625 del año 2013 (Congreso de la República, 2013). En este segmento del texto se da cuenta de los elementos necesarios para poder darse su conformación y los alcances de la misma, se hará referencia a los encargados de su administración desde la postura normativa y se contrastarán estos ítems con las perspectivas de au-

tores en países como Estados Unidos, Chile y España entre otros. Se resalta que, para la generalidad de las fuentes consultadas, la definición del área metropolitana en una región determinada, constituye un avance en el planteamiento de estrategias para la gestión eficiente del territorio local (Carrión, 2010; Durantón, 2015; Jiménez, 1992; Peña, 1981).

Fundamento normativo de las áreas metropolitanas

El fundamento legal del concepto de área metropolitana, parte en el contexto colombiano de la ley 1625 del año 2013 (Congreso de la República de Colombia, 2013), la cual deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994) y se expide el régimen para las áreas metropolitanas. Dichas normas constituyen el marco legal en el cual se establece la relación conceptual y práctica para la formulación y operación de un esquema de área metropolitana en el territorio colombiano, con sus especificidades, limitaciones administrativas y técnicas. Con el propósito de analizar de manera más precisa el marco legal referido, se plantea la Tabla 1, como herramienta de síntesis y donde se describe con relación al área metropolitana, su definición y objetivos; por su parte, la Tabla 2. Generalidades normativas del área metropolitana (creación, alcances y competencias), menciona los requerimientos, alcances, competencias y su administración como entidad. Se refiere entonces desde la postura normativa colombiana que: el área metropolitana es una entidad administrativa bajo el régimen de derecho público, que goza de personería jurídica y autonomía administrativa (Congreso de la República de Colombia, 2013).

Tabla 1. Generalidades normativas del área metropolitana (definición y objetivos)

Definición
<p>“Las áreas metropolitanas son entidades administrativas de derecho público dotadas de personería jurídica y autonomía administrativa en la cual uno o más municipios se asocian alrededor de un municipio núcleo vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que buscan la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos que requieren una administración coordinada”.</p>

Objetivos del área metropolitana	
<p>Los principales objetivos de las áreas metropolitanas se enmarcan en la búsqueda del desarrollo conjunto de los municipios que la conforman. de manera precisa, se mencionan los siguientes objetivos particulares del área metropolitana asociados a la normatividad colombiana, se especifican los siguientes:</p>	<ul style="list-style-type: none"> Promover el desarrollo de los municipios que la integran.
	<ul style="list-style-type: none"> Realizar la prestación de servicios públicos, si es el caso prestar algunos en común. Se podrán realizar acuerdos para prestarlos de manera subsidiada, de acuerdo a las necesidades de cada municipio.
	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar obras de infraestructura y desarrollo común para el área metropolitana.
	<ul style="list-style-type: none"> Establecer en común acuerdo lo que dispongan las normas de ordenamiento territorial, y cualquier otra directriz para el ordenamiento de los municipios que la conforman, es decir, el ordenamiento territorial debe ser en común entre los municipios asociados.
	<ul style="list-style-type: none"> Identificar y regular los hechos de carácter metropolitano y de este modo establecer el plan integral de desarrollo metropolitano.
	<ul style="list-style-type: none"> Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten.
	<ul style="list-style-type: none"> Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la ley 99 de 1993.

Fuente: elaboración propia a partir de (Congreso de la República, 2013).

Tabla 2. Generalidades normativas del área metropolitana (creación, alcances y competencias)

Requerimientos necesarios para la creación del área metropolitana	
<p>Cuando dos o más municipios desean asociarse bajo esta figura administrativa tendrán la iniciativa de su creación ...</p>	<ul style="list-style-type: none"> Los alcaldes de los municipios aspirantes.
	<ul style="list-style-type: none"> La tercera parte de los concejales de dichos municipios.
	<ul style="list-style-type: none"> El 5% del censo electoral de cada uno de los respectivos entes territoriales.
	<ul style="list-style-type: none"> El gobernador del departamento al cual pertenezcan los municipios.

<p>Los interesados deberán elaborar un proyecto donde se especifiquen los municipios integrantes, el municipio núcleo (que en la mayoría de las cosas (los casos) es el municipio de mayor categoría definido por la ley, las razones que llevaron a su creación con su respectiva justificación. De manera posterior se realiza procedimiento de consulta popular, que indagará sobre la aceptación de la propuesta por parte de la comunidad electoral de los municipios solicitantes. Una vez superado este trámite, el proyecto de construcción de área pasa al Senado de la República para el análisis de la conveniencia, oportunidad y demás criterios de pertinencia.</p>	
<p>Alcances y competencias</p>	
<p>Las competencias y jurisdicción del área metropolitana corresponden a la totalidad del alcance de los objetivos ya expuestos dentro del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio núcleo.</p>	
<p>Administración de un área metropolitana</p>	
<p>La junta administrativa metropolitana estará conformada de la siguiente manera:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los alcaldes de cada uno de los municipios que integran el área metropolitana.
	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante del Concejo del municipio núcleo.
	<ul style="list-style-type: none"> • Un representante de los demás concejos municipales designado entre los presidentes de las mencionadas corporaciones.
	<ul style="list-style-type: none"> • Un delegado permanente del Gobierno Nacional con derecho a voz, pero sin voto.
	<ul style="list-style-type: none"> • Un (1) representante de las entidades sin ánimo de lucro que tenga su domicilio en el área de su jurisdicción y cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

Fuente: elaboración propia a partir de (Congreso de la República, 2013).

Breve revisión de literatura sobre el concepto de área metropolitana

La conceptualización de área metropolitana es amplia y su tratamiento es uniforme en la literatura, lo que facilita acuñar elementos conceptuales similares para diferentes países y autores sin diferencias significativas. Bajo esta consideración, el área metropolitana es una unidad administrativa constituida de manera voluntaria entre municipios (Barry et al., 1969; Duranton, 2015; OMB, 2010; Parr, 1970; Peña, 1981; Shchitova et al., 2020). Se configuran como instituciones con autonomía delegada por los municipios integrantes de la misma, donde aquellas libertades varían desde funciones de planificación territorial, jurisdicciones ambientales, transporte y garantía en la prestación algunos servicios públicos (Duranton, 2015; Hall & Hay, 1980; Mills, 1967).

Una visión complementaria o débilmente contrastante con la concepción mencionada, considera que un área metropolitana constituye un centro social, económico y administrativo, con centros urbanos relacionados entre sí, manifestándose movimientos de factores productivos y especializaciones de bienes y servicios que dan forma a una organización jerárquica de las ciudades, donde una tiene una función más desarrollada que la otra a causa de la capacidad administrativa, económica o infraestructural (Albuquerque, 2004; Cörvers et al., 2009; Jiménez, 1992; Rojas et al., 2009; Shchitova et al., 2020).

Un aspecto que merece atención frente a los alcances del concepto de área metropolitana, se vincula a la visión general de la literatura revisada, en tanto asumen que los límites, alcances y competencias de las áreas metropolitanas se enmarcan en el esquema configurado por el marco legislativo nacional (Barry et al., 1969; CEPAL, 2001; Jiménez, 1992; Shchitova et al., 2020), lo que implica que las dimensiones o competencias administrativas de dicha unidad administrativa autónoma dependerán de las necesidades del territorio en el cual se formen, de los acuerdos entre actores sociales y de las disposiciones legales nacionales; se sugieren entonces diferencias de alcances del área metropolitana entre los diferentes esquemas en los países latinos y alrededor del mundo (Arroyo, 2001; Duranton, 2015). Dicho lo anterior, la Tabla 3 sirve de compendio de los objetivos generales que en la literatura revisada le asignan a la unidad administrativa denominada área metropolitana.

Tabla 3. Objetivos generales de las áreas metropolitanas como unidades administrativas

Generalización desde la literatura	
<ul style="list-style-type: none"> • Generación de accesibilidad a servicios básicos. • Dotación de vivienda y tenencia segura. • Entorno urbano y espacio público saludable y seguro. • Gestión del medio ambiente. • Atención de la pobreza y precariedad urbana. • Planeación, planes reguladores del suelo. • Ordenamiento territorial metropolitano sustentable. • Segregación socioeconómica. • Fomento de la participación ciudadana. • Planificación urbana metropolitana. • Planeación de la movilidad urbana. 	

Fuente: Elaboración propia a partir de (Arroyo, 2001; CEPAL, 2001; Jiménez, 1992; Peña, 1981; Shchitova et al., 2020).

Como se mencionó anteriormente, los elementos normativos de alcance y los requerimientos de creación de un área metropolitana son variantes entre países (Feria, 2008), no obstante, la Tabla 4 ofrece una información respecto que aplica al caso latinoamericano.

