

## **Entre la fragmentación y la policentricidad**

Instituciones de la gobernanza policéntrica del desarrollo regional metropolitano  
en el Valle de Aburrá, 1981-2015

**Luis Miguel Roldán Alzate**

Asesor: Germán Darío Valencia Agudelo

Phd en Estudios Políticos

Trabajo de investigación para optar al título de

**Magíster en Ciencia Política**

Instituto de Estudios Políticos

Universidad de Antioquia

Noviembre de 2017

*Nisi dominus custodierit civitatem  
Frustra vigilat qui custodit eam<sup>1</sup>*

Salmo 127 (126)

*Las distancias apartan las ciudades,  
las ciudades destruyen las costumbres.*

José Alfredo Jiménez

---

<sup>1</sup> Si el Señor no guarda la ciudad en vano vigilan los centinelas.

## Agradecimientos

La gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá ha sido un objeto de preocupación de muchas entidades desde que se evidenció el proceso de conurbación de la ciudad. Una de estas entidades es la fundación Proantioquia, entidad sin la cual no habría sido posible llevar a cabo esta investigación. Debo a esta entidad el apoyo decidido y permanente que me brindó durante todo el proceso académico e investigativo que le dio forma a este texto. Asimismo, el programa Medellín Cómo Vamos, su unidad coordinadora y sus entidades socias, promovieron tanto directa como indirectamente la realización de esta investigación.

Sin el apoyo decidido del Área Metropolitana del Valle de Aburrá hubiera sido imposible acceder fácilmente al volumen de información que pudo analizarse en este estudio. Adicionalmente, los expertos Françoise Coupé, Sergio Bustamante y Luis Fernando Arbeláez, quienes accedieron a ser entrevistados para la presente investigación, aportaron mucho a la consecución de este documento como producto final.

Los profesores Germán Valencia -en calidad de asesor-, Santiago Leyva, Adolfo Eslava, Ana Victoria Vásquez, Juan Carlos Arenas y William Fredy Pérez, entre otros, incidieron de alguna manera en la creación de este documento y les estoy agradecido. Asimismo, agradezco a los integrantes del grupo RERDSA del Instituto de Estudios Regionales, y a los miembros del Instituto de Estudios Políticos, en cuyos escenarios de divulgación pude compartir algunos hallazgos preliminares de las indagaciones que dieron lugar a esta investigación. Dentro de este grupo de académicos debo resaltar el apoyo técnico del politólogo Juan David Herrera, quien hizo las veces de auxiliar de investigación en el proceso de sistematización de un conjunto importante de actas de junta y en la transcripción de las entrevistas a profundidad realizadas.

Finalmente, vale la pena agradecer a todos los miembros de mi familia, cercana y extendida, con quienes pude compartir algunas reflexiones sobre el objeto del presente estudio, y cuyo afecto permanente me ha dado el equilibrio necesario para avanzar académicamente en medio de múltiples ocupaciones.

# Contenido

Agradecimientos .....	3
Introducción.....	9
1. Estudios sobre gobernanza metropolitana: revisión de la literatura .....	16
1.1. Principales corrientes teóricas en el estudio de la gobernanza metropolitana .....	16
1.2. Enfoques teóricos-metodológicos: revisión general.....	24
1.3. Conclusiones de la revisión de literatura .....	26
2. Conceptos esenciales: instituciones de la gobernanza policéntrica del desarrollo regional.....	28
2.1. Nuevo institucionalismo: conceptos básicos.....	28
2.1.1. Derechos de propiedad, costos de transacción y organizaciones.....	28
2.1.2. Instituciones.....	29
2.2. ¿Gobernanza, gobierno o gobernabilidad? .....	32
2.2.1. ¿Por qué Gobernanza? .....	32
2.2.2. ¿Por qué no gobierno? .....	39
2.2.3. ¿Por qué no gobernabilidad? .....	39
2.3. Gobernanza: ¿policéntrica, multinivel o fragmentada? .....	40
2.3.1. ¿Por qué policéntrica? .....	40
2.3.2. ¿Por qué no multinivel?.....	43
2.3.3. ¿Por qué no fragmentada? .....	44
2.4. Objeto de la gobernanza policéntrica: el desarrollo regional como Recurso de Uso Común (RUC) 44	
2.4.1. Desarrollo, territorio y región .....	45
2.4.2. Los Recursos de Uso Común (RUC) como objeto de la gobernanza.....	47
2.4.3. El desarrollo territorial como RUC.....	48
3. Marco teórico-metodológico: Análisis y Desarrollo Institucional –ADI–.....	50
3.1. Marcos, teorías y modelos para el estudio de situaciones sociales .....	50

3.2.	Descripción de la situación de acción.....	52
3.2.1.	Las arenas de acción.....	52
3.2.2.	Relaciones entre las Arenas de Acción.....	59
3.2.3.	Reglas en uso, reglas formales y tipos de reglas.....	62
3.2.3.1.	Clasificación de las reglas.....	62
4.	Ruta metodológica e información utilizada.....	64
4.1.	Estudio de caso.....	64
4.2.	Proceso metodológico.....	65
4.3.	Estrategia de recolección y sistematización de información.....	67
4.3.1.	Características de la información primaria utilizada.....	68
5.	Resultados de la investigación.....	70
5.1.	Periodización política y periodización ejecutiva.....	70
5.2.	Condiciones biofísicas y materiales.....	72
5.3.	Atributos de la comunidad estables y contexto histórico del desarrollo regional.....	79
5.3.1.	Características de la población del Valle de Aburrá.....	80
5.3.2.	Características de la ocupación del espacio urbano.....	82
5.3.3.	Características históricas de la gestión del desarrollo regional.....	84
5.4.	1981-1988: Monocentricidad en busca de cohesión.....	90
5.4.1.	Atributos de la comunidad variables.....	90
5.4.2.	Reglas.....	92
5.4.3.	Situación de acción.....	98
5.4.4.	Actores.....	100
5.4.5.	Interacciones y resultados.....	103
5.5.	1988-1994: Monocentricidad fragmentada.....	106
5.5.1.	Atributos de la comunidad variables.....	106
5.5.2.	Reglas.....	110

5.5.3.	Actores.....	112
5.5.4.	Interacciones y resultados.....	113
5.6.	1994-2010: Policentricidad fragmentada y aprendizaje institucional: relaciones organizativas y cambios de nivel endógenos. ....	115
5.6.1.	Atributos de la comunidad variables.....	115
5.6.2.	Reglas .....	118
5.6.3.	Actores.....	127
5.6.4.	Interacciones y resultados.....	129
5.7.	2011-2015: Policentricidad fragmentada y aprendizaje institucional: cambios de nivel exógenos.....	131
5.7.1.	Atributos de la comunidad variables.....	132
5.7.2.	Reglas .....	135
5.7.3.	Interacciones y resultados.....	139
5.8.	Contrastación: revisión cuantitativa de la evidencia .....	140
6	Conclusiones .....	144
7	Bibliografía .....	149

## Ilustraciones

Ilustración 1. Niveles de análisis y relaciones entre arenas de acción .....	61
Ilustración 2. Imagen satelital del Valle de Aburrá y el oriente cercano, 1969 .....	73
Ilustración 3. Imagen satelital del Valle de Aburrá y el oriente cercano, 1984 .....	74
Ilustración 4. Imagen satelital del Valle de Aburrá y el oriente cercano, 2010 .....	74
Ilustración 5. Mapa político del Valle de Aburrá, 2010 .....	76
Ilustración 6. Distribución porcentual de la población del Valle de Aburrá por municipios .....	77
Ilustración 7. Valle de Aburrá: Porcentaje de la población por municipio de residencia y grupo de edad que nació en el municipio donde reside, 2005 .....	81
Ilustración 8. Ingresos municipales como porcentaje de la suma de los ingresos municipales del Área Metropolitana, 1980, 1996 y 2010 .....	87
Ilustración 9. Ingreso municipal per cápita (Miles de pesos corrientes) en Municipios del Valle de Aburrá, 1980-2010 .....	88
Ilustración 10. Medellín: tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, 2006-2016 .....	133
Ilustración 11. Promedio por año de asistentes a las reuniones de la Junta Metropolitana, 1985-2015 .....	141
Ilustración 12. Probabilidad de aprobación de acuerdos metropolitanos, 1985-2015 .....	142

## Tablas

Tabla 1. Cuatro tipos básicos de bienes.....	47
Tabla 2. Diferentes niveles de especificidad para el estudio de las instituciones.....	51
Tabla 3. Tipos de reglas, verbos y componente de la situación de acción .....	63
Tabla 4. Variables de análisis y fuentes de información .....	67
Tabla 5. Características de los actores con capacidad de decisión de la Junta Metropolitana, 1981*-1988.....	102
Tabla 6. Grupos, movimientos y partidos políticos ganadores de las elecciones a las alcaldías municipales, 1988-1992.....	108
Tabla 7. Grupos, movimientos y partidos políticos ganadores de las elecciones a las alcaldías municipales, 1994-2007.....	116
Tabla 8. Categorización de municipios de acuerdo con las leyes 134 de 1994 y 617 de 2000..	119
Tabla 9. Principales competencias legales de los municipios y A.M. en la planeación del desarrollo regional a partir de 1989 en relación con la ocupación del espacio urbano.....	122
Tabla 10. Comparación entre el decreto-ley 3104 de 1979 y la ley 128 de 1994 en relación con la organización, funciones, financiación y constitución de Áreas Metropolitanas .....	126
Tabla 11. Características de los actores con capacidad de decisión de la Junta Metropolitana como arena de acción, 1994-2010 .....	128
Tabla 12. Partidos de los alcaldes que gobernaron en los municipios del Valle de Aburrá entre 2012 y 2015.....	134
Tabla 13. Competencias de cada nivel territorial en el ordenamiento del territorio de acuerdo con la ley 1454/2011 .....	137
Tabla 14. Resultados de la estimación econométrica del efecto de los marcos institucionales sobre la probabilidad de aprobación de acuerdos en primer debate en el AMVA .....	143

## Introducción

El segundo y tercer cuarto del siglo XX conformaron un período de intensa urbanización en Colombia. Como lo indica Palacios (2005)

[...]partiendo de niveles muy bajos, los ritmos de urbanización se aceleraron después de 1930 y alcanzaron máxima velocidad entre 1950 y 1960. En 1940 ninguna ciudad llegaba al medio millón de habitantes; en 1985 dos ciudades tenían más de dos millones, otras dos sobrepasaban el millón de habitantes y ocho ciudades tenían más habitantes que Bogotá en 1940. En menos de medio siglo el país abrumadoramente rural y campesino se había transformado en ‘un país de ciudades’.  
(P. 556)

En el caso del Valle de Aburrá, el crecimiento tuvo lugar alrededor de Medellín como núcleo principal, y de allí hacia los municipios vecinos. De acuerdo con la información citada por Coupé (1996) sobre crecimiento demográfico en los municipios de Colombia, entre 1910 y 1938 el crecimiento de la población de Medellín fue el cuarto entre los municipios urbanos del país con una tasa de crecimiento de 82%, en esos 28 años. En cambio, entre 1938 y 1951, Bello ocupó el segundo lugar, con un crecimiento de 254%, mientras que Medellín estaba en el décimo lugar, con un crecimiento del 138%. Entre 1951 y 1964, las tasas de crecimiento demográfico de Itagüí (1° lugar, 448%), Envigado (3° lugar, 205%) y Bello (4° lugar, 203%) fueron mayores que el crecimiento de Medellín, que no estuvo siquiera entre los primeros diez municipios en crecimiento demográfico en Colombia.

El fenómeno de la conurbación –esto es: de la expansión de los núcleos urbanos alrededor de un núcleo fuerte hasta eliminar las distancias entre los suelos urbanos de unos y otros municipios– era una preocupación significativa de los tomadores de decisiones del Valle de Aburrá a finales de la década de 1960 y principios de 1970. Para la gestión coordinada de los municipios conurbados o en proceso de conurbación se creó, en 1966, Municipios Asociados del Valle de Aburrá (MASA), inicialmente con los municipios de Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Girardota, Envigado, Itagüí y Medellín, y posteriormente con la participación de

los municipios de La Estrella y Sabaneta. Este conjunto de municipios conformaba parcialmente una unidad funcional en términos socioeconómicos<sup>2</sup>.

El objeto de MASA —cuya estructura administrativa estaba conformada por una Asamblea General, una Junta Directiva, un Comité Técnico Asesor de Planeación y un Director Ejecutivo— era “la Planeación Integral del Valle del Aburrá, la promoción y ejecución de obras de interés regional y demás actividades que crea convenientes”(M.A.S.A., 1969, p. 97). Las funciones principales de esta entidad eran lograr cooperación entre municipios, elaborar estudios y programas y recomendarlos a los concejos municipales, asesorar la construcción de obras municipales y gestionar la cooperación para obras colectivas, y promover el desarrollo económico regional.

El problema del crecimiento urbano en una escala supramunicipal no era una preocupación exclusiva del Valle de Aburrá. La Reforma constitucional de 1968 reconoció este problema y favoreció la asociatividad territorial para la gestión pública colectiva. Según Jorge Restrepo Uribe<sup>3</sup> (1973),

Cada día se hace más necesaria la unión de esfuerzos para la prestación de servicios públicos, o la realización de obras de beneficio común. La acción comunal, por ejemplo, consiste en que varias personas hagan conjuntamente aquello que individualmente no es posible llevar a cabo. (...) Con el fin de atender a la solución de los problemas municipales en forma comunitaria, la reforma constitucional de 1968 autoriza en su artículo 198 la formación de asociaciones de municipios, que pueden considerarse como la acción comunal municipal, pues ellas consisten en la unión de varios municipios para solucionar problemas comunes, que serían difíciles de resolver individualmente, dicho artículo también autoriza la clasificación de los municipios y las áreas metropolitanas (...) (P. I).

La conformación de Bogotá como Distrito Especial mediante la anexión de varios municipios, entre 1954 y 1955, durante el gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla, fue vista como un

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Coupé (1996), y con lo que puede inferirse de las cifras de población del censo 2005, los municipios de Bello, Itagüí y Envigado tenían crecimientos significativos en el tercer cuarto del siglo XX, pero Copacabana, Girardota, Barbosa, Caldas, La Estrella y, a partir de su erección como municipio, Sabaneta, no tenían la misma dinámica.

<sup>3</sup> Restrepo Uribe fue director del Instituto para el desarrollo de Antioquia IDEA y de Municipios Asociados del Valle de Aburrá.

ejemplo de solución de estas problemáticas. Los representantes a la Cámara por Antioquia: Fernando Prado Quintana, Humberto Sierra Sierra y Aníbal Arcila Arcila, en la exposición de motivos de un proyecto de ley presentado en 1973, afirman que:

La creación del Distrito Especial de Bogotá puede considerarse como una forma de gobierno dentro de esta modalidad y única en su clase en nuestro país; su organización sólo fue posible a pesar de infructuosos intentos anteriores durante un gobierno militar; contempló la anexión territorial, administrativa y política de los distritos vecinos a la ciudad mayor y le amplió las facultades legales de carácter impositivo. (...) La nueva concepción administrativa de la ciudad-región originada por la excesiva concentración urbana que genera el avance industrial y las migraciones del campo a la ciudad, hace necesaria la búsqueda de soluciones que permitan la planificación de servicios y la atención de necesidades intermunicipales dentro de una gran zona de influencia (Pardo Quintana, Sierra Sierra, & Arcila Arcila, 1973, p. 17).

A pesar de ser este el objetivo de MASA como asociación de municipios, cuando esta inició su actividad de planificación y coordinación se enfrentó a dos problemas en el marco institucional entonces vigente: las competencias atribuidas a los departamentos y la conjunción de la autonomía municipal, las características de la política local y las deficiencias fiscales de los municipios. Con respecto a lo primero, Restrepo Uribe (1969) afirmó que, cuando se quería realizar el primer plan de desarrollo estratégico para el Valle de Aburrá por parte de MASA, el gobierno departamental

Consideró que esas obras las debía hacer la Planeación de Antioquia y entró en contacto con la Nacional para que los fondos que iban a dar como aporte a M.A.S.A, más bien fueran entregados al Departamento. Igualmente, el Señor Gobernador manifestó que los fondos destinados por la Asamblea para Municipios Asociados serían trasladados a la Planeación Departamental, ya que ella iba a desarrollar dicha labor (P. 91).

Con respecto a lo segundo, el representante a la Cámara Arturo Berrío afirmaba que:

Se parte del supuesto, que es verídico, de que la mayoría de los municipios colombianos carece no sólo de capacidad económica sino de los recursos humanos y técnicos necesarios para una acertada planeación y ejecución de sus obras y planes de desarrollo; de que el lugareñismo y los intereses egoístas constituyen, a veces, obstáculos insalvables para la oportuna y correcta solución de los problemas que afectan o interesan a varios distritos (Berrío, 1969, p. 1).

Como una solución a este problema en el Valle de Aburrá se creó, en 1981, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en donde participaron todos los municipios de MASA, salvo Envigado, con un objetivo y unas funciones muy parecidas a las de MASA, pero con una gobernanza distinta y mayores competencias y capacidades administrativas y financieras.

El primer Plan de Desarrollo Metropolitano fue publicado oficialmente en 1985 por el Área Metropolitana, y esa entidad se propuso ponerlo en práctica desde su publicación. Tanto la normativa relativa a la política local en Colombia y a las asociaciones territoriales como la estructura, funciones y capacidades del Área Metropolitana del Valle de Aburrá cambiaron considerablemente entre 1981 y 2015. A diferencia de MASA, que perdió importancia como organización en la gestión del desarrollo regional debido al retiro de la mayoría de sus miembros<sup>4</sup>, el Área Metropolitana ha aumentado sus funciones y ha fortalecido mucho sus capacidades administrativas desde su fundación. Sin embargo, la entidad sigue enfrentándose a problemas similares, tanto en el sentido de las relaciones horizontales como en el de las relaciones verticales.

Manuel Vallejo, urbanista y miembro del Consejo Territorial de Planeación de Medellín, aseguraba en 2016 que:

Los alcaldes tienen un voto programático, y puede que las directrices del nivel metropolitano existan, pero el orden de prioridades para el corto, mediano y largo plazo, muchas veces se invierte porque estas prioridades están sometidas a un voto programático y a la iniciativa de un alcalde. En ese sentido, uno ve que cada municipio tiene un Consejo Territorial de Planeación que mira únicamente su territorio, pero no el resto del territorio que está conurbado. ¿Por qué? Porque el marco legal, y las autonomías que se imponen a los municipios se evidencian en la forma de ocupar los territorios. Entonces, lo que para unos es prioritario puede que para otros ni siquiera tenga importancia (Medellín Cómo Vamos, 2016b, p. 17).

Mientras tanto, Jorge Pérez, exdirector de Planeación Metropolitana del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y exdirector de la oficina de Planeación Municipal de Medellín, afirmaba:

---

<sup>4</sup> Municipios Asociados del Valle de Aburrá sigue funcionando como entidad administrativa. Sin embargo, el número de sus miembros se redujo a tres: Barbosa, Envigado e Itagüí. Actualmente no se dispone de información adecuada sobre la gestión de la entidad, más allá de información financiera recabada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública de la Contaduría General de la Nación.

¿qué hacemos? Una gran caja menor para hacerles obras a los municipios y los alcaldes matados, porque hay municipios que tienen más inversión en su municipio de la mano del Área Metropolitana que de su propia capacidad municipal. (...) Entonces, el asunto del Área es, primero, que no se usa para lo que es y, segundo, que es una caja menor muy interesante para repartirle cosas a los municipios y, tercero, entre los doscientos mil problemas que tiene un alcalde de Medellín que son reales y muy difíciles, el Área Metropolitana es mejor que no surja y que el director se desencarte como pueda, entonces eso es así (...)

La Gobernación de Antioquia hace años decidió que como Medellín y el Área Metropolitana tienen más o menos capacidades y los municipios del departamento tienen tantas dificultades, “deje eso así y yo me encargo del resto”, entonces aquí lo que hay es un problema muy severo (Medellín Cómo Vamos, 2016b, p. 20) .

A partir de estas afirmaciones, surge la siguiente pregunta: ¿Por qué, después de tantos cambios institucionales que ha tenido el país en las últimas tres décadas con respecto a la política local, una organización para la coordinación del desarrollo regional, aunque sigue vigente, recoge las mismas dudas que se plantearon en su constitución y antecedentes? El presente trabajo busca responder a esta pregunta; y se ha planteado como objetivo general indagar por qué la gobernanza del Valle de Aburrá se ha mantenido tal que las posibilidades de mejora reconocidas en el inicio del Área Metropolitana del Valle de Aburrá sean las mismas de 2016.

Los objetivos específicos del trabajo son:

1. Caracterizar el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como arena de acción para el desarrollo regional en el período 1981-2015.
2. Identificar las principales estrategias compartidas, reglas y normas que determinan la gobernanza del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en distintos sub-períodos dentro del período de estudio.
3. Identificar los efectos de los cambios institucionales en la evolución del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como arena de acción en el período señalado.

El marco analítico escogido para la realización de esta investigación es el Análisis y Desarrollo Institucional, por lo cual este trabajo presta especial atención a las instituciones, como determinantes del comportamiento individual o colectivo, como se explicará en la descripción

del marco analítico. Las instituciones son vistas en esta investigación en dos direcciones: desde su diversidad, como estrategias compartidas, normas y reglas, y desde su comportamiento en el tiempo, es decir, desde la perspectiva de la estabilidad, el cambio y la dependencia de la senda.

En esa medida, esta investigación parte de dos hipótesis de trabajo:

1. Las estrategias compartidas, normas y reglas vigentes en cada momento en la Junta Metropolitana no favorecieron cambios reales en la arena de acción que se orientaran a la cooperación alrededor del desarrollo regional.
2. El cambio institucional, tanto exógeno como endógeno, no contrarrestó el fenómeno de dependencia de la senda para la gobernanza metropolitana, impidiendo la resolución de los problemas de cooperación para el desarrollo regional.

El trabajo está estructurado en cinco capítulos, además de esta introducción y las conclusiones. El primer capítulo presenta una descripción de las principales corrientes analíticas en materia de gobernanza metropolitana, tanto desde el punto de vista histórico como desde la perspectiva teórico-metodológica, con el objetivo de definir adecuadamente qué se entiende por gobernanza metropolitana y cuál es el papel, dentro de esta gobernanza, de la diada fragmentación-consolidación.

El segundo describe los conceptos esenciales. Primero se describen los conceptos básicos del nuevo institucionalismo económico en Ciencia Política, corriente a la cual pertenecen los trabajos de la Escuela de Bloomington, que constituyen el marco analítico del presente estudio. Después, buscando claridad, pero sin pretensión de exhaustividad en la mención de los potenciales conceptos utilizables, este capítulo justifica la utilización de los conceptos centrales y auxiliares de este estudio con relación a otros, útiles desde otras perspectivas para el abordaje del mismo fenómeno.

El tercer y cuarto capítulo se encargan, respectivamente, de describir el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, que es la base de la presente investigación; y la ruta metodológica del estudio, que se describe como un estudio de caso con una metodología analítica mixta, principalmente cualitativa, a partir de evidencia documental y entrevistas a profundidad.

El quinto capítulo, por su parte, presenta los resultados de la investigación en cuatro períodos: entre 1985 y 1988, uno de monocentricidad en busca de cohesión, donde las reglas exógenas permitían la construcción de un sujeto colectivo para el desarrollo regional, que se construía lentamente. Entre 1988 y 1994, uno de monocentricidad fragmentada, donde las reglas exógenas que regulaban la gobernanza del desarrollo regional impedían dicha construcción. Entre 1994 y 2010, uno de policentricidad fragmentada con cambios de nivel endógenos, donde los actores aprendieron a convivir para la gestión del desarrollo regional pero no llegaron a la construcción de un sujeto colectivo. Entre 2010 y 2015, finalmente, una etapa de cambios institucionales exógenos sin mayores consecuencias sobre la gobernanza regional. Finalmente, mediante una exposición gráfica y un análisis de regresión, se contrastan los hallazgos de las otras secciones. Finalmente se exhibe las conclusiones del trabajo.

## 1. Estudios sobre gobernanza metropolitana: revisión de la literatura

La gobernanza metropolitana ha sido objeto de estudio de los estudios políticos desde principios del siglo XX (Savitch & Vogel, 2009), lo que ha permitido la acumulación de un acervo importante de literatura al respecto. Sin ánimo de hacer una presentación exhaustiva de los estudios en la materia, este capítulo procura definir el concepto de área metropolitana, y las principales corrientes teóricas y metodológicas que se han ocupado de estudiar su gobernanza, como una conducta de entrada para el siguiente capítulo, en el cual se profundizará en el enfoque particular de esta investigación.

Un área metropolitana es un espacio en el cual “aglomeraciones urbanas complejas (conformadas por distintas unidades territoriales administrativas) constituyen una unidad (compleja y coordinada) de funcionamiento y gestión”(Rodríguez & Oviedo, 2001, p. 7)<sup>5</sup>. En esa medida, el problema de investigación al cual se enfrentan los estudiosos de la gobernanza metropolitana es el de la presencia de una jurisdicción fragmentada en un área con las características de una única región en términos sociales y económicos. De acuerdo con Savitch y Vogel (2009),

[...] la fragmentación del gobierno local lleva a servicios públicos ineficientes e inefectivos. La fragmentación divide la metrópolis, que es una única comunidad económica y social. Como consecuencia, hay una gran desigualdad en la distribución y financiación de servicios públicos, problemas coordinando los servicios, y una inhabilidad para enfrentar problemas regionales (P. 107).

### 1.1. Principales corrientes teóricas en el estudio de la gobernanza metropolitana

Los estudios sobre gobernanza metropolitana han sido parte de la agenda de investigación de los estudios políticos desde principios del siglo XX, agrupados bajo una categoría denominada *regionalismo* en política urbana (Savitch & Vogel, 2009), y en cuatro escuelas caracterizadas por su orientación normativa, es decir, por la promoción de un modelo de gobernanza como el más

---

<sup>5</sup> Klink (2005) y Rodríguez y Oviedo (2001) definen las áreas metropolitanas en términos demográficos o económicos, a partir del concepto de metrópolis, de acuerdo con el cual las áreas metropolitanas se derivan de la expansión urbana alrededor de una gran ciudad matriz que concentra la mayor cantidad de población y de actividades económicas. Sin embargo, ambos documentos coinciden en el hecho de que lo que une las definiciones demográficas y económicas es la fragmentación jurisdiccional en un territorio que conforma una unidad socioeconómica. Esta definición amplia es la que se utiliza en el presente trabajo.

indicado (Tomàs, 2012). Estas escuelas son la del reformismo o el gobierno metropolitano, la de la elección pública, la del nuevo regionalismo y la de la reterritorialización/reescalización del Estado (Savitch & Vogel, 2009; Tomàs, 2012). Desde el punto de vista académico, mientras que las dos primeras escuelas tienen su origen y desarrollo en los estudios políticos norteamericanos<sup>6</sup>, las dos posteriores han tenido desarrollos tanto en Norteamérica como en Europa y, en menor medida, en América Latina<sup>7</sup>.

La primera de estas escuelas propone como solución al problema de la fragmentación la consolidación del gobierno metropolitano bajo una sola autoridad. Esta perspectiva llevó a la consolidación regional de algunas ciudades en Estados Unidos, como Nueva Orleans en 1805, Filadelfia en 1854, San Francisco en 1856 y Nueva York en 1898 (Savitch & Vogel, 2009, p. 107). El gobierno adecuado de un área metropolitana de acuerdo con esta escuela se corresponde con lo que Rodríguez y Oviedo (2001)<sup>8</sup> denominan *modelo supramunicipal*, que consiste en la creación de un nivel de gobierno supramunicipal que cuenta con un alcalde y un concejo metropolitanos elegidos directamente, con recursos propios y con competencias supramunicipales (Rodríguez & Oviedo, 2001).

A pesar de que el auge en la administración pública norteamericana de la corriente del gobierno metropolitano tuvo lugar principalmente en el primer cuarto del siglo XX, y de que posteriormente el debate, dentro de la Ciencia Política norteamericana, sobre gobernanza metropolitana fue compartido por partidarios de la integración y partidarios de la cooperación de autoridades fragmentadas (ver, por ejemplo, Jones (1957) y Ostrom *et al.* (1961)), existía una agenda de consolidación metropolitana, bien fuera integral o por funciones, que fue acogida en distintos lugares del mundo a lo largo del siglo XX.

Rodríguez y Oviedo (2001) mencionan, en ese sentido, los casos de *Greater London Council* en 1965 como una autoridad metropolitana con elecciones populares y competencias

---

<sup>6</sup> Ver, por ejemplo, Self (1982), Barlow (1991), o Keating (1995), citados en Savitch y Vogel (2009), para el primer caso, y Ostrom et al (1961) y Feiock (2007, 2013) para el segundo caso.

<sup>7</sup> Algunos exponentes del nuevo regionalismo son Oakerson y Parks (2006), mientras que el trabajo relacionado con la reescalización y reterritorialización del Estado puede evidenciarse en Brenner (2004) o en Lefevre (2005, 2010) y algunas de sus ideas principales en el concepto de ciudades globales de Sassen (2005).

<sup>8</sup> Aunque Rodríguez y Oviedo (2001) resaltan varios modelos organizativos para las Áreas Metropolitanas, sobrepasando la división en cuatro escuelas propuesta por Savitch y Vogel (2009), para fines de simplicidad y de utilidad para el presente trabajo, se conservará la taxonomía propuesta por estos últimos autores.

supramunicipales, con una renovación institucional en 2000, así como la de *Metro Toronto*, una municipalidad metropolitana que surgió en 1953 “con el objetivo de hacerse cargo de los problemas de deficiencia de los servicios sociales y de la falta de coordinación en el proceso de extensión física y territorial de la ciudad” (Rodríguez & Oviedo, 2001, p. 7). Otros casos supramunicipales son los de la Comunidad Autónoma de Madrid, la Asociación Regional de Stuttgart y el Distrito Metropolitano de Portland (Lefèvre, 2005).

En América Latina, el modelo supramunicipal ha sido aplicado en las ciudades de Quito, Caracas y Bogotá. En los casos de Quito y Caracas, los distritos metropolitanos centralizados fueron creados por reformas constitucionales en los años 1993 y 1999, respectivamente (Klink, 2005), mientras que el distrito de Bogotá<sup>9</sup>, mucho más antiguo y coherente con la agenda de consolidación de algunas ciudades norteamericanas mencionada en Savitch y Vogel (2009), se creó en 1954 mediante el Decreto 3640 en el período de Gustavo Rojas Pinilla, con la agregación de municipios, bajo la figura de localidades, en un distrito que los aglomeraba, con un alcalde y un concejo municipal elegidos popularmente.

La perspectiva de la centralización tiene diversas críticas, especialmente desde el punto de vista de la elección pública, en el sentido en que los gobiernos centralizados pueden descuidar la atención de problemas locales por atender problemas metropolitanos, a la vez que disminuyen la democratización de la toma de decisiones (Savitch & Vogel, 2009; Tomàs, 2012). Esta crítica puede observarse en los comentarios de Klink (2005) al modelo de gobernanza metropolitana de Bogotá.

La segunda escuela es la de la Elección Pública, que defiende la fragmentación por encima de la consolidación. Esta escuela justifica la preferencia por gobiernos fragmentados en lugar de uno central a partir de la idea de que la competencia por los impuestos generará mejoras en la calidad de vida de los individuos y de que los acuerdos entre localidades generan más incentivos al compromiso entre localidades para la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos (Savitch & Vogel, 2009). Uno de los artículos clásicos de esta escuela es el de Ostrom, Tiebout y Warren

---

<sup>9</sup> Klink (2005) comete una imprecisión en la caracterización del distrito de Bogotá. Sin embargo, como se explica en el cuerpo del texto, Bogotá sí fue declarada como distrito con la idea de consolidar municipalidades que fragmentaban administrativamente una unidad socioeconómica funcional.

(1961). Sobre la centralización en oposición a los acuerdos bilaterales o multilaterales no impuestos, los autores afirman que

Irónica, pero lógicamente, este esfuerzo por evitar el recurso a los conflictos, y la consecuente centralización de la toma de decisiones, tiende también a reducir la autonomía local o el grado de independencia ejercida por los gobiernos locales. La presión por un acuerdo en una aproximación común [bilateral o multilateral, no centralizada] a algún problema metropolitano limita las decisiones posibles para cualquier gobierno local. Sin embargo, este rango de decisiones puede incluso ser mayor que el que resultaría del establecimiento de una autoridad central. La negociación entre agencias independientes permite el uso de veto ante una posición inaceptable (P. 842).

La perspectiva de la Elección Pública defiende la fragmentación bajo el supuesto de que las unidades administrativas encontrarán los mecanismos adecuados para prestar de manera eficiente y eficaz los servicios públicos cooperando.

En términos de Klink (2005),

[...] de acuerdo con la teoría de la elección social, las estructuras más pequeñas, y fragmentadas para la gobernabilidad metropolitana, son más eficaces, ya que estimulan la competencia entre los territorios locales. Este es un mecanismo que obligará a sus gobiernos a ofrecer la mejor combinación de impuestos y servicios, y también a ajustar esta combinación de una manera flexible para satisfacer las preferencias de las comunidades y de los ciudadanos. Además, las estructuras urbanas consolidadas probablemente originarían mayores costos asociados con grandes estructuras burocráticas. Por último, dichas estructuras obtienen una puntuación menor en cuanto a accesibilidad, rendición de cuentas y flexibilidad, dado que tenderían a aumentar la distancia entre los políticos y los ciudadanos. Además, las más grandes tendrían dificultades para responder rápidamente ante los cambios en la demanda de las circunscripciones locales (P. 140)

Para Savitch y Vogel (2009), Los Angeles, St. Louis y Pittsburgh son tres ejemplos de áreas metropolitanas en Estados Unidos que funcionan bajo estos parámetros. Otros casos, son las ciudades italianas antes de 1990 (Jouve & Lefèvre, 2006), muchas de las áreas metropolitanas en los Estados Unidos (Klink, 2005)

Las críticas de la escuela de la Elección Pública están orientadas a que en la realidad las condiciones hipotéticas del modelo propuesto no necesariamente se cumplen. Savitch y Vogel

(2009), citando a Downs (1994), afirman que los municipios periféricos tienen incentivos para regular la entrada de familias en ciertas condiciones y así agravar las condiciones de desigualdad. Adicionalmente, que el supuesto de la libre movilidad de personas de acuerdo con las condiciones de las políticas públicas no se cumple o, en términos de Zimmerman (2012) “En las áreas metropolitanas, la elección ‘pública’ solo va a ciertos públicos -a los que pueden escoger vivir en los suburbios- que usualmente practican un tipo de ocupación “exclusionario”, y no a los residentes de la ciudad”(P.5). Además, en las metrópolis fragmentadas “la cooperación metropolitana, cuando ocurre, tiende a ser débil y a estar limitada a asuntos no controversiales” (Savitch & Vogel, 2009, p. 112).

Como respuesta para solucionar estas críticas, y contrarrestando al *viejo regionalismo* de los reformistas, surge el *nuevo regionalismo*. De acuerdo con Tomàs (2012),

En contraste con los enfoques previos centristas y policentristas, los regionalistas afirman que existen intereses comunes entre las ciudades centrales y los suburbios, tales como el transporte público (Orfield, 1997). Para esos autores, las áreas metropolitanas están hechas de municipalidades independientes y otros actores públicos y privados que deben cooperar para enfrentar problemas comunes (Wallis, 1994). En lugar de crear grandes gobiernos, arreglos flexibles que incluyen una pluralidad de actores son la mejor manera de promover competitividad económica y enfrentar las desigualdades sociales y la expansión urbana (P. 556).

El nuevo regionalismo es una reformulación de los conceptos de la elección racional, que incluye algún grado de centralización o, cuando menos, de consenso regional para la gestión metropolitana. El supuesto esencial es la necesidad de un sistema de gobernanza metropolitana que reconozca la ciudad-región como el objeto de la administración pública, trascendiendo las realidades locales, y generando acuerdos en múltiples escalas entre actores públicos y privados. Citando a Savitch y Vogel (2009), estos académicos, en lugar de hablar de gobierno metropolitano como los reformistas centralizadores,

[...] hablan de *gobernanza*, lo que atañe a las redes informales horizontales, y están más ocupados reduciendo las disparidades entre la ciudad central y sus suburbios. Muchos de estos estudios son agrupados bajo el nombre de “nuevo regionalismo”, reflejando el desarrollo de un nuevo paradigma de gobernanza metropolitana y un creciente consenso entre seguidores de la Elección Pública y el gobierno metropolitano. (Savitch & Vogel, 2009, p. 112)

Klink (2005) menciona dentro de esta categoría el caso de Portland en Estados Unidos. Por su parte, para Lefèvre (2010), algunos casos de cooperación que pueden enmarcarse en esta forma de gobierno son Barcelona, Bilbao, Boloña, Florencia, Turín y Venecia. De acuerdo con Lefèvre (2010), los procesos llevados a cabo a partir de la abolición de autoridades metropolitanas en Europa “buscaban el establecimiento de formas metropolitanas de gobierno a partir de complejos procesos de construcción de coaliciones y elaboración de proyectos mediante instrumentos y arreglos específicos”(Lefèvre, 2010, p. 632), con un énfasis especial en la planeación estratégica, y teniendo como casos emblemáticos a Barcelona y Turín.

La cuarta escuela es la de la re-escalización y la reterritorialización. Al igual que desde la perspectiva del reformismo, el nuevo regionalismo y -en cierta medida- la Elección Pública, en el caso del re-escalización y la reterritorialización la solución a las ineficiencias e inequidades del gobierno metropolitano es la transformación y fortalecimiento de las instituciones de gobierno, representadas en acuerdos entre entidades administrativas o entre privados y públicos. De igual forma que sucedió con los enfoques previos, la perspectiva del re-escalización y la reterritorialización se considera a sí misma en una etapa evolutiva posterior con respecto a la perspectiva anterior, es decir, al nuevo regionalismo (Savitch & Vogel, 2009).

De acuerdo con Neil Brenner, uno de los principales autores de esta escuela, con la globalización el Estado asume nuevas dimensiones, desplazándose a escenarios locales, en lo que él denomina *nuevos espacios estatales*. Estos nuevos espacios surgen en la confluencia de los fenómenos de globalización y transformación de la gobernanza urbana. En primer lugar, la globalización concentra la dinámica económica en zonas urbanas interconectadas, y determina las políticas públicas de desarrollo económico al fortalecimiento de la competitividad de dichas zonas urbanas.

En segundo lugar, de acuerdo con Brenner (2004), “en la medida en que el proceso de urbanización se desenvuelve, la matriz institucional-territorial de la gobernanza urbana se reestructura continuamente, generalmente trayendo consigo cambios más amplios en las geografías de la regulación estatal, tanto dentro como más allá de la escala urbana”(Brenner, 2004, p. 457). Para el autor, partir de la década de 1980, las estrategias de glocalización del espacio estatal, evidenciadas en la concentración de capacidades económicas y, posteriormente, la

consideración de espacios geográficos más amplios -áreas metropolitanas- como lugares para el desarrollo económico competitivo produjeron cambios en dos direcciones en Europa occidental en la restructuración espacial del Estado: la re-territorialización y la re-escalización.

La re-territorialización considera que

[...] la organización, sentido y funciones de las fronteras territoriales del Estado están siendo reexaminadas. Las fronteras ya no sólo son entendidas como meros demarcadores nacionales de soberanías estatales. En su lugar, están siendo analizadas como prácticas semióticas y político-económicas multidimensionales a través de las cuales el poder estatal es articulado y contestado en un rango de escalas geográficas y sitios institucionales (Brenner 2004, 449).

Por su parte, la re-escalización considera procesos

[...] a través de los cuales jerarquías nuevas y multiescalares de organización institucional estatal, autoridad política y conflictos regulatorios son generados. De acuerdo con ello, la organización escalar del poder estatal no es ya entendida como una estructura de fondo predeterminada, sino que, cada vez más, es tenida en cuenta como una dimensión constitutiva, contestada y, en consecuencia, potencialmente maleable, de los procesos político-económicos (Brenner 2004, 450).

Así, mientras que la re-territorialización representa una transformación del Estado en las ciudades, es decir, el hecho de que el Estado adopta una forma particular en los espacios urbanos, principalmente encaminada al fortalecimiento de su competitividad económica bajo el supuesto de que determina la competitividad económica del Estado en su conjunto, la re-escalización del Estado se refiere a que las decisiones políticas son tomadas en distintas escalas, inferiores geográficamente a la del Estado Nación, que son autónomas y tienen suficientes capacidades de gestión.

Mientras que Brenner (2004) analiza la transformación del Estado en los espacios locales desde una perspectiva *arriba-abajo*, es decir, desde el Estado hacia los espacios urbanos, Sassen, (2005) mediante el concepto de ciudad global, afirma que la transformación de la economía hacia una con mayor liquidez y movilidad del capital, y mayormente basada en las tecnologías de la información, produce la transformación del anterior sistema inter-estatal de articulación entre estados nacionales a un sistema de mercados globales, desregulación y privatización, en el cual

los territorios estratégicos no son ya los estados nacionales sino las ciudades, a las que llama *ciudades globales* o *ciudades-región globales*. De acuerdo con esta autora, ejemplos de estas ciudades son los grandes centros internacionales y financieros, tales como Nueva York, Londres, Tokio, París, Frankfurt, Zurich, Ámsterdam, los Ángeles, Sydney, Hong Kong, y, en América Latina, Sao Paulo o Ciudad de México (Sassen, 2005, p. 37).

Los estudios sobre gestión pública en el nivel metropolitano suelen ser estudios comparados como los contenidos en Rojas *et al* (2005), quienes mencionan en perspectiva comparada el caso de Bogotá dentro del conjunto de ciudades latinoamericanas, o el de Rodríguez y Oviedo (2001) en el mismo sentido. Sin embargo, existen muchos trabajos que relacionan la urbanización con problemas asociados a la administración pública sin necesariamente encargarse teóricamente de la dicotomía centralización/descentralización.

En Colombia, a partir del crecimiento urbano del tercer cuarto del siglo XX comenzó a estudiarse más en detalle el problema de la urbanización y, a partir de la reforma urbana de la década del ochenta, su relación con la gestión pública. Revisiones como la de Palacios (2005) desde el punto de vista socioeconómico para las ciudades colombianas en general, las de Hernández (2001b) con respecto a las reformas orientadas a la descentralización o las de Coupé (1987, 1996) para la reforma urbana en el ámbito metropolitano del Valle de Aburrá y el crecimiento urbano informal en Medellín, respectivamente, son algunos ejemplos.

