

**EI RETO DE LA IDENTIFICACIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS
SIGNIFICATIVOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO
(AMO).**

**Trabajo de grado presentado por
JEICY JULET PABÓN RESTREPO**

**Asesora
MARIA EUGENIA RAMOS**

**Universidad EAFIT
Escuela de Humanidades
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas
Medellín
2020**

EL RETO DE LA IDENTIFICACIÓN DE HECHOS METROPOLITANOS SIGNIFICATIVOS EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL ORIENTE ANTIOQUEÑO-



Fuente: Cámara de Comercio Oriente Antioqueño

RESUMEN

Este trabajo de grado aborda los aspectos más notables del proceso actual de conformación del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, el mismo que tiene como antecedente más cercano un acuerdo de voluntades firmado en el año 2016 por los mandatarios de algunos de los municipios de la subregión Oriente del Departamento, cuyo propósito fue incluir a la Gobernación de Antioquia en el trámite de consolidación de la misma, quien logró agendarlo en la Registraduría Nacional de la Nación para Consulta Popular, inicialmente prevista para el 15 de diciembre de 2019.

Como objetivo principal del trabajo se planteó identificar y proponer nuevos centros urbanos, adicionales al municipio núcleo, con la finalidad de incentivar un desarrollo equitativo de los municipios que conformarán el área Metropolitana, hecho que conlleva como proceso connatural, la estructuración e implementación de un sistema de transporte público intermodal como mecanismo directo de apropiación del territorio y aprovechamiento de los beneficios de las centralidades.

La implementación del Área Metropolitana del Oriente ha tenido unos aspectos muy notorios durante el proceso, entre los que se resaltan el hecho de no llegar a un consenso entre las autoridades locales y concejos municipales de los 23 municipios que conforman la subregión sobre la conveniencia de un área metropolitana o la constitución de una nueva provincia, así como la amplia resistencia de muchas administraciones locales a acogerse a una figura administrativa vertical donde pudieran estar cediendo gobernabilidad ante el municipio núcleo, siendo estas algunas de las razones principales por las que la totalidad de estos municipios no hacen parte del proyecto; se desataca también, que cinco de los 13 municipios que aceptaron estar en la consulta popular, ya hacen parte de la provincia del Agua, Bosques y Turismo, y si bien ambas figuras pueden coexistir, no será fácil para estos municipios que tienen una mediana y baja

capacidad administrativa, apoyar el funcionamiento de ambas; así mismo, la elección popular de alcaldes y gobernador así como de Concejales y Diputados ha incidido en el argumento a favor o en contra de su implementación, encontrándose que algunos de los alcaldes electos cuyos municipios estaban convocados a consulta popular el 15 de diciembre manifestaron abiertamente su posición por el no a la conformación del Área Metropolitana, todo lo que deja en abierta evidencia una crisis de coordinación interinstitucional, falta de socialización del proyecto y una gran dificultad para diseñar e implementar estrategias de gobernanza intermunicipal e Interactoral en la subregión.

Lo anterior agravado con la decisión de la Registraduría Nacional, quien mediante Resolución 201087 del 02 de diciembre de 2019, suspendió la convocatoria para la consulta popular de constitución del Área Metropolitana del oriente Antioqueño, según advirtió, por no contar con el presupuesto para adelantar la votación, decisión que revive el debate sobre cuál es finalmente la figura asociativa más conveniente para esa subregión del Departamento y deja en evidencia un descontento general sobre la posibilidad que sea Rionegro quien asuma la condición de municipio Núcleo. Todos estos hechos se dieron en el tiempo durante el cual se desarrolló este documento y por ello las conclusiones y recomendaciones que se hacen se basan en la necesidad de mejorar los procesos de socialización de las ventajas y eventuales desventajas que representaría para cada uno de los 23 municipios de la subregión, el hacerse parte del área metropolitana de oriente ya que el proceso es diferente para cada territorio según su situación actual y nivel de desarrollo presente y potencial futuro.

Palabras clave: Hechos metropolitanos, PEMOT, Sistema Intermodal de Transporte Público, Municipio Central, Centralidades, Proyectos inductivos.

ABSTRACT

This document addresses the most notable aspects of the current process of conformation of the Metropolitan Area of the Antioquia Eastern subregion, which is based on a will agreement signed in 2016 by the leaders of some of the municipalities of the Eastern subregion of the Department. One of the purposes was to include the regional government of the Antioquia region in the process of consolidating the Metropolitan area; the regional government managed to schedule a Popular Consulting process with the National Government and was initially scheduled for December 15, 2019, converging 13 of the 23 municipalities of the eastern subregion of Antioquia.

The main objective of this document was to identify and propose new urban centers, in addition to the main municipality, in order to search for equitable development of all the municipalities interested to be members of the Metropolitan area; a fact that recognizes as a connatural process, the structuring and implementation of an intermodal public transport as a direct mechanism of appropriation of the territory and usage of the benefits of the centralities

The implementation of the Metropolitan Area of the Eastern subregion has had some very notable aspects during the process, among which it is fair to highlight; the fact that there is not an agreement between the local authorities and municipal councils of the 23 municipalities that make part of the subregion about the convenience of a metropolitan area or the constitution of a new province, as well as the refusal to make parte in some of these municipalities of a vertical administrative figure where they could be giving up part of their governance and apparently delivering it to the main municipality. Likewise, the popular election of mayors, governor, and municipal and regional council representatives has influenced the arguments for or against its implementation, evidencing a crisis of inter-institutional coordination, lack of socialization of the project and a high difficult degree in intermunicipal and interactoral governance strategies.

The aforementioned, aggravated by the decision of the National Registry, who through Resolution 201087 of December 2, 2019, suspended the call for the popular consultation for the constitution of the Metropolitan Area of eastern Antioquia, as it warned, for not having the budget to advance the vote, a decision that revives the debate about what is finally the most convenient associative figure for that sub-region of the Department and leaves in evidence a general discontent about the possibility that Rionegro assumes the status of a Nucleus municipality. All these facts occurred in the time during which this document was developed and therefore the conclusions and recommendations made are based on the need to improve the processes of socialization of the advantages and possible disadvantages that would represent for each of the 23 municipalities of the subregion, becoming part of the eastern metropolitan area since the process is different for each territory according to their current situation and level of present development and future potential

Keywords: Metropolitan events, PEMOT, Intermodal Public Transportation System, Core Municipality, Centralities, Inductive projects.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	1
1. HIPOTESIS	7
2. OBJETIVO GENERAL	10
3. OBJETIVOS ESPECIFICOS	10
4. ALGUNOS ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA SUBREGIÓN ORIENTE	11
5. MARCO TEÓRICO.....	15
5.1. LA METROPOLIZACIÓN	16
5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.....	16
5.3. LA GOBERNANZA METROPOLITANA	17
6. EVIDENCIAS DE LA INVESTIGACIÓN.....	20
7. UN MODELO DE GOBERNANZA PARA EL ORIENTE ANTIOQUEÑO	35
8. SOBRE LOS NUEVOS NÚCLEOS O POLOS DE DESARROLLO	39
9. SOBRE LOS PROYECTOS INDUCTORES	45
10. EL MODELO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS	47
11. CONCLUSIONES.....	51
REFERENCIAS.....	54

Índice de tablas

Tabla 1	2
Tabla 2. Áreas de la subregión	43
Tabla 3. Relación PIB por Población	44
Tabla 4. Propuesta polos de Desarrollo	53

Índice de Gráficos

Gráfica 1 Población Censada	11
Gráfica 2. Evolución del total de matrículas y renovaciones Oriente Antioqueño	12
Gráfica 3. Zonas del oriente Antioqueño.	43
Gráfica 4. Participación PIB Oriente Antioqueño por zonas.....	49

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de actualidad en el Oriente del departamento de Antioquia, un tema obligado del cual se debe hablar es la constitución del Área Metropolitana y en torno a esta, la incertidumbre respecto a la conveniencia de una nueva figura asociativa de municipios, cuando en este territorio ya están implementadas dos provincias, la Provincia de la Paz, que asocia a los municipios de La Unión, Sonsón, Argelia y Nariño y la Provincia del Agua, el Bosque y el Turismo que agrupa los municipios de Alejandría, Cocorná, Concepción, Granada, Guatapé, El Peñol, Marinilla, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Vicente y San Rafael. Adicionalmente, el proceso del Área ha estado incidido por decisiones tomadas desde la autonomía territorial, puntualmente las referidas a la reestructuración del transporte público de pasajeros, en particular las implementadas desde el municipio de Rionegro que, acorde con el modelo diseñado, impactan negativamente a los municipios de la subregión al limitarse el ingreso del transporte intermunicipal a la zona urbana de dicho municipio, lo que implica un perjuicio a un amplio número de población que se desplaza hasta este por razones laborales, de salud, educación, entre otros, considerando que según la ley 1625 de 2013, el Municipio núcleo sería precisamente Rionegro, subsiste el temor de las administraciones locales de ceder gobernabilidad frente a este nuevo esquema de administración territorial.

Considerando que el Oriente Antioqueño está conformado por 23 municipios de distinta vocación económica y que de los 13 municipios que inicialmente acordaron unirse en un Área Metropolitana, si bien comparten intereses culturales, no todos han tenido el mismo proceso de metropolización pues un importante número de estos todavía conservan una vocación muy rural; ello obliga a la articulación de políticas que garanticen el fortalecimiento y mejora institucional, económica, social, ambiental, de movilidad, de gobernanza, etc. no solo en aquellos que tradicionalmente han tenido un buen desempeño económico, institucional y social, sino que se

extiendan las ventajas en el mejoramiento de la calidad de vida integral de todo el conglomerado metropolitano y regional sin que ello implique que obligadamente todos los 23 municipios tengan que agruparse en torno al área metropolitana, pues como veremos en el desarrollo de este trabajo, no todo el Oriente Antioqueño hoy tiene la misma condición de urgencia de intervención surgida por la conurbación.

Lo anterior, sin negar que uno de los aspectos que hoy demandan mayor intervención en toda la subregión es el acceso y garantía del transporte público, ya que según se describe en la siguiente tabla, la distancia media entre los 13 municipios que inicialmente conformarían el AMO y el Municipio Núcleo Rionegro es de 34,5 kms y un tiempo medio de recorrido de casi una hora en transporte privado y sin interrupciones en dicho recorrido, lo que muestra la necesidad de identificar instrumentos que recorten deseablemente las distancias construyendo otras rutas o, por lo menos, acortando los tiempos entre los distintos municipios entre sí y entre cada uno de ellos y Rionegro; recortar los tiempos permitiría acompañar el resurgimiento de nuevos polos de desarrollo para la región.

Tabla 1.

Municipio Origen	Municipio Destino	Distancia en kms	Tiempo de recorrido (minutos)
Rionegro	El Santuario	18,8 por Autopista Medellín-Bogotá	27
Rionegro	El Retiro	21,8, por Don Diego-Llano grande	38
Rionegro	La Ceja	19,6, por La Ceja- Rionegro	36
Rionegro	El Carmen de Viboral	11,7, por Rionegro-El Carmen De Viboral	26

Municipio Origen	Municipio Destino	Distancia en kms	Tiempo de recorrido (minutos)
Rionegro	San Vicente Ferrer	25,2, por Autopista Medellín-Bogotá/Te Del Aeropuerto-Belén/Carretera 60 y Rionegro-San Vicente Ferrer	39
Rionegro	Guarne	20,5 por Autopista Medellín-Bogotá/Te Del Aeropuerto-Belén	30
Rionegro	Concepción	46,5 por Rionegro-San Vicente Ferrer	97
Rionegro	Granada	33,4, por Autopista Medellín-Bogotá y Vía a Granada	53
Rionegro	El Peñol	26,5 por Marinilla-El Peñol	46
Rionegro	Guatapé	40,3 por Marinilla-El Peñol y El Peñol- Guatapé	71
Rionegro	San Rafael	67,4 km, por Guatapé-San Rafael	110
Rionegro	Abejorral	62,8 por La Ceja- Rionegro y La Ceja - Abejorral	118

Fuente: Elaboración propia con datos de Internet.

Es así como el reto en la conformación de un Área Metropolitana para el Oriente Antioqueño no está en su implementación como tal, sino en lograr articular y hacer coincidir voluntades políticas para su conformación, y de allí, identificar aquellos hechos que por su capacidad de incidencia en un mayor número de población impliquen el desarrollo de nuevas o mejores capacidades sociales y de desarrollo económico, así como la articulación de redes y actores institucionales y particulares.