Tabla 4. Requerimientos creación área metropolitanas

Criterios	Explicación
1- Identificación de las posibles ciudades o municipios centrales.	La entidad geográfica de referencia para la delimitación del área metropolitana es el municipio; sin embargo, el criterio del tamaño de la población mínima para convertirse en un municipio central se refiere únicamente a su área urbana.
2- Aplicación de los criterios de integración basados en los criterios residencia-trabajo que permiten asociar municipios periféricos a las ciudades centrales.	Se asume la proporción del nivel de integración que debe existir con el municipio central para ser incluido en el área metropolitana. Toma como referencia a las áreas urbanas y se establecen mínimos sobre el total de la población ocupada residente en el área urbana del municipio que trabaja en el municipio central.
3- La aplicación de criterios de carácter metropolitano que sirvan para adscribir o desvincular municipios al área metropolitana.	Se refiere a situaciones anómalas, básicamente dadas por una extraordinaria diversidad, tanto en superficie como en tamaño geográfico.

Fuente: elaboración propia a partir de (Cörvers et al., 2009; Peña, 1981; Villarraga y Módenes, 2017).

Identificación de la representatividad institucional local

Como reto directo en el esquema metodológico del estudio empírico, se requiere una selección de las entidades o actores sociales públicos y privados que representan la institucionalidad del Oriente antioqueño y por tanto componen los agentes de construcción del territorio. En tal sentido y con el propósito de generar una elección objetiva, se propone un método de ponderación de los agentes institucionales identificables, esto con el fin de depurar la selección inicial de agentes y migrar hacia los más representativos.

Con el objetivo de robustecer el criterio de selección de los agentes de mayor interés, reducir los efectos de los juicios de valor y la discrecionalidad de la elección, se propone asociar la participación de los actores institucionales, con los determinantes de crecimiento como variables que explican la evolución positiva o negativa del territorio. En este sentido, los determinantes del crecimiento económico a considerar se agrupan en dos categorías: i) determinantes fundamentales y ii) determinantes próximos (Cárdenas, 2013). En el primer grupo se hace referencias, condiciones y variables endógenas que permiten la acumulación de bienes y servicios, y estas se vinculan a las condiciones iniciales o de provisión del territorio. Por su parte, al segundo grupo se refieren aquellas variables o acciones que se desarrollan de manera artificial o desde la política pública que, siendo de corte exógeno, afectan la capacidad de acumular riqueza por parte del territorio (ver Tabla 5).

Tabla 5. Determinantes del crecimiento económico

Determinantes fundamentales	Determinantes próximos
· Buenas instituciones.	· Inversión en capital físico.
· Integración con la economía global.	· Inversión en capital humano.
· Condiciones geográficas.	· Mejoras en Productividad.

Fuente: elaboración propia a partir de Cárdenas (2013).

Adicional a las categorías consideradas como determinantes, se incluye el desarrollo económico como una categoría, pero se entiende por tal, la

capacidad de un territorio para satisfacer las necesidades de una determinada población, en un determinado periodo de tiempo (Hosseinpour et al., 2019; Medina, 2020; Rodríguez-Pose, 2013; Vedia-Jerez & Chasco, 2016)

Dentro de la concepción de la teoría económica, se reconoce que los determinantes fundamentales realizan un aporte significativo al logro del crecimiento, ya que constituyen la línea base de las condiciones necesarias para la acumulación de riqueza (buenas instituciones, condiciones geográficas e integración con la economía global); mientras los próximos, dependen de la manera de cómo la política pública logra impactar las condiciones del territorio (inversión en capital físico, inversión en infraestructura, inversión en capital humano y mejoras en la productividad), lo cual le confiere una menor importancia relativa (Benítez, 2014; Cárdenas, 2013; Corbo & Vergara, 1992; Hosseinpour et al., 2019) en consecuencia, se aplica un valor relativo mayor a los determinantes fundamentales que a los próximos, como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Puntuación asignada por determinante

Determinante	Unidades de influencia
Determinantes fundamentales.	0.2
Determinantes próximos y desarrollo.	0.1

Fuente: elaboración propia.

Una vez definidas las puntuaciones por determinantes, en la Tabla 7 se muestran los criterios de selección de los entrevistados según los valores alcanzados con el cálculo del ponderador, a saber, el valor mínimo que podría tomar el ponderador sería 0.0 y el valor máximo sería 1.0. Ahora, la influencia mínima de un agente institucional sobre un determinante es 0.1, lo que implica la presencia de influencia de un agente sobre un determinante próximo; por su parte, si la unidad de influencia es 0.2, se advierte la existencia de influencia de un agente institucional sobre un determinante fundamental. Si se asigna una unidad de ponderación igual a 0.0, se da por entendido que, por parte del agente institucional, no se advierte influencia alguna sobre un determinante próximo o fundamental. Como resultado de la asignación de

unidades de influencia, que puede tomar tres valores diferentes (0.0, 0.1 o 0.2), se ordenan los agentes institucionales por su influencia relativa sobre los determinantes del crecimiento, según el ponderador (la actividad de asignación de valores en el marco de los determinantes del crecimiento, implica identificar el líder y puntuarlo a partir de su influencia sobre cada uno de los determinantes considerados).

Tabla 7. Criterios de selección del agente institucional entrevistado

Valores mínimos y máximos del ponderador		Criterio de influencia	¿se realiza entrevista?
Valor mínimo	0.0	Influencia baja.	No
	0.1		
	0.2		
	0.3		
	0.4		
	0.5	Influencia media.	Si
	0.6	Influencia alta.	Si
	0.7		
	0.8		
	0.9		
Valor máximo	1.0		

Fuente: elaboración propia.

Con el propósito de establecer un criterio equilibrado para seleccionar los agentes entrevistados, dado el uso del ordenamiento ponderado, se establecen tres criterios de influencia (alto, medio y bajo). La influencia media se determina ubicando la media de los valores estimados por el ponderador (toma el valor de 0.5), por lo que para todos los agentes institucionales que les corresponda el valor de 0.5 en el ponderador, se les considerará de influencia media sobre los determinantes del crecimiento. Para la identificación de los grupos de influencia baja y alta, se distribuyen valores iguales hacia los extremos de la media. Por lo anterior, los agentes de influencia baja serán todos aquellos que reciban ponderaciones entre 0.0 y 0.4, de otro

lado, aquellos agentes que reciban ponderaciones entre 0.6 y 1.0 serán considerados como de influencia alta sobre los determinares del crecimiento. Finalmente, se entrevista a todos aquellos agentes institucionales que se encuentren en criterio de influencia medio y alto. Los resultados del ejercicio de ordenamiento ponderado se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8. Resultado del ejercicio de ordenamiento ponderado

Institución/entidad	Determinantes fundamentales			Determinantes próximos				Ponderador
	Buenas Instituciones	Integración Con La Economía Global	Condiciones geográficas	Inversión en capital físico	Inversión en capital humano	Mejoras en productividad	Desarrollo	
Alcaldes M. Pequeño ¹	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.5
Alcaldes M. Grande	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.5
Fuerza Pública	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4
Diócesis	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.4
CCOA ²	0.2	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.7
MASORA ³	0.0	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.7
CEO ⁴	0.0	0.2	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6
ASOCOLFLORES ⁵	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.4
DEVIMED	0.0	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.0	0.6
Sistema Hospitalario	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.3
Sector Educativo	0.2	0.2	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.7
Aeropuerto JMC ⁶	0.0	0.2	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.5

Fuente: elaboración propia.

¹ Se considera grande o pequeño el municipio en el marco de las diferencias de áreas territoriales entre uno y otro.

² Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (CCOA).

³ Municipios Asociados del Altiplano del Oriente antioqueño (MASORA).

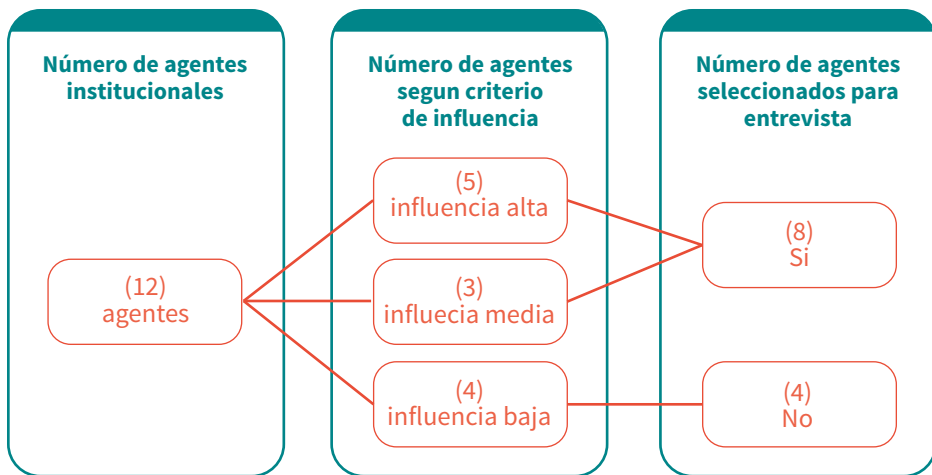
⁴ Corporación Empresarial del Oriente (CEO).