Otros estudios sobre política urbana, específicamente en Medellín que no incluyen al regionalismo pero que resultan útiles para la comprensión de la política metropolitana, son los de Franco (2005, 2006), Leyva (n.d., 2010, 2014) y Restrepo (2011), entre otros, que permiten relacionar las características de la élite política local con los cambios institucionales derivados de la urbanización y la descentralización política, fiscal y administrativa en el país.

Puntualmente referidos al tema metropolitano en Colombia, pueden citarse los trabajos de Covilla (2010), Carrión (2009), Bustamante (2014) y Roldán (2017) desde el punto de vista normativo para la atención del fenómeno metropolitano en Colombia, el Sistema de Ciudades del Departamento Nacional de Planeación, que observa y caracteriza las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de una unidad funcional en términos económicos (Departamento Nacional de Planeación, 2012), o el del Observatorio de Gobierno Urbano de la Universidad Nacional,

que describe en términos generales la jurisdicción metropolitana en Colombia (2016), y, para Medellín, el de Álvarez (2011), que constituye una aproximación al problema de la gestión metropolitana complementaria a la que se presenta en este trabajo y que será usado en la referencia a la fragmentación del sistema político.

## 1.2. Enfoques teóricos-metodológicos: revisión general

Los estudios sobre gobernanza metropolitana tienen en común su objeto, en la medida en que todos se refieren a las formas de organización de la administración pública en relación con la prestación eficaz y eficiente de servicios públicos, en ocasiones con ánimo descriptivo, y en otras con un ánimo prescriptivo. Sin embargo, la aproximación teórico-metodológica al este objeto común no es uniforme, ni hay un enfoque claramente dominante. En su lugar, pueden destacarse dos líneas teóricas amplias. Una que se preocupa solamente por la *gobernanza*<sup>10</sup> de las metrópolis como situaciones de acción colectiva, entendida como las relaciones de las administraciones locales entre sí y con otras agencias tomadoras de decisiones, y, en consecuencia, por sus determinantes, y otra que se preocupa, además, por la *gobernabilidad* metropolitana, entendida como la fuerza del vínculo entre acción gubernamental y resultado en el entorno metropolitano. Este enfoque, en consecuencia, se preocupa por cuestiones como la legitimidad del gobierno metropolitano o la existencia de una ciudadanía metropolitana, además de las relaciones intergubernamentales<sup>11</sup>.

En el primer grupo se encuentran los enfoques teórico-metodológicos que parten del marco analítico de la elección racional, algunos tomando los marcos institucionales como dados en el momento del análisis, y otros considerando el poder de los actores para generar cambios institucionales. Los estudios del primer grupo, en consecuencia, consideran a los gobiernos municipales como individuos que toman decisiones maximizando su propia utilidad que se enfrentan a restricciones. Este enfoque puede observarse en trabajos como el de Feiock (2007) o el de Steinacker (2004). Otras perspectivas, más cercanas al neoinstitucionalismo, combinan el análisis de elección racional con el análisis de las reglas formales y de la forma como se institucionalizan mecanismos de relación entre actores para la gestión metropolitana. Tal es el

---

<sup>10</sup> La división entre gobernabilidad y gobernanza realizada en este punto es introductoria y tiene fines meramente ilustrativos. Un mayor desarrollo de los conceptos tendrá lugar más adelante.

<sup>11</sup> La división en dos grupos de las posturas teórico-metodológicas es un desarrollo propio.

caso de Feiock (2013), del enfoque de costos de transacción de Lowery (2000) y de trabajos contemporáneos de exponentes de la escuela de Bloomington como Oakerson,(2002) u Oakerson y Parks (2006).

Dos ejemplos adicionales, dentro de este grupo institucional, más orientado al análisis de las instituciones que al análisis desde la perspectiva de la elección racional, son la perspectiva de Schipper y Gerrits (2014), de coevolución institucional, y la de Tomàs (2012). La primera se preocupa por las relaciones recíprocas entre la forma de gestionar los municipios y la posibilidad de crear distintos mecanismos de gobernanza, es decir, por cómo las instituciones que ordenan a los municipios como organización determinan y son determinadas por las instituciones que ordenan las relaciones intermunicipales o la gobernanza metropolitana. Tomàs (2012), por su parte, analiza históricamente la relación de los actores políticos en Montreal con las concepciones de fragmentación o consolidación para evidenciar su incidencia en cambios de modelos en la gestión metropolitana.

De otro lado, los estudios que se preguntan por la *governabilidad* metropolitana se caracterizan por ser más amplios en términos de su objeto, y por incluir preguntas asociadas a la ciudadanía o al Estado dentro de sus indagaciones. A diferencia del conjunto anterior, en el cual primaba el análisis de instituciones (bien fueran formales o informales) como metodología y la elección racional como punto de partida teórico, en este grupo las perspectivas teóricas son más heterogéneas.

Algunos estudios de este grupo que están más cerca del grupo anterior son el de Valbé y colegas (2015) y el de Kübler y Schwab (2007). El primero de ellos analiza, mediante datos de encuesta, la identificación de los ciudadanos con el área metropolitana de Barcelona, y relacionan esta identificación con la gestión metropolitana en dicha ciudad. El segundo, de Kübler y Schwab (2007), revisa las consecuencias, en materia de gobernabilidad, del cambio institucional que dio lugar a la fragmentación administrativa en cinco áreas metropolitanas en Suiza, encontrando que las estructuras horizontales de gobernanza son mejores que la centralización del gobierno en términos de inclusión, pero no en materia de rendición de cuentas.

Otro subgrupo de estos estudios son los de Lefèvre (2005, 2010) y Jouve y Lefèvre (2006). En Lefèvre (2005), el autor describe distintas formas de gobernabilidad metropolitana en América

Latina a partir de justificaciones económicas, sociales, políticas y ambientales. Analiza modos formales e informales de gestionar el gobierno metropolitano y evalúa su efectividad en términos de gobernabilidad. El mismo autor en 2010 define las áreas como nuevos *ejes espaciales (spatial fix)* del Estado, y resalta las dificultades para su gobernabilidad en el marco de reformas orientadas a la descentralización municipalista y la profundización de la democracia en el nivel local, cuando es necesario fortalecer el nivel de gobierno metropolitano (Lefèvre, 2010). Jouve y Lefèvre (2006), en el mismo sentido, analizan el gobierno de las áreas metropolitanas en relación con los dos procesos de descentralización municipalista y profundización del nivel comunitario. Estos trabajos ponen al Estado como categoría analítica en el centro de la discusión sobre las áreas metropolitanas, y están en consonancia, desde el punto de vista teórico, con la noción de re-escalización y reterritorialización del Estado mencionada previamente, con autores como Sassen (2005) y Brenner (2004).

### 1.3. Conclusiones de la revisión de literatura

A partir de la literatura revisada no puede concluirse que exista un enfoque dominante en los estudios sobre la gestión pública en el nivel metropolitano. Desde la definición de los términos, donde algunos autores hablan de gobernabilidad (Jouve & Lefèvre, 2006; Klink, 2005; Lefèvre, 2005, 2010), otros hablan de gobernanza (R. C. Feiock, 2007; Tomàs, 2012; Zimmerman, 2012), y otros de las formas del Estado en espacios urbanos (Brenner, 2004; Sassen, 2005) para referirse a fenómenos comparables, es evidente que las perspectivas con respecto a este fenómeno son diversas. En el presente trabajo, como se ampliará en el siguiente capítulo, se prefiere el término *gobernanza* como traducción del término *governance*, en el sentido en el que ha sido usado por la escuela del nuevo institucionalismo; sin embargo, se advierte el valor de las nociones de gobernabilidad y el lugar del Estado, y su diferenciación será justificada en el marco teórico.

Lo segundo es que es difícil encontrar coincidencias en la periodización de la historia del pensamiento sobre el gobierno de áreas metropolitanas. Aunque la división entre reformismo, Elección Pública y nuevo regionalismo es clara en algunos trabajos (Jouve & Lefèvre, 2006; Klink, 2005; Lefèvre, 2005, 2010), otros incluyen una categoría adicional: la de la reterritorialización y re-escalización del estado (Savitch & Vogel, 2009; Tomàs, 2012), y otros consideran los extremos centralización-fragmentación, e inscriben las demás formas como puntos intermedios (Rodríguez & Oviedo, 2001).

Como consecuencia, no existe unidad metodológica en los estudios sobre gestión metropolitana. Mientras que algunos estudios tienden al análisis institucional formal, comparando las instituciones que regulan la gestión metropolitana en distintos lugares del mundo (Jouve & Lefèvre, 2006; Klink, 2005; Kübler & Schwab, 2007), otros usan la elección racional con una mínima intervención de variables institucionales (costos de transacción), como Feiock (2007). En el medio, Sassen (2005), en su conceptualización de la ciudad global, utiliza tanto variables institucionales, relacionadas con el Estado, como empíricas, relacionadas con la situación económica, los movimientos migratorios o el ejercicio de la ciudadanía.

Dentro de este conjunto heterogéneo de perspectivas analíticas, se destaca la evolución de la escuela de Ciencia Política de Bloomington, que conforma el marco analítico de este estudio y se explicará más en profundidad en el siguiente capítulo. Esta escuela hizo el recorrido desde la Elección Pública (V. Ostrom et al., 1961) hasta el nuevo regionalismo (Oakerson & Parks, 2006) y logró conformar una metodología de análisis institucional robusta a partir del concepto de policentricidad y recursos de uso común (E. Ostrom, 2015), que será asumida en este trabajo por resultar conveniente en términos teórico-metodológicos y permitir el diálogo con conceptos provenientes de otras perspectivas analíticas. Sin embargo, comprendiendo la diversidad de enfoques para enfrentar este problema de investigación, a lo largo del texto será necesario retomar conceptos y formas de análisis utilizados por autores de otras escuelas, siempre teniendo en cuenta que son categorías auxiliares y no conceptos centrales de la investigación.

Considerando la heterogeneidad mencionada, en el próximo capítulo se aclara qué conceptos se utilizarán y en qué sentido específico, así como cuál será la aproximación metodológica para analizar las formas de esos conceptos en el área metropolitana del Valle de Aburrá en el período de estudio.

## 2. Conceptos esenciales: *instituciones* de la *gobernanza policéntrica* del *desarrollo regional*

Antes de describir el marco teórico-metodológico, resulta pertinente presentar algunos conceptos esenciales a partir de los cuales se construyó esta investigación. En primer lugar se describen algunos conceptos generales básicos del nuevo institucionalismo, que se retomarán en el próximo capítulo de descripción del marco de Análisis y Desarrollo Institucional que se seguirá como marco metodológico de la presente investigación. En segundo lugar, considerando que, como se observó en la revisión de la literatura, en los estudios sobre gobierno, gobernanza o gobernabilidad metropolitana se han utilizado múltiples términos en múltiples sentidos, en la descripción de las categorías analíticas se opta no solamente por describir las categorías a utilizar sino también por distinguirlas de algunas otras mencionadas en la literatura.

### 2.1. Nuevo institucionalismo: conceptos básicos

#### 2.1.1. Derechos de propiedad, costos de transacción y organizaciones

Los derechos de propiedad son una pieza fundamental, tanto de la ciencia económica como de la actividad económica propiamente dicha. Sin derechos de propiedad, el intercambio económico no es posible, justamente porque la propiedad es la que determina el intercambio. En la medida en que los derechos de propiedad no están presentes en la naturaleza, sino que son construcciones humanas, su definición representa un costo. Dado que es mediante transacciones que se definen los derechos de propiedad (reconociendo que una transacción es el paso de un derecho de propiedad de una persona a otra, o su definición), los costos asociados a la definición de derechos de propiedad son costos de transacción. En términos de Arias y Caballero (2013),

Podemos definir los costes de transacción como los recursos usados para establecer, mantener e intercambiar los derechos de propiedad (Allen 1991), es decir, como la suma de costes requeridos para llevar a cabo la “función de transacción” (North y Wallis, 1994: 612). La realización de transacciones puede entenderse como un problema de contratación (implícita o explícita), de forma que los costes de transacción son aquellos que se derivan de la suscripción ex ante de un contrato, y de su control y cumplimiento ex post (Eggerston, 1990). (P. 22)

Si no existieran costos de transacción, las formas de organización económica carecerían de sentido “en la medida en que las ventajas que un modo de organización parece tener sobre los

demás será simplemente eliminado por la contratación sin costos” (Williamson, 1979, p. 233). Las firmas y, en general, las organizaciones, son mecanismos utilizados para reducir los costos de transacción.

En términos de la teoría de la firma de Coase (1934), “Un factor de producción (o, en consecuencia, su propietario), no tiene que realizar una serie de contratos con los factores con los cuales está co-operando dentro de la firma, como sería necesario, por supuesto, si su co-operación fuera un resultado directo del trabajo del mecanismo de precios” (P. 391). Así, los costos de transacción son los costos en los que incurren los actores en la definición de derechos de propiedad, y las organizaciones son mecanismos de reducción de los costos de transacción.

### 2.1.2. Instituciones

Las instituciones “son prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas” (E. Ostrom, 2015, p. 39). Crawford y Ostrom (1995) mencionan tres definiciones de instituciones: las instituciones como equilibrio, las instituciones como normas y las instituciones como reglas, que permiten comprender mejor el concepto de institución en ciencias sociales.

#### 2.1.2.1. *Las instituciones como equilibrio (estrategias compartidas)*

Si todos los actores involucrados en una situación particular actúan de forma racional y no existen restricciones a sus acciones más allá de las que les imponen sus propias dotaciones, podrán tener comportamientos estratégicos diversos hasta encontrar la sucesión de comportamientos que maximice su bienestar, considerando las opciones de los demás individuos y sus elecciones maximizadoras. Los cursos de acción de todos los actores determinan una institución en la medida en que son estables para situaciones de acción similares. Así, “Una institución puede ser vista como nada distinto a un patrón de comportamiento regular que se sostiene por expectativas mutuas sobre las acciones que los otros van a implementar” (Crawford & Ostrom, 1995, p. 583).

La idea de institución como equilibrio es la más cercana al institucionalismo de elección racional y, en consecuencia, a la economía neoclásica. Al postular que “el comportamiento de un actor tiende a ser dirigido, no por fuerzas históricas impersonales sino más bien por el cálculo estratégico, y, en segundo lugar, que dicho cálculo estará profundamente afectado por las

expectativas de los actores sobre cómo los demás se comportarán” (Hall & Taylor, 1996, p. 12), los partidarios de las instituciones como equilibrios ubican el origen de las instituciones exclusivamente en la interacción entre individuos.

#### 2.1.2.2. *Las instituciones como normas y reglas*

La perspectiva de las instituciones como equilibrios es problemática. En términos de Crawford y Ostrom (1995) con esta perspectiva

[...] los resultados estables que resultan del entendimiento compartido sobre las acciones apropiadas para una situación particular son todas tratadas como si tuvieran fundamentos similares. Juntar todos los tipos de entendimiento compartido no permite aclarar la diferencia entre cursos de acción compartidos basados en la prudencia, las obligaciones compartidas basadas en juicios normativos y los compromisos compartidos basados en reglas creadas y controladas por una comunidad (P. 583).

Evidentemente, los supuestos implicados en la concepción de las instituciones como equilibrios son demasiado rígidos, excluyendo aspectos sociales, cognitivos y lingüísticos que determinan la acción humana. Las concepciones de las instituciones como normas y las instituciones como reglas tienen en cuenta dichos aspectos dentro de su conceptualización de las relaciones humanas. La perspectiva de las instituciones como normas parte del supuesto de que muchas de las conductas están determinadas por la consideración social de que un comportamiento es adecuado o inadecuado. Por su parte, la perspectiva de las instituciones como reglas

[...] reposa en el supuesto de que muchos de los patrones de información están basados en un entendimiento común de que las acciones inconsistentes con las que están proscritas o requeridas tienden a ser sancionadas o convertidas en inefectivas si los actores con la autoridad de imponer castigo están informados sobre su comisión” (Crawford & Ostrom, 1995, p. 583).

La conceptualización de instituciones como normas o reglas está arraigada en otros enfoques del nuevo institucionalismo distintos al de elección racional, tales como el institucionalismo histórico o el institucionalismo sociológico en la clasificación de Hall y Taylor (1996), o el institucionalismo estructural, social, histórico y normativo en la clasificación de Peters (2001). Los tres enfoques para concebir las instituciones, si bien parten de supuestos diferentes, no son excluyentes. Es más, desde la perspectiva de Crawford y Ostrom (1995), las instituciones,

dependiendo de sus características, pueden ser vistas como estrategias compartidas, como normas o como reglas.

Así, puede concluirse que las instituciones son patrones de conducta de los participantes en una situación de acción. Estas instituciones pueden estar dadas por las condiciones de los individuos y las características elementales de la situación (instituciones como equilibrios), por acuerdos sociales sobre lo que debe hacerse o no (instituciones como normas), o bien por leyes derivadas de la existencia de un agente (usualmente el Estado) que puede castigar la comisión de contravenciones (instituciones como reglas).

### 2.1.2.3. *Instituciones formales e informales*

La gramática de las instituciones propuesta por Crawford y Ostrom (1996) permite una definición clara de instituciones y una correcta operacionalización de las mismas. Sin embargo, no realiza una distinción fundamental presente en la literatura y que resulta útil para nuestra descripción de los conceptos centrales para el nuevo institucionalismo. Dicha distinción es la que existe entre las instituciones formales y las informales.

Las instituciones formales son las normas escritas, correspondientes, en la taxonomía de Crawford y Ostrom (1996), a las instituciones como reglas. Estas normas son acuerdos que no resultan directamente de la forma en la que las personas procesan la información o se relacionan entre sí. En cambio, son creaciones humanas en la medida en que resultan de acuerdos entre las personas o las organizaciones. Incluyen, entre otras, regulaciones para la garantía de los derechos de propiedad, las regulaciones económicas y sociales que hacen parte de los códigos legales. Usualmente, están contenidas en textos escritos como leyes o, más generalmente, actos administrativos (North, 1994, 2006; Williamson, 1979).

Las instituciones informales, en cambio, son normas que resultan de la interacción natural entre las personas, y que dependen de los rasgos culturales y sociales de la comunidad en la que estas personas se encuentran. Las limitaciones informales surgen “para coordinar interacciones humanas repetidas [y] consisten en: 1) extensiones, interpretaciones y modificaciones de normas formales, 2) normas de conducta sancionadas socialmente y 3) normas de conducta aceptadas internamente” (North, 2006, pág. 58).

En el lenguaje de Crawford y Ostrom (1995, 2015), mientras que las instituciones formales se asemejan a las reglas, las informales abarcan las estrategias compartidas y las normas. En adelante, para favorecer la consistencia en los términos, se preferirán las nociones de estrategias compartidas, normas y reglas, por encima del de instituciones formales e informales. Así, puede decirse que cualquier situación en la que existan decisiones en las que participan actores y tienen consecuencias, se compone de instituciones y de organizaciones en un ambiente de costos de transacción reales, y que mientras las instituciones son las reglas de juego, las organizaciones son los jugadores que siguen o violan esas normas según su conveniencia para llegar a un determinado objetivo.

La definición de otras variables del marco analítico, y la profundización de la noción de instituciones utilizada en esta investigación, serán ampliadas en el desarrollo posterior del marco teórico-metodológico de la investigación.

## 2.2. ¿Gobernanza, gobierno o gobernabilidad?

Esta investigación tiene por objeto la gobernanza del Valle de Aburrá en tanto área metropolitana. Además de la intención de utilizar el término más cercano al utilizado originalmente en inglés (*governance*) por la corriente teórica principal en la que se inscribe el estudio, hay otras razones que orientan la definición de este como el concepto principal de la investigación, en comparación con otros dos conceptos: Gobernabilidad y Gobierno.

### 2.2.1. ¿Por qué Gobernanza?

La gobernanza es un concepto polisémico, tanto por haberse convertido en un lugar común en los estudios de la administración pública, e incluso en el ejercicio de la misma (Rhodes, 2007), como por haber sido abordado desde múltiples campos del conocimiento, entre los que se encuentran la economía institucional, las relaciones internacionales, los estudios sobre organizaciones, la Ciencia Política, las relaciones internacionales y la administración pública (Natera, 2004).

En el ámbito de la Ciencia Política, la gobernanza ha tomado tres definiciones: como sinónimo de gobierno (en desuso), como marco normativo de *buena gobernabilidad* y como marco analítico para interpretar relaciones no jerárquicas en sistemas de coordinación (Hufty, 2009). El concepto

de gobernanza como marco normativo de *buena gobernabilidad* está definido a partir de las definiciones del Banco Mundial para sus políticas de financiación. Dicha institución

“desarrolló una serie de criterios de calidad de la gobernanza (en América Latina, se tradujo por gobernabilidad) destinados a la evaluación de las normas y las prácticas de Estados u organizaciones y que se aplicará para guiar los objetivos de los programas del Banco Mundial o evaluar algunas solicitudes de financiación”(Hufty, 2009, p. 80). Estos criterios del Banco Mundial son normativos, es decir que se refieren al *deber ser* de la forma de gestionar el gobierno.

La acepción de gobernanza como una forma de coordinación en sistemas no jerárquicos es la que se utiliza en el presente trabajo y está enmarcada en el nuevo institucionalismo como corriente teórico-metodológica. En este enfoque pueden encontrarse tres tendencias: una orientada a las relaciones internacionales, en donde “el concepto de gobernanza permite comprender el proceso de elaboración de estos acuerdos destinados a solucionar problemas de coordinación fuera de la autoridad centralizadora de un Estado” (Krasner, 1982, citado en Hufty, 2009, p. 82), una económica, y una politológica. Este trabajo parte teórica y metodológicamente de las últimas dos tendencias, armonizando las categorías analíticas desarrolladas inicialmente desde el enfoque económico con el sentido político del enfoque politológico que las retoma, partiendo de que ambas tendencias surgen en el marco general del nuevo institucionalismo.

#### *2.2.1.1. Gobernanza desde el nuevo institucionalismo económico*

Desde el punto de vista del nuevo institucionalismo económico, la gobernanza puede definirse como un mecanismo que produce estabilidad en acuerdos cooperativos entre agentes independientes. Dicho mecanismo puede referirse a la consecución de un objetivo común dentro de una firma, como en el caso de la gobernanza corporativa, o a la utilización eficiente de recursos de uso común, en el caso de la gobernanza cooperativa (González-Chavarría, 2014). En ambos casos, la búsqueda de un objetivo común entre actores independientes es un rasgo esencial.

La conceptualización de la gobernanza desde el nuevo institucionalismo económico tiene sus mayores hitos teóricos en Oliver Williamson, para el caso de la gobernanza corporativa, Avinash Dixit para el caso de la gobernanza económica y Elinor Ostrom, en el caso de la gobernanza cooperativa o de autogobierno. Las definiciones de gobernanza de los autores son útiles al

momento de dilucidar en qué consiste el concepto de gobernanza tal y como se emplea en el presente texto.

#### La gobernanza para O. Williamson

Williamson define cuatro niveles para el análisis social: (1) las tradiciones, (2) las “reglas de juego formales”, (3) la Gobernanza, y (4) la distribución y asignación de los recursos y el empleo (Williamson, 2000). El primero de estos niveles está relacionado con los rasgos culturales que facilitan la cohesión social, mientras que el segundo nivel, con las leyes e instituciones que conforman las “reglas de juego formales”. El cuarto nivel, por su parte, es el correspondiente al análisis de las relaciones productivas y de mercado tomadas individualmente.

El tercer nivel, el de la gobernanza, parte del reconocimiento de que las relaciones entre las personas usualmente no se ciñen estrictamente a una ley escrita, y de que es imposible crear una ley general, dentro de un orden legal, para cada uno de los acuerdos particulares entre personas. En ese entorno surgen unas formas particulares de ejecución de las transacciones<sup>12</sup> entre actores independientes, que facilitan -de forma similar a como lo hacen las demás instituciones- la realización de pactos cooperativos que se traduzcan en ganancias mutuas. (Williamson, 1998, 2000).

Así, Williamson plantea la gobernanza como el mecanismo que posibilita ganancias recíprocas en transacciones recurrentes<sup>13</sup>, en un entorno de incertidumbre, agentes con racionalidad limitada y un carácter oportunista, es decir, proclive a la generación o el aumento de costos de transacción (Williamson, 1979)<sup>14</sup>. Con esto en mente, afirma que “la gobernanza es el medio por

---

<sup>12</sup> La unidad básica de análisis para Williamson es la transacción, concebida como una unidad de actividad que contiene “los tres principios del conflicto, la mutualidad y el orden”(Williamson, 1998, 2000, citando a Commons, 1932). En términos generales, una transacción para Williamson es una actividad en la que incurren varios (usualmente dos) agentes individuales en busca de ganancias, también individuales.

<sup>13</sup> La recurrencia de las transacciones es especialmente crítica en el marco conceptual de Williamson, siempre que afirma que “la gobernanza se preocupa de forma predominante por las relaciones contractuales corrientes para las cuales la continuidad de la relación es una fuente de valor”(Williamson, 2005, p. 4)

<sup>14</sup> “El oportunismo es una variedad de búsqueda del propio interés, pero extiende la simple búsqueda del propio interés para incluir la búsqueda del propio interés con engaño. No es necesario que todos los agentes sean considerados oportunistas en el mismo grado. Es suficiente que aquellos que son menos oportunistas que otros no sean identificables previamente”(Williamson, 1979, p. 234).

el cual se logra el orden<sup>15</sup> en una relación en la cual un conflicto potencial amenaza con deshacer o alterar las oportunidades para obtener ganancias recíprocas” (Williamson, 1998, p. 76). Así, para Williamson las tipologías de gobernanza son tipologías de organizaciones, en el sentido en que modifican las acciones recurrentes de un grupo de individuos independientes que pueden derivar ventajas de la cooperación.

#### La gobernanza para Avinash Dixit

Dixit complementa los aportes conceptuales de Oliver Williamson en cuanto a la gobernanza económica. Siguiendo a Williamson (2005), afirma que la gobernanza económica está en un plano diferente a la corporativa. Sobre la gobernanza económica, afirma que “consiste en los procesos que soportan la actividad económica y las transacciones económicas mediante la protección de los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos y la búsqueda de formas de acción colectiva para proveer infraestructura física y organizacional adecuada” (Dixit, 2008, p. 1). En su concepto, la gobernanza económica es el mecanismo que permite: 1) asegurar los derechos de propiedad, 2) obligar el cumplimiento de contratos. 3) producir formas de acción colectiva para evitar problemas asociados a la provisión de bienes públicos (Dixit, 2009).

#### La gobernanza para Elinor Ostrom

Si para Williamson la gobernanza estaba en el medio entre las normas formales que dan lugar al estado y las transacciones cotidianas de los individuos regidas por la utilidad, las condiciones productivas y las dinámicas del mercado, para Elinor Ostrom la situación no es diferente. Sin embargo, sí existe una diferencia fundamental en el planteamiento de los problemas que dan lugar a la gobernanza para uno y otra. Mientras que para Williamson la gobernanza es una forma de acordar transacciones para asegurar, en el largo plazo, acuerdos mutuamente beneficiosos para cada uno de los individuos del sistema, es decir, reducir el riesgo moral en situaciones con

---

<sup>15</sup>Lo que en esta cita se menciona como “orden” (*order*), en Williamson (2005) se denomina “buen orden” (*good order*) y hace referencia a una estructura institucional que maximice las probabilidades de aprovechar las transacciones cooperativas entre individuos en el futuro de forma estable.

información incompleta, el desarrollo teórico de Elinor Ostrom se extiende a las decisiones de aprovechamiento sobre recursos de uso común<sup>16</sup>(E. Ostrom, 2010).

Ostrom se opone a la idea común del análisis económico neoclásico según la cual únicamente existen dos mecanismos de distribución optimizadores: el mercado, para los bienes de uso privado, y el Estado -o la regulación gubernamental-, para aquellos bienes en los cuales no existen derechos de propiedad delimitados estrictamente. Para ella, existe un tercer mecanismo, asociado a la gobernanza, que promueve la cooperación en la utilización de recursos de uso común entre distintos actores. En términos de González-Chavarría, en el marco analítico de Ostrom “se genera un modelo de gobernanza cooperativa orientada a la regulación de los “comunes”, en la que el problema de la coordinación se resuelve a través de un mecanismo de coordinación horizontal no autoritario en contextos de negociación comunitarios”(González-Chavarría, 2014, pp. 196–197).

#### 2.2.1.2. *La gobernanza en la Ciencia Política*

Dentro del ámbito de la Ciencia Política, el concepto de gobernanza es cercano al enfoque de E. Ostrom en la medida en que es concebido como una tercera vía, entre el mercado y el Estado, que permite solucionar los problemas de una y otra forma de distribución. Sin embargo, también retoma elementos del enfoque de Williamson al centrarse en las relaciones basadas en transacciones repetidas que requieren estabilidad en los términos, y de Dixit con relación a la importancia de la claridad en los derechos de propiedad y de la acción colectiva para la provisión de bienes y servicios públicos. En términos de Jessop (2000)

Las discusiones entre las fallas del mercado y las fallas del estado usualmente parecen descansar en posiciones teóricas y político-ideológicas opuestas. Sin embargo, comparten algunos supuestos centrales. Ambas presumen una distinción dicotómica público-privada, y una concepción de suma cero de las respectivas esferas del mercado y el estado. (...) La literatura sobre la gobernanza rechaza esta polarización rígida entre la anarquía del mercado y la jerarquía de la coordinación imperativa, en favor del concepto de *beterarquía*, es decir, la auto-organización horizontal entre actores mutuamente interdependientes. (P. 15)

---

<sup>16</sup> El marco analítico de Ostrom excede la tipificación clásica de bienes públicos y bienes privados. En su teoría, según la rivalidad de su uso y la dificultad de excluir a potenciales beneficiarios, los bienes se clasifican en públicos, privados, de club o de uso común (E. Ostrom, 2010, p. 645). Posteriormente se profundizará en esta reflexión.

Desde esa perspectiva, el término Gobernanza se refiere a la confluencia de las actividades públicas y privadas en la gestión de los asuntos públicos, es decir a “las estructuras y procesos mediante los cuales actores políticos y sociales llevan a cabo prácticas de intercambio, coordinación, control y adopción de decisiones en los sistemas democráticos”(Natera, 2005, p. 759). Así, la gobernanza se constituye, a la vez, como un estilo particular de gobierno democrático y como un marco analítico que concibe el gobierno de situaciones de interés público (distinto al gobierno como órgano burocrático) como una interacción público-privada, es decir, entre el Estado y los actores privados (Natera, 2005; Vásquez Cárdenas, 2010).

R. A. W. Rhodes define la gobernanza como “gobernar con y a través de redes”(Rhodes, 2007, p. 1246) y establece como características principales que definen la gobernanza “(1) la interdependencia de las organizaciones (...); (2) las interacciones continuas entre los miembros de la red, ocasionadas por la necesidad de intercambiar recursos y negociar propósitos compartidos (...); (3) las interacciones similares a una situación de juego (...); [y] (4) un grado significativo de autonomía de los demás actores frente al Estado” (P. 1246).

Estas condiciones de horizontalidad de la gobernanza desplazan el centro del análisis, desde la forma en la que actúa el Estado, es decir, la forma como tienen lugar las acciones de gobierno, hacia la forma en la cual se tejen las relaciones en un sistema de redes de política<sup>17</sup> en el cual el Estado, aunque es un actor estratégico, es interdependiente en el sentido de los recursos -es decir, requiere recursos de los demás actores para llevar a cabo una determinada acción de política-. Siguiendo a Pierre y Peters (1998), en la Gobernanza “el Estado no deviene totalmente impotente; en su lugar, pierde la capacidad de control directo y reemplaza esa capacidad con capacidad de influencia. Los actores gubernamentales son conceptualizados en un proceso continuo de regateo con los miembros de sus redes relevantes” (P. 225).

Vásquez Cárdenas (2010) propone una serie de “puntos fuertes y débiles del enfoque de la gobernanza” en Ciencia Política (Vásquez Cárdenas, 2010, p. 250) que resultan útiles para efectos de la enunciación de las principales características del enfoque, de cara a la delimitación de su

---

<sup>17</sup> Las Redes de Política son concebidas por Rhodes (2007) como “Vínculos institucionales formales e informales entre actores gubernamentales y otros actores, estructuradas en torno a intereses comunes en la formulación e implementación de políticas. Estas instituciones son interdependientes. Las políticas surgen del regateo entre los miembros de la red” (Rhodes, 2007, p. 1244).

uso en el caso metropolitano. En cuanto a la noción de las redes de políticas públicas, las principales críticas a la gobernanza citadas por la autora están en la probabilidad de la concentración del poder en “camarillas excluyentes”, la dificultad para la rendición de cuentas, la ilegitimidad de los actores de la red con respecto a las elecciones democráticas, entre otras críticas.

Por otro lado, la autora propone críticas en cuanto a la insuficiente reflexión sobre los condicionantes de la gobernanza, en el sentido en que, por ejemplo, el enfoque no se cuestiona acerca de la necesidad de un estado robusto o una economía desarrollada, que parecen ser condiciones ineludibles de dicho enfoque. En síntesis, la posición de Vásquez Cárdenas se resume en que el enfoque de gobernanza parte, en general, de una concepción de la gobernanza como “buen gobierno” o “buena forma de gobierno” a partir de experiencias de descentralización, internacionalización y reducción del tamaño del Estado, principalmente en naciones europeas, que impide la consideración crítica de los factores desencadenantes y, en consecuencia, obstaculiza la aplicación de un enfoque similar en países en vías de desarrollo.

Para evitar estas últimas críticas sobre el enfoque de la gobernanza, este trabajo utiliza los instrumentos teóricos y metodológicos para el análisis institucional de la gobernanza desde una perspectiva positiva<sup>18</sup> desarrollados por Elinor Ostrom (2015), y busca derivar conclusiones a partir de la evidencia consultada, no tanto de modelos teóricos ideales de gobernanza.

Cabe resaltar que, a pesar de que los enfoques sobre gobernanza en Ciencia Política se centran en las redes público-privadas de gobernanza, en el caso de este estudio se trata primordialmente de una red pública de gobernanza, es decir, una red compuesta por actores gubernamentales que se relacionan horizontalmente. En este caso, las organizaciones privadas son tomadas como actores externos que inciden en la gobernanza pública, pero no como actores del sistema de gobernanza como red.

---

<sup>18</sup> Dentro del presente texto, cuando se utiliza el término “positivo” para hablar de perspectivas teóricas o metodológicas, siempre se hará en relación con su contraparte “normativa”, salvo cuando explícitamente se enuncie el sentido contrario (positivo como contraparte de negativo).

### 2.2.2. ¿Por qué no gobierno?

Algunas de las investigaciones mencionadas en la revisión de literatura tratan las características particulares de la estructura gubernamental en varios niveles en áreas metropolitanas, y su cambio a través del tiempo, considerando tanto los cambios institucionales como los cambios socioeconómicos, las relaciones intergubernamentales y las capacidades de cada organización como parámetros (Kübler & Schwab, 2007; Schipper & Gerrits, 2014). Estos enfoques se centran primordialmente en el *gobierno* metropolitano, por encima de la *gobernanza* metropolitana (el énfasis en las relaciones entre actores del gobierno) y la gobernabilidad (el énfasis en la relación entre acciones gubernamentales y resultados).

El presente trabajo, aunque considera la evolución del gobierno metropolitano, específicamente evaluando el cambio institucional y sus efectos sobre las capacidades municipales y metropolitanas, no incluye al gobierno como categoría central, siempre que considerar esta variable significaría relevar las relaciones intergubernamentales y los vínculos entre acciones y resultados a un segundo plano.

### 2.2.3. ¿Por qué no gobernabilidad?

En estudios como este, la *gobernabilidad* es entendida como “El proceso permanente de equilibrio entre las necesidades de gobierno y las capacidades de gobierno” (Kooiman, 1990, citado en Lefèvre, 2005, p. 195). En términos de Lefèvre (2005), la gobernabilidad metropolitana es

El estado de un territorio (como, por ejemplo, un área metropolitana) en el que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio. (...) En este sentido, se considera que la *gobernabilidad* es la capacidad de las áreas metropolitanas para establecer herramientas mecanismos, instrumentos y ordenamientos para que estos territorios sean gobernables (P. 195).

Así, la gobernabilidad establece un escenario vertical descendente, en el cual el gobierno, como ejecutor de políticas, interviene sobre la realidad, y en donde la relación de gobernabilidad se establece por la capacidad que tenga el gobierno de intervenir de forma tal que resuelva los problemas que pretende resolver o fomente el desarrollo de la manera en la cual pretende hacerlo. En otros términos, la gobernabilidad es la *capacidad de gobernar*, que “presupone la división entre gobernantes y gobernados y la norma de delegación del ejercicio del poder. [En ella] Los

governados se acomodan a una fuerza más grande que la suya y el gobierno dispone de un reservorio de lealtad”(Revesz, 2009, p. 34).

Así, el concepto de gobernabilidad describe la realidad como una relación vertical descendente, desde el gobierno hasta la realidad, en la cual las relaciones de la comunidad sobre la cual se ejerce la acción gubernamental no determinan el ejercicio de dicha acción, sino que únicamente modifican sus efectos. La presente investigación considera la gobernabilidad como una categoría analítica complementaria a la de gobernanza, entendiendo que, si bien es importante reconocer el grado en el cual las organizaciones encargadas de la gestión pública metropolitana son capaces de gobernar efectivamente, el foco del trabajo es la forma cómo las relaciones entre estas organizaciones generan o modifican estas capacidades.

### 2.3. Gobernanza: ¿policéntrica, multinivel o fragmentada?

La definición del problema de investigación de los estudios sobre la gobernanza metropolitana obliga a precisar el concepto de fragmentación política. Además, la literatura evidencia la existencia de múltiples niveles de toma de decisiones, bien sean en temas específicos, como en el caso del Greater London Council en materia ambiental (Rodríguez & Oviedo, 2001, p. 16) o generales como las competencias de las alcaldías locales y la alcaldía mayor en el distrito de Bogotá. Por su parte, la consideración de un sistema de gobernanza metropolitana en su dimensión política amerita la reflexión sobre los distintos tomadores de decisiones públicos y privados en una determinada situación como *centros* de poder, es decir, como actores con capacidad de tomar decisiones autónomas con consecuencias para otros actores.

Para referirse a la gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá, este trabajo opta por resaltar su policentricidad, por encima de sus múltiples niveles o la condición de fragmentación política. A continuación, se justifica esta elección.

#### 2.3.1. ¿Por qué policéntrica?

Los orígenes del concepto de policentricidad se remontan al libro *los orígenes de la libertad* de Michael Polanyi (1951, citado en Agilica y Tarko, 2012, y V. Ostrom, 1971). Este autor distinguía entre dos formas de orden: uno deliberado o dirigido, coordinado por una autoridad de última instancia que ejerce control a través de una estructura unificada de comando a todas las demás estructuras, que le son subordinadas, y otra forma de orden, espontáneo o policéntrico, donde

las autoridades tienen competencias independientes que realizan ajustes mutuos (V. Ostrom, 1972, p. 6).

Este concepto es transversal al análisis institucional de la Escuela de Bloomington, liderada por Elinor y Vincent Ostrom, que constituye el marco analítico de esta investigación, bien se trate de los estudios sobre la política subnacional, o bien de los estudios sobre la gobernanza de recursos de uso común. En el ámbito de la gobernanza metropolitana, el concepto aparece de la mano del trabajo seminal de Ostrom et al. (1961), donde se afirma que

[...] el patrón tradicional del gobierno en un área metropolitana con su multiplicidad de jurisdicciones políticas puede ser concebido más apropiadamente como un “sistema político policéntrico”. “Policéntrico” connota muchos centros de decisión política que son formalmente independientes uno del otro. *Si funcionan realmente de forma independiente o, en su lugar, constituyen un sistema interdependiente de relaciones, es una cuestión empírica de casos particulares*” (V. Ostrom et al., 1961, p. 831)<sup>19</sup>.

Esta visión, propia de la Escuela de la Elección Pública, describe la policentricidad de un sistema político con una definición de requisitos mínimos, idéntica a la definición de fragmentación política. Posteriormente, sin embargo, la sección de la cita resaltada en letras cursivas se transforma, para abarcar con la variable de policentricidad sólo los fenómenos que indican *un sistema interdependiente de relaciones*, en los términos expuestos por los autores.

Esta redefinición del término *policentricidad* aparece en Vincent Ostrom (1972), cuando afirma que “un orden policéntrico se define como uno en donde muchos elementos son capaces de realizar ajustes mutuos para ordenar sus relaciones dentro de un sistema general de reglas en el cual cada elemento actúa con independencia de otros elementos” (V. Ostrom, 1972). En cuanto a la definición de las características de un sistema policéntrico frente a las características de uno monocéntrico, el autor realiza la siguiente descripción:

La característica definitoria esencial de un sistema político monocéntrico es [que es] uno en el cual la prerrogativa gubernamental para determinar, obligar y alterar las relaciones legales está investida en una especie de oficina o estructura de decisión única que tiene el monopolio en última instancia sobre el ejercicio legítimo de las habilidades coercitivas en una sociedad en

---

<sup>19</sup> Cursivas propias, no presentes en el texto original.

particular. En un sistema político monocéntrico las desigualdades en las capacidades para tomar decisiones entre los que tienen la “autoridad de última instancia” [*ultimate authority*] y los que son sujetos de esa autoridad asumen proporciones extremas. La característica definitoria esencial de un sistema político policéntrico es [que es] uno en el cual a muchos oficiales y estructuras de decisión les son asignadas prerrogativas limitadas y relativamente autónomas para determinar, obligar y alterar relaciones legales. Ninguna oficina o estructura de decisión tiene el monopolio último sobre el uso legítimo de la fuerza en un sistema político policéntrico. Las desigualdades en la autoridad de los “ordenadores” y los “ordenados” están constreñidas a propósito de tal manera que los “ordenadores” puedan también estar sujetos a una “regla” legal y ser requeridos para servir a los “regulados”(V. Ostrom, 1972, p. 5).