Tal y como se venía desarrollando el proyecto antes de elecciones populares, se había logrado la citación a Consulta Popular, ello con más detractores que amigos del proyecto, razón por la que una vez se conocieron los resultados de las elecciones, nuevas voces políticas se pronunciaron más para oponerse abierta y directamente al proyecto, incluso a través de carta dirigida al gobernador electo manifestaron la “necesidad de ser los nuevos gobernantes quienes revisen la figura de asociación para el Oriente con más rigurosidad”, así lo indicaron los alcaldes electos de Abejorral, Cocorná, Concepción, El Peñol, El Santuario, Granada, Guatapé, El Retiro, San Luis, Marinilla, quienes sostuvieron que “*el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño (AMO) es una figura que hasta el momento no goza de legitimidad entre los habitantes de la región*”. (Mi Oriente, 2019)

Sin que se conozca nueva fecha de la consulta popular para la constitución del área metropolitana, además de los nuevos detractores, el futuro de su implementación y constitución es incierto, sin embargo, el proceso de conurbación sigue avanzando imparablemente en los municipios del altiplano y permeando los municipios de las demás zonas de la subregión cuya vocación ha sido tradicionalmente rural.

Estos fenómenos dejan en el imaginario colectivo la inquietud si será acaso que el Área Metropolitana del Valle del Aburrá ha desbordado tanto su capacidad que el territorio de su jurisdicción se está agotando y surge la necesidad de expandirse hacia otros Valles, que en este caso el más próximo y conveniente es el Valle de San Nicolás, en donde confluyen importantes intereses para la ciudad de Medellín y la región Metropolitana del Valle del Aburrá.

Estos son aspectos que tendrán que debatirse en la próxima agenda institucional y política del territorio de la subregión oriente, bien sea para definir si el área Metropolitana es la figura asociativa que por las características de dicho territorio es la que mejor se adapta a las necesidades del mismo, o si le siguen apostando a la conformación de provincias, la coexistencia

de ambas figuras o por qué no, la posibilidad de unirse al área Metropolitana del Valle de Aburrá a la vez que conservan su capacidad institucional de articularse en provincias.

En este punto es pertinente mencionar un trabajo de grado elaborado en el año 2018 por Pedroza Gómez, Yina Marcela y Carmona, Nelson Fernando, ellos en esta misma maestría de Gobierno y Políticas públicas, hicieron un documento en el cual se abordó desde el análisis sobre las implicaciones de Implementación de un área metropolitana o una provincia administrativa y de planificación en el Valle de San Nicolás, concluyendo entre otros lo siguiente:

“Así pues, y no lejos de los objetivos que dieron lugar a la elaboración del presente artículo, a pesar del análisis técnico que pueda realizarse, a pesar incluso de las implicaciones normativas, administrativas, presupuestales, incluso hasta en términos de gobernanza, la implementación de los esquemas asociativos depende de manera preponderante de la voluntad política de los gobernantes de turno. Son ellos (los gobernantes) quienes de manera efectiva pueden no solo tomar las decisiones en materia de asociatividad, articulación y desarrollo territorial, sino también desplegar las acciones necesarias para implementar de manera eficiente y sostenible estos esquemas, además de asumir posiciones que promuevan el fortalecimiento, la competitividad, la gobernabilidad, la sostenibilidad, la conservación y la planeación del territorio” (Pedroza Gómez & Carmona, 2018, pág. 36).

Respecto a esta conclusión, coincidimos en que el futuro de la Subregion Oriente, en cuanto a la manera de coadminstrarse exitosamente depende básicamente de hacer concordar la desición política de cada localidad, pues en el régimen jurídico vigente en Colombia, ya están definidos los requisitos que deben cumplir, bien sean las provincias o las áreas metropolitanas, de la misma manera que ya ha quedado evidenciado que ambos esquemas pueden convivir en un mismo territorio.

Mientras no se presente un cambio de pensamiento político al interior de cada uno de los municipios todos seguirán remando en direcciones diferentes, lo que dificulta la definición de estrategias articuladas para administrar los territorios y mucho más para lograr desarrollarlos de manera equitativa y continuada.

1. HIPOTESIS

Dadas las facultades expresas definidas para las Áreas Metropolitanas desde la ley 1625 de 2013, las 6 vigentes en Colombia, ejercen funciones de planeación y desarrollo de obras de carácter metropolitano, a la vez que la mayoría de ellas ejerce como Autoridad de Transporte Metropolitano y solo una de ellas, la del Valle de Aburrá ejerce como Autoridad Ambiental urbana. De llegarse a consolidar efectivamente, la del oriente antioqueño sería un área Metropolitana de características muy particulares por la diversidad y la extensión del territorio, el número de municipios, así como la complejidad de sus relaciones políticas.

Es claro que no todos los 23 municipios que se ubican en la subregión oriente de Antioquia comparten la misma vocación territorial y al margen de la discusión de la figura apropiada para la asociatividad de estos, la misma dinámica del territorio va a llevarlos a adoptar medidas con las cuales puedan atender hechos que les resultan de importancia y demanda común, por lo que, al menos los municipios de la zona del Altiplano, prontamente y de manera obligada debido al acelerado crecimiento urbano que han tenido en los últimos años y tendrán en los próximos, deben encontrar la mejor manera de articular su gobernanza en pro del mejoramiento del bienestar de sus comunidades, pues la urgencia de atención de necesidades fundamentales y la garantía de aplicación y ejercicio de capacidades individuales y colectivas no dan espera, llevando a que la institucionalidad se desprenda en mayor medida de su sentido político y se disponga para la gestión de su territorio.

Siguiendo la línea teórica que orienta las metrópolis modernas, específicamente la abordada desde el Colegio de Jalisco en un trabajo de investigación, brinda orientaciones muy acertadas sobre el sentido de gobernanza que debe caracterizar los asuntos metropolitanos actuales, las que, por la pertinencia en sus aproximaciones teóricas y estudios de caso, resultan de plena pertinencia y oportunidad en el presente trabajo. (Robles Torres & Navarrete Ulloa, 2018)

Como se dijo en los párrafos anteriores, para el caso del oriente Antioqueño, cualquiera sea la figura que finalmente adopten, resulta conveniente y necesario adoptar un esquema de gestión de territorio, proponiendo desde este artículo, que sea desde la GOBERNANZA METROPOLITANA, orientada desde las propuestas de *creación de redes, negociación, interacción y coordinación entre los ámbitos públicos y privados*.

Tal y como recomiendan, los coordinadores del libro de la red de gobernanza (Colegio de Jalisco, 2018) , los dirigentes locales deben cambiar el ángulo de pensamiento y proyección de su territorio tratando el fenómeno metropolitano a partir de la visualización del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes en todos sus ámbitos y de la participación de todos los sectores, el público, el privado, la academia, la sociedad civil, lo que es perfectamente aplicable para el caso del oriente Antioqueño, pues cuentan con actores de todos estos sectores dispuestos a aportar en pro del proceso de articular territorio y construir redes, tal es el caso de la Cámara de comercio de Oriente, las asociaciones de comerciantes e industriales, las universidades de Antioquia, la Católica, y el Politécnico JIC, entre otros, los municipios asociados del oriente, las asociaciones civiles, además de la clase política, amplia conocedora y defensora de sus municipios.

De acuerdo con el alcance legal de las Áreas Metropolitanas, la identificación y regulación de Hechos Metropolitanos, es uno de los ejercicios de su potestad institucional. Según se ha orientado el objetivo de esta investigación, conlleva la propuesta de definición de nuevas centralidades como un hecho metropolitano inicial, propósito que se conserva incluso si no se llega a conformar un Área Metropolitana y por lo que se opta es por otra provincia, pues la fuerza de la metropolización trasciende la voluntad política y la propia transformación social, económica, cultural e institucional van a llevar a reflejar la necesidad de identificar y dotar nuevos polos de desarrollo que aseguren una significativa disponibilidad de centros urbanos y

una amplia oferta de bienes y servicios para la población, paralelo a esto, el tratamiento del transporte público de pasajeros como otro Hecho de la Metrópolis, pues es tal la relación entre ambos fenómenos que este último es la forma más directa de apropiación del territorio y el fortalecimiento de los vínculos sociales, económicos, culturales que se espera traigan consigo las nuevas centralidades.

Aunque hoy se tienen visualizados algunos proyectos de infraestructura de transporte en la subregión, como la Doble calzada Rionegro-Llanogrande- Aeropuerto, la ruta del agua, estos proyectos no solucionan el notorio problema de movilidad y transporte para la ciudadanía, resultando también necesario el tratamiento del transporte como Hecho Metropolitano para que a partir de esto se piense en un mejor esquema intermodal que conecte los territorios.

Las centralidades a identificar comprenden varios municipios, una situación posible que además de decisión inter actoral, requerirá de la destinación de suelos para la ejecución de los proyectos inductores que sean identificados como primordiales, así como la articulación de los planes de ordenamiento de los municipios involucrados.

Con la implementación de nuevos centros urbanos o centralidades, junto con el Municipio Núcleo, se aportan más y mejores soluciones en servicios, industria, equipamientos de salud y educación, actividades de economía y redes sociales que faciliten el desarrollo y aprovechamiento de capacidades reflejadas no solo en el aporte del PIB en la economía, sino en los beneficios materiales a la sociedad de la región metropolitana y sus miembros.

2. OBJETIVO GENERAL

I Identificar y proponer nuevos centros urbanos adicionales al municipio que por ley se identifica como el núcleo, con la finalidad de incentivar un desarrollo equitativo de los municipios miembros del área Metropolitana y con esto el desarrollo de competencias sociales y mejoramiento de vida integral de su población, en caso de materializarse dicha área en Oriente.

3. OBJETIVOS ESPECIFICOS

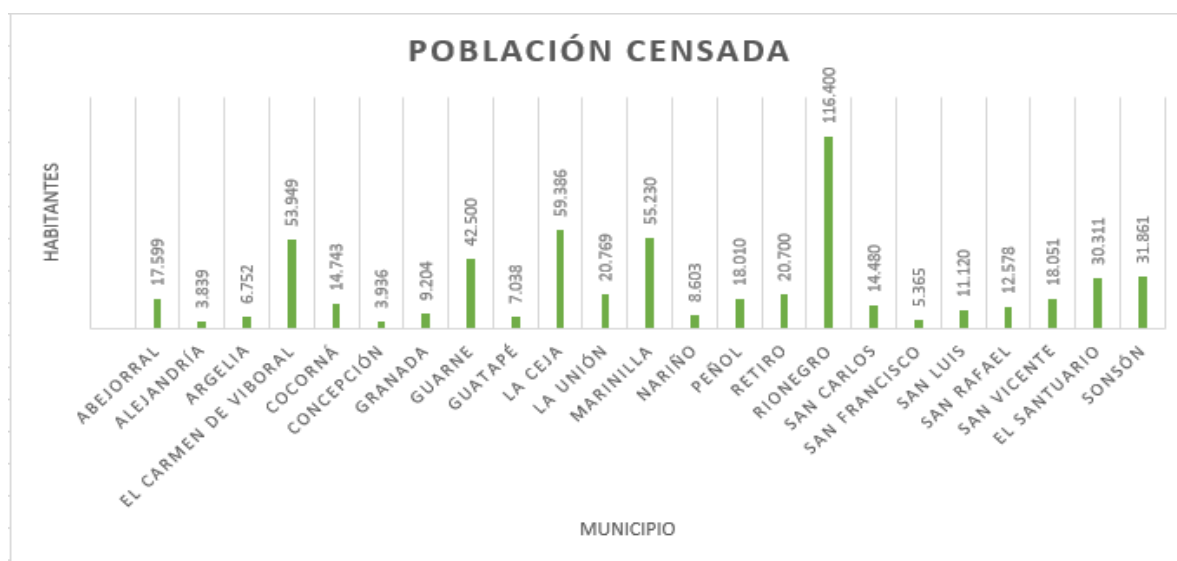
1. desde lo metropolitano y bajo parámetros de sostenibilidad institucional. . Identificar los supuestos ideológicos que desde las teorías de las políticas públicas y construcción de metrópolis, mejor se adapten a las necesidades de la subregión oriente para la planeación
2. Identificar y proponer un modelo de transporte público integrado que intermodalmente cubra las necesidades de desplazamiento de la población urbana y rural de los municipios metropolitanos y facilite el transporte intermunicipal de la población de los demás municipios de la Subregión Oriente de Antioquia.
3. Identificar y proponer proyectos inductivos básicos para la implementación de las centralidades.
4. Describir la importancia de la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de ordenamiento Territorial PEMOT y proponer su adopción. (Ley 1625, 2013), lo cual dependerá de la efectiva conformación de un área Metropolitana, considerando que el PEMOT en una herramienta propia de estas formas asociativas.