⁵ Asociación colombiana de productores de flores (Asocolflores).

⁶ Aeropuerto José María Córdoba.

Como resultado del anterior ordenamiento ponderado se considera que, de los doce agentes institucionales considerados para la recolección de información primaria, ocho fueron calificados con influencia media o alta sobre los determinantes del crecimiento, lo que permite postularlos como seleccionados para el proceso de entrevista. De otro lado, cuatro agentes quedaron en el criterio de influencia baja, por lo cual no serán seleccionados para el proceso de entrevista. Los detalles de los resultados obtenidos con el proceso de ordenamiento se muestran en la Figura 2, así mismo, la Tabla 9 indica los agentes institucionales a entrevistar con sus diferentes puntajes y la Tabla 10 muestra a aquellos agentes que según su ponderación no son seleccionados para el proceso de entrevista.

Figura 2. Resultados del proceso de ordenamiento ponderado



Fuente: elaboración propia.

Tabla 9. Agentes institucionales seleccionados para entrevista

Institución/Entidad	Ponderador
Alcaldes M. Pequeño	0.5
Alcaldes M. Grande	0.5
CCOA	0.7

Institución/Entidad	Ponderador
MASORA	0.7
CEO	0.6
DEVIMED	0.6
Sector Educativo	0.7
Aeropuerto Jmc	0.5

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10. Agentes institucionales descartados para entrevista

Institución/Entidad	Ponderador
Fuerza Pública	0.4
Diócesis	0.4
ASOCOLFLORES	0.4
Sistema Hospitalario	0.3

Fuente: elaboración propia.

Resultados del proceso de recolección de información primaria

El instrumento de recolección de información se estructura en dirección a los siguientes bloques de información: i) necesidades regionales actuales en el Oriente antioqueño, ii) concepto de área metropolitana, iii) expectativas de beneficios para el Oriente antioqueño, expectativas de liderazgo territorial y iv) tensiones entre agentes sociales, como se mencionó anteriormente en el planteamiento metodológico. Con respecto al formato de la entrevista que se aplicó; se precisa que se consideraron varios formatos de preguntas (cerradas, de ordenamiento, binarias simples y algunas de orden abierto), esto con el propósito de diversificar el cuestionario y optimizar el volumen de información recolectada en las entrevistas. Ahora, los resultados obtenidos se muestran en la Tabla 11. Necesidades regionales actuales en el Oriente antioqueño.

Necesidades regionales actuales sin atender/ necesidades regionales atendidas por el área metropolitana		
Categoría consultada	Porcentaje de respuesta	Porcentaje de respuesta
Polución	52%	49%
Cobertura educativa	40%	44%
Cobertura en la prestación de servicios públicos (agua, electricidad y alcantarillado)	39%	41%
Deforestación	38%	35%
Calidad en la prestación de servicios públicos (agua, electricidad y alcantarillado)	36%	41%
Gestión de los recursos hídricos	33%	36%
Seguridad civil	29%	28%
Gestión de los residuos sólidos	28%	21%
Vías e infraestructura	20%	17%
Congestión vehicular	14%	11%

Fuente: elaboración propia.

La visión de los agentes institucionales con respecto a varios de los tópicos consultados favorece la percepción positiva que se tiene del área metropolitana como una alternativa de integración regional de importante consideración para el territorio. En este sentido, se contrastan las necesidades del territorio identificadas mediante el instrumento de recolección de información, con las necesidades regionales atendidas en el marco de intervención de la figura administrativa objeto de análisis. Entre las necesidades más apremiantes, según los agentes, se identifica la polución, cobertura educativa, cobertura de prestación de servicios públicos y deforestación (ver Tabla 11). Es de resaltar que, los beneficios advertidos por la eventual creación del área metropolitana, pareciesen dar respuesta a la gestión de soluciones para las necesidades advertidas.

Tabla 12. Concepto de *área metropolitana*

Criterio indagado /alternativas de respuestas	Si	No
¿Conoce la existencia de la iniciativa de área metropolitana para el oriente antioqueño?	100%	0%
¿Está familiarizado con el concepto de área metropolitana?	100%	0%
¿El área metropolitana es una figura asociativa adecuada para el oriente antioqueño?	83%	17%

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la conceptualización del área metropolitana, el conocimiento de la existencia de un eventual proyecto de generación del área metropolitana para el altiplano del Oriente antioqueño, se identifica como información de manejo general por parte de los agentes institucionales, como se muestra en las respuestas consignadas en la Tabla 12; afirman además tener cercanía con el concepto propio desde la definición legal y técnica, además de promover la difusión de la importancia del área como iniciativa promejora de la gestión del territorio.

Tabla 13. Expectativas de beneficios para el Oriente antioqueño

Criterio indagado /alternativas de respuestas	Si	No
Los beneficios de una eventual creación del área metropolitana serían para todos los municipios asociados	100%	0%

Fuente: elaboración propia.

Seguido al reconocimiento del concepto de área y su pertinencia para la integración territorial, se declara de manera uniforme la percepción de beneficio colectivo que se tiene sobre la eventual creación del área metropolitana, donde la totalidad de los agentes institucionales dejan ver su postura de los beneficios generalizados que traería la creación de dicha entidad administrativa autónoma (ver Tabla 13). Llama la atención la unanimidad de la respuesta y la percepción positiva frente a la distribución de los beneficios del proyecto de integración colectiva.

Finalmente, entre los resultados, se precisa un elemento de liderazgo territorial que contrasta con la posibilidad de presencia de tensiones entre agentes institucionales y sociales a niveles regionales. No obstante, en el marco de las respuestas ofrecidas a partir del instrumento de recolección de información, como lo advierte la información consignada en la Tabla 14, se percibe a Rionegro, no solo como el territorio que hace las veces de centro por su importancia económica y social, sino como un potencial líder del proceso de formulación y apalancamiento de la propuesta de la eventual conformación de un área metropolitana en el altiplano del Oriente antioqueño. Al menos desde los datos recolectados, no se evidencian fricciones claras entre los agentes institucionales consultados. Por parte de la identificación de fuentes de financiación, se advierte cierto equilibrio en los esfuerzos tanto públicos como privados para el mantenimiento de la liquidez económica del proyecto del área metropolitana (ver Tabla 14).

Tabla 14. Expectativas de liderazgo territorial y tensiones entre agentes sociales

Entidad o municipio que debería liderar la eventual área metropolitana	Porcentaje de respuesta
Rionegro	83%
Marinilla	0%
El Carmen de Viboral	0%
La Ceja	0%
Guarne	0%
El Santuario	0%
El Retiro	0%
MASORA	17%
CCOA	0%
Fuente de los recursos que se destinen a la creación del área metropolitana	Porcentaje de respuesta
Público	50%
Privados	50%

Fuente: elaboración propia.

CONCLUSIONES

Desde la normatividad nacional la existencia de un concepto claro, delimitado y estructurado del área metropolitana como entidad administrativa autónoma, sujeto de derecho público y de formación voluntaria por parte de unidades municipales que, en el marco de las particularidades de su territorio, están en capacidad de identificar liderazgos económicos, de dotación de recursos y administrativos. Además, el fin último de la conformación de un área metropolitana está encaminada al logro de la eficiencia de la gestión territorial y a la integración territorial para el crecimiento y el desarrollo económico regional.

Desde la conceptualización que ofrecen diferentes autores sobre el área metropolitana, se evidencian concesos desde la definición, alcances, limitaciones y la validez empírica, producto del resultado positivo del proyecto de área metropolitana como un elemento de mejora en la calidad de vida de los municipios integrantes. De otro lado, se advierten tensiones alrededor de los modelos administrativos de gestión de las áreas que permitan avanzar hacia una integración real del territorio y a su vez permita reducir las fricciones entre los agentes institucionales del territorio que puedan afectar la gobernanza del área misma.

La construcción y uso de un ordenamiento ponderado de los agentes institucionales seleccionados como sujetos de interés para el estudio, permitió identificar de manera más formal, a partir de un proceso instrumental, los agentes de construcción de territorio para el desarrollo del ejercicio de investigación. Si bien el uso del ponderador implica la exclusión de algunas de las instituciones inicialmente consideradas de interés para el estudio, pretendió optimizar los esfuerzos de recolección de información primaria y robustez de la muestra no paramétrica, más no constituye en sí mismo un instrumento que categoriza la importancia de los agentes institucionales inicialmente considerados para el estudio. En este sentido, es una propuesta de ordenamiento a partir de la influencia relativa de los agentes institucionales locales, sobre los determinantes de crecimiento económico del territorio.