Así, entonces, la policentricidad es la suma de la fragmentación política, las instituciones formales e informales exógenas que regulan las dinámicas de las relaciones entre fragmentos y el ajuste mutuo entre los distintos fragmentos, constituidos como actores, que genera nuevas instituciones. En términos de Agilica y Tarko, estos tres elementos pueden ser descritos en los siguientes tres componentes:

(1) La *multiplicidad de centros de decisión* (...) (2) El marco institucional y cultural que provee *el sistema de reglas con arquitecturas superpuestas*<sup>20</sup>, (...) y (3), el orden espontáneo generado por la competición evolutiva entre las ideas, métodos y formas de hacer las cosas de los distintos centros de decisión (Agilica & Tarko, 2012, p. 254)

Mientras que la multiplicidad de centros de decisión viene dada por la fragmentación y el orden espontáneo, por las instituciones informales (estrategias compartidas y normas) derivadas de las relaciones entre fragmentos, el *sistema de reglas con arquitecturas superpuestas* está constituido por el conjunto de instituciones que inciden en el comportamiento de los fragmentos, pero que no dependen directamente ni de su relación con otros fragmentos ni de las instituciones en otros niveles que dan lugar a la fragmentación.

Agilica y Tarko (2012) realizan una descripción amplia del concepto de policentricidad para la escuela de Bloomington cuya descripción excede los propósitos de este estudio. Sin embargo, lo

---

<sup>20</sup> El término original, *overarching system of rules*, no tiene una traducción literal al español. Se utiliza esta traducción para dar la idea dual que pretende el concepto: instituciones superpuestas que conforman una arquitectura institucional particular.

que sí resulta importante para el análisis son las características de un sistema político policéntrico en relación (1) con la necesidad de objetivos comunes y (2) con la necesidad de incentivos compatibles con las reglas establecidas para las relaciones entre actores.

Con respecto a lo primero, de acuerdo con los autores, un sistema político policéntrico requiere necesariamente que, bien haya un objetivo común que amerite la relación entre los actores, o bien la consecución de los objetivos egoístas de los actores los lleve a relacionarse. De lo contrario, el sistema policéntrico pierde sentido en tanto sistema. En cuanto a lo segundo, los incentivos de los actores para ejercer sus funciones deben ser tales que permitan relaciones como las establecidas en primer punto.

Con esto en mente, en el presente trabajo se utiliza la categoría analítica de policentricidad como una situación, en un determinado sistema de gobernanza, en la cual, además de la fragmentación política, existe un consenso sobre la conveniencia de establecer relaciones entre fragmentos, bien sea por la existencia de un objetivo común, o bien sea por las ganancias que dicha relación le proporciona a cada fragmento tomado individualmente.

### 2.3.2. ¿Por qué no *multinivel*?

Uno de los conceptos utilizados en la literatura aplicada sobre gobernanza es el de gobernanza *multinivel*, que “se refiere a la interdependencia entre actores y la flexibilidad para el establecimiento y análisis de nuevas formas de gobierno y de relacionamiento entre diferentes niveles gubernamentales” (Zapata, 2013, p. 334). Este tipo de gobernanza está caracterizada por “i) la existencia de competencias solapadas entre diferentes niveles de gobierno y ii) la interacción de actores políticos en esos diferentes niveles de gobierno” (Hooghe y Marks, 2004, citados en Zapata, 2013, p. 334).

A pesar de que el concepto de gobernanza multinivel es pertinente para el análisis en la medida en que estudia las relaciones entre distintos actores públicos en múltiples niveles, con relaciones tanto horizontales como verticales, no permite enfocarse en las condiciones que propician el establecimiento de relaciones entre esos actores, como sí lo permite el concepto de policentricidad.

### 2.3.3. ¿Por qué no *fragmentada*?

Por definición, todos los sistemas de gobernanza metropolitana están fragmentados, en el sentido en que una región unificada en términos socioeconómicos y ambientales está dividida en distintas jurisdicciones. En esa medida, cualquier tipo de gobernanza metropolitana, salvo el reformismo centralizador, tendrá algún grado de fragmentación. En el presente estudio, más que analizar las consecuencias de la fragmentación en la gobernanza del desarrollo en el Valle de Aburrá, se busca analizar las instituciones que les permiten a los actores relacionarse entre sí, a pesar de la fragmentación, mediante el concepto de policentricidad.

A pesar de que la fragmentación no es una categoría analítica principal del presente estudio, como sí lo es la de policentricidad, sí resulta relevante, para efectos de este estudio, distinguir entre la fragmentación política, entendida como la existencia de múltiples jurisdicciones públicas sobre un mismo territorio funcional desde la perspectiva socioeconómica, y la fragmentación de la comunidad política, entendida como una situación en la cual, pese a que existen relaciones entre las unidades administrativas locales, los sistemas políticos y el ejercicio de la ciudadanía organizada de una y otra localidad funcionan de manera independiente, desvinculados unos de otros, obstaculizando el establecimiento de un sistema de gobernanza policéntrica en la escala regional. Así, si bien la fragmentación política no es una categoría analítica central, la diferencia entre este concepto y el de fragmentación de la comunidad política sí será útil en la presentación de los hallazgos de esta investigación.

## 2.4. Objeto de la gobernanza policéntrica: el desarrollo regional como Recurso de Uso Común (RUC)

El presente trabajo se pregunta por un objeto específico de la gobernanza policéntrica del Valle de Aburrá: la del desarrollo regional. Establecer el desarrollo regional como un objeto de gobernanza policéntrica susceptible de ser analizado mediante el marco de análisis y desarrollo institucional de Ostrom (2015) implica (1) definir el concepto de Desarrollo Regional, (2) definir el concepto de Recursos de Uso Común (RUC) y su importancia para el análisis de la gobernanza policéntrica, y (3) caracterizar el desarrollo regional como RUC.

#### 2.4.1. Desarrollo, territorio y región

Existen múltiples concepciones sobre el desarrollo en el ámbito subnacional (Boisier, 2001). El desarrollo, desde el punto de vista económico, busca el crecimiento de la economía con reducción de la pobreza y eliminación del desempleo estructural, mientras que desde el desarrollo humano se plantea el despliegue de las capacidades para la realización de libertades (Boisier, 2001). Por otra parte, el desarrollo institucional corresponde a un conjunto de instituciones que se acomoden mejor a las formas en las cuales se relacionan los individuos en un determinado espacio, el desarrollo urbano se define como el crecimiento o la acomodación del espacio urbano, tanto en términos de concentración habitacional, como en términos de las relaciones económicas en relación con el suelo, y el desarrollo sostenible, que está relacionado con la conservación del desarrollo en el tiempo (Jordán & Simioni, 2003).

Las nociones de desarrollo que se alejan total o parcialmente del determinismo económico, incluyendo factores ambientales, sociales y políticos, coinciden en la idea de que el desarrollo “es, ante todo, una estrategia sociopolítica de cambio” (Carrizo & Gallicchio, 2006, p. 11) hacia un mejor estado de cosas. En otras palabras, que el desarrollo es un fenómeno que incluye tres aspectos: (1) el cambio a una mejor situación general<sup>21</sup>, (2) los comportamientos estratégicos, es decir, las acciones intencionadas en relación con un objetivo, y (3) que estos comportamientos estratégicos involucran a la sociedad y a la política. En esa misma dirección, el presente estudio considera el desarrollo, en términos generales, como un estado de cosas futuro que implica cambios, y que depende de los comportamientos estratégicos de los actores sociales y políticos.

La relación entre desarrollo y territorio bajo la noción de *desarrollo territorial* es descrita en detalle por Boisier (2001). Para el autor, la noción de desarrollo territorial es la más amplia de las acepciones posibles de la idea del desarrollo, en la medida en que la idea de *territorio* “se refiere a la escala geográfica de un proceso y no a su sustancia” (Boisier, 2001, p. 29). Cuando se habla de territorio, bien puede estarse refiriendo al territorio como espacio natural, como espacio intervenido o *equipado* pero no regulado, o como espacio regulado u *organizado* que denota “la existencia de actividades de mayor complejidad, de sistemas de asentamientos humanos, de redes de transporte, pero sobre todo, de la existencia de una comunidad que se reconoce y que tiene

---

<sup>21</sup> La noción de “situación general” se utiliza adrede con el fin de incluir ampliamente las posibilidades de desarrollo que incluyen determinantes sociopolíticos.

como auto referencia primaria el propio territorio y que está regulada mediante un dispositivo político administrativo” (Boisier, 2001, 29).

Así, la idea de desarrollo *territorial* lo que hace es encuadrar la idea de desarrollo —bien sea bajo la definición de desarrollo como crecimiento económico, tal y como la expone Lotero (2003), o bien bajo la definición de desarrollo humano o desarrollo a escala humana reseñado por Boisier (2001)— en unas coordenadas geográficas específicas que pueden corresponder con un territorio en tanto condiciones naturales, con un área intervenida o bien con un territorio regulado.

El concepto de desarrollo regional, por su parte,

[...] consiste en un proceso de cambio estructural localizado (en un ámbito territorial denominado “región”) que se asocia a un permanente proceso de progreso de la propia región, de la comunidad o sociedad que habita en ella y de cada individuo miembro de tal comunidad y hablante de tal territorio. Obsérvese la complejidad de esta definición al combinar tres dimensiones: una dimensión espacial, una dimensión social y una dimensión individual. El “progreso” de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en un **sujeto colectivo** (cuestión que muchos, por razones ideológicas, discuten); el “progreso” de la comunidad debe entenderse como el proceso de fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional y el “progreso” de cada individuo debe interpretarse como la remoción de toda clase de barreras que impiden a una persona determinada (...) alcanzar su plena realización como persona humana. (Boisier, 2001, 30).

Además de estas características generales, el desarrollo regional tiene la particularidad, en relación con el desarrollo local, de tener lugar en un *“territorio organizado que contiene, en términos reales o en términos potenciales, los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala”* (Boisier, 2001, 30)<sup>22</sup>. Así, puede decirse que el desarrollo regional es un tipo de desarrollo territorial que se circunscribe a un territorio en el cual están presentes los factores de dicho desarrollo.

El desarrollo regional tal y como lo concibe Boisier (2001) es un concepto amplio que compromete todos los niveles de la sociedad. Sin embargo, en el análisis actual, en el cual el objeto de estudio es la gobernanza policéntrica del desarrollo regional, la mayor relevancia está en la *transformación del territorio regional en un sujeto colectivo*, en la medida en que se pretende evaluar

---

<sup>22</sup> Cursivas en original

la forma como las relaciones entre los actores en una arena de acción han permitido o limitado la cooperación en torno a un objetivo regional común establecido en guías de acción consignadas en instrumentos de planificación.

#### 2.4.2. Los Recursos de Uso Común (RUC) como objeto de la gobernanza

El marco analítico desarrollado por la Escuela de Bloomington está estrechamente relacionado con la comprensión de la gobernanza *en relación con* un determinado bien o servicio. Prueba de ello es que en la investigación de Elinor Ostrom tengan un lugar fundamental los estudios sobre la gestión de recursos naturales como distritos de riego, bosques o distritos pesqueros, o que la primera definición realizada por Vincent Ostrom *et al.* (1961) para enfrentarse desde el punto de vista de la Elección Pública a la gobernanza metropolitana sea la de bienes y servicios públicos como el objeto de la gobernanza metropolitana.

La noción de bienes y servicios públicos del grupo de Bloomington ha sido homogénea desde el texto seminal de Vincent y Elinor Ostrom (1977, citado en Ostrom, 2015). Como lo indica la tabla 1, los tipos de bienes y servicios de acuerdo con la clasificación del grupo de Bloomington dependen de dos atributos: la sustractibilidad de uso y la exclusión de potenciales beneficiarios.

*Tabla 1.* Cuatro tipos básicos de bienes

	<b>Rivalidad</b>		
<b>Dificultad de excluir a potenciales beneficiarios</b>		Baja	Alta
	Baja	Bienes de club	Bienes privados
	Alta	Bienes públicos	Recursos de uso común.

Fuente: E. Ostrom (2015)

La exclusión hace referencia a la dificultad de restringir la utilización de un determinado bien o servicio a ciertos beneficiarios, mientras que la sustractibilidad del uso (*subtractibility*) o rivalidad hace referencia al grado en el cual el hecho de que un individuo utilice un determinado bien implica que otro individuo no podrá hacerlo en la misma medida. Como lo indica la tabla 1, los bienes privados, o sea, los que tienen los derechos de propiedad más consolidados son excluyentes y rivales, los bienes de club no son rivales, pero sí excluyentes, los bienes públicos

son no excluyentes y no rivales, y los recursos de uso común no son excluyentes, pero sí son rivales.

Mientras que los mercados son soluciones típicas e, idealmente, eficientes, para la distribución de bienes privados es el mercado, y pueden desarrollarse mecanismos de mercado para la distribución de bienes de club, la distribución de los bienes públicos y los recursos de uso común presenta dificultades asociadas a los problemas para asignar derechos de propiedad, en la medida en que no puede definirse el uso para un solo usuario en un momento determinado.

La diferencia entre los bienes públicos y los recursos de uso común es su escasez. Mientras que los bienes públicos no son escasos, es decir, que el consumo de un bien público por parte de un individuo no significa la disminución en su consumo potencial por parte de otro o el agotamiento del bien, los recursos de uso común sí lo son. Ejemplos de uno y otro tipo de bienes son la paz, en el caso de los bienes públicos, y los recursos naturales, en el caso de los recursos de uso común (Ostrom, 2015).

El marco analítico de Análisis y Desarrollo Institucional de Elinor Ostrom (2015), que constituye el enfoque de esta investigación, tiene sus mayores contribuciones, desde el punto de vista empírico, en la gobernanza policéntrica de los recursos de uso común. Para aprovechar dichas contribuciones empíricas, es necesario delimitar el objeto de la gobernanza en este estudio como recurso de uso común.

#### 2.4.3.El desarrollo territorial como RUC

El Desarrollo, tal como se describió en el punto 2.4.1 tiene seis características:

- Es un cambio hacia una mejor situación general.
- Es una sumatoria de acciones intencionadas.
- Las acciones son sociales y políticas, por lo que los actores son sociales y políticos.
- Se circunscribe a un espacio físico habitado y regulado (a un territorio).
- Se genera endógenamente.
- Coincide necesariamente con la creación de un sujeto colectivo en la escala territorial que contiene los factores del desarrollo.

Puede asumirse, que, para un actor social o político, en un momento determinado, el desarrollo regional se define como el valor de todos los beneficios sociales futuros en el territorio derivados de la cooperación de todos los actores en la realización de acciones estratégicas orientadas a un mejor estado de cosas.

Si no fuera necesaria la confluencia de acciones intencionadas o la creación de un sujeto colectivo en el territorio regional, el desarrollo regional sería un bien público, tal y como se explicó en el apartado anterior. Sin embargo, considerar necesaria la presencia de comportamientos estratégicos convergentes y la constitución de un sujeto colectivo significa que el caso contrario, es decir, los comportamientos divergentes y la no cooperación en la constitución de dicho sujeto colectivo, implican la limitación del desarrollo potencial para los demás actores. En esa medida, entonces, el desarrollo territorial es tomado en este trabajo como un recurso de uso común. Habiendo definido ya las categorías analíticas principales de este estudio, el siguiente capítulo da cuenta del enfoque teórico metodológico de la investigación.

### 3. Marco teórico-metodológico: Análisis y Desarrollo Institucional – ADI–

A Elinor Ostrom le fue concedido el premio Nobel de Economía en 2009 “*Por su análisis de la gobernanza económica, especialmente los bienes comunes*” (E. Ostrom & Williamson, 2010). A partir de su investigación, Ostrom demostró que la propiedad común no lleva a las comunidades a consumir de forma desproporcionada los recursos de uso común, sino que la gestión común de los recursos puede entregar resultados socialmente deseables. Si bien esta es reconocida como su mayor contribución a las ciencias sociales, la fundación en 1973, junto con Vincent Ostrom, del Taller en Teoría Política y Análisis de Políticas (*Workshop in Political Theory and Policy Analysis*), en la Universidad de Indiana – Bloomington, en Estados Unidos, y su trabajo continuado por cuarenta años dentro de este centro es un aporte muy significativo al estudio de las instituciones.

Bajo el liderazgo de Elinor y Vincent Ostrom, el grupo de Bloomington, a partir de la preocupación por la gobernanza de recursos de uso común, desarrolló un marco teórico-metodológico denominado Análisis y Desarrollo Institucional (ADI). Esta metodología se articula con la propuesta teórica del nuevo institucionalismo de elección racional, y establece métodos y criterios para la descripción de todos los actores y sus relaciones en un sistema de gobernanza. Con conceptos como el de arena de acción, situación de acción, elecciones colectivas e institucionales, participantes, posiciones, acciones ligadas a resultados, entre otros, este marco teórico ha permitido analizar diversos fenómenos económicos, políticos y ecológicos. A continuación, se describen los elementos de dicho marco relevantes a la presente investigación.

#### 3.1. Marcos, teorías y modelos para el estudio de situaciones sociales

Ostrom (2011) considera tres niveles de análisis para el estudio de las situaciones sociales de acuerdo con su especificidad: los marcos, las teorías y los modelos. Como lo indica la tabla 2, entre los tres niveles propuestos por Ostrom, el más general es el de los marcos, que funciona como *lenguaje metateórico*, y el más específico el de los modelos, que son construcciones de conceptos operacionalizados como variables y parámetros, que pueden probarse en relación con la validez de sus predicciones.

Tabla 2. Diferentes niveles de especificidad para el estudio de las instituciones

Categoría	Descripción	Supuestos	Incluidos en el ADI
<b>Marcos</b>	Incluyen los conceptos generales para el análisis institucional y el conjunto de todas las relaciones posibles entre ellos. En esa medida, constituyen “un lenguaje metateórico para analizar teorías” (E. Ostrom, 2011, p. 8)	Los conceptos generales y sus relaciones existen y son válidos para el conjunto de situaciones susceptibles de análisis.	ADI
<b>Teorías</b>	Toman algunos conceptos y establecen supuestos sobre sus características, así como sobre la forma y la fuerza de las relaciones existentes entre ellos.	La caracterización de un conjunto de conceptos y sus características permite analizar mejor una situación.	Análisis coevolutivo, teoría de juegos, teoría de costos de transacción, entre otros.
<b>Modelos</b>	Aplican la teoría a un tipo de situación particular, agregando supuestos adicionales sobre variables y parámetros “para derivar predicciones precisas sobre los resultados de combinar estas variables usando una teoría particular” (E. Ostrom, 2011, p. 8).	Tanto los conceptos como los supuestos son operacionalizables, de tal forma que pueden convertirse en variables o parámetros, y son contrastables, en la realidad, con los resultados de su interacción.	Modelos de principal-agente, modelos tipo dilema del prisionero, modelos de gestión colectiva de recursos de uso común, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Ostrom (2011) y Ostrom y Ostrom (2004)

Los marcos, teorías y modelos, variando en su nivel de especificidad, permiten abordar problemas institucionales generales o específicos. En términos de Ostrom (2015, p. 46), “muchos de nosotros reconocemos que no existe un mapa óptimo que pueda usar para cualquier propósito. Cada nivel de detalle es útil para un objetivo distinto”. Este trabajo toma como marco el Análisis y Desarrollo Institucional de Ostrom y como teoría, elementos de la teoría de juegos, en el sentido en que es descrita por Ostrom (2015) y en el que ha sido tratado en la ciencia económica, con los aportes científicos de la toma de decisiones en condiciones de incertidumbre. El modelo que se usará, coherentemente con los trabajos de Elinor Ostrom, es el de la gestión colectiva de recursos de uso común.

## 3.2. Descripción de la situación de acción

### 3.2.1. Las arenas de acción

El marco analítico de Elinor Ostrom (2015) parte de la idea general de que “sobre la base del individuo se erigen estructuras compuestas por múltiples individuos -familias, empresas, industrias, naciones y muchas otras unidades- que están a su vez compuestas de muchas partes y son, a su vez, parte de estructuras aún más amplias. Lo que viene a ser un sistema *completo* en un nivel es parte de un sistema en otro nivel” (E. Ostrom, 2015, p. 49). Estos sistemas relativamente más unificados son denominados por Ostrom (2015) como *holones*, retomando a Arthur Koestler, para transmitir la idea de que son conjuntos organizados jerárquicamente, y compuestos por holones y sus vínculos, sucesivamente, hasta llegar a las relaciones entre individuos.

El marco ADI tiene por unidad de análisis un holón denominado *arena de acción*<sup>23</sup>, que incluye dos holones: los *actores* y la *situación de acción*. Una arena de acción es una unidad conceptual que incluye una *situación de acción* y los *actores*, y que está determinada por otras arenas de acción. Puede caracterizarse en términos de las siguientes variables, de acuerdo con Ostrom (2015)

1) El grupo de participantes [actores]<sup>24</sup>; 2) las posiciones que van a ocupar dichos participantes; 3) los resultados potenciales; 4) el conjunto de acciones posibles y la función que relaciona las acciones con los resultados alcanzados; 5) el control que posee el individuo con respecto a esta función; 6) la información de que disponen los participantes sobre las acciones, los resultados y sus vínculos; y 7) los costos y beneficios -que sirven como incentivos y elementos disuasorios- que se asignan a acciones y resultados. (...) Además de la estructura interna, el hecho de que una situación ocurra una vez, un número finito y conocido de veces o indefinidamente, influye en las estrategias de los individuos” (P. 73).

A continuación, se presenta una descripción breve de los principales elementos de una situación de acción.

---

<sup>23</sup> En ocasiones, los términos *situación de acción* y *arena de acción* se usan de forma indistinta e intercambiable. Ostrom (2011) resuelve esta posible confusión conceptual al afirmar que, aunque originalmente la *situación de acción* no incluía a los actores, mientras que la *arena de acción* sí los incluía, el término *situación de acción* ha cobrado relevancia como un concepto que engloba la unidad de análisis del ADI. Sin embargo, para la explicación del marco ADI cobra relevancia la revisión del concepto de *arena de acción* para determinar el papel de los actores dentro del marco.

<sup>24</sup> El marco analítico utiliza tanto el término *actor* como el de *participante*. El presente trabajo utiliza preferentemente el término *actor*.

### 3.2.1.1. Actores

Los actores son “entidades capaces de tomar decisiones, que se encuentran en una determinada posición y que tienen la capacidad de elegir acciones de un conjunto de alternativas disponibles”(E. Ostrom, 2015, p. 79). Pueden ser personas u organizaciones, y pueden ser desde dos hasta grandes grupos de actores. Además de las características relevantes para el resultado de la situación de acción, es decir, las que determinan sus decisiones, los atributos que no influyen directamente sobre la toma de decisiones tienen efectos sobre el desenlace de una situación de acción, por lo que deben ser tenidos en cuenta. Características como las condiciones étnicas, el sexo o la edad son atributos que, aunque no tienen consecuencias significativas en la capacidad de toma de decisiones de los actores, sí tendrán consecuencias sobre lo que ocurra dentro de la arena de acción dependiendo de las instituciones a las que se enfrente todo el conjunto de actores.

Los actores —sean organizaciones o personas— pueden actuar individualmente o en conjunto. Para el análisis institucional es relevante identificar cuándo distintos individuos configuran un actor colectivo y cuándo actúan por su cuenta. En términos de Ostrom (2015), “para que un analista institucional considere un conjunto de individuos como un actor *compuesto*, debe asumirse que los individuos tienen la intención de participar en un acción colectiva”(E. Ostrom, 2015, p. 81), es decir, deben tener un objetivo común y trabajar, dentro de la situación de acción, en función de ese objetivo.

### 3.2.1.2. Posiciones

Dentro del marco ADI, una arena de acción tiene posiciones desde las cuales los actores se relacionan entre sí. Estas posiciones no son cualidades de los actores específicos, sino que son “*espacios anónimos*’ dentro y fuera de los cuales se mueven los participantes”(E. Ostrom, 2015, p. 83). Las posiciones definen las acciones posibles para los agentes dentro de una arena de acción. En un cuerpo administrativo, por ejemplo, la posición de presidente le da al actor que la ocupe la posibilidad de tomar ciertas decisiones, y la forma como las tome dependerá de las características propias y del conjunto de regulaciones a las que se enfrente.

### 3.2.1.3. Resultados potenciales

El conjunto de resultados potenciales está determinado por los posibles réditos netos de actuar de cierta forma dentro de la situación de acción, para cada uno de los actores. Para el análisis institucional, los resultados potenciales tienen tres aspectos:

- 1) los *resultados materiales* que obtienen los participantes como resultado de una cadena de acciones; 2) los *costos y recompensas materiales* asignados a las acciones y resultados mediante reglas de recompensa, y 3) la *valoración* de los participantes respecto a la combinación del primer y segundo componente (E. Ostrom, 2015, p. 85).

Dos conceptos relacionados con el de los resultados potenciales en el análisis de arenas de acción son los de *oportunidades* y *statu quo*. Las oportunidades pueden tipificarse como “el rango de valores de las variables del resultado que se ven potencialmente afectadas en la situación de acción”(E. Ostrom, 2015, p. 86), es decir, la diferencia entre el nivel mínimo y el máximo que puede tomar la sumatoria de resultados materiales en una determinada situación de acción. El *statu quo*, por su parte, es un resultado potencial particular, consistente en el mantenimiento de todas las variables de estado<sup>25</sup> en su situación inicial.

### 3.2.1.4. Acciones

Cada resultado potencial es producto de una acción o conjunto de acciones de cada uno de los actores o participantes que ocupan, respectivamente, una posición en la situación de acción. En términos de Ostrom, “se puede concebir una acción como la selección de un estado o un valor en una variable de control (por ejemplo, un dial o un interruptor), selección que, según espera el participante, influirá en la variable resultado”(E. Ostrom, 2015, p. 87). Entre las acciones disponibles, la escogida por un participante en una situación particular se denomina *elección*.

El vínculo entre la acción y los resultados no siempre es directo ni unívoco. Si se entiende la relación entre acción y resultado como la relación entre la alteración de una variable de control y la alteración en una variable de estado, es posible que la modificación de la variable de estado

---

<sup>25</sup> En su presentación Ostrom toma las nociones de variables de *estado* y *control* de las ciencias exactas. Mientras que una variable de control es una situación modificable, cuya modificación tiene consecuencias en el mundo real, una variable de estado es una situación inmodificable directamente. Si se piensa en un circuito eléctrico, la variable de control es el interruptor, mientras que la variable de estado es la luz, que no puede ser modificada directamente sino mediante la modificación de otra variable o por cambios en el entorno biofísico.

requiera de la modificación simultánea de muchas variables de control, pero no de otras. Por ejemplo, en la toma de decisiones mediante votos, bien sea en elecciones masivas o en organismos colegiados, lo único que hace relevante al voto decisivo —es decir, al que define la decisión según la regla establecida— es la existencia de todos los votos anteriores. Esto no significa que el voto decisivo sea más o menos relevante, en situaciones de votación simultánea, que el resto de los votos, sino que el control de la relación acción-resultados por parte de cada uno de los actores no es total.

A su vez, una decisión determinada de un actor puede estar relacionada con más de un resultado. Una situación de acción en la cual una acción está relacionada con un resultado de forma clara, es una situación de acción en condiciones de certeza. Una situación en la que cada acción está relacionada con varios resultados, pero la probabilidad de ocurrencia de un resultado de acuerdo con las acciones que tomen es alta, es una situación en condiciones de riesgo (p. ej. Las decisiones de aseguramiento de los individuos). Finalmente, una situación en la que cada acción está relacionada con varios resultados, pero ningún resultado es más probable que el otro, es una situación en condiciones de incertidumbre.

En términos de Ostrom (2015), mientras que “en una relación de incertidumbre, todas las acciones disponibles están vinculadas directamente con uno y solo un resultado” (Ostrom, 2015, p. 91), en una situación de riesgo “las relaciones objetivas de probabilidad entre cada acción y el conjunto de resultados son conocibles” (Ostrom, 2015, p. 91), y “la incertidumbre es característica en situaciones en las que no podemos conocer la probabilidad con la que una acción específica conducirá a un determinado resultado” (Ostrom, 2015, p. 92).

Es pertinente aclarar que el riesgo o la incertidumbre no son situaciones de falta de información. Si bien es posible que en una situación de acción los actores no estén al tanto de las instituciones que regulan las relaciones entre una acción y un resultado, o de las acciones de los demás actores, también es posible —incluso, es usual en las arenas de acción políticas (Ostrom, 2015, p.92)— que, aun contando con información completa, las condiciones institucionales de la situación de acción sean tales que no pueda afirmarse con certeza la probabilidad de obtener cierto resultado. Un caso de incertidumbre en ese sentido es la toma de decisiones colegiadas con votación simultánea, en la cual, aunque todos los votantes conocen perfectamente cuáles son las

instituciones que regulan su comportamiento y pueden verificar el comportamiento de los demás, no pueden determinar a ciencia cierta la probabilidad de ocurrencia de un resultado en la medida en que dicho resultado depende de la coincidencia de un número muy alto de elecciones de los demás actores que son realizadas de forma simultánea.

#### 3.2.1.5. *Control*

El control de la relación entre acción y resultado es mayor para un actor cuando sus acciones determinan con mayor probabilidad las condiciones de la variable de estado sobre la que se observa el resultado (E. Ostrom, 2015). En una situación de elección por votación simultánea donde todos los votos tienen el mismo valor y existe un número grande de votantes, por ejemplo, el nivel de control de la relación entre acción y resultado es mínimo para el votante individual<sup>26</sup>. Por el contrario, en otras situaciones, como las descritas por Tsebelis (2000) en su análisis de jugadores con veto, algún actor, o varios actores, controlan directamente el vínculo entre acciones y resultados, en la medida en que sus acciones determinan necesariamente los resultados finales, como en el caso de los actos administrativos que requieren de sanción presidencial, o de las normas que requieren la aprobación de ambas cámaras en los parlamentos bicamerales.

De la interacción entre el control de la relación acción/resultado y la oportunidad de una situación de acción deriva Ostrom (2015) el concepto de *poder* en una situación de acción. Así,

[...] el “poder” de un individuo en una situación es el valor de la oportunidad (el rango de resultados que permite la situación) multiplicado por la extensión del control. De tal modo, un individuo puede tener un grado de poder escaso aunque tenga control absoluto si la cantidad de oportunidad en una situación es pequeña (P. 93)

De esta forma, en la medida en que cada situación de acción determina el grado de poder de los actores, un actor que intervenga simultáneamente en más de una situación de acción tendrá diferentes niveles de poder, en relación tanto con su capacidad de control como con el valor de la oportunidad de la situación de acción.

---

<sup>26</sup> Suponiendo que, en la votación, la única decisión del individuo sea si vota, y por quién votar. Mediante el uso de la teoría de juegos de N personas puede explorarse el caso en el cual la decisión individual no es la mencionada, sino establecer coaliciones para aumentar su control sobre la relación acción resultado. El texto clásico de Riker de 1962 es un ejemplo del abordaje de situaciones electorales bajo esta perspectiva (Riker, 2016).

### 3.2.1.6. Información

Ostrom (2015), de acuerdo con su estructura analítica a partir del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, la teoría de juegos y los modelos de gestión de recursos comunes, introduce y explica conceptos de la teoría de juegos clásica como parte de su metodología. Con respecto a la información, realiza distinciones entre información completa e incompleta, y entre información perfecta e imperfecta, que se explican brevemente a continuación.

Los actores pueden tener información completa o incompleta con relación a la situación de acción en la que participan. Si la información de la que disponen es completa, cada actor conoce toda la estructura de la situación de acción. Si es incompleta, no la conoce toda. Sin embargo, conocer toda la estructura no implica necesariamente tener control sobre la situación de acción, o eliminar el riesgo o la incertidumbre. Como se mencionó anteriormente, dentro del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional el riesgo y la incertidumbre son usualmente producto de las condiciones de la situación de acción, si bien es posible que la insuficiencia de información determine una situación de riesgo o incertidumbre para los actores.

La información también puede ser perfecta o imperfecta. De acuerdo con Ostrom (2015),

[...] cuando un participante tiene acceso a información perfecta, no solo puede conocer todas sus acciones pasadas, sino que puede conocer también las acciones de todos los demás jugadores, antes de que efectúen cualquier movimiento. (...) Bajo la condición de información completa pero imperfecta, se asume que el individuo tiene acceso al conocimiento de la estructura completa de la situación, pero no tiene acceso al conocimiento de todos los movimientos que los demás participantes han efectuado antes de un determinado movimiento (P. 94)

En otros términos, una situación con información incompleta es una en la cual cada actor desconoce las ganancias que le reporta cada resultado potencial a los demás participantes y, en consecuencia, es incapaz de intuir las decisiones que toman como agentes maximizadores de la utilidad (McCarty & Meirowitz, 2007). El riesgo de comportamiento oportunista y el problema de principal-agente, son algunos de los casos típicos de información imperfecta (E. Ostrom, 2015).

### 3.2.1.7. *Costos y beneficios*

Usualmente, las decisiones que toman los actores en una situación de acción son costosas, y se asume que las decisiones de los agentes son el resultado de contrastar beneficios contra costos y actuar sólo en dirección a resultados que les reporten más beneficios que costos. Por ejemplo, en el caso de las elecciones populares, los teóricos de la elección racional se vieron enfrentados a una paradoja cuando trataron de descifrar los motivos del voto (Barry, 1970). Dicho escollo se caracteriza porque, dado que el poder de los ciudadanos (es decir, su capacidad de influir decisivamente sobre el resultado) en una elección popular es infinitesimal,

[...] los ciudadanos racionales no votarían si hay costos implícitos en ello —y el acto de votar siempre insume tiempo y energía—. Pero lo notorio del caso es que mucha gente vota. Sobre la base de este análisis, incluso una baja concurrencia de votantes (p. ej. El 25%) es claramente incompatible con la racionalidad (Barry, 1970, p. 24).

Sin embargo, si se reconoce que los beneficios derivados de un resultado están compuestos por una transformación material, una recompensa externa y la valoración subjetiva —tanto de la transformación material como de la recompensa externa—, puede establecerse una situación que explique la decisión efectiva de votar como una relación entre costos y beneficios. En esa medida, el marco ADI propone que “si nuestro interés principal es predecir qué ocurrirá en una situación concreta y no cómo cambiar la situación el único valor que el investigador necesita usar es el valor neto asignado por constituido por el beneficio total derivado de un resultado menos el costo total, para el actor, de llegar a dicho resultado”(E. Ostrom, 2015, p. 96).

### 3.2.1.8. *Número de veces que se repite la situación de acción*

En la teoría de juegos, uno de los principales determinantes de la cooperación es la repetición indeterminada del juego como situación de acción. Esto, en la medida en que

[...] cuando participantes en un juego de dilema social están situados ante una serie de jugadas indefinida, la desventaja que produce la falta de cooperación puede llevarlos a adoptar una estrategia condicionalmente cooperativa, en la medida en que los demás participantes también cooperen(E. Ostrom, 2015, p. 97).

Con respecto a esta característica en particular, basta decir, para efectos prácticos, que una situación de acción puede tener lugar una sola vez, un número finito de veces o un número

infinito de oportunidades, y que el único caso en el cual esta característica influye en el resultado, según la teoría de juegos, es el caso en el cual la situación de acción se repite infinitas veces<sup>27</sup>.

Así, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional ofrece un conjunto de herramientas conceptuales completo para el estudio de las relaciones humanas puntuales, bajo el concepto global de *arena de acción*. Sin embargo, al momento de realizar un análisis institucional es pertinente considerar si las elecciones de los actores les reportan ganancias físicas directas —es decir si, en términos de Ostrom, tienen efectos directos sobre el mundo biofísico— o si, por el contrario, modifican las reglas de juego que caracterizarán las arenas de acción futuras con ganancias físicas directas. Además, es pertinente conocer cómo las distintas arenas de acción, bien sea que operen sobre la realidad biofísica o sobre la realidad institucional, se relacionan entre sí, y cómo una arena de acción de un tipo específico puede pasar a tener características distintas, de acuerdo con las decisiones de cooperación o competencia entre los actores.

Después de caracterizar la estructura general de una arena de acción, para ir más adelante en la definición del marco de Análisis y Desarrollo Institucional, es necesario describir la forma como se relacionan entre sí las arenas de acción.

### 3.2.2. Relaciones entre las Arenas de Acción

Existen dos formas en las cuales las arenas de acción se relacionan: las relaciones organizativas y los cambios de nivel de análisis (E. Ostrom, 2015). Las arenas de acción establecen relaciones organizativas cuando los resultados de una situación son insumos para la situación siguiente, pero no hay cambios en las reglas que definen la situación de acción. La forma en la que estas situaciones de acción están vinculadas corresponde a una organización, definida como “un árbol o una retícula con situaciones en cada nodo”(E. Ostrom, 2015, p. 100). Como ejemplos de organizaciones pueden tomarse los torneos, las elecciones en primera y segunda vuelta o las decisiones parlamentarias en dos cámaras.

Las instituciones que regulan las características de las situaciones de acción son creadas en *niveles más profundos*. Como se enunció, existen arenas de acción relacionadas con el entorno biofísico,

---

<sup>27</sup> *Infinito* no quiere decir, en este caso, que no tenga un fin eventual. Quiere decir que el fin no es previsible, es decir, que en un momento dado todos los jugadores actúan como si asumieran que la situación de acción va a repetirse infinitamente. Teniendo en cuenta esta puntualización, los casos en los cuales la situación de acción se repite de manera *infinita* no son despreciables; por el contrario, son usuales.

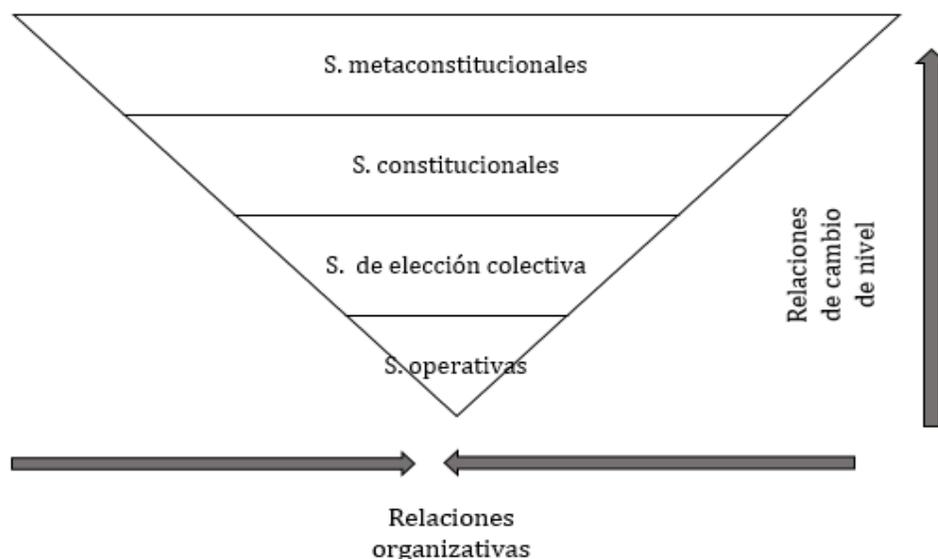
así como arenas de acción en las cuales se definen las reglas con base en las cuales se toman las decisiones sobre el entorno biofísico. Esta cadena de arenas de acción que generan instituciones que regulan otras arenas de acción no es infinita. Desde el marco analítico de Ostrom (2015), de forma similar a lo planteado por Williamson (2000) se diferencian cuatro niveles de análisis o tipos de situaciones.

Las *situaciones operativas* son las que “influyen directamente en las variables de estado del entorno” (E. Ostrom, 2015, p. 102), es decir, las situaciones en las cuales los resultados derivados de las acciones se experimentan como cambios en el entorno biofísico de los actores. Ejemplos de este tipo de situaciones son las transacciones habituales de mercado o los intercambios habituales entre las personas. Las instituciones que rigen las situaciones operativas se gestan en *situaciones de elección colectiva*, que constituyen el segundo nivel de análisis institucional del marco ADI. Estas reglas se denominan *reglas de elección colectiva*, y su generación es, por regla general, más costosa para los actores que las transacciones habituales en las situaciones operativas (E. Ostrom, 2015). Algunos ejemplos de estas reglas de elección colectiva son los contratos bilaterales o los acuerdos empresariales (Williamson, 2000).

El siguiente nivel es el de las *situaciones constitucionales*. En este nivel se gestan las *reglas constitucionales* que rigen sobre la forma como se establecen las reglas de elección colectiva, y tienen costos más altos para producirse que estas últimas. Algunos ejemplos de situaciones constitucionales son las cumbres multinacionales para tratar acuerdos comerciales, el establecimiento de regulaciones formales para la extracción de recursos naturales (E. Ostrom, 2015) o la constitución y el conjunto de formales de un determinado país.

Finalmente, en el nivel metaconstitucional el cambio de reglas toma más de un siglo (Williamson, 2000). Aquí se gestan las reglas que norman el establecimiento de las reglas constitucionales, y dentro de sus determinantes están las condiciones culturales y religiosas de un territorio (E. Ostrom, 2015).

Ilustración 6. Niveles de análisis y relaciones entre arenas de acción



Fuente: Elaboración propia con base en Ostrom (2015)

Una determinada situación de acción puede dar lugar a un cambio de nivel en la medida en que las características de dicha situación no satisfagan las condiciones necesarias para la solución de un determinado problema, o no lo hagan por un período adecuado. De acuerdo con Ostrom (2015)

[...] cuando un individuo considera que es posible obtener beneficios sustanciales si otros están de acuerdo en una modificación de los niveles de acción y en cambiar las reglas, puede que el individuo desee invertir recursos en tratar de convencer a los otros de que deberían acordar la modificación y considerar las restricciones que les afectan en este momento. Modificar los niveles de acción no conlleva necesariamente un cambio de reglas. La modificación solo permite a quienes cambian de nivel considerar abiertamente un conjunto de reglas diferente (...). Es posible que el resultado de una modificación de niveles sea el mantenimiento del *statu quo*. (P. 108).

En la medida en que las instituciones que definen las arenas de acción están anidadas en múltiples niveles, de tal forma que las inferiores son sucesivamente determinadas por las superiores, el cambio institucional es, en términos generales, gradual, y la posibilidad del cambio drástico en

una institución depende usualmente del cambio en otras instituciones, por lo que dicho cambio es lento, en un fenómeno denominado dependencia de la senda o *path dependence* (Pierson, 2000).

Como se verá en los capítulos posteriores, esta característica de anidamiento de las arenas de acción para el cambio institucional resulta de total relevancia para la presente investigación.

