

Gobernanza metropolitana en tiempos de pandemia: un análisis de la implementación de los “toques de queda” en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (2020-2021)

Metropolitan governance during the pandemic: an analysis of curfews implementation in the Metropolitan Area of the Aburrá Valley (2020-2021)

María Isabel Pérez Hincapié

miperezh@eafit.edu.co

Jorge Londoño Mejía

jlondon8@eafit.edu.co

1

Resumen

La llegada de la COVID-19, y su rápida difusión y letalidad, exigió a los diferentes niveles de gobierno a lo largo de todo el mundo encontrar diseños institucionales que representaron mecanismos de acción complejos y retadores en tanto a la coordinación intermunicipal que estos exigían. El presente trabajo hace un análisis sobre cómo se coordinan los procesos de toma de decisiones en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y busca detallar las reglas formales e informales de interacción institucional, entorno a la aplicación de medidas restrictivas a la movilidad como los toques de queda para afrontar la crisis originada por el virus. Para lograrlo, se tiene como hipótesis que la toma de decisiones en el AMVA se ha visto fragmentada y descoordinada en la implementación de instrumentos restrictivos, debido a los altos costos políticos, económicos y sociales que estos representan. Todo ello, a raíz de que los esquemas asociativos suponen la integración de municipios para establecer una gobernanza coordinada que permita la articulación para la solución de problemas metropolitanos. De

¹ Un agradecimiento especial al profesor Pablo Zapata Tamayo, politólogo de la Universidad EAFIT y magíster en Gobierno y Asuntos Públicos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México; quien asesoró y acompañó metodológica y conceptualmente el desarrollo del presente artículo. Los autores del texto exoneran de toda culpa o error en el abordaje académico y conceptual al asesor.

manera general, los resultados evidencian que la debilidad en la gestión de la colaboración horizontal ha disminuido la eficiencia de los esquemas asociativos para mitigar los dilemas de acción colectiva.

Palabras clave: Área Metropolitana del Valle de Aburrá, COVID-19, gobernanza metropolitana, reglas formales, reglas informales.

Abstract

The COVID-19 called the attention of all levels of government for institutional arrangements and high municipal coordination due to the risk that it represents and its contagion and lethality rates. This article addresses the decision-making process in the Metropolitan Area of the Aburrá Valley, making an important distinction between formal and informal rules implied in restrictive instruments such as curfews. This analysis considers that municipal association schemes involve integration and coordination among municipalities, and evidences barriers on the decision-making processes, due to fragmentation and lack of coordination, caused by the high political, economic and social costs while implementing restrictive instruments to face the virus.

Key words: COVID-19, formal rules, informal rules, Metropolitan Area of the Aburrá Valley, metropolitan governance.

Introducción

Desde los últimos meses del 2019, diferentes países del mundo comenzaron a ser conscientes de la presencia de un nuevo virus que, según información entregada por portavoces de la Organización Mundial de la Salud (OMS), pese a tener una prevalencia comparablemente baja con respecto a otras enfermedades emergentes, era bastante transmisible y había empezado a privar a muchas personas de tener con vida a sus seres queridos (BBC News Mundo, 2020). Desde inicios del 2020, expertos ya estimaban el riesgo de que esta enfermedad, ocasionada por el virus, se convertiría en un problema global y ciertamente su rápida expansión empezó a traducirse en una amenaza importante para la estabilidad política, económica, social y ecológica del mundo entero. En

Colombia, por ejemplo, el primer posible caso fue identificado en el mes de marzo de 2020 y desde entonces las diferentes administraciones territoriales se dispusieron a tomar medidas con el objetivo de afrontar, de manera estratégica, la coyuntura y coordinar los diferentes territorios para establecer una acción colectiva que permitiera un mejor manejo de la crisis.

Teniendo en cuenta lo anterior, mandatarios de todos los niveles de gobierno, se vieron en la ardua tarea de gestionar de manera veloz cada nueva dificultad asociada a este problema de salud pública. Por su parte, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) no fue ajena a esta realidad y declaró la salud como “hecho metropolitano” para la creación del Consejo Metropolitano de Salud, mediante el Acuerdo 2 de 2020, como órgano asesor consultor y coordinador de decisiones en materia de Salud. A manera de ilustración, a principios del 2020 los diferentes municipios del Área fueron reglamentando la medida de toque de queda en su jurisdicción como puede observarse en la recopilación de los diferentes decretos municipales que se citan a continuación: Decreto 050 de 2020 (Girardota), Decreto 0540 de 2020 (Medellín), Decreto 426 de 2020 (Itagüí), Decreto 0000143 (Envigado), Decreto 129 de 2020 (Sabaneta), Decreto 059 de 2020 (Caldas), Decreto 202004000259 de 2020 (Bello), Decreto 042 de 2020 (La Estrella), Decreto 00107 de 2020 (Barbosa), Decreto 07 de 2020 (Copacabana).

Sin embargo, este tipo de medidas restrictivas y de alto impacto fueron perdiendo cada vez más popularidad y representaron un alto costo político para los mandatarios que pretendían implementarlas. Esto a raíz de las difíciles y recurrentes condiciones ocasionadas por la COVID-19, el incremento en los contagios y el amplio número de muertes diarias en el país. Además, las diversas percepciones de los alcaldes frente a la pertinencia de implementar o no toques de queda empezaron a tener un efecto visible de fragmentación en la coordinación y la articulación del Área Metropolitana.

En ese orden de ideas, vale la pena resaltar que, pese a las disposiciones normativas y la vocación de articulación y coordinación que suponen estas integraciones municipales, se ha evidenciado que el proceso de toma de decisiones, en el que están involucrados los 10 alcaldes que componen la asociación del AMVA, ha demostrado una gobernanza fragmentada especialmente para la aplicación de instrumentos como los toques de queda.

En consonancia con lo anterior, el presente proyecto tiene como propósito analizar la gobernanza alrededor del proceso de toma de decisiones, puntualmente en lo referente a la implementación de toques de queda para el manejo de la crisis originada por la COVID-19 en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá entre marzo de 2020 y febrero de 2021.