Alrededor de los resultados del levantamiento de información primaria, y bajo el conocimiento de la existencia de diferencias importantes en las dinámicas de crecimiento de los municipios del altiplano del Oriente an-

tioqueño, como lo evidencian (González et al., 2020; Marulanda & Martínez, 2018), los agentes institucionales consultados reconocen que la eventual formación de un área metropolitana constituye una estrategia de integración colectiva que responde de manera adecuada a las necesidades del territorio, en particular a la mejora de la gestión de aspectos apremiantes, como lo son: i) polución, ii) cobertura educativa, iii) cobertura en la prestación de servicios públicos, y iv) deforestación.

Cabe resaltar que los agentes institucionales consultados perciben que todos los municipios que eventualmente conformarían el proyecto de área (Rionegro, La Ceja, El Carmen de Viboral, El Santuario, Marinilla, El Retiro y Guarne), obtendrían beneficios similares con la implementación de la iniciativa. Además, el municipio de Rionegro genera mayor expectativa de liderazgo frente a la gestión y vocería del proyecto de asociación suprarregional, probablemente debido a su ubicación, su tamaño, su nivel de crecimiento, desarrollo y capacidad administrativa.

REFERENCIAS

- Acevedo, S. (2003). Convergencia y crecimiento económico en Colombia 1980-2000. *Ecos de Economía*, 7(17).
- Adams, W. C. (2015). Conducting Semi-Structured Interviews. En *Handbook of Practical Program Evaluation: Fourth Edition*. <https://doi.org/10.1002/9781119171386.ch19>
- Alarcón, O. A. & González, H. (2018). El desarrollo económico local y las teorías de localización. *Revisión teórica Espacios*, 39(51).
- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización. *Revista de La CEPAL*, 82.
- Arango, E., Ceballos, R. & Patiño, L. V. (2021). Gobernanza Territorial: Un Análisis Bibliométrico. *Cuadernos de Administración*, 36(68). <https://doi.org/10.25100/cdea.v36i68.9702>
- Arroyo, M. (2001). La contraurbanización: Un debate metodológico y conceptual sobre la dinámica de las áreas metropolitanas. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 5. <https://doi.org/10.1344/sn2001.5.316>

- Barro, R. J. & McCleary, R. M. (2003). Religion and economic growth across countries. *American Sociological Review*, 68(5). <https://doi.org/10.2307/1519761>
- Barry, B., Goheen, P. & Goldstein, H. (1969). *Metropolitan Area Definition: A Re-evaluation of Concept and Statistical Practice*. U.S. Dept. of Commerce, Bureau of the Census.
- Benítez, E. B. (2014). Determinantes del crecimiento económico con presencia de instituciones públicas en México. *Economía Informa*, 384. [https://doi.org/10.1016/s0185-0849\(14\)70412-8](https://doi.org/10.1016/s0185-0849(14)70412-8)
- Berndt, A. E. (2020). Sampling Methods. *Journal of Human Lactation*, 36(2). <https://doi.org/10.1177/0890334420906850>
- Bongers, A. & Torres, J. L. (2020). Factores determinantes del crecimiento económico: una comparativa a nivel mundial. *Papeles de Economía Española*, 164.
- Cárdenas, M. (2013). *Introducción a la economía colombiana* (3rd ed.). Fedesarrollo, Alfaomega.
- Carrión, G. (2010). Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994. *Desafíos*, 20(0), 217–252.
- CEPAL. (2001). *Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas*. CEPAL. División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Chiarelli, R. (2010). Planificación del desarrollo territorial: algunas precisiones. *Planificación Del Desarrollo Territorial: Algunas Precisiones*, 22.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 128 de 1994. *Diario Oficial*, sn.
- Congreso de la Republica. (2013). Ley 1625 de 2013 Régimen para las Areas Metropolitanas. *Diario Oficial*, No. 48.776 de 2013.
- Cooper, M. & Henríquez, C. (2010). Planificación territorial y crecimiento Urbano: desarticulación y desafíos de la sostenibilidad urbano regional en santiago metropolitano. *Revista Electronica de Geografía y Ciencias Sociales*, XIV, vol 14.
- Corbo, V. & Vergara, R. (1992). Los Determinantes del Crecimiento Económico: Introducción. *Latin American Journal of Economics-Formerly Cuadernos de Economía*, 29(87).
- Cörvers, F. Hensen, M. & Bongaerts, D. (2009). Delimitation and coherence of functional and administrative regions. *Regional Studies*, 43(1). <https://doi.org/10.1080/00343400701654103>

- Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M. & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación En Educación Médica*, 2(7). [https://doi.org/10.1016/s2007-5057\(13\)72706-6](https://doi.org/10.1016/s2007-5057(13)72706-6)
- Doherty, M. (1994). Probability versus non-probability sampling in sample surveys. *The New Zealand Statistics Review*, March.
- Duranton, G. (2015). Propuesta para la definición de áreas metropolitanas en Colombia. *Desarrollo y Sociedad*, 2015(75). <https://doi.org/10.13043/DYS.75.6>
- Farto, J. (1989). El desarrollo económico local. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 15.
- Feria, J. (2008). Un ensayo metodológico de definición de las áreas metropolitanas en España a partir de la variable residencia-trabajo. *Investigaciones Geográficas*, 46, 49–68. <https://doi.org/10.14198/INGEO2008.46.03>
- García, E. & Gálvez, A. (2012). La gestión pública ambiental rural, un tema abierto al debate. *Gestión y Ambiente*, 14(2), 1–12.
- González, A., Montoya, E. & Torres, E. (2020). Lectura territorial del oriente cercano antioqueño. In *Lectura territorial del oriente cercano antioqueño*. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. <https://doi.org/10.18566/978-958-764-861-4>
- Hall, P. & Hay, D. (1980). Growth centres in the European urban system. *Growth Centres in the European Urban System*. <https://doi.org/10.2307/633365>
- Ho, S. Y. & Lyke, B. N. (2020). The Determinants of Economic Growth in Ghana: New Empirical Evidence. *Global Business Review*, 21(3). <https://doi.org/10.1177/0972150918779282>
- Hosseinpour, F., Zarra-Nezhad, M., Aziz Arman, S. & Salahmanesh, A. (2019). Determinants of economic growth in developing countries: An extreme bounds analysis. *Journal of Economic Development*, 44(4). <https://doi.org/10.35866/caujed.2019.44.4.002>
- Jiménez, A. (1992). Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas. *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica*. <https://doi.org/10.24965/real.vi254.8735>
- Kallio, H., Pietilä, A. M., Johnson, M. & Kangasniemi, M. (2016). Systematic methodological review: developing a framework for a qualitative semi-structured interview guide, *Journal of Advanced Nursing* (Vol. 72, Issue 12). <https://doi.org/10.1111/jan.13031>

- Laerd. (2012). Non-probability sampling | Lærd Dissertation. En *Lund Research Ltd*. Obtenido de <https://dissertation.laerd.com/probability-sampling.php>
- Marulanda, D. P. & Martínez, J. A. (2018). Actualidad socioeconómica del Oriente antioqueño y su proyección de crecimiento articulado con el papel de la Universidad de Antioquia seccional Oriente antioqueño. *Science of Human Action*, 3(2), 359–390. <https://doi.org/10.21501/2500-669x.2929>
- Medina, F. J. (2020). El Desarrollo en su Escala Local. *Políticas Públicas*, 13(2). <https://doi.org/10.35588/pp.v13i2.4652>
- Mills, E. S. (1967). An Aggregative Model of Resource Allocation in a Metropolitan Area. *The American Economic Review*, 57(2).
- Murairwa, S. (2015). Voluntary Sampling Design. *International Journal of Advanced Research in Management and Social Sciences*, 4(2).
- OMB. (2010). 2010 Standards for Delineating Metropolitan and Micropolitan Statistical Areas. *Federal Register*, 75(123).
- Parr, J. B. (1970). Book Review: Metropolitan Area Definition: A Re-Evaluation of Concept and Statistical Practice. *Journal of Marketing Research*, 7(3). <https://doi.org/10.1177/002224377000700325>
- Peña, O. (1981). Areas metropolitanas. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Universidad Pontificia Bolivariana*. OJO, ¿DE CUÁL UNIVERSIDAD?, 0(55).
- Ramallo, F. (2012). Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 83. <https://doi.org/10.46735/raap.n83.966>
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, 47(7). <https://doi.org/10.1080/00343404.2012.748978>
- Rojas, C. A., Muñiz, I., & García-López, M. Á. (2009). Estructura urbana y policentrismo en el área metropolitana de concepción. *Eure*, 35(105). <https://doi.org/10.4067/s0250-71612009000200003>
- Shchitova, N. A., Belozarov, V. S. & Soloviev, I. A. (2020). The research concept of metropolitan areas demographic development (In the case of European part of Russia metropolitan areas). *Nauka. Innovatsii. Tekhnologii*, 4. <https://doi.org/10.37493/2308-4758.2020.4.9>
- Surbhi, S. (2016). *Difference Between Probability and Non-Probability Sampling*. Keydifferences.Com.