### 3.2.3. Reglas en uso, reglas formales y tipos de reglas

Antes de proceder describir la metodología y la información utilizada en esta investigación, es conveniente detenerse sobre la consideración de cuáles estrategias, normas o reglas son relevantes al análisis, y cuáles son los tipos de reglas posibles. Crawford y Ostrom (1995, 2015) son precisas en aclarar que no todos los enunciados institucionales que puedan relacionarse potencialmente con una arena de acción son relevantes. Únicamente lo son las reglas en uso. Al respecto, las autoras afirman que:

[...] muchos enunciados escritos tienen forma de regla (o de norma o estrategia), pero son desconocidos para los participantes y no influyen en el comportamiento. Esas afirmaciones se consideran reglas formales, pero no reglas en uso (...). Tal como lo subraya el marco de Análisis y Desarrollo Institucional, estas limitaciones lingüísticas compartidas [las reglas en uso] interactúan con las influencias del mundo biofísico y con aquellos atributos de la comunidad que no se comprenden fácilmente como enunciados institucionales (por ejemplo, la heterogeneidad étnica) para conformar la estructura de la situación de acción. (Crawford y Ostrom, 2015, p. 196)

#### 3.2.3.1. Clasificación de las reglas

En función del componente de la situación de acción con el cual las normas están más directamente relacionadas, Crawford y Ostrom (2015b) crean un sistema clasificatorio para las mismas, que resulta útil para complementar el análisis institucional. Si se considera, siguiendo a las autoras, que las condiciones iniciales de la situación de acción, vistas bajo la perspectiva de la teoría de juegos, vienen dadas por las condiciones biofísicas, y que las estrategias compartidas y normas vienen dadas como atributos de la comunidad, lo que se define en las arenas de acción de decisión colectiva o constitucionales son las reglas. En esa medida, considerar la clasificación de las reglas como una herramienta metodológica para la investigación aplicada es un paso metodológico acertado para el presente trabajo.

Las reglas son clasificadas por Crawford y Ostrom (2015b) en reglas de posición, de frontera, de elección y de agregación. Las reglas de posición determinan las posiciones que pueden ser ocupadas por los distintos participantes o actores en una situación de acción. Las de frontera establecen las barreras de entrada o de salida. Las reglas de elección determinan el número de opciones que tiene un determinado participante en un cierto momento de la situación de acción. Las reglas de agregación establecen el número de personas cuya decisión es necesaria para llevar a cabo una acción en una situación determinada (p. ej. decisiones legislativas o judiciales en sistemas con un número plural de jueces). Las reglas de información, por su parte, establecen las características de la información de la que disponen los jugadores en un momento determinado. Las reglas de pago sancionan o bonifican las acciones realizadas por los actores en una situación determinada. Finalmente, las reglas de alcance sirven para definir sobre cuáles de los actores es efectiva una restricción o una bonificación en función de los resultados de sus acciones.

*Tabla 3.* Tipos de reglas

<b>Tipo de regla</b>	<b>Verbo básico del objetivo</b>	<b>Componente de la situación de acción que se ve regulado</b>
Posición	Ser	Posiciones
Frontera	Entrar o salir	Participantes
Elección	Hacer	Acciones
Agregación	Afectar conjuntamente	Control
Información	Enviar o recibir	Información
Pago	Pagar o recibir	Costos/Beneficios
Alcance	Ocurrir	Resultados

Fuente: Crawford y Ostrom (2015, p. 259).

Este trabajo se ocupa de describir el área metropolitana del Valle de Aburrá como una arena de acción, analizar sus componentes, sus relaciones, y las principales instituciones que la regulan. A continuación, se describe la ruta metodológica y los datos utilizados.

## 4. Ruta metodológica e información utilizada

Este trabajo es un estudio de caso, entendido como “la investigación intensiva de un fenómeno relativamente bien delimitado o una categoría de eventos”(Poteete, Janssen, & Ostrom, 2012, p. 87), con características de investigación documental.

### 4.1. Estudio de caso

Los estudios de caso han sido ampliamente utilizados en los estudios de gobernanza metropolitana y en los estudios de la gobernanza de recursos de uso común por la escuela de Bloomington. De acuerdo con Poteete, Janssen y Ostrom (2012), “la investigación en estudios de caso se relaciona con la triangulación de métodos. La recolección de datos a menudo trae consigo la combinación de una serie de entrevistas a grupos focales, observación participante y trabajo en archivos”(Poteete *et al.*, 2012, p. 88).

Entre las ventajas del estudio de caso como ruta metodológica están: la posibilidad de describir en profundidad los fenómenos estudiados, utilizando hipótesis flexibles con respecto a las propiedades de la información utilizada y de la unidad de análisis<sup>28</sup>. En otros términos, la investigación con estudios de caso “produce distinciones más claras entre conceptos y fenómenos relacionados, aunque distintos, una mayor apreciación sobre la multidimensionalidad y un mayor número de hipótesis convencionales (...) [al tiempo que] revela anomalías, relaciones con múltiples hilos conductores o patrones no anticipados que sugieren los límites de patrones generales y ponen en duda las relaciones simplistas” (Poteete et al., 2012, p. 91).

Las desventajas, por su parte, son las posibilidades limitadas de comparación, la falta de representatividad y, en consecuencia, de validez externa, los sesgos en la selección de la muestra, y, en el caso de la gobernanza de recursos de uso común, la subrepresentación de casos no exitosos y la sobrerrepresentación de casos exitosos, en la medida en que “los fracasos son más difíciles de localizar y evaluar, dado que frecuentemente son resultado de la falta de acción y no de malogros manifiestos en determinados procesos”(Poteete et al., 2012, p. 93).

---

<sup>28</sup> Poteete, Janssen y Ostrom mencionan como propiedades: la independencia de las observaciones en la información, la homogeneidad de la unidad de análisis, y el número y características de secuencias causales (Poteete et al., 2012).

## 4.2. Proceso metodológico

De acuerdo con María Eumelia Galeano(2007), el proceso metodológico del estudio de caso es similar al de otras técnicas de investigación cualitativas, en la medida en que tiene tres momentos, como se evidencia en el gráfico 2.

*Gráfico 2. Proceso metodológico en el estudio de caso*

### Momento 3: profundización, análisis y presentación de resultados.

- Redacción del informe final.
- Interpretación de los datos
- Clasificación o tipificación de la información
- Triangulación
- Confrontación de datos y categorías de análisis
- Análisis secuencial e iterativo

### Momento 2: Focalización, interpretación, recolección de información, registro y sistematización

- Trabajo de campo
- Registro, sistematización y análisis preliminares
- confrontación de objetivos y logros
- Ajustes al diseño inicial
- construcción de categorías emergentes

### Momento 1: exploración, diseño y descripción.

- Diseño
- Conceptualización del objeto de estudio
- Planteamiento de objetivos
- Evaluación de la factibilidad y pertinencia del estudio
- Toma de decisiones sobre escenarios e informantes

Fuente: Adaptado de Galeano(2007, p. 73)

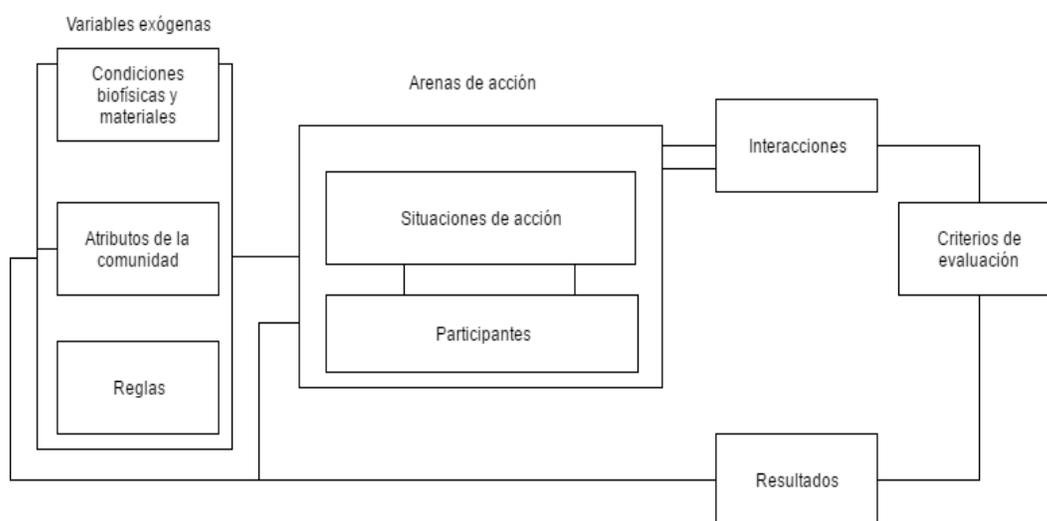
En el primer momento, de exploración y diseño de la investigación, resulta vital, dentro de los estudios de caso, la escogencia del caso que va a utilizarse y la información que va a analizarse. En este caso, la confluencia de un acervo de información documental importante, una institucionalidad relativamente fuerte (en el sentido de que se ha conservado estable en el tiempo), la falta de reflexiones académicas aplicadas amplias sobre el fenómeno metropolitano en el país desde la perspectiva institucional y la pertinencia actual de las discusiones sobre el

fenómeno metropolitano desde el punto de vista institucional, ameritan la escogencia del caso del Valle de Aburrá.

Una vez definido el caso y delimitado el problema (la gobernanza del desarrollo regional), se procede al diseño de la investigación. En este estudio, la etapa de diseño consistió en la delimitación de las categorías analíticas secundarias, el encuadre del problema en esas categorías, la información relevante para proceder a analizarlas, y los procedimientos de recolección, sistematización y análisis de la información.

Ostrom (2015) propone una representación gráfica simplificada para encuadrar el Análisis y Desarrollo Institucional que resulta conveniente para la presente investigación y que ha sido utilizado en múltiples investigaciones, entre las que se encuentran, para Colombia, la de Cante y Trujillo (2014), la de Benedetti (2017) o la de Silva (2017). Dicha estructura puede verse en el gráfico 2.

*Gráfico 3.* Representación gráfica del marco de análisis institucional



Fuente: Ostrom (2015)

Como lo muestra el gráfico 2, el primer paso en un análisis institucional es el análisis del entorno biofísico y las condiciones materiales de la región en cada momento en el cual la arena de acción tiene lugar, los atributos de la comunidad, entendidos como las estrategias compartidas y normas que regulan su comportamiento, y las reglas formales que definen la situación de acción

exógenamente. Posteriormente, debe describirse quiénes son los participantes en la situación de acción y cómo se define la situación de acción, para lo cual, como se vio previamente, debe realizarse un análisis de los actores, las posiciones, los resultados potenciales, las acciones posibles, el control de los actores entre acción y resultados y los costos y beneficios de las acciones dentro de la arena de acción. Posteriormente, se revisan las interacciones, que bien pueden ser organizativas o de cambio de nivel, en cuyo caso los resultados se convierten en reglas que pasan a ser insumos exógenos para el análisis diacrónico de la situación de acción en adelante. De esta manera, cada período estudiado implica la reconstrucción de un esquema similar al del gráfico 2, como se verá posteriormente en la presentación de resultados.

La arena de acción que se analiza en este trabajo es el área metropolitana del Valle de Aburrá. La situación de acción es la Junta Metropolitana, cuyos actores son los miembros de dicha junta y otros actores pertenecientes a otras situaciones de acción relacionadas con el desarrollo que inciden en las decisiones tomadas en la junta. Las condiciones biofísicas y materiales están dadas por el espacio físico del Valle de Aburrá, las características topográficas e hidrográficas y las características de la urbanización, incluyendo los costos de la prestación de servicios públicos. Las reglas son las reglas constitucionales relativas al ordenamiento territorial y a la gestión del desarrollo en el ámbito subnacional, así como las reglas de acción colectiva relacionadas con el funcionamiento del Área Metropolitana como entidad y de su junta, y de la relación entre actores por fuera de la situación de acción. Las interacciones, criterios de acción y resultados, se evidencian a partir de las decisiones de la junta y de la evidencia externa en relación con el desarrollo regional.

#### 4.3. Estrategia de recolección y sistematización de información

Cada paso del proceso de análisis institucional bajo el marco ADI incluye variables distintas. Por eso, el proceso de análisis puede requerir de diversas fuentes. En el presente análisis se utilizan fuentes de archivo (actas), fuentes secundarias, estadísticas oficiales, documentos legales (leyes o decretos nacionales), entrevistas, y memorias de foros de expertos.

*Tabla 4. Variables de análisis y fuentes de información*

	Fuentes
--	---------

	<i>Actas</i>	<i>Fuentes secundarias</i>	<i>Estadísticas oficiales</i>	<i>Leyes, decretos nacionales</i>	<i>Entrevistas a profundidad</i>	<i>Mesas de trabajo</i>
<b>Variables</b>	Situaciones de acción Actores Interacciones Criterios de evaluación Resultados	Condiciones biofísicas y materiales. Atributos de la comunidad	Atributos de la comunidad	Reglas	Situaciones de acción Actores Interacciones Criterios de evaluación Resultados	Situaciones de acción Actores Interacciones Criterios de evaluación Resultados

Fuente: Elaboración propia.

El órgano directivo máximo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es la Junta Metropolitana. Allí, los tomadores de decisiones sobre las acciones gubernamentales conjuntas de los municipios del Valle de Aburrá se han reunido para gestionar el desarrollo regional desde la creación de la entidad, en 1981, con variaciones en la composición de la junta de acuerdo con el marco institucional. Como se muestra en la tabla 4, el presente estudio analiza las actas de dicha junta entre 1985 y 2015, y la complementa con información de fuentes secundarias, entrevistas a profundidad, y las memorias de tres foros públicos llevados a cabo en 2016 sobre gestión pública metropolitana en el Valle de Aburrá por parte del programa privado Medellín Cómo Vamos y el Centro de Análisis Político de la Universidad EAFIT para indagar por las características de dicha gestión pública en materia de planeación territorial, gestión ambiental y movilidad.

#### 4.3.1. Características de la información primaria utilizada

Las dos fuentes primarias utilizadas en esta investigación son las actas<sup>29</sup> de las reuniones de la Junta Metropolitana y las entrevistas a profundidad realizadas en esta investigación a diversas personas relacionadas con la Junta. En total, se revisaron y sistematizaron todas las actas de junta entregadas por el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, con el foco en los *acuerdos metropolitanos* propuestos y aprobados, las características de dichos acuerdos y su proceso de aprobación (quién los propone y quién los aprueba, principalmente). Las actas de junta, además de dar información

<sup>29</sup> Para asegurar claridad en las referencias, en la exposición de los resultados las referencias a actas de junta se denotarán como A.J., el número del acta y el año correspondiente. Así, si la cita corresponde al acta de la junta 1 de 1985, se citará de la siguiente forma: (A.J. 1, 1985).

sobre los acuerdos metropolitanos, como resultados, también muestran las relaciones de cooperación o disputa entre los actores, lo que también se buscó analizar a partir de la revisión de piezas discursivas, cuando estas estaban disponibles.

En total, se revisaron 895 decisiones sobre acuerdos propuestos en 29 años entre 1985 y 2015 (no hubo información disponible para los años de 1994 y 2002), reunidos en 284 actas de Junta Metropolitana, que se sistematizaron en matrices que contenían: (1) las personas que participaron en la Junta Metropolitana, (2) el objeto del acuerdo, (3) el actor que propuso el acuerdo, (4) si el acuerdo fue discutido o aprobado unánimemente, y por quién fue discutido, y (5) si el acuerdo finalmente fue aprobado o no.

A pesar de que las actas de junta contienen información complementaria valiosa, relacionada con las decisiones tomadas en la Junta Metropolitana y con las interacciones entre los actores que dan lugar a dichas decisiones, resultó conveniente utilizar otras fuentes de información que permitieran complementar la de las actas o corroborarla. Se optó por realizar tres entrevistas a profundidad a personas que cumplieran con la doble condición de ser expertos en el desarrollo regional, bien sea desde el punto de vista académico o de su ejercicio profesional, y de haber participado directa o indirectamente en el proceso de desarrollo regional en el área metropolitana del Valle de Aburrá, y, además, por utilizar las transcripciones de las mesas de trabajo sobre gestión pública metropolitana realizadas por el programa privado Medellín Cómo Vamos y el Centro de Análisis político de la universidad EAFIT, buscando encontrar en las entrevistas la información que no estaba presente en las mesas de trabajo, y viceversa. Un resumen de la evidencia recabada puede encontrarse en el anexo.

## 5. Resultados de la investigación

Este trabajo toma como situaciones de acción diferenciadas, pero interdependientes, etapas de la historia del área metropolitana del Valle de Aburrá como sistema de gobernanza del desarrollo regional. La periodización utilizada para el análisis, aunque se desprende de la observación de la evolución institucional en el nivel constitucional, fue contrastada y corroborada con la evidencia recolectada. La primera sección de este capítulo muestra la periodización utilizada y la justificación de la utilización de dicha periodización, mientras que las secciones 2, 3, 4 y 5, muestran, cada una, los hallazgos de la investigación en cada período analizado.

### 5.1. Periodización política y periodización ejecutiva

El objeto de estudio de esta investigación son las relaciones de gobernanza en el nivel local. Estas relaciones, de acuerdo con el marco analítico utilizado, están reguladas instituciones, es decir, por normas, reglas y estrategias compartidas, tanto en el nivel de la acción colectiva como en el nivel constitucional. En el período de análisis de este estudio las instituciones para la toma de decisiones en el nivel gubernamental local tuvieron cambios importantes, tanto en Colombia como en otros países de América Latina, en un proceso de descentralización política, fiscal y administrativa (Falleti, 2010). La realidad nacional de la década de 1980, en medio de una *crisis urbana* constituida por profundas desigualdades entre grandes, medianas y pequeñas ciudades, carencias en la provisión de servicios públicos y sociales y desigualdades profundas en la financiación de las municipalidades del país, con fiscos deficitarios en la mayoría de los casos (Santana, 1986; Velásquez, 1986), junto a un aumento en la movilización ciudadana en el nivel urbano, motivó la realización de reformas en las instituciones políticas en el ámbito local que permitirían la descentralización, primero política, y posteriormente fiscal y administrativa de los municipios en Colombia.

El desarrollo posterior de los cambios institucionales impulsados por estas reformas constituyó, a su vez, otros cambios relevantes en las reglas en uso pertinentes a este estudio. Modificaciones como la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994), la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas (Ley 128 de 1994) y su reforma en 2013 (Ley 1625), o bien las leyes 388 de 1993 y 1454 de 2011, relativas al ordenamiento territorial y a la asociatividad de entidades territoriales, constituyen un

marco institucional dinámico y marcan etapas de la institucionalidad formal en relación con el desarrollo subnacional en Colombia.

Por otra parte, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, desde su fundación en 1981, ha procurado una dinámica propia en materia de las instituciones de elección colectiva que define para la gobernanza del desarrollo regional. Esta dinámica tiene como hitos la formulación de planes rectores del desarrollo regional. El primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “hacia la consolidación de la metrópoli” fue construido en 1985, más de 30 años después del primer plan rector que consideraba el ámbito metropolitano, que había sido construido en 1948 (Coupé, 1996). Posteriormente, a mediados de la década de 1990 se construyó el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana y los planes estratégicos del sur y norte del Valle de Aburrá, entre 2002 y 2008 se actualizó el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, y a partir de allí se formularon instrumentos de planificación sectorizados como Bio2030 en 2011 o el Plan Estratégico de Movilidad para el Valle de Aburrá en 2007 o el Plan Estratégico de Vivienda y Hábitat en 2013.

La existencia de hitos históricos relevantes en una y otra escala exige escoger una opción de periodización y descartar la otra, al menos como estrategia principal. Se ha optado por definir la primera forma de periodización como *periodización política* por la consideración de que los cambios institucionales que la definen modificaron las reglas del juego político, bien sea en su dimensión electoral, en relación con las reglas que determinan la cooperación o competencia entre entidades territoriales, o en relación con los mecanismos de toma de decisiones en el ámbito local y las características que, desde la perspectiva normativa, deben tener estas decisiones.

La segunda forma de periodización posible para este análisis, de acuerdo con lo visto hasta ahora, se denomina en este estudio la *periodización ejecutiva* porque los hitos que la componen son todas las decisiones de elección colectiva en el nivel metropolitano tomadas por los mismos actores encargados de ejecutar las políticas en el nivel local y que no cambian las reglas del juego político-

electoral, los mecanismos de cooperación o competencia entre entidades territoriales, o los mecanismos de toma de decisiones en el ámbito local o las características de estas decisiones<sup>30</sup>.

La evidencia de las mesas de trabajo y las entrevistas a profundidad muestra una preocupación, en los actores que han participado de la gestión del desarrollo, por la periodización ejecutiva, pero también un reconocimiento de los efectos de instituciones como las mencionadas en la periodización política en la evolución de los instrumentos que determinan la periodización ejecutiva.

El presente estudio opta por la periodización política con base en dos criterios: (1) el hecho de que las normas que regulan dicha periodización son constitucionales, no normas de elección colectiva, por lo que determinan las instituciones que regulan la gobernanza del desarrollo regional en el nivel de la elección colectiva, es decir, el hecho de que sea más adecuado desde la perspectiva teórica; y (2) el hecho de que la evidencia de las fuentes primarias respalde la idea de que estos cambios institucionales de la periodización política.

Los períodos utilizados son cinco: 1981-1988, 1988-1994, 1994-1997, 1997-2010 y 2011-2015. A continuación, se presenta, en primer lugar, la revisión de las condiciones biofísicas y materiales, que son muy similares, para efectos prácticos, a lo largo del período de estudio, por lo que su análisis temporal no aporta mucha información a este trabajo, y de las generalidades de los atributos de la comunidad estables. Posteriormente, se presenta cada uno de los períodos en las categorías analíticas principales restantes: atributos de la comunidad variables, normas, situaciones de acción, actores, decisiones, criterios de evaluación y resultados.

## 5.2. Condiciones biofísicas y materiales

El centro de Antioquia está conformado por el altiplano antioqueño en la cordillera Central. Lo limitan el río Nechí al norte, el río Cauca al oeste, al este la vertiente del río Magdalena y al sur el río Arma. Está conformado por las altiplanicies de Santa Rosa de Osos (98.000 hectáreas) y Río Negro – La Unión, con 180.000 hectáreas, separadas entre sí por el Valle del río Porce, con una planicie central formada por movimientos en masa, donde se encuentran las zonas urbanas

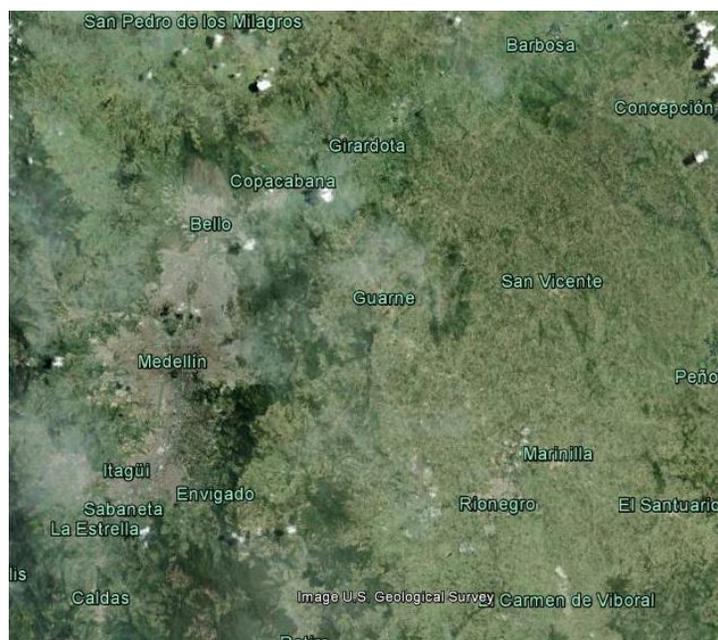
---

<sup>30</sup> La propuesta de esta periodización ejecutiva proviene de la entrevista a profundidad con Sergio Bustamante, y de la consideración inicial, en esta investigación, de la relación entre planes estratégicos y resultados como objeto de la investigación.

de los municipios de Medellín, Envigado, La Estrella, Itagüí, Bello, Copacabana, Girardota, Caldas, Barbosa y Sabaneta<sup>31</sup> (Hermelin, 1988, p. 19). Esta planicie central conforma el Valle de Aburrá, cuyas condiciones paisajísticas “están enmarcadas por el Valle estrecho al sur, el cual se amplía en el municipio de Medellín alcanzando unos siete kilómetros de amplitud y que luego se cierra nuevamente a la altura del municipio de Copacabana<sup>32</sup>” (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2010, p. 37).

La profundidad del Valle de Aburrá es de mil metros aproximadamente respecto de los altiplanos oriental (Río Negro) y Occidental (Santa Rosa de Osos) y su aspecto es el de un valle estrecho hasta la desembocadura del río Porce en el río Grande. La estrechez del valle y la diferencia de altura con relación a las altiplanicies aledañas hacen natural la expansión urbana entre el sur y el norte porque eleva considerablemente el crecimiento urbano hacia las laderas.

*Ilustración 1.* Imagen satelital del Valle de Aburrá y el oriente cercano, 1969

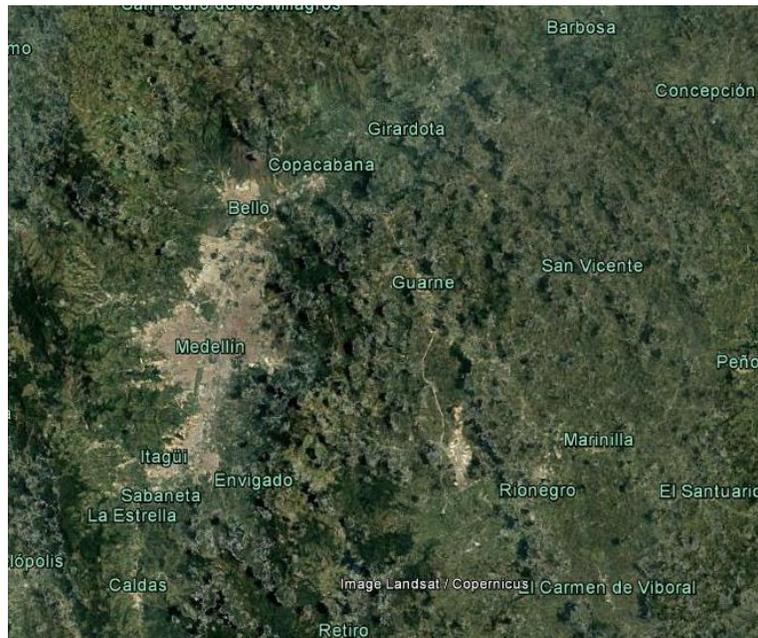


Fuente: Google Earth (consultado en junio de 2017)

<sup>31</sup> Los municipios de Caldas y Barbosa no son incluidas por Hermelin en su descripción como parte de la planicie por estar más allá de los ancones al sur y al norte, respectivamente. Estos municipios comparten el Valle de Aburrá como eje articulador, si bien sus zonas urbanas no están inscritas en la planicie descrita por Hermelin.

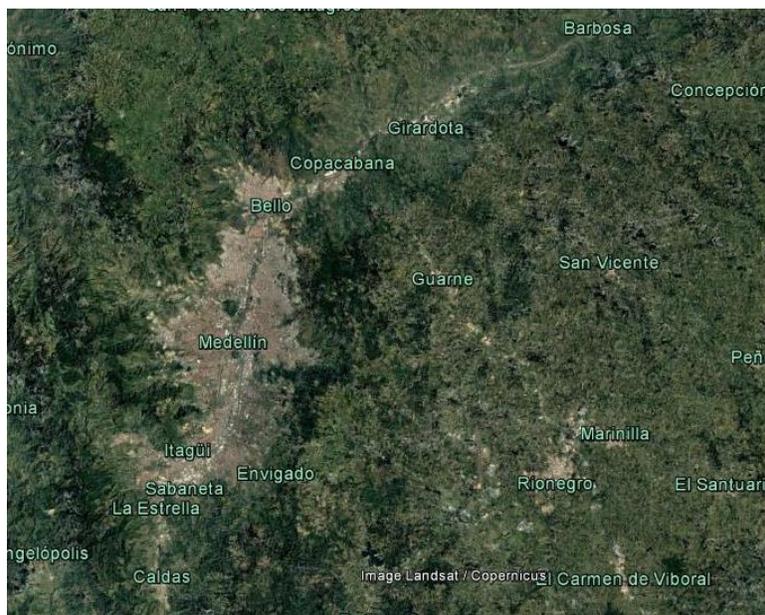
<sup>32</sup> Sabaneta se erigió como municipio en 1968 (Álvarez Múnera, 2011).

*Ilustración 2.* Imagen satelital del Valle de Aburrá y el oriente cercano, 1984



Fuente: Google Earth (Consultado en junio de 2017)

*Ilustración 3.* Imagen satelital del Valle de Aburrá y el oriente cercano, 2010



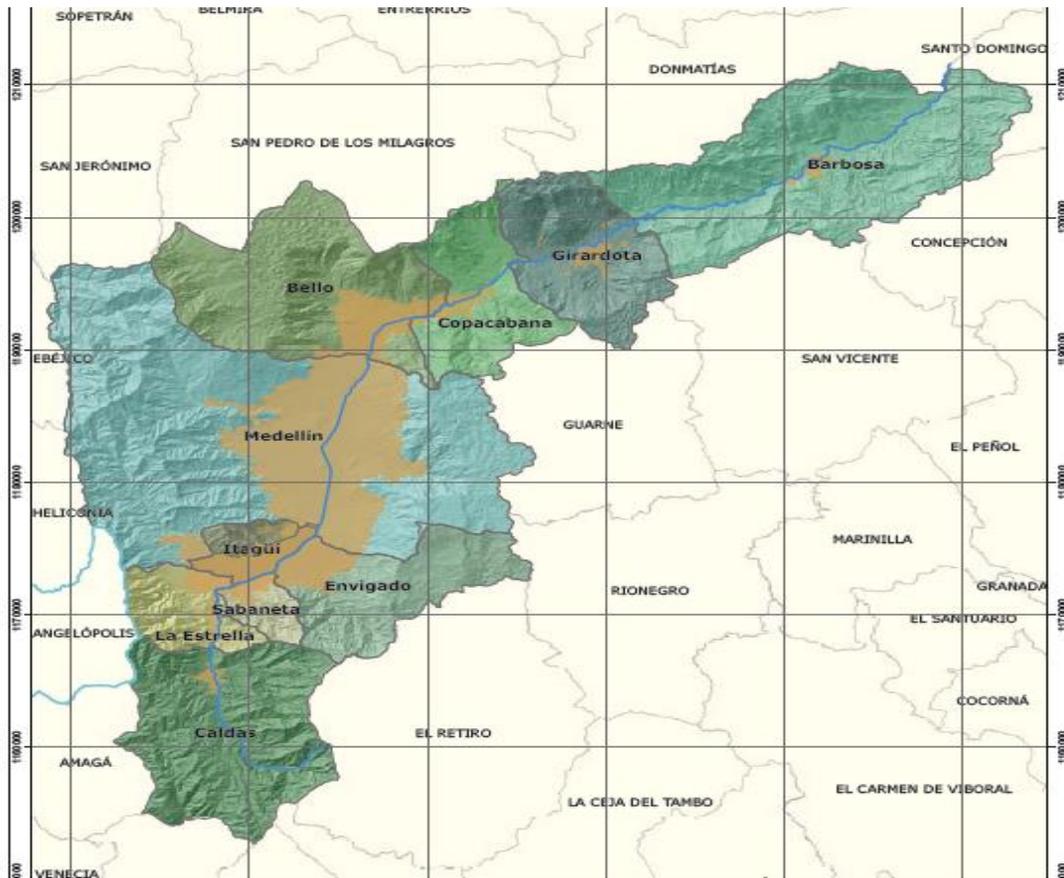
Fuente: Google Earth (consultado en junio de 2017)

Como lo muestran las ilustraciones 2, 3 y 4, el Valle de Aburrá tenía, al comenzar la década de 1970, un nivel bajo de conurbación en relación con el estado de 1980 y mucho menor al de situaciones posteriores. Las fronteras entre los municipios de Envigado, Sabaneta e Itagüí con el sur de Medellín eran suburbanas o de una urbanización incipiente, y de forma similar las fronteras entre Medellín, y los municipios de Bello y Copacabana. Los municipios de Girardota y Barbosa, en el norte, y La Estrella y Caldas en el sur del Valle no estaban conurbados en 1969 ni en 1984 y, como lo muestra la ilustración 3, su conurbación era limitada en 2010.

Así, las características del entorno biofísico en el Valle de Aburrá configuran un tipo de urbanización que presenta menores costos, tanto de la expansión urbana como de la provisión de servicios, a lo largo del Valle en dirección norte-sur o sur-norte que entre el oriente y el occidente, sobre las laderas con pendientes crecientes. La extensión geográfica de los municipios del Valle de Aburrá es heterogénea. Como lo muestra la ilustración 4, Medellín, entre los diez municipios, tiene la mayor área, seguido por Barbosa, Caldas, Bello, Girardota, Copacabana, Envigado, La Estrella, Itagüí y Sabaneta.

De acuerdo con los censos nacionales de población, en 1985 el Valle de Aburrá tenía 2'216.254 habitantes, y en 2005 este número ascendió a 3'306.514 habitantes, lo que evidencia un crecimiento del 49,19% en 20 años. Este amplio crecimiento demográfico coincide con lo expresado por distintos autores en la literatura económica a propósito de las tendencias de crecimiento y concentración urbana de la población en Colombia, principalmente debido al crecimiento de los sectores industriales y la mejora relativa en las condiciones de vida de la población (Kalmanovitz, 2010).

Ilustración 4. Mapa político del Valle de Aburrá, 2010<sup>33</sup>



Fuente: Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2010)

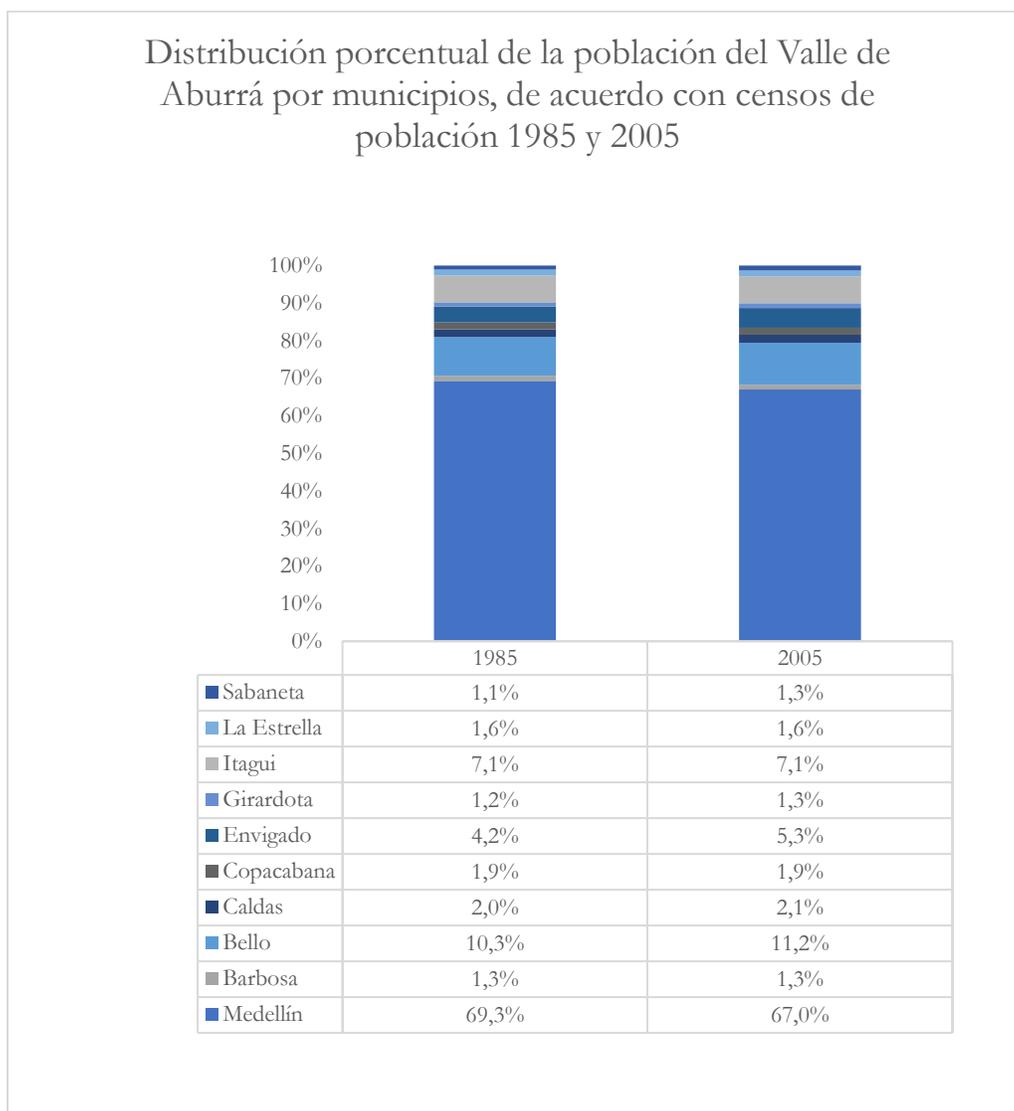
Los patrones de distribución de la población por municipios se mantuvieron relativamente constantes en el período de estudio. Como lo indica la ilustración 6, la mayor proporción de la población de la región entre 1985 y 2005<sup>34</sup> se concentró en Medellín, con aproximadamente 7 de cada 10 personas. En segundo y el tercer lugar fueron ocupados por Bello y Envigado, respectivamente, en ambos períodos. Si bien el crecimiento demográfico tomará relevancia en el análisis dinámico de la situación de acción, cabe resaltar en este punto la reducción de dos puntos

<sup>33</sup> La división político-administrativa del Valle de Aburrá se mantiene constante durante el período de estudio. La mancha urbana, planteada en color ocre en este gráfico, se amplía.

<sup>34</sup> Se toman estos dos años por ser los dos más cercanos a los extremos del período de análisis en el cual se realizaron censos de población por parte del Departamento Administrativo Nacional de Estadística -DANE-, y por considerar que las proyecciones de población, en un horizonte de cinco años hacia atrás y hacia adelante, respectivamente, no entregan información valiosa para el análisis actual.

porcentuales en la participación de Medellín y el aumento en un punto respectivamente en los municipios de Itagüí y Envigado en el sur de la región, y Bello al norte.

Ilustración 5. Distribución porcentual de la población del Valle de Aburrá por municipios



Fuente: Elaboración propia a partir de censos poblacionales del DANE

De esta manera, las condiciones biofísicas y materiales determinan una segunda característica, propia de las áreas metropolitanas, que dialoga con los atributos de la comunidad, como se verá posteriormente: la población no se distribuye uniformemente, sino que Medellín opera como núcleo, y los municipios aledaños, tanto al sur como al norte, concentran una proporción de la

población menor, pero mayor, proporcionalmente, que la de los municipios periféricos. Así, en términos de cantidad de habitantes, Bello es el mayor municipio después de Medellín, seguido por Itagüí y Envigado. La mayor cantidad de habitantes en Bello coincide con las mayores posibilidades de urbanización debido a las condiciones biofísicas, en la medida en que la planicie central del Valle de Aburrá tiene una amplitud relativamente mayor en este municipio que en los del sur, en donde apenas comienza su proceso de apertura desde el ancón sur, en el municipio de La Estrella.

El Valle de Aburrá tenía las características de una región metropolitana con centro en Medellín desde finales del siglo XIX. La construcción de caminos carreteros en 1871 al sur y norte de la región y posteriormente hacia el oriente y occidente, del tranvía de mulas en 1887 y de las estaciones de los ferrocarriles de Antioquia y Amagá a partir de 1910 convirtieron a las zonas aledañas a Medellín, entonces centrado en la quebrada Santa Elena desde el río Medellín hacia el oriente y con bajos niveles de expansión al sur y norte de la quebrada, en territorios suburbanos, especialmente entre los dos ancones que delimitan el Valle de Aburrá. En relación con el fenómeno de suburbanización de las localidades periféricas a partir de las líneas del ferrocarril, González (2007) menciona que:

[...]más allá de la frontera urbana, llámese Acevedo, Bello, Machado, Copacabana, Ancón, Girardota o Hatillo, las estaciones convirtieron estos sectores en partes suburbanas, al acercar estos territorios al centro urbano. Otro tanto ocurrió entre la estación terminal de Amagá y la de Caldas al sur, con los paraderos de La Aguacatala y El Poblado, y las estaciones de Envigado, Ancón y La Tablaza. El ferrocarril estructuró desde el norte hasta el sur un nuevo e incipiente ordenamiento urbano longitudinal, con focos suburbanos en las estaciones, que tenía por punto convergente el área urbana de Medellín; pero, además, otro en forma transversal entre las estaciones y el punto urbano cercano, como entre la estación Bello y Bello, o entre la estación del Poblado y la plaza de allí (P. 78).

Debido a las características del Valle de Aburrá como ciudad industrial, las principales vías de comunicación de Antioquia aptas para el transporte de carga pesada atravesaban desde comienzos de la segunda mitad del siglo XX el Valle de Aburrá, siendo las dos principales la carretera Medellín-Bogotá y la vía al mar en el sentido oriente-occidente. Asimismo, al aeropuerto Olaya Herrera, construido en Medellín en 1932 (Ramírez 2014), y que en la década

de 1960 conectaba a la ciudad con al menos 25 destinos distintos en Colombia y el exterior (Marulanda, 2014), se sumó uno nuevo, en el municipio de Rionegro, construido en 1985, con una mayor capacidad y aptitud, tanto para vuelos nacionales como internacionales.

Así, las condiciones biofísicas y materiales en el Valle de Aburrá pueden resumirse en tres características:

- Los costos de la urbanización, y, en consecuencia, de la prestación de servicios públicos son mayores en las laderas que en la zona plana. Prueba de ello es que el proceso de urbanización, históricamente, se haya dado en la planicie central del valle.
- Derivado de lo anterior, los principales corredores viales de la región la han cruzado en el sentido longitudinal sobre el eje del río (norte-sur), y el desarrollo de ejes viales transversales (oriente-occidente) tiene un desarrollo posterior.
- Derivado de las dos anteriores, el proceso de poblamiento y urbanización en la región ha sido centrífugo, con Medellín como centro y ampliándose progresivamente hacia los municipios aledaños.

Estas tres características determinan, durante el período de análisis, la existencia de una única unidad funcional con un alto nivel de conurbación, como lo evidenciaron las ilustraciones 1, 2 y 3, lo que permite conceptualizar el desarrollo localizado en esta región como desarrollo regional en los términos planteados por Boisier (2001), y explicados en el capítulo previo.

### 5.3. Atributos de la comunidad estables y contexto histórico del desarrollo regional

Aunque algunos atributos de la comunidad pueden variar ligeramente en cada etapa del período de estudio, algunos otros atributos generales permanecen relativamente estables durante las tres décadas y media que se revisan. En este apartado se trazan estos atributos generales en relación con la población que ocupa el Valle de Aburrá y la forma como se fomentó el desarrollo de la región y se produjo la ocupación del suelo durante el siglo XX. Los atributos de la comunidad relacionados con las condiciones socioeconómicas y las características de los sistemas políticos locales, más variables, se tratarán en cada uno de los apartados correspondientes a los períodos de análisis.