Los objetivos de esta investigación buscan evidenciar cómo la emergencia del coronavirus ha creado una ventana de oportunidad para el estudio de las relaciones intergubernamentales alrededor de la coordinación intermunicipal para afrontar una crisis. Como primer objetivo, este trabajo pretende caracterizar los arreglos institucionales, es decir, esas reglas de juego puntuales que, según Scharpf (1997), orientan la acción e interacción entre los actores y restringen, modifican y reconfiguran la toma de decisiones de estos en el marco de una política pública específica. El ejercicio se enfoca tanto en los arreglos o reglas formales como informales, que existen en el proceso de toma de decisiones de la gobernanza metropolitana. Como segundo objetivo, se identifican los principales decretos por medio de los cuales se implementaron instrumentos tipo garrote, como los toques de queda. El tercer objetivo, analiza si estos decretos suponen coordinación o fragmentación entre las alcaldías de los municipios bajo este esquema de asociación territorial. Finalmente, y como cuarto objetivo, la presente iniciativa suministra una serie de recomendaciones sobre implementación de mecanismos de coordinación que pretenden mejorar las relaciones intermunicipales en el proceso de toma de decisiones a la hora de afrontar una crisis.

Para lograrlo, el presente artículo está organizado de la siguiente manera: en un primer momento, se abordan referentes teóricos que pretenden sentar las bases conceptuales que permitirán entender el proceso de toma de decisiones en la gobernanza metropolitana, y distinguir los acuerdos formales e informales implícitos en estas negociaciones. En una segunda instancia, se presenta al Área Metropolitana del Valle de Aburrá como estudio de caso, haciendo especial énfasis en sus alcances a la hora de gestionar una crisis como la originada por la COVID-19. En un tercer momento, se presentan los hallazgos del material de estudio y se caracterizan las reglas formales e informales que median en el proceso de toma de decisiones. Finalmente, en un cuarto momento, se recapitulan los hallazgos del artículo y se recomienda un diseño institucional

anticipado que permita una mayor capacidad de respuesta por parte de los diferentes actores en el AMVA.

Marco Teórico

En los últimos años, las discusiones teóricas sobre la gobernanza han proporcionado aportes sobre las nuevas formas de coordinar la acción pública, trascendiendo de los poderes del gobierno a los procesos colaborativos de toma de decisiones por medio de redes colaborativas. En la actualidad, es común escuchar debates sobre los actores que influyen en los procesos de toma de decisiones y concluyen que, ante escenarios de crisis, el Estado por sí mismo es incapaz de resolver los problemas. A manera de ilustración, autores como Aguilar (2010) reflexionan sobre la ineficiencia de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones, situación que, si bien no quita a este actor su rol de autoridad pública, sí pone sobre la mesa a otros participantes como la sociedad, las empresas y las organizaciones sociales que cuentan con un papel activo e influyente en la definición de las políticas. De esta manera, la fragmentación que sufren las grandes áreas urbanas ha llevado a la gestión administrativa de las mismas a excederse en su horizontalidad, aumentando con esto la falta de cooperación y coordinación entre los diferentes actores (Lazo, 2017).

En esta gestión administrativa y en el caso puntual del presente proyecto, el proceso de toma de decisiones para la gestión y manejo de la crisis originada por la COVID-19, se da en el marco de un esquema asociativo que supone la coordinación de estrategias y procesos intermunicipales por medio de la gobernanza metropolitana. Esta se entiende como las capacidades administrativas de varios municipios que tienen como fin último hacer sus territorios gobernables. En contraste, la gobernanza metropolitana difiere de la local, en la medida en que esta última se entiende como el proceso para establecer metas y objetivos desde la gobernación territorial con presencia e impacto en el mismo territorio (Lefèvre, 2005). Esta comparación señala un cambio sustancial de la concepción misma de los gobiernos locales, los metropolitanos y los alcances e implicaciones de su gestión, entendiendo que los diferentes actores que hacen parte de estas se convierten en protagonistas de la acción política y social de sus comunidades (Hernández, 2015, p. 73). En palabras de Navarrete (2018) “la gobernanza es el resultado

de la mixtura de mecanismos de intermediación y representación territorial, la acción de organismos gubernamentales y cuasi gubernamentales, de actores corporativos y de la sociedad civil” (p. 16).

Esta aproximación, al modo en el que se agotan los procesos de toma de decisiones en un esquema asociativo, da cuenta de la existencia de un escenario o arena de acción, en la que los actores que están involucrados se relacionan o interactúan entre sí. Justamente en este punto, es donde cobra relevancia hablar de las instituciones o reglas de juego para lograr comprender la manera en que los diferentes actores se relacionan, las reglas formales e informales que suponen los procesos de toma de decisiones y los costos políticos, económicos y sociales que estas decisiones pueden llegar a representar. Vale la pena aclarar que estas reglas inicialmente se fijan y se acogen por los actores cuando están tratando de posicionarse frente a la resolución de un respectivo problema público, o simplemente cuando están estableciendo pormenores de las acciones que les permitirían impulsar el desarrollo autónomo y sostenible de sus municipios.

En ese orden de ideas, las reglas o instituciones son pautas que orientan el comportamiento y facultan a los actores para que lleven a cabo determinadas acciones. Adicionalmente indican el modo en que se deben efectuar las interacciones entre ellos cuando se agendan, formulan, implementan o evalúan políticas de las que hacen parte o en las que desempeñan un rol preponderante. En palabras de North (1993, p. 25) las instituciones o reglas sirven para establecer límites a las interacciones humanas. Por su parte, es oportuno precisar que estas pautas o limitaciones descritas como reglas pueden ser de índole formal e informal.

En tanto a las reglas formales, estas son codificadas explícitamente, lo cual facilita la comprensión y el cumplimiento de expectativas en sociedades complejas. Este tipo de reglas son definidas bajo acuerdos formales y cuentan con organismos especializados como congresos y tribunales que garantizan su aplicación. En contraste, en las reglas informales la garantía de su aplicación se da por sanción social, ya que se encuentran implícitas en relaciones simbólicas, rituales y tradiciones (Navarrete, 2016). Conviene subrayar que, pese a que las reglas formales han sido mucho más abordadas desde la dimensión teórica y son a partir de las cuales se espera esté orientada la gestión pública, lo cierto es que las reglas informales han encontrado un importante lugar en los procesos

de toma de decisiones a partir de los cuales se efectúa la definición de asuntos que tienen un impacto en el desarrollo humano integral, el ordenamiento y la planeación territorial, el desarrollo y la gestión social entre otros aspectos significativos de los diferentes municipios y esquemas asociativos.

De esta manera, está claro que constantemente en la arena de acción los actores de políticas se movilizan y atienden a una serie de guías que pueden haber sido estipuladas de manera oficial y que responden a un protocolo legal; al mismo tiempo, los actores pueden actuar basados en un conjunto de disposiciones que pueden no estar escritas o refrendadas en términos solemnes o gubernamentales, pero que son adoptadas con tal éxito que alcanzan una continuidad en su uso y que pueden ser ampliamente extendidas y legitimadas.

Finalmente, la capacidad para resolver dilemas y crear gobernanza efectiva ocurre con frecuencia, esto depende de la estructura del propio recurso y de la medida en que las reglas en uso, desarrolladas por los usuarios, están efectivamente relacionadas con esa estructura (Blomquist, 1994, p. 301 citado por Ostrom, 2014, p. 30). En sistemas auto organizados, se encuentra que “los usuarios crean reglas relacionales limitadas para determinar quiénes pueden usar el recurso, reglas de elección relacionadas con la distribución del flujo de unidades del recurso, formas locales activas para monitorear y sancionar a quienes rompen las reglas” (Ostrom, 2014, p. 30).

Por su parte, los instrumentos son los medios o mecanismos mediante los cuales los gobiernos “gobiernan” y sirven para materializar los objetivos públicos. Según lo explican Lascoumes y Le Galés (2009) “los instrumentos son dispositivos técnicos y sociales que sirven para organizar las relaciones sociales” (p. 284).

Es pertinente destacar que estas herramientas de intervención social se pueden clasificar según diferentes categorías y tipologías, en las que se toman en cuenta características como su alcance, uso y grado de coerción. Vedung (1998), por ejemplo, distingue tres tipologías de instrumentos: garrote, sermón y zanahoria. El autor hace énfasis en la obligatoriedad o grado de coerción que imprime el Estado a sus estrategias de solución en los problemas públicos.

A manera de ilustración, los instrumentos tipo garrote, según Vedung (1998), abarcan restricciones absolutas y obligatorias por parte del gobierno para la solución de los problemas. Por lo cual, tiene sentido sostener que la aplicación de instrumentos de intervención pública enmarcados en esta tipología, como por ejemplo los toques de queda para contener los contagios de la COVID-19, pueden llegar a tener un alto costo político, que según Regent (2017) se define como:

el impacto negativo que una alternativa puede llegar a tener en la capacidad futura del decisor para tomar decisiones. es necesario comprender que el costo político, como todo costo, siempre está asociado a una decisión. Lo que tiene costo no son las cosas sino las decisiones. Por tal motivo, cuando se habla del costo político de una decisión se está haciendo referencia a ciertas consecuencias que pueden surgir de una alternativa concreta por la que se opte. Estas decisiones, que conllevan consecuencias que se transforman en un costo político, están presentes tanto en el sector público como en el privado. En lo más mínimo el costo político es solamente la pérdida de votos en el parlamento o la disminución de apoyos en las urnas en un futuro (p. 42).

Este costo está asociado a presiones de grupos de interés pertenecientes a diferentes sectores económicos y sociales que piden prescindir de estas medidas para promover la reactivación económica, lo que genera un importante grado de descoordinación y una desarticulación de políticas para la gestión de la crisis, en órdenes y esquemas que suponen integración intergubernamental e intermunicipal.

A manera de cierre, el presente marco teórico ha realizado una descripción general de la gobernanza metropolitana, distinguiéndola conceptualmente de otro tipo de gobernanzas. En complemento, a la luz de autores como North (1993) y Ostrom (2014) se han sentado las diferencias entre las reglas de juego formales e informales que están presentes, implícita o explícitamente, en la arena de acción política. Finalmente, este apartado introduce los instrumentos de intervención pública como mecanismos para materializar los objetivos públicos, y se centra puntualmente en la tipología de garrote (Vedung, 1998).

Estudio de Caso: proceso de toma de decisiones en el AMVA

Este análisis sobre la gobernanza está directamente asociado con la posibilidad de revisar, de manera más profunda, los procesos de toma de decisiones que se llevan a cabo en un escenario de concertación como es el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Esta área, además, sirve como plataforma para definir diversos modos de gestión de problemáticas que son de interés metropolitano y que pueden generar afectación en los municipios que la integran.

En este proceso de toma de decisiones mediado por este conjunto de reglas formales e informales para coordinar la acción colectiva, se ha evidenciado, con la llegada de la COVID-19, que las crisis demandan una gestión gubernamental rápida, oportuna, precisa y, en el mejor de los casos, informada. Acorde con esto, mandatarios de todos los niveles de gobierno tuvieron que recurrir a herramientas e instrumentos de los que podían disponer para minimizar los efectos de la emergencia y asegurar el bienestar a la población.

El establecimiento de reglas, en este caso, tiene una conexión importante con el modo en que los municipios se coordinan o no para la gestión administrativa, política y económica en esquemas asociativos como el AMVA, dado que puede dar muchas pistas sobre las principales dificultades asociadas a los procesos de toma de decisiones que impactan la posibilidad de avanzar hacia una gobernanza metropolitana efectiva.

De esta manera, el proceso de toma de decisiones en los esquemas asociativos, puntualmente en las áreas metropolitanas, permite entender las nociones de cómo las dinámicas de crecimiento territorial trascienden los ámbitos municipales en relación con el modo en que los “territorios se establecen en función de diversas jurisdicciones locales, con instituciones encargadas de la administración y la planificación de asuntos urbano-regionales [como la] cooperación o armonización de acciones entre las distintas localidades frente a los retos” (Carrión, 2009, p. 219). En el contexto colombiano, según lo menciona el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2020), este tipo de mecanismos de integración se dan “con el fin de producir economías de escala, generar sinergias y alianzas competitivas para la consecución de desarrollo económico y territorial comunes” (p. 1).

Para el caso puntual del presente trabajo, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es un esquema asociativo que, según Zapata (2020), se creó con la Ordenanza 34 de 1980 -la primera organización de su tipo en entrar a operar en Colombia- y está compuesto por 10 municipios: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Itagüí, Sabaneta, Envigado, La Estrella y Caldas; y en conjunto estos municipios asociados lideran y promueven estrategias de desarrollo eficaces que buscan tener procesos regionales sólidos a partir de la gobernanza, articulando en estos la participación del sector privado, universidades y actores organizados.

No obstante, con la promulgación de la Ley 128 de 1994, posteriormente derogada por la Ley 1625 de 2013, por medio de cual se expidió la Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas, se decretó que estas se formarían “por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requiere una administración coordinada” (Congreso de la República). En el caso puntual del Área Metropolitana Valle de Aburrá, los artículos No. 3 y 4 de la ordenanza emitida por la Asamblea Departamental de Antioquia, por medio de la cual se creó el esquema de asociación, establecen a Medellín como municipio núcleo, a su Alcalde como jefe de la administración y representante legal, y a un representante del Concejo de Medellín como integrantes de la Junta Metropolitana, estamento encargado de administrar el Área Metropolitana (Asamblea Departamental de Antioquia, 1980). Con esto, es pertinente precisar que, aun cuando el AMVA está compuesta por diez municipios que suponen desde su fundamento cierto nivel de coordinación en políticas y aplicación de instrumentos de intervención públicos, cuenta con un municipio núcleo que en la práctica entrega peso en las decisiones metropolitanas al alcalde de Medellín, suscitando en principio una mayor injerencia o incidencia por parte de este, en el proceso de toma de decisiones.

De esta manera, detallar las reglas formales e informales de interacción institucional en esquemas como el AMVA para afrontar escenarios de crisis, permite un entendimiento general del problema y posibilita una mejor preparación en los esquemas asociativos para afrontar futuras coyunturas. A raíz de lo anterior, entender cómo se coordina el proceso de toma de decisiones en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá,

a la hora de implementar toques de queda, busca analizar si ante las crisis, este mecanismo de asociación evidencia o no, una gobernanza fragmentada y descoordinada debido a los costos políticos que deben asumir los gobernantes al implementarlos.

Resultados y hallazgos de las reglas formales

Para comprender el proceso de toma de decisiones metropolitanas en lo referente a temas de salud pública, para el manejo de la pandemia ocasionada por el Coronavirus, vale la pena rescatar que, con la llegada del virus a Colombia, diferentes bancadas de congresistas, diputados y concejales de Medellín pidieron a la Junta Directiva del Área Metropolitana:

declarar la salud pública como hecho metropolitano, con el fin de que se giren y destinen recursos económicos y humanos a todos los municipios que la conforman, para administrar, controlar y mitigar la contingencia y los efectos de la pandemia COVID-19 en el Valle de Aburrá (AMVA, 2020, párr. 1).

Aun con las peticiones anteriormente manifestadas, el Acuerdo Metropolitano 4 de 1999 definió “regular como hecho metropolitano los fenómenos económicos, sociales y físico-territoriales que afecten a dos (2) o más municipios del Área Metropolitana Valle de Aburrá” (AMVA, 1999, art. 20) y estableció como temáticas de interés metropolitano la salud, la educación, la cultura, las políticas de población, entre otros hechos relevantes a nivel supramunicipal. Así, desde el inicio de la pandemia, el AMVA identificó la necesidad de coordinar el proceso de toma de decisiones para la gestión de la crisis y la articulación de sus diez municipios, en torno a la definición e implementación de medidas orientadas a evitar la propagación del virus y mitigar sus posibles efectos colaterales. A manera de ilustración, en febrero de 2020, y mediante el Acuerdo Metropolitano 2 de 2020, el Área Metropolitana creó el Consejo Metropolitano de Salud, como órgano “articulador de las autoridades administrativas del Valle de Aburrá para la cooperación, preparación, elaboración y evaluación de acciones en materia de Salud” (AMVA, 2020, art. 10), con competencias propias como el de ser el órgano asesor encargado de dirección la Red Metropolitana de Salud, órgano creado en 2013 con el propósito de facilitar las diferentes acciones que permitan solucionar los problemas salud del área metropolitana.

En esa misma línea, se tiene que, durante los primeros meses del año 2020, el despliegue de instrumentos de intervención pública fue bastante amplio. Sirva de ejemplo que, hasta finales del mes de abril del 2020, el Gobierno Central había emitido más de 40 decretos para la atención de la emergencia de la COVID-19 (Solorzano, 2020), en los que había condensada una amplia variedad de instrumentos, entre los que, sin lugar a duda, uno de los más polémicos ha sido el toque de queda.

Vale la pena agregar que el 17 de marzo del 2020 los municipios del Oriente antioqueño, en el marco de una reunión convocada por Masora (Municipios Asociados del Altiplano del Oriente Antioqueño), de forma independiente y sin mayores consideraciones respecto a las directrices del gobierno central, decretaron el primer toque de queda, al que resueltamente decidió unirse Girardota mediante la reglamentación del Decreto 050 del 31 de marzo de 2020, convirtiéndose así en el primer municipio del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en implementar esta medida (El Tiempo, 2020).

Detalles de la gestión de la Policía Metropolitana durante los toques de queda

Para dar cumplimiento a las medidas restrictivas impuestas en el marco de la pandemia ocasionada por la COVID-19, desde el mes de marzo del año 2020, la Policía Metropolitana del Valle de Aburra –MEVAL- ha trabajado de manera conjunta con la Gobernación de Antioquia y con las diferentes alcaldías del área, en el desarrollo del plan de choque denominado “Construyendo Seguridad” orientado a asegurar el cumplimiento de acciones de prevención y control tales como el aislamiento preventivo obligatorio, los toques de queda y la ley seca intensificada, que han sido fijados durante algunos fines de semana en el AMVA durante lo que va de la crisis.

Según datos oficiales entregados por la Policía Metropolitana -MEVAL-, la institución ha dispuesto durante la contingencia un recurso humano en promedio de 6 mil hombres y mujeres para garantizar el cumplimiento de las medidas en el AMVA, zona territorial que cuenta a su vez con una población total de 3.725.682 personas según el último censo realizado por el DANE (2019).

Conviene subrayar que el principal objetivo de estas medidas ha sido prevenir la propagación de la COVID-19, así como aportar a la reducción de delitos, principalmente

la ocurrencia de homicidios, además de preservar la convivencia y seguridad ciudadana a través del servicio de policía en los barrios y sectores donde se han evidenciado históricamente mayores índices de afectación. Dentro de las estrategias de prevención más empleadas para hacer conocer a los ciudadanos estas medidas, se cuentan: la mediación policial, los patrullajes constantes, los controles al transporte público, el modelo “Policía de vecindario”, como mecanismo para generar sensibilización y pedagogía; los sobre vuelos en el helicóptero “Halcón”, los perifoneos en las caravanas por la vida, con las que parte de los miembros de la Policía se tomaron las calles; igualmente, la difusión de diversas publicaciones a través de redes sociales y, finalmente, las cuñas radiales en la emisora de la institución 96.4 FM Policía Nacional.

Por otro lado, se encuentra que la Policía Metropolitana ha trabajado en cada coyuntura para garantizar el cumplimiento de las medidas, y para ello ha implementado una serie de planes específicos como “Navidad Próspera y Segura”, que ejecutó en articulación con la Alcaldía de Medellín y los demás municipios del AMVA, acompañado de una serie de planes y controles policiales con cerca de 1.600 uniformados de todo el Valle de Aburrá. Durante las 58 horas que duró este toque de queda, específicamente se presentaron en total 716 comparendos.

En los anexos del presente trabajo, se aportan algunos datos e información desagregada sobre dichas iniciativas y planes desplegados por la Policía Metropolitana, durante algunos de los momentos más complejos en términos de orden público en lo que va de la pandemia.

Resultados y hallazgos de las reglas informales

En este punto, es preciso reiterar que existe una serie de instrumentos de autoridad que, como se vio en los apartados anteriores, definen las funciones, competencias y alcances de un esquema asociativo territorial como el Área Metropolitana del Valle de Aburra, entre los que destaca la Ley 1625 de 2013, que tiene por objeto:

dictar normas orgánicas para dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la

Constitución política y por la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones (Cuello, 2013, p. 20).

Aun con esto, es conveniente considerar que un análisis que pretenda comprender aspectos relevantes de la gobernanza metropolitana para implementar toques de queda en el marco de la pandemia, tal como este, no podrá perder de vista las dinámicas informales que no están necesariamente reglamentadas o escritas, pero que han ido posicionándose, y producto de las cuales también se abordan discusiones y se toman decisiones.

Dicho lo anterior, se señalan algunos aspectos relevantes y concernientes a la revisión detallada de la gestión realizada por el AMVA como esquema asociativo, que ha estado en procura de generar una coordinación supramunicipal en lo que va de la llegada de la COVID-19 al país, y más específicamente a los municipios que conforman esta subregión del departamento. El sentido del ejercicio se conecta con un hecho claro, y es que *“si bien las crisis no se pueden prever, es necesario que los actores gubernamentales se anticipen y preparen para hacer frente a este tipo de eventos”* (Comunicación personal 1, viernes 23 de abril de 2021). En el mejor de los casos, como lo plantea la entrevistada, se puede lograr también valiéndose de las herramientas que le posibiliten a una entidad como el AMVA anticiparse, moderar expectativas, coordinar recursos y, por supuesto, tener actores y capacidades de respuesta, ya que como se ve, estos escenarios requieren rápidas y efectivas contestaciones de diseño institucional.

Se debe agregar que, aun cuando en el escenario de la formalidad, a entidades como el AMVA o la Gobernación de Antioquia se les haya concedido una misión y funciones de articulación y coordinación de entes territoriales del nivel municipal, hay una realidad nada despreciable que apunta a que *“los niveles de gobierno intermedio, regional son en sí mismos un desafío, puesto que la ley orgánica de ordenamiento territorial 1454 de 2011 no dejó explícitamente mucha claridad sobre sus funciones en materia”* (Comunicación personal 1, viernes 23 de abril de 2021). E incluso los dejó desprovistos de la suficiente autoridad en relación con la toma de decisiones; hecho que finalmente se ha traducido en que, puntualmente, la actuación del AMVA haya sido muy difusa tanto para los ciudadanos como para actores de distintos sectores de la sociedad.

De ahí que, en la actualidad, en consonancia con lo afirmado por una de las expertas entrevistadas (Comunicación personal 1, viernes 23 de abril de 2021), tengan

más peso factores como el respeto que se pueda tener hacia el director del AMVA o al gobernador de Antioquia al momento de aplicar las decisiones que se toman desde estos escenarios, que lo dispuesto en las reglas formales, puesto que no hay quien obligue a los alcaldes a seguir a pie juntillas las directrices de estas instancias.

Inclusive, no se puede desconocer que *“si bien hay un Área Metropolitana, y en ese orden unos esquemas que permiten esa asociación entre municipios y unos escenarios e instrumentos que permiten la gestión de asuntos metropolitanos, como lo es, por ejemplo, la junta metropolitana de alcaldes; en la práctica, digamos que desde lo político, las decisiones metropolitanas que se contemplan tienen una influencia muy grande del alcalde del municipio núcleo”* (Comunicación personal 2, viernes 23 de abril de 2021).

Existen asuntos que, sumados a los anteriores, se vinculan con cuestiones de singular importancia, como lo son la discrecionalidad y autonomía de los alcaldes de los otros nueve municipios dentro del AMVA para tomar decisiones y asumir la dirección de sus propios territorios, que en buena parte de los casos se sobreponen cuando de concatenación al interior de la entidad se trata. Y este es un fenómeno que no puede desconectarse del recelo que generan que las decisiones a las que sea posible llegar en el marco de la entidad, y que puedan estar controladas por el municipio núcleo, que en este caso puntual es Medellín. *“El municipio con mayores capacidades, con un presupuesto ampliamente significativo que lo convierten en el aportante de casi la totalidad de los recursos gestionados por el Área en otros municipios, lo que afecta considerablemente en la práctica el esquema metropolitano”* (Comunicación personal 2, viernes 23 de abril de 2021).

Por otra parte, habría que decir también que *“el hecho de que la dirección del AMVA no sea una designación producto de la elección popular, es otra de las causas que complejiza y desdibuja un poco su accionar en términos de la articulación y la coordinación que podría gerenciar en la subregión”* (Comunicación personal 1, viernes 23 de abril de 2021). Inclusive, durante la pandemia, se hizo visible que muchas de las instrucciones referentes a la adopción de nuevas medidas restrictivas, como los toques de queda impuestos a la ciudadanía, se hacían públicas sin haber sido concertadas

previamente en la junta metropolitana de alcaldes, o eran dadas a conocer por medios extraoficiales como cuentas de Twitter de los mandatarios.

Como resultado de ello, ha sido plausible observar modificaciones sustanciales en las dinámicas intermunicipales e intergubernamentales para avanzar en el manejo e implementación de instrumentos *tipo garrote* como los toques de queda. Dicha transformación obedece a la imposibilidad para subsanar la enorme fragmentación en los procesos de toma de decisiones entre los municipios del AMVA, y la dificultad para lograr que en cada nueva oportunidad de implementación de medidas restrictivas se pudiera llegar a un consenso con los 10 mandatarios. Lo cierto es que se hizo cada vez menos frecuente (tal como ocurrió en la pasada reunión metropolitana de alcaldes del Valle de Aburra, llevada a cabo en el mes de mayo de 2020) que se pudiera definir ley seca y toque de queda el día de las madres de dicho año para todos los municipios de la subregión.

En esa oportunidad, por medio de este comunicado, se dio a conocer en la página oficial del AMVA la siguiente decisión:

Los 10 alcaldes del Área Metropolitana decidieron aplicar ley seca y toque de queda en sus territorios, con el fin de evitar que se aumente el riesgo de contagio del coronavirus en la que es considerada una de las celebraciones más tradicionales del mundo entero: el Día de Madre; y para mayor prevención de hechos violentos en esta fecha (párr. 1)

Más adelante, continúa diciendo el comunicado que

La medida aplicará en los 10 municipios del Valle de Aburrá: Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Medellín, Envigado, Itagüí, Sabaneta, La Estrella y Caldas, municipios que por tradición celebran el Día de Madres el segundo domingo de mayo.

Varias fueron las razones que llevaron a los alcaldes a tomar la medida en sesión conjunta, incluido el de Medellín, Daniel Quintero Calle, presidente de la Junta Metropolitana, y el director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Juan David Palacio Cardona. Una es que, según el instituto de Medicina Legal de Colombia, la celebración del Día de la Madre es una de las fechas más violentas

del país, debido al incremento del consumo de alcohol y lo que produce cuando hay problemas de convivencia entre familiares (Área Metropolitana del Valle de Aburrá, 2020, párr. 4 y 5).

Sin embargo, con el pasar del tiempo, y con el recrudecimiento de la pandemia, se fue haciendo cada vez más engorroso lograr consensos entre los alcaldes al interior del AMVA, y se hizo muy común para los ciudadanos conocer disposiciones metropolitanas en las que había municipios que se mantenían al margen de la implementación de las medidas. A manera de ilustración, actores como el entrevistado, quien pertenece al sector educativo, sostiene que: *“esos esquemas metropolitanos, o estos gobiernos o esta gobernanza metropolitana, yo diría, que de alguna manera también se ve asediada por las mismas competencias que tienen los alcaldes y los gobernadores dentro de su esquema o dentro de lo que ellos hablan como gobernanza de la región o como gobernanza de la ciudad. El AMVA habría tenido un papel digamos auxiliar y complementario más relevante en términos de dictar medidas, de acompañar procesos o de apoyar presupuestal y logísticamente los municipios, por ejemplo, de la periferia del área, que tienen muy pocas capacidades para este tipo de crisis. Porque realmente las decisiones emanan es de los alcaldes y me atrevería yo a decir, incluso, que las decisiones emanan es del alcalde de Medellín y lo que hacen los otros nueve alcaldes es adoptar posturas que probablemente se deban a presiones políticas o a decisiones estratégicas o racionales”* (Comunicación personal 2, viernes 23 de abril de 2021).

De lo anterior, podría resultar, finalmente, que este tipo de fricciones para tomar decisiones relacionadas con la implementación de toques de queda durante la pandemia en el AMVA se fue minimizando gracias al rol de actor líder y coordinador que adoptó la Gobernación de Antioquia, *“quien se ocupó de definir mecanismos extraordinarios de coordinación y de articulación con empresarios, con academia, con medios de comunicación y con sectores económicos”* (Comunicación personal 1, viernes 23 de abril de 2021).

De modo que las comunicaciones oficiales, entre otras cosas, pasaron a ser realizadas plenamente en cabeza de la Gobernación de Antioquia, así como lo evidencia el siguiente encabezado de noticia:

Ante el incremento de casos de coronavirus y ocupación de camas UCI en Antioquia, las autoridades departamentales y municipales se reunieron a fin de tomar medidas para hacerle frente a un eventual tercer pico. Luis Fernando Suárez gobernador encargado de Antioquia indicó que tras dialogar con los 125 alcaldes del Departamento y con el viceministro de Salud Alexander Moscoso, se decidió tomar medidas restrictivas (El Tiempo, 2021, párr. 1).

Conclusiones y recomendaciones

A lo largo del presente artículo se ha enfatizado en que el Área Metropolitana del Valle de Aburrá es un esquema asociativo que busca la integración y el liderazgo de estrategias coordinadas y procesos regionales sólidos por medio de la gobernanza. Pese a esto, se ha evidenciado que el proceso de toma de decisiones, por parte de los 10 alcaldes que componen la asociación, ha reflejado una gobernanza fragmentada, especialmente para la aplicación de instrumentos *tipo garrote*, como lo son los toques de queda, que pueden llegar a tener un alto costo político asociado a presiones de diferentes sectores económicos y sociales que piden prescindir de estas medidas.

Como se ha logrado demostrar, si bien los esquemas asociativos territoriales están bajo un marco jurídico que permite la articulación intermunicipal y la sinergia con diferentes instituciones como la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá –MEVAL-, es necesario abordar la distinción entre las reglas de juego formales e informales que detallan, en el caso de este trabajo, el proceso de toma de decisiones para el manejo de una crisis.

De esta manera, en el presente artículo se analizó cómo se coordina el proceso de toma de decisiones en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá para restringir la movilidad de las personas. Para lograrlo, se buscó caracterizar los arreglos institucionales, fueran formales o informales, asociados a la toma de decisiones. Puntualmente, el artículo abordó diferentes aspectos formales que permitieron la toma de decisiones conjuntas, y reflexionó sobre los acuerdos implícitos en estos procesos que conllevan a la fragmentación y descoordinación para la implementación de este tipo de medidas, demostrando así un bajo nivel de articulación de políticas para la gestión de una crisis.

Como hallazgos, se encontró que la debilidad en la gestión de la colaboración horizontal ha disminuido la eficiencia de los esquemas asociativos para mitigar los dilemas de acción colectiva, evidenciando que hay reglas poco claras en estos mecanismos para afrontar fenómenos de carácter metropolitano. Por su parte, se comprobó que el proceso de toma de decisiones para afrontar las crisis se ve fragmentado y descoordinado debido a los costos políticos que deben asumir los gobernantes al implementar medidas restrictivas como los toques de queda.

Ante esta debilidad en la gestión horizontal y la fragmentación evidenciada para el manejo de la COVID-19, vale la pena agregar que, si bien crisis como estas no se pueden prever, es valioso por parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como órgano integrador de los 10 municipios que componen la asociación, anticiparse a este tipo de situaciones diseñando espacios institucionales que permitan coordinar recursos y actores y moderar expectativas para mejorar la capacidad de respuesta ante escenarios de coyuntura.

En conclusión, si bien los esquemas asociativos suponen la integración de municipios para establecer una gobernanza coordinada que permita la articulación para resolver problemas metropolitanos, la crisis originada por la COVID-19 ha hecho visible la fragmentación en el proceso de toma de decisiones para el manejo y gestión de situaciones coyunturales, en especial en lo referente a decisiones vinculadas a la implementación de instrumentos *tipo garrote* que suponen un alto costo político.

Referencias

Fuentes orales (entrevistas)

Comunicación personal 1. (Viernes 23 de abril de 2021).

Comunicación personal 2. (Viernes 23 de abril de 2021).

Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Editorial Fundación Naumann para la Libertad. <https://bit.ly/3y2oCNL>

- Asamblea Departamental de Antioquia. (27 de noviembre de 1980). Funcionamiento del Área Metropolitana de Valle de Aburrá [Ordenanza 34 de 1980]. <https://bit.ly/3eOuJhI>
- Área Metropolitana Valle de Aburrá. (26 de mayo de 1999). Consejo Metropolitano de Salud del Valle de Aburrá. [Acuerdo 4 de 1999]. <https://bit.ly/30PhW6f>
- Área Metropolitana Valle de Aburrá. (13 de febrero de 2020). Hecho Metropolitano de Naturaleza Social. [Acuerdo 2 de 2020]. <https://bit.ly/30QZw5e>
- Área Metropolitana Valle de Aburrá. (abril 20 de 2020). “La Salud ya es un Hecho metropolitano”. <https://bit.ly/3rkthXT>
- Área Metropolitana del Valle de Aburra. (Jueves 07 de mayo de 2020). *Toque de queda y ley seca en el día de las madres*. <https://bit.ly/3ueK12V>
- BBC News Mundo. (29 de diciembre de 2020). *Coronavirus: la advertencia de un experto de la OMS que la pandemia de Covid-19 “no es necesariamente la más grande” que podemos esperar*. <https://bbc.in/3b9Dh0j>
- Carrión, G. (2019). Los avatares de la institucionalidad metropolitana en Colombia: una breve revisión a la aplicación de la Ley 128 de 1994. *Desafíos*, 20, 216-252. <https://bit.ly/3cG6AHb>
- Congreso de la República. (23 de febrero de 1994). Ley Orgánica de las Áreas Metropolitanas. [Ley 128 de 1994]. <https://bit.ly/3qUNVwC>
- DANE. (2019). *Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Medellín. <https://bit.ly/3xJn3nK>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Esquemas Asociativos Territoriales – EAT*. <https://bit.ly/3ffmgCL>
- El Tiempo. (martes 30 de marzo de 2021). Estas son las restricciones en Medellín para Semana Santa. *El Tiempo*. <https://bit.ly/33dEBKG>
- El Tiempo. (lunes 11 de mayo de 2020). Multas a más de dos mil desobedientes por salir el día de la madre. *El Tiempo*. <https://bit.ly/3eRwk4y>
- El Tiempo. (2020). Girardota se suma a los 13 municipios con Toque de Queda en Antioquia. <https://bit.ly/3cxcPOX>

- Hernández, J. (2015). *Del gobierno a la gobernanza local: Capacidades, Instituciones y Visiones de lo Público en el Proceso de Descentralización en Colombia: Estudio de Casos*. [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. <https://bit.ly/3yjQCS5>
- Lascoumes, P. y Le Galés, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas. Definición de Instrumento*. (pp. 284 -291). Universidad Externado de Colombia.
- Lazo, P.; Gutiérrez, A.; Astaburuaga, F.; Ahumada, J. y Peón-Veiga, R. (2017). *Casos de estudio de gobernanza metropolitana*. <https://bit.ly/3hGivZY>
- Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, y J. M. Fernández Güell (Eds.). *Gobernar las metrópolis* (pp. 195-261). Banco Interamericano de Desarrollo - BID.
- Navarrete, C. (2016). *Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal*. *Perfiles latinoamericanos*, 24(47). 283-306. ISSN 0188-7653.
- Navarrete, C. (2018). *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. El colegio de Jalisco DOI: 10.13140/RG.2.2.27026.96969/1
- Ostrom, E. (2014). Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos: Conferencia de Recepción del Premio Nobel de Economía, 8 de diciembre de 2009. En: *Revista Mexicana de Sociología*, 76, 15-70. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.
- Policía Nacional. (09 de mayo de 2020). *Control ciudadano durante la ley seca y toque de queda en el fin de semana de madres*. La Policía Nacional. <https://bit.ly/33bDACS>
- Policía Nacional. (04 de enero de 2021). *Entregamos balance de seguridad y convivencia durante las 58 horas de toque de queda*. La Policía Nacional. <https://bit.ly/3ebNFWQ>
- Policía Nacional. (12 de abril de 2021). *Resultados toque de queda en el Valle de Aburra*. <https://bit.ly/3tjIloQ>

Regent, P. (2017). Costo político esa mala palabra. En *Revista de Negocios del IIEM*, 40 – 43. <https://bit.ly/3c1zUYo>

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Solórzano, S. (04 de abril de 2020). Estos son los decretos que se han expedido para mitigar la crisis por el Covid-19. *Diario la República*. <https://bit.ly/2STvg8Z>

Vedung, E. (1998). *Public Policy and Program Evaluation*. Transaction Publishers.

Zapata, P. (2020). *Retos y limitaciones de la gobernanza metropolitana de la seguridad ciudadana en tiempos de SARS-Cov-2: el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá*. (Documento de trabajo).

Anexos.

Plan de choque “Navidad Prospera y Segura” implementado en el AMVA 2020		
Horas de toque de queda AMVA	58 horas	Fecha / Número de llamadas
Total de llamadas recibidas al 123 para reportar comportamientos contrarios a la convivencia y emergencias en el AMVA	81,887	31 de diciembre / 21,747
		01 de enero / 36,542
		02 de enero / 19,331
		03 de enero / 4,285
Comportamiento reportado	Perturbación, alto volumen.	10,282 llamadas
	Riñas	1,755 llamadas
	Quema de pólvora	645 llamadas
	Violencia intrafamiliar	628 llamadas
		Municipio / Número de comparendos
		Medellín / 484

Comparendos por incumplimiento 'Toque de queda' AMVA ²	716	Sabaneta / 57
		Itagüí / 34
		Bello / 33
		Copacabana / 30
		La Estrella / 29
		Envigado / 27
		Caldas / 21
		Barbosa / 1
Fiestas y reuniones intervenidas AMVA	2033	1,262 en Medellín
Homicidios AMVA	04	Número / Lugar / Arma
		01 / Manrique / arma de fuego
		01 / Picacho / arma blanca
		01 / La Aurora / arma blanca
		01 / Bello / arma de fuego
Lesionados	18 (Bello: 2- La Candelaria: 2 – Villa hermosa: 2- Santa Helena: 2- Barbosa: 2- Los demás en: Manrique, Pajarito, Santa Cruz, Popular, Aranjuez, Campo Valdés).	13 / arma corto punzante
		2 / arma de fuego
		3 / Objeto contundente

² La sanción por incumplimiento al pico y cédula y al toque de queda: Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Convivencia y Seguridad ciudadana, está estipulado en el artículo 35, numeral 2, multa general tipo 4, con un valor de \$936.322 (Policía Nacional, 2021).

--	--	--

Nota. Elaboración propia basada en *Resultados toque de queda en el Valle de Aburra*, de Policía Nacional, 2021.

Plan de Choque “Construyendo Seguridad” implementado en el AMVA	
Fin de semana de las madres – mayo de 2020	
Uniformados disponibles para garantizar el cumplimiento de la medida	6,000 uniformados
Llamadas al 123	1,214
Comparendos	2,322
Comparendos por violar el toque de queda	1,314
Homicidios	03
Lesiones personales	33 casos

Nota. Elaboración propia con base en *Control ciudadano durante la ley seca y toque de queda en el fin de semana de madres*, de Policía Nacional, 2020.

Toque de queda AMVA – Resultados 09 - 12 de abril de 2021	
Tercer pico de la pandemia	
Uniformados disponibles para garantizar el cumplimiento de la medida	8,000 uniformados
Comunas con mayor número de comparendos	Manrique / 358
	Aranjuez / 230
	Robledo / 218
	Santa Cruz / 210
	12 de Octubre / 181
Total de comparendos	3,206

Nota. Elaboración propia basada en *Resultados toque de queda en el Valle de Aburra*, de Policía Nacional, 2021.

Toque de queda AMVA – Resultados 16 - 19 de abril de 2021	
Tercer pico de la pandemia	
Uniformados disponibles para garantizar el cumplimiento de la medida	8,000 uniformados
Llamadas al 123 43,437	Perturbación por alto volumen en reuniones fiestas y aglomeraciones / 3,223
	Riñas / 770
	Violencia Intrafamiliar / 411
Total de comparendos	3,053
Comparendos por comuna	Manrique: 301- Santa Cruz: 259 – San Javier: 200- Castilla: 175- Aranjuez: 175- Robledo: 156- Laureles Estado: 136- Belén: 128- La Candelaria: 122- Buenos Aires:

	111- Doce de Octubre: 108- Poblado: 93- Popular: 86- La América: 59- Guayabal: 49- San Antonio de Prado: 43- Altavista: 30- Santa Helena: 11- San Cristóbal: 8- Villa Hermosa: 7- Palmitas: 1
--	---

Nota. Elaboración propia basada en *Entregamos balance de seguridad y convivencia durante las 58 horas de toque de queda*, de Policía Nacional, 2021.