- Uprichard, E. (2013). Sampling: bridging probability and non-probability designs. *International Journal of Social Research Methodology*, 16(1). <https://doi.org/10.1080/13645579.2011.633391>
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.
- Vedia-Jerez, D. H. & Chasco, C. (2016). Long-run determinants of economic growth in south america. *Journal of Applied Economics*, 19(1). [https://doi.org/10.1016/S1514-0326\(16\)30007-1](https://doi.org/10.1016/S1514-0326(16)30007-1)
- Villarraga, H. & Módenes, J. (2017). Delimitación y jerarquización de áreas metropolitanas un ejercicio de adaptación y aplicación para el caso colombiano. *Papers Revista de Sociología*, 102(4), 851–883. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6153217>
- Zuluaga, R., & Gaviria, Z. (2017). *Oriente Antioqueño, realidades y perspectivas*. Rionegro: La Tipografía Ltda.



El proceso del
Área metropolitana
en el Oriente
Antioqueño,

contada por Rodrigo Zuluaga Mejía –
Promotor de la Ley 1625 de 2013, de
áreas metropolitanas⁻¹

El proceso del *Área* metropolitana *en el* Oriente Antioqueño,

contada por Rodrigo Zuluaga Mejía –
Promotor de la Ley 1625 de 2013, de
áreas metropolitanas⁻¹

Rodrigo Zuluaga Mejía

Este capítulo recoge la experiencia y la voz de Rodrigo Zuluaga Mejía. Las investigadoras se han limitado a ordenar el discurso.

Claudia Elena Lukau Quintero

Magíster en Logística de la Universidad de Medellín (Colombia). Profesional de Comercio Exterior (Rionegro, Colombia). Docente asociada de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad Católica de Oriente (Rionegro, Antioquia, Colombia). Investigadora adscrita al grupo de investigación Facea de la Universidad Católica de Oriente.

Daniela Eusse Molina

Especialista en Mercadeo de la Universidad Católica de Oriente (Colombia). Profesional de Comercio Exterior (Rionegro, Colombia). Trabaja actualmente en La Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. Es miembro del Semillero GRINCOMEX del Programa de Comercio Exterior.

En una conversación con Rodrigo Zuluaga Mejía, expresidente ejecutivo de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (CCOA) sobre la posibilidad de creación del área metropolitana para la subregión, contó como esta iniciativa surgió en un grupo de estudio creado entre el año 2009 y 2010 que se denominó la Tertulia de La Glorieta, conformado, entre otras personas, por el hoy expresidente de la República Álvaro Uribe Vélez, exministros, exgobernadores, exalcaldes y personajes de la sociedad antioqueña. Estas reuniones tenían como objetivo evaluar lo que pasaba en el territorio y qué alternativas se tenían para presentar soluciones ante realidades que requerían planificación e intervención.

En esa época, el Oriente antioqueño presentaba situaciones como el cambio de usos del suelo, conurbación acelerada, asentamientos empresariales y un sinnúmero de condiciones que, si no se analizaban y se generaban alternativas, no se podía gerenciar integralmente el territorio. En los encuentros de la Tertulia se analizaron varias figuras que podrían ser una buena opción para el territorio.

Zuluaga expresa que: las asociaciones de municipios, que como entidades administrativas de derecho público se rigen por sus propios estatutos, pueden prestar servicios públicos, ejecutar obras o cumplir las funciones administrativas que les confiere la ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), en procura de la eficiencia, eficacia y el desarrollo integral de sus territorios. De estas figuras asociativas planteadas en la ley, ya había en la subregión, pero se analizaba su papel y su manera de fortalecerlas.

Las provincias, cuya figura se usó en Colombia entre 1811 y 1816 durante el periodo histórico antes de la independencia cuando aún no se había dado la LOOT, hoy dicha Ley las contempla como esquema de asociatividad territorial. Estas figuras tienen la posibilidad de planificar y administrar el territorio mediante la realización de proyectos que tengan gran impacto, de

manera conjunta; así como de proveer servicios públicos, realizar la gestión ambiental y la ejecución de obras. Por otro lado, las áreas metropolitanas, para las cuales se hizo una ley específica en 1994 –Ley 128 de 1994– para fortalecerlas. Es de anotar que estos esquemas ya existían y que son entidades administrativas de derecho público que se forman por un conjunto de municipios alrededor de un municipio núcleo y se vinculan por las dinámicas y las relaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas.

Zuluaga continúa explicando que la tertulia de La Glorieta al estudiar y evaluar las figuras, encontró como la más adecuada para el Oriente antioqueño era el área metropolitana, dadas las capacidades administrativas y de autonomía fiscal que permitían maniobrar para la gestión del territorio. Sin embargo, se encontró que la ley existente tenía algunos conceptos sueltos que debían ser modernizados. La tarea de este grupo fue comenzar a trabajar para modificar esta ley; para lo cual desde la Presidencia de la República se designó al entonces ministro del Medio Ambiente Juan Francisco Lozano Ramírez (2006-2009) para que ayudara en este objetivo, también participaron técnicos de Planeación y Hacienda. El resultado fue una propuesta de reforma de la ley de áreas metropolitanas más ajustada a las necesidades actuales de los territorios. La Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (CCOA) apoyó como institución este proyecto a través de la junta directiva y de los empresarios que hacían parte de la misma, en este tiempo y se presentó en el año 2010 el proyecto de *Ley Áreas Metropolitanas*, por la cual se modificó la Ley 128 de 1994. Sin embargo, no se alcanzó a entregar al Gobierno de turno.

La Tertulia de La Glorieta comenzó procesos de gestión para que fuera aprobada la Ley, presentándose casi diez veces, pero no se logró este fin. Posteriormente, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 1454 de 2011; también denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), la cual promueve la asociatividad territorial y le dio al Gobierno Nacional un plazo para la modernización de la Ley de áreas metropolitanas.

En el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón (2010-2018) y estando Germán Vargas Lleras encargado del Ministerio del Interior, y conociendo el proyecto de Ley que emanaba del Oriente antioqueño, se invitó a La Tertulia a presentarla a los técnicos del Ministerio para su revisión hubo buenos co-

mentarios y surgió la propuesta de presentarla a algunos grupos de interés como las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y a las Áreas Metropolitanas existentes, que en ese momento eran cinco.

Zuluaga continúa contando cómo desde el Ministerio del Interior se organizó una reunión en Bogotá con los grupos de interés para socializar la propuesta de la Tertulia de la Glorieta y recibir de ellos sugerencias para su organización. Con este proceso surge la Ley 1625 del 29 de abril de 2013, la cual denominan Régimen de Áreas Metropolitanas y deroga la Ley 128 de 1994. Es así como esta ley surge en el Oriente antioqueño y ofrece ventajas y oportunidades para el país. Está organizada en dos títulos, nueve capítulos y cuarenta y dos artículos; contiene el objeto, la naturaleza, las competencias, las funciones, cómo se da la constitución de estas áreas, cuáles son las relaciones que se deben dar entre los municipios miembros, cuáles son los hechos metropolitanos y los criterios para su determinación, qué es el plan integral de desarrollo metropolitano y cuáles son los elementos constitutivos; los órganos de dirección y administración, patrimonio y rentas, actos y contratos, asociaciones de áreas metropolitanas, otras disposiciones como conversión en distritos, competencias de los distritos especiales, jurisdicción coactiva, transición y vigencia.

En palabradel gestor de esta ley, un área metropolitana ofrece más ventajas a los municipios del Oriente antioqueño al ser comparada con una asociación de municipios y con una provincia. Estas ventajas son:

- Está reglamentada mediante una ley propia, lo que le otorga autonomía presupuestal y financiera, y esto a su vez le garantiza sostenibilidad en el tiempo.
- Tiene funciones especiales, como lo son ser autoridad de transporte público, diferente a la autoridad de tránsito que rige en cada uno de los municipios asociados, haciendo posible la regulación de rutas entre ellos, como conexiones y transbordos; lo que permite ofrecer un servicio público de calidad para todos los que habitan en este territorio.
- Capacidad de gestionar, operar proyectos y programas útiles para el territorio, lo que lo hace más enriquecedor, ya que las iniciativas que se gestan son supramunicipales.