### 5.3.1. Características de la población del Valle de Aburrá

Una alta proporción de la población residente en el Valle de Aburrá en el período de estudio no nació en su municipio de residencia. De acuerdo con el censo nacional de población de 2005, mientras que en Antioquia el 56% de la población residente en un determinado municipio provenía del mismo municipio, en el Valle de Aburrá esta cifra era de 50%, y en Antioquia sin contar el Valle de Aburrá esta cifra ascendía a 65%, indicando un porcentaje de población migrante mucho más alto en el Valle de Aburrá que en el resto del departamento.

La situación de Medellín evidencia los procesos migratorios que tuvieron lugar en el tercer cuarto del siglo XX, principalmente liderados por el crecimiento urbanístico e industrial de la ciudad que ofrecía mejores condiciones de vida a los pobladores urbanos que a los rurales que dieron lugar tanto a procesos de urbanización formales como a procesos informales (invasiones y barrios piratas) (Naranjo, 1992; Palacios, 2005). Medellín tenía, en 2005, una población residente y nacida en el municipio relativamente mayor que los demás municipios del Valle de Aburrá, salvo Barbosa, que es el municipio con mayor proporción de su población residente nacida en el municipio, con 66%.

Ilustración 6. Valle de Aburrá: Porcentaje de la población por municipio de residencia y grupo de edad que nació en el municipio donde reside, 2005

	Medellín	Barbosa	Bello	Caldas	Copacabana	Envigado	Girardota	Itagüí	La Estrella	Sabaneta	Valle de Aburrá	Antioquia	Antioquia sin VA
0 a 4 años	85%	67%	45%	51%	39%	48%	52%	54%	21%	19%	73%	74%	75%
5 a 9 años	79%	68%	57%	59%	44%	43%	59%	53%	18%	19%	69%	72%	74%
10 a 14 años	75%	69%	48%	55%	39%	40%	50%	53%	15%	14%	65%	69%	73%
15 a 19 años	72%	70%	27%	51%	41%	27%	46%	40%	10%	7%	59%	64%	70%
20 a 24 años	66%	59%	23%	43%	40%	21%	39%	34%	7%	9%	54%	58%	65%
25 a 29 años	61%	67%	23%	43%	34%	22%	33%	32%	10%	7%	50%	54%	60%
30 a 34 años	56%	65%	23%	37%	35%	26%	45%	34%	12%	7%	47%	51%	58%
35 a 39 años	48%	64%	27%	42%	42%	32%	42%	28%	12%	10%	42%	48%	58%
40 a 44 años	50%	71%	38%	41%	40%	30%	48%	26%	11%	10%	44%	48%	56%
45 a 49 años	43%	58%	30%	43%	43%	27%	51%	24%	14%	11%	39%	44%	54%
50 a 54 años	39%	62%	31%	45%	40%	28%	49%	19%	25%	14%	36%	42%	54%
55 a 59 años	33%	72%	16%	39%	49%	22%	52%	21%	26%	16%	31%	39%	54%
60 a 64 años	30%	62%	12%	36%	42%	22%	67%	17%	28%	16%	28%	37%	53%
65 a 69 años	25%	66%	13%	34%	41%	25%	49%	10%	19%	12%	24%	34%	52%
70 a 74 años	21%	68%	10%	39%	35%	17%	49%	11%	20%	17%	20%	32%	53%
75 a 79 años	25%	57%	21%	44%	56%	23%	70%	11%	20%	17%	25%	37%	57%
80 años o más	21%	69%	11%	44%	51%	18%	63%	9%	26%	9%	21%	35%	58%
Total	58%	66%	32%	46%	40%	29%	48%	34%	15%	12%	50%	56%	65%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del DANE, Censo de población 2005

Como se observa, en 2005 Medellín evidencia haber recibido migraciones de mayores volúmenes de población en épocas anteriores a los demás municipios del Valle de Aburrá, en la medida en que la mayor parte de la población residente en el municipio entre los 0 y los 30 años era oriunda del mismo municipio.

La división por grupos etarios presente en la ilustración 5 permite evidenciar una mayor proporción de población migrante en los municipios aledaños a Medellín que en este municipio y los de Caldas y Barbosa, que conforman los extremos del valle. Esta dinámica corresponde con el fenómeno de expansión de la zona urbana del Valle de Aburrá a través de las fronteras de los municipios teniendo a Medellín como centro, pero todavía sin mayores impactos sobre los municipios que están por fuera de los ancones sur y norte.

Como lo indica la ilustración 5, los municipios de Bello, Itagüí y Envigado tienen características similares a las de Medellín, en cuanto a la participación por grupos de edad de personas nacidas y residentes en el municipio, con las personas de menor edad ocupando el mayor porcentaje, y los mayores ocupando porcentajes menores. Esta evidencia es consistente con lo mencionado por Coupé (1996) en relación con que Itagüí, Envigado y Bello presentan tasas de crecimiento demográfico ubicadas entre las mayores del país en el período 1951-1964.

Los demás municipios muestran procesos migratorios posteriores o en curso, evidenciados en una baja proporción de la población más joven nacida en el municipio que evidencia la llegada reciente de nuevas familias a los municipios. Como lo evidencia la ilustración 5, aunque la población de todo el departamento, sin incluir al Valle de Aburrá, también evidencia importantes desplazamientos de población que tuvieron lugar en el período de estudio, las proporciones de residentes nacidos en el municipio para los municipios periféricos del Valle de Aburrá son consistentemente menores que para el resto del departamento, evidenciando una población heterogénea en cuanto a sus sitios de origen. Cabe resaltar que, como lo indica la ilustración 5, el porcentaje de población residente nacida por fuera de cada municipio es alto incluso para el caso de Medellín (42%), lo que indica una población relativamente heterogénea.

### 5.3.2. Características de la ocupación del espacio urbano

Un importante atributo de la comunidad en la región metropolitana del Valle de Aburrá es que los agentes del desarrollo regional durante el siglo XX fueron típicamente privados, en algunos casos en confluencia con agencias estatales como el Banco Central Hipotecario o el Instituto de Crédito Territorial. De acuerdo con Constanza Toro (1988), la urbanización en Medellín

Desde un principio, estuvo a cargo de urbanizadores privados como Modesto Molina, Manuel J. Álvarez, Nepomuceno (Cheno) Villa, Alberto Álvarez, Antonio Arango y sociedades como Cock

y Sanín Villa, Urbanización Mutuaria, Sociedad de Fomento Urbano, Compañía Urbana del Barrio Miranda, Sociedad de Seguros y Urbanizaciones y la Cooperativa de Habitaciones entre otras, conformadas por algunos de los anteriores y otros destacados comerciantes de la ciudad que solo después de la década de 1930 compartieron esta labor, de una parte, con el Banco Central Hipotecario (BCH) que inició obras en los barrios Lleras, Rosales, Estadio, San Joaquín, Provenza, La Castellana, y de otra con el Instituto de Crédito Territorial (ICT) que desde 1960 adelantó trabajos en los barrios de La Floresta, Los Libertadores, “Alfonso López”, Villa del Socorro, Santa Mónica, Florencia, Pedregal, Cristo Rey, Tejelo, Fátima, “Rafael Uribe Uribe”, Guasimal, “Luis López de Mesa” y algunos desarrollos en los municipios de Itagüí, Envigado y Bello (p. 101).

Un número significativo de procesos urbanizadores en la primera mitad del siglo XX estuvo concentrado en la vivienda obrera alrededor de las industrias, como fue el caso de los barrios Nuevo Manchester y San José en Bello, Belén la Palma y parte de Robledo en Medellín, Rosellón en Envigado y Malta en Itagüí, entre otros (González, 2007). Además de haber sido implementado por agentes privados, el crecimiento urbano de Medellín como metrópolis fue informal en sus inicios. En muchos casos, a finales del siglo XIX en Medellín la actividad urbanizadora estuvo determinada por la especulación inmobiliaria, y las vías urbanas eran, primero, concebidas como parte de las urbanizaciones, y posteriormente entregadas al gobierno municipal o enajenadas por el mismo para el uso público (González 2006, p. 96).

La heterogeneidad en los sitios de origen de la población del Valle de Aburrá se complementa con precariedad en las condiciones de vida y difícil acceso a vivienda formal para las familias de bajos recursos en el período posterior a 1970, lo que fortalece los procesos de invasión y urbanización desorganizada, especialmente a partir de la promulgación de la normativa que establecía requisitos mínimos precarios en cuanto al área construida para vivienda en la ciudad. De acuerdo con Françoise Coupé,

Quando uno mira el mapa de Medellín, antes del 68, prácticamente existe un centro y unos pequeños núcleos en Belén, La América y de pronto algo en el Poblado y Robledo. Los primeros desarrollos fueron piratas ¿pero a qué corresponden? Corresponden a antiguas fincas que iban del río para arriba, algunas hasta el filo, y cuando empieza la presión que lleva a la fuerte migración del campo a la ciudad, entonces la tierra urbana vale más que la rural, y empiezan a abrir tierras, cuando los Cock en Castilla, cuando los Arroyave en Villatina, cuando los otros en Aranjuez, empiezan a urbanizar, ellos desarrollan, todos, un proceso más o menos ordenado. el desarrollo

pirata es un desarrollo que tiene la virtud de ser ordenado. Es ilegal a partir de la Ley 66 (de 1968), pero antes de eso era legal.

La planeación está, además no pueden negar que está, si usted mira los desarrollos en un mapa, es muy claro. Pero después del 68 se prohíbe esto, entonces el barrio pirata, que se desarrollaba a la par con las urbanizaciones del Estado como La Floresta, el 12 de Octubre, Niquía en Bello, entonces el pirata observaba eso y lo replicaba a su manera, y cuando fue necesario poner servicios públicos, sí le costó al Estado por supuesto, pero la gente lo pagó como pagó el otro, mientras que en la invasión, que fue la consecuencia de eliminar los piratas, es un desarrollo muchísimo más costos para el Estado (...) porque hay que hacer un urbanismo a posteriori que sale mucho más costoso, o que es de pésima calidad<sup>35</sup>.

Así, para Medellín y su área conurbada,

[...] la población migrante presenta características cada día más heterogéneas que dificultan su proceso de absorción en una ciudad que le ofrece cada vez menos alternativas de obtener una “vivienda digna” en un “ambiente sano”. En efecto, las condiciones habitacionales se deterioran con el tiempo y alcanzan mínimos que tienen consecuencias dramáticas para el futuro porque la configuración espacial es irreversible y atenta contra la calidad de vida de los pobladores (Coupé, 1996).

### 5.3.3. Características históricas de la gestión del desarrollo regional

La planificación del desarrollo regional en el Valle de Aburrá como área metropolitana, es decir, en términos de desarrollo urbano, puede rastrearse hasta 1910 con el plano Medellín Futuro, que establecía una delimitación para Medellín alrededor de la quebrada Santa Elena, pero dejaba sin una delimitación clara los terrenos periféricos que en ese entonces estaban siendo construidos o loteados para su construcción (González 2006). Sin embargo, estos instrumentos de planificación eran eminentemente orientaciones para la actividad de loteo o de construcción, y no configuraban proyectos de desarrollo urbano que combinaran el establecimiento de proyectos urbanos con la gestión de recursos para permitir el crecimiento ordenado de la región.

Aunque la Sociedad de Mejoras Públicas, creada en 1898 como fundación privada para la construcción de equipamientos de uso público, había incidido de forma importante en la dotación de equipamientos desde su creación (Toro, 1988), y algunas empresas urbanizadoras en las tres primeras décadas del siglo XX no sólo se dedicaban al loteo sino que también

---

<sup>35</sup> En entrevista a profundidad.

gestionaban el suelo permitiendo un crecimiento urbano más ordenado (González 2006), no fue sino a partir de la década de 1930, con la promulgación del código de edificaciones en 1935 y la implementación de la contribución por valorización en 1938 que se consolida un proceso de gestión del desarrollo urbano en Medellín como metrópoli (Coupé, 1996).

El proceso que comienza con las intervenciones mencionadas continúa en 1948 con la elaboración del primer proyecto importante de planeación del desarrollo urbano que superaba el suelo urbanizado. El Plan Piloto para Medellín, elaborado por los arquitectos Wiener y Sert en 1948 y contratado por el Municipio de Medellín, de forma coherente con los esfuerzos realizados en las ciudades de Bogotá y Cali (Morcillo, 2002) se realiza “sobre la base de un diagnóstico que identifica el denso poblamiento de la ladera oriental, la dispersión y el déficit de los servicios, la concentración y congestión del comercio, la dispersión de la industria y los problemas de tráfico” (Coupé 1996, 565). Este plan

[...]confirma la vocación metropolitana de Medellín, recomienda la canalización total del río que genera inundaciones y el control de los asentamientos en laderas que provocan erosión, limita el desarrollo urbano a la cota de 1600 m, define la zona industrial de Guayabal, articulada al corredor multimodal del río que constituye la espina dorsal de la ciudad, y propone la construcción del Centro Administrativo de la Alpujarra y de la zona deportiva del Estadio (Coupé 1996, p. 565).

Sin embargo, el Plan Piloto no tuvo un protocolo de ejecución formal sino hasta 1959, con la aprobación del Plan Director, con aplicación exclusiva para un sector de Medellín, entre las calles 10 y 50, y obras financiadas con recursos de valorización (Coupé 1996). Este plan “consistía en un plano del sistema vial urbano, primario y secundario (...). Este plano se constituyó en la guía para los nuevos desarrollos urbanos, y base para la aprobación de nuevas urbanizaciones (...). Este Plan Director era la aplicación efectiva y concreta del Plan Piloto de Wiener y Sert, con algunas modificaciones menores” (Botero 1996, 522). Ambos instrumentos de planificación, el Plan Piloto y el Plan Director, orientaron la formulación y construcción de obras públicas de la oficina de Valorización Municipal, que mostró tener altos niveles de eficiencia en Medellín (Botero, 1996, p. 522). Las diferencias entre los instrumentos de planeación, la ejecución de obras públicas y la ocupación del espacio urbano en las décadas de 1950 a 1970 son explicadas por Martín (2014) como consecuencia de que

[...] pese a los impactos profundos del Plan Regulador, las respectivas administraciones municipales, por su alta rotación y por su debilidad y escasez de recursos, la mayoría centralizados por el gobierno nacional, no lograron garantizar una institucionalización y regulación apropiada en los tiempos de crecimiento explosivo. El crecimiento demográfico, al no ser atendido de manera integral, derivó en la evolución de una urbe sin una adecuada planeación urbanística, social e institucional (Martín, 2014, p. 58).

A pesar de que el desarrollo metropolitano estaba esbozado desde el plan de Wiener y Sert en 1950, las decisiones orientadas a la coordinación del desarrollo regional en la escala metropolitana tuvieron lugar apenas a partir de 1955. El primer esfuerzo en ese sentido fue la constitución de las Empresas Públicas de Medellín en ese año, a partir de la formalización de ejercicios de consolidación de la municipalización de los servicios públicos desde 1920 (Toro, 1988), y de Empresas Varias en 1964. Posteriormente, en 1966 se crea Municipios Asociados del Valle de Aburrá como antecedente del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y con la pretensión de orientar el desarrollo metropolitano, y en 1967 se crea el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos en Medellín (Coupé 1996, 568).

La década de 1970 terminó de cimentar las posibilidades de una gestión metropolitana del desarrollo con la constitución de una Empresa de Transporte Masivo Metropolitano, el comienzo de la construcción del sistema vial arterial del río, principalmente en el norte del Valle de Aburrá, y la construcción de un Plan Vial en 1969-1961, así como otros logros menores aunque significativos, como la conformación del Centro Mayorista Metropolitano en Itagüí y la constitución, en 1977, de la sociedad para la construcción de la terminal de transporte de buses intermunicipales, que tendría lugar en 1984 (Botero, 1996, pp. 526–527).

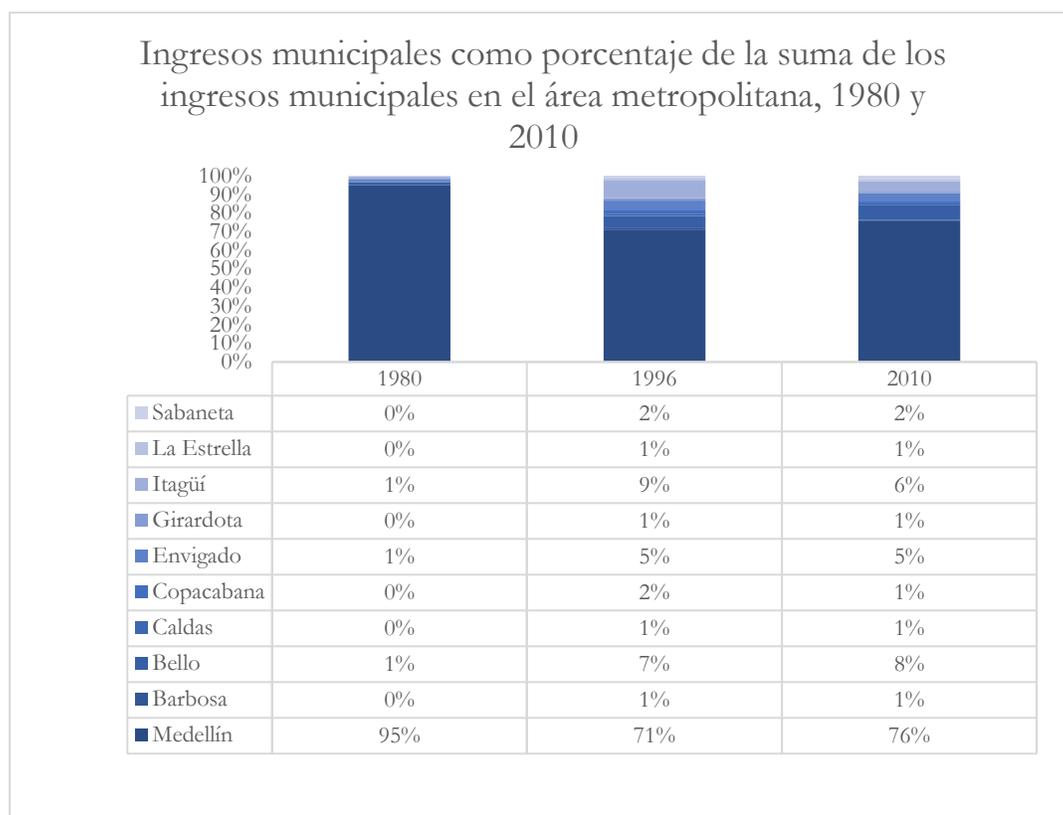
### *5.3.3.1. Desigualdad en los ingresos municipales*

Una característica muy importante de los municipios es la profunda desigualdad de capacidades entre ellos, especialmente en esta primera etapa. De acuerdo con la importancia de Medellín como metrópoli, es decir, como centro de actividad económica y de mayor concentración de la población, los ingresos del Municipio como entidad territorial son mucho mayores que los de los demás municipios del Valle de Aburrá durante el período de estudio.

Como lo indica la ilustración 6, en 1980 Medellín concentraba el 95% de los ingresos públicos metropolitanos y en 2010 el 76%. Cabe resaltar que las reformas normativas orientadas a la descentralización administrativa, fiscal y política en el país que tuvieron lugar en las décadas de

1980 y 1990 aumentaron los ingresos municipales de forma considerable (Falleti, 2010), por lo que la reducción de la proporción correspondiente a Medellín no se debe tanto a una ampliación de la base gravable en los demás municipios, o a una reducción en la capacidad fiscal de Medellín, sino más bien a un aumento en el recaudo en los municipios periféricos por cuenta de las reformas legales del nivel nacional. De hecho, como se observa en la ilustración 6, los ingresos municipales de Medellín correspondían al 71% de los metropolitanos en 1996, con lo cual puede observarse una evolución relativamente equilibrada de los ingresos municipales entre 1996 y 2010.

*Ilustración 7.* Ingresos municipales como porcentaje de la suma de los ingresos municipales del Área Metropolitana, 1980, 1996 y 2010

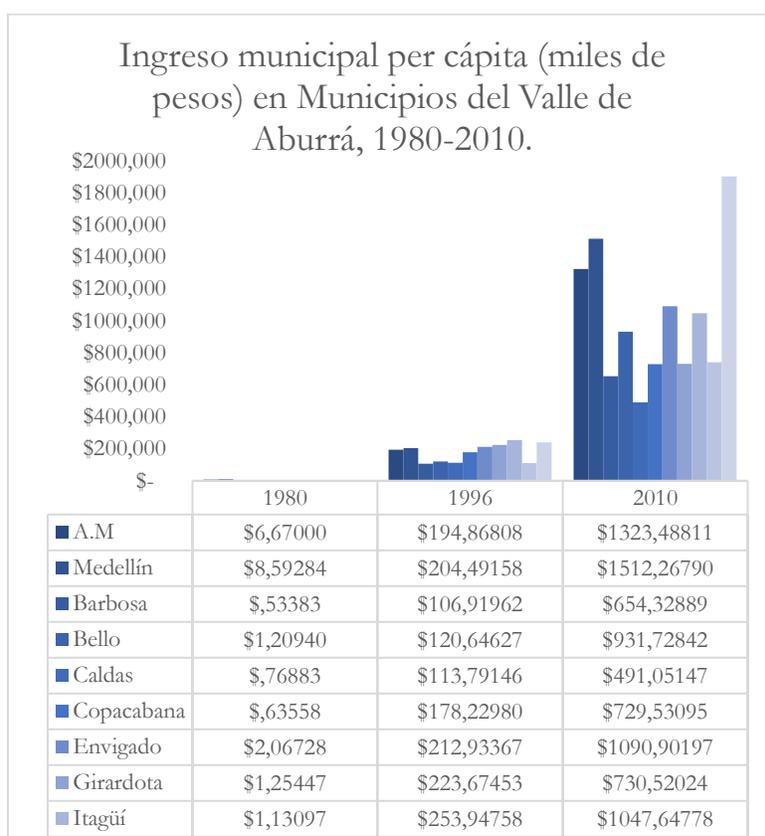


Fuentes: Anuario Estadístico de Antioquia (1980), Anuario Estadístico Metropolitano (1996), Contaduría General de la Nación (2010)

La importancia de señalar el valor relativo de los ingresos de unos y otros municipios radica en que son los municipios los principales participantes en la arena de acción que analiza esta

investigación. Los recursos municipales disponibles para la gestión colectiva del desarrollo regional serán menores en la medida en que lo sean los recursos totales disponibles, incentivando, a priori, a los municipios con menores recursos a demandar mayores niveles de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, como lo indica la ilustración 7, el ingreso público en términos per cápita de los municipios del Valle de Aburrá no guarda las mismas proporciones que el ingreso en términos absolutos. Aunque en 1980 Medellín era el municipio con mayores niveles de ingreso público per cápita, esta situación se revirtió en 1996 a favor de Itagüí y en 2010 se observaba un movimiento similar en el municipio de Sabaneta.

Ilustración 8. Ingreso municipal per cápita (Miles de pesos corrientes) en Municipios del Valle de Aburrá, 1980-2010



Fuentes: Anuario Estadístico de Antioquia (1980), Anuario Estadístico Metropolitano (1996), Contaduría General de la Nación (2010) y DANE (Proyecciones de población 1996-2010)

Así, a pesar de que los municipios periféricos cuentan con recursos muy inferiores a los de Medellín, si se revisan los datos en relación con la población, los municipios conurbados al sur de Medellín tienen mayores niveles de ingreso per cápita que los demás, en niveles similares o

superiores a los de Medellín como metrópoli, lo cual es coherente con el hecho de que los procesos de urbanización en el norte de Medellín y en los municipios de Bello y Copacabana hayan estado más orientados a la vivienda popular, en Itagüí a actividades industriales y en Envigado y Sabaneta a vivienda para clase media (Coupé 1996).

Así, en cuanto a los atributos de la comunidad que permanecen en el tiempo, pueden resaltarse los siguientes como potenciales determinantes de la gobernanza del desarrollo regional:

- La población de la región tiene un origen heterogéneo en la medida en que los municipios van conurbándose, es decir, en la medida en que la mancha urbana se expande a través de las fronteras municipales.
- El crecimiento urbano del Valle de Aburrá es primordialmente informal, bien fuera porque los urbanizadores formales tomaran decisiones discrecionales con respecto a la construcción de los barrios, bien porque lo hicieran los urbanizadores piratas o bien porque, en el período posterior a 1970, muchos desarrollos urbanos tuvieron un carácter ilegal, bajo la figura de invasiones. En los tres casos, la intervención estatal (salvo los proyectos de vivienda popular del ICT y el BCH) es reactiva en lugar de proactiva.
- Entre más informal el crecimiento urbano, más costosa la provisión de servicios públicos de calidad en las nuevas urbanizaciones.
- La planeación del desarrollo regional en el Valle de Aburrá ocurre, generalmente, mucho antes de que se construyan los mecanismos institucionales que permitirían la gestión de dicho desarrollo.
- Los planes de desarrollo regional se centran, históricamente, en Medellín como metrópolis, y dejan por fuera franjas de terreno urbanizable, que posteriormente es urbanizado de forma irregular o no planificada.
- Los ingresos de las administraciones públicas metropolitanas en el Valle de Aburrá son desiguales: Medellín tiene un ingreso público mucho mayor que el de sus municipios circunvecinos, y su ingreso público per cápita es el segundo mayor, sólo por debajo de Sabaneta, un municipio mucho menor en población y área.

## 5.4. 1981-1988: Monocentricidad en busca de cohesión

### 5.4.1. Atributos de la comunidad variables

La década de 1980 fue una de condiciones socioeconómicas particularmente precarias para gran parte de la población del Valle de Aburrá. Las tasas de desempleo de los municipios del Valle de Aburrá en 1986 -año para el que se tiene información- superaban una cuarta parte de la población económicamente activa, siendo relativamente homogénea en todos los municipios, salvo en Barbosa, que tuvo una cifra de 29,8%, mayor que en los demás municipios (Coupé, 1987, p. 70).

Coupé (1987) señala cinco indicadores de que los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá no lograban satisfacer las necesidades de la población en esta época: la escasez de tierra urbana para los sectores populares, el alto índice de desempleo que obliga a la informalidad y el rebusque, el alto costo de la vivienda popular, la carencia o el déficit parcial en los servicios públicos domiciliarios, y la contaminación ambiental (Coupé, 1987, pp. 67–68).

A las precariedades sociales se sumó el ascenso del narcotráfico y la violencia en la región. De acuerdo con Martín, a los problemas de precariedad en el hábitat popular se sumaba, desde finales de los setenta

[...] la aparición de plazas de vicio –hasta entonces concentradas en algunos pocos lugares de la ciudad- a la par con la penetración del consumo del altamente adictivo y destructivo bazuco. Nuevas formas de delincuencia y bandas juveniles también comenzaron a tener presencia, en relación con el expendio, las plazas de vicio y el posicionamiento del narcotráfico y su crimen organizado en la ciudad. (Martín, 2014, p. 143)

En la década de 1980 aparecieron bandas de delincuentes juveniles en los barrios piratas y de invasión de Medellín que “no se demoraron en asumir nuevas prácticas de apropiación territorial de la esquina, la cuadra, la calle y el barrio. Pronto, cada banda se dedicó a mostrar su capacidad armada para eliminar ladrones de poca monta, cobrar cuotas extorsivas a comerciantes, transportadores y otros negocios del barrio, con el fin de controlar una o varias plazas de vicio” (Martín, 2014, p. 147). En los barrios de clase alta, mientras tanto, las empresas de seguridad privada con vigilantes armados se establecieron en apartamentos, casas privadas, empresas y negocios (Martín, 2014, p. 146).

El narcotráfico y la proliferación de bandas delincuenciales y empresas de seguridad privada armada tuvieron dos efectos: el primero, directamente en las clases altas e indirectamente en las

bajas, fue el ingreso de dinero del narcotráfico en los sectores de servicios y construcción, y la legitimación parcial del narcotráfico como una forma de acceder a riquezas. En Envigado, esta realidad fue especialmente crítica, con la cooptación por parte del narcotráfico de gran parte del sistema económico y de las instituciones políticas municipales<sup>36</sup>. El segundo efecto fue que las bandas delincuenciales fragmentaron el control territorial mediante la fuerza en muchas organizaciones que usaban sus propios códigos normativos y combatían entre ellas por “fronteras invisibles”(Martin, 2014). En términos de Martin (2014),

[...]en los barrios donde estos fenómenos [de disputas entre bandas] se dieron, el miedo y el silencio se instalaron, las relaciones sociales se fragmentaron y la confianza se degradó. También se hizo más compleja la relación con la Policía, ya tensa, dados los problemas de corrupción, la falta de presencia y su incapacidad operativa (...). Aun así, la gran mayoría de los habitantes de esos barrios no estaba interesada en enfrentarse de manera armada con la fuerza pública, sino que querían ver una policía más capaz, mejor educada, menos corrupta y más orientada a las demandas de la población.(Martin, 2014, p. 149).

En resumen, los atributos de la comunidad variables en la década de 1980 pueden describirse como los siguientes:

- Condiciones socioeconómicas precarias y condiciones precarias de ocupación del espacio para familias de sectores populares.
- Grandes flujos de dinero del narcotráfico en las clases altas del sur de Medellín y el Valle de Aburrá, especialmente Envigado, que legitimaban parcialmente el narcotráfico como forma de acceder a riquezas y profundizaban la desigualdad económica en la región.
- Disputas por el control territorial entre bandas en los barrios populares, y de ellos con la policía nacional. La policía, señalada de corrupción, carecía de legitimidad en dichos barrios.
- En los barrios de clase alta, control territorial por parte de compañías de seguridad privada armada.

---

<sup>36</sup> De acuerdo con Martin “los detalles de aquella penetración del narcotráfico en la administración municipal de Envigado están todavía cobijados por un manto de silencio, dado que los poderosos protagonistas de la época siguen con poder y presencia en el territorio local. Lo que es evidente es que Envigado se transformó en un núcleo mafioso, con una penetración sistemática del crimen organizado en la política y la administración local”(Martin, 2014, p. 120).

#### 5.4.2.Reglas

Las reglas en uso a las que están sujetos exógenamente los actores de la gobernanza del desarrollo regional en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá como arena de acción son de tres tipos: relativas a la autonomía municipal, relativas a la planeación y gestión del desarrollo regional en el nivel subnacional urbano, y relativas a la cooperación entre actores para el desarrollo regional metropolitano.

##### 5.4.2.1. Descentralización

En cuanto a la descentralización fiscal, a comienzos de la década de 1980 tanto las funciones como los ingresos tributarios del Estado estaban concentrados mayormente en el gobierno nacional. A pesar de que la reforma constitucional de 1968 habían pretendido fortalecer los procesos de descentralización de funciones, el ingreso fiscal colombiano seguía siendo apropiado mayormente por el gobierno nacional (Castro, 1989), siguiendo un régimen vigente desde la ley 4 de 1913 con algunas modificaciones efectuadas mediante la Ley 19 de 1958 (Hernández, 2001a).

De acuerdo con el orden jurídico vigente en 1980 y hasta 1988, los alcaldes municipales eran escogidos por los gobernadores, que a su vez eran escogidos por el presidente de la República. Los alcaldes se encargaban principalmente de cumplir con las directrices emanadas, por un lado, de las decisiones del Concejo Municipal y, por otro, de las decisiones del gobernador del departamento (Ley 4 de 1913). A pesar de que la gestión del suelo público correspondía al alcalde municipal, antes de las reformas de finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990 el ejercicio de políticas de desarrollo de vivienda, que promovía el crecimiento urbano formal, correspondía más al modelo de desconcentración que al de descentralización, en la medida en que eran entidades del orden nacional las que las implementaban, principalmente el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial y el Instituto de Fomento Municipal (Hernández, 2001b; Ley 61 de 1978).

En 1983 comenzaron a implementarse medidas para la descentralización de corte municipalista, especialmente orientadas a la descentralización fiscal, con la ley 14 de 1983, que “Aumentó la autonomía tributaria de las entidades territoriales y modernizó y amplió las bases de sus gravámenes, sobre todo el catastro” (Álvarez Múnera, 2011, p. 17). Esta ley amplió las capacidades fiscales de las entidades territoriales con reformas sobre el impuesto predial y de Industria y Comercio, confirmándolos como impuestos municipales, y los de Circulación y

Tránsito, a la gasolina, de Timbre y de consumo de licores y cigarrillos, como impuestos departamentales (Ley 14, 1983).

Así, en materia de descentralización, los primeros años de la década de 1980 estuvieron determinados por una estructura centralizada en el nivel nacional, en la cual los municipios cumplían la función de gestionar la ocupación del suelo por parte de privados o de empresas públicas urbanizadoras del orden nacional, y no contaban con fuentes de ingresos importantes para desarrollar autónomamente la ocupación del suelo.

#### 5.4.2.2. *Descentralización en relación con la gestión del desarrollo regional en áreas urbanas*

La Ley Orgánica de Desarrollo Urbano (Ley 61 de 1978) establecía la obligatoriedad de que los núcleos urbanos con más de 20.000 habitantes formularan su respectivo Plan Integral de Desarrollo (art. 3) y que “para garantizar la realización de los Planes de Desarrollo Integral adoptados por las autoridades locales o regionales competentes, se hará efectivo el control público de los usos del suelo urbano” (art. 4.). Sin embargo, estos planes estaban supeditados a los planes departamentales, en la medida en que, de acuerdo con la reforma constitucional de 1968, “Los Departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen”(Acto legislativo 1 1968, art. 53)<sup>37</sup>. Entre 1980 y 1988, entonces, la planeación municipal del desarrollo estaba orientada esencialmente a la formulación de normas para la regulación del uso del suelo urbano y supeditada a los dictámenes del nivel departamental.

#### 5.4.2.3. *Asociatividad territorial en Áreas Metropolitanas*

El artículo 63 de la reforma constitucional de 1968 crea la figura de Área Metropolitana como entidad administrativa encargada de la prestación conjunta de servicios públicos. La ley consagra que:

[...] Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo Departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de un área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con

---

<sup>37</sup> La que aquí se presenta es una revisión sucinta de alguna normativa, a manera de ilustración de las condiciones de la planeación municipal y regional. Para una ampliación de esta normativa, se recomienda ver el capítulo séptimo de Morcillo (2002, pp. 599–640).

su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización (Acto legislativo 1 1968, art. 63).

La reglamentación de esta reforma constitucional tuvo lugar en el Decreto-ley 3104 de 1979. La organización administrativa de las áreas metropolitanas consistía, de acuerdo con dicha pieza normativa, en un Alcalde Metropolitano (alcalde del municipio núcleo o metrópolis), que preside la Junta Metropolitana, puede objetar las decisiones de la misma y tiene competencias para celebrar contratos en nombre del Área Metropolitana, y una Junta Metropolitana constituida por el alcalde metropolitano como presidente, un representante del concejo del municipio núcleo, un representante del concejo municipal de uno de los municipios periféricos, un alcalde de los municipios periféricos designado por el gobernador y dos miembros adicionales: otro alcalde y un representante del gobernador, si el Área Metropolitana tiene más de cinco municipios (Decreto 3104, 1979).

De acuerdo con esta normativa, estas entidades tienen funciones de planificación, de prestación de servicios públicos, relativas a la contribución de valorización, y de coordinación administrativa, sus recursos dependen de transferencias de entidades territoriales, recaudos por valorización y prestación de servicios, y se autorizó, mediante dicho decreto, la creación de las áreas metropolitanas centradas en Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira (Decreto 3104, 1979).

Sus competencias eran las siguientes:

1. De planificación.
  - a. Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo para el área metropolitana y el correspondiente programa de inversiones sectoriales y determinar los instrumentos necesarios para su ejecución y cumplimiento, en concordancia con las políticas y estrategias de desarrollo de carácter nacional y departamental;
  - b. Definir y ordenar los programas y proyectos que en desarrollo del plan integral, han de ser ejecutados por los municipios u otras entidades del sector público, bajo la dirección y coordinación de las autoridades del área;
  - c. Expedir la reglamentación de los usos del suelo urbano y rural del área y establecer los mecanismos e instrumentos normativos y de control, así como los procedimientos administrativos correspondientes que puedan ser utilizados por las autoridades del área metropolitana o de los municipios que la componen, de conformidad con la legislación vigente;

- d. Establecer las normas generales de zonificación, urbanización, construcción, extracción de materiales y funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales y de servicios dentro de las cuales los municipios del área han de dictar las reglamentaciones específicas.
  - e. Adoptar el Plan Vial y los Planes Maestros de Servicios Públicos para el área;
  - f. Fijar los perímetros urbanos y sanitarios del área y de los municipios que la integren.
  - g. Reglamentar la utilización de los bienes de uso público de propiedad del área metropolitana.
2. De prestación de servicios públicos:
- a. Señalar y reglamentar los servicios de carácter metropolitano que se deben prestar en común por el área y adoptar las medidas necesarias para su organización
  - b. Autorizar la participación del área metropolitana en la constitución de entidades descentralizadas destinadas a la prestación de servicios públicos.
  - c. Establecer políticas y criterios sobre fijación de tarifas de servicios públicos, de conformidad con el Plan Integral de Desarrollo para el área;
3. Relativas a la contribución de valorización:
- a. Dictar el estatuto general para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar y liquidar las obras de valorización de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación;
  - b. Establecer los recursos y el procedimiento gubernativo propios de los actos administrativos relativos a la contribución de valorización;
  - c. Definir las obras cuya ejecución deba realizarse por el sistema de contribución de valorización y acordar su ejecución directamente o por intermedio de otras entidades.
4. De coordinación administrativa;
- a. Dictar las normas y establecer los mecanismos para la orientación y coordinación de las inversiones públicas en el territorio de su jurisdicción;
  - b. Fijar los procedimientos de coordinación y cooperación entre los organismos y entidades del orden nacional, departamental y municipal que operen en el área.
5. De política fiscal:
- a. Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera para los municipios que integran el área.
  - b. Fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro, cuando los municipios del área tengan competencia en esa materia.
6. Otras funciones
- a. Dictar su propio reglamento;

- b. Determinar la estructura administrativa del área metropolitana, las funciones de las diferentes dependencias, las categorías de empleos, las escalas de remuneración, de prestaciones sociales y el régimen jurídico del personal a su servicio, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 11 y 12 de este Decreto;
- c. Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del área metropolitana;
- d. Autorizar al Alcalde Metropolitano de manera general para celebrar contratos y en forma especial para negociar empréstitos y enajenar bienes metropolitanos.
- e. Dictar el estatuto para la celebración de contratos por parte del área metropolitana;
- f. Determinar aquellas funciones que el Alcalde pueda delegar en sus funcionarios subalternos;
- g. Confiar el control fiscal a la Contraloría del Municipio que constituye el núcleo principal o a la Contraloría Departamental respectiva. (Decreto 3104, 1979)

Así, hasta las reformas constitucionales de 1986 y 1991, los municipios eran entidades administrativas encargadas de la prestación de algunos servicios, pero principalmente de la gestión de establecimientos y servicios públicos en el orden local (p.ej. el instituto municipal de valorización de Medellín para la ejecución de obras públicas o las Empresas Públicas de Medellín para la prestación de servicios públicos) y la gestión del suelo urbano de uso público. Las áreas metropolitanas estaban encargadas, en el territorio bajo su jurisdicción, de tareas de planeación y gestión del desarrollo regional, determinando usos del suelo y coordinando a las administraciones municipales.

Las rentas y el patrimonio de las áreas metropolitanas de acuerdo con el Decreto 3104 de 1979 estaban constituidas por los recaudos de valorización acordados por la Junta Metropolitana, los derechos o tasas derivados de la prestación de servicios públicos, las partidas presupuestales destinadas desde distintos órdenes y, en general, cualquier patrimonio o renta que se desprenda de las decisiones de la Junta Metropolitana respecto de su acción. Adicionalmente, de acuerdo con la ley 14 de 1983, mediante la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales

[...] con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permitan atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, créase una sobretasa del 1x1.000 sobre el avalúo catastral, para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana. Esta sobretasa será aplicable durante el primer año. Para los años subsiguientes podrá ser incrementada hasta un tope máximo de 2x1.000 (Ley 14 de 1983, art. 17)

Finalmente, el mecanismo de toma de decisiones dentro de las juntas metropolitanas parte de un quórum decisorio de la mitad más uno de los integrantes de la junta y una regla de mayoría simple entre los asistentes. En el caso del área metropolitana del Valle de Aburrá, que incluyó nueve municipios desde el comienzo de su funcionamiento, la Junta Metropolitana tenía un alcalde metropolitano con poder de veto (en la medida en que puede objetar las decisiones de la junta), un representante del concejo del municipio núcleo, un representante del concejo de uno de los municipios periféricos, y dos representantes del gobernador: uno, que necesariamente debía ser un representante de los municipios periféricos, y otro representante que no debía tener necesariamente esta característica. Así, en una junta con seis miembros, el quórum decisorio estaba compuesto por cuatro miembros, dos de los cuales, potencialmente representaban al municipio núcleo.

En resumen, las reglas en uso a las que se sujetan los actores de la gobernanza policéntrica del desarrollo regional en el Valle de Aburrá delimitan un sistema de gobernanza con las siguientes características:

- Un estado nacional altamente centralizado fiscal, política y administrativamente, en el cual existía un orden de jerarquía desde lo nacional a lo departamental, y desde lo departamental hasta lo local.
- Una noción de gestión del desarrollo en la cual el establecimiento y administración de los usos del suelo era la mayor responsabilidad de los municipios, sumada a la gestión de las empresas públicas municipales, en caso de que las hubiera.
- Un esquema de gobernanza metropolitana con participación limitada de las distintas entidades territoriales, y monocéntrico en la medida en que sólo un actor contaba con capacidad de veto -el alcalde metropolitano-.
- Un mecanismo de toma de decisiones en la Junta Metropolitana centrado en el municipio núcleo, con dos participantes (un concejal y el alcalde) y el departamento, con dos representantes (un alcalde municipal y otro miembro elegido libremente por el gobernador).
- Un esquema de gobernanza metropolitana con recursos financieros estables, provenientes de los municipios, y con funciones similares a las de los municipios, en la medida en que procuraban la prestación eficiente de servicios públicos y la gestión del desarrollo regional, entendido como desarrollo del suelo urbano.