4. ALGUNOS ASPECTOS QUE INCIDEN EN LA SUBREGIÓN ORIENTE

Entre los aspectos que mayormente reflejan los cambios de la subregión del oriente antioqueño, y que demandan la necesidad de definir un esquema supramunicipal de administración, evidenciados especialmente en municipios ubicados en la zona del altiplano, se describen a continuación:

4.1 El crecimiento de la población: Según resultados del censo del DANE 2018, en el oriente antioqueño conviven 582.424 habitantes, distribuidos según se describe a continuación:

Gráfica 1. Población Censada



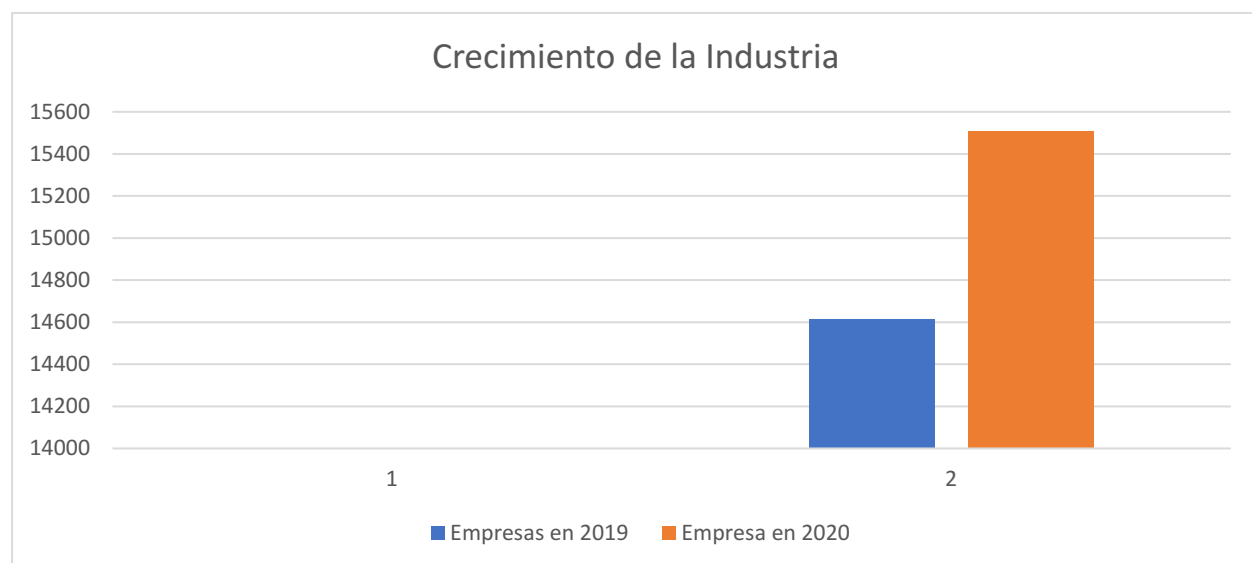
Fuente: Construcción propia a partir de datos del DANE 2018

Siendo el municipio de Rionegro el más poblado con 116.400 habitantes, seguido de la Ceja con 59.386 habitantes, Guarne con 55.121 habitantes, El Carmen de Viboral con 53.949 habitantes, y El Santuario con 30.311 habitantes, evidenciando como constante en todos los municipios de la subregión un crecimiento demográfico sostenido, siendo más notorio en los municipios de la zona del altiplano, lo que sumado a otros fenómenos sociales y económicos conlleva a pensar en la conveniencia de definir mecanismos articulados y eficaces de

planificación de territorio que permita sintonizar los planes sectoriales y de ordenamiento de los municipios con lineamientos generales en cuanto a usos de suelo en las fronteras municipales, preservación de recursos naturales, ocupación del territorio, etc., lo que, en caso de implementarse el Área Metropolitana, se facilita con la adopción de un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial –PEMOT, que les permita complementar colaborativamente sus contenidos y ordenar coordinadamente el territorio, de la misma manera que les asegura mecanismos de gobernanza a través de esquemas colaborativos y sin que una autoridad municipal suplante o sustituya a otra.

4.2 El Crecimiento de la industria: según puede revisarse en el siguiente cuadro, para el año 2018, el oriente Antioqueño tenía registradas un total de 36.716 unidades de negocio presentando un crecimiento del 7,1 % en el año 2018, con 2.433 unidades más que en al año 2017, lo que muestra una constante dinámica de creación de empresas con un comportamiento superior al promedio nacional y departamental.

Gráfica 2. Crecimiento de la Industria en el Oriente Antioqueño



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Cámara de Comercio del Oriente del 27/01/2020

4.3 Necesidad de definición de un sistema intermodal de transporte público: en junio de 2019, la alcaldía de Rionegro definió la necesidad de reestructurar el transporte de su jurisdicción, proceso que ha generado diferencias entre municipios cercanos por cuanto las medidas adoptadas impactan directamente un significativo número de la población de municipios vecinos que a diario viajan a Rionegro por diferentes razones advirtiendo la urgencia de poder regular el transporte como un hecho metropolitano, lo que permitiría contar con una autoridad de transporte metropolitana para la adopción de un sistema que beneficie a todos y una tarifa de transporte publico metropolitano. Ahora bien, en caso tal que la decisión sea no conformar un área Metropolitana, y considerando que el transporte es uno de aquellos servicios públicos esenciales que por su naturaleza tienen la vocación de incidir en el desarrollo social, cultural y económico de la población, resulta ser de obligatoria revisión por parte de las entidades territoriales para adoptar medidas que con o sin un área metropolitana o provincia, garanticen el desplazamiento en condiciones de regularidad, oportunidad, comodidad y seguridad.

4.4 La necesidad de definición e implementación de nuevos polos de desarrollo para el impulso de capacidades locales: Por definición legal, El Municipio Núcleo del Área Metropolitana de Oriente, en caso de ser creada sería Rionegro, por cuanto alberga el mayor número de habitantes, sin embargo, dada la extensión de la subregión oriente, el hecho que muchos de los municipios que la conforman se encuentran muy distantes unos de otros y que su vocación económica, si bien ha venido evolucionando, no es la misma en los 13 municipios y mucho más disímil en la totalidad de los 23 municipios de la subregión, por lo que es imperativo, identificar y definir nuevos centros que ayuden a extender a todos ellos, los beneficios de una gobernanza desde lo metropolitano, por su disponibilidad en servicios, equipamientos de educación y salud, nivel de desarrollo, por lo que en su momento pueden confluir con el

municipio núcleo para convertirse en nuevas centralidades, tal es el caso del municipio de La Ceja, Guarne, e idealmente Marinilla, (aunque este último no haga parte del grupo de municipios inicialmente interesados en un Área Metropolitana).

En este documento se evidencia la coincidencia con lo expuesto en el texto “Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana, (Eafit & Área Metropolitana, 2018), en el sentido de indicar que la metropolización no se refiere solo a procesos de conurbación y suma de territorios, sino especialmente la movilización de la población en ejercicio de sus diversas actividades de vida, lo que conlleva a la vez, a la definición de varios polos de desarrollo autosustentables y autónomos.

Según Campbell (2002), citado por la Eafit en el texto indicado, “las regiones metropolitanas se configuran a partir de fuertes interdependencias, sin que necesariamente existan las estructuras administrativas o las formas de gobernanza que puedan gestionar dichas interdependencias” que es justamente lo que viene ocurriendo en la subregión oriental del departamento.

5. MARCO TEÓRICO

El tema del Área Metropolitana de Oriente, resulta objeto de interés de la Política Pública no solo por la urgencia de atender hechos que resultan de alto impacto o problemáticos para la comunidad asentada en esa región, sino por cuanto responde a procesos de transformación de ciudades y la interrelación directa con la acción gubernativa.

La modelación de esta región metropolitana resulta influida por la presencia de nuevos actores sociales y económicos que sumados a los actores institucionales demandan un nuevo modo de gobernar como manera de prevenir que la sociedad de este territorio vaya sin timón en las nuevas dinámicas de metropolización y ponga en riesgo las capacidades de gestión política, social e institucional.

En procesos de esta naturaleza es menester el fortalecimiento de la confianza que la sociedad tiene en sus propias capacidades, las que en muchas ocasiones sobrepasan la capacidad directiva gubernamental, para ponerla al servicio de la construcción metropolitana con mecanismos de coordinación política, económica social para la construcción de nuevas redes de gobernanza.

El fenómeno de urbanización de las regiones no es nuevo y en la mayor parte de los países en desarrollo, el mismo se afronta en mayor o menor medida exigiendo de la institucionalidad escenarios que permitan el bienestar y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, en muchas ocasiones, la actuación del gobierno resulta insuficiente ante la dinámica ágil de los procesos de metropolización, superando el modo gubernativo de administrar y exigiendo una coordinación social y política articulada, así como la participación multiactoral en la construcción de los esquemas de ciudades.

De allí que sean varias las teorías que sustentan estos fenómenos entre las que podemos mencionar las siguientes:

5.1. LA METROPOLIZACIÓN

Se entiende como el proceso de integración de áreas urbanas de territorios independientes, entre los que se entrelazan relaciones de integración mutua, bien sea por su vecindad, su entorno y desarrollo económico común, la generación de centralidades, o por las interdependencias sociales, culturales, económicas y de servicios, originadas en gran parte por los flujos migratorios entre un municipio y otro. En Colombia este proceso ha sido enfocado no solo desde la política pública, sino desde otras áreas de interés y de representación en los desarrollos de las ciudades, tales como la economía espacial, el federalismo económico y la economía institucional evolucionaria. (Ruiz C. A., 2015), y en este sentido son múltiples los teóricos que aportan en la sustentación de la metropolización para explicar la consolidación de áreas metropolitanas como fenómenos políticos y económicos de relaciones territoriales.

5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

Cuando fue presentada la ley de áreas metropolitanas 1625 de 2013, se inició diciendo “Dos décadas después de la Constitución de 1991 todavía quedan muchas cuentas por saldar en el camino a la descentralización.” Lo que no deja duda alguna que la misma estuvo inspirada en la causa territorial en búsqueda del desarrollo de las regiones. Según se indicó. “El Régimen de Áreas Metropolitanas es una gran oportunidad para quitarle el freno de mano a la descentralización y se constituye como el punto de partida de un mejor futuro para todos los colombianos”. (Ministerio del Interior, 2013, pág. 7).

Según se describe en el libro 25 años de la descentralización en Colombia (Gutierrez Sanín, 2010), el desarrollo de esta figura ha encontrado dificultades para alcanzar su potencial por diversas razones, entre las que menciona que la inversión pública local no logra priorizar las necesidades de las entidades, en este mismo sentido, se advierte la debilidad en el control ciudadano, propiciando la corrupción en el manejo de recursos de inversión. Bajo esta perspectiva y precisamente porque éxito de la implementación del Área Metropolitana de Oriente, consistirá en que se logre no solo priorizar necesidades colectivas, sino que éstas sean efectivamente atendidas o cuanto menos minimizadas, la teoría de la descentralización no resulta adecuada para ser acogida como la fuente principal de sustento dogmático para la presente investigación.

5.3. LA GOBERNANZA METROPOLITANA

Entendida como la capacidad de atención a los problemas, necesidades y retos de las conglomeraciones urbanas actuales, trascendiendo el tradicional concepto de gobierno en la medida en que articula la participación del sector público (a quien habitualmente se le ha asignado la institucionalidad y la tarea de proveer servicios) a la comunidad y a otros actores que en muchas ocasiones y en mayor medida sobrepasan al Gobierno en la capacidad administrativa y de respuesta en gestión.

En las ciudades modernas se resaltan dos aspectos que confluyen paralelos, la multiplicación de los retos de la metropolización, y la confluencia de múltiples centros de donde surgen las respuestas, de los argumentos sostenidos en el libro “La cuestión Metropolitana en Gobernanza” (Colegio de Jalisco, 2018) las especificidades de cada área metropolitana deben ser atendidas por los agentes que se vinculan orientados a constituir compromisos comunes, con el horizonte de crear su propio ecosistema metropolitano y con el reto de consolidación de

municipalidades. Según sostiene Lefèvre, (2005, pp. 231-232) citado en este mismo texto, en la asignación de funciones es en donde se suelen enredar en los acuerdos metropolitanos y de lograrse un consenso lo siguiente es la aceptación social a las nuevas estructuras de gobernanza metropolitana.