- Se pueden trabajar iniciativas para mantener el orden público, hacer la recolección de residuos sólidos, constituir empresas para la generación de energía y de transporte.
- Se generan espacios de gobernabilidad transparentes, ya que cuenta con un organigrama, una junta directiva y un director ejecutivo, donde las responsabilidades de cada una de las partes se encuentran claramente definidas.
- Se pueden establecer los consejos asesores que sean necesarios para una mejor gestión y planeación de los municipios, de los municipios, pueden se de planeación, ambientales, financieros entre otros.
- La ley anterior de áreas metropolitanas solo permitía que los proyectos se gestionaran con la participación de los municipios conurbados o fronterizos; con la nueva ley se moderniza este concepto, ya que pueden trabajar con los municipios que tienen un interés para resolver asuntos de carácter económico, ambiental, social, político. Es decir, se pueden asociar la subregión del altiplano con la de páramos, embalses o bosques, ya sea para trabajar en proyectos que permitan aumentar la vida turística y productiva de estos y consolidar un ecosistema que se teje a través de los problemas y soluciones de los municipios del Oriente.
- Un área metropolitana puede ayudar a generar soluciones oportunas a los problemas de movilidad.
- Consolidar una planeación estandarizada entre los municipios miembros del área metropolitana.

Para Zuluaga, otro punto a favor de la constitución de un área metropolitana es que pueden empezar pocos municipios y los otros se van uniendo a medida que vean los beneficios de la figura. Cuenta también que cuando se comenzó a hablar en el territorio de área metropolitana, surgieron unos movimientos que apoyaban la figura de la Provincia, que es una forma de asociatividad útil, con muchas bondades para los municipios que se acogen a la misma y desde que se promulgó la Ley 1454 de 2011, en el De-

partamento de Antioquia se han creado cinco¹, las cuales son: La Provincia de Cartama, La Provincia de San Juan, La Provincia de Penderisco y Sinifaná, La Provincia de Aguas, Bosques y Turismo y la Provincia de la Paz; estas dos últimas conformadas por municipios del Oriente antioqueño, las cuales vienen cumpliendo funciones importantes en la gestión y desarrollo del territorio. Sin embargo, Zuluaga sigue considerando que la figura que más ayudaría a remediar las necesidades de los municipios sería el área metropolitana.

En Áreas Metropolitanas se habla de hechos metropolitanos, los cuales son entendidos como los fenómenos económicos, sociales, físicos, culturales, territoriales, políticos administrativos, que afectan simultáneamente a dos o más de los municipios que la conforman. En el Oriente antioqueño se encuentran varias circunstancias que se pueden enmarcar en este contexto y darle solución desde un objetivo común.

Los municipios podrían trabajar en conjunto en temas específicos, por ejemplo, las oficinas de planeación en ocasiones no cumplen con las funciones de control expansivo y de urbanización de los territorios, además, no cuentan con los recursos técnicos, ni la experticia para pensar regionalmente. Todos los proyectos necesitan anteproyectos, estudios previos, planes y cronogramas para ponerlos en marcha, apoyados por expertos que piensen desde la óptica supramunicipal:

El doctor Rodrigo Zuluaga Mejía, en la entrevista comentó lo siguiente:

Cuando fui alcalde del Municipio de La Ceja entre los años 1992 y 1994, fundamos la Asociación de Municipios del Altiplano del Oriente antioqueño (MASORA), entidad que reúne a los nueve (9) municipios de la subregión: El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja del Tambo, La Unión, Marinilla, San Vicente Ferrer y Rionegro; y nace como un ente de gestión, con la tarea de aglutinar los esfuerzos alrededor de un esquema subregional de planificación, propender por un desarrollo equilibrado, trabajar en proyectos y programas especiales para la so-

1 Es de anotar, que estas cinco (5) Provincias se habían creado hasta el 2020.

lución conjunta de los problemas, coordinando actividades con el departamento y entidades de la subregión. Es de anotar, que aún está vigente y ha logrado muchos objetivos.

Zuluaga, aduce que para el establecimiento de las provincias se necesita de la voluntad de los concejos y de los alcaldes de los municipios que la quieren integrar, pero requieren del visto bueno de la asamblea departamental y las competencias que tiene son: organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos², realizar gestión ambiental, gestionar y ejecutar obras de ámbito regional, ejercer funciones administrativas propias o asignadas al ente territorial por el nacional y cumplir las funciones de planificación con un presupuesto y autonomía para la gestión de proyectos. Mientras que para la conformación de un área metropolitana se requieren unos requisitos adicionales, aparte de la voluntad de los alcaldes y de los concejos municipales, pues, como dice la Ley, debe ser refrendada por una consulta popular, debido a que esta figura es más poderosa; una vez nace tiene sostenibilidad en el tiempo y, se convierte en un ente planeador de todo el territorio y que respeta la autonomía de los concejos, ya que allí es donde se valida el plan integral de desarrollo. Se convierte además en responsable de recursos provenientes de la sobretasa del impuesto predial – sobretasa ambiental– que pagan los propietarios de tierras en Colombia y, que van a las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR); y ya no iría a la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare (CORNARE), sino para el área metropolitana, con los cuales se podrán sufragar estudios y procesos de gestión; también se le da autonomía administrativa, es decir que se le otorgan unas funciones técnicas para el ordenamiento adecuado del territorio y que pueden evitar el creci-

² Es preciso entender que los servicios públicos, no son solo los domiciliarios (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, gas, comunicaciones), sino que se incluye en ellos a la salud y la educación.

miento desbordado y agresivo que se viene dando, que no tiene en cuenta el desarrollo sostenible y agota los recursos naturales que se poseen. Zuluaga dice que lo más importante es que el territorio hay que gerenciarlo, dirigirlo y encausarlo; promoviendo lo que económicamente sea útil para la región y, desestimulando lo que no. Planear el territorio es una oportunidad que ofrecen las áreas metropolitanas. Y, se pregunta Zuluaga se pregunta ¿qué sería del Valle de Aburra sin el área metropolitana?, y se responde: se podría decir que Medellín no tendría un medio de transporte masivo como es el metro, el cual ha sido referente nacional e internacional; no se hubiesen gestionado tantos proyectos, por citar algunos como la construcción del Venancio Díaz, el Parque Acuático Ditaires, el Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA), el Parque Juan Pablo II, la Red Aire, la Variante de Bello, el Parque Metropolitano de Aguas, la Vía Regional Sur, entre otros; y que gracias a la figura del área metropolitana se han podido consolidar. Para Zuluaga ha sido fundamental la convivencia armoniosa de la Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia (CORANTIOQUIA) con el área metropolitana ya que esta siempre será la autoridad ambiental en los territorios rurales. Haciendo la comparación con el caso Oriente antioqueño, Zuluaga considera que, si el día de mañana se tuviera el área metropolitana, se continuaría conviviendo de manera armoniosa con CORNARE, en ese ámbito, no hay enemistades, ni riesgos financieros entre entidades.

Zuluaga dice que la CCOA, la Asociación Colombiana de Exportadores de Flores (Asocolflores), la Corporación Empresarial del Oriente (CEO), coinciden en que el área metropolitana es la figura que se debe implementar en el territorio más temprano que tarde. Pero, la iniciativa debe surgir, ya sea de los concejos municipales, de los alcaldes de los municipios, o del gobernador, o porque no, de un porcentaje de ciudadanos de los municipios que vean las ventajas de esta figura de asociatividad. Después de esa iniciativa se tendrá que documentar todo el proceso y solicitar a la Registraduría Nacional que fije unas elecciones para que los ciudadanos de cada uno de

los municipios voten en sentido afirmativo o negativo y, de cumplirse esta actividad democrática, se abre esa alternativa en nuestro territorio. Hay que recordar que el Oriente antioqueño, ya hizo el primer intento de crear el área metropolitana, llegando hasta la fijación de la fecha del 15 de diciembre de 2019 para realizar la consulta popular pero esta época era compleja ya que se daba el cierre de las administraciones de gobernadores y alcaldes y se abría el periodo electoral. Además, la iniciativa surgió del entonces gobernador de Antioquia Luis Pérez Gutiérrez, pero se necesitaba un proceso de análisis que amerita la figura y, un proceso de educación para los habitantes de la región. Además, la Secretaria de Hacienda Departamental no aportó los recursos a la registraduría para la consulta popular y, por eso no se pudo llevar a cabo en los municipios de El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral. Aunado a lo anterior, algunos líderes de diferentes municipios promovieron la figura de provincia, buscando que se mantuviera la ruralidad y argumentando que un área metropolitana no sería beneficioso para ellos.

Zuluaga considera que se tiene un buen ambiente para reactivar la figura de área metropolitana por parte de los concejales y alcaldes del Altiplano, iniciando con cinco municipios, ya que hay una buena relación entre los gobiernos de Rionegro, Marinilla, El Carmen de Viboral, La Ceja, San Vicente Ferrer y El Santuario; los cuales trabajan unidos. Desde la CCOA se tuvieron ~~han tenido~~ conversaciones sobre este tema con los burgomaestres de esos municipios, los cuales mostraron interés en la propuesta, pero no se sabe cuándo se puede comenzar a hablar de esta figura asociativa.

Pero, hay otra situación, se ha escuchado del interés del exgobernador de Antioquia y del exdirector del área metropolitana Eugenio Prieto Soto, para que el municipio de Rionegro sea parte del área metropolitana del Valle de Aburra. Si Rionegro decide adherirse a esta propuesta, dejaría “huérfanos” a los municipios del Oriente antioqueño que desean ser parte del proyecto de Área que se viene gestando. Es de anotar, que los otros dos municipios que desde el Gobierno departamental quieren que hagan parte de esta gran área son Guarne y El Retiro.

Zuluaga aduce que si estos municipios se integran área metropolitana del Valle de Aburra se podría generar ventajas y desventajas, debido a el pre-

supuesto de ellos es muy alto, tienen experticia técnica que podrá ser compartida y generar conocimiento; Medellín mira el Oriente desde la expansión urbanística, este lugar ya no cuenta con una zona agrícola suficiente, pero no conocen las necesidades locales y las gestionarían desde de un área lejana. Zuluaga considera que la región cuenta con personal idóneo, líderes empresariales, universidades, jóvenes con ganas de construir futuro, que conocen y se han venido preparando para dar respuesta a las necesidades del territorio. Se debe pensar en la construcción del propio destino y tomar decisiones. Si el camino es conversar con el área metropolitana del Valle de Aburra y seguir unidos con ese cordón umbilical para gestar un desarrollo conjunto o, si la creación de futuro va a ser desde las potencialidades que se tienen; se necesita de los bosques con los que aún se cuenta para tener un pulmón que minimice la conurbación acelerada del territorio y comprar tierras en conjunto para que se establezcan fronteras rurales.

El Dr. Rodrigo, considera que los gobernantes de los municipios solo tuvieron dos meses de normalidad al inicio de sus mandatos porque en marzo de 2020 comenzó la pandemia y urgía dar respuesta a otras situaciones, agudizado lo anterior los paros y las actividades del día a día, situaciones que atrasaron los proyectos y programas que se tenían como prioridad y, así El panorama se tornó complejo para seguir avanzando en el proceso adelantado del área metropolitana. Lo ideal sería contar con un medio de transporte que recoja y se mueva por los diferentes municipios o inclusive que viaje hasta Medellín.

Es de anotar que ninguna de las cinco áreas metropolitanas que hay en el país nacieron bajo la ley 128 de 1994, dado que exigía un umbral muy alto de legitimación de la ciudadanía, el cual estaba en 25%. frente a esto se hicieron algunos acercamientos con el Congreso de la Republica buscando bajar ese porcentaje, pero el legislativo decía que la tasa de abstención de votación en Colombia es muy alta y se bajó al 5% el umbral. Para concluir, Zuluaga señala que es necesario empezar a hacer pedagogía con los habitantes, de lo que es un área metropolitana, sus ventajas, desventajas, la necesidad de que se vote para ser gestores de la planeación del territorio y cumplir cumplamos con el umbral (Zuluaga R. , 2021).

REFERENCIAS

(s.f.).

Antioquia, A. D. (26 de Diciembre de 2016). *Asamblea de Antioquia*. Obtenido de http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&task=download.send&id=557&catid=11&m=0&Itemid=766

Antioquia, U. d. (2020). *UDEA Noticias*. Obtenido de http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia/!ut/p/z0/fYwxD4lwFIT_igsjaUWsOhIHE-PgYAx0MU_6ok-hr5RK_PkWHYyLy-Xu8t-0JLUqhLQx0gUBsoYm50uq0XK2zaZHLnVS5koXa5_NFtpkdjIJshf4Px-Ae6dZ0uhK7ZBnwGUTr2AZqHQUgk9L_pyi1-_KgTy4Fqgj6R77UlwyP1r

Asamblea de Antioquia. (02 de 01 de 2017). *ORDENANZA No. 68 (2-Enero 2017) POR LA CUAL SE ESTABLECE EL MARCO GENERAL PARA LA CREACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE PROVINCIAS ADMINISTRATIVAS Y DE PLANIFICACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA*. Obtenido de ASAMBLEA DE ANTIOQUIA: http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&task=download.send&id=569&catid=11&m=0&Itemid=766

Asamblea Departamental de Antioquia. (2 de Enero de 2017). *Ordenanza 68 de 2017. Creación y organización de provincias administrativas y de planificación en el departamento de Antioquia*. Medellín, Colombia.

Asamblea Departamental de Antioquia. (03 de 07 de 2018). *ORDENANZA No. 11 (3-Julio 2018) "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONSTITUYE LA PROVINCIA ADMINISTRATIVA Y DE PLANIFICACIÓN -PAP- DEL AGUA, BOSQUES Y EL TURISMO EN EL DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA*. Obtenido de ASAMBLEA DE ANTIOQUIA: http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/index.php?option=com_jdownloads&view=download&id=2302:ordenanza-no-11-03-julio-2018-por-medio-de-la-cual-se-constituye-la-provincia-administrativa-y-de-planificacion-pap-del-agua-bosques-y-el-turismo-en-el-depart

Asamblea Nacional Constituyente. (04 de 07 de 1991). *Secretaria del Senado de la República*. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Barreto Callamand, R. F. (22 de noviembre de 2008). Obtenido de <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-397.html>

- Botero Rendón, C. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (L. Ceballos , Entrevistador)
- Botero, C. (15 de 02 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Calle, J. (13 de 02 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe- CEPAL. (Julio de 2017). Configuración territorial de las provincias. Bogotá, Colombia.
- Congreso de la República. (28 de 06 de 2011). *Secretaría del Senado de la República*. Obtenido de [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/ basedoc/ley_1454_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html)
- Congreso de la República. (29 de 04 de 2013). *Congreso de la República*. Obtenido de Ministerio del Medio Ambiente: [https://www.minambiente.gov.co/ images/normativa/app/leyes/be-Ley%201625%20de%202013.pdf](https://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/be-Ley%201625%20de%202013.pdf)
- Congreso de la República. (29 de 04 de 2013). *Ley 1625 de 2013*. Obtenido de [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma. php?i=52972](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972)
- Congreso de la República. (28 de Junio de 2019). *Función Pública*. Obtenido de Ley 1962 de 2019: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=96110#:~:text=La%20presente%20ley%20 tiene%20por,relaciones%20entre%20estas%20y%20las>
- Congreso de la República. (10 de noviembre de 2019). *Ley 1993 de 2019*. Obtenido de [https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/ LEY%201993%20DEL%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%202019.pdf](https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201993%20DEL%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%202019.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (28 de Junio de 2011). Ley 1454 de Ordenamiento Territorial. Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (Agosto de 2013). Balance Preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (Febrero de 2013). Definición legal y funcional de los esquemas asociativos de entidades territoriales en Colombia. Bogotá, Colombia.
- Díaz, C. (27 de 03 de 2018). área metropolitana del Valle de Aburrá. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Duque, L. A. (18 de 01 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)

- Estupiñán, L., & Restrepo, M. (2013). *Asociatividad territorial: un enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Gómez, M. D. (21 de 05 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Guzmán, S. (22 de 10 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Henao, J. C. (16 de 10 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Lopez, F. (09 de Junio de 2016). *Universidad de Antioquia*. Obtenido de http://www.udea.edu.co/wps/portal/udea/web/inicio/udea-noticias/udea-noticia!/ut/p/z0/fYwxD4lwFIT_igsjaUWsOhIHE-PgYAx0MU_6ok-hr-5RK_PkWHYyLy-Xu8t0JLUqhLQx0gUBsoYm50uq0XK2zaZHLnVS5koXa5_NFtpkdjlJshf4PxAe6dZ0uhK7ZBnwGUTr2AZqHQUgk9L_pyi1-_KgTy4Fqg-j6R77UlwyP1r
- Ministerio del Interior. (29 de Abril de 2013). *Ley 1625 de Áreas Metropolitanas*. Bogotá, Colombia.
- Montoya Giraldo, M. C. (25 de Agosto de 2016). *CEAM Corporación de Estudios, Educación e Investigación Ambiental*. Obtenido de http://corpoceam.org/index.php?option=com_content&view=article&id=173:provincia-o-area-metropolitana&catid=2&Itemid=101
- Montoya, L. E. (12 de octubre de 2018). *Asociatividad Territorial en el Oriente antioqueño*. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Ospina, E. (2018). *Figuras de asociatividad territorial*. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Ospina, E. (15 de 05 de 2018). *Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño*. (L. Ceballos, & A. Restrepo, Entrevistadores)
- Ossa, B. N. (Marzo de 2020). *Red Oriente*. Obtenido de <https://www.redoriente.com.co/index.php/area-o-provincia/147-el-oriente-antioque-no-una-provincia-o-un-area-metropolitana>
- Presidencia de la República. (1 de septiembre de 2021). *Presidencia de la República*. Obtenido de Decreto 1033 de 2021: <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201033%20DEL%201%20DE%20SEPTIEMBRE%20DE%202021.pdf>
- Prieto Soto, E. (09 de junio de 2016). *área metropolitana o provincia para el Oriente?* (F. López, Entrevistador)

- Provincia del Agua, Bosques y el Turismo*. (Marzo de 2010). Obtenido de <https://provincia-abt.gov.co/es/>
- Ramírez Duque, L. A. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Ramirez, J. C., & De Aguas, J. M. (07 de 2017). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 17 de 08 de 2020, de CEPAL: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/40852/S1700637_es.pdf
- Rendón Cardona, A. J. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Rendón, A. J. (2016). (L. Ceballos, Entrevistador)
- Rendón, A. J. (05 de 03 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (S. L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Rendon, A. J., Ospina, E., Zuluaga Giraldo, N., & Botero Rendón, J. (2016). (L. Ceballos, Entrevistador)
- Restrepo Ramírez, N. (09 de junio de 2016). área metropolitana o provincia para el Oriente? (F. López, Entrevistador)
- Restrepo, N. (12 de 06 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Rodríguez María, A. J. (13 de Septiembre de 2013). La asociatividad territorial en Colombia. Barcelona, España.
- Santos Molano, E. (2007). El desarrollo urbano. *Revista Credencial Historia*.
- Tauber, F. (2020). Región, Capital y área metropolitana.
- Valencia Cano, Á. (10 de Noviembre de 2016). ¿Cómo funcionaría la Provincia Cartama? *Periódico Regional el Suroeste*.
- Villegas, E. A. (19 de 06 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, Entrevistador)
- Zuluaga Giraldo, N. F. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Zuluaga Henao, O. d. (22 de 05 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (A. L. Restrepo, Entrevistador)
- Zuluaga, A. (11 de 04 de 2018). Figuras de asociatividad territorial. (A. L. Restrepo, & S. L. Ceballos, Entrevistadores)
- Zuluaga, N. F. (01 de 02 de 2018). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & A. L. Restrepo, Entrevistadores)
- Zuluaga, R. (2018). Figuras de asociatividad territorial. (L. Ceballos, Entrevistador)

- Zuluaga, R. (10 de 06 de 2019). Figuras de Asociatividad Territorial en el Oriente Antioqueño. (L. Ceballos, & R. A. Lucía, Entrevistadores)
- Zuluaga, R. (07 de 05 de 2021). Asociatividad territorial 2021. (A. L. Restrepo, L. Ceballos, & C. E. Lukau, Entrevistadores)
- Zuluaga, R., & Gaviria, Z. (2017). *Oriente Antioqueño, realidades y perspectivas*. Rionegro: La Tipografía Ltda.
- Zuluaga, R (15 de 06 de 2020) Entrevista de C. Lukau - D. Eusse [Audio en mp3]. área metropolitana. Rionegro



ANEXO.
Preguntas *de*
***la* entrevista**
semiestructurada

ANEXO.
Preguntas *de*
***la* entrevista**
semiestructurada

Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas

Grupo de Investigación FACEA

Entrevista semiestructurada vecindad territorial esquemas asociativos territoriales

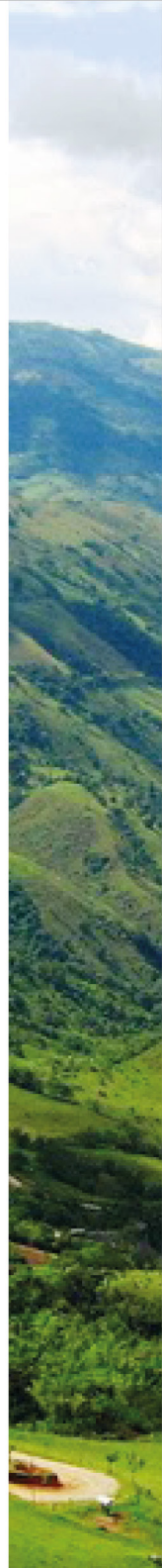
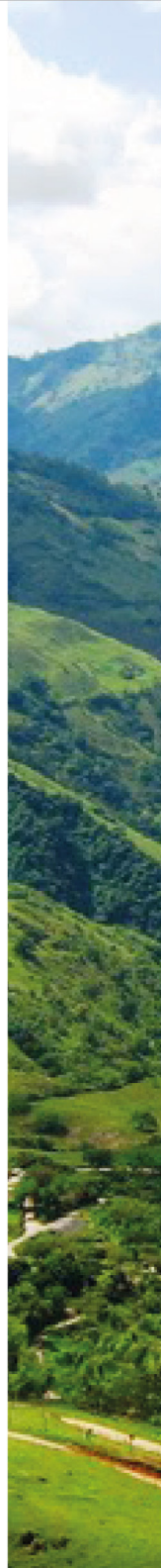
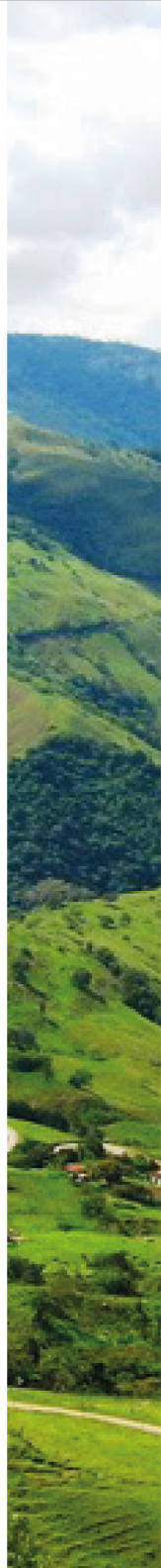
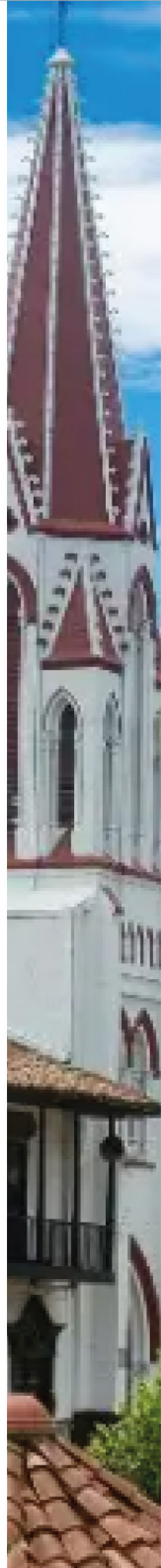
Objetivo de la entrevista

Conocer la posición del alcalde municipal o representante organizacional frente a la asociatividad territorial, específicamente con relación a las Asociaciones de Municipios, las provincias y las áreas metropolitanas.

Preguntas

1. ¿Podría hablarnos de los esquemas asociativos contemplados en la ley de ordenamiento territorial?
2. ¿Usted considera que al Oriente antioqueño le favorece más un área metropolitana, una provincia, o dependiendo la subregión, una figura diferente, o continuar con las asociaciones de municipios que ya se tienen?
3. ¿Nos podría contar sobre la posición que tiene su Gobierno frente al tema de asociatividad municipal?

4. ¿Se han presentado problemas por la conurbación en los municipios que sea necesario resolver?
5. ¿Cuáles son las dificultades que podrían encontrarse frente a la posibilidad de crear un área metropolitana?
6. ¿Cuáles son las dificultades que podrían encontrarse frente a la posibilidad de crear una provincia?
7. ¿Cuáles son los beneficios que trae un área metropolitana?
8. ¿Y las posibles dificultades una vez este creada?
9. ¿Cuáles son los beneficios que trae una provincia?
10. ¿Y las posibles dificultades una vez este creada?
11. ¿Por qué área metropolitana o provincia y no quedarse con las asociaciones de municipios?
12. ¿Cuáles son sus “hechos metropolitanos”?
13. ¿Y sus hechos provinciales?
14. ¿Han pensado en la campaña educativa y de información para la población; que lleve a cabo el proceso de consulta popular, si se llegara a crear el área metropolitana?
15. ¿Cree usted que el área metropolitana se alcanza a crear en este período de Gobierno? De no ser así, ¿cree que el proceso continúe con los nuevos mandatarios?
16. ¿Y la financiación del área cómo sería? Teniendo en cuenta que tendrían menos de un millón de habitantes y por tanto no contarían con los recursos de la sobretasa ambiental) ¿De acuerdo al tamaño de cada municipio? ¿o al beneficio del hecho? ¿La Gobernación de Antioquia aportaría recursos?
17. ¿Y cómo sería la financiación de la provincia?
18. ¿Cuáles son los actores y agentes comprometidos con la creación de un área metropolitana en la subregión? ¿Y de una provincia?



ISBN: 978-628-7521-37-7



9 786287 15213771


**Cámara de Comercio
Oriente Antioqueño**
¡Credencial de confianza!

 **FONDO
editorial**
Universidad Católica de Oriente