#### 5.4.3. Situación de acción

En 1969, recién aprobada una reforma constitucional orientada a la descentralización administrativa y fiscal, Jorge Restrepo Uribe, Director de Municipios Asociados del Valle de Aburrá – MASA, afirmaba, sobre la gestión metropolitana, que había dos caminos posibles: la creación de un área metropolitana y la asociación de municipios.

La conformación de un área metropolitana, para Restrepo Uribe (1969), ameritaban que

Esas áreas deberán tener una autoridad y régimen especiales, distintos a los actuales, o sea que tendrá una especie de Super-Concejo y un Super-Alcalde; en aquel, deben estar representados todos los Municipios que la forman; si se opta por esta solución, se necesita la Ley que la autorice, como primera medida; además, de acuerdo con el mismo artículo, tocará a la Asamblea de Antioquia aprobar la creación definitiva del área metropolitana de Medellín, para que ella pueda laborar (Restrepo, 1969).

Mientras que la asociación de municipios, similar a la estructura que hasta entonces tenía MASA, “es muy democrática y la marcha de toda la zona metropolitana sería llevada a cabo con el respaldo de los Concejos Municipales de los 15 municipios que la formaría, si entrara la zona de Oriente, o de los 10 que constituyen el Valle de Aburrá en caso contrario” (Restrepo, 1969). La solución finalmente implementada fue la primera.

Sin embargo, no todos los municipios participaron en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). De los diez miembros de MASA, Envigado no participó en la conformación del AMVA. La abstención de Envigado tiene un doble origen: la resistencia del municipio a entregar parte de sus competencias sobre la gestión del desarrollo debido a las características particulares de su sistema político, y la cooptación por parte del narcotráfico. De acuerdo con Sergio Bustamante,

[...] la razón por la que Envigado siempre se resistió a ser parte del Área Metropolitana, aunque hay asuntos más oscuros en el origen de esa resistencia que por supuesto tienen que ver con parte de nuestro vergonzoso pasado político y de la historia del desarrollo de la ciudad, [es que] es muy difícil que un alcalde de estos se atreva a enfrentar o a cuestionar una decisión que impulse el alcalde de Medellín (...) porque son alcaldes de distintas clases, de distintas categorías y con poderes diferentes<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Entrevista a profundidad.

Coherentemente con la noción de la planeación del desarrollo como una planeación de la ocupación del suelo y, en consecuencia, del desarrollo como dependiente de la ocupación urbana, presente en la normativa nacional, los primeros acuerdos metropolitanos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) le dieron a esta entidad competencia sobre la determinación de usos del suelo, que era hasta entonces una competencia municipal. En efecto,

[...] por Acuerdo Nro 02 de 1981, la Junta Metropolitana asumió el control total de los usos del suelo para todos y cada uno de los Municipios del Área, con el objeto de evitar el desorden urbanístico de la región, estableciendo así una "legislación" temporal o transitoria, de excepción, hasta tanto la Junta expidiera las normas generales de zonificación, urbanismo, construcción, etc... De igual modo, se buscó no comprometer los planes y programas del Área mediante la concesión irracional de permisos y licencias por parte de los municipios. (A.J. 5, 1987).

Además, el AMVA era la encargada, a partir de su creación, de la generación de impuestos de valorización para la financiación de obras públicas (A.J. 3, 1987).

Con estas dos funciones, entre 1981 y 1988, el AMVA como situación de acción fue sede de cinco hitos importantes: La creación de Metrofinanciera, como una dependencia destinada a financiar el desarrollo municipal mediante créditos a los municipios mientras que el AMVA promovía el desarrollo metropolitano mediante intervenciones con importancia supramunicipal, la promulgación del primer Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en 1985 (A.J. 5, 1985), la formalización de dicho Plan a través del estatuto metropolitano de planeación, zonificación, urbanismo y construcción en 1986, la formulación y adopción del plan vial metropolitano en 1986, y la expansión de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas por parte de Empresas Públicas de Medellín, y financiada mediante valorización.

Mientras que la expansión de servicios públicos por parte de EPM constituye el fortalecimiento de uno de los actores del desarrollo regional, esto es, de Medellín como propietario de Empresas Públicas de Medellín, y dicho fortalecimiento no trajo mayores conflictos, los dos primeros puntos sí fueron conflictivos, tanto dentro de la situación de acción como en sus determinantes exógenos: los constructores y las administraciones municipales que no hacían parte de la junta, como se verá en el próximo numeral.

Así, las características de la situación de acción en este período son tales que:

- Solo nueve de diez municipios metropolitanos participan.
- La principal tarea del área metropolitana es gestionar el desarrollo regional a partir de la regulación del uso del suelo urbano.
- En segundo lugar, el área metropolitana tiene la capacidad de cobrar valorización. Cabe recordar que el cobro de valorización fue, durante los primeros tres cuartos del siglo XX, la principal herramienta de gestión urbana.
- Se creó un mecanismo para la redistribución de los recursos aglomerados en el AMVA, con Metrofinanciera, que mitigara las diferencias entre municipios mencionadas previamente.

#### 5.4.4. Actores

Como se mencionó previamente, la Junta Metropolitana estuvo compuesta por seis integrantes entre 1981 y 1988: un alcalde de los municipios periféricos, un representante del gobierno departamental, el alcalde metropolitano, un representante del concejo del municipio núcleo y dos representantes de los concejos periféricos. Como regla, en el AMVA se instituyó que estos dos representantes debían corresponder, uno a los cabildos del norte de la región y otro a los cabildos del sur.

Esta fue la conformación de la junta desde 1981, y no se modificó en el período de análisis. Entre 1985 y la primera etapa de 1988, período para el cual se cuenta con información de las reuniones de la junta, fueron alcaldes metropolitanos Pablo Peláez González (1985-1986), y William Jaramillo (1987-1988). En la Junta Metropolitana, uno de los representantes de la gobernación de Antioquia estaba vinculado a la división de planeación departamental, mientras que el otro era el alcalde de uno de los municipios periféricos, como en el caso de Juan Ignacio Castrillón, alcalde de Bello, en el período 1985-1986, y de Álvaro Velásquez, alcalde de Itagüí, en la primera parte de 1988.

Presumiblemente como resultado de la crisis de orden público que se vivía en Medellín, pero también debido a asuntos propios de la política local, durante los años de 1986 y 1987 el Alcalde de Medellín, William Jaramillo, no estuvo presente en la Junta Metropolitana, y tomó su lugar en funciones, como vicepresidente de la junta, el entonces concejal de Medellín Luis Fernando Arbeláez. De acuerdo con Arbeláez, Jaramillo no asistía a las reuniones de junta

[...] porque le parecía que no era importante, le parecía que no valía la pena. Estaba manejando otros asuntos políticos, y no iba. A mí me tocó presidir muchas juntas del Área Metropolitana en ausencia del alcalde que muy pocas veces fue (...). Eso demuestra que no todos le dan la importancia al Área que ella merece, y él veía en ese momento la función planificadora como algo que no reviste mayor importancia, y los alcaldes generalmente son cortoplacistas<sup>39</sup>.

Algunas dependencias del municipio de Medellín, especialmente las relacionadas con gestión urbana, cambiaron de nombre con la creación y funcionamiento del AMVA y comenzaron a tener un ámbito de influencia metropolitano. Tal es el caso del instituto metropolitano de valorización INVAL y la oficina de planeación metropolitana, descendientes del Instituto Municipal de Valorización y la Oficina de Planeación de Medellín. Estas dos entidades eran las encargadas, respectivamente, de derramar valorización y gestionar su recaudo, y de realizar los instrumentos de planeación, de los cuales los dos principales son los ya mencionados: el Plan de Desarrollo Metropolitano y el estatuto de planeación, urbanismo y construcción. Los representantes de estas dos entidades, así como el secretario jurídico del AMVA, hacían parte de la Junta Metropolitana como invitados con voz, pero sin voto.

Como lo indica la tabla 5, en la Junta Metropolitana el mayor poder, entendido como la capacidad de vincular acciones con resultados, lo tenía el alcalde de Medellín, en la medida en que constituía un jugador con veto, puesto que las decisiones de la Junta Metropolitana debían contar con su voto favorable. Los demás actores que participaban en la Junta Metropolitana tenían un papel secundario, bien fuera proponiendo decisiones, o bien votándolas.

---

<sup>39</sup> En entrevista a profundidad

*Tabla 5. Características de los actores con capacidad de decisión de la Junta Metropolitana, 1981\*-1988*

<b>Actor</b>	<b>Posición</b>	<b>Acciones</b>	<b>Resultados potenciales</b>	<b>Control</b>	<b>Costos</b>	<b>Beneficios</b>
Alcalde de Medellín	Jugador con veto	Proponer decisiones		Total sobre las decisiones y parcial sobre la ejecución	Altos en el ejercicio de planeación	Fortalecimiento de EPM
		Aceptar o rechazar propuestas			Altos en la ejecución de obras públicas	Habilitación de franjas para la construcción del Metro
Concejal de Medellín	Votante	Proponer decisiones	Implementación o no implementación por otros actores	Parcial	Bajos	Ejecución de obras
	Jugador con veto si no está el alcalde de Medellín y ejerce como vicepresidente	Las mismas del jugador con veto			Bajos	
Delegados del gobernador	Votante	Proponer decisiones			Altos si debe financiar obras	Reducción de costos de obras de vías secundarias que le corresponderían al departamento
Concejales de municipios periféricos	Votante	Proponer decisiones			Bajos	Realización de obras públicas en sus municipios

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de junta

Una instancia auxiliar de la Junta Metropolitana con un grado mayor de participación, en la medida en que en ella también participaban los directores de planeación de los municipios periféricos, era el comité de desarrollo urbano, que conceptuaba sobre los cambios de uso del suelo y las autorizaciones de uso industrial que después debía aprobar la Junta Metropolitana en pleno. A pesar de que este comité permitía la participación de municipios distintos a Medellín, en la práctica las decisiones de última instancia terminaba tomándolas el presidente de la Junta

Metropolitana, siempre que durante el período de estudio estas decisiones fueron consideradas una por una en las reuniones de junta, y siendo formalizadas a través de resoluciones metropolitanas motivadas, que emitía el gerente de la entidad.

#### 5.4.5. Interacciones y resultados

Considerando los incentivos generados por las características resumidas en la tabla 5, los incentivos de los municipios periféricos a proponer decisiones, bien fueran estos acuerdos o decisiones ejecutivas del gerente del AMVA, eran mínimos. En efecto, de los 97 acuerdos metropolitanos reseñados en las actas de Junta Metropolitana del período 1985-1988, 94 fueron propuestas del municipio núcleo a través del secretario ejecutivo, el director de planeación, el director de valorización o el alcalde metropolitano. Solo uno de estos acuerdos fue propuesto por un representante de los municipios periféricos, y los cinco restantes provenían de dependencias de la administración municipal de Medellín en relación con la autorización del uso de predios. En esa medida, los miembros de la Junta Metropolitana que no representaban al municipio núcleo cumplieron un papel secundario frente a los miembros que sí pertenecían al municipio núcleo y los invitados con voz, pero sin voto, que pertenecían a otras entidades.

En esta etapa pueden caracterizarse, en términos generales, tres tipos de interacciones: de aprobación, de conflicto y de aprendizaje. Las interacciones de aprobación, dadas las condiciones de la arena de acción, fueron las más frecuentes durante este período. Las determinaciones sobre permisos de ocupación industrial en segunda instancia, después del voto del comité de desarrollo urbano, así como la aprobación del Plan de Desarrollo metropolitano y la aprobación de la dimensión metropolitana del cuerpo de bomberos de Medellín son muestra de este tipo de relaciones, en las que los actores que no hacen parte del municipio núcleo tienen una actitud pasiva.

En segundo lugar, las relaciones de conflicto se dan cuando los actores distintos a Medellín modificaron su actitud pasiva y enfrentaron las propuestas del municipio núcleo. Aquí hubo dos tipos de conflictos. Uno horizontal y endógeno, en el cual alguno de los miembros de junta consideraba inadecuada una decisión y votaba de acuerdo con dicha proposición, usualmente sin consecuencias relevantes sobre las decisiones tomadas (es decir que no lograba impedir la aprobación del acuerdo), y otro vertical y exógeno, evidenciado esencialmente en la implementación del estatuto de planeación. Sobre estos dos tipos de conflictos vale la pena profundizar brevemente.

Los conflictos horizontales y endógenos fueron evidentes en el proceso de aprobación del Plan Vial Metropolitano cuando Guillermo León Bustamante, representante del gobierno departamental en la junta, votó negativamente el proyecto de acuerdo del plan vial, considerando que la iniciativa de dicho plan es privativa del alcalde metropolitano, y que el documento del plan no enfatizaba en los que él consideraba las necesidades viales más sentidas de Antioquia: las variantes de Bello y Caldas. Otro conflicto de este tipo fue el que tuvo lugar cuando se quisieron proyectar las variantes de Bello y Caldas con el esquema de valorización y los concejales del norte y el sur, Priscila Díaz y Jairo Álvarez, respectivamente, se opusieron por considerar que esta medida era injusta con las personas más pobres. En este caso, también fueron aprobados los proyectos de acuerdo. En el período analizado solamente rechazaron ocho proyectos de acuerdo, todos ellos por no considerar pertinente el procedimiento de acuerdo para la realización de las acciones requeridas.

Dentro de este grupo de conflictos horizontales por competencias están los relacionados con las discusiones sobre las intervenciones locales y las metropolitanas. Luis Fernando Arbeláez, entonces concejal representante de Medellín, en 1987

[...] Hizo énfasis en la necesidad de precisar qué se entiende por Obras Metropolitanas, sobre cuya definición es importante hacer claridad, no solo para determinar las obras que vayan a emprenderse por el sistema de valorización sino también para las que corresponda ejecutar al área metropolitana (A.J. 1, 1987).

Con la situación de criminalidad en la ciudad, el Área Metropolitana, a través de su agencia Metroseguridad, propuso ocasionalmente, durante este período, la destinación de recursos para la provisión de retenes viales y el equipamiento de la policía metropolitana. Esta destinación produjo discusiones sobre la naturaleza del objeto de intervención del AMVA. En ese marco, el director de planeación departamental en 1988, Luis Pérez Gutiérrez

[...]mostró su preocupación por el hecho de que con estos asuntos de seguridad se está desfigurando la institución del Área Metropolitana porque hasta donde tiene entendido estos entes fueron creados para la planeación física, el urbanismo, construcción, usos del suelo, etc... agregó que, sin dejar de desconocer el grave problema de la inseguridad, no es lógico que el Área se inmiscuya en estos temas (A.J. 2, 1988).

Los conflictos verticales y exógenos fueron visibles con la implementación del estatuto de planeación, en dos sentidos. Uno de ellos, desde el nivel operativo (es decir, de los municipios y

otros actores) hacia el de acción colectiva, y otro desde el nivel de acción colectiva hacia el institucional. Ejemplo del primero fue el producto de la discusión de la Junta Metropolitana sobre el estatuto de planeación en la cual participaron los constructores y la lonja de propiedad raíz, y en la cual el gerente de Camacol “[...]Afirmó que el estatuto además de ser un documento extenso y complejo, es frío, de escritorio y lapidario que no resuelve de fondo el verdadero problema de la vivienda sino que por el contrario la encarece” (A.J. 2, 1988).

Y el presidente de la Lonja de Propiedad Raíz

Señaló que es perfectamente entendible que el Estatuto pretenda mejorar la calidad de vida de los habitantes de los distintos proyectos urbanísticos, pero para ello hay que tener en cuenta que ni el Estatuto, ni planeación metropolitana, ni el Área ejercen ningún control sobre los municipios, por lo cual el verdadero problema está en la aplicación y control de las normas por parte de ellos (A.J. 2, 1988).

Ejemplo del segundo, que perduró durante todo el período de análisis de la presente sección, fue la relación en múltiples niveles del AMVA con ECOPETROL y el ministerio de minas para trasladar los tanques de combustible, desde el sector de Caribe, en Medellín, hacia los municipios de Copacabana o Barbosa. En este caso, los conflictos estuvieron dados por un bajo poder del AMVA en esta transacción con ECOPETROL, y una menor legitimidad de sus decisiones en los órganos administrativos del municipio de Barbosa, a donde el AMVA pretendía trasladar la planta de Ecopetrol, de tal suerte que el traslado de dicha planta no fue posible en el corto plazo.

Por último, el hecho de que la mayoría de decisiones en los primeros dos años, bajo la alcaldía metropolitana de Pablo Peláez González, fueran tomadas por decreto o resolución metropolitana, que posteriormente estas decisiones comenzaran a ser cada vez más acuerdos y menos resoluciones, y que se decidiera dar sólo un debate, en lugar de dos, a las decisiones relacionadas con el comité de desarrollo urbano, son muestras de que la organización aprendió progresivamente a tomar sus decisiones, y de que no existía un marco de referencia para el ejercicio formal de la gobernanza metropolitana. Otro asunto relacionado con el aprendizaje es el hecho de que durante los años de 1986 y 1987 surgieran dudas al respecto de los presupuestos anuales de la entidad, máxime cuando un rubro de inversión no especificado abarcaba el 85% de los montos de inversión total (A.J. 1, 1987).

## 5.5. 1988<sup>40</sup>-1994: Monocentricidad fragmentada

En el período 1988-1994 el cambio institucional que produjo la elección popular de alcaldes y su mayor autonomía administrativa y fiscal no estuvo acompañado por la renovación del estatuto metropolitano. Además, las condiciones socioeconómicas críticas se agudizaron. En ese entorno, la interacción de los actores del desarrollo regional metropolitano fue una de tensión y conflicto, y la constitución de un sujeto colectivo alrededor del desarrollo regional se obstaculizó. El análisis de este período amerita la revisión de los atributos de la comunidad variables, los principales cambios institucionales que tuvieron lugar en materia de autonomía y gestión del desarrollo, pero no en materia de asociatividad territorial, y los actores y sus relaciones, pero no la estructura de la situación de acción que permaneció prácticamente inalterada.

### 5.5.1. Atributos de la comunidad variables

Este período está marcado por la elección popular de alcaldes en 1988 y la nueva constitución política en 1991, con las consecuencias de ambos hechos sobre el sistema político, tanto en materia de participación política formal -la competencia partidista- como en materia de movilización social, que resultan relevantes. Por otro lado, en la región se agudizó la crisis de criminalidad y persistieron las desigualdades económicas reseñadas previamente, así como las desigualdades en los ingresos de los municipios del área metropolitana, como se mostró previamente.

La fragmentación es una característica esencial de la comunidad política en el Valle de Aburrá, muy visible a partir de 1988. Esta fragmentación conforma, no un sistema político metropolitano policéntrico, donde la política electoral y la movilización social en cada municipio está relacionada con las características de movilización política y social de los demás municipios, sino uno en el cual cada municipio actúa de forma aislada, razón por la cual los gobiernos municipales tienen intereses locales y no metropolitanos. Las entrevistas a profundidad realizadas en este estudio evidenciaron este problema. Para Coupé,

[...] uno tiene la impresión de que, por sus compromisos políticos, entre quienes los han nombrado, tienen que ir con eso (...). En ese tiempo [de las primeras elecciones de alcaldes] los partidos eran más fuertes que hoy, pues cuando uno ve que hoy hay 40 y no sé cuántos candidatos a la presidencia, y que van por firmas, uno dice: “Se acabaron los partidos”. En esa época no,

---

<sup>40</sup> El primer período incluye desde 1988 hasta antes de la posesión de los primeros alcaldes elegidos popularmente. El segundo arranca con la elección de los primeros alcaldes.

Bello era de los Mira, de los Suarez, Itagüí era de otros, Envigado era de los Mesa, pues eso era dinastía (...)

Y esas dinastías eran muy fuertes en su territorio. Entonces tenían más interés en hacer lo propio que lo que todos juntos intentaban pactar. Yo creo que ahí hay un argumento político fuerte que juega. [Los alcaldes] eran más fuertes porque querían seguirse imponiendo en esos territorios y lo hacían con una misión de municipio que, de alguna manera, y eso también lo dijeron mucho en Itagüí, es intentar parecerse a Medellín, pasarse a ser ciudad de servicios, ya no ni industrial, ni nada más<sup>41</sup>.

Por su parte, para Luis Fernando Arbeláez la elección popular de alcaldes afectó mucho la gobernanza metropolitana, puesto que

[...] eran nueve alcaldes en ese momento, que llegaron por elección popular, y nosotros nunca, en el Área Metropolitana, hemos visto que haya grupos de alcaldes con programas similares, es decir, que se junten los alcaldes de distintos municipios y que digan: “Nosotros vamos a trabajar en esta línea”. No, son absolutamente independientes, porque ni siquiera los partidos políticos, al no tener ni ideología, ni proyectos, ni programas, logran es amalgama, o sea que puede haber alcaldes de la misma corriente política, pero trabajando cada uno por su lado, y eso es muy normal siempre; ojalá que no fuera así, ojalá que lográramos un día en que los alcaldes, a partir de los partidos políticos, o por lo menos de unos proyectos de ciudad, trabajaran en la misma dirección<sup>42</sup>.

Este sistema político local fragmentado no responde solamente a una percepción de los actores. La evidencia recabada por Álvarez (2011) da cuenta de que “La democratización en la vida local ha sido un proceso en el cual se ha complejizado el debate sobre la integración regional. (...) la dispersión en la configuración de los poderes locales puede entenderse como un problema para consolidar la institucionalidad metropolitana”(Álvarez Múnera, 2011, p. 20).

---

<sup>41</sup> En entrevista a profundidad.

<sup>42</sup> En entrevista a profundidad.

Tabla 6. Grupos, movimientos y partidos políticos ganadores de las elecciones a las alcaldías municipales, 1988-1992

Municipio	Periodos electorales		
	1988	1990	1992
Barbosa	Coalición	Liberal	Liberal
Bello	Conservador	Liberal	Liberal
Caldas	Liberal	Liberal	Liberal
Copacabana	Liberal	Liberal	Conservador
Envigado	Liberal	Liberal	Otros partidos
Girardota	Conservador	Conservador	Conservador
Itagüí	Conservador	Conservador	Otros partidos
La Estrella	Liberal	Conservador	Otros partidos
Medellín	Conservador	Liberal	Otros partidos
Sabaneta	Conservador	Liberal	Conservador

Fuente: Álvarez (2011) a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

De acuerdo con Álvarez (2011),

[...] vista por los municipios está la realidad sobre la hegemonía de un grupo, movimiento o partido político desde 1988, que se puede describir por cuatro asuntos. Primero, una tendencia hacia la presencia de grupos liberales en la región y con cierta continuidad en municipios como Barbosa, Caldas, Copacabana y Envigado. Segundo, la fuerte presencia y permanencia de grupos conservadores en Girardota, Itagüí y Sabaneta. Tercero, la discontinuidad en los casos de Bello, La Estrella y Medellín (...). (P. 19)

Este fenómeno, evidenciado en la tabla 6, se corresponde con lo afirmado por Vilma Franco(2006) en el sentido en que la reforma de descentralización

[...] no sólo gestó un redimensionamiento de los centros de poder<sup>43</sup> sino que también incidió en el declive de las jefaturas regionales de la generación del Frente Nacional, propiciando nuevamente una recomposición de la estructura de poder al interior del *stratum* político regional. La atenuación del carácter centralista del Estado -mediante la supresión de la potestad de los

<sup>43</sup> El trabajo de Vilma Franco caracteriza los centros de poder en Medellín y Antioquia en el orden departamental a partir de los partidos liberal y conservador y sus distintas facciones. En esa medida, el redimensionamiento de los centros de poder se refiere a los centros liberal y conservador con base en Medellín y orden regional (Franco Restrepo, 2006, p. 263).

gobernadores para designar las autoridades locales- y el establecimiento de la competencia electoral (formalmente libre), como mecanismo para la elección de alcaldes, contribuyó a socavar el poder de los órganos centralizados de los partidos y de las jefaturas regionales que habían sido dominantes(P. 264).

El segundo atributo de la comunidad en este período fue el aumento de la movilización y el desarrollo de las organizaciones sociales. Especialmente en relación con la promoción del desarrollo comunitario y la intervención a sectores vulnerables y afectadas por la delincuencia asociada al narcotráfico, se fortaleció el Instituto Popular de Capacitación, que había sido creado en Medellín en 1982, se creó la Corporación Región en 1989 y se promovió, desde el ámbito académico, especialmente de las universidades públicas, la movilización ciudadana en contra de los fenómenos delictivos de la época(Martin, 2014, p. 258). Entre 1991 y 1994, con la creación de la consejería presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, se promovió el diálogo público alrededor de la posibilidad de soluciones para Medellín y la región, que incluyeron los seminarios denominados *alternativas de futuro*, que “fueron eventos masivos, con miles de jóvenes habitantes de comunas populares reunidos en el Centro de Convenciones, donde la ciudad pareció asistir a la reinención de la democracia participativa en vivo y en directo”(Martin, 2014, p. 270)

Infortunadamente, los ejercicios de promoción de la participación comunitaria con aspiraciones metropolitanas tuvieron sede en Medellín y no pudieron trascender a los municipios vecinos. Un caso en este sentido, a finales de la década de 1990<sup>44</sup>, fue la formulación del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana, que contó con consultas exhaustivas en diversas comunidades, con 12 foros de discusión y la participación de 3.000 personas “que dedicaron unas 7.200 horas de su trabajo para hacer visibles sus expectativas y reivindicaciones y para pensar y discutir problemas colectivos” (Naranjo, Hurtado, & Peralta, 2003). Aunque este plan concentró las propuestas de entidades públicas, privadas, y de organizaciones de la sociedad civil sobre el futuro de la ciudad, se centró en el municipio de Medellín como metrópolis. De acuerdo con Naranjo, Hurtado y Peralta (2003, p. 96), “las formulaciones metropolitanas que tiene el Plan Estratégico de alguna manera no son formulaciones que impliquen procesos de concertación

---

<sup>44</sup> Este es el primer ejemplo (en sentido cronológico) rastreado de una iniciativa de metropolización de la visión del desarrollo regional. En el período de análisis de este apartado la escala fue siempre municipal, de acuerdo con las fuentes consultadas.

metropolitana. Son formulaciones que se encuentran en el concierto de los actores del municipio de Medellín (...) pero no se concertó cuando se cambió la escala”.

Así, la característica fundamental de este período es la fragmentación de la comunidad política en el nivel metropolitano, tanto para el ejercicio electoral formal como para el ejercicio de la organización y el ejercicio de la ciudadanía en el nivel comunitario. Esto, en un escenario en condiciones de desigualdad entre municipios y condiciones sociales críticas.

## 5.5.2.Reglas

### 5.5.2.1. *Descentralización*

La Ley 14 de 1983 inauguró una serie de reformas orientadas a la descentralización de corte municipalista en Colombia. Entre ellas, la de mayor influencia sobre los cambios en el sistema político colombiano fue la elección popular de alcaldes en períodos de dos años, mediante el acto administrativo 1 de 1986 (Hernández, 2001b). Dicho acto administrativo decretó que las primeras elecciones populares de alcaldes fueran llevadas a cabo en 1988, marcando un hito en el proceso de descentralización política en el país, que continuaría hasta la elección popular de gobernadores decretada en la Constitución Política de 1991.

Además de la elección popular, la reforma consagró que los alcaldes dejaran de ser agentes del gobernador del departamento y que el concejo municipal eligiera contralores municipales, en lugar de tesoreros, con lo cual el Alcalde se encargaba de la gestión de los recursos, no ya el concejo, y este último organismo se encarga indirectamente de su vigilancia mediante la elección del contralor y el control político (Hernández, 2001b, p. 59). Otro cambio institucional relevante en términos de descentralización política entre 1988 y 1994 estuvo relacionado con los períodos de gobierno. La Constitución de 1991 aumentó a 3 años el período de alcaldes y gobernadores, que hasta entonces era de dos años.

En cuanto a la descentralización fiscal, se aumentó la participación de los municipios en el impuesto al valor agregado (IVA) con la Ley 12 de 1986, además de la ya mencionada reforma a los impuestos locales, y se creó el esquema de cofinanciación para apoyar proyectos de interés nacional pero cuya ejecución era de competencia territorial (Mórtigo, Saray, Bautista, & Perilla, 2011). Por su parte, en relación con la descentralización administrativa, el Decreto 77 de 1987 les entregó a los municipios funciones de prestación de servicios de “agua potable, saneamiento básico, aseo público y plazas de mercado”(Decreto 77, 1987, art. 1), “la construcción de obras

civiles y el mantenimiento integral de las instituciones de primer nivel de atención médica, las inversiones en dotación básica de las anteriores instituciones, y la construcción, dotación básica y mantenimiento integral de los centros de bienestar del anciano” (Decreto 77 de 1987, art. 18), “La construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas de educación física y de recreación” (Decreto 77 de 1987, art. 23), “la prestación de servicios de asistencia técnica agropecuaria directa a pequeños productores” (Decreto 77, 1987, art. 35), la realización de programas de desarrollo rural integrado (Decreto 77 de 1987, art. 43), “la función de adecuar terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales” (Decreto 77 de 1987, art. 61), la gestión de los parques urbanos que se declaren monumentos nacionales (Decreto 77, 1987, art. 68). Así, las funciones de los municipios en muchas áreas se extendieron considerablemente como consecuencia de la reforma urbana, entregándole autonomía a las alcaldías municipales para su gestión, y reduciendo su dependencia del concejo municipal y la gobernación departamental en la toma de decisiones.

En la práctica, tanto la Reforma Constitucional de 1986 como la ley precedente de 1983 y las reglas subsecuentes relativas a la descentralización estuvieron orientadas en la misma dirección: aumentar las capacidades de los gobiernos locales, en cabeza del alcalde, tanto en relación con sus recursos como en relación con sus funciones.

#### 5.5.2.2. *Gestión del desarrollo en el ámbito subnacional*

En este período, la principal pieza normativa relacionada con la gestión del desarrollo en entornos urbanos en Colombia fue la Ley 9 de 1989, que consolidó la reforma urbana en Colombia (Morcillo, 2002). Esta ley

[...] incluyó disposiciones sobre planeación del desarrollo municipal, espacio público, adquisición de bienes por enajenación voluntaria y por expropiación, protección de los moradores legales e ilegales en proyectos de renovación urbana, legalización de títulos de urbanizaciones clandestinas para la vivienda de interés social, licencias y sanciones urbanísticas, bancos de tierras e integración y reajuste de tierras, extinción del dominio sobre inmuebles urbanos urbanizables pero no urbanizados e inmuebles urbanizados sin construir, e instrumentos financieros para la reforma urbana.

La ley en referencia introdujo algunas modificaciones al Código de régimen municipal (decreto ley 1333 de 1986) al haber establecido las figuras del Plan de desarrollo y del Plan de desarrollo simplificado como obligación de elaborarlos por las ciudades mayores de 100.000 habitantes y

menores de 50.000 habitantes, que debían incluir, entre otros aspectos, la asignación en las áreas urbanas de actividades, tratamiento y prioridades para reservar zonas para la protección del ambiente y la ecología, conservación de edificaciones y zonas de interés turístico, arquitectónico y ambiental (Morcillo, 2002, p. 606).

Las normas que reglamentaron disposiciones constitucionales en relación con el nivel municipal y la asociatividad en áreas metropolitanas no tuvieron lugar sino hasta 1994, por lo cual la Junta Metropolitana, en este período, permaneció con la misma estructura orgánica formal, si bien los municipios tenían mayor autonomía política, en tanto sus alcaldes eran elegidos popularmente, administrativa, en tanto desarrollaban sus propios instrumentos de planificación y gestionaban el desarrollo, y fiscal, en la medida en que disponían de mayores recursos asociados a la prestación de servicios y a la transferencia de rentas.

Con esto en mente, las características de las reglas como componentes exógenos de la arena de acción en este período son las siguientes:

- Las mismas reglas de juego dentro de la Junta Metropolitana, sin representación de cada uno de los municipios.
- Alcaldes municipales con mayor autonomía para la toma de decisiones ejecutivas, y mayor legitimidad en la medida en que eran elegidos popularmente.
- Mayores competencias municipales para la planeación del desarrollo municipal, la gestión del suelo y la prestación de servicios públicos.
- Mayores capacidades fiscales de los municipios.

### 5.5.3. Actores

La situación de acción no tuvo mayores variaciones formales en el período 1988-1994. Sin embargo, el cambio institucional que dio lugar a la elección popular de alcaldes modificó directamente la composición de algunas de las posiciones dentro de la arena de acción, particularmente las ocupadas por alcaldes municipales, e indirectamente las relaciones entre los actores, como se verá en el próximo apartado.

Esta tensión marcó el inicio de un tipo de relación que perduraría posteriormente en el tiempo, fortaleciéndose con el cambio institucional de 1994: la presión para retirar municipios del área

metropolitana, especialmente en el norte de la región<sup>45</sup>. Tal fue el caso de Girardota, en cuyo concejo se gestó un acuerdo municipal, registrado en las actas de la Junta Metropolitana, “tendiente al retiro de ese municipio del Área Metropolitana” (A.J. 13, 1989), lo que incentivaba de parte del AMVA, y particularmente de Medellín, por un lado, a la legitimación del área metropolitana, todavía con un mecanismo de gobernanza que pretendía ser monocéntrico, entre los distintos centros de decisión política en la región, y, por otro, como se verá posteriormente, a la toma de decisiones que favorecían explícitamente la autonomía municipal por encima de la jurisdicción metropolitana en el caso de los usos del suelo.

En efecto, fue evidente la necesidad de implementar labores de difusión en los municipios con respecto a la figura. En ese sentido, Priscila Agudelo, concejal de Bello y miembro de la Junta Metropolitana en 1988 propuso “que se contrate con la prensa local una difusión adecuada sobre la función del Área Metropolitana, (y) su obligatoriedad atendiendo a los beneficios y orientaciones respecto a la planeación” (A.J. 9, 1988).

Otro cambio relevante en relación con los actores fue el hecho de que los representantes del gobierno departamental en la Junta Metropolitana no fueran ya alcaldes municipales sino miembros del equipo de planeación, debido a que el nombramiento de los alcaldes no lo realizaba ya el Departamento. Así, las características de los actores en este período fueron tales que

- Algunos municipios comenzaron a presionar por su salida, y
- Los municipios tuvieron menor representación en la junta debido a que el representante del gobernador ya no tenía relación directa con las alcaldías municipales.

#### 5.5.4. Interacciones y resultados

De acuerdo con la evidencia consultada, el período 1988-1994 fue uno de falta de gobernabilidad en el modelo monocéntrico que venía siendo implementado desde 1981. En términos del marco analítico presentado, el poder del municipio de Medellín en la Junta Metropolitana, entendido como la capacidad de vincular acciones y resultados, disminuyó sensiblemente. La prueba más evidente de esta reducción es la afirmación del alcalde de Medellín, Juan Gómez Martínez, respecto a que, de acuerdo con el acta, él “como alcalde y presidente de la Honorable Junta, la

---

<sup>45</sup> Sergio Bustamante afirmó que “Hay una resistencia muy grande, histórica, sobre todo de los municipios del norte del Valle de Aburrá, a su permanencia en el Área Metropolitana. Cada rato dicen que se van a salir.” (En entrevista a profundidad)

autoridad no la va a entregar, como tampoco la administración se dejará manejar por parte de sus integrantes” (A.J. 3, 1989).

Las tensiones entre 1988 y 1994 tuvieron por objeto, por una parte, la continuación de los conflictos previos sobre la autoridad municipal en la asignación de usos del suelo y, por otro lado, la demanda por recursos para la atención de los problemas de seguridad y la legalización de la privatización de terrenos públicos a conjuntos residenciales cerrados para evitar invasiones y delitos. En el primer caso, la presentación del acuerdo 4 de 1989, por el cual se ceden unas funciones a los gobiernos municipales, y su aprobación en segundo debate después de ser debatido exhaustivamente en debates parciales, es evidencia de cambios institucionales endógenos en esta dirección. El acuerdo fue presentado por la secretaría técnica de la junta (el director del A.M.), obedeciendo a demandas de los alcaldes municipales respecto a la necesidad de que les fuera cedida la competencia sobre los usos del suelo.

Con respecto a lo segundo, de la mano con la proliferación de empresas de seguridad privada armadas en los barrios de clase media y alta de la ciudad mencionada por Martín (2015), la Junta Metropolitana tomó decisiones orientadas a la privatización de predios durante este período, por solicitud de los conjuntos residenciales. Muestra de ello es la declaración, por parte del director de planeación departamental en 1993, Álvaro Vásquez Osorio, de que

[...] para evitar todos estos retazos de cesiones que hacen los urbanizadores a los municipios que terminan siendo invadidas porque es imposible un control sobre todos ellos, Planeación metropolitana ha planteado la posibilidad de que los urbanizadores paguen esta cesión comprando fajas para el municipio en determinados sitios, que sirvan para grandes proyectos (A.J. 2, 1993).

En el mismo sentido, ya se había pronunciado anteriormente el representante del Gobernador, Juan Manuel Restrepo V.,

[...] para mostrar su preocupación en el sentido de que no es conveniente entrar a privatizar y desafectar continuamente determinadas áreas públicas en la ciudad, cuando bien es sabido que las urbanizaciones se aprobaron con sujeción a las normas legales y posteriormente solicitan que se le autorice la negociación de esas áreas públicas, desvirtuando así la reglamentación y la verdadera función social a que fueron destinadas inicialmente dichas áreas. Anotó que si ello ocurriera, se vendrían en cascada una serie de solicitudes, lo cual no es conveniente para la Administración Municipal además de contrariar el espíritu de las normas referentes al espacio público. (A.J. 12, 1989).

Los efectos de la competencia electoral en el ámbito local fueron evidentes no solamente en las relaciones entre municipios sino también en las acciones de la junta a través del tiempo. En efecto, la llegada de Luis Alfredo Ramos, de orientación conservadora, a la alcaldía de Medellín significó una revisión exhaustiva, por parte de la contraloría departamental, de la gestión de los recursos y la gerencia de la administración anterior, del liberal Omar Florez Vélez (A. J. 4, 1992).

Finalmente, el período 1988-1994 fue uno de desarrollo organizacional de la entidad. A partir de 1989 la Junta Metropolitana se propuso cambiar los contratos de prestación de servicios de las unidades operativas de la entidad (hasta ese momento, todas relacionadas con la ejecución del Plan de Desarrollo) por contratos laborales. Con ello se fortaleció administrativamente la entidad, al estabilizar los puestos de trabajo.

#### 5.6. 1994-2010: Policentricidad fragmentada y aprendizaje institucional: relaciones organizativas y cambios de nivel endógenos.

El período 1994-2010 en la gobernanza del Valle de Aburrá hospedó dos procesos relevantes: la consolidación del proceso de descentralización mediante las reformas de 1994, tanto en materia de gestión del desarrollo como de gobernanza metropolitana, a partir de cambios en las reglas del orden nacional, y la formación de un sistema de gobernanza policéntrico, que redujo el poder, dentro de la Junta Metropolitana, del alcalde de Medellín. Parte de este proceso fueron la eliminación de Metrofinanciera, una entidad que había sido creada a finales de la década de 1980 para la financiación de los municipios, y la municipalización de entidades creadas con aspiraciones de ser metropolitanas, como Metroseguridad o Metrosalud.

Para dar cuenta de estos dos procesos, esta sección revisa los atributos de la comunidad variables, las reglas, la estructura de la situación de acción (que se modificó en la época revisada), y los actores, sus relaciones y los resultados de dichas relaciones.

##### 5.6.1. Atributos de la comunidad variables

Los dos atributos de la comunidad reseñados para el período anterior se mantuvieron en este. Como lo indica la tabla 7, en las cinco elecciones de alcaldes transcurridas entre 1994 y 2010, presumiblemente por la incidencia de las reformas al sistema de partidos presentes en la constitución de 1991, que permitía la proliferación de partidos y movimientos políticos, los partidos que lograron ganar las elecciones tuvieron una constitución más diversa que entre 1988 y 1991, especialmente con el Movimiento Fuerza Progresista del Coraje, de origen conservador,

que tuvo especial fuerza en la región en 1994 y 1997, y, en las elecciones de 2003 y 2007, los partidos Equipo Colombia (Alas – Equipo Colombia, posteriormente) y Cambio Radical, de orientación *uribista* con procedencias conservadora y liberal, respectivamente, y la Alianza Social Indígena, que en Medellín cobijó a candidatos independientes, apoyados por los movimientos sociales que se consolidaron en la década de 1990.

Como rescata Álvarez (2011), a pesar de que el partido liberal mantuvo una hegemonía en el municipio de Caldas, ganando las elecciones entre 1994 y 2003, y de que en 2000 este mismo partido ganó la mayoría de las alcaldías municipales de la región, esto no representó, en la práctica, que el grupo político que ejerció el poder en cada elección fuera el mismo, o que los grupos tuvieran programas convergentes. Al contrario, de acuerdo con el mismo autor, en el municipio de Envigado, que evidencia una variabilidad relativamente mayor, con tres períodos de coaliciones y dos períodos liberales, a pesar de que nominalmente el gobierno no era liberal, sí era la misma élite liberal del municipio la que gobernaba efectivamente. Presumiblemente, esta permanencia del mismo grupo político en Envigado dificultó la integración de este municipio al Área Metropolitana, cuya anexión no tuvo lugar durante el período de análisis.

Tabla 7. Grupos políticos ganadores de las elecciones a las alcaldías municipales, 1994-2007

Municipio	Periodos electorales				
	1994	1997	2000	2003	2007
<b>Barbosa</b>	Liberal	Coalición	Liberal	Otros partidos	Cambio radical
<b>Bello</b>	Mov. Fuerza Pro	Liberal	Liberal	Equipo Colombia	Alas - Equipo Colombia
<b>Caldas</b>	Liberal	Liberal	Liberal	Liberal	Alas - Equipo Colombia
<b>Copacabana</b>	Liberal	Liberal	Liberal	Cambio Radical	Liberal
<b>Envigado</b>	Coalición	Coalición	Liberal	Liberal	Liberal
<b>Girardota</b>	Mov. Fuerza Pro	Mov. Fuerza Pro	Coalición	Conservador	Conservador
<b>Itagüí</b>	Mov. Fuerza Pro	Mov. Fuerza Pro	Liberal	Equipo Colombia	Alas - Equipo Colombia
<b>La Estrella</b>	Conservador	Conservador	Liberal	Liberal	Liberal
<b>Medellín</b>	Conservador	Mov. Fuerza Pro	Liberal	Alianza Social Indígena	Alianza Social Indígena
<b>Sabaneta</b>	Liberal	Conservador	Conservador	Equipo Colombia	Alas - Equipo Colombia

Fuente: Álvarez (2011) a partir de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En segundo lugar, este fue un período de movilización en muchos sectores de la sociedad. Desde el sector privado, donde se promovieron iniciativas como el Plan Estratégico de Antioquia o la Visión Antioquia Siglo XXI, hasta las organizaciones sociales, con su participación en procesos de planificación del desarrollo en el ámbito regional, como el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana o la planificación zonal en Medellín reseñada por Naranjo et al(2003) que, sin embargo, no tuvieron una dimensión metropolitana real.