Para el caso puntual, como hemos venido advirtiendo y es de conocimiento público, entre los dirigentes locales el consenso de conformación del Área Metropolitana del oriente no ha sido fácil ni ha fluido, debido a su notable connotación política, marcado por la desconfianza de algunos de los municipios de la subregión por la eventual pérdida de autonomía y facultad de decisión de los asuntos de su territorio, para cederlos al municipio núcleo de la nueva forma asociativa; esto, sumado al descontento por medidas adoptadas por Rionegro que han impactado negativamente a otros municipios, especialmente los más cercanos, tales como, la reorganización del transporte público colectivo urbano, han implicado una fragmentación en las voluntades políticas, además de la constitución de otras formas colaborativas en la administración del territorio, como las dos (2) provincias conformadas, que agrupan a varios de los municipios que conforman la subregión oriente, han mermado en alguna medida, legitimidad en las voluntades institucionales para adelantar animadamente el trámite de conformación, resultando el mayor impulsor, La Gobernación de Antioquia y no la concurrencia univoca de los municipios del oriente, que en principio son los primeros llamados, no tanto a conformarla, pues este es un trámite normativo reglado, sino a nutrirlo de contenido de gobernanza común que convoque a múltiples actores que en el territorio tienen el alcance y representación para la toma de decisiones de manera coordinada entre agentes estatales y municipales.

Como bien se indica en el libro “Seguridad ciudadana desde la gobernanza metropolitana, (Eafit & Área Metropolitana, 2018), “La característica principal de muchos de estos territorios es la fragmentación política y administrativa”, lo cual, en este caso no solo complejiza y retarda la toma de decisiones, sino que agrega dificultad en la definición de las estrategias para la atención de déficits en bienes y servicios públicos. La existencia de múltiples actores instituciones no públicos, la concurrencia de variadas fuerzas políticas y una población en imparable aumento exigen redes amplias y flexibles para la toma de decisiones y ello lo provee muy bien el enfoque de gobernanza Metropolitana.

Siguiendo a los autores de este texto y enfocados en los municipios del oriente antioqueño, al igual que la generalidad del territorio del país las necesidades metropolitanas de estos territorios están siendo miradas y pensadas desde la municipalidad y de allí que muchos de los alcaldes vean el tema de la conformación del área Metropolitana como una amenaza a su propia gobernabilidad local y es entonces que resulta plenamente aplicable el argumento sostenido en el libro mencionado y según el cual “las intervenciones públicas se siguen planeando y administrando en el nivel municipal, es decir, en una escala diferente a aquella en la que los problemas surgen (lo metropolitano), hace que los problemas y las jurisdicciones no coincidan”.

Otro instrumento que materializa este enfoque, en caso tal de implementarse el Área Metropolitana, es la adopción del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial – PEMOT, como mecanismo de articulación coordinada de los planes de ordenamiento de cada territorio y como una pieza clave de administración del área Metropolitana y de maximización de la capacidad de planeación y gestión, sin que se vea afectada la autonomía en la gobernanza de cada municipio que conforma el área.

6. EVIDENCIAS DE LA INVESTIGACIÓN

Para el momento de abordar el tema de esta investigación, el Oriente Antioqueño se encontraba polarizado entre la definición de la conveniencia de un área metropolitana o la constitución de una nueva provincia, asunto que inicial y aparentemente fue resuelto con la citación a consulta popular, a los siguientes 13 de los 23 municipios que conforman las cuatro (4) zonas la subregión oriente de Antioquia, estos son: El Santuario, El Retiro, La Ceja, Rionegro, El Carmen de Viboral, San Vicente, Guarne, Concepción, Granada, El Peñol, Guatapé, San Rafael y Abejorral, de los cuales el 53,87% pertenecen a la zona del altiplano o Valle de San Nicolás, el 38,44% a la zona de embalses y el 7,69% restante a la zona Páramo, con la ausencia plena de los municipios que conforman la zona de Bosques, proceso en el que la Gobernación de Antioquia ha cumplido un rol determinante para la consolidación de la propuesta de un Área Metropolitana para el oriente Antioqueño, como parte del seguimiento de temas estructurantes para la planificación ordenada de la región.

Un hecho importante de resaltar en esta investigación es que ha quedado evidenciado que una de las mayores razones para dudar de la conveniencia de conformar un área metropolitana más que la existencia de dos provincias, son las relaciones políticas tensas entre el municipio de Rionegro y muchos de los municipios de las diferentes zonas de la subregión, no solo motivados por las decisiones que en materia de transporte público de pasajeros, ha tomado Rionegro, sino de otras índoles, que por las características del territorio ameritan que se tomen de manera articulada, así por ejemplo en palabras del alcalde electo del municipio del Carmen de Viboral, de los funcionarios de los municipios de EL Retiro, y de Marinilla, de cuyos argumentos se advierte una abierta desconfianza que sea Rionegro, que por convertirse en municipio núcleo, tome decisiones por encima de las facultades jurisdiccionales de cada uno de los municipios, de allí

que entre algunos de ellos reviva la figura de Provincia pues según su apreciación, esta no requiere contar con un municipio núcleo, refiriéndose una vez más a la oposición de contar con un municipio que tenga posibilidad de decidir por fuera de su jurisdicción, así se advierte, entre otras, de la opinión del alcalde electo del Carmen de Viboral, en entrevista citada por la periodista Sara Ruiz (Ruiz S. , 2019):

“Yo la cosa la veo difícil, porque han dicho que apoyar el Área Metropolitana es perder autonomía frente a Rionegro, donde se vienen tomando en los últimos meses decisiones que generan desconfianza regional. La comunidad tiene un celo de que Rionegro sea el municipio núcleo” (Zuluaga, 2019).

Por su parte, en entrevista realizada a la funcionaria Liliana Patricia Lopera Giraldo, Secretaría de planeación y desarrollo territorial del municipio de Marinilla al argumentar las razones por las cuales su municipio le apuesta por el NO al Área Metropolitana, sostiene claramente también su oposición a ceder gobernabilidad frente al municipio núcleo al opinar:

[...] No hemos estado de acuerdo que la figura en este momento sea área el metropolitana porque el área metropolitana responde a una figura vertical, centralista donde el municipio que tiene mayor recurso económico, mayor población pues sería el municipio que centralizaría el poder y nosotros le apostamos a relaciones más horizontales.

Otro tema importante que hay para abordar en el oriente y sobre todo en la relación que hay entre Rionegro y Marinilla es el aspecto de movilidad, hay unos estudios que muestran una clara interrelación entre los dos municipios porque mucha población que vive en el municipio de Marinilla se desplaza hasta Rionegro a trabajar y eso implica que nos tengamos que pensar de manera conjunta, pues hasta ahora lo que se ha dado es más unas

propuestas donde no hay espacio para la concertación, si no más para que se acepten o no, pero no se ha dado el escenario de diálogo conjunto de revisemos qué posibilidades hay y por eso no se ha logrado concretar temas al respecto.

Marinilla en su ejercicio de planificación desde el punto de vista de la movilidad tiene en cuenta cuales son las decisiones que se toman en Rionegro para revisar como inciden y poder para plantear soluciones, igual hay que seguir apostando a proyectos de manera conjunta para resolver no solamente la movilidad vehicular, sino también otro tipo de soluciones como las ciclo infraestructuras que posibilitaría que la comunidad universitaria se pueda desplazar y que no tenga unos costos tan altos.

Otro de los temas importantes de abordar en un ejercicio de planificación supramunicipal y más en el oriente por el proceso de crecimiento que tiene, tiene que ver con los servicios públicos, ..., que sería importante trabajar, pero que en este momento la apuesta de Rionegro fue venderle su empresa de servicios públicos a empresas públicas de Medellín, la apuesta de Marinilla es mantener la autonomía respecto a la prestación de sus servicios públicos y que se pudiera crear más un ente del orden regional para ello (Lopera Giraldo, 2019).

Por otro lado, el alcalde saliente del municipio de la Unión, Hugo Botero, en declaración para el periódico El Tiempo en 2019 estima que su municipio tiene un desarrollo mucho más rural, según indica, “contrario a los otros municipios que son más fuertes en lo urbanístico”, esto además de que este último municipio ya hace parte de la provincia de la Paz en conjunto con los municipios de Argelia, Sonsón, y Nariño (Periódico El Tiempo, 2019).

Evidentemente la región oriente más que indecisión sobre cuál, es la figura que quiere adoptar si una provincia o un área metropolitana, lo que presenta en el actual proceso es una marcada desconfianza política entre los municipios y una desarticulación gubernativa que no les permite fortalecer redes intermunicipales de apoyo y de actuación conjunta, ello se advierte de la información recogida directamente de algunos actores de la región y de copiosas opiniones de los mismos recogidas en medios periodísticos. De lo anterior, nos sirve como referencia la opinión de la funcionaria de la Secretaria de Planeación y desarrollo del Municipio de Marinilla cuando opina:

De manera inicial la invitación o la apuesta desde la administración municipal ha sido el no al área Metropolitana, no obstante, ese es un no que se da por las condiciones que hay en este momento, pero que obviamente tendrán que discutirse entre los diferentes gobiernos municipales, entre los concejos, y entre la ciudadanía si finalmente esa debe esa es la debe ser la figura lo que se busca es más incentivar un modelo de gobernanza y donde el análisis entre los diferentes actores lleve a concretar que es esa.

... vemos con buenos ojos la existencia de un esquema asociativo, el asunto es cuál es la voluntad política que pone allí la dirección o quienes son las personas que logran direccionar esos entes o esas asociaciones supramunicipales para que logren materializar la razón de ser de ellos que es acompañar la planificación del desarrollo y materializar esos planes, programas y proyectos que nos hemos soñado los orientales “ (Lopera Giraldo, 2019).

Así que no se trata tanto de la existencia actual en el territorio de dos provincias, pues los diferentes actores tienen claridad en que esta figura no permite el apalancamiento de proyectos e iniciativas que fácilmente pueden ser abordados desde un área Metropolitana y que en términos

de beneficios, un área Metropolitana resulta de mejor provecho para municipios de menores presupuestos, pues asociativamente podrían ver implementados en sus territorios obras que de manera individual no están en capacidad de ejecutar, de la misma manera que tienen claro que la provincia y el área Metropolitana no riñen entre sí y pueden convivir conjuntamente.

Ciertamente se trata de otros hechos de afinidad política entre los municipios que al menos en la administración que se termina, no les permitió encontrar, a la mayoría, un punto de convergencia para impulsar el proyecto del Área Metropolitana conjuntamente.

Al consultarles a algunos de los actores cómo impactaría la constitución del Área metropolitana las dos provincias constituidas en oriente antioqueño, en su opinión, estas pueden ser incluso complementarias y dependería más bien de la capacidad financiera de cada municipio, pues el ser parte de un área implica erogaciones presupuestales que tienen que ser dispuestas por sus miembros.

[...] son dos figuras que no riñen entre sí y si en algún momento podría darse, después de debate de discusión del aval de la ciudadanía que varios de los municipios del valle de San Nicolás puedan constituir un Área metropolitana las condiciones están dadas y los acuerdos también que se mantenga la provincia que hoy existe de bosques y turismo donde esta principalmente conformada por municipios de bosques y embalses que tiene unas características ambientales importantes por la producción de oxígeno por su potencial hidro energético también unas bondades paisajísticas que le permiten tener unas cualidades enfocadas al tema del turismo condiciones turismo que se tiene que planificar de manera conjunta, entonces no riñen, pueden ser incluso complementarias entendiendo las diferencias y el alcance y la vocación que cada una tiene (Lopera Giraldo, 2019).

En los argumentos expuestos por parte de la Gobernación de Antioquia como uno de los actores trascendentales en el proceso, se encuentran argumentos a favor de la figura de un área metropolitana (Gobernación de Antioquia. DAP., 2019), así, en el proceso de socialización adelantado en los diferentes concejos municipales, se resaltan las características más notables de la Ley 1625 de 2013, que consolida el régimen de las áreas metropolitanas y en la que se estipulan componentes de ordenamiento social, económico, físico, territorial, urbanístico y de movilidad, que autorizan a estos entes administrativos para consolidar planes de ordenamiento territorial metropolitano unificados, así como otras diferencias importantes que inclinan la balanza a favor de esta figura tales como: la definición de las fuentes de financiación y los porcentajes que aplican, los cuales se extraen directamente desde la Ley, la posibilidad de ejercer como autoridad de transporte y ambiental, esta última en función del número total de habitantes del territorio que conforma el área metropolitana, el cual debe ser superior a un millón y la formulación de instrumentos de direccionamiento estratégico como el PEMOT (Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial), el cual y el PIDM (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano), la integración alrededor de un municipio Núcleo, el aval de su constitución por parte de la ciudadanía a través de una consulta popular, así como a posibilidad de integrar municipios de un mismo departamento o incluso de varios departamentos.

En cuanto al PEMOT, en el diagnóstico de la formulación del PEMOT del área Metropolitana del Valle de Aburrá (Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. sede Bogotá, 2017) , se refirió a este como una herramienta de programación y coordinación de desarrollo del territorio, además de ser “un referente normativo de forzosa observancia por parte de los municipios a la hora de adoptar, revisar y ajustar sus POT, razón por

la que, como hemos venido indicando, si se constituye el área metropolitana, este será una de sus estrategias más pertinentes, objetivos y eficaces para unificar y administrar el territorio.

Por su parte, en el cuestionario enviado por la presente investigación, y que fue respondido en la Gobernación de Antioquia por la Directora del Departamento Administrativo de Planeación Ofelia Elcy Velásquez Hernández el 26 de noviembre de 2019, al preguntársele sobre el impacto, que pudiera tener la conformación del Área Metropolitana del Oriente respecto a las dos provincias ya consolidadas e implementadas en la región se refiere a la posibilidad de convivencia de ambas figuras, resaltando que en el caso de las áreas metropolitanas, los municipios reciben mayores beneficios que los recursos obligados a aportar:

Las dos provincias constituidas en el Oriente antioqueño son, la primera: La Paz, conformada 4 municipios, Argelia, La Unión, Nariño y Sonsón, cuyos municipios no harían parte del Área Metropolitana, tal y como está planteada en el momento. Y la segunda: provincia del Oriente es la del Agua, Bosques y el Turismo, integrada por 12 municipios, de los cuales 6 harían parte del Área Metropolitana, (Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Rafael y San Vicente Ferrer). Es decir, de las dos provincias conformadas en el Oriente, seis municipios de la provincia del Agua, Bosques y el Turismo, pertenecerían tanto al área metropolitana como a la provincia.

Respecto a este tema, debe señalarse que un municipio puede pertenecer simultáneamente a un área metropolitana y a una provincia, pues la ley no lo prohíbe. Además, se trataría de esquemas asociativos complementarios y no excluyentes. Cabe anotar, que el municipio debe aportar recursos a ambos esquemas asociativos, con la salvedad que en el caso de las áreas metropolitanas, como la experiencia lo evidencia, la mayoría de los municipios

reciben mucho más de los recursos que aportan con excepción del municipio núcleo (Velásquez Hernández, 2019)

Complementando lo anterior, argumentan:

Tanto la figura de provincia como la del área metropolitana son entidades a través de las cuales se puede avanzar en la planificación y el desarrollo territorial de sus jurisdicciones, permitiendo que los proyectos definidos puedan alcanzar recursos de financiación o cofinanciación para su ejecución [...] Si bien la Administración departamental impulsa los diferentes esquemas asociativos planteados en la Ley 1454 de 2011, son los municipios quienes autónomamente deciden su participación en cada uno de ellos. [...] Resulta necesario establecer el tipo de figura asociativa conveniente para la solución de cada tipo de problemática de orden supramunicipal (área metropolitana, provincia, región administrativa y de planificación, asociación de municipios, convenios interadministrativos, pactos territoriales, entre otros), utilizando el marco legal que ha expedido el Gobierno Nacional en función de superar las dificultades que hasta ahora han impedido que la asociatividad se convierta en un instrumento sólido para el desarrollo territorial de municipios, zonas, subregiones, departamentos y regiones (Velásquez Hernández, 2019).

En cuanto al PEMOT, se resalta el hecho de ser una herramienta de obligatoria observancia para el tratamiento usos del suelo en los territorios asociados y que como tal, resulta vinculante al coordinar los POT, EOP y PBOT de los municipios que lo convienen convirtiéndose en una herramienta de Gobernanza territorial con la participación coordinada de los diferentes gobiernos locales para la construcción del modelo de ordenamiento territorial de la metrópolis.

Es de indicar a su vez que este instrumento se constituye en un mecanismo de gobernanza horizontal en el cual los alcaldes tienen la garantía de dar su opinión, voto y consenso en la definición de los temas metropolitanos.

Siguiendo las reflexiones planteadas en las investigaciones realizadas en México, e incluidas en el libro ya múltiplemente mencionado de la cuestión metropolitana, encontramos válido agregar en lo referido al PEMOT, que este puede considerarse como una de esas herramientas de coordinación intermunicipal o metropolitana orientadas por la “ciudadanización de decisiones”, (Colegio Jalisco, pág. 114) entendida para el caso objeto de reflexión, como la definición de estrategias de intervención del territorio, pensadas desde el individuo más que desde las instituciones políticas, obligando a estas últimas a generar pautas de obligatorio seguimiento para la regulación de aspectos del mismo territorio.

Por otra parte, conocida la opinión de la Gobernación de Antioquia, resulta conveniente repasar de manera básica el alcance de las Áreas Metropolitanas definido en la ley 1625 de 2013, así, según está definido en el artículo 1º, “son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable , desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada., desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada”.

Sobre las competencias otorgadas por Ley sobre el territorio puesto bajo su jurisdicción, a las Áreas Metropolitanas, les corresponde: “programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman; Racionalizar la prestación de

servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es del caso, prestar en común algunos de ellos...; Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana y establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial” (Ley 1625, 2013).

Dentro de las competencias descritas, las áreas metropolitanas tienen la función de Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, entendidos como “aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana” (Ley 1625, 2013).

Así, como parte estratégica de esa identificación de Hechos Metropolitanos y de acuerdo con las características territoriales de esta subregión oriente, el hecho de contar con un solo centro como sistema estructurante del área metropolitana, de antemano ya identificado como tal el Municipio de Rionegro, no pareciera ser la respuesta esperada de un área metropolitana que tiene la potencialidad de agrupar 23 municipios significativamente distantes de dicho municipio, de allí que promover e implementar nuevos ejes estructurantes, constituye una potencial propuesta de Hecho Metropolitano, a la vez que se constituye en un desafío de gobernanza para los actores del Área Metropolitana, o de cualquiera sea la figura asociativa que finalmente sea seleccionada, en tanto que se encuentra en juego la identificación de las acciones y actuaciones que permitan contar con una disponibilidad significativa de equipamientos urbanos, espacios públicos y oferta de bienes y servicios suficientes para construir referentes sociales dirigidos a potenciar positivamente la reconversión del territorio, lo que debe contar con un soporte

intermodal de transporte público de pasajeros como manera de conexión de los nodos de desarrollo y el acceso material a los servicios, vivienda, salud, educación, así como la localizaciones de comercio y esparcimiento.

Para fortalecer el argumento a favor de un área metropolitana y no otra de las figuras administrativas en el proceso de socialización adelantado en los diferentes concejos municipales, se resalta por parte de los promotores (Gobernación de Antioquia. DAP., 2019) las características más notables de la Ley 1625 de 2013 que consolida el régimen de las áreas metropolitanas y en la que se estipulan componentes de ordenamiento social, económico, físico, territorial, urbanístico, de movilidad, territorial que autorizan a estos entes administrativos para consolidar planes de ordenamiento territorial municipales unificados en sus criterios de actuación, así como otras diferencias importantes que inclinan la balanza a favor de esta figura tales como: la definición de las fuentes y porcentajes de financiación directamente desde la Ley, la posibilidad de ejercer como autoridad de transporte y ambiental, la formulación de instrumentos de direccionamiento estratégico como el PEMOT y el PIDM, la integración alrededor de un municipio Núcleo, el aval de su constitución por parte de la ciudadanía a través de una consulta popular, así como la posibilidad de integrar municipios de un mismo departamento o incluso de varios departamentos.

En este mismo sentido, el proyecto de modificación de la Ley 1625 de 2013 fue gestado desde el oriente antioqueño como aporte a la iniciativa de la Gobernación de Antioquia para implementar un área Metropolitana en esta subregión así, mediante la ley orgánica número 1993 del agosto 14 de 2019, se modifica el literal e) del artículo 8º de la Ley 1625 de 2013, reduciendo el porcentaje de participación a un cinco por ciento (5%) para aprobar la conformación de las áreas metropolitanas, así:

e) Se entenderá aprobado el proyecto sometido a consulta popular cuando la mayoría de los votos de cada uno de los municipios interesados sea favorable a la propuesta y la participación ciudadana haya alcanzado al menos el cinco (5) por ciento de la población registrada en el respectivo censo electoral de cada uno de los municipios intervinientes (Ley 1625, 2013).

Así, contrario a lo que parecían sugerir los reportes periodísticos de la región, a pesar que solo trece (13) de los 23 municipios de la subregión oriente estén convocados a consulta popular para votar la conformación del Área Metropolitana, según los resultados de las entrevistas aplicadas para este trabajo, la invitación para la conformación de dicha Área, se hizo extensiva a la totalidad de los municipios, tal como se evidencia en la respuesta del rector de la Universidad Católica de Oriente, el sacerdote Elkin Narváez manifiesta que esta área metropolitana no está pensada solo para algunos de los municipios, sino que debe buscar medios para integrar los 23 municipios de la subregión, para que el Área metropolitana no se termine en una sola de las regiones sino que sea muy incluyente para buscar soluciones comunes a temas comunes. “El tema es que un eje sobre el cual se articulan los demás municipios no es excluyente, no es poner un gobierno sobre los gobiernos locales, es alguien que coordina el trabajo conjunto”. (Narvaéz, 2019)

Esta misma opinión se obtuvo de Rodrigo Antonio Zuluaga Mejía, presidente ejecutivo de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, cuando manifiesta que el proceso inició con la invitación del gobernador a los alcaldes municipios que querían conformar el área Metropolitana y respondieron 13 y con estos se elevó una solicitud a la Registraduría. De la misma manera la cartilla preparada por la gobernación de Antioquia para explicar el proyecto de constitución de

Área indica que se realizaron varias reuniones con los alcaldes del oriente y 13 de ellos, tomaron la decisión de apoyar la iniciativa.

Lo anterior, fue corroborado directamente por la Gobernación de Antioquia, en los siguientes términos:

La iniciativa para la constitución del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, liderada en esta oportunidad por el Gobernador de Antioquia contó con la convocatoria de los 23 alcaldes de la subregión del Oriente antioqueño, para lo cual se invitaron a una reunión en el salón del Consejo de Gobierno el 19 de junio de 2019; de estos 23 alcaldes, asistieron 19, de los cuales 13 apoyaron la iniciativa del señor Gobernador para conformar el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño (Velásquez Hernández, 2019).

En este contexto, de las conversaciones con actores, se evidencia que la propuesta de unirse al Área Metropolitana de Oriente, a pesar de los esfuerzos institucionales de la Gobernación de Antioquia y otros actores relevantes, no resultó ser atractiva para la totalidad de los municipios por razones más de orden político que por conveniencia institucional, diferencias entre dirigentes locales por temas de interés para todos los municipios, como el hecho de existir un municipio núcleo (Rionegro, en este caso) alejaron en su momento a varios municipios muy relevantes, como Marinilla de sumarse a la iniciativa; así se puede advertir con base en la opinión recogida en la entrevista aplicada a diferentes funcionarios y actores, como es el caso de la funcionaria de la alcaldía de El Retiro, la señora Margarita María Vélez, Secretaria de Hábitat y Desarrollo territorial del Municipio del Retiro-Antioquia, quien manifiesta:

Para el momento que fue expuesto el proyecto de constitución del Área Metropolitana por parte de Planeación de la Gobernación de Antioquia ante el Concejo, el problema o enfoque

de los concejales era frente a las decisiones tomadas por el municipio de Rionegro por temas referidos a los tratamientos a la movilidad, incluso se manifiesta que municipios importantes como Marinilla, no acordaron hacer parte del área Metropolitana si Rionegro era el municipio núcleo, pues Rionegro restringió mucho el tema de la movilidad y este es un núcleo [...] Aquí cuando se hizo la presentación de la exposición del Áreas metropolitanas que vinieron los directores de Planeación Departamental ante el concejo el problema o enfoque de los concejales eran las decisiones que tomó Rionegro en este gobierno (Vélez, 2019).

Como se advierte, existe en el ambiente político del oriente antioqueño, cierta reserva frente a Rionegro como núcleo y no tanto respecto al mecanismo para tomar decisiones en las áreas Metropolitanas.

Entre los actores, resulta más o menos claro que en un área Metropolitana, las decisiones son asumidas por la Junta Metropolitana, como máximo organismo de la entidad, y se toman por mayoría absoluta de votos de los miembros, considerando que las funciones asignadas por ley se asumen desde la coordinación, especialmente en lo referente a la planificación territorial, pero de alguna manera, resulta más práctico sostener que le apuestan a un esquema de gobernanza más horizontal en vez de sostener abiertamente que por diferencias políticas, se oponen al hecho que Rionegro sea el municipio núcleo y base de la figura del área metropolitana.

Con la existencia de la Junta Metropolitana y de los comités asesores, se disipa el temor de perder facultades de decisión respecto a los asuntos internos de los municipios al decidir unirse en un área Metropolitana y por ello en este estadio del artículo, podemos seguir sosteniendo que la desatención de la invitación a hacer parte del área por parte de la mayoría de los municipios que conforman la subregión oriental, obedece más a un bajo grado de articulación

política y administrativa entre los entes territoriales la región, que a verdaderas razones técnicas de peso para no sumarse a esta figura supramunicipal.

Como se describe en el texto “la cuestión metropolitana en Gobernanza” (Colegio de Jalisco, 2018), estos síntomas de desfragmentación político-administrativa desincentiva la cooperación y coordinación entre gobernantes de demarcaciones contiguas, lo que conlleva a ineficiencias en la gestión e inequidad entre municipios en la provisión de servicios urbanos básicos. Así, podemos advertir que una manera de proyectar planificadamente el territorio metropolitano del oriente Antioqueño y de darle un sentido regional, es encontrando herramientas de gestión articulada que, aunque hoy no se encuentren definidas, en la medida del desarrollo y avance de la consolidación del área Metropolitana del Oriente, o de la figura que acuerden los dirigentes y convaliden con la comunidad, se avance igualmente en la adopción de esquemas de Gobernanza Metropolitana como estrategia dogmática que oriente el proceso.

Valga anotar que la participación de actores privados como la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño , la asociación de cultivadores de flores (Asocolflores) y de la academia, como, la Universidad Católica de Oriente, aportan enormemente en el proceso de estructuración del esquema administrativo y orientador de la figura asociativa, pues es claro que el órgano de la administración de estos será transversal a todos los integrantes para garantizar la participación de expertos en diferentes materias como ente consultor, lo que permite la planificación y proyección de las acciones con eficacia y articuladamente entre la institucionalidad, el sector privado económico, la academia y la sociedad civil

Respecto al eje investigativo de este trabajo referido a la identificación de otros polos de desarrollo adicionales al municipio núcleo, de las opiniones de los actores salta una realidad existente en este territorio y es el funcionamiento actual de otros polos de desarrollo que hoy

están marcando necesidades sentidas de intervención institucional, pues materialmente ya se encuentran instalados con grandes desarrollos económicos, sociales y culturales.

Opiniones como la de la Secretaria de Hábitat y Desarrollo territorial del Municipio del Retiro-Antioquia, dan fe que se requiere una intervención que va más allá de las posibles medidas que puedan tomar los alcaldes de estas localidades, como quiera que trascienden y afectan la subregión oriental plena por lo que requiere de una intervención como la que podría derivarse de una acción metropolitana, pues según sostiene, la población se desplaza sin importarles la frontera:

hay un problema muy específico en materia de turismo que afecta la zona llana, embalses, y la región en sí, es un problema que va más allá, más macro que el área metropolitana misma. Ese hecho ya existe, ya es solucionarlo (Vélez, 2019).

Así mismo, desde la Academia y el sector económico, identifican igualmente polos de desarrollo ya existentes entre los que mencionan especialmente a la Ceja, Guarne y Marinilla, aunque este último en esta primera fase no haya aceptado hacer parte del Área Metropolitana, por su desarrollo económico, el alojamiento de servicios y la capacidad de convocar población propia y vecina hoy son ya unas centralidades de obligatoria referencia.

7. UN MODELO DE GOBERNANZA PARA EL ORIENTE ANTIOQUEÑO

Según la Ley 1625 de 2013, se requieren al menos dos (2) municipios cuya población apruebe por mayoría para que se de vida al Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, sin embargo, el panorama una vez suspendida la consulta popular es de incertidumbre en el éxito del proceso.

Hablar de Gobernanza implica contar con una visión articulada para la gestión del territorio en la que confluyen múltiples actores institucionales, de la academia y civiles, así como

variadas disciplinas para actuar en interés colectivo, lo que no se encuentra entre la institucionalidad del oriente Antioqueño, donde se advierte una marcada connotación política que genera fracturas en la confianza entre ellos; así mismo, es notorio el desconocimiento de las características, pros y contras de un área Metropolitana y especialmente de sus diferencias frente a otras figuras asociativas como la Provincia. Hasta antes de las elecciones populares de los alcaldes en octubre de 2018, existía un consenso a favor del área metropolitana, visión que cambió riesgosamente con los mandatarios electos, considerando que nueve (9) de ellos, se pronunciaron mediante comunicación dirigida al gobernador electo para que se revise el proyecto pues consideran, que ni los alcaldes, ni los concejos y tampoco la población saben de qué se trata el área Metropolitana, así lo expresó el alcalde electo del municipio de Abejorral Julián Andrés Muñoz, otra opinión en contra es la sostenida por la alcaldesa electa de El Peñol, Sorany Marín, quien argumentó un “no rotundo al proceso” manifestando que se quedan con el proceso y la asociatividad de territorio de lo que tiene que ver con Provincia, en declaraciones para el medio Mi Oriente (Mi Oriente, 2019).

Por su lado, el alcalde electo de EL Retiro, Nolber Bedoya, promovió por redes sociales el No en la consulta, en el video *Invitación alcalde electo de El Retiro, Nolber Bedoya* (<https://www.youtube.com/watch?v=a3CYjRswJwQ>) llamó a los ciudadanos a no participar en la consulta, por estimar que se tiene que aumentar el impuesto predial, además que tan solo a 15 días de terminar un Gobierno municipal y departamental lo estimaba inconveniente adelantar la Consulta pues debiera ser un asunto que se decida con los mandatarios entrantes; por su parte, en opinión del Alcalde electo de Guatapé su decisión es “con la Provincia por lo que da un No rotundo al Área Metropolitana, promoviendo igualmente la campaña para decirle No al Área

Metropolitana” (H, 2019). Marinilla por su parte, “prefiere vincularse a una provincia con la Unión en vez de un área y por ello viene avanzando en un proceso que integra este municipio a una provincia que se está creando con otras localidades ubicadas en el suroriente de Antioquia” (Trujillo Villa, 2017).

De acuerdo con lo analizado, no existe una gobernanza definida para esta figura pues implicaría contar con herramientas que hagan sus territorios más gobernables bajo una visión de conjunto y en Oriente actualmente, tal y como lo expresó el autor Lefevre (2005), citado en la obra “La Cuestión Metropolitana en Gobernanza”, no están dadas las condiciones para una gobernabilidad metropolitana cuando ni siquiera hay un consenso básico sobre la figura que desean conformar.

Desarticulación interinstitucional, falta de consenso, negativa a contar con un municipio núcleo, demandas judiciales al proceso son algunas de las condiciones más notorias de la actualidad del proyecto de Área Metropolitana y aunque la Gobernación de Antioquia, como uno de sus mayores promotores siga abanderando el proceso de sensibilización con actores, nueve de los trece alcaldes electos, cuya ciudadanía estaba convocada para el 15 de diciembre, están en oposición directa con el proceso, promoviendo el NO entre sus gobernados.

El temor por perder gobernabilidad frente al área metropolitana y en especial frente al municipio núcleo reviven el discurso sin que pueda avizorarse alguna fórmula de coordinación, incluso retornado a la propuesta que la opción de asociación es una provincia y no un Área Metropolitana, todo lo que evidencia la falta de claridad y consenso sobre el mejor modelo de gobernanza para el Área Metropolitana del Oriente Antioqueño, pues en el imaginario de los mandatarios locales, al conformar esta forma asociativa, el municipio núcleo, concretamente Rionegro, entraría a tomar decisiones en su propio beneficio y en detrimento de los demás, ello

advierte primero una desconfianza latente entre los dirigentes de la región y por otra parte un desconocimiento de lo que es y no es propio de un área Metropolitana, aspecto fundamental para la legitimidad del proyecto, sumado a esto, persiste entre algunos mandatarios electos, como el caso del municipio del Carmen de Viboral, una idea cerrada según la cual solo el mandatario local puede tomar las decisiones de su municipio, lo que de tajo cierra la puerta a una visión metropolitana de territorio. No hay en ese territorio una red de gobernanza que permita identificar hilos conductores en común, cada uno de los mandatarios locales actúa más pensando en no perder poder de decisión.

8. SOBRE LOS NUEVOS NÚCLEOS O POLOS DE DESARROLLO

Uno de los objetivos centrales del presente trabajo es la identificación de otros polos de desarrollo en el Oriente Antioqueño, para lo cual se inició con la consulta a los entrevistados desde el conocimiento de su rol, cuales serían esos municipios llamados a desarrollarse como centralidades, obteniendo como resultado lo siguiente:

Desde la Academia, en entrevista a Elkin Narváez, Rector de la Universidad Católica de Oriente, del 31 de octubre de 2019 declara:

Si lográramos que en torno a área todos fueran convergiendo los municipios, Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla. Son importantes y desarrollados que pueden aportar mucho al tema de la autoridad supramunicipal, son municipios muy importantes y grandes (Narvaéz, 2019).

Desde la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, en entrevista con Rodrigo Zuluaga Mejía, Presidente Cámara de Comercio de Oriente Antioqueño (CCOA) en octubre 31 de 2019, dijo:

Tenemos en la región 4 subregiones que son: Páramo, Embalse, Altiplano y Bosques cada una de ellas tiene un municipio que tiene una centralidad, un mayor desarrollo por habitantes por el PIB por el ingreso de los habitantes entre otros entonces es muy fácil identificarlos en Paramos es Sonsón, Embalses, Guatapé o Peñol Bosques: Cocorná y en el altiplano, Rionegro por clasificación en ingresos y categoría (Zuluaga Mejía, 2019).

Funcionaria del Municipio del Retiro, en entrevista con María Margarita Vélez, Secretaria de Hábitat y Desarrollo territorial del Municipio del Retiro, Antioquia del 31 de octubre de 2019, declaró:

Rionegro es uno de los municipios a los que más se desplaza al igual que la Ceja, también algunas personas van a Marinilla, en tema laboral, los Juzgados quedan en la Ceja y registro e instrumentos públicos se da a través de la Ceja, también está el tema de los centros comerciales, las grandes superficies, los cines hay un viva la Ceja, está San Nicolás, Mallano Grande.

Rionegro tiene una magnitud especial, todos los municipios están desarrollándose fuertemente, el oriente en general tiene un desarrollo grande los municipios que están en esta zona tienen una vocación diferente de los municipios de otras zonas (Vélez, 2019).

Gobernación de Antioquia, en respuesta a cuestionario formulado ante la gobernación de Antioquia Directora Ofelia Eley Velásquez Hernández recibido el 26 de noviembre de 2019, responde:

Al igual que para la cámara de comercio, los polos se identifican por zonas, nombrando a Rionegro para el Altiplano, Sonsón en la zona Paramo y se identifica a San Carlos o San Rafael en la zona de Embalses y Cocorná en Bosques.

Diferentes estudios como La Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia – CONPES 3819 de 2014, los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia – LOTA (sistema urbano regional), el Sistema Urbano Regional de Antioquia – SURA, la jerarquización urbana de Antioquia, Centros de Desarrollo y Articulación Territorial en Antioquia, Centros de Desarrollo para las Subregiones y Zonas de Antioquia y el Plan de Ordenamiento Departamental (POD) de Antioquia, han identificado asentamientos que deben jugar un papel preponderante en el sistema urbano -

regional de Antioquia y en su desarrollo territorial, los cuales han sido denominados de diferentes formas: centros, núcleos, polos y ciudades intermedias, entre otros.

Para el caso del Oriente antioqueño... al analizar el Oriente en su conjunto, en los diferentes estudios se han identificado los municipios de Rionegro y Sonsón. Sin embargo, al realizar este análisis por zonas se confirma a Rionegro en el Altiplano, Sonsón en la zona Paramo, y se identifica a San Carlos o San Rafael en la zona de Embalses y Cocorná en Bosques (Velásquez Hernández, 2019).

Planeación del Municipio de Marinilla, en entrevista Liliana Patricia Lopera Giraldo del 6 de diciembre de 2019 Secretaría de planeación y desarrollo territorial del municipio de Marinilla, declaró:

El municipio de Marinilla y Rionegro de manera conjunta son una gran centralidad, el municipio de Guarne por esa transición entre el Valle de Aburrá y Valle de San Nicolás y está sobre el corredor de la autopista Medellín Bogotá, también tiene una preponderancia importante de todo ese corredor industrial que une el municipio con el municipio de Marinilla, el municipio de la Ceja también tiene una vocación similar a la que tiene Marinilla más hacia los municipios de Páramo y parte de Altiplano en prestación de servicios del orden supramunicipal significativo y el Carmen de Viboral, por estar allí ubicada la Universidad de Antioquia tiene unos equipamientos del orden regional, también sería importante que estuviera en un esquema asociativos para poder garantizar esa prestación conjunta de los servicios del orden regional (Lopera Giraldo, 2019).

Para tener mayor claridad en el propósito de proponer nuevos polos de desarrollo adicionales al Municipio de Rionegro, se estima conveniente referirnos al significado de este

concepto. Según nos ilustra la respuesta del cuestionario presentado ante la Gobernación de Antioquia; los identifica como “asentamientos que deben jugar un papel preponderante en el sistema urbano - regional de Antioquia y en su desarrollo territorial, los cuales han sido denominados de diferentes formas: centros, núcleos, polos y ciudades intermedias, entre otros.

Para referirse a estos, se apoya en el CONPES 3819 de 2014, que define la Política Nacional para consolidar el Sistema de Ciudades, al Sistema Urbano Regional de Antioquia – SURA, la jerarquización urbana de Antioquia, Centros de Desarrollo y Articulación Territorial en Antioquia, Centros de Desarrollo para las Subregiones y Zonas de Antioquia, entre otros.

Desde la Política Pública definida en este documento, se entienden como centros urbanos aquellos territorios “que poseen las condiciones, en términos de población, relaciones funcionales, accesibilidad, concentración de funciones y servicios, economía y posibilidades de expansión urbana, por mencionar algunas variables, para consolidarse como “centros”, “núcleos” o “capitales” de una parte o fracción del territorio de Antioquia, sean zonas, subregiones u otra porción del territorio”.

Así, los centros urbanos cumplen la función de equilibrar los territorios a través de la optimización de recursos públicos y la atracción de la inversión privada para que estos efectivamente puedan canalizar las necesidades de la población a través de la disposición de servicios.

Inicialmente y a partir de datos socio económicos de los municipios, se pensó proponer como nuevos polos, municipios como Guatapé y el Peñol, esto, por el alto tráfico de población flotante derivada de la actividad del turismo y por el impacto actual de esta actividad en muchos de los municipios de la zona, no obstante, el desarrollo del trabajo y en especial, de los

argumentos de los actores entrevistados, todo apunta a señalar la existencia de varias centralidades o polos de desarrollo según la zona de cada región, según su funcionalidad para la prestación de servicios a la ciudadanía, identificados de la siguiente manera:

Gráfica 3. Zonas del oriente Antioqueño.



Fuente: Plataforma virtual Prodepaz <https://bit.ly/2U1Y8c6>

Tabla 2. Áreas de la subregión

N°	Áreas de la Subregión Oriente	Municipios
1	Páramo	Sonsón
2	Bosques	Cocorná
3	Embalses	Guatapé y Peñol
4	Altiplano	Marinilla, La Ceja; Guarne

Fuente: Elaboración propia a partir de Información de Prodepaz <https://bit.ly/2U1Y8c6>

Valga mencionar que aunque el Municipio de Marinilla voluntariamente no hace parte del proceso, hoy suspendido de conformación de Área Metropolitana, por referencia es innegable la representatividad de éste para la articulación de territorio por su disponibilidad de servicios, comercio y otras actividades sociales, por lo que eventualmente si en el desarrollo del proyecto, se decide dar continuidad a la conformación y este municipio decide hacer parte del mismo, es un municipio de obligatoria referencia como polo de desarrollo o centralidad del Oriente Antioqueño y este sentido, en los siguientes renglones se tendrá en cuenta para la propuesta de centralidades.

Retomando la idea de pensarse en una primera etapa de un área Metropolitana para la zona del Altiplano, las centralidades inicialmente identificadas, serían los municipios de La Ceja, Marinilla y Guarne.

Según los datos arrojados por los censos de 2005 y 2018 así se han comportado demográficamente estos tres (3) municipios:

Tabla 3. Relación PIB por Población

Municipio	Población Censo 2005	Población Censo 2018	PIB 2017 (miles de millones de pesos)
La Ceja	46.366	64.889	586
Marinilla	32.475	64.645	760
Guarne	39.541	55.121	1203

Fuente Elaboración propia a partir de datos de la Cámara de Comercio de Oriente 2018 <https://bit.ly/2QdT61m>

9. SOBRE LOS PROYECTOS INDUCTORES

Según se decida la figura asociativa de municipios, se irían identificando y definiendo aquellos proyectos que atiendan necesidades prioritarias de los territorios, así, si inicialmente se optara por la conformación de un área Metropolitana para los municipios de la zona del Altiplano, allí ya se pueden mencionar algunos proyectos que hoy demanda este territorio, por ser parte de la respuesta a problemas comunes como la movilidad. En este sentido, se identifica que la construcción de corredores de ciclo rutas que conecten las cabeceras de los municipios como uno de los proyectos que pudieran impactar positivamente la relación de sus habitantes al ofrecer espacios para facilitar el desarrollo de capacidades individuales, conjuntamente con esto, la implementación de programas metropolitanos de bicicletas públicas, tal y como el que hoy existe en el Valle de Aburrá que paulatinamente se ha ido extendiendo a los municipios cercanos, favoreciendo un creciente número de habitantes que se desplazan especialmente hacia sus lugares de estudio y trabajo.

Hoy Rionegro cuenta con un sistema público de bicicletas denominado Bicirío, el que puede ser extendido en infraestructura y equipos al territorio metropolitano. Según sostuvo Liliana Patricia Lopera Giraldo, Secretaria de planeación y desarrollo territorial del municipio de Marinilla “hay que seguir apostando a proyectos de manera conjunta para resolver no solamente la movilidad vehicular, sino también otro tipo de soluciones como las ciclo infraestructuras que posibilitaría que la comunidad universitaria se pueda desplazar y que no tenga unos costos tan altos”.

En esta misma orientación referida a la garantía de la movilidad, la Gobernación Departamental ha identificado necesidades urgentes de modernización y mejoramiento de la infraestructura de los corredores viales del Oriente Antioqueño.

Una obra pública vital para estos municipios y la región en sí, es la ampliación de la calzada entre Marinilla - El Peñol y Guatapé, así como un tercer carril a los 30 kilómetros de vía entre Marinilla y Guatapé. Para ejecutar este proyecto, se tiene previsto el adelantamiento de un proyecto APP (El Colombiano, 2019), que ha tenido retrasos en su conformación, por diferencias económicas entre el operador privado y el gobierno departamental, al pasar de 10 a 30 km.

En igual medida, uno de los aspectos identificados en este trabajo que requieren con mayor urgencia los municipios es el tratamiento y gestión del territorio, pues un punto en común mencionado por los actores es la falta de coordinación en los planes territoriales locales, lo que dificulta la regulación en la zona de fronteras, de allí que resulte de especial premura la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

Por su parte, en el Programa de Gobierno de Aníbal Gaviria Gobernador electo de Antioquia para el período 2020-2024, en la línea de territorio, se incluye una propuesta para el aseguramiento de recursos destinados a la “formulación de planes con sus respectivos instrumentos de gestión” (Gaviria, 2019). Lo que puede ser considerado como una oportunidad para la gestión de los territorios de la subregión de manera asociativa, coordinada y estratégica, que de darse la conformación del área Metropolitana, se puede materializar propositivamente en el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial –PEMOT, con la articulación coordinada de los planes de ordenamiento de cada territorio o PBOT según les corresponda.

Para municipios ubicados en otras zonas de la subregión, que tienen una vocación diferente como la turística se hace evidente la necesidad de desarrollar proyectos que potencialicen y especialicen este mercado; el flujo turístico que hoy está recibiendo el corredor de

Guatapé y el Peñol es un fenómeno que está logrando impactar la región, pues no solo hace falta infraestructura vial para recibir el parque vehicular visitante, sino infraestructura de servicios y comercio para este mismo propósito y para la población e industria que ve atractivo el asentamiento en esta zona.

Para este aspecto, también desde la propuesta del Gobernador se planean programas de sostenibilidad Turística para “proteger y conservar los recursos y tradiciones patrimoniales para la identidad territorial del departamento como destino turístico”, ello, para la “prevención de la contaminación ambiental, visual y auditiva en los pueblos patrimonio y en los destinos maduros y emergentes” (Gaviria, 2019).

10. EL MODELO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS

Necesidad común del Oriente Antioqueño: Según se prevé en el Plan Nacional de Desarrollo, (Ley 1955, 2019) actualmente hay diferentes alternativas para la implementación de sistemas de transporte público, que comprende desde los sistemas cofinanciados con recursos de la nación, hasta la definición de modelos propios según las necesidades de los territorios. Los modelos de transporte pueden ser:

Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM). Que cuentan con infraestructura de transporte exclusiva y sistema de recaudo concesionado o público.

Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) como servicios de transporte colectivo integrados.

Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) conformados por más de un modo o medio de transporte público integrados operacional y tarifariamente entre sí

Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR).

Para el caso de la subregión oriente y según la asociación de municipios que se acuerde, corresponde la estructuración de un sistema de transporte público metropolitano si se opta por un área Metropolitana, en cuyo caso se define una autoridad de transporte metropolitana, previo trámite ante el Ministerio de Transporte, o un sistema intermunicipal, si corresponde a otro esquema asociativo.

En todo caso, se debe realizar la correspondiente estructuración técnica, legal, financiera y tecnológica para la identificación del sistema de operación requerido para cubrir las necesidades de movilización de la totalidad de la población de los municipios agrupados, así como la construcción del esquema legal de interrelacionamiento entre las diferentes autoridades de transporte municipal.

En el aspecto tecnológico, la fase de estructuración debe identificar el modelo de control de flota y comunicaciones, así como el de recaudación de la tarifa, por su parte, la estructuración financiera define no solo la compensación de los diferentes actores del ecosistema del sistema de transporte, además de la construcción de la canasta de costos de la tarifa según la metodología definida por el gobierno nacional.

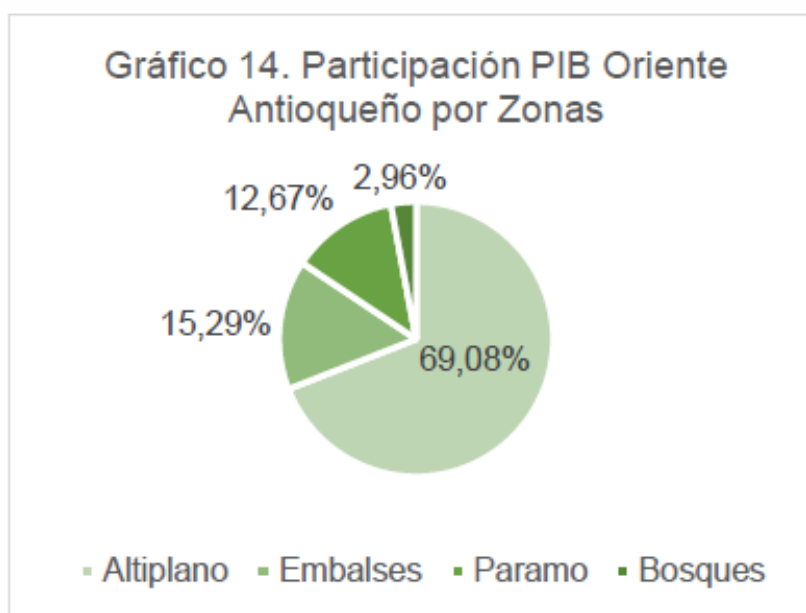
Así pues, aún queda la tarea de definir si se agrupan en un área metropolitana, si se le da fuerza a las provincias existentes, si crean una nueva, o si se habilita la convivencia de ambas figuras que ya se sabe, pueden coexistir.

La propuesta desde este trabajo de grado corresponde a la implementación de un área metropolitana en la subregión del altiplano, evidentemente impactada en la actualidad por el desbordante proceso de urbanización, industrialización y expansión demográfica y el

fortalecimiento de las provincias para asociar a otros municipios de la subregión cuya vocación sigue siendo rural o turística.

En lo referente al Área Metropolitana, el informe económico 2018 elaborado por la Cámara de Comercio de Oriente, se hace referencia al producto interno bruto de las zonas del Altiplano y embalses, que aportan el 84.37% al PIB del Oriente Antioqueño, de acuerdo con la siguiente gráfica.

Gráfica 4. Participación PIB Oriente Antioqueño por zonas



Fuente: Documento Concepto económico del Oriente Antioqueño 2018, CCOA.

Mencionando que municipios como Rionegro, Guarne, Marinilla, La Ceja, el Retiro, en su conjunto concentran el 66,06% del presupuesto de los 23 municipios del Oriente Antioqueño, y están en capacidad de realizar inversiones en el territorio para generación de desarrollo.

(Camara de Comercio de Oriente , 2018)

Sobre este punto y a la luz de la Ley 1625 de 2013 que comprende el régimen de las áreas metropolitanas, aunque la participación que un municipio tiene en el PIB de la región que se pretenda consolidar como Metropolitana no resulta ser un criterio válido para la argumentación de la incorporación de un municipio determinado en un área Metropolitana, sí resulta importante a la hora de definir y articular un área metropolitana y nuevos polos de desarrollo.

En el proceso de convocatoria de implementación del área, no se encuentra un análisis del impacto que podría conllevar para esta, al acoger a los municipios más pobres del oriente, que no aportan significativamente al PIB subregional y con marcadas necesidades básicas insatisfechas, inequidad y pobreza, como el caso de los municipios de San Francisco con un 49,9% de pobreza, Argelia con un 38,97%, Cocorná con el 36,23% y San Rafael con un porcentaje de pobreza del 35,1%. (Marulanda Marín & Martínez Herrera, 2018).

De abordarse con mayor detenimiento este aspecto, podría incluso concluirse que por las condiciones actuales de cada uno de los municipios y la identidad social, económica, industrial y cultural que acerca a un grupo de ellos, como los ubicados en el altiplano, es a su vez lo que marca la diferencia con otro grupo de los 23 municipios, con otra vocación diferente y un proceso de metropolización menos o nada marcado y para los que hoy no resulta ni de interés, ni de conveniencia unirse en un área Metropolitana.

Por lo anterior, valdría la pena que desde los actores interesados en la conformación del Área Metropolitana, se aborde con mayor detalle si resulta conveniente un Área Metropolitana con tantos municipios, por demás, tan alejados entre muchos de ellos y con diferencias económicas y de desarrollo tan marcadas o si esta figura resulta conveniente y necesaria para la subregión del altiplano y que sea otra figura la ideal para los demás municipios, incluso su participación en las provincias ya consolidadas.

11. CONCLUSIONES

Sea que se adopte un área Metropolitana, que se impulsen las provincias o se coordine desde asociaciones de municipios, resulta conveniente y necesario adoptar un esquema de gestión de territorio, que para el propósito, proponemos sea desde la GOBERNANZA METROPOLITANA, orientada por propuestas de creación de redes, negociación, interacción y coordinación entre los ámbitos públicos y privados.

La dinámica de transformación territorial, económica, social y cultural de la subregión oriente del Departamento de Antioquia está reclamando la existencia de una figura de administración supramunicipal que garantice la gestión de proyectos y del territorio, así como sus vocaciones económicas de una manera articulada y coordinada con las demás figuras existentes y que asegure la participación de diferentes actores del territorio.

Las figuras de la Provincia y el área Metropolitana, son dos esquemas político administrativos que pueden convivir en el territorio del oriente Antioqueño, máxime cuando por las características del mismo, pudiera no resultar conveniente un Área Metropolitana con tantos municipios, muchos de ellos alejados físicamente y con marcadas diferencias económicas y de desarrollo; con esta razón, se propone la implementación de un área metropolitana en la subregión del altiplano, impactada en la actualidad por el desbordante proceso de urbanización, industrialización y expansión demográfica y el fortalecimiento de las provincias para asociar a otros municipios de la subregión cuya vocación sigue siendo rural o turística.

Sin importar la decisión final de las administraciones locales, en este territorio, existen aspectos de urgente regulación intermunicipal, como la definición de un esquema de transporte público de pasajeros, para lo cual pueden valerse de las herramientas de gestión actuales con las

que cuentan los entes territoriales para la organización de su sistema de transporte. Es evidente que hoy los municipios del oriente antioqueño necesitan convenir un modelo en el que se garantice el libre acceso al servicio esencial de transporte público para que la ciudadanía pueda desplazarse de forma segura de un municipio a otro, sin verse afectada por las medidas que de manera autónoma tomen cada uno de las administraciones locales, para lo cual, se debe realizar la correspondiente estructuración técnica, legal, financiera y tecnológica para la identificación del sistema de operación requerido para cubrir las necesidades de movilización de la totalidad de la población de los municipios , así como la construcción del esquema legal de interrelacionamiento entre las diferentes autoridades de transporte municipal, de la misma manera, es estratégico y urgente definir unos acuerdos básicos sobre el ordenamiento territorial, para la regulación concertada del uso del suelo con una ocupación ordenada y equilibrada del mismo, especialmente en las fronteras municipales, lo que a su vez les permite identificar y aplicar la vocación económica y el impacto de las mismas en la subregión.

Todo lo anterior, es indispensable en este territorio pues no es de otra manera que se puede lograr un desarrollo equilibrado del mismo, y un mejoramiento integral y sustentable de la calidad de vida de sus habitantes.

En la subregión oriente urge el impulso de otros polos de desarrollo adicionales a Rionegro, en algunos casos, ya están materialmente siendo reconocidos como centralidades importantes en el territorio, sin embargo, hace falta gestionarlos como tales para poder optimizar esfuerzos, economías de escala, así como la definición de planes, programas y proyectos articulados con los cuales se asegure una mejor disposición de servicios públicos y la estructuración de los proyectos que se identifiquen como inductores para cada caso.

Lo siguientes son los posibles polos de desarrollo en la región, que podrán ser impulsados, de acuerdo con la dinámica de consolidación de la región:

Tabla 4. Propuesta polos de Desarrollo

Zona	Municipio
Páramo	Sonsón
Bosques	Cocorná
Embalses	Guatapé y Peñol
Altiplano	Marinilla, La Ceja; Guarne

Fuente: Elaboración propia

Como otra posibilidad a ser analizada, es la alternativa de integrarse al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, que pudiera resultar conveniente para algunos de los municipios de la zona del altiplano cuyo relacionamiento socioeconómico, cultural e institucional hoy los ubican en un gran imaginario metropolitano.

Referencias

- Alcaldía de Rionegro. (2019). *Decreto 194*. Rionegro.
- Alzate, L. M. (2017). Instituciones formales de la gobernanza metropolitana en Colombia. Un análisis de elección Racional. *Revista Opera. Universidad Externado de Colombia*.
- Camara de Comercio de Oriente . (2018). *Concepto Económico del Oriente Antioqueño 2018*. Rionegro: Camara de Comercio Oriente Antioqueño.
- Colegio de Jalisco. (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza*. Zapopan-Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana.
- Colegio Jalisco. (2019). Fase 5. La coordinación Metropolitana. México.
- Colombia Argos.co. (mayo de 2017). El oriente Antioqueño es el futuro de Medellín. *ARGOS S.A.*
- Congreso de la República. (2013). *Ley 1625*. Bogotá DC.
- Cornare, Alianza Clima y Desarrollo, Fundación Natura, WWF. (2015). *Análisis socioeconómico*.
- Eafit & Área Metropolitana. (2018). *Seguridad ciudadana desde la Gobernanza Metropolitana*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- El Colombiano. (Septiembre de 2018). *La expansión Urbana en Rionegro. ¿Estamos listos para afrontarla?* Obtenido de <https://bit.ly/2K21Gcm>
- El Colombiano. (14 de junio de 2019). *El limbo del nuevo carril Marinilla Guatapé*. Obtenido de El Colombiano: <https://bit.ly/2V8yXWV>
- Gaviria, A. (2019). *Programa de Gobierno 2020-2023*. Medellín.
- Gobernación de Antioquia. DAP. (2019). *Respuesta a cuestionario*. Medellín: Gobernación de Antioquia & Departamento Administrativo de Planeación.
- Gobierno municipal de rionegro. (2016-2019). *Plan de Accion. Rionegro Ciudad Sostenible y Competitiva*. Rionegro.
- Gutierrez Sanín, F. (2010). *25 años de la Descentralización en Colombia*. Colombia: Konrad Adenauer Stiftung,.
- H, H. (22 de noviembre de 2019). <https://orientese.co/>. Obtenido de Alcalde electo fortalecerá el turismo en Guatapé: <https://orientese.co/alcalde-electo-fortalecera-el-turismo-en-guatape/>
- https://www.youtube.com/watch?time_continue=145&v=McX3X6jrFow&feature=emb_title. (s.f.). *youtube*.

- Instituto de Estudios Urbanos. Universidad Nacional de Colombia. sede Bogotá. (2017). *PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ. Componente FEMOT*. Medellín.: Universidad Nacional .
- Línea, A. R. (21 de Enero de 2019). Más de 36 mil empresas están en el oriente. *ASENRED*.
- Lopera Giraldo, L. (6 de diciembre de 2019). Secretaria de planeación y desarrollo territorial del Municipio de Marinilla. (J. Pabón Restrepo, Entrevistador)
- Marulanda Marín, D., & Martínez Herrera, J. (2018). Actualidad socioeconómica del Oriente antioqueño y su proyección de crecimiento articulado con el papel de la Universidad de Antioquia seccional Oriente antioqueño. *Science of Human Action (historico)*, 3(2), 359-390.
doi:<https://doi.org/10.21501/2500-669X.2929>
- MASORA. (2017). *Encuesta de Área Metropolitana. Valle de San Nicolás*. Rionegro.
- Mi Oriente. (8 de noviembre de 2019). *Alcaldes electos aseguran que Área Metropolitana del Oriente no goza de legitimidad*. Obtenido de https://www.youtube.com/watch?time_continue=145&v=McX3X6jrFow&feature=emb_title
- Mi Oriente. (7 de noviembre de 2019). *Lo que le piden nueve alcaldes electos del oriente a Anibal Gaviria*. Obtenido de <http://mioriente.com/altiplano/lo-que-le-piden-nueve-alcaldes-electos-del-oriente-a-anibal-gaviria.html>
- Ministerio del Interior. (2013). *Ley de Áreas Metropolitanas*. Bogotá DC.
- Narvaéz, E. (31 de octubre de 2019). Rector Universidad Católica de Oriente. (Je, & J. Pabón Restrepo, Entrevistadores) Rionegro.
- Orientese.co. (26 de junio de 2018). Así se sitne la provincia del agua, bosques y el turismo. *Orientese.co*.
- Pedroza Gómez, Y., & Carmona, N. (2018). Implementación de un área metropolitana o una provincia administrativa y de planificación en el Valle de San Nicolás: Analisis sobre las implicaciones. 36.
- Periódico El Tiempo. (3 de Agosto de 2019). Futura Área Metropolitana de Oriente irá a votación. *El Tiempo*, págs. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/futura-area-metropolitana-del-oriente-ira-a-votacion-396836>.
- Plan Nacional del Desarrollo. (2019). *Ley 1955*. Bogotá DC.
- Planeación, D. N. (21 de Octubre de 2014). Política Nacional para consolidar el sistema de ciudades en Colombia. *Conpes 3819* .
- RAED. . (2017). Movilidad Empresarial en Medellín. *Revista Antioqueña de Economía y Desarrollo*, 17,18,19.
- Robles Torres, D., & Navarrete Ulloa, C. (2018). *La cuestión Metropolitana en Gobernanza*. Jalisco-Mexico: El colegio de Jalisco.

- Ruiz, C. A. (2015). Metropolización y gobernanza económica. Bases para una propuesta de análisis económico. *Suma de Negocios. Universidad Nacional de Colombia.*, 52-65.
- Ruiz, S. (14 de Noviembre de 2019). El Área Metropolitana de oriente se empieza a aflojar. *Silla Paisa*, págs. <https://lasillavacia.com/silla-paisa/area-metropolitana-oriente-se-empieza-aflojar-74507>.
- Trujillo Villa, C. (27 de abril de 2017). *Área metropolitana del Oriente antioqueño se refrendaría en mayo de 2018*. Obtenido de El Colombiano: <https://bit.ly/2K9Mo2w>
- Velásquez Hernández, O. E. (2019). *Cuestionario Gobernación Antioquia*. Medellín: Gobernación de Antioquia & Departamento Administrativo de Planeación.
- Vélez, M. (31 de octubre de 2019). Secretaria de Hábitat y desarrollo territorial Municipio del Retiro. (J. Pabón Restrepo, Entrevistador)
- Zuluaga Mejía, R. (31 de octubre de 2019). Presidente Cámara de Comercio de Oriente Antioqueña. (J. Pabón Restrepo, Entrevistador)
- Zuluaga, N. (14 de marzo de 2019). Alcalde Carmen de Viboral sobre Área Metropolitana Oriente. (S. Ruiz, Entrevistador)