Un complemento a esta participación es la socialización necesaria de los Planes de Ordenamiento Territorial planteada en la Ley 388 de 1997, que implicaba, como requisito, la consulta de los lineamientos de ordenamiento territorial en las comunidades, de tal manera que la planeación fuera un proceso participativo. De acuerdo con Coupé, en la participación para la planificación del ordenamiento territorial local,

Los municipios han tenido que hacer esfuerzos que fueron, más o menos, fructíferos, pero finalmente hay unos poderes más fuertes que los que participan. (...)

Yo pienso que en los planes la gente ha participado. Me tocó, por ejemplo, aquí en Medellín y en Itagüí, los otros municipios sé que han tenido dinámicas medio similares, pero uno tiene la impresión de que la gente le ha puesto ganas a la participación y se ha frustrado. Pensando en su territorio local [dicen] “eso es mío, aquí vivo y aquí me interesa estar”, pero a nivel de ciudad muy poquito. La gente conoce su territorio, sí, ha hecho diagnóstico, las comunidades han hecho diagnósticos de comunas que están asesorados y, bueno, más o menos bien hechos, pero por lo menos muy apropiados, pero por encima de ellos hay otros poderes<sup>46</sup>.

Otros atributos de la comunidad relevantes son los relacionados con la delincuencia, que tuvo dos etapas: una, hasta 2002, de mantenimiento de condiciones de precariedad similares a las presentes hasta 1994, y otro, de menor delincuencia, a partir de ese año y hasta 2008. Para los efectos de este estudio, estos atributos generaron presiones diversas sobre la gestión de los municipios en la Junta Metropolitana, más orientada a atender las demandas sociales puntuales que el desarrollo regional metropolitano<sup>47</sup>.

En resumen, los atributos de la comunidad en este período son tales que

---

<sup>46</sup> En entrevista a profundidad

<sup>47</sup> Para un análisis en profundidad de esta dimensión, un compendio de evidencia relevante se encuentra en Martín(2014)

- Aumentan los escenarios y herramientas de participación comunitaria, lo que fortalece la organización social y la auto-gestión de las comunidades.
- Sin embargo, la comunidad política metropolitana sigue fragmentada. Esto es evidente en que los procesos amplios de planeación se gestan en Medellín y se expanden artificialmente a los demás municipios, cuando ocurren, y que las formas de participación para la planeación que son resaltadas en la literatura están vinculadas a los escenarios comunitarios en zonas, comunas o barrios.
- Las condiciones de delincuencia, aunque varían en intensidad, siguen siendo un problema público relevante.

## 5.6.2.Reglas

### 5.6.2.1. *Descentralización*

A partir de 1994 fueron reglamentadas muchas de las determinaciones de la constitución de 1991 en relación con la descentralización fiscal y administrativa, mediante leyes reglamentarias. Una de ellas, que modifica el estatuto municipal, es la Ley 136 de 1994. De acuerdo con esta norma, las funciones de los municipios son:

1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la Ley.
2. Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
3. Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
4. Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la Ley y en coordinación con otras entidades.
5. Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda, recreación y deporte (...).
6. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la Ley.
7. Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
8. Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras estas proveen lo necesario. (Ley 136, 1994, art. 4)

Como se observa, las funciones consignadas en el código municipal actualizado en 1994 son similares a las otorgadas por el Decreto 77 de 1987.

Un aspecto adicional con respecto a las capacidades de los municipios en relación con la planeación y gestión del desarrollo es el de la categorización de entidades territoriales. La Constitución de 1991, en su artículo 320, decreta que “La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”(Const., 1991, art. 320). La Ley 136 de 1994 y, posteriormente, la Ley 617 de 2000, dictan las características de las categorías municipales, tal como se evidencia en la tabla 8.

*Tabla 8.* Categorización de municipios de acuerdo con las leyes 134 de 1994 y 617 de 2000

<b>Ley</b>		
<b>ley 136/94</b>	<b>ley 617/2000</b>	
<b>Especial</b>	Población superior a los 500.001 habitantes (hts) e ingresos anuales superiores a 400.000 SMMLV	Población superior a los 500.001 habitantes (hts) e ICLD superiores a 400.000 SMMLV
<b>Primera</b>	Población entre 100.001 y 500.000 hts, ingresos anuales entre 100.000 y 400.000 SMMLV	Población entre 100.001 y 500.000 hts, ICLD entre 100.000 y 400.000 SMMLV
<b>Segunda</b>	Población entre 50.001 y 100.000 hts, ingresos anuales entre 50.000 y 100.000 SMMLV	Población entre 50.001 y 100.000 hts, ICLD entre 50.000 y 100.000 SMMLV
<b>Tercera</b>	Población entre 30.001 y 50.000 hts , ingresos anuales entre 30.000 y 50.000 SMMLV	Población entre 30.001 y 50.000 hts , ICLD entre 30.000 y 50.000 SMMLV
<b>Cuarta</b>	Población entre 15.001 y 30.000 hts, ingresos entre 15.000 y 30.000 SMMLV	Población entre 20.001 y 30.000 hts, ICLD entre 25.000 y 30.000 SMMLV
<b>Quinta</b>	Población entre 7.001 y 15.000 hts, ingresos entre 5.000 y 15.000 SMMLV	Población entre 10.001 y 20.000 hts, ICLD entre 15.000 y 25.000
<b>Sexta</b>	Población menor a 7.000, ingresos inferiores a 5.000 SMMLV	Población menor a 10.000 hts, ICLD menores a 15.000 SMMLV

Fuente: Elaboración propia a partir de leyes 136(1994) y 617 (2000)

ICLD: Ingresos Corrientes de Libre Destinación, SMMLV: Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes

Sobre la categorización, es pertinente resaltar dos asuntos relevantes para el estudio actual. El primero es que la Ley 617 de 2000 ubica un mayor número de municipios en las categorías inferiores que la Ley 136 de 1994 en la medida en que no considera transferencias o ingresos corrientes de destinación específica dentro de la base de cálculo para la categoría municipal, sino

solamente los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD)<sup>48</sup>. El segundo, que mientras que las consecuencias de la categorización entre 1994 y 2000 recaen sobre la remuneración de alcaldes y concejales de cada municipio de acuerdo con la categoría, a partir de la ley 617 de 2000 la categoría de los municipios regula, además, las capacidades administrativas de los mismos. Así, la ley 617 de 2000 prescribe que los municipios de categoría especial deben destinar como máximo un valor equivalente al 50% de su Ingreso Corriente de Libre Destinación a gastos de funcionamiento, los de primera, el 65%, los de segunda y tercera, 70%, y los de cuarta, quinta y sexta, 80%.

Los efectos prácticos para el Valle de Aburrá de esta modificación fueron el mantenimiento en categoría especial del municipio de Medellín, y el descenso en la categorización de los municipios periféricos, teniendo por norma que, entre más alejados del centro metropolitano, menor la categoría municipal.

#### 5.6.2.2. *Planeación del desarrollo*

Las leyes 2 de 1991, 152 de 1994 y 388 de 1997 reformaron la Ley 9 de 1989 en materia de planeación del desarrollo, y constituyen las principales piezas normativas en ese sentido.

La Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo determina cuáles deben ser las características de los planes de desarrollo de las entidades territoriales y el alcance de la planeación en ellas, afirmando que “las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les han atribuido la Constitución y la Ley”(Ley 152, 1994, Art. 32). Adicionalmente, regula que las autoridades de planeación en el ámbito municipal son el Alcalde, el Consejo de Gobierno, la Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación y las demás secretarías en su ámbito funcional, mientras que las instancias de planeación son el Concejo Municipal y el Consejo Territorial de Planeación en cada municipio, que representan la sociedad civil y “deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios”(Ley 152, 1994, Art. 34).

---

<sup>48</sup> Los ingresos corrientes de los municipios pueden ser rentas propias de libre destinación o transferencias del orden departamental o nacional, estas últimas a través del Sistema General de Participaciones para la prestación de servicios públicos domiciliarios, salud y educación.

De acuerdo con la Ley 152, los planes de desarrollo municipal “se adoptarán con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones” (Ley 152, 1994, art. 38). En esa medida, con la ley 152 el plan de desarrollo municipal, más que una hoja de ruta para guiar la gestión del desarrollo urbano en el territorio municipal, se constituye en un conjunto de medios y fines de la política pública del orden local para un período de gobierno. A este conjunto de medios y fines se le suma un plan de acción y una programación del gasto público, que son, respectivamente, un conjunto de tareas que constituyen los medios, y un conjunto de recursos que se distribuyen para llevar dichas tareas a cabo.

Si bien estos planes, de acuerdo con la Ley 152, deben presentar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, la ley 152 no norma la obligatoriedad de ajuste de los planes municipales con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, ni nombra al área metropolitana como una instancia de planeación, por lo que el ajuste entre los planes municipales y el metropolitano en cuanto al desarrollo municipal depende de la voluntad particular de los Municipios<sup>49</sup>.

Así, en materia de desarrollo en el ámbito municipal, mientras que entre 1989 y 1994 el plan de desarrollo municipal constituía una agenda del desarrollo regional en relación con el uso del suelo, a partir de ese año el plan de desarrollo municipal se concibe como un programa de ejecución para las políticas públicas municipales en cada período de gobierno. Sin embargo, a la construcción de la agenda de desarrollo regional en relación con el uso del suelo se le asigna un nuevo instrumento: el Plan de Ordenamiento Territorial (Ley 152, 1994, art. 41).

Las principales piezas normativas que rigen el desarrollo regional en relación con la ocupación del suelo urbano a partir de la reforma urbana en Colombia están resumidas en la tabla 2. Como puede observarse, la ley 388 de 1997 precisa muchos de los elementos contenidos en la normativa previa, buscando armonizar sus disposiciones con la implementación de la descentralización política, fiscal y administrativa en el país.

---

<sup>49</sup> La ley 152 de 1994, refiriéndose a la concordancia entre múltiples niveles de gobierno para efectos de la planeación del desarrollo, consagra que “Los planes de las entidades territoriales de los diversos niveles, entre sí y con respecto al Plan Nacional, tendrán en cuenta las políticas, estrategias y programas que son de interés mutuo y le dan coherencia a las acciones gubernamentales” (Ley 388, 1997, art. 45). La concordancia entre mecanismos de planeación no tiene procesos de verificación ni existen incentivos en la práctica para que dicha concordancia sea efectiva, de acuerdo con la ley.

Tabla 9. Principales competencias legales de los municipios y A.M. en la planeación del desarrollo regional a partir de 1989 en relación con la ocupación del espacio urbano

	Ley 9/1989	Ley 2/1991	Ley 388/1997
<b>Competencias del municipio</b>	Expedir un plan de desarrollo (si tienen más de cien mil habitantes) o un plan simplificado de desarrollo (si tienen menos de cien mil habitantes) (art.1)	Las mismas de la ley 9 de 1989	Adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial (Municipios mayores a 100.000 hts), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (municipios entre 30.000 y 100.000 hts) o el Esquema de Ordenamiento Territorial (municipios de menos de 30.000 hts)
<b>Competencias del AM</b>	Expedir un plan de desarrollo (si tienen más de cien mil habitantes) o un plan simplificado de desarrollo (si tienen menos de cien mil habitantes) que prevalece sobre los planes que adopten los municipios. (art. 1, inciso 3)	Las mismas de la ley 9 de 1989, salvo que los planes de desarrollo aprobados por las juntas metropolitanas prevalecen sobre los planes de los municipios integrantes del A.M. sólo en las materias competencia del A.M.	"Elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano y señalamiento de normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos" (Art. 7)*.
<b>¿Plan de Desarrollo?</b>			
<b>¿Plan de Ordenamiento Territorial?</b>	Plan de Desarrollo	Plan de Desarrollo	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>Elementos del Plan</b>	<p>“Reglamento de usos del suelo y cesiones obligatorias gratuitas, así como normas urbanísticas específicas”. (art. 2)</p> <p>“Plan vial de servicios públicos y de obras pública” (art. 2)</p> <p>“Programa de inversiones” (art. 2)</p> <p>“Reserva de tierras urbanizables” (art. 2)</p> <p>Asignación de tratamientos, actividades y prioridades para áreas urbanas. (art. 2)</p> <p>Plan para la conformación de inmuebles constitutivos de espacio público (art. 2)</p>	Los mismos de la ley 9 de 1989	<p>Componente general: objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo.** (Art. 11)</p> <p>Componente urbano: políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.** (Art. 11)</p> <p>Componente rural: políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal.** (Art. 11)</p>

\*Las características de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano, descritas en la ley 128 de 1994, se mencionarán en el siguiente apartado.

\*\*Cada uno de estos componentes tiene indicaciones precisas contenidas en la ley 388 de 1997 y que, en términos generales, amplían las disposiciones generales de los tres componentes con disposiciones específicas de características similares a las estipuladas en 1989

Fuentes: Leyes 9(1989), 2(1991) y 388(1997)

En materia de ordenamiento territorial, sí existe una relación entre el plan de desarrollo metropolitano y el plan de ordenamiento territorial municipal. De acuerdo con la ley 388 de 1997, el Plan de Ordenamiento Territorial de cada municipio tiene como determinantes

[...] los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo metropolitano, en cuanto se refieran a los hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la ley 128 de 1994 y la presente ley. (Ley 388, 1997, art. 10).

Asimismo, en la medida en que, como se verá posteriormente, con la Ley 99 de 1993 las áreas metropolitanas que suman más de un millón de habitantes pueden constituirse en autoridades ambientales, los actos administrativos de estas en materia ambiental son determinantes de los planes de ordenamiento territorial puesto que, de acuerdo con la ley 388, son determinantes de los planes de ordenamiento territorial las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente establecidas por las autoridades ambientales con jurisdicción en el municipio (Ley 388, 1997, art. 10).

Así, la planeación del desarrollo en el ámbito local en Colombia en la consolidación del proceso de descentralización política, fiscal y administrativa tiene dos dimensiones: 1) el desarrollo como objetivo de las acciones gubernamentales y, en esa medida, la planeación del desarrollo como el establecimiento de metas, medios y tareas de gestión pública local orientada al desarrollo, y 2) el desarrollo como era tradicionalmente considerado desde el ámbito local, es decir, como proceso socioeconómico relacionado con la ocupación del espacio, cuya planeación consiste en establecer dónde deben ubicarse distintos usos del suelo, y cómo debe orientarse la acción pública para lograr la distribución de usos que configura un determinado modelo de ocupación.

#### 5.6.2.3. *Asociatividad territorial en Áreas Metropolitanas*

Después de 1979 y hasta 2013, la pieza normativa de mayor representatividad en cuanto se refiere a las áreas metropolitanas fue la ley de áreas metropolitanas, emitida como la ley 128 de 1994. Dicha pieza normativa definió las áreas metropolitanas como mecanismos asociativos entre entidades territoriales autónomas altamente descentralizadas. Una aproximación a las principales características de la Ley 128 de 1994 puede evidenciarse en la tabla 10.

Como se observa, con la Ley 128 de 1994 los municipios, ahora con alcaldes elegidos popularmente, adquieren mucha mayor participación en la gestión de los asuntos metropolitanos. Adicionalmente, se crean dos figuras relevantes que no existían a partir del marco normativo previo: el gerente del Área Metropolitana y el Consejo Metropolitano de Planificación. El gerente es el director ejecutivo del Área Metropolitana<sup>50</sup>, es decir, el encargado de “velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (Ley 128, 1994, art. 19), mientras que el Consejo Metropolitano de Planificación constituye un “organismo asesor de las autoridades administrativas del Área Metropolitana para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del Área y para recomendar los ajustes que deben introducirse” (Ley 128, 1994, art. 20), en una función similar a la que cumplía antes de esta norma la oficina, dependencia o secretaría de planeación del municipio núcleo (Decreto 3104, 1979).

La financiación de las Áreas Metropolitanas con la Ley 128 se divide en la sobretasa metropolitana correspondiente al dos por mil del total de avalúo catastral de los municipios bajo su jurisdicción<sup>51</sup>, y los aportes voluntarios de los municipios. Como se verá, con la entrada en vigor de la ley 99 de 1993 y la aceptación por parte del AMVA de su rol de autoridad ambiental, los recursos del dos por mil pasan a ser de destinación específica ambiental.

Las reglas de toma de decisiones a partir de la Ley 128 cambian en la medida en que lo hace la composición de la Junta Metropolitana. La iniciativa para los acuerdos metropolitanos, según el artículo 12 de dicha ley, puede provenir de los miembros de la Junta Metropolitana, el representante legal del Área (el Gerente), los concejales de los municipios integrantes, o bien de la iniciativa popular (Ley 128, 1994, art. 12). El quórum válido para las sesiones de la junta corresponde a la mayoría simple de sus miembros y las decisiones en proyectos de iniciativa exclusiva deben adoptarse también por la mayoría absoluta de los miembros de la junta<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> El AMVA contaba con la figura de un gerente desde su constitución. Lo que hace la ley 128 con esta figura en el caso del Valle de Aburrá es delimitar puntualmente sus competencias.

<sup>51</sup> Aunque la ley 128 no consigna la destinación específica ambiental para los recursos de la sobretasa, si se considera la instauración de áreas metropolitanas mayores a un millón de habitantes como autoridades ambientales, consignada en la ley 99 de 1993, explicita la destinación específicamente ambiental de estos recursos.

<sup>52</sup> Se asume que, de acuerdo con el artículo 12 de la ley, los proyectos de iniciativa exclusiva son aquellos propuestos por los miembros de junta o el gerente del área metropolitana, y que cuando se cumple por el margen mínimo el quórum, la regla de decisión es la unanimidad.

Si bien el alcalde sigue teniendo poder de veto sobre las decisiones de la Junta Metropolitana, este poder de veto no se extiende a todas las decisiones sino sólo a un subconjunto de las mismas. De acuerdo con el artículo 13 de la ley 128 de 1994,

La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto anual de Rentas y Gastos del Área deberá hacerse con el voto afirmativo del Alcalde Metropolitano. La no aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados (Ley 128, 1994).

La figura del Alcalde Metropolitano como un jugador con veto dentro de la Junta Metropolitana, además de un actor indispensable en la formulación de las propuestas de acuerdo relativas al desarrollo territorial, tanto antes como después de la Ley 128 de 1994 es evidente. De acuerdo con Covilla (2010),

Por un lado, el hecho de que antes de la ley 128 de 1994 la oficina de planeación del municipio núcleo elaborara el plan integral de desarrollo metropolitano y el de inversiones y gastos, permitía al Alcalde Metropolitano tener una clara importancia en las decisiones del área. Por otro lado, vemos en la actualidad que el Gerente Metropolitano, escogido entre una terna enviada por el alcalde metropolitano, tiene iniciativa únicamente para presentar proyectos de acuerdos metropolitanos que correspondan a los planes de inversión de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y de planta de cargos. (...) el Alcalde Metropolitano termina gozando de atribuciones que le permiten tener cierta preponderancia, no solo en la voz de las sesiones de la Junta Metropolitana, sino en sus votos, que terminan convirtiéndolo en decisivo para algunos aspectos (Covilla, 2010, p. 115).

Así, durante este período el alcalde metropolitano no solo es un jugador con veto sino un actor con gran incidencia en la formulación de las intervenciones para el desarrollo metropolitano. Antes de 1994, dicha incidencia se evidencia en el hecho de que sea la oficina de planeación del municipio núcleo la encargada de producir los documentos de planificación del desarrollo regional, mientras que, después, en el hecho de que es a partir de una terna presentada por el alcalde metropolitano que se elige al gerente del Área Metropolitana, bajo cuya dirección se gestiona la intervención de la entidad.

Tabla 10. Comparación entre el decreto-ley 3104 de 1979 y la ley 128 de 1994 en relación con la organización, funciones, financiación y constitución de Áreas Metropolitanas

	Decreto-ley 3104 de 1979	ley 128 de 1994
<b>Organización administrativa</b>	<p><i>Alcalde metropolitano:</i> El alcalde del municipio núcleo o metrópolis, preside la Junta Metropolitana y puede objetar las decisiones de la Junta Metropolitana. Adicionalmente, tiene competencias para celebrar contratos en nombre del AM.</p> <p><i>Junta Metropolitana:</i> el alcalde metropolitano como presidente, un representante del concejo del municipio núcleo, un representante del concejo municipal de uno de los municipios periféricos, un alcalde de los municipios periféricos y otro adicional si el A.M. tiene más de cinco municipios.</p>	<p><i>Alcalde metropolitano:</i> El alcalde del municipio núcleo o metrópolis, preside la Junta Metropolitana y puede objetar las decisiones de la Junta Metropolitana.</p> <p><i>Junta Metropolitana:</i> un representante del Concejo del municipio núcleo, un representante de los Concejos periféricos, los alcaldes de todos los municipios y el gobernador o su secretario de planeación.</p> <p><i>Gerente del A.M.:</i> Nombrado por el Alcalde Metropolitano.</p> <p><i>Consejo Metropolitano de planeación:</i> conformado por el Gerente, los directores de planeación de los Municipios y el director de planeación del Departamento.</p>
<b>Principales Funciones</b>	De planeación, de prestación de servicios públicos, relativas a la contribución de valorización, y de coordinación administrativa.	<p>Programar y coordinar el desarrollo, racionalizar la prestación de servicios públicos y ejecutar obras de interés metropolitano.</p> <p>Declarar hechos metropolitanos y servir de autoridad en lo concerniente a dichos hechos.</p> <p>Promulgar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.</p> <p>Coordinar el Sistema Metropolitano de Vivienda de Interés Social.</p>
<b>Financiación</b>	No especificados: transferencias de entidades territoriales y recaudos por valorización y prestación de servicios, principalmente.	Los mismos establecidos en el régimen anterior, más una sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de su jurisdicción, con destinación específica ambiental.
<b>Constitución</b>	Se autorizó la creación de las A.M. centradas en Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Pereira. De ahí en adelante, la conformación debe darse con el concepto positivo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y por ordenanza departamental.	Por consulta popular convocada por iniciativa ciudadana o de los alcaldes.

Fuente: Roldán (2017) a partir de decreto ley 3104 (1979) y ley 128 (1994)

Definiciones: Municipio núcleo: el municipio de mayor tamaño o metrópolis. Municipios periféricos: los demás municipios que conforman el AM. Alcalde Metropolitano: el Alcalde del municipio núcleo, con la mayor concentración de competencias en el AM.

Las principales características del marco normativo como determinante exógeno de la arena de acción en este período son, entonces, las siguientes:

- Consolidación de la descentralización fiscal, política y administrativa en los municipios.
- División del concepto normativo de desarrollo en dos conceptos: el *tradicional*, de desarrollo entendido como gestión del suelo, que pasa a llamarse ordenamiento territorial, y otro, del desarrollo como intervención del Estado e implementación de políticas públicas.
- División de los instrumentos de planeación de acuerdo con cada concepto de desarrollo: un Plan de Desarrollo, sobre el cual el Plan Metropolitano no tiene injerencia, y un Plan de Ordenamiento Territorial, sobre el cual el Plan Metropolitano da lineamientos generales.
- Especificación de las competencias del Área Metropolitana y reducción de su capacidad.
- Ampliación de la participación de los municipios involucrados en la Junta Metropolitana.
- Reducción formal de la capacidad de veto del municipio núcleo.

### 5.6.3. Actores

Aunque la situación de acción siguió siendo la misma, en líneas generales, entre 1994 y 2010, a la que fue entre 1988 y 1994, los mencionados cambios institucionales en la conformación del área metropolitana sí modificaron los actores del sistema de gobernanza, sus posiciones y sus interacciones. En efecto, como lo indica la tabla 11, la formalización de la presencia de los demás municipios en la Junta Metropolitana implica la formalización de la presión ejercida previamente por medios no formalizados dentro de la Junta Metropolitana, como el caso mencionado de Girardota. Asimismo, limitó el papel de los concejales, tanto el de Medellín como el de los municipios periféricos, por tener ahora representación de todos los alcaldes municipales dentro de la junta, y limitó también las posibilidades de intervención del gobierno departamental al reducir su participación, de dos representantes, a uno<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> La reducción de la participación de los concejales se evidencia en el bajo número de intervenciones dentro de las actas de junta. En este período y en el siguiente, quienes llevan la vocería de los municipios periféricos son directamente los alcaldes municipales, no ya los concejales.

Tabla 11. Características de los actores con capacidad de decisión de la Junta Metropolitana como arena de acción, 1994-2010

Actor	Posición	Acciones	Resultados potenciales	Control	Costos	Beneficios
		Proponer decisiones			Altos en el ejercicio de planeación	Fortalecimiento de EPM
Alcalde de Medellín	Jugador con veto	Aceptar o rechazar propuestas		Total en la aprobación y parcial en la ejecución	Altos en la ejecución de obras públicas	Habilitación de franjas para la construcción del Metro
		Proponer decisiones			Bajos en la implementación en municipios periféricos	
Alcaldes de municipios periféricos	Votante	Presionar directamente decisiones Votar propuestas	Implementación o no implementación por otros actores		Bajos	Ejecución de obras
Representante del Gobernador	Votante	Proponer decisiones Votar propuestas		Parcial	Altos si debe financiar obras	Reducción de costos de obras de vías secundarias que le corresponderían al departamento
Concejales de municipios periféricos	Votante	Votar propuestas			Bajos	Realización de obras públicas en sus municipios
Concejal de Medellín	Votante	Votar propuestas			Bajos	Realización de obras públicas en sus municipios

Fuente: Elaboración propia a partir de actas de junta

Como se indicó en la revisión normativa, el alcalde metropolitano tiene una alta capacidad de veto en la gobernanza metropolitana en este período. Sin embargo, como se verá en el punto 5.8, la capacidad de presión de los municipios, además de la posibilidad de proponer directamente decisiones, es un factor determinante en la modificación de la probabilidad de

aprobación de los acuerdos metropolitanos, modificando ligeramente la forma como se relacionan los actores en la arena de acción.

#### 5.6.4. Interacciones y resultados

En el período bajo análisis, pueden identificarse tres momentos de la gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá en relación con los objetos de las decisiones metropolitanas, estrechamente relacionados con las determinaciones de los alcaldes de turno del municipio de Medellín. Estos tres momentos coinciden con los gobiernos de Sergio Naranjo (1995-1997) y Juan Gómez Martínez (1998-2000), Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), y Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011).

En la medida en que a partir de 1994 todos los municipios tienen voz y voto en la junta, y que, como se presentó en los atributos de la comunidad constantes, la desigualdad de recursos entre los municipios de la región es muy marcada a favor de Medellín, la presión de los municipios por recursos e intervenciones en cada uno de ellos es una constante en todo el período, partiendo del supuesto de la incapacidad de los gobiernos municipales de satisfacer las demandas sociales cabalmente con un acervo limitado de recursos. Muestra de ello es, en el primer período, una de las intervenciones iniciales fue la del alcalde de Barbosa con respecto a un proyecto de doble calzada hacia el norte de Antioquia. El alcalde “solicitó que este proyecto llegue hasta la entrada del municipio ya que existe mucha inconformidad en la comunidad y miembros del concejo por la poca inversión que se ha hecho en el municipio” (A.J. 2, 1996).

En términos generales, el primer período se puede definir por su tendencia a la ampliación de las competencias metropolitanas en materia de política social. A las tradicionales, de planeación del desarrollo y de gestión de infraestructura, se sumaron algunas competencias en el sistema de prestación de servicios de salud y en el sistema educativo metropolitano, por la consideración de que las precariedades en algunos municipios para la atención de estos temas eran tales que los municipios circundantes se veían afectados, y dicha afectación convertía a estos problemas en problemas metropolitanos. Prueba de ello es que, en 1996,

[...] el alcalde de Caldas manifiesta a la Junta los múltiples problemas que está pasando a nivel educativo, ya que por el crudo invierno se han tenido problemas locativos. El municipio solo no está en capacidad de afrontarlo económicamente y si se cerraran estos centros se afectarían estudiantes no solo del municipio de Caldas sino de municipios vecinos como Sabaneta, La Estrella, Amagá, etcétera. (A.J. 6, 1996)

En esta primera etapa tuvo lugar la creación de un banco de proyectos metropolitano, enfocado en reemplazar la financiación de proyectos locales que entregaba Metrofinanciera, pero buscando la construcción de proyectos con criterio metropolitano. Sin embargo, en la medida en la que era la junta quien aprobaba *lo metropolitano* de los proyectos, el criterio de asignación de los recursos era discrecional, no basado en reglas claras, lo que en la práctica hacía que la función del área metropolitana fuera más la de redistribuir recursos que la de gestionar el desarrollo territorial, con la peculiaridad de que entre 1995 y 2001, esta redistribución no estuvo concentrada en obras de infraestructura y gestión del suelo, como en los períodos anteriores, sino que se amplió a políticas sociales. Esto es claro en la afirmación de Oscar Suarez Mira, gerente saliente del AMVA en 2001, cuando afirma que

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá se había convertido en una Secretaría de Obras Públicas grande, pero que durante su administración se estableció como hecho metropolitano los proyectos sociales que hoy se están desarrollando en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y que considera se deben seguir desarrollando (A.J. 1, 2001).

La segunda etapa constituye un retorno a la construcción de obras viales y la asunción de la autoridad ambiental por parte de la entidad<sup>54</sup>. El AMVA había venido ejerciendo como autoridad ambiental por la junta desde 1995 (Medellín Cómo Vamos, 2016a, p. 13)<sup>55</sup>, con lo cual la gestión del desarrollo y el ejercicio de la autoridad ambiental urbana eran sus dos principales competencias a partir de esa fecha. Aunque entre 1995 y 2001 las funciones se ampliaron a algunas políticas sociales, principalmente para cumplir con los requerimientos de los municipios periféricos, en el gobierno de Luis Pérez Gutiérrez se restringieron estas funciones y la gestión metropolitana se concentró en la construcción de infraestructura para conectar la región con el resto de Antioquia y el país, con obras en el norte, sur y occidente -conexión con el río Cauca-.

La tercera etapa fue la de mayores conflictos<sup>56</sup>, principalmente como consecuencia de las sentencias c-1096 de 2001 y c-093 de 2002, que restringieron la disponibilidad de recursos

---

<sup>54</sup> En la década de 1980, el Área Metropolitana había venido asumiendo la autoridad ambiental como intermediaria entre los solicitantes de licencias ambientales para la localización de industrias y la dirección seccional de salud de Antioquia.

<sup>55</sup> La fecha de constitución del área metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad ambiental no está clara. Considerando que no se cuenta con información de actas para 1994, que una decisión de este tipo debe formalizarse por acuerdo, y que desde 1995 se ejerció la función sin contar con el decreto explícitamente en ese año o en años posteriores, es presumible que el acuerdo fundacional de esta competencia haya estado presente en el conjunto de actas de 1994, que infortunadamente no está disponible.

<sup>56</sup> Algunas actas de junta en los años de 2004 y 2005 titularon -con razón- “el conflicto por los recursos”. El objeto principal de dichas actas era la redefinición de las reglas de juego en materia presupuestal.

autónomos para el Área Metropolitana y produjeron la necesidad de que los municipios aportaran más recursos a la entidad de los que se producían por lo hasta entonces denominado como sobretasa metropolitana, que pasaba a tener una destinación específicamente ambiental. Sobre esto, Ángel Arrubla en mesa de trabajo de Medellín Cómo Vamos explica que

La ley estableció la sobretasa ambiental, adicional a una sobretasa entonces vigente que se llamaba la sobretasa Metropolitana, y sobre la cual hubo un muy desafortunado manejo de los Antioqueños: nosotros nos descuidamos demasiado en estas cosas y nos metieron unos goles de aquí a Roma, de tal manera que ante la corte constitucional tumbaron la sobretasa Metropolitana, que no venía de la reforma constitucional del 1991 que fue el argumento, sino que la sobretasa Metropolitana venía de la ley 14 de 1983. Ahí le quitaron la mano derecha al Área Metropolitana porque le quitaron más de la mitad de los recursos, entonces ya quedaban los otros recursos que podían asumir como autoridad ambiental (Medellín Cómo Vamos, 2016a, p. 14).

Fue durante este período donde el Área Metropolitana redujo parcialmente la atención a la generación de infraestructura y fortaleció la gestión ambiental como su principal objeto.

Un último producto del análisis de este período es el hecho de que la mayoría de los resultados de la presión de los municipios para la consecución de financiamiento de obras particulares que no eran de carácter metropolitano en el sentido en el que obedecieran a un Plan Integral de Desarrollo Metropolitano o al plan vial fueron consignadas dentro de las actas de junta, no como acuerdos o decretos, sino dentro del titular *proposiciones y varios*, mientras que las decisiones estratégicas eran tomadas mediante acuerdos metropolitanos, usualmente por unanimidad y sin mayores discusiones.

Esto resulta especialmente relevante en la medida en que el último de los períodos, correspondiente a las alcaldías respectivas de Fajardo y Salazar, fue uno de actividad planificadora intensa, con la actualización del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en 2008 y la promulgación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial en 2007.

#### 5.7. 2011-2015: Policentricidad fragmentada y aprendizaje institucional: cambios de nivel exógenos

Esta última etapa de la gobernanza del desarrollo regional metropolitano se caracteriza por dos cambios institucionales en las reglas: la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011, que regula las formas asociativas territoriales, y la Ley 1625 de 2013. Estos cambios

institucionales no tuvieron mayores efectos sobre la gobernanza metropolitana en el período de estudio. Sin embargo, los cambios en los atributos de la comunidad, como se verá más adelante, influyeron en que la probabilidad de aprobación de los acuerdos metropolitanos fuera mayor en este período que en los anteriores, regresando a los niveles de 1985-1988.

A continuación, se reseñan los rasgos más importantes en la arena de acción en este período: atributos de la comunidad variables, las reglas, y las interacciones de los participantes y sus resultados.

#### 5.7.1. Atributos de la comunidad variables

En el período 2011-2015, el Valle de Aburrá recibió los resultados de un proceso de disminución en la magnitud de las condiciones delictivas que habían golpeado a la ciudad desde la década de 1980, sin que esto significara un mayor control por parte del Estado, sino más bien una reconfiguración de la forma de ejercer control territorial por parte de esos grupos ilegales. En segundo lugar, en esta época es menos visible el activismo social orientado a la planificación del desarrollo, con relación a las décadas anteriores, y se evidenció una orientación a la promoción internacional de la ciudad como caso exitoso de cambio social, que aunque había comenzado en el período 2004-2011 con la promoción del *urbanismo social* en Medellín, tuvo su auge entre 2012 y 2015, con las inversiones realizadas por el gobierno del liberal Aníbal Gaviria en este sentido.

Lo primero se evidencia en la ilustración 9. En el período 2008-2010 tuvo lugar en Medellín (y en el resto del Valle de Aburrá) lo que Gerard Martín denomina la “recalentura”. De acuerdo con este autor,

[...] contrario a lo previsto y lo esperado, durante todo el 2009, la recalentura se intensificó dramáticamente y el año cerró con 2.187 homicidios, una duplicación en comparación con el año anterior, y una triplicación comparada con 2007 (...). La tasa de 94 homicidios por 100.000 habitantes era similar a la de 2003, año que cerró con la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, y justo anterior a la administración Fajardo. La tasa de 94 era cuatro veces menor que la observada dos décadas antes, pero cuatro veces superior a la meta incluida por Salazar en su Plan de Desarrollo (Martín, 2014, p. 559)

Esta *recalentura* fue considerada como consecuencia de un reacomodo de las fuerzas entre grandes bandas criminales en la ciudad, especialmente la *oficina de Envigado* y *los Urabeños*. En la época posterior, la reducción en las tasas de homicidios fue evidente, como se observa en la ilustración

9. A pesar de que se redujo sensiblemente el nivel de homicidios en la ciudad<sup>57</sup>, el ejercicio del poder en el territorio por parte de grupos criminales persistía. Este control en un entorno de menores homicidios conformó lo que se denominó como “pactos del fusil”. Como lo indica un reportaje en la revista Semana,

En lo que se conoce como el bajo mundo cuentan que las treguas no son hechos aislados, sino que hacen parte de una suerte de acuerdo macro entre los Urabeños y la Oficina de Envigado. Las bandas que están haciendo las paces en los diferentes barrios están suscritas a alguna de estas estructuras. [...] La pelea por el control de los territorios que libraban era, básicamente, para apropiarse de las rentas de las casas de vicio, de las vacunas y de los juegos de azar ilegales. Pero en dos cumbres, los jefes de ambas organizaciones decidieron quedarse cada uno con el control que ya tiene y dejar la guerra (Semana, 2013).

*Ilustración 9. Medellín: tasa de homicidios por cada cien mil habitantes, 2006-2016*



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Medellín Cómo Vamos

El segundo hito en cuanto a los atributos de la comunidad en esta época está marcado por la formalización de la participación comunitaria a través del presupuesto participativo y algunas otras estrategias informales, pero la carencia de espacios comunitarios o multisectoriales para crear visiones colectivas sobre el desarrollo regional en el mediano y largo plazo, como lo indicó

<sup>57</sup> Se consideran las cifras para Medellín, debido a la mayor disponibilidad de información y bajo el supuesto de que las bandas mencionadas ejercen el control territorial en la dimensión regional.

Coupé en la cita mencionada en el apartado anterior. La internacionalización de la ciudad como caso de éxito en materia de renovación social tuvo su mayor auge entre 2012 y 2015, cuando Medellín logró tener una buena reputación como lugar para hacer negocios y fue resaltada como ciudad innovadora y resiliente, con base en los avances del urbanismo social a partir de los gobiernos de Sergio Fajardo y Alonso Salazar.

Por su parte, los partidos en ejercicio del poder local en las alcaldías municipales en este período no difirieron mucho del último período administrativo del período analítico previo. Como lo indica la tabla 12, los alcaldes de la región en 2015 evidencian una mayor concentración de miembros de partidos tradicionales (Conservador y Liberal) y una participación menor de los movimientos sociales y otros partidos políticos. Sin embargo, resulta válido conservar el supuesto de Álvarez (2011), en relación con que las disputas políticas en el escenario local del área metropolitana tienen lugar, más que entre partidos, entre secciones de las élites políticas municipales.

*Tabla 12.* Partidos de los alcaldes que gobernaron en los municipios del Valle de Aburrá entre 2012 y 2015

<b>Municipio</b>	<b>Partido del alcalde 2012-2015</b>
<b><i>BARBOSA</i></b>	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
<b><i>BELLO</i></b>	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO (ATÍPICA 18 DE DICIEMBRE 2011)
<b><i>CALDAS</i></b>	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
<b><i>COPACABANA</i></b>	MOVIMIENTO DE INCLUSIÓN Y OPORTUNIDADES
<b><i>ENVIGADO</i></b>	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
<b><i>GIRARDOTA</i></b>	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
<b><i>ITAGUI</i></b>	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO
<b><i>LA ESTRELLA</i></b>	PARTIDO SOCIAL DE UNIDAD NACIONAL
<b><i>MEDELLÍN</i></b>	PARTIDO LIBERAL COLOMBIANO
<b><i>SABANETA</i></b>	PARTIDO CONSERVADOR COLOMBIANO

Fuente: Elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En resumen, las características de este período en materia de atributos de la comunidad variables son las siguientes:

- Comunidad política fragmentada. A diferencia de los dos períodos anteriores, en este no fueron visibles movilizaciones para la planificación territorial, más allá de la renovación

de largo plazo de algunos Planes de Ordenamiento Territorial, con dinámicas como las mencionadas por Coupé y reseñadas en la sección previa.

- En un escenario de control territorial ilegal, reducción de la delincuencia, específicamente del homicidio.
- Promoción de Medellín en el ámbito internacional como un caso de éxito de transformación social y urbana.

#### 5.7.2.Reglas

En este período tuvieron lugar dos cambios institucionales relevantes: uno en materia de planeación del desarrollo y otro en materia de asociatividad territorial en áreas metropolitanas. Estos cambios estuvieron marcados por las leyes 1454 de 2011 en materia de planeación del desarrollo, y 1625 de 2013 en materia de asociatividad territorial. A continuación, se presentan sus principales características.

##### 5.7.2.1. *Planeación del desarrollo*

La Ley 1454 de 2011, *ley orgánica de ordenamiento territorial* recae, no ya sobre la planeación del desarrollo como la ley 152 de 1994, sino ahora sobre los Planes de Ordenamiento Territorial, complementando la normativa anterior. Esta ley conserva los Planes de Ordenamiento Territorial en las condiciones en las cuales los había dejado la ley 388, pero promueve la articulación entre múltiples niveles territoriales para la promoción del desarrollo territorial.

De acuerdo con la Ley 1454 de 2011 (art. 2),

La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.

Dentro de los principios rectores del ordenamiento territorial están la regionalización y la asociatividad, en consonancia con la promoción de instancias de integración regional, mencionada en el artículo 2.

La principal diferencia del sistema de ordenamiento territorial promovido por la ley 1454 de 2011 frente al sistema de ordenamiento territorial previo es la promoción de la articulación entre entidades territoriales. Para cumplir con los principios rectores del ordenamiento territorial, la ley dispone la creación de una Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), en el nivel nacional, y unas comisiones regionales de ordenamiento territorial, en los niveles departamental y municipal. La comisión de ordenamiento territorial, de acuerdo con la ley

[...] es un organismo de carácter técnico asesor que tiene como función evaluar, revisar y sugerir al gobierno nacional y a las comisiones especiales de seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial del senado de la república y de la cámara de representantes, la adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio (Ley 1454, 2011, art. 5)

Además de crear comisiones de ordenamiento territorial, la ley define las competencias de cada nivel en el ordenamiento del territorio. Como lo indica la tabla 13, las competencias de cada nivel territorial en el ordenamiento del territorio están distribuidas: 1) en orden de generalidad, donde el nivel nacional determina lineamientos más generales que el nivel departamental y el nivel municipal, respectivamente, y 2) en un orden jerárquico, donde las orientaciones del orden nacional orientan las departamentales, las departamentales las metropolitanas, y estas las municipales.

Esta ley no establece mecanismos para garantizar el cumplimiento de los planes de ordenamiento territorial de los departamentos, o mecanismos explícitos para la coordinación entre niveles de gobierno. En resumen, la Ley 1454 de 2011 confirma la división que había sido inaugurada con las leyes 152 y 388, entre un sistema de planificación del desarrollo, y otro sistema de planificación del ordenamiento territorial. Sin embargo, no hay un mecanismo obligatorio de coordinación multinivel en materia de ordenamiento territorial. En palabras de Bustamante,

Tuvimos ley orgánica 20 años después de la Constitución del 91, después de 20 intentos, y en el entretanto aparecieron más de 100 leyes ordinarias relacionadas con el ordenamiento territorial, la ley 388 es una de ellas. Entonces, tenemos a los municipios haciendo planes de ordenamiento territorial, ahora a las áreas metropolitanas y a los departamentos, y ¿no tendría que haber, para que eso fuera un sistema, algo así como un Plan Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial? ¿No tendría que estar la Comisión de Ordenamiento Territorial que se derivó de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y cuya secretaría técnica es el DNP, trabajando en la

formulación de la política general de ordenamiento territorial, que es el mandato de la Constitución a la LOOT y de la LOOT al Ejecutivo? Resulta que no, no hay nada de eso, entonces en materia territorial, lo que hay en Colombia y en cualquier pedazo de Colombia, es un profundo desorden<sup>58</sup>.

*Tabla 13.* Competencias de cada nivel territorial en el ordenamiento del territorio de acuerdo con la ley 1454/2011

Orden	Competencias
-------	--------------

<sup>58</sup> En entrevista a profundidad.

Nación	Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
	Localización de grandes proyectos de infraestructura
	Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa
	Lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades
	Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones
	La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
	Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los Distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.
Departamento	Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio, especialmente en áreas de conurbación con el fin de determinar los escenarios de uso y ocupación del espacio, de acuerdo con el potencial óptimo del ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.
	Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
	Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
	Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
	En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.	
Municipio	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
	Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
	Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.
Áreas metropolitanas	Elaboración de planes integrales de desarrollo metropolitano con perspectiva de largo plazo, incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial y el señalamiento de las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben acogerse los municipios al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Áreas Metropolitanas.

Fuente: Ley 1454 de 2011

#### 5.7.2.2. *Asociatividad territorial en Áreas Metropolitanas*

La LOOT define las áreas metropolitanas, no ya como unidades socioeconómicas funcionales, sino como esquemas asociativos territoriales, es decir, como formas de asociación entre entidades territoriales, en este caso municipios, para gestionar de manera colectiva el desarrollo común. Los esquemas asociativos territoriales constituyen un conjunto conformado por las

regiones administrativas y de planificación, las regiones de planeación y gestión, las asociaciones de departamentos, las áreas metropolitanas, las asociaciones de distritos, las provincias administrativas y de planificación, y las asociaciones de municipios (Ley 1454, 2011. Art. 10).

En 2013 se renueva el estatuto de las áreas metropolitanas, mediante la ley 1625. Esta ley agrega a los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial. Este PEMOT incluye, necesariamente, la construcción de un expediente metropolitano como mecanismo de seguimiento al modelo de ocupación plasmado en el PEMOT.

En cuanto a las competencias, la Ley 1625 establece que las áreas metropolitanas son autoridades de transporte y autoridades ambientales urbanas en su jurisdicción, además de racionalizar los servicios públicos y articular la política de vivienda de interés social. Tanto la financiación como los mecanismos de decisión en la Junta Metropolitana siguen siendo los mismos que en la ley 128 de 1994<sup>59</sup>; sin embargo, hay un cambio en los asistentes a la Junta Metropolitana: además de los incluidos en la Ley 128 de 1994, se incluyen un representante del gobierno nacional y uno de las entidades sin ánimo de lucro ocupadas de temas ambientales. Ambos representantes harán parte de la Junta Metropolitana con voz, pero sin voto.

En resumen, este período experimentó un cambio normativo en gestión local del desarrollo y en asociatividad territorial, tal que

- Se fortaleció normativamente la dimensión regional del ordenamiento territorial, a través de esquemas asociativos territoriales.
- Se ampliaron las competencias de las áreas metropolitanas, formalmente, a los ámbitos del transporte y el ejercicio de la autoridad ambiental.
- Las áreas metropolitanas fueron categorizadas como esquemas asociativos territoriales, lo que resalta su fragmentación en unidades territoriales municipales.

### 5.7.3. Interacciones y resultados

Este período fue uno de cambios de nivel endógenos, en la medida en que se consolidó la autoridad ambiental, se promovió la consolidación de la autoridad metropolitana de transporte, y se hizo más expedita la gestión de los acuerdos metropolitanos, a la vez que se continuó

---

<sup>59</sup> En Roldán (2017) se explora en detalle esta normativa. Los razgos presentados en este apartado son los que resultan relevantes en relación con el marco normativo previo.

tramitando las relaciones particulares entre los municipios y el AMVA mediante mecanismos distintos a los acuerdos metropolitanos.

A pesar de que la decisión de las tarifas de transporte colectivo fue un motivo de tensión desde la década de 1980 en el Valle de Aburrá, de acuerdo con la evidencia de las actas de reuniones de la Junta Metropolitana, la autoridad de transporte sólo fue ejercida por el área metropolitana a partir del decreto 170 de 2001 y, de manera más relevante en el caso del transporte masivo, a partir de 2008 (A.J. 3, 2011). Es, sin embargo, en 2009 cuando la subdirección de movilidad del AMVA adquiere una planta de personal estable y esta entidad se fortalece como autoridad de transporte en jurisdicción de los diez municipios que componen la región. La consolidación de la autoridad ambiental, por su parte, se evidencia en la toma de decisiones para la intervención en el río Aburrá en 2014 (acuerdo 3, 2014) y en las decisiones relacionadas con el control de emisiones (acuerdos 7 y 8, de 2011).

La reglamentación de juntas virtuales en 2008 (acuerdo 15), en las cuales se requería el voto de los miembros de la junta mediante correo electrónico y no era necesaria la organización de reuniones de la junta es una relación de cambio de nivel que potencialmente influyó en el aumento de la probabilidad de aprobación de los acuerdos, como se verá en la sección siguiente.

Por otro lado, los cambios institucionales reseñados en el apartado de *normas* de esta misma sección constituyeron cambios sobre las reglas *formales*, no tanto sobre las reglas *en uso*. Ejemplo de ello fue la aprobación del Plan Bio2030 en 2011, como parte de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial “que establece para las Áreas Metropolitanas la construcción de una visión físico-espacial de largo plazo, articulada a su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano” (A.J. 9, 2011). Este Plan, aunque fue un ejercicio de planeación estratégica con características similares a las de un Plan de Ordenamiento Territorial, no tuvo mayor trascendencia, puesto que los parámetros que siguieron siendo utilizados fueron las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, complementarias del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano que había sido aprobado en 2008 (Medellín Cómo Vamos, 2016b).

#### 5.8. Contrastación: revisión cuantitativa de la evidencia

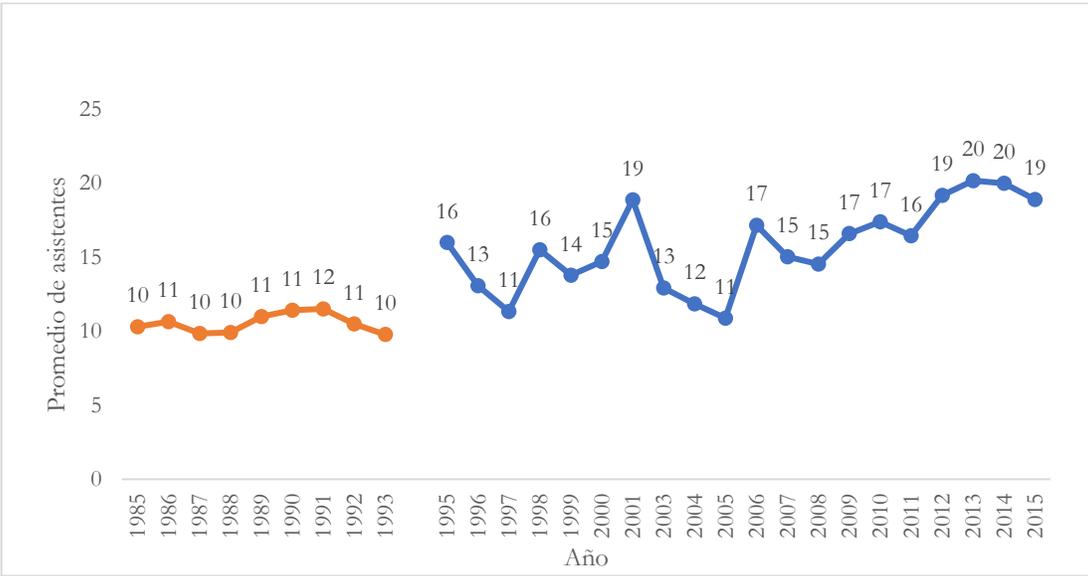
Una consideración final con respecto a los resultados es la contrastación de lo mencionado en las secciones previas con la evidencia acerca de dos aspectos en cada momento de la línea de tiempo del presente estudio: el número de asistentes a la junta, que evidencia la importancia de

los invitados y técnicos para la gobernanza metropolitana, y los cambios en la probabilidad de aprobación de acuerdos metropolitanos, que se corresponde con lo dicho hasta ahora en materia de decisiones de la junta.

Como se mencionó en la presentación de resultados, la Junta Metropolitana, de acuerdo con la normativa previa a la Ley 128 de 1994, estaba compuesta por seis integrantes: dos representantes del municipio núcleo, dos representantes del departamento, y dos representantes de los municipios periféricos. En el caso del Valle de Aburrá, después de la Ley 128 de 1994 la Junta Metropolitana pasó a tener once integrantes: nueve alcaldes municipales y dos miembros de concejos municipales, y después de la Ley 1625, dos más, con lo cual la Junta Metropolitana quedaba con trece integrantes, añadiendo el representante de las organizaciones sin ánimo de lucro y el representante del gobierno nacional. Asumiendo un miembro adicional, siempre que el director ejerce la secretaría técnica con voz pero sin voto, el número de miembros aumenta, y se define en siete para 1985-1994, 12 para 1994-2013 y 15 para 2013-2015.

En las reuniones de la Junta Metropolitana del AMVA es usual y relevante, en el período de estudio, que se invitara a miembros de los equipos técnicos de la entidad, bien fuera en su componente de planeación, financiero o, a partir de 1995, ambiental o de movilidad, así como, ocasionalmente, se invitaba al alcalde del Municipio de Envigado o a su representante.

*Ilustración 10.* Promedio por año de asistentes a las reuniones de la Junta Metropolitana, 1985-2015

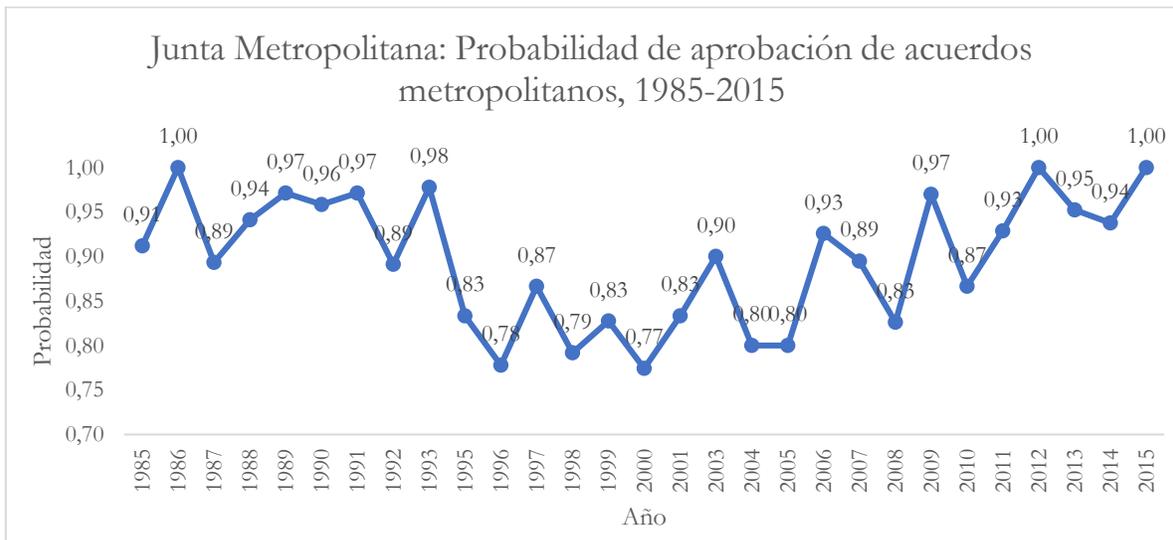


Fuente: elaboración propia a partir de actas de junta

Como lo indica la ilustración 10, lo usual en la Junta Metropolitana era que efectivamente hubiera más asistentes que miembros con voto. Entre 1985 y 1993 las cifras oscilan entre 10 y 12 asistentes, frente a 7 asistentes reglamentarios. Entre 1995 y 2012 sólo hay tres años (1997, 2004 y 2005) con menos de trece asistentes en promedio, representando una gran mayoría de años con un promedio de asistentes por encima del número de miembros con voto. A partir de 2005 se estabiliza un comportamiento creciente, y el cambio institucional de 2013 marca un aumento muy significativo hasta llegar a promedios de 20 asistentes en 2013 y 2014, y 19 en 2015. Esta dinámica muestra la importancia del componente técnico en la gestión del desarrollo territorial tal como lo concibe el AMVA, lo que se puede evidenciar también en la relativa abundancia de documentos de planeación, y programas y normas en materia ambiental y de movilidad.

Sin embargo, como se ha mencionado, es usual que las políticas con componentes técnicos se formalicen mediante acuerdos metropolitanos, y que la mayoría de las relaciones entre los actores periféricos con voto en la arena de acción son *proposiciones y varios*, es decir, están separados de los criterios técnicos que regulan las intervenciones que se formalizan.

Ilustración 11. Probabilidad de aprobación de acuerdos metropolitanos, 1985-2015



Fuente: elaboración propia a partir de actas de junta

La segunda pieza de evidencia cuantitativa relevante es la probabilidad de aprobación de acuerdos metropolitanos, que sirve como una variable aproximada de la *governabilidad* de la arena de acción a través del sistema de gobernanza regulado por las normas vigentes en cada momento.

Como lo indica la ilustración 11, la probabilidad de aprobación de un acuerdo metropolitano en el marco institucional vigente antes de 1994 era mucho más alta, incluso con elección popular de alcaldes, que la probabilidad de aprobación entre 1994 y 2005.

Si nos acogemos a la periodización política utilizada en esta investigación, puede evaluarse la probabilidad de aprobar un acuerdo metropolitano en primera infancia como una función de los marcos institucionales en los que se inscribe la arena de acción en cada período. La tabla 14 presenta los resultados de dos ejercicios de regresión, uno por el método de regresión Probit y otro por el método de regresión logística, que comparan los períodos 2, 3 y 4 con el primer período analizado en este estudio.

La columna *Odds ratio* de la tabla 14 muestra una aproximación a la probabilidad de aprobación de un acuerdo metropolitano condicional a estar en cada uno de los períodos, como proporción de la probabilidad en el período inicial. Efectivamente, la inferencia estadística arroja resultados similares al análisis gráfico. En 1988-1993 el efecto marginal sobre la probabilidad es aproximadamente 4 veces mayor que en 1985-1987, en 1995-2010 los niveles vuelven a ser similares al período 1985-1988, y en 2011-2015 los niveles suben de nuevo a un punto cercano al de 1988-1993.

*Tabla 14. Resultados de la estimación econométrica del efecto de los marcos institucionales sobre la probabilidad de aprobación de acuerdos en primer debate en el AMVA*

	<b>Probit</b>	<b>Logit</b>	<b>Odds ratio (logit)</b>
<b>1988-1993</b>	0.661** (0.286)	1.420** (0.629)	4.140** (2.607)
<b>1995-2010</b>	-0.231 (0.209)	-0.435 (0.403)	0.646 (0.260)
<b>2011-2015</b>	0.574* (0.318)	1.217* (0.695)	3.380* (2.352)
<b>Constante</b>	1.274*** (0.191)	2.183*** (0.373)	8.875*** (3.312)
<b>Pseudo R2</b>	0.0623	0.0623	0.0623
			N=660

\*Estadísticamente significativo al 90%  
 \*\*Estadísticamente significativo al 95%  
 \*\*\*Estadísticamente significativo al 99%

Fuente: Elaboración propia

## 6 Conclusiones

Este trabajo parte de una revisión de literatura sobre gobernanza metropolitana que, lejos de pretender ser exhaustiva, busca resaltar la policentricidad como elemento clave de un sistema de gobernanza metropolitano. Posteriormente, procura desarrollar conceptualmente la idea de policentricidad en una arena de acción, y las herramientas necesarias para un análisis institucional de la policentricidad en la gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá.

Para este desarrollo fue necesario, en el caso del presente estudio, modificar el objeto de la gobernanza, desde la provisión de servicios públicos, que ha sido el objeto tradicional de los estudios de gobernanza metropolitana, hacia el desarrollo regional. Esto, con dos motivaciones. La primera, que el objeto de la administración pública local en Colombia ha tenido una doble vocación de prestación de servicios y promoción del desarrollo, entendido como una relación entre la gestión pública y la gestión del suelo en la jurisdicción de los municipios. La segunda, que para aprovechar al máximo el marco de Análisis y Desarrollo Institucional es necesario que el objeto de la gobernanza sea un recurso de uso común, que tiene como características ser no rival, pero sí excluyente, en la medida en que puede agotarse. El Desarrollo Regional, tal como se propone en este texto, puede ser conceptualizado como Recurso de Uso Común si se asume, siguiendo a Sergio Boisier, que requiere de la conformación de un sujeto colectivo y está asociado con un espacio que contiene unas condiciones potenciales para el desarrollo autónomo.

Después de esta reflexión conceptual, se procuró delimitar el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional tal y como sería utilizado en la investigación, y, en consecuencia, en la presentación de resultados. Se describieron las fuentes, los datos a utilizar y las metodologías propuestas para el abordaje de la investigación.

La presentación de los resultados para dar cuenta de los objetivos de la investigación fueron el cuarto elemento expuesto en este documento. Las pretensiones del estudio eran la caracterización del AMVA como arena de acción, la identificación de las principales instituciones que determinaron la gobernanza metropolitana, y la identificación de los efectos de los cambios institucionales exógenos en la evolución del AMVA como arena de acción en el período señalado.

En efecto, el presente ejercicio describe al AMVA como una arena de acción en donde se gobierna el desarrollo regional. Los actores que integran el AMVA fueron vistos, en términos generales, en un sentido abstracto, bajo la consideración de que, en una comunidad política fragmentada, definir cada sistema político local ameritaría potencialmente el análisis de otros holones que exceden las capacidades de esta investigación. Esta consideración analítica es válida tanto hacia adentro (es decir, hacia la definición de los actores que explícitamente hacen parte del AMVA) como hacia afuera (esto es, hacia la definición de actores indirectamente relacionados con la gestión del desarrollo regional en el AMVA, tales como EPM, la Policía Metropolitana, la Nación, el Departamento o el sector privado organizado).

A pesar de las limitaciones señaladas, la descripción de la arena de acción en esos términos fue particularmente útil para identificar 1) las estrategias compartidas, normas y reglas de la arena de acción, especialmente las *informales*, que se gestan endógenamente, y 2) los efectos de los cambios exógenos sobre las reglas, y la forma en la cual estas pasan de ser reglas *formales* a ser reglas en uso, las estrategias de cambio de nivel y la dependencia de la senda.

Como punto de partida, esta investigación propuso dos hipótesis de trabajo:

1. Que las estrategias compartidas, normas y reglas vigentes en cada momento en la Junta Metropolitana no favorecieron cambios reales en la arena de acción que se orientaran a la cooperación alrededor del desarrollo regional.

2. Que el cambio institucional, tanto exógeno como endógeno, no contrarrestó el fenómeno de dependencia de la senda para la gobernanza metropolitana, impidiendo la resolución de los problemas de cooperación para el desarrollo regional.

La contrastación de estas hipótesis con la evidencia entregó resultados interesantes, y motivantes para el desarrollo de una agenda de investigación más exhaustiva en materia de gobernanza regional en el Valle de Aburrá, pero también en otros escenarios de interacción territorial.

Se encontró que la fragmentación de la comunidad política del Valle de Aburrá, entendida como una situación de desarticulación entre actores políticos, tanto en la política electoral como el la organización comunitaria, para la gestión del desarrollo local, es un atributo de la comunidad relevante para explicar las instituciones en la región y sus cambios. Asimismo, la desigualdad de ingresos de los municipios y la precariedad de las condiciones sociales constituyen el otro gran atributo de la comunidad que impide la consolidación de un sujeto colectivo alrededor del desarrollo regional, incluso cuando las condiciones biofísicas determinan el crecimiento urbano longitudinal, a lo largo del río como una oportunidad más ventajosa en términos de costos que el transversal, en el sentido oriente-occidente.

Las instituciones de la gobernanza metropolitana fueron tales que, cuando las reglas formales determinaron un sistema monocéntrico, las decisiones estratégicas de desarrollo parecían estar orientadas en la misma dirección, con el establecimiento de planes orientadores y de protocolos operativos para la construcción y otras actividades económicas que eran vistos como un todo coherente en la Junta Metropolitana. Sin embargo, una vez que se promovió la policentricidad, primero con la descentralización política y posteriormente con las reformas sobre el estatuto metropolitano, se evidenciaron las tensiones por los recursos y las competencias municipales. Entre 1988 y 1994 los municipios reclamaron para sí mayores montos de inversión metropolitana en sus asuntos locales y el uso de la competencia de gestión del suelo, que era prácticamente la única que les correspondía en tanto municipios, considerando que los servicios públicos ya eran prestados por Medellín a través de Empresas Públicas de Medellín.

Así, entre 1988 y 1994, en lugar de procurar estrategias de cambio de nivel que ordenaran más adecuadamente la transición de monocentricidad a policentricidad, la administración metropolitana aplicó *garrote y zanahoria*. Endureció su criterio en las decisiones metropolitanas, por sobre los municipios, pero a la vez promovió políticas de redistribución de los recursos hacia

los municipios periféricos. Los juicios centralistas sobre el localismo de los municipios periféricos, documentados incluso desde la década de 1970, así como la concentración del poder en el Alcalde Metropolitano constituyeron normas metaconstitucionales y constitucionales, respectivamente, que limitaron el cambio en las instituciones de acción colectiva en dirección a un sistema de gobernanza policéntrico.

Posteriormente, una combinación de cambios institucionales exógenos, cambios en los atributos de la comunidad variables, principalmente en la relativa estabilización del orden público, sobre todo en la última etapa, e interacciones, promovió un tránsito hacia un escenario más cercano a la policentricidad, todavía con un alto nivel de fragmentación de la comunidad política. La inclusión de los alcaldes en la Junta Metropolitana en 1994, aunque incidió negativamente en la aprobación de acuerdos en la junta, especialmente debido a la limitación parcial en la capacidad de veto del alcalde metropolitano y a la posibilidad para los alcaldes periféricos de proponer acuerdos, promovió cambios institucionales tan relevantes como la consolidación del AMVA como autoridad ambiental urbana, aun cuando no era obligante normativamente, lo que puede verse como un cambio de nivel endógeno, y la separación entre una gestión metropolitana orientada al desarrollo regional, mediante acuerdos metropolitanos formales, y una gestión metropolitana orientada al desarrollo local, mediante acuerdos informales que usualmente se registraban como *proposiciones y varios*. Esto último, vale la pena decirlo, no se corresponde con la construcción de un sujeto colectivo para el desarrollo regional, sino más bien con resaltar la fragmentación de la comunidad política que constituye una característica estructural del sistema de gobernanza.

Finalmente, el período 2011-2015 fue sede de cambios institucionales exógenos sin mayores efectos sobre la situación de acción durante el mismo período. Las leyes 1454 de 2011 y 1625 de 2013 le dejaron a la región un instrumento de planificación *BIO2030* sin mayor aplicabilidad práctica, y, en el caso de la 1454, le asignó unas competencias al departamento sobre el desarrollo de áreas conurbadas que no operó en la práctica durante el período de estudio.

Esto no significa que la situación de fragmentación sea irremediable. Efectivamente, la presente investigación evidencia que los cambios institucionales exógenos orientados a la fragmentación motivan más rápidamente mayores cambios institucionales endógenos, en consecuencia con los atributos de la comunidad considerados. Sin embargo, también evidencia que los cambios exógenos orientados a la policentricidad, es decir, a la constitución de una comunidad política

regional, o al menos de una dimensión regional de la comunidad política, en un entorno de fragmentación político-administrativa, tienen efectos sobre la gobernanza del desarrollo regional. Estos efectos son dependientes de la senda y, en consecuencia, son lentos y graduales, pero suceden.

Sin embargo, la evidencia reseñada por Ostrom (2015) ha mostrado que el gobierno eficaz de sistemas de gobernanza policéntricos obedece mejor a los cambios endógenos que a los exógenos, y requiere de la delimitación adecuada del objeto a gobernar. Con esto en mente, un escenario adecuado para orientar el AMVA como arena de acción hacia una situación de policentricidad sería uno en el cual:

- Todos los actores sepan que tienen mucho que perder sin la gestión colectiva del desarrollo regional, y mucho que ganar con ella.
- Si hay un actor con capacidad de veto, sancione efectivamente los comportamientos que transgreden el desarrollo regional. Los planes de desarrollo regional del Valle de Aburrá no tienen mecanismos para sancionar su incumplimiento por parte de los municipios.
- Se sepa que los *favores* de redistribución de recursos metropolitanos para asuntos municipales tienen que estar orientados al desarrollo regional y que, de lo contrario, no será posible acceder a esos recursos.

Con esto en mente, el papel de Medellín como municipio núcleo resulta esencial, y, en el largo plazo, el papel de los actores comunitarios locales y su interacción resulta primordial para el establecimiento de un sujeto colectivo metropolitano como está propuesto en Roldán (2017).

Finalmente, esta investigación devela las posibilidades de una agenda de investigación sobre gobernanza regional, que ya ha sido iniciada por trabajos como los de Franco (2005), Leyva (2010, 2014; 2013), Zapata y Vásquez (2012), o Álvarez (2011), pero que puede encontrar un terreno fértil en la revisión de actas de junta de entidades públicas, especialmente del AMVA, que están disponibles, y del análisis cuantitativo de dicha información, que en este trabajo se presenta como ilustración de los resultados.

## 7 Bibliografía

- Aligica, P. D., & Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>
- Álvarez Múnera, J. R. (2011). Incidencia de procesos políticos en la institucionalización y ordenamiento metropolitano del Valle de Aburrá (Colombia), 1950-2007. *Bitácora Urbano Territorial*, 18(1), 9–22.
- Área Metropolitana del Valle de Aburrá. (2010). *Atlas Metropolitano*. AMVA.
- Barry, B. (1970). *Los sociólogos, los economistas y la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Benedetti, Á. (2017). El marco de análisis y desarrollo institucional (IAD), una herramienta de análisis de políticas públicas. Estudio del caso Agro Ingreso Seguro (AIS) | Benedetti | Estudios Políticos. *Estudios Políticos*. Retrieved from <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/26050/20784231>
- Berrió, A. (1969). Exposición de motivos y proyecto de ley sobre asociaciones de municipios. In *Proyecto de ley sobre áreas metropolitanas, planeación y desarrollo urbano*. Medellín: M.A.S.A.
- Boisier, S. (2001). Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando? In J. Noguera Tur (Ed.), *Transformaciones globales, Instituciones y Políticas de Desarrollo local* (p. 21). Valencia: Universitat de Valencia. Retrieved from [http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo\\_Local\\_De\\_que\\_estamos\\_hablando\\_\\_2\\_.pdf](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf)
- Botero, F. (1996). La planeación del desarrollo urbano de Medellín, 1955-1994. In *Historia de Medellín, tomo II* (pp. 521–560). Medellín: Suramericana.
- Brenner, N. (2004). Urban governance and the production of new state spaces in western Europe, 1960–2000. *Review of International Political Economy*, 11(3), 447–488. <https://doi.org/10.1080/0969229042000282864>
- Bustamante Pérez, S. (2014). La “metropolización” en Colombia: una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades*, 1(1), 10–20.
- Cante Maldonado, F., & Trujillo Paredes, L. F. (2014). Posibilidades de gobernabilidad y

- gobernanza en distintos tipos de minería. *Opera*, (14), 27–45. Retrieved from <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=fua&AN=98654654&lang=es&site=ehost-live>
- Carrión, G. A. (2009). Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994. *Desafíos*, I(20), 217–252. Retrieved from <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewArticle/435>
- Carrizo, L., & Gallicchio, E. (2006). Desarrollo Local y Gobernanza, Enfoques transdisciplinarios, 1. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Castro, J. (1989). Antecedentes y bases de la descentralización municipal de Colombia. *Cuadernos de Administración*, 11(15), 76–100.
- Coase, R. (1934). The nature of the firm. *Economica*, 14(16), 386–405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coupé, F. (1987). La reforma municipal en Medellín. *Revista Foro*, 67–74.
- Coupé, F. (1996). Migración y urbanización 1930-1980. In *Historia de Medellín, tomo II* (pp. 563–570). Medellín: Suramericana.
- Covilla, J. C. (2010). Competencias metropolitanas : la atribución inconstitucional del alcalde metropolitano, 101–121.
- Crawford, S., & Ostrom, E. (1995). A grammar of Institutions. *American Political Science Review*, 89(3), 582–600.
- Crawford, S., & Ostrom, E. (2015). Una gramática de las instituciones. In E. Ostrom (Ed.), *Comprender la diversidad Institucional* (pp. 195–239).
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Algunos aspectos del análisis del sistema de ciudades colombiano, 51.
- Dixit, A. (2008). Economic Governance. *Conference on Endogenous Market Structures and Industrial Policy*.
- Dixit, A. (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99(1), 5–24. <https://doi.org/10.1257/aer.99.1.5>

- Falleti, T. G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge.
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x>
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397–425. <https://doi.org/10.1111/psj.12023>
- Franco Restrepo, V. L. (2005). Prácticas hegemónicas de la coalición políticamente dominante en Medellín y su entorno urbano-regional. *Estudios Políticos*, 26, 151–182.
- Franco Restrepo, V. L. (2006). *Poder regional y proyecto hegemónico : el caso de la ciudad metropolitana de Medellín y su entorno regional 1970-2000*.
- Galeano, M. E. (2007). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. (L. Carreta, Ed.). Medellín.
- González-Chavarría, A. (2014). Análisis institucional multiagente: El problema de estructuración y agencia en la explicación de la emergencia de estructuras de gobernanza. *Revista de Estudios Sociales*, 1(49), 190–204. <https://doi.org/10.7440/res49.2014.14>
- González, L. F. (2007). *Medellín , los orígenes y la transición a la Modernidad: Crecimiento y modelos urbanos 1775-1932*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Hermelin, M. (1988). Geografía física de Antioquia. In *Historia de Antioquia* (pp. 13–23). Medellín: Suramericana.
- Hernández, A. (2001a). Apuntes para la historia del municipio en Colombia. In *Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia* (pp. 17–45).
- Hernández, A. (2001b). Autonomía municipal en Colombia ¿hacia un nuevo modelo de Estado? In *Ordenamiento y desarrollo territorial en Colombia* (pp. 45–67). Bogotá: Instituto de Estudios Constitucionales Carlos Restrepo Piedrahita.
- Hufty, M. (2009). *Una propuesta para concretar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza*. *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina*.
- Jessop, B. (2000). Governance failure. *The New Politics of British Local Governance*, 11–32.

Retrieved from <http://eprints.lancs.ac.uk/25554/>

- Jones, V. (1957). The Organization of a Metropolitan Region. *University of Pennsylvania Law Review*, 105, 538–552.
- Jordán, R., & Simioni, D. (2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Cepal*. Retrieved from [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2376/S2003000_es.pdf?sequence=1)
- Jouve, B., & Lefèvre, C. (2006). The organisation of government in European metropolitan areas, 91–111.
- Kalmanovitz, S. (2010). *Nueva historia económica de Colombia*. Taurus.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y Gobernabilidad. In J. R. Cuadrado-Roura, E. Rojas, & J. M. Fernández Güell (Eds.), *Gobernar las Metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kübler, D., & Schwab, B. (2007). New regionalism in five Swiss metropolitan areas: An assessment of inclusiveness, deliberation and democratic accountability. *European Journal of Political Research*, 46(4), 473–502. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x>
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. In *Gobernar las Metrópolis* (pp. 197–260). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lefèvre, C. (2010). The improbable metropolis : decentralization , local democracy and metropolitan areas in the Western world, *XLV*(197), 623–637.
- Leyva, S. (n.d.). Transforming the debate over decentralization in Colombia: A Strategic Relational reading of Multilevel Governance relations in Colombia, 1–22.
- Leyva, S. (2010). *Towards a Cultural Political Economy ( CPE ) reading of Medellín ’ s governance*. Lancaster University.
- Leyva, S. (2014). ¿Crisis o continuidad? Una discusión sobre el poder en Medellín a partir de la década de 1970. *Estudios Políticos*, 115–138.

- Leyva, S., & Agudelo, L. F. (2013). ¿Un Concejo que se Transforma?: El análisis de las relaciones de gobernanza del Concejo de Medellín entre 2008 y 2011. *Semestre Económico*, 16(33), 181–206. Retrieved from [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-63462013000100008&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-63462013000100008&lng=en&tlng=es)
- Lowery, D. (2000). A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance : Allocation versus Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 49–78.
- M.A.S.A. (1969). Informe al comité operativo sobre M.A.S.A. In *Documentación sobre Áreas Metropolitanas, asociaciones de Municipios y disposiciones constitucionales sobre planeación*. (pp. 96–103).
- Martin, G. (2014). *Medellín Tragedia y resurrección: Mafias, ciudad y Estado 1975-2013*. Medellín: La Carreta.
- Marulanda, F. Á. (2014). De país cafetero a país de regiones. In *De caminos y autopistas. Historia de la infraestructura vial en Antioquia*.
- McCarty, N., & Meirowitz, A. (2007). *Political Game Theory*. Princeton: Princeton University Press.
- Medellín Cómo Vamos. (2016a). Mesa de trabajo: Gestión ambiental metropolitana en el Valle de Aburrá, 2016, 46.
- Medellín Cómo Vamos. (2016b). *Mesa de trabajo: Planeación Metropolitana en el Valle de Aburrá, 2016*.
- Morcillo, P. P. (2002). *Planeación en Colombia: Historia, derecho y gestión*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- Mórtigo, D. M., Saray, H. V., Bautista, J. A., & Perilla, M. (2011). *Análisis de la autonomía fiscal de las entidades territoriales en Colombia en el marco del proceso de descentralización 1990-2005*. Bogotá: ESAP.
- Naranjo, G. (1992). *MEDELLÍN EN ZONAS. Monografías*. Retrieved from [http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/medellin\\_en\\_zonas.pdf](http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/medellin_en_zonas.pdf)

- Naranjo, G., Hurtado, D., & Peralta, J. A. (2003). *Tras las Huellas Ciudadanas. Medellín: 1990-2000*. Instituto de Estudios Políticos.
- Natera, A. (2004). La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular. *Docuemntos de Trabajo de Política Y Gestión*, 2, 1–30. Retrieved from <http://hdl.handle.net/10016/590>
- Natera, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(4), 755–791.
- North, D. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359–368. <https://doi.org/10.2307/2118057>
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oakerson, R. J. (2002). The Governance Effects of Metropolitan Reform: A Theoretical Inquiry.
- Oakerson, R. J., & Parks, R. B. (2006). Local Public Economies and Metropolitan Governance: A Research Program Retrospective Ronald J. Oakerson and Roger B. Parks.
- Observatorio de Gobierno Urbano. (2016). Dinámicas de las Áreas Metropolitanas en Colombia, 28.
- Ostrom, E. (2010). Beyond Markets and States : Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100(3), 641–672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.1>
- Ostrom, E. (2011). Background on the Institutional Analysis and Development Background. *Policy Studies Journal*, 39(1), 7–27. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00394.x>
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E., & Ostrom, V. (2004). The Quest for Meaning in Public Choice. *The American Journal of Economics and Sociology*, 63(1).
- Ostrom, E., & Williamson, O. (2010). The Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel , 2009. *The Scandinavian Journal of Economics*, 112(2), 243–244.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9442.2008.00534.x>

- Ostrom, V. (1972). Polycentricity. *Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington Hilton Hotel, Washington, D.C., September 5-9*, 47. Retrieved from <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/handle/10535/3763>
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *The American Political Science Review*, 55(4), 831–842. <https://doi.org/10.1126/science.151.3712.868>
- Palacios, M. (2005). País de ciudades. In *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida. Su historia*. (pp. 551–575). Bogotá: Norma.
- Pardo Quintana, F., Sierra Sierra, H., & Arcila Arcila, A. (1973). Proyecto de ley no 30 por el cual se desarrolla el inciso 3 del artículo 198 de la constitución nacional. In *Proyecto de ley sobre asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, planeación departamental y municipal, creación y funcionamiento de las juntas administradoras locales y la división territorial del municipio, presentados a consideración del congreso* (pp. 13–19). Medellín: M.A.S.A.
- Peters, G., & Pierre, J. (1998). Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 223–243.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Poteete, A. R., Janssen, M. A., & Ostrom, E. (2012). *Trabajar juntos: Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, J. (1969). Reportaje a Jorge Restrepo Uribe, Director de Municipios Asociados del Valle de Aburrá - publicado en el Colombiano, el día 6 de agosto de 1969. In *Documentación sobre Áreas Metropolitanas, asociaciones de Municipios y disposiciones constitucionales sobre planeación*. (Vol. 1, pp. 90–95). <https://doi.org/10.1063/1.857816>
- Restrepo Santamaría, N. (2011). *Empresariado Antioqueño y Sociedad, 1940-2004*. Editorial Universidad de Antioquia.
- Restrepo Uribe, J. (1973). Asociaciones de Municipios. In *Proyecto de ley sobre asociaciones de municipios, áreas metropolitanas, planeación departamental y municipal, creación y funcionamiento de las*

- juntas administradoras locales y la división territorial del municipio, presentados a consideración del congreso.* Medellín: M.A.S.A.
- Revesz, B. (2009). Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local. In H. Mazurek (Ed.), *Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina* (pp. 33–57). Lima.
- Rhodes, R. A. W. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Riker, W. A. (2016). Teoría de juegos y de las coaliciones políticas. In *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 150–169). Bogotá: Ariel.
- Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). Gestión Urbana y Gobierno de Áreas Metropolitanas. *CEPAL- Serie Medio Ambiente Y Desarrollo*, 34.
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J. R., & Fernández Güell, J. M. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Roldán, L. M. (2017). Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia: un análisis de elección racional. *Opera*, 21, En prensa.
- Santana, P. (1986). Crisis municipal, movimientos sociales y reforma política en Colombia. *Revista Foro*, 4–15.
- Sassen, S. (2005). The global city: introducing a concept. *The Brown Journal of World Affairs*, XI(2), 27–40. <https://doi.org/Article>
- Savitch, H., & Vogel, R. (2009). Regionalism and urban politics. In J. S. Davies & D. L. Imbroscio (Eds.), *Theories of urban politics* (pp. 106–124). Londres: Sage Publications.
- Schipper, D., & Gerrits, L. M. (2014). The Emergence of Metropolitan Governance: A coevolutionary analysis of the life-and-death cycles of metropolitan governance in the Amsterdam metropolitan region. *Complexity, Governance & Networks*, 1(2), 57–78. <https://doi.org/10.7564/14-CGN13>
- Semana. (2013). Los “pactos del fusil.” *Semana.com*, <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-pactos-d>.

- Silva, S. (2017). Minería aurífera informal e imposición de arreglos institucionales incumplidores : análisis institucional del caso de Buriticá , Antioquia , en 2009-2014. *Opera*, 20, 157–178.
- Steinacker, A. (2004). Game-theoretic models of Metropolitan Cooperation. In R. Feiock (Ed.), *Metropolitan Governance* (pp. 46–67). Georgetown University Press.
- Tomàs, M. (2012). Exploring the Metropolitan Trap: The Case of Montreal. *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(3), 554–567. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01066.x>
- Toro, C. (1988). Medellín: desarrollo urbano, 1880-1950. In *Historia de Antioquia* (pp. 299–306). Medellín: Suramericana.
- Tsebelis, G. (2000). Veto Players and Institutional Analysis. *Governance*, 13(4), 441–474. <https://doi.org/doi:10.1111/0952-1895.00141>
- Vallbé, J.-J., Magre, J., & Tomás, M. (2015). Being Metropolitan: the Effects of Individual and Contextual Factors on Shaping Metropolitan Identity. *Journal of Urban Affairs*, 0(0), 1–18. <https://doi.org/10.1111/juaf.12243>
- Vásquez Cárdenas, A. V. (2010). El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. *Estudios de Derecho*, LXVII(149), 244–260.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 16–25.
- Williamson, O. (1979). Transaction-Cost Economics : the Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261.
- Williamson, O. (1998). The Institutions of Governance. *American Economic Review*, 88(2), 75–79. <https://doi.org/10.1126/science.151.3712.867-a>
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics : Taking Stock , Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, XXXVIII(September), 595–613. <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>

- Williamson, O. (2005). The Economics of Governace. *The American Economic Review*, 1–18.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Zapata, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. *Estudios de Derecho*, 70(156), 325–344.
- Zapata, O. L., & Vásquez, A. V. (2012). GOBERNANZA EN INSTANCIAS DE INTERACCIÓN REGIONAL: LOS CASOS DEL PLAN ESTRATÉGICO DE ANTIOQUIA Y LA COMISIÓN TRIPARTITA. *Revista Estudios de Derecho*, 69.
- Zimmerman, U. (2012). Metropolitan Governance. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, 11(3), 1–4. <https://doi.org/10.1057/eps.2011.42>

#### Documentos normativos:

- Acto legislativo 1. (1968). Por el cual se modifica la Constitución Política de Colombia.
- Const. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Decreto 3104. (1979). Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas.
- Decreto 77. (1987). Por el cual se expide el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios.
- Ley 128. (1994). Por la cual se expide la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas.
- Ley 136. (1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Ley 14. (1983). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1454. (2011). *por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones*.
- Ley 152. (1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Ley 2. (1991). Por el cual se modifica la ley 9 de 1989.
- Ley 388. (1997). Por la cual se modifica la ley 9 de 1989, y la ley 2 de 1991 y se dictan otras

disposiciones.

Ley 4. (1913). Sobre régimen político y municipal.

Ley 61. (1978). Ley Orgánica de Desarrollo Urbano.

Ley 617. (2000). Por la cual se reforma parcialmente la ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas pa.

Ley 9. (1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones.