

**GARANTÍA DE DERECHOS URBANOS EN LA AGLOMERACIÓN DE RIONEGRO
2014-2018**

**MARIA JOSÉ PAMPLONA SIERRA
(POLITÓLOGA)**

**TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL TÍTULO DE
MAGÍSTER EN URBANISMO**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
MAESTRÍA EN URBANISMO
MEDELLÍN
2020**

**GARANTÍA DE DERECHOS URBANOS EN LA AGLOMERACIÓN DE RIONEGRO
2014-2018**

**MARIA JOSÉ PAMPLONA SIERRA
POLITÓLOGA**

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE MAGÍSTER EN URBANISMO

**DIRECTOR: PEDRO PIEDRAHITA BUSTAMANTE
POLITÓLOGO, DOCTOR EN DERECHO INTERNACIONAL**

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE ARQUITECTURA Y DISEÑO
FACULTAD DE ARQUITECTURA
MAESTRÍA EN URBANISMO
MEDELLÍN
2020**

Medellín, febrero de 2020

María José Pamplona Sierra

“DECLARO QUE ESTA TESIS NO HA SIDO PRESENTADA PARA OPTAR A UN TÍTULO, YA SEA EN IGUAL FORMA O CON VARIACIONES, EN ESTA O CUALQUIER OTRA UNIVERSIDAD” ART 92 RÉGIMEN DISCENTE DE FORMACIÓN AVANZADA.

Firma



A Pedro y a Alicia, por inspirar y animar todos los caminos.

A mi madre, por su generosidad e incondicionalidad.

Agradecimientos

Gracias a mi director, profesor Pedro Piedrahita Bustamante, por ser mi guía, por su responsabilidad, rigurosidad, tiempo y conocimiento en todo este proceso. Gracias por hacer posible esta investigación.

Gracias a la Maestría en Urbanismo de la Universidad Pontificia Bolivariana, por abrir las puertas a otras disciplinas como la Ciencia Política y permitir otras miradas sobre los fenómenos urbanos y la ciudad. Mi agradecimiento también a la profesora Ana Elena Builes por sus orientaciones metodológicas y su interés en mi proceso de formación. En general, gracias a todos los profesores de la Maestría por su conocimiento, aportes y paciencia conmigo y mi pequeña Alicia.

Este trabajo no hubiera sido tampoco posible sin los aportes, conocimiento y tiempo otorgados por el ex alcalde del Carmen de Viboral, Néstor Fernando Zuluaga; el ex secretario de Planeación de Rionegro, Guillermo León Gómez; Julián Isaza, funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente antioqueño y Sergio Bustamante, habitante del Oriente y ex funcionario del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Finalmente, gracias a quienes desde lo personal también acompañaron y apoyaron este proceso de investigación y escritura. A mi madre por su amor, por siempre animarme y apoyarme. A mi esposo, por ver siempre más de lo que yo veo, por su tiempo y cuidado y por construir conmigo el sentido del amor. A mi pequeña Alicia, por sus largas noches de sueño que significaban horas de estudio e investigación para mí, por acompañarme a clase durante dos años, por enseñarme la incondicionalidad y alegrarme en los momentos más difíciles.

Índice General

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO 1 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	16
1.1. Problema	16
1.2. Justificación	33
1.3. Objetivos	36
1.4. Preguntas de investigación	36
1.5. Contexto	37
1.6. Aclaraciones y delimitaciones	44
2. CAPÍTULO 2 ESTADO DEL ARTE Y MARCO TEÓRICO, CONCEPTUAL Y NORMATIVO	47
2.1. Estado del arte.....	47
2.1.1. Derecho a la ciudad.....	48
2.1.2. Aglomeración urbana.....	51
2.1.3. Gobierno urbano.....	60
2.2. Marco teórico y conceptual.....	66
2.2.1. Ciudad	66
2.2.2. Sinecismo	71
2.2.3. Aglomeración urbana.....	72
2.2.4. Desafíos del nuevo espacio urbano.....	75
2.2.5. Derecho a la ciudad.....	80
2.2.5.1. El derecho a la vivienda.....	83
2.2.5.2. El derecho al espacio público	84
2.2.5.3. El derecho a la movilidad	85
2.2.5.4. El derecho al gobierno urbano, metropolitanos o plurimunicipal	85
2.2.6. Gobierno urbano.....	85
2.2.7. Los derechos urbanos a una escala de aglomeración	89
2.3. Normatividad.....	92
3. CAPÍTULO 3 DISEÑO METODOLÓGICO.....	108
3.1. Muestra	108
3.2. Diseño	108
3.3. Procedimientos	111
4. CAPÍTULO 4 ANÁLISIS Y RESULTADOS.....	115

4.1. Antecedentes de la aglomeración.....	115
4.2. Los derechos urbanos asociados al espacio físico y el derecho al gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal en la aglomeración	134
4.2.1. Planes de Desarrollo Municipales.....	134
4.2.1.1. Derecho a la vivienda	135
4.2.1.2. Derecho al espacio público.....	137
4.2.1.3. Derecho a la movilidad.....	140
4.2.1.4. Derecho al gobierno urbano	144
4.2.2. Planes Básicos de Ordenamiento Territorial	145
4.2.2.1. Derecho a la vivienda	145
4.2.2.2. Derecho al espacio público.....	146
4.2.2.3. Derecho a la movilidad.....	149
4.2.2.4. Derecho al gobierno urbano	151
4.2.3. Entrevistas	153
4.2.3.1. Entrevista alcalde del municipio de El Carmen de Viboral.....	154
4.2.3.2. Entrevista secretario de planeación del municipio de Rionegro.....	158
4.2.3.3. Entrevista a funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño	161
4.2.3.4. Entrevista ex director Área Metropolitana del Valle de Aburrá y habitante del Oriente antioqueño	166
5. CAPÍTULO 5 DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	171
REFERENCIAS	181
ANEXOS	195

Índice de Tablas

Tabla 1 Aglomeraciones de Colombia	20
Tabla 2 Crecimiento Poblacional municipios de la Aglomeración	28
Tabla 3 Gastos de funcionamiento y Categorización Municipios de la Aglomeración.....	28
Tabla 4 Categorización de municipios de la Aglomeración Urbana de Rionegro	42
Tabla 5 Categorización de municipios que manifestaron conformar el Área Metropolitana del Oriente.....	46
Tabla 6 Síntesis del marco teórico y conceptual.....	91
Tabla 7 Marco normativo.....	106
Tabla 8 Formato 1 ficha de lectura, bibliografía general.....	109
Tabla 9 Formato ficha 2, PDM o POT	109
Tabla 10 Instrumento de análisis de información	109
Tabla 11 Instrumento para el análisis comparado.....	111
Tabla 12 Fases de la investigación	113
Tabla 13 Ejes Regionales	119
Tabla 14 Documentación de Referencia para la Articulación Regional de los POT	123
Tabla 15 PIB de los Municipios de la zona de Valles de San Nicolás del Oriente Antioqueño	133
Tabla 16 Instrumento para el análisis comparado PDM y POT	152

Índice de Mapas

Mapa 1 El Sistema de Ciudades	22
Mapa 2 Ejes Regionales (prospectivas del sistema de ciudades)	26
Mapa 3 Organización espacial de la dispersion urbana entre el Area Metropolitana del Valle de Aburra y el altiplano del oriente antioqueño 2009	31
Mapa 4 Departamento de Antioquia con subregiones	37
Mapa 5 Subregión del Oriente Antioqueño	38
Mapa 6 Valle de San Nicolás	40
Mapa 7 Aglomeración Urbana de Rionegro	41
Mapa 8 Derecho a la vivienda a escala de Aglomeración	173
Mapa 9 Derecho al espacio público a escala de Aglomeración	175
Mapa 10 Derecho a la movilidad a escala de Aglomeración	176
Mapa 11 Proyecto de constitución del Área Metropolitana del Oriente antioqueño	178

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1Proceso general de investigación114

Resumen

Entre los siglos XIX y XX se generaron transformaciones en el mundo que establecieron nuevas dinámicas en las relaciones sociales que se desarrollaban en las ciudades. La transición urbana más reciente en América Latina y en particular en Colombia es la de la aglomeración, fenómeno que inicia a finales del siglo XX y principios del XXI e imprime un nuevo proceso en el cual la ciudad supera los límites político-administrativos, pero queda supeditada a las barreras de jurisdicción y competencia municipal. Esto genera el problema de gobernar una realidad urbana que sobrepasa a los gobiernos, generando el desafío de lograr acciones coordinadas para garantizar los derechos urbanos en un fenómeno que es difícil de delimitar por su rápida evolución y geometría variable. En este sentido, siguiendo perspectivas del Urbanismo y la Ciencia Política, a partir de una investigación cualitativa que combina los métodos fenomenológico-hermenéutico y comparado se revisan los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y se realizan algunas entrevistas a actores del territorio, con el objetivo de analizar el papel de los gobiernos municipales en la garantía de derechos urbanos en la Aglomeración Urbana de Rionegro que según la política de ciudades vigente en Colombia está conformada por Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral. Dos grandes ideas que se extraen del estado del arte recorren esta investigación: primero, que existe una relación entre los derechos urbanos, la problemática de los fenómenos de aglomeración y el gobierno urbano; y, segundo, que hay vacíos de reflexión teórica y empírica sobre los derechos urbanos en una escala de aglomeración.

Palabras clave: aglomeración urbana, sinecismo, derecho a la ciudad, derechos urbanos, gobierno urbano.

Introducción

La investigación analiza el papel de los gobiernos municipales en la garantía de derechos urbanos en la Aglomeración de Rionegro entre 2014 y 2018 desde la perspectiva del derecho a la ciudad y los derechos urbanos planteados por Harvey (2012) y, especialmente por Borja (2013). Dicha aglomeración está conformada por los municipios de Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral. Esto se realiza a partir del análisis de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y la realización de algunas entrevistas a actores claves del territorio.

En la fase inicial de esta investigación se indagó conceptualmente sobre el derecho a la ciudad y sobre la manera en la que los derechos urbanos asociados al espacio pueden ser aplicados de una escala municipal a una de aglomeración. Posteriormente, se analizaron el conjunto de políticas urbanas vigentes en el período estudiado para identificar de qué manera los municipios que conforman la aglomeración abordan tácita o explícitamente de manera conjunta los derechos urbanos asociados al espacio, para luego poder describir la situación de dichos derechos en la Aglomeración describiendo los principales desafíos de los municipios al momento de gobernar el territorio.

Hay que aclarar que el concepto de aglomeración y área metropolitana son similares. En este trabajo se adopta el de aglomeración para evitar confusiones con el concepto administrativo de área metropolitana en Colombia, no solo porque se estudia es un fenómeno urbano y no una entidad, sino también porque se utiliza la delimitación previa realizada por la Política de Ciudades vigente en el país sobre las aglomeraciones urbanas (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014). Por otro lado, que el estudio se limita a los siguientes derechos urbanos asociados al espacio: vivienda, espacio público, movilidad; y un último asociado a un derecho colectivo, esto es el gobierno urbano. Esta

delimitación se da por tres razones, la primera porque la investigación se enmarca en la línea de investigación de urbanismo, territorio y ciudad de la maestría en Urbanismo de la Universidad Pontificia Bolivariana; segunda, porque son derechos rastreables en los instrumentos analizados; y tercero, porque metodológicamente es necesario delimitar las unidades de análisis y las variables.

El trabajo parte de la identificación de una problemática urbana, que aplica no solo en Colombia sino en toda América Latina, asociada al desarrollo de espacios aglomerados, donde se concentran la capacidad productiva y el relacionamiento social que genera conexiones allende a los límites político y administrativos de las unidades municipales que gobiernan el territorio. En otras palabras, esta problemática se trata de un *sinecismo* (Soja, 2008) que denota las interdependencias sociales, económicas y ecológicas entre un agrupamiento de municipios. Ahora, uno de los aspectos más complejos de este fenómeno tiene que ver precisamente en cómo se garantiza el derecho a la ciudad y los derechos urbanos.

De los trabajos previos sobre las aglomeraciones y la garantía de derechos en los últimos años se puede extraer que: primero, existe una relación entre el derecho a la ciudad, las problemáticas del fenómeno de aglomeración¹ y el gobierno urbano que se explica a partir de la necesidad de generar nuevas formas de pensar el espacio donde se vincule a la sociedad en la resolución de las problemáticas que genera la acelerada urbanización, sobre todo, en la gestión pública al momento de garantizar los derechos de las personas; y, segundo, que hay todavía poca reflexión teórica y empírica sobre la garantía de derechos urbanos en una escala de aglomeración. Es por esto por lo que esta investigación tiene también la pretensión de aportar a estos vacíos identificados.

¹ El concepto de aglomeración se encuentra también en la literatura especializada como *sinecismo* (Soja, 2008), por lo que se hace un acercamiento a este concepto en el estado del arte y en el marco teórico y conceptual, aunque no se toma como categoría principal de análisis.

La investigación se desarrolló entre 2018 y 2019 en el marco de la Maestría en Urbanismo de la Universidad Pontificia Bolivariana. Metodológicamente el trabajo es cualitativo y combina el método fenomenológico-hermenéutico y el comparado, siendo en particular una comparación individualizadora, ya que se contrastan los municipios que conforman la aglomeración para identificar la garantía de los derechos urbanos desde una escala municipal hasta una de aglomeración a partir de las categorías de cooperación y coordinación de los gobiernos. En este orden de ideas, se advierte que los resultados y conclusiones de la investigación no son generalizables y solo aplican para el caso estudiado (aglomeración conformada por cinco municipios). Asimismo, se recurrió al uso de geo-referenciaciones y otras representaciones para evidenciar las relaciones entre los municipios de la Aglomeración y se establecieron variables para determinar la garantía de los derechos urbanos.

Se considera que esta investigación tiene utilidad académica y social. Primero, porque aporta a los vacíos de discusión teórica y empírica ya mencionados; segundo, porque pretende allanar la separación todavía existente entre la Ciencia Política y el Urbanismo, debido al énfasis que la primera puso en el estudio del Estado, dejando a veces el análisis de la ciudad y los hechos urbanos de lado, olvidando que el espacio urbano es también político y es en él donde se desarrollan las dinámicas del poder político. Y, tercero, por la necesidad de estudiar un territorio que viene siendo moldeado por intereses privados y políticos personales (Arbeláez, 2017; Gaviria, 2017) y que necesita pensarse desde lo público y la garantía de derechos.

Luego de esta introducción se desarrolla el primer capítulo que contiene el problema de investigación, la justificación, los objetivos, pregunta de investigación, el contexto del estudio y una serie de aclaraciones y delimitaciones. En el segundo capítulo se encuentra el estado del arte y el marco teórico y conceptual que se adoptó en el estudio, también se hace mención de la normatividad vigente asociada a las aglomeraciones en el país a modo de contexto. El diseño

metodológico se encuentra en el tercer capítulo; en el cuarto el análisis y resultados de la investigación, detallados por cada uno de los PDM y POT abordados y también por las entrevistas logradas. Finalmente, el quinto capítulo desarrolla la discusión, conclusiones y recomendaciones.

Capítulo 1 Planteamiento de la investigación

1.1. Problema

Entre los siglos XIX y XX se generaron transformaciones en el mundo que establecieron nuevas dinámicas en las relaciones sociales que se desarrollaban en las ciudades. En particular, en América Latina, a partir de la primera década del siglo XX inició un proceso de crecimiento urbano asociado a dinámicas demográficas internas y a la migración constante desde las áreas rurales hacia las ciudades que atravesaban una incipiente industrialización, ofreciendo posibilidades de empleo e inserción social (Patiño, 2016, p. 192).

El auge de los centros urbanos no se puede definir como el crecimiento de las ciudades o metrópolis hacia su periferia, pues se trataba también de una expansión difusa y dispersa hacia lo rural que generó segregación social y un antagonismo entre las dos dimensiones, donde “las ciudades se convirtieron en el motor del desarrollo económico que permitió la revalorización de los predios rurales dedicados a la agricultura y la ganadería por su cercanía a los centros de abastecimiento” (Patiño, 2016, p. 193) y adquirieron una triple valoración: como fortines políticos, centros de integración social y lugares de incorporación a la vida y economía moderna.

Colombia ha experimentado diversas transiciones urbanas en su historia y no fue ajena a este proceso. En las dos primeras décadas del siglo XX se formó una red de ciudades interiores denominadas “el triángulo de oro” conformado por Bogotá, Cali y Medellín. En esta zona se desarrolló la economía cafetera que luego se reinvertió en actividades industriales, agrícolas y urbanísticas que generaron riqueza y un proceso de urbanización fuerte (Zambrano & Bernard, 1993, p. 90) y sostenido que sigue vigente hasta la actualidad. A finales del mismo siglo surgió el eje oriente-occidente que “va de Bogotá a Buenaventura, pasando por la región cafetera y el Valle

del Cauca” (Zambrano & Bernard, 1993, p. 90) y comprende ciudades como Bogotá, Ibagué, Pereira, Armenia, Palmira, Cartago, Tuluá, Cali y Buenaventura.

No obstante, el país presentó dos diferencias en el proceso de urbanización respecto a la media latinoamericana que se caracterizaba por un crecimiento concentrado en una sola ciudad, como son los casos de México, Argentina, Uruguay, Chile, Perú, etc. (Zambrano Pantoja, 2013, p. 16). La primera, es que Colombia tuvo varios ejes regionales impulsados por ciudades principales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y otros centros urbanos funcionales como Cartagena, Cúcuta, Pereira, Ibagué, Manizales, Pasto y Santa Marta (p. 17). Y la segunda, es que el país ha presentado una primacía urbana histórica (pp. 17-18).

De este modo, en Colombia el proceso urbano ha estado marcado por la conformación de regiones lideradas por una ciudad o grupos de ciudades; espacios que han marcado los procesos de descentralización del poder político y que al tiempo reivindican una identidad propia y un manejo autónomo respecto al Estado nacional (Zambrano Pantoja, 1995, p. 104). Algunos ejemplos son el de Bogotá y Medellín en la región centro, Cali en la occidental y Barranquilla en la caribe.

Sin embargo, dicha urbanización ha presentado diversos contrastes pues, aunque ha tenido un crecimiento rápido como en América Latina durante el siglo XX, se ha evidenciado una mayor concentración de la población en el área andina y costera, mientras que las zonas de la Orinoquía y la Amazonía permanecen con menos del 2% de la población. Y, además, se encuentra un alta dispersión en los niveles de urbanización de los municipios, encontrando algunos donde la mayoría de la población es rural y otros donde es urbana (Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 16).

En todo este proceso las grandes ciudades se empezaron a densificar y aquellas que no tenían el espacio suficiente empezaron a integrar territorios rurales y municipios aledaños,

creándose dos situaciones críticas que hacen insostenible e ingobernable el territorio pues generan un:

(...) mayor tiempo de tránsito para acceder a ciertas zonas, mayor contaminación ambiental o problemas de violencia urbana, que finalmente terminan propiciando que una parte de la población busque otras alternativas urbanas o suburbanas en localidades vecinas dando lugar a nuevas formas de ocupación del territorio, lo que refuerza los procesos de metropolización y procesos más parecidos a los de las metápolis (Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 20).

Para finales del siglo XX y principios del XXI en Colombia se puede ubicar una nueva transición urbana marcada por la superposición de unidades municipales que formó un fenómeno de aglomeración o metropolización dando lugar a “una enorme diversidad en cuanto a formas de ocupación del territorio y proceso de urbanización” (p. 20). Hablar de áreas metropolitanas en el país no solo debe suponer aquellas que están conformadas administrativamente como las de Barranquilla, Bucaramanga, Centro Occidente, Cúcuta, Tunja, Valle de Aburrá y Valledupar, sino que también se deben incluir aquellas ciudades donde los límites político-administrativos son difusos y se amplían a partir de las necesidades propias de las personas, generando dinámicas de inversión, expansión de la economía y relacionamiento social.

De tal forma, para no generar confusiones con el concepto administrativo de Área Metropolitana, en esta investigación se habla de “aglomeración urbana” como lo sugiere el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013). Así pues, en esta transición urbana se puede evidenciar en diversos lugares del territorio nacional procesos de concentración de la población, trabajo, generación de capital y poder que son movidos por una ciudad núcleo donde se concentran actividades estratégicas como:

(...) las actividades financieras, Banca de segundo y tercer nivel, Cámaras de Comercio, y las gerencias de grandes industrias transnacionales, centros de consultoría e investigación especializada, centros de tecnología, los centros de decisión política y centros de control del Estado (Congreso, cortes de justicia) así como las plataformas de transporte (aeropuertos, terminales de carga, y transporte) y comunicaciones.

Pero, dependiendo de la dinámica económica y social, entre la ciudad núcleo y los municipios metropolizados quedan espacios vacíos, en donde coexisten formas de producción agropecuaria con zonas de vivienda campestre o zonas de vivienda de interés social o barrios de edificios multifamiliares. Así el espacio metropolitano se torna discontinuo, diverso y fragmentado. Cuando los cascos urbanos de los municipios en las áreas de influencia metropolitana se densifican puede darse que el área metropolitana se convierta en un conjunto de centralidades de diferente grado de importancia y densidad, como el eje Tunja- Paipa-Duitama-Sogamoso (Universidad Externado de Colombia, 2007, p. 25).

Bajo este contexto, para el período presidencial 2010-2014 el gobierno nacional en cumplimiento de su Plan de Desarrollo (PND) creó la Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades² cuyo objetivo fue delimitar la política nacional de ciudades para el año 2035 como motor del crecimiento del país y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 29) que posteriormente se convirtió en política pública a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social

² La Misión para el Fortalecimiento de las Ciudades fue creada por la Dirección de Desarrollo Urbano (DDU) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para “retomar los lineamientos de política pública sobre el ordenamiento del territorio, abrir un espacio de discusión por medio del cual fuese posible ajustarse al nuevo marco jurídico vigente y evaluar el papel de las ciudades y las regiones bajo la óptica del desarrollo económico del país” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 29)

(CONPES) No. 3819 (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014).

La Misión definió el sistema de ciudades desde una perspectiva histórica señalando que un grupo de grandes ciudades se han encargado de la “provisión de servicios; actividades económicas; oferta de vivienda; servicios ambientales y culturales de una manera muy estrecha con los municipios aledaños conformando una “ciudad funcional” cuya área rebasa los límites político-administrativos de la ciudad principal” (p. 33). Y, además, distinguió dos formas de ocupación del territorio urbano a partir del criterio poblacional de “ciudades con 100.000 habitantes”: las aglomeraciones urbanas entendidas como ciudades funcionales de carácter supramunicipal; y, las ciudades uninodales que se mantienen en los límites municipales. El resultado fue la identificación de 18 aglomeraciones conformadas por 113 municipios que albergan más de 22 millones de personas y de los cuales 25 tienen más de 100.000 habitantes y 88 presentan relaciones funcionales con la ciudad núcleo (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 45-52) (ver **Tabla 1**) (ver

Mapa 1). Esta delimitación se hizo a partir de la metodología desarrollada por Durantón (2015) que consistió en medir las redes espaciales del mercado laboral y sus desplazamientos³.

Tabla 1 Aglomeraciones de Colombia

Aglomeración y ciudad núcleo	Población 2010	Municipios o distritos
Bogotá, D.C.	8.446.990	23: Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá, Zipaquirá.
Medellín	3.376.245	10: Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta.
Cali	2.553.603	10: Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, en Cauca: Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica.
Barranquilla	2.135.869	16: Baranoa, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, San Cristóbal (Bolívar), Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí.
Cartagena	1.069.188	7: Arjona, Cartagena, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva.
Bucaramanga	1.015.297	4: Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta.
Cúcuta	749.880	4: Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario.
Pereira	624.702	3: Dosquebradas, Pereira, Santa Rosa de Cabal.
Villavicencio	419.960	2: Villavicencio, Restrepo.
Manizales	403.614	2: Manizales, Villamaría.
Armenia	396.590	4: Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida.
Pasto	342.318	2: Nariño, Pasto.
Rionegro	198.345	5: El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla, Rionegro.
Tuluá	191.822	2: Andalucía, Tuluá.
Tunja	168.164	5: Chivatá, Cómbita, Motavita, Oicatá, Tunja.
Girardot	127.301	3: Flandes, Girardot, Ricaurte.
Sogamoso	118.942	9: Busbanzá, Corrales, Firavitoba, Iza, Monguí, Nobsa, Sogamoso, Tibasosa, Tópaga.
Duitama	101.207	2: Cerinza, Duitama.
Total	22.440.037	Total: 113

Fuente: (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 52).

³ Esta metodología se explica con mayor detalle en el apartado 1.5. que hace referencia al contexto.

Mapa 1 El Sistema de Ciudades



Fuente: (Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014, p. 44)

En este orden de ideas, la importancia de dicho estudio es que plantea la existencia de un fenómeno urbano que se está desarrollando en el país de forma acelerada llegando a calcular que para el 2035 más del 80% de los habitantes del país estarán concentrados en aglomeraciones que seguirán creciendo (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 12) No obstante, el estudio presentó limitaciones metodológicas al utilizar un criterio exclusivamente estadístico (el de la conmutación laboral) para delimitar las aglomeraciones. En este sentido, cobra importancia cuando Castells (2014) sostiene que las aglomeraciones son una nueva forma espacial, una problemática de la organización del espacio que no debe limitarse simplemente a la densidad o a criterios estadísticos sino que, también, debe incluir cambios cualitativos como “la difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica” (p. 28).

Retomando lo planteado atrás, la transición urbana más reciente en América Latina y, por supuesto, en Colombia está asociada entonces al fenómeno de la aglomeración. Los espacios aglomerados son los que concentran la capacidad productiva y generan conexiones más allá de las fronteras nacionales como sucede en algunos países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (Rojas et al., 2005, p. 37). Sin embargo, uno de los aspectos más problemáticos del fenómeno es que a pesar de la interdependencia de las unidades que conforman la aglomeración éstas siguen supeditadas a las barreras de jurisdicción y competencia de los municipios, lo que en últimas cuestiona la capacidad de los gobiernos y el funcionamiento de sus instituciones públicas al momento de ejecutar y garantizar los servicios sociales básicos (Rojas et al., 2005, pp. 86-90).

En este orden de ideas hay que recordar que en toda América Latina los gobiernos urbanos están encuadrados en el municipio, figura de organización del territorio que desde las ciudades antiguas griegas y romanas se refiere a: primero, dos sociedades completamente separadas y distantes (De Coulanges, 2007, p. 196); y, segundo, al hábito de la ciudad a la autonomía (p. 199).

De hecho, a partir de los procesos de descentralización del Estado iniciados en la década del 80 en la región los municipios tomaron mayor fuerza al convertirse en los depositarios de transferencias, recursos y competencias con el propósito de fortalecer las bases sociales y el proceso democrático en la esfera local a través de elecciones, rendición de cuentas y transparencia de los gobiernos (Carrión, 2016, p. 68).

Carrión (2016) afirma que la gestión de los municipios queda limitada frente a problemáticas que superan su escala como aquellas que según Borja (2013) generan afectaciones en temas de medio ambiente, seguridad, transporte, espacio público y en general al derecho a la ciudad que “integra derechos relativos al entorno físico [y] derechos políticos y sociales (...) que configuran la ciudadanía (p. 145). Agrega el autor que el resultado de todo esto es la existencia de

(...) decenas de autoridades municipales competentes en el planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales (...) todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación (...) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (pp. 66-67).

En este contexto Rosenbaum & Rodríguez-Acosta (2005) afirman que dadas las condiciones del gobierno urbano circunscrito a la realidad municipal se deben buscar mecanismos de coordinación, planeamiento y asociación de las autoridades locales para garantizar la eficiencia, prestación y garantía de derechos a los ciudadanos que habitan el territorio aglomerado (p. 3). Aunque esto no dejará de estar marcado por la complejidad institucional que genera la coexistencia de diversas políticas locales dentro de un contexto aglomerado que buscan mantener el orden de cosas establecido y que en ocasiones aceptan crear nuevas entidades derivadas de las instituciones

existentes como pueden ser las Áreas Metropolitanas pero que no obedecen a las demandas sociales democráticas (Borja, 2013, pp. 68-69).

Para el caso concreto de Colombia, Patiño (2016, p. 196) y Bustamante (2014) consideran que éste es uno de los problemas territoriales apremiantes que enfrenta el país y que escapa al alcance de las normas, políticas e institucionalidad existente, la cual sigue las dinámicas de la Constitución Política de 1886 y que, por tanto, poco se ha avanzado en la modernización territorial lo cual limita el desarrollo (p. 10). Agrega Bustamante (2014) que el asunto a resolver es la forma de concebir y formular las políticas públicas de reforma territorial y el papel que jueguen en este proceso las aglomeraciones urbanas y los municipios que la conforman (pp. 10-11). Asimismo, que las autoridades municipales tradicionales son limitadas para gobernar la ciudad real, la aglomeración urbana y que:

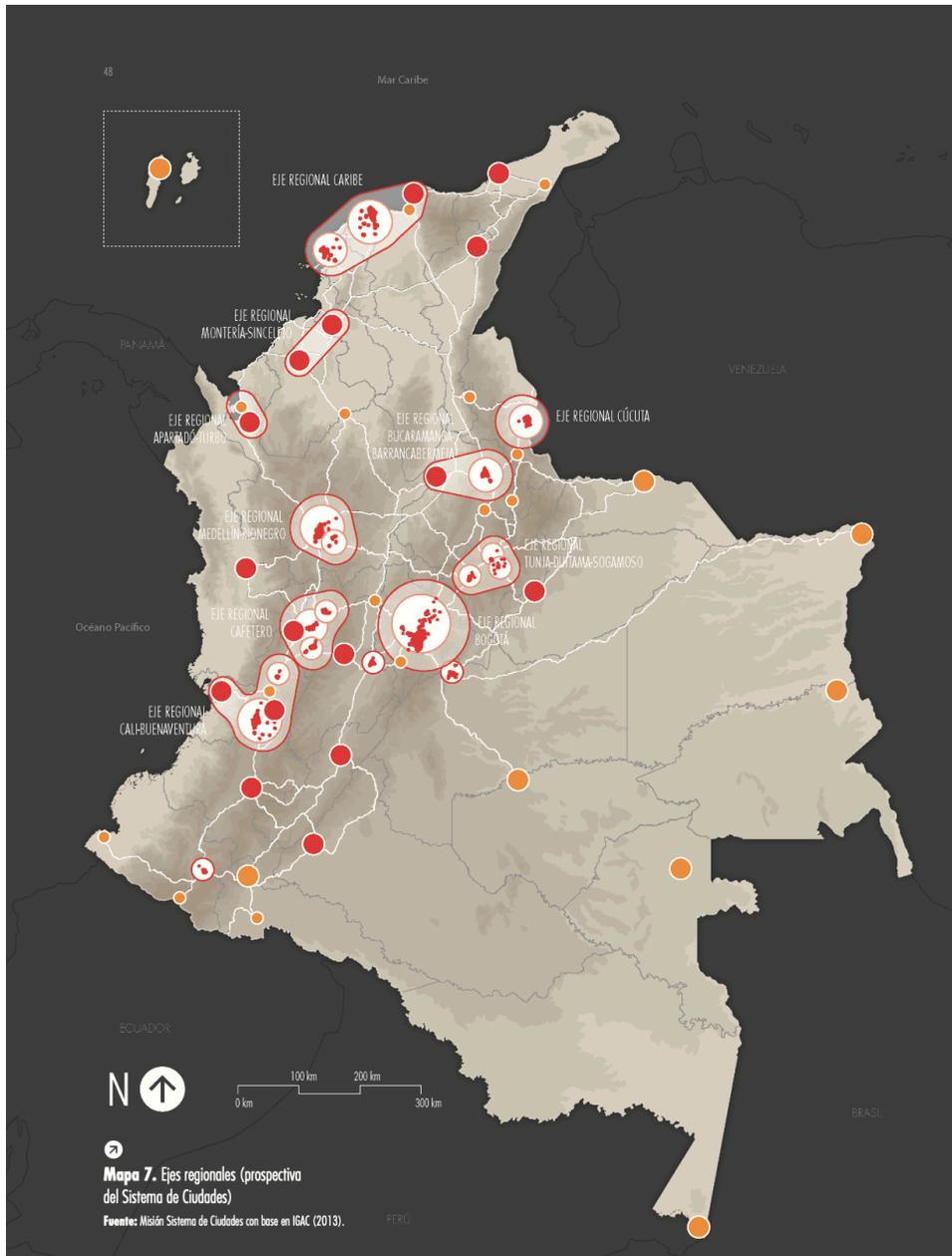
(...) enfrentan diversos y complejos problemas, dentro de los cuales se destacan los relacionados con la seguridad, la movilidad, la prestación de servicios públicos domiciliarios, la creación de entornos productivos que permitan la generación de riqueza colectiva y la articulación a los sistemas de naturaleza regional y nacional que los contienen (Bustamante Pérez, 2014, p. 14).

En esta línea, Rojas et al. (2005) señalan que el desafío de los gobiernos en la aglomeración es el de lograr “acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero” (p. 48). Asunto que para Borja (2013) no deja de ser problemático dadas las resistencias de partidos políticos y de las autoridades municipales, y a la dinámica del mismo fenómeno de aglomeración que es difícil de delimitar dada su rápida evolución y geometría variable.

En particular en el departamento de Antioquia según el conjunto de estudios que conforman la Misión de Ciudades (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) (Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014), se describen dos aglomeraciones

urbanas: la de Medellín conformada por diez municipios (Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagüí, La Estrella, Medellín, Sabaneta) y la de Rionegro conformada por cinco (El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla, Rionegro), las cuales al tiempo conforman un eje regional dadas las dinámicas constantes de interacción (ver **Mapa 2**).

Mapa 2 Ejes Regionales (prospectivas del sistema de ciudades)



Fuente: (Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014, p. 48)

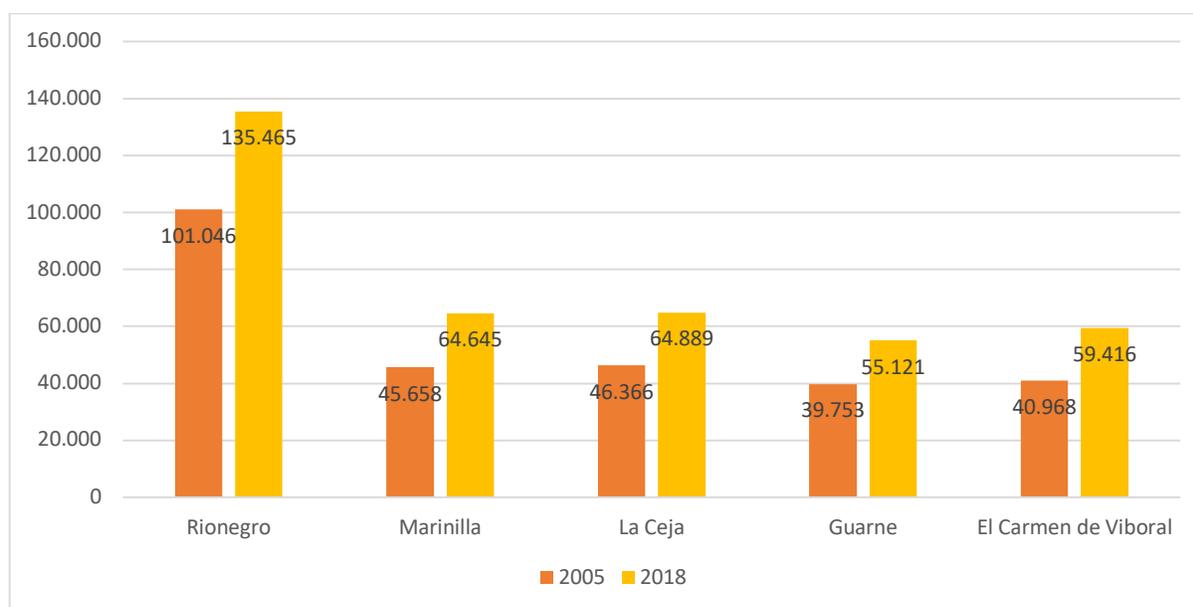
El objetivo de esta investigación es analizar el papel de los gobiernos municipales en la garantía de derechos urbanos frente al fenómeno de aglomeración. Se decidió utilizar la delimitación de la Misión de Ciudades (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) (Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014) para observar en particular los cinco municipios que se agrupan en la denominada Aglomeración Urbana de Rionegro, la cual se ubica en la subregión del Oriente antioqueño, específicamente en el Valle de San Nicolás, zona que presenta ventajas competitivas por su posición geográfica, infraestructura vial, industrial y de prestación de servicios, a diferencia de otras que se encuentran más alejadas de este Valle y presentan procesos más rurales, brechas en términos de pobreza y déficit de garantía de derechos sociales (Marulanda & Martínez, 2018, p. 362).

Otra de las razones para delimitar el problema, se debe a que los cinco municipios que conforman la Aglomeración han presentado por un lado, un alto crecimiento poblacional, en particular El Carmen de Viboral, Marinilla y La Ceja con una variación porcentual superior al 40% (ver **Tabla 2 Gráfico 1**). Y, por otro lado, un crecimiento de presupuesto para sus gastos de funcionamiento, en particular los municipios de Rionegro, El Carmen de Viboral y Guarne que tuvieron una variación porcentual superior al 130% (ver **Tabla 3**). Pero además, porque en cumplimiento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) (Ley 1454 de 2011, Colombia, Congreso de la República, 2011) a partir del año 2014 se creó la Política Pública de ciudades del país a través del CONPES 3819 (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014) la cual señaló que los hechos urbanos en Colombia no cuentan “con políticas de articulación, complementariedad y coordinación entre ellas” que permitan enfrentar las nuevas dinámicas urbanas asociadas a fenómenos como el de la aglomeración (p. 18).

Tabla 2 Crecimiento Poblacional municipios de la Aglomeración

Municipio	2005	2018
Rionegro	101.046	135.465
Marinilla	45.658	64.645
La Ceja	46.366	64.889
Guarne	39.753	55.121
El Carmen de Viboral	40.968	59.416

Fuente: elaboración propia a partir del Censo General de 2005 (Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2005) y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2018).

Gráfico 1 Crecimiento poblacional municipios de la Aglomeración

Fuente: elaboración propia a partir del Censo General de 2005 (Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2005) y el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 (Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2018).

Tabla 3 Gastos de funcionamiento y Categorización Municipios de la Aglomeración

Período	2012		2018		Variación porcentual de Gastos de Funcionamiento
Municipio	Gastos Funcionamiento Contraloría (miles de pesos)	Categoría	Gastos de Funcionamiento Contraloría (miles de pesos)	Categoría	
Rionegro	9.142.858	2	35.900.790	1	293%

Marinilla	5.416.531	5	11.318.249	4	109%
La Ceja	4.848.621	5	9.422.964	3	94%
Guarne	2.857.136	5	6.605.529	3	131%
El Carmen de Viboral	4.282.058	6	10.645.930	4	149%

Fuente: elaboración propia a partir de la consulta de datos certificación Ley 617/00 (Colombia. Contraloría General de la República, s. f.)

Así pues, los municipios asentados en esta zona presentan un crecimiento acelerado que se evidencia en el asentamiento de diversas empresas, emprendimientos, la expansión urbana y el crecimiento de la población lo cual, al tiempo, genera desafíos en materia de “infraestructura vial, urbanística, y de servicios públicos, así como de seguridad, de medio ambiente, educación y planificación territorial, entre otros” (Marulanda & Martínez, 2018, pp. 364-365).

No obstante, según Arbeláez (2017) en los últimos años el poblamiento del Valle de San Nicolás ha presentado un fenómeno irreversible de urbanización acelerada que han sido incluso inducida y tolerada por los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) (p. 23). De este modo, los límites entre lo rural y lo urbano han desaparecido, generando procesos de especulación en los usos del suelo donde tierras que antes eran dedicadas a los cultivos se han convertido en lotes para el desarrollo de proyectos inmobiliarios (Gaviria, 2017, p. 39). Todo esto ha creado

(...) una “urbanización dispersa”, ordenada solo a partir de precarios ejes de accesibilidad que ya empiezan a generar conflictos de circulación, y que en el corto plazo solo será posible solucionar con altísimas inversiones. El Valle de San Nicolás se desarrolla hoy a partir de extensas unidades cerradas *gated communities* cuyo solo vínculo con el contexto está dado por su portería de acceso, y adicionalmente a una serie de equipamientos privados, altamente rentables, al servicio de esta población “invasora”.

En este contexto, el Aeropuerto José María Córdova con una dinámica independiente, pero descontextualizada, genera usos y actividades en una extensa área, pero siempre alrededor de sus ejes principales de accesibilidad. Bodegas, oficinas, diversos establecimientos abiertos al público,

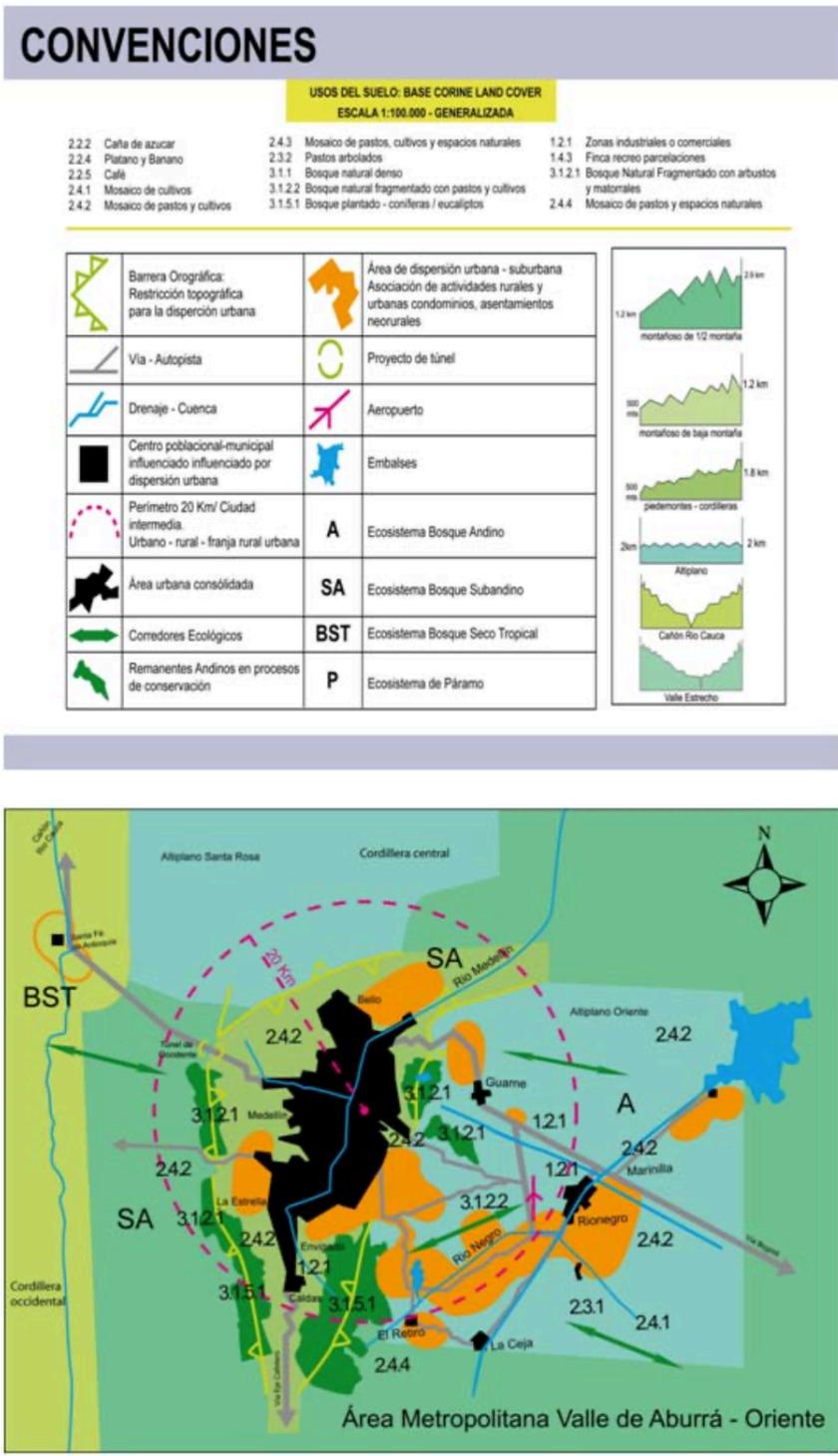
estacionamientos, actividades del sector salud, vivienda, hoteles y centros comerciales, se disputan un territorio que carece de las mínimas directrices de planeación. Lo que debería ser la “ciudad aeropuerto”, es simplemente un área aeroportuaria (Arbeláez, 2017, p. 24).

En el desarrollo de este fenómeno urbano los municipios empiezan a presentar déficit en la estructura de lo público respecto a los equipamientos privados que satisfacen las actividades recreativas de unos pocos. Los sistemas viales que interconectan los municipios se sobrecargan y las vías secundarias terminan siendo de uso exclusivo para el ingreso a fincas privadas y parcelaciones que están delimitadas por cercos vivos que niegan la visual del paisaje. En pocas palabras, el proceso de urbanización de este Valle se ha dado a partir del auge de iniciativas privadas a través de acciones de planificación al azar (Arbeláez, 2017, p. 26).

De este modo, se ha conformado en el Valle de San Nicolás una ciudad difusa, donde la centralidad, Rionegro, ha ido creciendo por la migración del Valle de Aburrá, iniciando una expansión por otros municipios, pero dependiendo del automóvil y de los viajes por las vías intermunicipales dada la inexistencia de calles (al respecto ver

Mapa 3). En otras palabras, se trata de un territorio discontinuo, que mezcla zonas compactas con otras difusas, “de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes”(Borja, 2013, pp. 34-35). Es un territorio entonces “de bajas densidades y altas segregaciones, territorialmente despilfarradora, poco sostenible, y social y culturalmente dominada por tendencias perversas de guetización y dualización o exclusión” (Gutiérrez, 2013, p. 65).

Mapa 3 Organización espacial de la dispersión urbana entre el Area Metropolitana del Valle de Aburra y el altiplano del oriente antioqueño 2009



Fuente: (González-Plaza, 2009, p. 59).

A lo anterior, se le suma el problema del gobierno, el cual se encuentra “atomizado entre varias localidades que limita la definición de políticas, proyectos, instrumentos y normas capaces de orientar y controlar el desarrollo y ocupación del territorio” (Gaviria, 2017, p. 41). Con todo, lo que se puede observar de este fenómeno que se desarrolla en el Valle de San Nicolás es que empieza a generarse una afectación a la garantía de derechos urbanos, en particular aquellos asociados con el espacio: la vivienda, el espacio público, la movilidad y el gobierno urbano (Borja, 2013, pp. 146-149).

En este orden de ideas, esta investigación responde a la pregunta ¿cuál ha sido el papel de los gobiernos municipales en la garantía de los derechos urbanos en la Aglomeración de Rionegro entre 2014-2018? Esto, con la idea de indagar más allá de las relaciones laborales o económicas que se puedan gestar en el territorio, para analizar esa garantía de derechos frente a una escala aglomerada que se gestiona desde unidades municipales. La garantía de derechos urbanos se analiza a partir de los mecanismos y formas de coordinación y cooperación entre los municipios, dispuestos en los PDM y POT. En el segundo capítulo se profundiza este aspecto.

El período y la delimitación de la espacialidad del territorio de la aglomeración como objeto de estudio no solo se debe al criterio establecido en su momento por la Misión de Ciudades (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) (Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014), sino también por cuestiones metodológicas, operativas y de viabilidad. Sobre lo primero, porque los análisis comparativos relevantes en términos políticos necesitan estar ajustados a tiempos y espacios concretos (Tilly, 1991). La cuestión operativa obedece a que se estableció un criterio adicional de delimitación a partir de los datos actualizados en materia de población y presupuesto de los municipios, encontrando que de todos los que hacen parte del Valle de San Nicolás, los que conforman la Aglomeración, es decir en orden: Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral, se ubican en los puestos

1 a 4 de acuerdo a la categorización de municipios vigente en Colombia (Colombia. Contraloría General de la República, 2018). De las dos anteriores se desprende que la investigación es realizada exclusivamente por la autora y que la viabilidad en términos de tiempo y recursos se ajusta al período y espacio seleccionados.

1.2. Justificación

Esta investigación analiza el papel de los gobiernos municipales en la garantía de derechos urbanos en la Aglomeración de Rionegro entre 2014 y 2018. El interés en este tema surge a partir de las problemáticas asociadas al gobierno y gestión de los territorios, delimitados en Colombia bajo la figura de municipios, los cuales vienen siendo superados por las realidades y los fenómenos sociales y urbanos. Asimismo, por la relación existente, pero a veces olvidada, entre el Urbanismo y la Ciencia Política, pues la ciudad, la *urbs*, ha sido objeto de estudio de ésta última, aunque desplazada por el énfasis que fue tomando la materialización del poder en la figura del Estado, asunto que se observa incluso desde los postulados premodernos de Hobbes (2010) cuando señalaba que unas de las enfermedades del Estado

(...) es la grandeza inmoderada de una ciudad, cuando es apta para suministrar de su propio ámbito el número y las expensas de un gran ejército; como también el gran número de corporaciones, que son como Estados menores en el seno de uno más grande, como gusanos en las entrañas de un hombre natural. A esto puede añadirse la libertad de disputar contra el poder absoluto, por aspirantes a la prudencia política, los cuales, aunque están alimentados en su mayor parte por el viento que sopla del pueblo, animados por las falsas doctrinas, están constantemente debatiéndose con las leyes fundamentales, y molestan al Estado como los pequeños gusanos que los médicos denominan *ascárides* (p. 273).

No obstante durante el siglo XX van a tomar relevancia los estudios de politólogos urbanistas (ver: (Tilly, 1974, 1992, 2007; Tilly et al., 1997) que estudian los procesos políticos y sociales que se desarrollan en la ciudad en contraposición de la tradición imperante en la disciplina que consideraba que se desarrollaban exclusivamente en el Estado. De esta forma se considera que es en la ciudad y en sus procesos urbanos donde se desarrollan las interacciones de poder que marcan a la sociedad, siendo de este modo lo urbano un espacio político (Colom, 2016) y no simplemente una forma material, un “entorno construido arquitectónicamente, un envase físico para actividades humanas, modelado y remodelado con el paso del tiempo por constructores profesionales” (Soja, 2008, p. 37). Así, viene tomando fuerza el interés de vincular el estudio del poder al urbanismo, replanteando el papel de los Estados y las ciudades el momento de gobernar complejas realidades urbanas.

Por otro lado, la pertinencia de esta investigación se argumenta a partir de revisiones bibliográficas previas que evidencian que el fenómeno de aglomeración urbana en el Valle de San Nicolás no se está pensando desde el gobierno urbano. El territorio está siendo moldeado por intereses privados (sector inmobiliario) e intereses políticos personales (Arbeláez, 2017; Gaviria, 2017). En este sentido, la investigación al determinar el papel del gobierno de los municipios de la Aglomeración de Rionegro en el período de estudio permite ampliar el panorama frente a la garantía de los derechos urbanos en el espacio.

En particular, durante la construcción del estado del arte y la revisión bibliográfica sobre los conceptos de derecho a la ciudad, derechos urbanos, aglomeración urbana y gobierno urbano en América Latina se pudieron extraer dos ideas principales: la primera, que existe una relación entre el derecho a la ciudad, la problemática del fenómeno de aglomeración y el gobierno urbano que se explica a partir de la necesidad de generar nuevas formas de pensar el espacio donde se

vincule a la sociedad en la resolución de la problemáticas que genera la acelerada urbanización, sobre todo, en la gestión pública al momento de garantizar los derechos de las personas.

La segunda idea, tiene que ver con los vacíos de reflexión teórica y empírica, que se encontraron: primero, porque el concepto del derecho a la ciudad y de derechos urbanos no ha sido planteado de manera directa para los fenómenos de aglomeración, lo cual genera una oportunidad de investigación; y, segundo, que, en el caso del gobierno urbano, no se encuentran definiciones y tampoco un consenso que permita reflexionar sobre un modelo de gobierno coordinado para las aglomeraciones. Al parecer, las estructuras jerárquicas dirigidas desde el Estado nacional siguen imperando al momento de distribuir las competencias y jurisdicciones en los territorios urbanos.

De este modo, se justifica esta investigación porque: primero, no se encontró literatura especializada que analice el derecho a la ciudad, en particular los derechos urbanos asociados al espacio (Borja, 2013) en fenómenos de aglomeración en América Latina; segundo, se evidenció que no existe un consenso alrededor del concepto de gobierno urbano ni sobre un modelo de gobierno en las aglomeraciones; tercero; que existe relación entre los derechos urbanos, la problemática de aglomeración urbana y el gobierno urbano; y por último, porque es necesario reflexionar sobre nuevas formas de pensar lo urbano donde se vincule al ciudadano.

Pero también, se justifica a partir de la propuesta metodológica que combina el método fenomenológico-hermenéutico y el comparado. El primero siendo unos de los más utilizados en el Urbanismo según la crítica que hace Lemelin (2004); y el segundo considerado como el método propio de la Ciencia Política (Nohlen, 2013). Todo esto, al tiempo que se acude a la combinación de fuentes, como: textos especializados, instrumentos político-jurídicos de planeación del desarrollo y el territorio y fuentes primarias a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas.

1.3. Objetivos

General: Analizar el papel de los gobiernos municipales en la garantía de derechos urbanos en la Aglomeración de Rionegro entre 2014 y 2018.

Objetivos específicos:

- I. Indagar conceptualmente de qué manera los derechos urbanos asociados al espacio pueden ser abordados de una escala municipal a una de aglomeración.
- II. Analizar de qué manera el conjunto de políticas urbanas vigentes entre 2014 y 2018, en los municipios que conforman la aglomeración de Rionegro abordan tácita o explícitamente de manera conjunta aquellos derechos urbanos asociados al espacio.
- III. Describir la situación de los derechos urbanos asociados al espacio en la aglomeración urbana de Rionegro para identificar los desafíos que presentan los municipios al momento de gobernar el territorio.

1.4. Preguntas de investigación

General: ¿Cuál ha sido el papel de los gobiernos municipales en la garantía de los derechos urbanos en la Aglomeración de Rionegro entre 2014-2018?

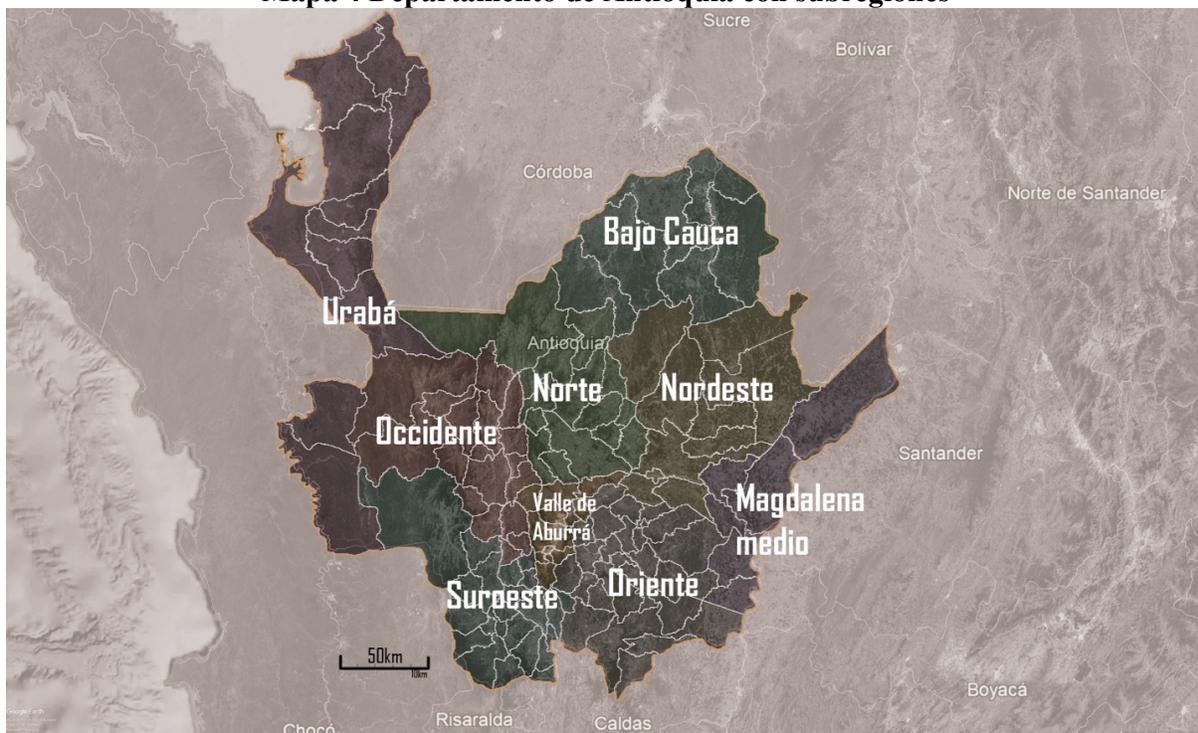
Preguntas específicas:

- I. ¿Cómo se han abordado conceptualmente los derechos urbanos asociados al espacio en fenómenos de aglomeración?
- II. ¿De qué manera las políticas implementadas por los municipios de la Aglomeración de Rionegro entre 2014 – 2018 abordan de manera conjunta los derechos urbanos asociados al espacio?
- III. ¿Cuál es el estado de los derechos urbanos asociados al espacio en la Aglomeración de Rionegro y los desafíos emergentes al momento de gobernar el territorio?

1.5. Contexto

Esta investigación se ubica espacialmente en el Departamento de Antioquia subregión del Oriente. Tiene como lugar específico la Aglomeración Urbana de Rionegro, la cual está conformada por los municipios de Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral. El departamento de Antioquia está ubicado en la zona Noroccidental de Colombia, está conformado por 124 municipios y un distrito, los cuales se agrupan en nueve subregiones de acuerdo a la Ordenanza 41 de 1975: 1) Valle de Aburrá; 2) Norte; 3) Nordeste; 4) Bajo Cauca; 5) Occidente; 6) Oriente; 7) Magdalena Medio; 8) Urabá; 9) Suroeste (*Ordenanza 041, 1975*). Su extensión territorial es de 63.612 km² siendo el sexto departamento más grande de Colombia y el que presenta la mayor población con casi seis millones y medio de personas.

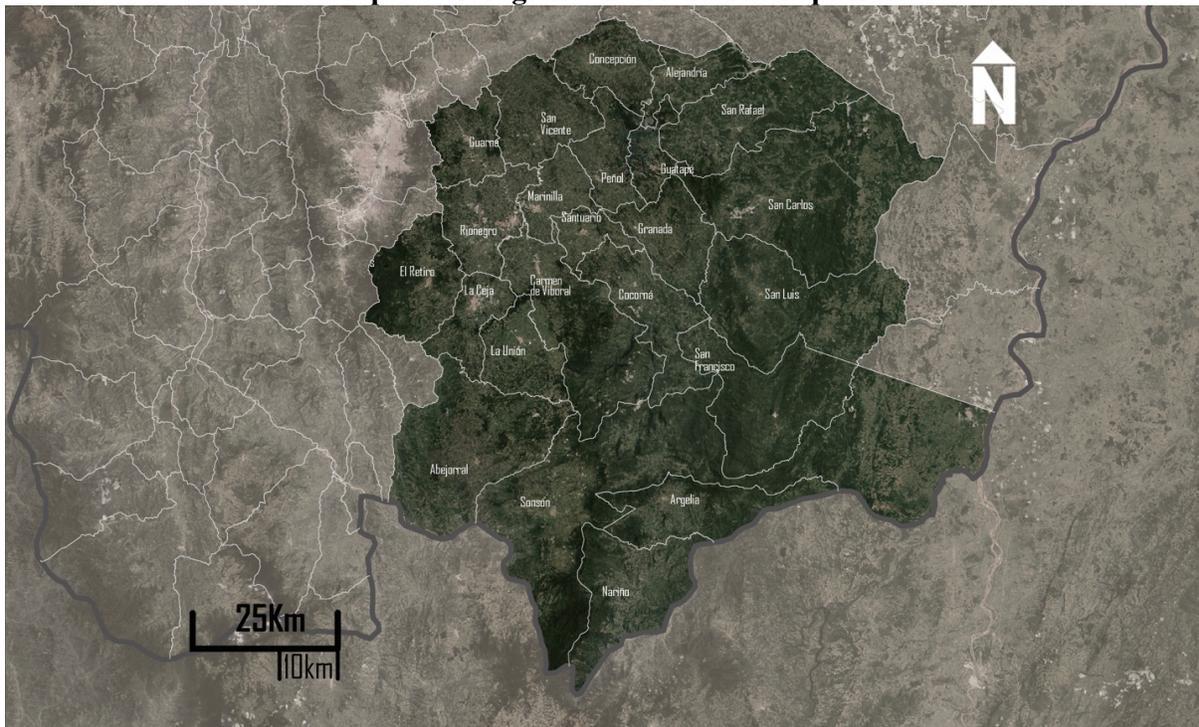
Mapa 4 Departamento de Antioquia con subregiones



Fuente: elaboración propia de la autora.

La subregión del Oriente antioqueño se encuentra en el suroriente del departamento en medio de los ríos Magdalena y Cauca y es atravesada por la Cordillera Central de los Andes. Cuenta con una extensión territorial de 7.065 km², la conforman 23 municipios y presenta cuatro tipos de zonas: páramo (cuatro municipios), embalses (siete municipios), bosques (tres municipios) y el Valle de San Nicolás (nueve municipios). Estas condiciones le otorgan a la subregión una riqueza en materia de biodiversidad, capacidades productivas y potencial agrícola que desde finales del siglo XX propició la migración desde otros territorios del departamento (Marulanda & Martínez, 2018, p. 361).

Mapa 5 Subregión del Oriente Antioqueño



Fuente: elaboración propia de la autora.

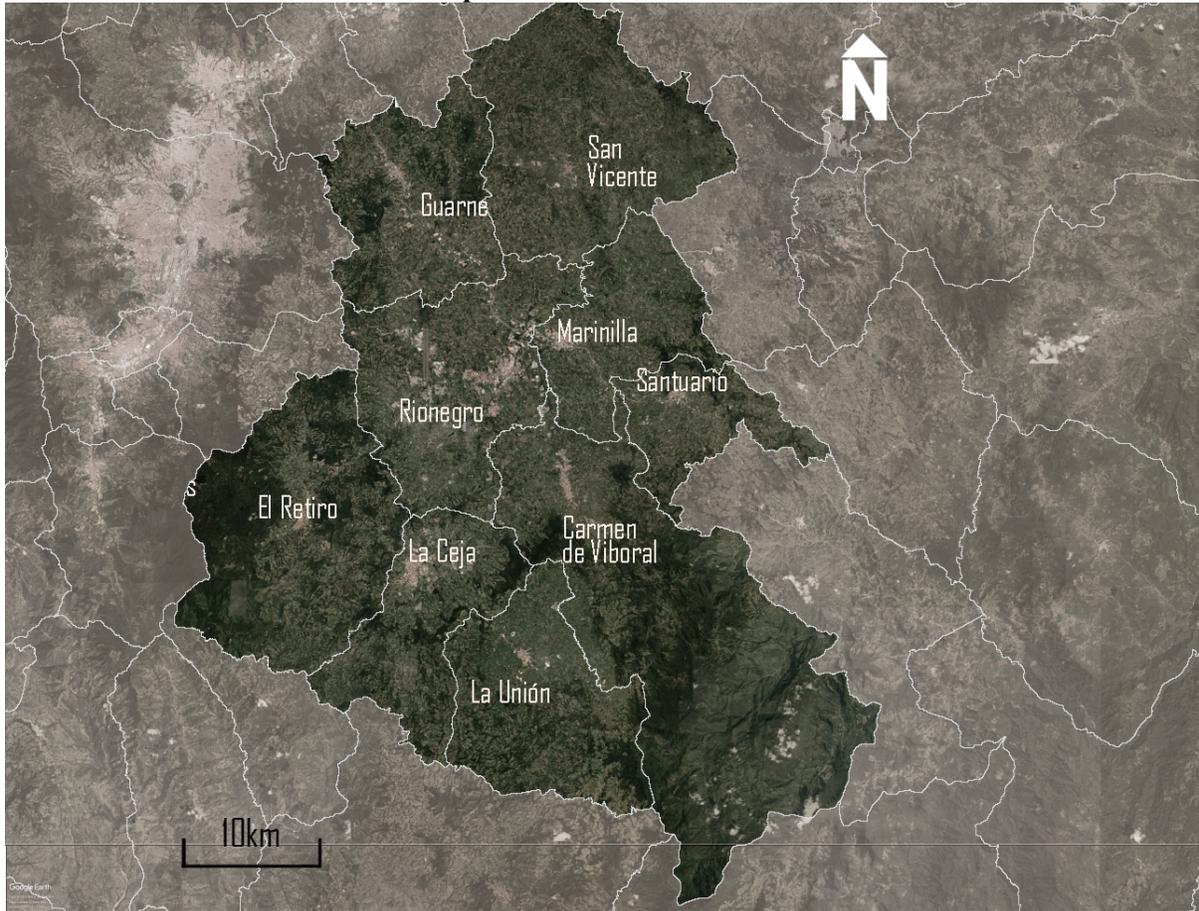
Además, la ubicación del Oriente antioqueño la convierte en lugar de tránsito obligado de las mercancías del centro de Antioquia y de otros departamentos de Colombia como Tolima, Huila, Cundinamarca y Valle del Cauca, lo cual le brinda ventajas competitivas además de presentar, en

comparación con otras zonas del departamento de Antioquia, buena infraestructura vial, industrial y de prestación de servicios. No obstante, tal y como lo plantean Marulanda & Martínez (2018) estas ventajas benefician principalmente a seis de los municipios ubicados en el Valle de San Nicolás como son: Guarne, El Carmen de Viboral, El Retiro, Marinilla, La Ceja y Rionegro. Los demás al estar más alejados de la capital, Medellín, presentan una población más rural y donde se observan todavía brechas considerables en términos de pobreza y garantía de derechos (p. 362).

Esta situación ha generado un desequilibrio en las actividades sociales y productivas para el desarrollo y la integración armónica entre los diferentes municipios. Esto se evidencia particularmente en el Valle de San Nicolás, la cual es la zona que más avanza al presentar características como: concentra la mayoría de la población; se asientan las principales actividades económicas, industriales y de servicios por su cercanía con la autopista Medellín-Bogotá y el Aeropuerto Internacional José María Córdova; la zona franca del oriente; universidades como la Católica del Oriente, EAFIT, la de Antioquia; centros industriales y de comercio; establecimientos financieros; y un sistema vial de intercomunicación⁴ (Toro, 2010, pp. 24-25).

⁴ Para un breve recuento histórico del proceso de desarrollo diferenciado del Valle de San Nicolás respecto a las otras zonas del oriente, ver: (Toro, 2010, pp. 39-40).

Mapa 6 Valle de San Nicolás



Fuente: elaboración propia de la autora.

La Aglomeración Urbana de Rionegro tiene una población de 330.660 habitantes. Según el Índice de Competitividad⁵ del Oriente Antioqueño para el 2018 (Observatorio de Competitividad del Oriente Antioqueño, 2018) que incluye tres variables que a su vez están conformadas por diez pilares: 1) condiciones básicas, que incluye los pilares de gobernabilidad y seguridad, provisión de servicios públicos, endeudamiento y educación primaria y salud; 2) eficiencia, conformada por la educación superior, eficiencias de los mercados, eficiencia en el mercado laboral y el tamaño de

⁵ La competitividad se entiende como el aumento de la eficiencia institucional que permite aumentar la capacidad ejecutiva por parte de los gobiernos (Observatorio de Competitividad del Oriente Antioqueño, 2018, p. 24).

los mercados; y 3) natalidad e internacionalización empresarial que incluye la diversificación de exportaciones y la natalidad empresarial (p. 16).

Mapa 7 Aglomeración Urbana de Rionegro



Fuente: elaboración propia de la autora.

Según este índice, el desarrollo de los municipios se entiende en cuatro etapas, siendo uno (1) la inferior y cuatro (4) la superior. En la etapa cuatro de desarrollo que son los municipios con mayor PIB per cápita, se encuentran los municipios de Rionegro, Marinilla, La Ceja y Guarne, y en la etapa tres del desarrollo se encuentra El Carmen de Viboral (p. 16-17). Dichos municipios aparecen en el ranking en el siguiente orden: Rionegro (1), La Ceja (2), El Carmen de Viboral (4), Guarne (5) y Marinilla (7) (Observatorio de Competitividad del Oriente Antioqueño, 2018, p. 23).

Rionegro es el núcleo de la aglomeración, dado que presenta la mayor población y gastos de funcionamiento (ver: Tabla 4). Este municipio tiene un crecimiento poblacional constante desde la década del 80 con un índice 1,84% y una progresión poblacional urbana del 3,03%, pasando de

tener 34.076 habitantes en 1985 a 71.761 en 2010 (Ramírez & Parra-Peña, 2013, p. 14) y 124.219 para 2018 (Colombia. Contraloría General de la República, 2018). Rionegro aporta el 29% del PIB del Oriente. Por su parte, La Ceja contribuye el 6%, El Carmen de Viboral el 5%, Guarne el 7% y Marinilla el 7%, es decir, la Aglomeración Urbana de Rionegro representa el 54% del PIB de la subregión.

Tabla 4 Categorización de municipios de la Aglomeración Urbana de Rionegro

Municipio	Población DANE	Gastos Funcionamiento Contraloría (Miles de Pesos)	Categoría
Rionegro	124.219	31.219.011	1
Marinilla	55.000	9.295.763	4
La Ceja	53.993	9.302.469	3
Guarne	49.533	5.292.941	3
Carmen de Viboral	47.915	9.259.458	4

Fuente: (Colombia. Contraloría General de la República, 2018).

Esta investigación se delimita a la Aglomeración de Rionegro por varias razones. La primera es porque parte de la política nacional del Sistema de Ciudades (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014) que se desarrolló durante el período presidencial 2010-2014, donde a partir de la creación de la “Misión para el Fortalecimiento de Ciudades” se definió la ruta para fortalecer el sistema de ciudades del país hacia 2035 con los objetivos de promover el crecimiento, la competitividad regional y nacional y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 29).

Para la formulación de esta política pública se tuvieron criterios históricos y la perspectiva teórica y metodológica de Duranton (2008) quien considera que los sistemas urbanos son el resultado de un equilibrio entre la política y ciertas condiciones institucionales (p. 1). La metodología desarrollada por Duranton (2015) consistió en medir las redes espaciales del mercado laboral y sus desplazamientos y de esta forma se identificaron 18 aglomeraciones en Colombia

(Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 45-52). En particular la de Rionegro representa en términos cuantitativos el aporte más significativo en el estudio, dado que el 63% de la población está agrupada en los cuatro municipios anexos al municipio núcleo (p. 64).

La propuesta de Durantón (2015) consiste en aplicar un umbral de conmutación del 10% con una población mínima de 50.000 habitantes (p. 258) luego de aplicar otros umbrales (5% o 20%) que no generaron mayores variaciones. Este criterio fue contrastado por la magnitud del territorio y la jerarquía de las ciudades. Es necesario aclarar que los datos usados fueron los del DANE para el 2010. En pocas palabras, el ejercicio consistió en: agregar la unidad espacial A a otra unidad espacial B si la proporción de los trabajadores que residen en A y trabajan en B está por encima del criterio del 10%. Luego, una unidad espacial C puede agregarse a la unión de A y B si ésta envía una porción de trabajadores mayor al umbral establecido. Este proceso continúa hasta que no puedan agregarse más unidades espaciales (p. 223).

Los resultados fueron puestos a prueba con otros umbrales de conmutación que son utilizados por institutos estadísticos en otras partes del mundo y que van desde el 1% al 30%. De acuerdo con los hallazgos del autor, la Aglomeración de Rionegro solo desaparece al utilizar umbrales inferiores al 10% (Duranton, 2015, p. 253). Es decir, disminuir el umbral de conmutación laboral elegido por el autor para el caso de Rionegro implica que desaparecen los municipios satélites y por tanto la Aglomeración, y el municipio como tal pasaría de núcleo a satélite de la aglomeración de Medellín.

Para delimitar las aglomeraciones en Colombia la Política Nacional también tuvo otros criterios, como: primero, la magnitud del territorio; segundo, la jerarquía de las ciudades; y, tercero las posibilidades de planificarlo (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 45). Al revisar estos tres elementos se encontró que el territorio de la Aglomeración de

Rionegro tiene una superficie de 1.053 km² (p. 62); está compuesta por municipios de categorías entre 1 a 4 (ver: **Tabla 4**); y, que los cinco municipios que conforman la Aglomeración tienen vigentes POT, siendo el de Marinilla el más desactualizado de 2010 y el resto presentan actualizaciones recientes: Rionegro en 2018 realizó modificaciones excepcionales y adopción de otras medidas, La Ceja en 2018, Guarne en 2015 y El Carmen en 2017 realizaron revisión y ajuste ordinario de sus POT.

Con todo, la Aglomeración de Rionegro está conformada por una ciudad núcleo que supera los 100.000 habitantes y otras ciudades menores con las cuales mantiene intercambios cotidianos, en particular con la población laboral (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 50). Hay que agregar que la delimitación que hace Durantón (2015) responde a que desde finales del siglo XIX el patrón de conmutación laboral ha sido ampliamente aceptado en la identificación de las áreas metropolitanas, pues éstas son vistas como mercados laborales integrados que generan beneficios, diversidad de bienes finales y una interacción individual extensa que permite la difusión del conocimiento. Además, que el patrón de conmutación laboral suele registrarse en los institutos estadísticos “lugar de residencia y lugar de trabajo”, mientras que otros criterios de relación o efectos secundarios son más complejos de rastrear (pp. 227-228).

1.6. Aclaraciones y delimitaciones

Además de lo expuesto anteriormente es necesario aclarar que esta investigación también se delimita a los cinco municipios que conforman la Aglomeración de Rionegro entre 2014 y 2018 por tres razones: metodológica, operativa y viabilidad. La primera, está asociada al diseño metodológico del estudio el cual tiene un componente comparativo. En este sentido y de acuerdo con Tilly (1991) para poder realizar comparaciones relevantes y correctas en términos políticos es necesario que exista una clara delimitación en las unidades, es decir, el análisis debe ser concreto

en el tiempo y en los espacios. En este sentido, el período abordado en la investigación es de carácter cronológico en el calendario (2014-2018) ¿Por qué?

Porque el interés de la investigación está en establecer el papel de los gobiernos municipales que conforman la Aglomeración en la garantía de los derechos urbanos (se rastreará en dos instrumentos políticos: los PDM aplicables al período de estudio y los POT vigentes para el momento), a partir de la presentación de la Política Pública nacional de ciudades (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014). En este sentido, el análisis tiene un alcance limitado para lograr establecer la ocurrencia de procesos de garantía de derechos desde el inicio de la política. Además, en los estudios comparativos es necesario establecer cuándo ocurrieron las cosas para posteriormente indagar las afectaciones, es decir al cómo ocurrieron, pues los resultados ofrecidos en un momento concreto limitan otros resultados que pueden obtenerse en momentos anteriores o posteriores, de este modo

(...) si el trabajo es histórico no requiere una enorme amplitud (...) tampoco tienen que ocuparse de un pasado lejano (...). Un proyecto de investigación concreto e histórico debe implicar un trabajo en la menor escala posible y puede muy bien referirse a nuestro tiempo (Tilly, 1991, pp. 29-30).

La razón operativa se entiende a partir del contexto descrito anteriormente con la propuesta de Duranton (2015), la cual permitió identificar una dinámica entre los cinco municipios del estudio a partir de la conmutación laboral. Pero también, porque se establecieron dos criterios de relevancia: uno asociado a la categoría de municipios que conforman la Aglomeración según la Ley 1551 de 2012 (Colombia, Congreso de la República, 2012); y otro, a través del índice de competitividad de los municipios del Oriente antioqueño que se mencionó atrás (Observatorio de Competitividad del Oriente Antioqueño, 2018).

Es por esto por lo que en la investigación no se abordan otros municipios que, aunque puedan tener una conexidad territorial por pertenecer al Valle de San Nicolás, relaciones de aglomeración e incluso han manifestado la intención de conformar la entidad administrativa Área Metropolitana del Oriente como se anunció en el desarrollo de esta investigación en el mes de agosto de 2019⁶, no se ajustan a dichos criterios de relevancia. Es decir, de los 13 municipios que buscan conformar la entidad ocho son de sexta categoría y uno de cuarta. De esta forma, los municipios de la Aglomeración quedan categorizados entre primera y cuarta (ver: [Tabla 5](#)), incluyendo a Marinilla, municipio que no manifestó interés en participar de la creación del Área Metropolitana del Oriente.

Tabla 5 Categorización de municipios que manifestaron conformar el Área Metropolitana del Oriente

Municipio	Población DANE	Gastos Funcionamiento Contraloría (Miles de Pesos)	Categoría
Rionegro	124.219	31.219.011	1
Marinilla*	55.000	9.295.763	4
La Ceja	53.993	9.302.469	3
Guarne	49.533	5.292.941	3
Carmen de Viboral	47.915	9.259.458	4
Abejorral	19.096	1.915.850	6
Concepción	3.284	1.094.595	6
El Retiro	19.507	6.119.832	4
El Santuario	27.233	3.744.518	6
Guatapé	5.167	2.358.559	6
Granada	9.873	1.265.785	6
Peñol	15.802	1.979.035	6
San Rafael	12.874	2.493.203	6
San Vicente	16.733	2.078.695	6

*El alcalde del municipio de Marinilla, manifestó no querer participar de la figura de integración.

Fuente: (Colombia. Contraloría General de la República, 2018).

⁶ Al respecto, ver: “Futura Área Metropolitana del Oriente irá a votación”

<https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/futura-area-metropolitana-del-oriente-ira-a-votacion-396836>

2. Capítulo 2 Estado del arte y marco teórico, conceptual y normativo

2.1. Estado del arte

En este acápite se presentan los resultados del rastreo de producción académica alrededor de tres conceptos: derecho a la ciudad, aglomeración y gobierno urbano. El trabajo se realizó haciendo uso de diversas bases de datos de revistas científicas y en repositorios de universidades con programas académicos en urbanismo, permitiendo conocer los enfoques, las estrategias metodológicas y los principales hallazgos de investigaciones que utilizan dichos conceptos.

La metodología utilizada para la revisión inició con la elaboración de un mapa conceptual en el que se relacionaron los conceptos, permitiendo su jerarquización. De este modo, del derecho a la ciudad, se desprende el concepto de derechos urbanos; de aglomeración urbana, área metropolitana, metropolización, regiones metropolitanas, expansión urbana, conurbación y ciudad-región; y, de gobierno urbano, el concepto de gobernanza.

Posteriormente, se construyeron las ecuaciones de búsqueda: primero, se realizó una búsqueda de los conceptos principales, incluyendo el caso de estudio de la investigación que es la Aglomeración Urbana de Rionegro; en esta primera búsqueda no se obtuvieron resultados. Segundo, se construyeron ecuaciones de búsqueda que incluían tanto los conceptos principales como los asociados; si bien se consiguieron algunos resultados no fueron considerables. Por último, se realizó una búsqueda individual de cada uno de los conceptos principales y asociados, lo que sí arrojó un número importante de artículos científicos los cuales luego fueron depurados teniendo como criterio el contexto físico-espacial y priorizando aquellos que se refirieren a ciudades de América Latina.

Finalmente, hay que señalar que las fuentes de búsqueda utilizadas fueron: *Science Direct*, *Scopus*, *SciELO*, *Jstor*, Google académico, la Revista Estudios Regionales de la Universidad de

Andalucía y los repositorios de la Universidad Nacional de Colombia y Pontificia Bolivariana de Medellín.

2.1.1. Derecho a la ciudad

La teoría del derecho a la ciudad surgió a partir de Henri Lefebvre (1978) en el siglo XX, contexto en el que la ciudad estaba atravesando por una serie de transformaciones físicas. Según Gasca-Salas (2017), fue producto de la búsqueda por reivindicar la ciudad y defender la sociedad urbana. Agrega el autor citando a Lefebvre, que el derecho a la ciudad es:

(...) el resultado de considerar a la ciudad como un valor de uso y de obra colectiva. Es el derecho a la vida urbana, a la satisfacción de sus necesidades y a la libertad. Es el derecho a una centralidad renovada y al disfrute de la ciudad como un conjunto de lugares de encuentro, del uso pleno de momentos y espacios que subordinan (subsumen) la esfera económica al valor de uso de la ciudad y la vida urbana, convirtiendo a la ciudad en el reino del uso (p. 24).

Para Matossian (2016) el derecho a la ciudad es “el derecho a la vida urbana, transformada, renovada” (p. 86) y la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en la construcción y apropiación de su ciudad. La investigadora, señala que este derecho se concibe en un contexto de acelerada urbanización que generó un proceso de fragmentación urbana que complejiza la integración y participación. En la misma perspectiva, ONU-Hábitat (citado en Matossian 2016), considera que todos los ciudadanos tienen derecho a participar a través de formas directas y representativas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en las ciudades (p. 87).

Ahora bien, el desarrollo conceptual del derecho a la ciudad no ha estado inspirado únicamente por Lefebvre, puesto que el geógrafo David Harvey, ha generado aportes importantes al concepto, argumentando que:

(...) el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización (2008, p. 23).

Tanto Botero (2018) como Matossian (2016), muestran que para Lefebvre los agentes de cambio en el proceso de reivindicación del derecho a la ciudad son la clase obrera, mientras que para Harvey, corresponde a los movimientos sociales. Teniendo en cuenta esta conceptualización realizada por Lefebvre y Harvey, Purcell (citado en Marín, 2015), indica que el derecho a la ciudad, entre otros, tiene los siguientes elementos:

- El énfasis en la persona del usuario o de los habitantes del espacio urbano.
- El énfasis en la relación ciudadano-ciudad que se da en la experiencia del día a día de los habitantes en su espacio y mediante la cual se construye el Derecho a la ciudad. Esta relación tiene más relevancia en el ejercicio de la ciudadanía, que la relación con Ciudadano- Estado.
- Se privilegia el valor de uso, sobre el valor de intercambio.
- *“Se entiende como una lucha por aumentar el derecho de uso de los habitantes, contra el derecho de propiedad de los propietarios”* (Purcell, 2013, p.2) (p. 50).

Por otro lado Harvey (2008) considera que el derecho a la ciudad se ha desdibujado, en la medida en que en la actualidad quienes conforman las ciudades son una reducida élite política y económica. Bajo esta realidad, el derecho a la ciudad es reconceptualizado por el urbanista Jordi Borja, quien considera que este debe vincularse con los principales retos sociales actuales, como:

- La precariedad en el trabajo y la desocupación y la naturalización de la economía especulativa.
- La escasez de vivienda accesible e integrada al tejido urbano y los desahucios o endeudamiento inasumible.

- La privatización de los espacios públicos y de los servicios de carácter universal.
- El despilfarro de recursos básicos generados por las actuales formas de urbanización y de consumo.
- El olvido o la negación de la memoria de las reivindicaciones populares y conquistas urbanas.
- La política del miedo y la desviación del síndrome de seguridad contra los otros, los extraños, los diferentes.
- El desigual acceso a la información y a la comunicación, en especial en la relación entre instituciones políticas y ciudadanía (Borja, 2011, p. 45).

En este sentido, Borja (citado en Botero, 2018) propone un catálogo de derechos urbanos que integran el derecho a la ciudad, aclarando que la lista no es taxativa y que el espacio público es el principal, en la medida en que en éste se concretan los demás derechos urbanos. Los derechos urbanos, son:

1. Derecho a la vivienda;
2. Derecho al espacio público y la monumentalidad;
3. Derecho a la belleza;
4. Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad;
5. Derecho a la movilidad y a la accesibilidad;
6. Derecho a la centralidad;
7. Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad y ciudadanía;
8. Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal;
9. Derecho a la innovación política;
10. Derecho al acceso y al uso de tecnologías de información y comunicación;
11. Derecho a la ciudad como refugio;
12. Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios;
13. Derecho a la justicia local y a la seguridad;
14. Derecho a la ilegalidad;
15. Derecho al empleo y al salario ciudadano;
16. Derecho a la calidad del medio ambiente;
17. Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales;
18. Derecho a todos los residentes en una ciudad a tener el mismo estatus político-jurídico de ciudadano;
19. Derecho a que los representantes directos de los ciudadanos participen en conferencias internacionales;
20. Derecho a la información transversal.
21. derechos a los gobiernos locales y regionales y de las organizaciones a construir redes y asociaciones (pp. 42-43).

En otras palabras, para Borja (2010), el derecho a la ciudad le dio una dimensión espacial y territorial a otros derechos y tiene como objetivo vivir con dignidad en las ciudades. Sin embargo, en la actualidad la realidad difiere de lo desarrollado por los autores y defensores de este derecho, pues tal como lo plantea Jouffe (2010) y Schiavo, Gelfuso, & Vera (2017) este se ha deformado, ya que, por un lado, los gobiernos locales lo han confundido con el derecho a la accesibilidad y, por otro lado, a pesar de que en América Latina ha habido una alta producción de instrumentos normativos tendientes a garantizar el derecho a la ciudad, en la práctica las intervenciones urbanas tienden a multiplicar y acentuar los procesos de injusticia espacial. Del mismo modo, Carmona (2018) considera que se ha configurado un nuevo derecho a la ciudad debido a procesos como la gentrificación, donde solo quienes tienen un poder adquisitivo logran acceder a un “consumo de bienes y servicios terciarios *selecto*” (p. 4), mientras que un grupo de personas resulta excluido e invisibilizado por no poder acceder a los nuevos espacios de consumo.

Esta nueva configuración del derecho a la ciudad está relacionada con los procesos de urbanización acelerada que ha vivido la mayoría de ciudades latinoamericanas, lo que en muchos casos ha llevado a la conformación de lo que Borja (2010a) entiende como nuevas regiones metropolitanas que cuestionan la idea de ciudad, pues son territorios fragmentados, discontinuos, difusos, con escasos referentes físicos y simbólicos que marcan el territorio de espacios públicos, pobres y sometidos a las dinámicas privatizadoras. Territorios que además se caracterizan por la segregación social, la especialización funcional a gran escala y por centralidades estratificadas por la oferta de consumo y por ende clasistas.

2.1.2. *Aglomeración urbana*

Borja (2004) (citado en Núñez 2007), define la aglomeración urbana como el resultado del crecimiento económico y demográfico que genera la expansión rápida de una ciudad central sobre

los territorios de sus vecinos. Por su parte, el DNP (2013) en Colombia reconoció nuevas formas de ocupar el territorio, donde:

un grupo importante de las ciudades de mayor tamaño del país se relacionan en términos de la provisión de servicios; actividades económicas; oferta de vivienda; servicios ambientales y culturales de una manera muy estrecha con los municipios aledaños conformando una “ciudad funcional” cuya área rebasa los límites político-administrativos de la ciudad principal. Este fenómeno se ha identificado en otros países latinoamericanos, en los Estados Unidos y en Europa, entre otros, y se les ha denominado a estas ciudades funcionales de carácter supramunicipal, “áreas o regiones metropolitanas”. En el caso de Colombia la Misión propone llamarlas “aglomeraciones urbanas” por lo que la denominación de área metropolitana corresponde a una definición jurídica y no a una situación de hecho como la que se está describiendo (p. 33).

En ese orden de ideas, Castells (2010) señala que el área metropolitana se trata de una forma nueva que incluye entre 10 y 15 ciudades y pueblos, físicamente separados pero funcionalmente interconectados, agrupados alrededor de una o más ciudades grandes, espacialmente distantes, que atraen enorme poder económico de una nueva división funcional de la fuerza de trabajo. Dichos lugares existen como entidades separadas en las cuales la mayoría de los residentes trabajan en la localidad y la mayoría de quienes trabajan son residentes de ese lugar [...] y como región funcional que se encuentra conectadas por redes de transporte y comunicación por las que fluyen personas, bienes, servicios e información (Hall & Pain, 2006, p. 3, citado en Castells, 2010, p. 1).

Agrega Castells (2010) que el “Área Metropolitana se caracteriza por la descentralización de actividades, residencias y servicios, diferentes usos de la tierra y la ausencia de límites para ampliar su red” (p. 2). De tal forma, las áreas metropolitanas son una manifestación del desborde de una ciudad y la inclusión de los municipios aledaños a ella.

Frente a este fenómeno de área metropolitana, Borja (citado en Martínez 2016), indica que su característica es que el territorio se ha tornado discontinuo, esto es que “mezcla zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes” (p. 95). En esta misma línea, el autor cita a De Mattos (2001), quien considera que la concentración desigual de la riqueza, los avances tecnológicos, la localización industrial y de las plataformas comerciales y multinacionales ha generado una dinámica de metropolización expandida, en la que progresivamente se ocupan los pueblos y áreas rurales desbordando sus límites.

Ahora, frente al concepto de metropolización, Alfonso (2012) plantea que es una etapa del proceso de urbanización que antecede a la megalópolis, en la que

(...) agentes económicos y unidades de decisión política localizados en dos o más unidades espaciales, susceptibles de ser distinguidas con criterios administrativos, interactúan a través de intercambios anónimos, redes de contacto u otras formas organizadas de proximidad, ampliando su umbral de interacción a una escala supra-local que gravita sobre un núcleo (p. 11).

Por su parte, Martínez (2016) cita a Ascher (2004) afirmando que la metropolización intenta concentrar las riquezas humanas y materiales, mientras que, la metapolización —muy ligada a innovaciones en los medios de transporte, información y comunicación— va dejando su huella en todo el territorio, tanto en las grandes ciudades como en las de tamaño medio y pequeño, las cuales procuran tener buenas conexiones con las grandes aglomeraciones —próximas o distantes—, para obtener el máximo beneficio de su urbanidad (p. 81).

Por otro lado, está el concepto de región metropolitana, que según Brantz et al. (2002) (citado en Miquel, 2015), puede entenderse como “espacios no delimitados marcados por redes complejas de relaciones urbanas que vinculan las ciudades centrales con su periferia” (p. 155). Y

el concepto de expansión urbana que según Pulido, Díaz, Gómez, & Sanginés (2017) está asociado al crecimiento físico de las ciudades y a la imposibilidad de establecer límites territoriales al fenómeno urbano. Añaden los autores que, según Ewing, Pendall y Chen (2002), es un “proceso de extensión del desarrollo sobre el territorio a un ritmo mayor que el crecimiento poblacional”. Del mismo modo, citan la definición de Bruegmann (2005) quien afirma que la expansión urbana es el “desarrollo urbano disperso y de baja densidad que resulta de la ausencia de un proceso de planeación sistemático o de una planeación de uso del suelo a escala regional” (pp. 39-40). En esta misma vía, Berruete (2017) se refiere a la expansión urbana como una dispersión espacial y configuración de espacios intermedios fragmentados que propician una ruptura de los límites de la ciudad (p. 116).

En esta misma vía, Boisier (2006) señala que con las innovaciones tecnológicas y el mejoramiento de la infraestructura para el intercambio, los beneficios de la concentración se extienden y conforman regiones urbanas que sobrepasan las fronteras establecidas y dan lugar a lo que se conoce como ciudad-región, en la que se encuentran sistemas de asentamientos humanos de diferente jerarquía y rol (p. 175). Asimismo, el autor considera que la ciudad-región lleva consigo un conjunto de subsistemas⁷ que se articulan y direccionan para generar crecimiento económico y desarrollo social y que tiene un lugar central, o ciudad nodal que se articula con un sistema de ciudades secundarias.

Para Heno (2006) la ciudad región se define más desde la funcionalidad que desde lo físico y señala que

⁷ “(...) el subsistema subliminal (capitales intangibles), el axiológico (valores), el de acumulación (factores del crecimiento económico), el procedimental (la función gubernativa de administración), el decisional (los actores y la matriz de poder), el organizacional (organizaciones públicas y privadas) (...) (Boisier, 2006, p. 178).

supone un pasaje gradual de una economía bipolar a otra economía integrada de zona, cuya amplitud de la unidad territorial referencia, copresencia de ciudades y pueblos, así como los nuevos usos del mismo campo, y las infraestructuras urbanas y provinciales, permiten un aumento de la funcionalidad general y una capacidad de gestión mucho más coordinada del desarrollo económico (2006, p. 48).

Ahora, frente a los retos de las ciudades-región, el Boisier (2006) refiere que son: “identidad, medio ambiente, participación, proyecto político compartido, competitividad y mercadeo, conectividad, seguridad ciudadana, gobernabilidad y gobernanza” (p. 179). Y al final, incluye también el de seguridad alimentaria.

Por otro lado, Mumford (2014), a mediados del siglo XIX gracias a la utilización efectiva del carbón y el hierro y por la difusión del ferrocarril se presentó un fenómeno que Patrick Geddes nombró conurbación que consiste en el espesamiento y dispersión general de la masa urbana, en el que condados y provincias enteros se urbanizaban. En otras palabras, para Geddes (citado en Alarcón, 2015), la conurbación es “un hecho físico de orden urbano y social, que reflejaba la gravitación de núcleos urbanos ordenados alrededor de las lógicas de producción industrial de las cuales dependían” (p. 97).

Frente al fenómeno de aglomeración, teóricamente también ha sido abordado por el urbanista Edward Soja (2008), quien retomó y adaptó la palabra griega *sincesimo* para hacer referencia a la condición de vivir juntos en un espacio común, “a las interdependencias económicas y ecológicas y las sinergias creativas, así como también destructivas, que surgen del agrupamiento intencionado y de la cohabitación colectiva de la gente en el espacio, en un hábitat «hogar»” (2008, p. 42). Siguiendo al autor, en la antigua Grecia el concepto de *sinecismo* hacía referencia a la unión de asentamientos de varios tamaños bajo una ciudad núcleo y que conformaban una red

interconectada en la que los asentamientos interactuaban dentro de límites regionales definidos que a su vez definían (2008, p. 42)

Con el concepto de *sinecismo* Soja (2008) denota el impulso que genera las aglomeraciones urbanas y supone la “formación de una red regional de asentamientos nucleados y anidados de modo jerárquico, capaces de generar innovación, crecimiento y desarrollo social (así como también individual) desde el interior de su dominio territorial definido (p. 43).

En definitiva, se observa que las transformaciones urbanas contemporáneas no son tan fácilmente descritas por los conceptos tradicionales de áreas o zonas metropolitanas, metropolización, región urbana, conurbación, regiones metropolitanas, entre otros. Pues, siguiendo al profesor Martínez (2016), las transformaciones urbanas, a la luz de los cambios morfológicos y funcionales, ya no pueden ser descritos solamente como el crecimiento de la metrópoli hacia su periferia, pues se trata de una expansión, que como ya se ilustró, es dispersa, difusa y genera segregación socioespacial.

En este punto, hay que indagar por, cómo, en estas condiciones, es posible plantear un derecho a la ciudad que englobe los derechos urbanos. En esta línea, Martínez (2018) se refiere al proceso de urbanización en América Latina, describiéndolo como “ciudad de islas”, teniendo así islas de riqueza (condominios urbanos para la clase alta y media), islas de producción, islas de consumo e islas de precariedad. Por su parte, De Mattos (citado en Hidalgo, Arenas, & Santana, 2016), representa la transformación urbana de los últimos años en América Latina como una metropolización expandida y fragmentada.

Al respecto, Jaramillo G. (2010) plantea que las ciudades latinoamericanas comparten ciertos rasgos alrededor de los mercados del suelo, concretamente por la existencia de un mercado informal, popular, clandestino, etc., lo que para el autor se explica a partir unos rasgos comunes y distintivos de la urbanización en Latinoamérica. Algunos de estos rasgos son: 1) lento crecimiento

económico y acelerado crecimiento poblacional que tiene como resultado “un nivel muy bajo en los salarios y un nivel elevado de desempleo” (2010, p. 14); 2), un régimen de salarios bajos, donde la baja remuneración es tomada como una ventaja comparativa, es decir, como un soporte para compensar la asimetría en la competencia en el mercado mundial; 3), persistencia y difusión de actividades no capitalistas, esto es, que un gran número de trabajadores que no logran acceder a un empleo se ven obligados a acudir a actividades premercantiles, algunas veces ilegales, que generan remuneraciones muy modestas y es lo que comúnmente se denomina como sector informal o marginal.

El cuarto reto, hace referencia a 4) la consolidación de una masa marginal y emergencia de una proletización especial. La masa marginal es aquella “población muy numerosa que no es absorbida laboralmente por la economía capitalista” (p. 16) y la proletización especial hace referencia a que muchos de los trabajadores no logran restituir su capacidad de trabajo por lo que se ven obligados a recurrir a actividades mercantiles simples y a formas premercantiles. 5) Gran rapidez del crecimiento urbano, que se explican en parte por las fuertes migraciones del campo a la ciudad y por el crecimiento demográfico anteriormente mencionado. 6) Aguda desigualdad del ingreso; 7) debilidad del aparato estatal en sus diversos niveles, en especial en el fiscal, coercitivo y regulador; 8) insolvencia en el mercado de vivienda y mercado del suelo informal que denota la ocupación irregular de tierras urbanas para satisfacer la necesidad básica de vivienda. 9) la carencia de vivienda y sus elevados precios; 10) período de producción de la vivienda excepcionalmente largo; 11) fluctuaciones en las condiciones de producción y circulación que hace elevar aún más el valor de la vivienda; 12) atraso productivo del sector construcción, lo que influye nuevamente en un precio elevado de la vivienda; 13) la necesidad de utilizar la tierra; 14) la acción del Estado para atacar el problema de vivienda, donde la más común es el otorgamiento de subsidios; 15) la pluralidad de formas de producción de vivienda en las ciudades de América Latina, en la que se

resalta el fraccionamiento de terrenos en el que se “vende a los constructores por encargo el lote individual urbanizado y que puede apoderarse de importantes incrementos en el precio del suelo en su tránsito de rural a urbano” (p. 25).

Ahora, los otros rasgos que presentan el autor siguen estando relacionados con las problemáticas en torno a la vivienda en América Latina, donde se resalta la autoconstrucción, la ocupación de suelos, es decir, la urbanización informal y la emergencia de rentas y precios alrededor de estos. En resumen las problemáticas alrededor de la vivienda supone un gran reto para las ciudades latinoamericanas y para sus habitantes que al no tener más oportunidades recurren a estas prácticas que favorecen a unos promotores ilegales y crean inconvenientes difíciles de solucionar y muy onerosos para los gobiernos.

Ahora, respecto al caso aquí estudiado (la Aglomeración Urbana de Rionegro) Álvarez (2013) señala que a partir de 1950 inició un reconocimiento de la integración funcional de grandes áreas no urbanas a las ciudades. Este fenómeno es el de ciudad-región, donde lo rural es “el espacio subsidiario de los bienes y servicios ambientales requeridos para el funcionamiento urbano” (p. 13). En este sentido, la autora indica que Medellín (que se expande en nueve municipios más del Valle de Aburrá), con la construcción del aeropuerto internacional José María Córdova de Rionegro, anexó funcionalmente al Valle de San Nicolás. A esto se le suma que esta zona abastece de agua y alimentos al Valle de Aburrá. No obstante, Álvarez (2013) propone que se desarrolle bajo el fenómeno de región metropolitana, de forma que la ocupación de estos nuevos territorios se haga de manera sostenible y equilibrada.

En esta misma vía, Henao (2006) señala que es un hecho que hay una consolidación de relaciones territoriales de carácter geográfico, económico, poblacional, social, cultural y ambiental entre los valles de Aburrá y Rionegro, por lo que considera que se conformó en este territorio una región metropolitana que carece de regulación y de acciones institucionales encaminadas a planear

y ordenar su desarrollo, lo que ha tenido repercusiones negativas en las condiciones de vida de las poblaciones marginadas de los municipios más pobres.

Por su parte, Guerra (2014) considera que la Aglomeración urbana de Rionegro se acelera por el desarrollo de la infraestructura vial con la autopista Medellín – Bogotá, la construcción del aeropuerto internacional José María Córdova y, más recientemente por la construcción del Túnel de Oriente. Según el autor, estas construcciones “transformaron un espacio agrícola en un espacio de conectividad, desplazando las actividades tradicionales hacia otras áreas del municipio y, al mismo tiempo, atrayendo a quienes la nueva infraestructura les era útil para la producción y generación de excedentes” (p. 85).

En ese orden de ideas para Guerra (2014), la dinámica de transformación urbana del Valle de San Nicolás estuvo a cargo de agentes productores de bienes y servicios, quienes buscaban además de un mejor precio del valor de la tierra con respecto al Valle de Aburrá, una mejor ubicación frente a infraestructuras de interés, como acceso a vías terrestres, servicios públicos, transporte aéreo y suministro de bienes y servicios necesarios para el desarrollo de la actividad principal (p. 92).

En la misma vía, para Cardona (2016) la transformación urbana de Rionegro también se vio influenciada por dinámicas privadas relacionadas con el auge de construcciones de vivienda campestre, lo que generó una ciudad difusa en la medida en que gran parte de éstas surgieron sin la construcción inmediata de espacio público, lo que conllevó a mayores dinámicas de privatización del suelo y al consumo masivo del transporte privado.

Con todo, después de analizar el fenómeno de transformaciones urbanas surgió el interrogante de cómo se han gobernado estos territorios que parecen estar siendo direccionados por una limitada élite económica y política. En otras palabras, parece que el Estado local abandonó la facultad de planear el territorio, haciendo que esta labor sea apropiada por actores privados y que

aparezcan nuevas formas urbanas comercializables, redituables y valiosas para el mercado (Janoschka, 2002). Bajo este panorama, se pasó a analizar el concepto de gobierno urbano y el concepto asociado de gobernanza.

2.1.3. Gobierno urbano

Para comprender el concepto de gobierno urbano y, en particular el gobierno de las aglomeraciones urbanas, primero es necesario precisar que según Sills (1979) un gobierno es un grupo de individuos responsables del ejercicio del poder y de la protección de la sociedad a través de la toma y ejecución de decisiones (p. 173). Por su parte, Tilly (2007) define el gobierno como una organización que ejerce control de los medios concentrados de coerción dentro de un territorio (p. 9). Y según Bobbio & Matteucci (1981) es un conjunto de personas que ejercen el poder político, es decir, determinan la orientación política de la sociedad (p. 743).

Ahora bien, Susser (2001) entiende lo “urbano” como la forma de ocupación del espacio por parte de una población marcada por la concentración, aglomeración y densidad que lleva a una diferenciación funcional y social cada vez mayor (p. 41). En este orden de ideas, el gobierno urbano es aquel grupo de personas que ejercen el poder a través de la toma y ejecución de decisiones orientadas a una población concentrada en el espacio urbano.

Según Castrillón & Cardona (2014) la evolución del gobierno urbano se entiende a partir del liberalismo moderno, pues permitió pasar de las formas del gobierno basadas en el temor producido por la muerte, a otras donde el factor primordial es la valoración de la vida como elemento clave del gobierno, al tiempo que coincidió con el funcionamiento técnico del mundo productivo (p. 38). Esta nueva forma según los investigadores está marcada por la pregunta “¿cómo gobernar sin gobernar demasiado?” estableciendo con ello la “autolimitación como principio de verdad y como pilar de las reflexiones concernientes al arte de gobernar” (Castrillón & Cardona, 2014, p. 39).

Por otra parte, agregan Castrillón & Cardona (2014) que el gobierno urbano moderno está marcado por el “dispositivo biopolítico” es decir, por: la “medicalización de la vida pública y privada” haciendo uso de la higiene individual y de las prácticas de sanidad social (2014, p. 41); por la práctica del orden a través de planes de desarrollo económico y el favorecimiento de prácticas de enriquecimiento de élites políticas (2014, p. 42); y por la facilidad de inclusión de “segmentos sociales diferenciados” que son atendidos a través de políticas segmentadas (2014, p. 43).

Por último, Castrillón & Cardona (2014) plantean que desde la segunda mitad del siglo XX las orientaciones en los gobiernos urbanos empezaron a cambiar no solo por la expansión de las ciudades, sino, también por su intensidad. Es decir, las ciudades ya no son extensivas sino intensivas, pues son espacios que empiezan a dejar las lejanías y las periferias para concentrarse en los enclaves (p. 46). Por todo esto, los autores concluyen que el gobierno urbano contemporáneo ha quedado limitado a los desafíos constantes del espacio y termina siendo más un instrumento que maquilla y no transforma las desigualdades y problemáticas (pp. 52–53).

Con relación a los cambios iniciados en la segunda mitad del siglo XX en el espacio urbano, los investigadores Rojas, Cuadrado-Roura, & Fernández (2005) plantean que la evolución administrativa y de los fenómenos recientes de aglomeración urbana ha generado un campo de discusión nuevo en el urbanismo marcado por la pregunta ¿cómo se gobiernan las metrópolis? Es decir, aparece un nuevo desafío político administrativo al momento de resolver las necesidades de las personas que habitan el territorio urbano.

En este sentido, de acuerdo con Rojas, Cuadrado-Roura, & Fernández, José (2005) los gobiernos locales necesitan de reglas e incentivos cruciales como: primero, definir responsabilidades y recursos disponibles para cada nivel del gobierno; segundo, determinar el grado de participación de la comunidad en las decisiones y en el control a estas; tercero, capacidad

institucional para desempeñar sus funciones; y, cuarto, reglas frente a los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones locales (pp. 47–48).

En la misma línea Rojas et al. (2005) plantean otros desafíos y tareas que deben tener los gobiernos locales frente a las necesidades de las grandes aglomeraciones urbanas, como: “acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero”. En otras palabras, las reformas en el gobierno urbano deben ir encaminadas en estos elementos, los cuales permitirán una mayor eficiencia para promover el desarrollo y ofrecer servicios de calidad a las poblaciones desde los gobiernos subnacionales.

Por su parte Klink (2005), cita a Borja y a Castells (1997) para señalar la incapacidad de los Estados nación al momento de gestionar las nuevas manifestaciones del territorio urbano. Señala que:

En los procesos de toma de decisiones los niveles nacionales pierden frente a los gobiernos locales y metropolitanos, que están más cerca de estas jurisdicciones. Además, considerando la generalización de la conexión en red en la sociedad y la economía de flujos de alcance internacional (Castells, 1989), las comunidades locales presentes en las áreas metropolitanas tendrían, asimismo, mayores facilidades para cruzar las fronteras nacionales tradicionales, e intercambiar experiencias a escala global (p. 132).

Además, Klink (2005) plantea la evolución de la “governabilidad metropolitana”, señalando su primera generación en la década del 60 hasta las experiencias de los 90 y también “la evolución desde la gerencia urbana hasta el empresariado urbano” a partir de lo cual el autor plantea tres elementos relevantes de los gobiernos urbanos: primero, la incorporación de nuevos temas y prioridades como la competitividad regional y la generación de empleos e ingresos, por lo cual los gobiernos nacionales entran cada vez menos en estas tareas; segundo, compromiso con estrategias

frente a temas de desarrollo local y violencia urbana que muchas veces dependen y son responsabilidad del gobierno nacional; y, tercero, los gobiernos urbanos metropolitanos como mecanismos de gestión y articulación y no tanto como ejecutores, como lo planteaban otros enfoques funcionalistas y tecnocráticos (pp. 133–134).

Todo esto condujo a revisar el gobierno urbano en las áreas metropolitanas. De acuerdo con el informe de áreas metropolitanas de la Organización de Naciones Unidas (1995) (citado en Rodríguez & Oviedo, 2001) existen cuatro tipos de gobiernos metropolitanos: primero, el centralizado, donde un solo alcalde gobierna la ciudad y es designado por el gobierno central; segundo, el descentralizado con varios niveles; tercero, el descentralizado y fragmentado pero coordinado, que funciona a través de un sistema cooperativo de autoridad; y, cuarto, un sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación entre los diferentes niveles del gobierno (Rodríguez & Oviedo, 2001, pp. 13-14). Los tipos dos y tres refieren a los gobiernos supramunicipales o intermunicipales.

Rodríguez & Oviedo (2001) señalan que los gobiernos metropolitanos no son estáticos, sino que son realidades políticas cambiantes que se pueden entender a partir de tres elementos: primero, la ciudad crece y cambia su jurisdicción (cambio por ámbito de jurisdicción); segundo, cambia el modelo de gobierno de intramunicipal o descentralizado a supramunicipal o centralizado y viceversa (cambio de gestión metropolitana); y, tercero, cambio en el modelo de gobierno, ya que al ser parte de un proceso político pueden desaparecer, como ocurrió en Londres en 1986 con Margaret Thatcher, quien acabó con el cargo del alcalde metropolitano, el cual regresó en el 2000 con Tony Blair (p. 15).

Para Ugalde (2007) el debate sobre gobierno de las zonas metropolitanas no ha dejado de renovarse puesto que siempre se tratan de buscar modelos de gestión pública que permitan abordar las “tendencias demográficas y la multiplicación de problemas sociales que se dan en los territorios

metropolitanos” (p. 443). El autor además agrega que un modelo más eficiente para el caso mexicano (pero que podría aplicarse en América Latina) es el de la “intervención pública coordinada”, es decir, la coordinación de las autoridades de la región metropolitana para la ejecución de políticas públicas (p. 444).

Para Lefèvre (2005), el problema de las áreas metropolitanas debe abordarse a partir de la gobernabilidad, entendida como un proceso donde están equilibradas las necesidades del gobierno y sus capacidades, lo cual lleva a plantear que un área metropolitana es gobernable cuando la diferencia entre los problemas y las soluciones no es muy significativa. En otras palabras, la gobernabilidad de un área metropolitana se da donde existe la posibilidad de ejecutar las políticas públicas y acciones colectivas para solucionar problemas que favorezcan el desarrollo (p. 195). Además de esto, el planteamiento del autor es relevante en la medida que acota tres fundamentos o justificaciones para la existencia de gobiernos urbanos metropolitanos: económicos, sociales y políticos. El primero relacionado con la competitividad económica; el segundo con la necesidad de mejorar la cohesión social; y, el tercero con la necesidad de que exista una autoridad metropolitana responsable, que sea controlada (democráticamente) y que permita la generación de estructuras institucionales que eviten la corrupción del gobierno urbano (p. 199).

Pasando al concepto de gobernanza, Prada-Trigo (2015) cita a David Harvey para expresar los cambios de los modelos de gestión de la ciudad, pasando de un modelo gerencial, basado en la intervención y organización de las ciudades a otro de gobernanza, es decir, un modelo basado en criterios empresariales (p. 440). Este último modelo abandona la redistribución equitativa de recursos y la búsqueda de un desarrollo armónico y adopta el crecimiento y la reestructuración competitiva como su principal objetivo para “maximizar los rendimiento de capital y la inversión externa” (p. 440).

A diferencia de lo anterior, para De Mattos (2004) la gobernanza es una forma diferente de coordinación de acciones individuales que permiten la construcción de un orden social. Esto quiere decir, que la gestión de los gobiernos urbanos debe ser entendido como un “proceso impulsado desde las colectividades locales, con la máxima participación de sus actores relevantes, buscando establecer un vínculo directo entre planificación, urbanismo y vida local” (p. 19).

La vinculación de la población en el gobierno genera una serie de desafíos, así lo entiende Newman (2012) quien desde su experiencia en el gobierno de Londres, plantea que la transición de un gobierno autoritario desde arriba a uno mediante redes, asociaciones y colaboraciones, genera tres retos y tensiones al interior de los gobiernos urbanos: primero, el trabajo en equipo; segundo, el énfasis en la participación pública; y, tercero, la creciente atención a lo local al invitar a las personas a la toma de decisiones. Es por esto por lo que la investigadora considera necesario que los gobiernos urbanos se encarguen más de dirigir e impulsar que de gestionar y controlar (pp. 293–295).

A pesar de los desafíos, Pérez (2010) afirma que la vinculación de la población a la solución de los problemas pasa por la importancia de programas de cultura ciudadana y urbanismo, pues han sido modelos que han logrado a través de la reconfiguración espacial y cultural, la construcción de un sentido diferente de la esfera pública y democrática. El investigador señala como ejemplos de esto, los casos de Bogotá (en la administración Mockus) y Medellín (en las administraciones de Fajardo y Salazar), los cuales implementaron nuevas prácticas y lógicas de intervención y acción política en el gobierno urbano. Pérez (2010) llama a todo esto ejercicios *tecnodemocráticos* donde los conocimientos técnicos y la política democrática se vincularon para restaurar el orden social y resolver las ambigüedades y contradicciones de las políticas públicas y la planeación urbana (pp. 53–56).

2.2. Marco teórico y conceptual

Como ya se señaló, el derecho a la ciudad fue concebido por el filósofo y sociólogo Henri Lefebvre en siglo XX, sin embargo, con los recientes cambios en el espacio bajo el actual modelo de desarrollo urbano que produce una urbanización difusa y discontinua, esta teoría se ha reconfigurado bajo las orientaciones del geógrafo David Harvey (2012) y el urbanista Jordi Borja (2013). Este último ha desarrollado la relación que tiene este derecho con el gobierno urbano, pues es el encargado de garantizar el cumplimiento al derecho a la ciudad.

A partir de la revisión bibliográfica realizada se evidenció que, si bien la reconfiguración del derecho a la ciudad surge de los actuales modelos de urbanización, no ha sido desarrollado a una escala de aglomeración urbana o área metropolitana, lo que obedece principalmente a las limitaciones políticas existentes para pensar en gobierno metropolitano. En este orden ideas, en esta investigación se busca aportar a este vacío y se analiza la garantía de los derechos urbanos en una escala de aglomeración, siguiendo las teorías sobre derecho a la ciudad desarrolladas por David Harvey (2012) y Jordi Borja (2013); área metropolitana desarrollada por Manuel Castells (1999) y Ascher (2007); y, gobierno desde la perspectiva de Bobbio (1996) (2009).

2.2.1. Ciudad

La ciudad a lo largo de la historia ha vivido una serie de transformaciones que llevan a repensar el espacio urbano junto con los desafíos que estas traen, algunos autores como Hénaff (2014) han desarrollado perspectivas sobre la ciudad en este sentido, estableciendo tres modos articulados, según los cuales surge, se desarrolla y transforma la ciudad, la cual parece diluirse con el actual modelo de desarrollo urbano. Así, el autor afirma que la ciudad es monumento, máquina y red y que estos tres modos coexisten y permanecen inseparables (2014, p. 63).

La ciudad desde su aparición se afirma como un monumento “que resume el universo, como si la obra de los hombres fuera también el hogar de los dioses, como el corazón de un espacio político del cual es expresión, imagen, pero también instrumento” (Hénaff, 2014, p. 20). La ciudad es entonces la constitución de un espacio simbólico original marcado por la existencia de una comunidad ligada a este espacio. En ese orden de ideas, Hénaff (2014) señala que “*la ciudad se construye y se organiza para ser por ella misma un mundo*” (cursiva del autor) (2014, p. 35). Es decir, la ciudad es monumento porque físicamente representa las comunidades que la habitan, sus creencias y el orden natural, social y político, es

(...) el lugar donde viven *todos* los miembros de la comunidad; la ciudad absorbe en ella y ordena hacia ella el espacio cercano; por eso es necesario que en ella esté concentrado todo eso que hace al mundo: los humanos, las divinidades, el orden natural y los artefactos. Ella articula la tierra y el cielo, se presenta como un resumen del universo; en su perímetro, sus edificios públicos y privados forman *juntos* un todo monumental donde se dice el pensamiento, las creencias y la sensibilidad que comparte una comunidad. La ciudad aspira a realizar en su forma construida una unidad espiritual y una totalidad orgánica. (...) La ciudad no es solamente el lugar de los monumentos: *es ella misma el monumento por excelencia* (cursiva del autor) (Hénaff, 2014, pp. 35-36).

La ciudad es máquina, en primer lugar porque es un “fenómeno único de concentración de la población que trabaja” (Hénaff, 2014, p. 39), concentración que da en un espacio construido en una superficie limitada. Se trata de una máquina tecnosocial, pues agrupa, reparte y coordina a las personas según las realizaciones técnicas colectivas (Hénaff, 2014, p. 41). Desde esta perspectiva, la ciudad como máquina, al igual que como monumento, crea un mundo que cambia y multiplica los artefactos que hay en él y en ella se dan todo tipo de invenciones intelectuales y técnicas.

En segundo lugar, la ciudad también es máquina porque establece una organización administrativa que implica la aparición de un poder central, el Estado moderno en 1648 con la paz de Westfalia de 1648 (Tilly, 1992, pp. 114-121) que condiciona el funcionamiento de la sociedad y de la actividad económica. Adicionalmente, el Estado se encarga, a través de la burocracia, de garantizar la prestación de unos servicios considerados públicos (Hénaff, 2014). Así las cosas, la ciudad es también máquina administrativa.

Al margen hay que agregar que según Tilly (1992), las ciudades desempeñaron un papel clave en la formación de los Estados desde el siglo X, dado que eran las concentradoras del capital, estimulaban la agricultura comercial, generaban la prosperidad de los comerciantes, “incidían fuertemente en la demografía de las regiones circundantes”, atraían a los emigrantes de los pueblos y aldeas pero también generaban corrientes migratorias (pp. 82-83). Pero quizá la mayor importancia de las ciudades que plantea Tilly (1992) está en que:

La existencia de un intenso comercio rural-urbano ofrecía a los gobernantes la oportunidad de recaudar impuestos mediante derechos de aduana y alcabalas, mientras que una economía relativamente comercializada facilitaba también a los monarcas el poder prescindir de los grandes terratenientes al extender el poder real sobre pueblos y aldeas (p. 84).

En otras palabras, dicho planteamiento establece las relaciones entre la ciudad y el campo o entre un centro y una periferia, donde las ciudades son el foco de la acumulación de capitales y del poder político en la medida que logren establecer un predominio sobre unos *hinterlands* (pp. 198-199). Para el caso que ocupa esta investigación, el centro sería el municipio de Rionegro y el *hinterland* o la periferia serían los municipios circundantes que conforman la aglomeración (El Carmen, Guarne, La Ceja y Marinilla).

Volviendo a Hénaff (2014), en tercer lugar, la ciudad es máquina por el intercambio –a nivel interno y externo–, presente en la dinámica de concentración técnica y división del trabajo. En este orden de ideas, la ciudad se hace evidente como máquina sobre todo en la edad industrial y con las formas modernas de concebir y moldear el espacio, donde prima la racionalidad económica, la producción y el intercambio (Hénaff, 2014).

Estas transformaciones en el espacio urbano, derivadas en parte por la edad industrial, trajeron consigo la transformación y fortalecimiento de las redes de circulación, comunicación e intercambio. En este sentido, Hénaff (2014) plantea la ciudad como red, sin embargo, esto no quiere decir que desde los inicios la ciudad no lo fuera sino que en su manifestación contemporánea este aspecto se vuelve más notorio.

La lógica reticular de la ciudad se da tanto en las relaciones sociales como en los sistemas de producción y comercio y en la organización del espacio urbano. Ahora bien, el autor plantea algunos rasgos formales de las redes en general a fin de aplicarlas y facilitar la comprensión de la ciudad como red: primero, descentramiento o multicentralidad; segundo, la coherencia o la interdependencia; tercero, la apertura o capacidad de extensión de la red; cuarto, la especificación o particularización; quinto la accesibilidad; y sexto, la movilidad (Hénaff, 2014, pp. 55-57).

A lo largo de la historia de la ciudad las redes la han definido en términos espaciales, administrativos, sociales, culturales y económicos. Sin embargo, hoy con el desarrollo y crecimiento exponencial de las redes de comunicación se da una nueva noción de ciudad como red, la cual hace referencia a que “los centros de producción y administración y decisión pueden en principio ligarse a la ciudad o desligarse de la misma. Se pueden mover de un lugar conocido a un lugar oscuro sin que las operaciones se afecten” (Hénaff, 2014, pp. 62-63). En otras palabras, la ciudad es una red porque es un “espacio de circulación, de conexiones, de intercambios, de información” es una red de redes (Hénaff, 2014, p. 15).

Desde esta mirada, las transformaciones de la ciudad y sus modos entran a cuestionar la noción de ciudad frente a lo que el autor agrega que se trata de:

repensar el urbanismo y la arquitectura; es volver a preguntarse qué sentido dar al *espacio construido* para poder articular de manera no solamente sensata, sino sensible, las funciones sociales y las formas arquitectónicas en la ciudad de hoy día, es decir, en un espacio cada vez menos dependiente de la presencia inmediata de cuerpos, donde sin embargo, los cuerpos existen, sienten, no menos que en los tiempos de las antiguas ciudades sumerias, griegas, incas, indias o romanas, pero deben expresarlo de otra manera (Hénaff, 2014, p. 90).

En otras palabras, el autor considera que la pregunta que debe resolver el urbanismo y la arquitectura es ¿cómo mantener un espacio concreto para los cuerpos, para la vivienda, para las relaciones institucionales y personales a pesar del desarrollo del mundo virtual? (Hénaff, 2014).

En este mismo sentido, Ascher (2007) teniendo en cuenta los cambios y retos (que evolucionan las formas de pensar y actuar, la ciencia y la técnica, las relaciones sociales, la economía, las desigualdades sociales y los modelos de democracia) generados por la ciudad red, esto es, por la cuarta revolución industrial, afirma que es necesario un nuevo urbanismo que “se corresponda con las formas de pensar y actuar de esta tercera modernidad (2007, p. 18).

En resumen, la ciudad es monumento porque el hombre la representa como una obra que resume el universo y porque en ella convergen las creencias, ideología, identidad y orden social y político de una sociedad; es máquina, porque concentra y coordina una población que trabaja y para ello organiza el espacio urbano. También es máquina porque esa organización es liderada por una organización administrativa que es el Estado moderno y que además presta unos servicios considerados públicos. Y, es red, porque es un espacio de circulación de conexiones, intercambio y generación de información. Ahora, estas tres características de la ciudad presentadas por Hénaff

(2014) describen las funciones y transformaciones que ha y sigue experimentando el espacio urbano, lo que resultó relevante para el desarrollo de esta investigación pues posibilitaron plantear el derecho a la ciudad a una escala de aglomeración, teniendo en cuenta que los nuevos espacios urbanos siguen conservando sus tres características de la ciudad y permiten plantear el siguiente concepto.

2.2.2. *Sinecismo*

Sinecismo según Soja (2008) viene de la palabra griega *synoikismós*, que significa cohabitación y “alude a la formación de la polis griega por aglomeración de poblaciones previas”(2008, p. 41). También, en la antigua Grecia hacia referencia a

(...) la unión de una gran cantidad de asentamientos urbanos más pequeños bajo una ciudad «capital», implicando de este modo una forma de gubernamentalidad de base urbana (lo que, por ejemplo, hemos denominado ciudad-estado), así como también la idea de un *sistema urbano*, una red interconectada de asentamientos de variados tamaños que interactúan dentro de límites *regionales* definidos y que a su vez definen (...) (p. 42).

En este orden de ideas, y según lo plantea Soja (2008), el término griego, que él decide adoptar como sinecismo, hace alusión a una noción regional del espacio urbano y una forma de gobierno político, desarrollo económico, orden social e identidad cultural presentada en unos nodos urbanos articulados entre sí. Esta noción se mantiene en la Grecia moderna y hace referencia “al incremento de nuevos lugares de asentamientos (aldeas, pueblos, barrios, suburbios) alrededor de un centro urbano dominante y centrípeto” (p. 43)

Por otro lado, el autor plantea que si bien el sinecismo puede ser comprendido como la descripción estática de la forma espacial, lo más relevante es su comprensión como “el contexto espacial de procesos activos y afectivos de formación, innovación, desarrollo, crecimiento y

cambios sociales” (2008, p. 43). Y, en tal sentido, el sinecismo supone la formación de una red o sistema regional de asentamientos entre los cuales hay una jerarquía, es decir, hay asentamientos de diversos tamaños, incluso algunos son relativamente independientes; y generan innovación, crecimiento y desarrollo social en su dominio territorial definido.

Ahora bien, en este sistema regional el autor hace una claridad que resulta fundamental para comprender algunos sinecismos, como por el ejemplo el de la Aglomeración de Rionegro, y es que no todo el espacio urbano contiene áreas habitadas, pues también contiene áreas deshabitadas o inexploradas que en los términos tradicionales no se encuentran urbanizadas, pero que al ser parte de un sistema regional se ven profundamente impactadas.

En resumen, el concepto de sinecismo, además de hacer referencia a la espacialidad de un sistema regional articulado por nodos urbanos, es el estímulo de la aglomeración urbana, es decir, son los procesos sociales, espaciales e históricos que moldean la vida urbana y el sistema regional. Y, para Soja (2008) estos procesos no solo operan en y sobre las ciudades, sino que además emanan de ellas. El sinecismo entonces nos permite comprender y abordar desde la espacialidad y desde los procesos sociales las nuevas transformaciones urbanas, como la aglomeración urbana, que se verá a continuación.

2.2.3. Aglomeración urbana

Como ya se mencionó, el espacio urbano ha sufrido una serie de transformaciones relacionadas con la expansión de la ciudad, antes contenida y delimitada, y que hoy se desborda hacia sus periferias. De este modo, la ciudad se ha ido anexando territorios que antes no hacían parte de su entorno inmediato, fenómeno que ha sido categorizado como aglomeración urbana, área metropolitana (Castells, 1999), metropolización (Ascher, 2007), territorio urbano-regional (Borja, 2013) y metapolización (Ascher, 2007).

En esta investigación, se hace referencia al concepto de aglomeración urbana para describir el fenómeno que se presenta en la Aglomeración Urbana de Rionegro, pues tal como lo plantea el DNP (2013), se quiere evitar confusiones con el término Área Metropolitana que en Colombia refiere a la entidad político administrativa establecida por la Ley 1625 de 2013 (Colombia, Congreso de la República, 2013).

Por otro lado, hay que aclarar que Castells (1999), Borja (2013) y Ascher (2007) describen el mismo fenómeno utilizando indistintamente los conceptos de área metropolitana, aglomeración urbana, metápolis, metapolización y territorio urbano-regional. Sin embargo, cuando abordan de manera puntual el área metropolitana lo hacen en un contexto de la ciudad industrial y cuando se refieren a metápolis, metapolización y territorio urbano-regional hacen referencia al espacio producido en el contexto de la cuarta revolución industrial y lo que anteriormente se planteó, como fortalecimiento de la ciudad red (Hénaff, 2014).

Ahora bien, Castells (1999) plantea el área metropolitana como un fenómeno que va más allá del

(...) aumento, en dimensión y densidad de las aglomeraciones urbanas existentes. (...) Lo que distingue esta nueva forma de las anteriores no es sólo su dimensión (que es consecuencia de su estructura interna), sino la *difusión de las actividades y funciones en el espacio y la interpenetración de dichas actividades según una dinámica independiente de la contigüidad geográfica* (cursiva del autor) (1999, p. 28).

Además, Castells (1999) plantea que en este espacio se presentan todo tipo de actividades básicas: producción, consumo, intercambios y gestión. Estas actividades en ocasiones están concentradas en un espacio geográfico, sin embargo, también se pueden presentar de manera difusa, es decir, repartiéndose por toda la metrópoli y con densidades variables.

Por su parte, Ascher (2007) señala que la aglomeración urbana (metropolización) es “el intento de concentración de las riquezas humanas y materiales en las aglomeraciones más importantes” (p. 56). Sumado a esto, establece que este fenómeno es principalmente el resultado de la globalización y de la división del trabajo a escala mundial, por lo que las aglomeraciones urbanas cada vez más desarrollan su capacidad de ofrecer un mercado de trabajo amplio y diversificado, servicios de alto nivel y un gran número de equipamientos e infraestructuras y buenas comunicaciones internacionales.

Este proceso de metropolización, aunado con el desarrollo de “los medios de transporte y de almacenamiento de bienes, información y personas y en las tecnologías que mejoran su rendimiento”(Ascher, 2007, p. 57), generan lo que el autor denomina “metapolización”, que es un doble proceso de metropolización y de formación de nuevos tipos urbanos (p. 56). De este modo surgen las “metápolis” que son “grandes conurbaciones, extensas y discontinuas, heterogéneas y multipolarizadas” (p. 57). El autor agrega que este fenómeno genera un crecimiento externo en el que las aglomeraciones absorben ciudades y pueblos cada vez más lejanos de su funcionamiento cotidiano, los límites y diferencias físicas y sociales entre el campo y la ciudad se diluyen y esta ciudad difusa resta importancia a la proximidad en la vida cotidiana, es decir, los conceptos de barrio y vecindad van perdiendo su sentido.

En ese mismo sentido, Borja (2013) plantea el concepto de territorio urbano-regional con el cual quiere establecer una diferencia respecto a la noción de área metropolitana, pues el autor considera que en el mundo contemporáneo los nuevos territorios urbanos no se limitan a la existencia de una ciudad central y un territorio más o menos aglomerado, por el contrario, señala que:

El territorio urbano-regional es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o

expectantes. Una ciudad de ciudades en su versión optimista o una combinación perversa entre enclaves globalizados de excelencia y fragmentos urbanos de bajo perfil ciudadano (pp. 34-35).

Con todo, se pueden establecer algunos elementos de la aglomeración urbana: primero, hay aumento en dimensión y densidad del espacio urbano; segundo, hay difusión de actividades y funciones en el espacio; y, tercero, se da un intento de concentrar las riquezas humanas y materiales. También, se encuentra que éstas mutan con el avance de las tecnologías de la información y la transformación del sistema de movilidad urbana, generando un espacio urbano difuso y compacto a la vez, discontinuo, con la existencia de varias centralidades y con zonas urbanas, rurales y marginadas. Ahora, estos elementos de la aglomeración urbana posibilita el análisis del fenómeno urbano que se está presentando en la Aglomeración de Rionegro, que como se verá, es un territorio que presenta difusión de actividades y funciones, nuevos tipos urbanos, conurbaciones extensas y discontinuas y desvanecimiento de los límites y diferencias físicas y sociales entre el campo y la ciudad.

2.2.4. Desafíos del nuevo espacio urbano

Como se ha visto, la actual organización del espacio urbano plantea desafíos a la existencia y sentido mismo de la ciudad, en la medida en que esta crece en dimensión (o absorbe ciudades y pueblos) y en densidad, se presentan problemáticas asociadas al actual modelo de urbanismo globalizado que configuran la ciudad difusa, segregada y con un suelo marginado.

El primer desafío es la existencia de dos modelos de urbanismo: el globalizado y el ciudadano (Borja, 2013). El primero marcado por una “«ciudad difusa y discontinua» mediante «productos urbanos» constitutivos de enclaves o parques temáticos mercantilizados y áreas degradadas o marginales” (p. 39). El modelo globalizado produce espacios lacónicos marcados por centros comerciales y gasolineras, áreas de excelencia en el que se establecen los parques

empresariales o tecnológicos y/o barrios cerrados exclusivos, red de autopistas y una clara estratificación social determinada por la distancia-tiempo a los lugares de centralidad (p. 39).

Por su parte, considera el autor que el urbanismo ciudadano es el que le apuesta a la construcción del espacio público, de una ciudad densa, de construcción de centralidades, de mixtura social y funcional. Lo paradójico de ambos modelos es que se suelen presentar simultáneamente en un mismo espacio y es por ello que aparecen unos ciudadanos privilegiados y otros marginados que quedan a la expectativa de unos servicios que se supone deberían poder acceder. De este modo, afirma Borja (2013) que solo una parte de los habitantes urbanos viven en ciudades, mientras que el resto, que es la mayoría, vive en zonas urbanizadas pero segregadas, dispersas y fragmentadas.

El segundo desafío es el de las nuevas aglomeraciones urbanas que ya no deben su crecimiento exclusivamente a los impulsos o iniciativas de la ciudad central, sino también a la presencia de agentes externos que realizan operaciones que muchas veces son enclaves segregados del resto (Borja, 2013, p. 66). Este punto lleva implícito el tercer desafío, que es el de la eficacia del gobierno y la planeación, los cuales quedan al margen de estas dinámicas y su actuar parece inocuo frente a “la urbanización difusa y al boom inmobiliario y propiedad privada del suelo con apropiación por parte de los agentes privados y de las plusvalías resultantes del proceso especulativo”(Borja, 2013, p. 103).

El cuarto desafío es la segregación, exclusión de la población de menos recursos y aumento de la distancia o separación física debido a la ciudad difusa y fragmentada. Considera Borja (2013) que la ciudad ha perdido su elemento integrador incorporando el de la exclusión a través de la presencia de muros y fronteras, la disolución del espacio público, los referentes físicos, simbólicos y la especialización funcional a gran escala por centralidades convertidas en parques temáticos o estratificados por las ofertas de consumo. Así, la maximización de la autonomía individual que se

logra a través del empleo, residencia, cultura, formación, ocio, transporte, etc., queda limitada para una población que cuenta con un alto nivel de ingresos y de información (p. 130).

Al respecto, Carlos (2014) afirma que la segregación social-urbana hace parte del modelo actual de ciudad (que es el resultado del neoliberalismo, el capitalismo, la expansión de la ley del mercado a todas las esferas y la globalización), que es la representación espacial de la concentración privada de la riqueza, en el que el espacio es tomado como mercancía, pues éste se usa y se apropia en función de la clase y la renta. En otras palabras, en el espacio se desarrollan relaciones orientadas por el derecho de propiedad, lo que restringe su uso y en palabras de Carlos (2014) “producen la fragmentación de los espacios con la tendencia a la destrucción de los espacios públicos, la explosión de los barrios, la pérdida de posibilidades de realización de la vida en las ciudades” (p. 5). En esta línea también se encuentra Harvey (2013) quien evidencia la segregación social justificada por el «nuevo urbanismo» que promueve

(...) las excelencias de la vida en comunidades apartadas (supuestamente íntimas y seguras, a menudo valladas y cerradas en el exterior) en las que los promotores inmobiliarios prometen un estilo de vida refinado supuestamente capaz de cumplir todos los sueños urbanos (p. 35).

Al respecto, Borja (2013) plantea la idea de “los muros de la vergüenza”, para referirse a los muros visibles y fronteras invisibles que generan las actuales pautas de urbanización que fragmenta el territorio, genera diferencias entre los ciudadanos y exclusiones sociales. Ahora, estos muros para el autor son diseñados para proteger a los sectores de mayores recursos económicos y marcar una línea diferenciadora con los de menores recursos. Estos muros “sirven a los fuertes para que los débiles sean más vulnerables. Enmurallan a los ricos para evitar que los pobres se mezclen con ellos en los espacios de uso colectivo” (p. 107) y agrega que los muros no son para proteger a los ciudadanos libres, como lo era anteriormente, sino para “excluir a los sectores sociales

sobreexplotados o marginados. Los supuestos protegidos se encierran en sus barrios, «barrios cerrados», «gated cities» «urbanizaciones privadas», etc. se denominan genéricamente” (p. 108). En otras palabras estos muros de la vergüenza sirven a una población minoritaria para encerrarse y preservar su posición de privilegio respecto a los excluidos.

Borja (2013) aclara que estos muros no siempre son físicos, pues también existen virtuales o no explícitas, y son la materialización de las democracias formales sin contenido social. Al respecto indica que basta con una configuración física para excluir a los sectores populares, por ejemplo haciendo que solo se pueda acceder al lugar en auto privados o que no haya ofertas comerciales o de ocio de bajo costo (pp. 108-109).

Un quinto desafío se extrae de lo que Carlos (2014) denomina alineación u homogeneización, que se refiere a que en este nuevo espacio urbano se presentan “comportamientos estandarizados, modelos éticos, estéticos, gustos y valores que son impuestos como orientadores de la vida urbana (p. 2). La profesora también plantea que la ciudad se convierte en una especie de simulacro, lleno de signos e imágenes que ordenan y manipulan a las personas. Como ejemplo pone a Coca-Cola, Mazda, Nike, entre otras marcas, que invitan más que a consumir la mercancía a consumir la marca y es allí cuando la mercancía, junto con la publicidad y los medios de comunicación, se convierte en un productor de realidad pues es un objeto valioso y deseado (Carlos, 2007, p. 50).

En este mismo sentido, Harvey (2013) argumenta que la reconfiguración del espacio urbano ha tenido grandes repercusiones en el estilo de vida urbana y que esta se ha convertido en

(...) una mercancía para los que tienen dinero, como lo ha hecho la propia ciudad en un mundo en el que el consumismo, el turismo, las actividades culturales y basadas en el conocimiento, así como el continuo recurso a la economía del espectáculo, se han convertido en aspectos primordiales de la economía política urbana hasta en la India y China (p. 34).

El sexto desafío, relacionado con los dos anteriores, es el de la crisis del espacio público, lo que cuestiona la idea de ciudad y democracia. Al respecto, Borja (2013) afirma que la crisis se debe en parte a las dinámicas dominantes en las ciudades que debilitan y privatizan el espacio público y a las actuales pautas urbanizadoras, extensivas, difusas, excluyentes y privatizadoras que generan extensas zonas de urbanización discontinua y de baja densidad en las que los ciudadanos quedan reducidos a habitantes atomizados y a clientes dependientes de servicios privados (p. 102). Agrega el autor que la crisis del espacio público se refiere a que estos

(...) pierden sus cualidades ciudadanas para convertirse en espacios viarios, o en áreas turísticas y de ocio o museificadas, o centros administrativos vacíos y temidos al anochecer, o en calles o barrios cerrados (...), o en plazas vigiladas (videovigiladas) en las que se suprimen los elementos que favorecen el estar (los bancos) o se crean obstáculos físicos para evitar la concentración de personas. Las calles comerciales animadas y abiertas se sustituyen progresivamente por centros comerciales en lo que se aplica «el derecho de admisión» (pp. 102-103).

Bajo esta realidad y desafíos que plantea la actual organización del espacio urbano y las aglomeraciones urbanas es que se retoma el derecho a la ciudad y se discute teniendo en cuenta las nuevas particularidades traídas por la generalización del capital financiero, el mercado y los desarrollos de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. En pocas palabras, estos desafíos se convierten en una necesidad que también entra a justificar la relevancia de analizar la garantía de derechos urbanos en la Aglomeración Urbana de Rionegro, yendo más allá del simple reconocimiento de un hecho urbano delimitado por variables de conmutación laboral y desarrollo económico que ha desbordado las capacidades de las unidades municipales.

2.2.5. Derecho a la ciudad

La teoría del derecho a la ciudad fue planteada por el filósofo francés Henri Lefebvre (1978) yendo más allá del simple derecho de visita o retorno a la ciudad tradicional. Para el autor, el derecho a la ciudad es una exigencia y, al tiempo, un derecho “a la vida urbana, transformada y renovada” (p. 138). Es un derecho que solo es reivindicable por la clase obrera, pues la considera como la única capaz de “convertirse en agente, vehículo o apoyo social de esta realización” (p. 139). Según Molano (2016) es “el derecho de los habitantes urbanos a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de esta un espacio privilegiado de la lucha anticapitalista” (2016, p. 4).

El planteamiento de Lefebvre (1978) se dio en un contexto de expansión desmesurada de la ciudad, su consolidación industrial, la generalización de la mercancía y la extensión del capital (Carlos, 2007, p. 27). Para Hénnaf (2014), es un contexto en el que se empezó a diluir la ciudad como monumento y se consolida como máquina. Pese a sus aportes al urbanismo la teoría del derecho a la ciudad no tuvo mucho eco y fue silenciada por un tiempo, pero recientemente con los cambios en el espacio urbano ocasionados por el fortalecimiento del mundo industrial, el mercado de capitales y el auge de las nuevas tecnologías de la información se ha retomado y replanteado por autores como David Harvey, Edward Soja, Ana Fani Alessandri Carlos (Carlos, 2007) y Jordi Borja, entre otros. En este trabajo se abordan las perspectivas de Harvey (2008, 2009, 2013, 2013) y, especialmente, la de Borja (2010, 2011, 2013).

De acuerdo con Harvey (2013) el derecho a la ciudad es más que un derecho individual o colectivo. Se trata entonces del

(...) derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además un derecho más colectivo que individual, ya que la reinvención de la ciudad depende

inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. La libertad para hacer y rehacernos a nosotros mismos a nuestras ciudades (...) (p. 20).

Harvey (2013) también considera que reclamar este derecho supone reivindicar algún tipo de poder configurador del proceso de urbanización, sobre la forma en que se hacen y rehacen las ciudades en contraposición al actual poder que moldea el espacio urbano y que ha estado asociado al capitalismo y la división de clases (p. 21).

Finalmente, Harvey (2013) afirma que quienes deben reivindicar el derecho a la ciudad son los movimientos sociales y que sus demandas deben estar orientadas a exigir mayor control democrático sobre la producción y uso del excedente, pues en la actualidad este excedente, bajo las dinámicas del neoliberalismo, ha sido privatizado. El autor propone que este control sea ejercido por el Estado, sin embargo agrega que este se debe reformar para propiciar un verdadero control democrático por parte del pueblo (pp. 46-47).

Por su parte, Borja (2013) considera que la actualidad es la época de los derechos urbanos y cuya exigencia debe surgir de “la rebelión moral, del deseo de poseer alguna cosa, unas libertades y unas oportunidades que a menudos son negadas”(p. 56). Asimismo, agrega que la ciudad deseada no se trata de una ciudad ideal, utópica y especulativa, sino de una ciudad pensada, deseada e inventada. En esta línea, Borja (p. 56) señala que el derecho a la ciudad incluye:

el derecho a la vivienda y al espacio público significativo y bello, a la preservación y mejora del ambiente y del patrimonio, a la permanencia en el lugar y al cambio de residencia, a la movilidad y a la centralidad, a la identidad sociocultural y a la visibilidad, a la accesibilidad y a la monumentalidad, al gobierno democrático de la ciudad metropolitana y a la gestión descentralizada o de proximidad, a la formación continuada y al salario ciudadano, a la seguridad y al refugio. El derecho a la ciudad supone la igualdad político-jurídica de todos los residentes y el acceso universal

tanto a los bienes y servicios de interés general como a la participación en la elaboración y gestión de las políticas públicas (p. 60).

Aclara el autor que esta lista de derechos no es taxativa sino enunciativa. Asimismo, indica que, si bien estos derechos no se han formalizado, son derechos que están presentes en la actual cultura urbana y que algunos de ellos se pueden ejercer en las áreas centrales y no degradadas de las ciudades. Sin embargo, la población de las zonas de la urbanización difusa, segregada o marginal no tiene la posibilidad de ejercer estos derechos. Para Borja (2013) estos derechos urbanos no pueden ser exigibles sin la garantía de los derechos ciudadanos de carácter político. Así las cosas “los ciudadanos tienen derecho a estar y sentirse representados por instituciones próximas accesibles y que son interlocutores válidos, es decir no pantallas burocráticas o entes sin competencia decisoria, para hacer llegar sus demandas y reivindicaciones” (p. 93).

De tal forma, el derecho a la ciudad “es un conjunto de derechos formales y materiales que configuran la ciudadanía” (Borja, 2013, p. 145). Es también, una respuesta democrática que integra los derechos de los ciudadanos y propende por la definición de criterios urbanísticos que hacen posible el ejercicio de la ciudadanía, en especial a partir de la concepción del espacio público (p. 111), que para el autor es uno de los derechos urbanos más importantes, puesto que tiene un sentido urbano y también político, es decir, es el espacio para las reivindicaciones sociales.

En este orden de ideas, para Borja (2013) la decadencia del espacio público impide el ejercicio del derecho a la ciudad ya que “la ciudad es ante todo el espacio público, el espacio público es la ciudad”(p. 101). Es decir, no se puede concebir la ciudad sin espacio público y viceversa, además que “es a la vez condición y expresión de la ciudadanía, de los derechos ciudadanos” (p. 101) puesto que en el espacio público se expresa la democracia y es donde los

ciudadanos deben sentirse libres e iguales y en él la sociedad se escenifica y se muestra como una colectividad (p. 102).

Como se indicó arriba, en esta investigación se entiende el derecho a la ciudad desde la perspectiva de Harvey (2013) según la cual es el derecho a cambiar y a reinventar la ciudad desde los propios deseos y no siguiendo el poder configurador actual del espacio urbano, esto es, el del libre mercado y el capitalismo. Ahora, este derecho debe ser reivindicado por los movimientos sociales y solo se logra si el gobierno se encuentra sujeto a un control democrático por parte de la sociedad. Adicionalmente, se toma la perspectiva de Borja (2013) quien coincide con Harvey (2013) en que es necesario un gobierno realmente democrático y que los movimientos sociales son clave para la reivindicación del derecho a la ciudad. A su vez, incorpora un elemento novedoso, que es el de establecer unos derechos urbanos que conforman el derecho a la ciudad.

En este trabajo no se analizan todos los derechos urbanos propuestos por Borja (2013), solo aquellos derechos relativos al espacio físico: derecho a la vivienda, al espacio público y a la movilidad; y el derecho relativo a un derecho colectivo: el derecho al gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal. Esto por tres razones, la primera porque la investigación se enmarca en la línea de investigación de urbanismo, territorio y ciudad de la maestría en Urbanismo de la Universidad Pontificia Bolivariana; segunda, porque son derechos rastreables en los instrumentos analizados; y tercero, porque metodológicamente es necesario delimitar las unidades de análisis y variables. A continuación, se define cada uno de ellos.

2.2.5.1. El derecho a la vivienda

Hace referencia a que las personas tienen derecho a “mantener su residencia en el lugar donde tienen sus relaciones sociales, en sus entornos significantes. O a tener otro de su elección” (Borja, 2013, p. 146). Ahora, este derecho implica que cuando se está frente a una transformación del territorio por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación, se les debe garantizar

a las personas que viven en ese lugar (que han contribuido a construir, en el que tienen un arraigo y da sentido a su vida) la posibilidad de continuar viviendo en él o ser realojados en la misma área (p. 146). En este sentido, “las autoridades locales deben proteger a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas” (p.146). Por último, agrega el autor que:

el derecho a la vivienda, está integrado necesariamente en el derecho a la ciudad: la vivienda, si no está integrada en un tejido urbano, articulado con el resto, en el que conviven poblaciones y actividades diversas, puede suponer de hecho la marginación de los sectores de bajos ingresos (la exclusión territorial) (p. 146).

2.2.5.2. *El derecho al espacio público*

El espacio público, como ya se mencionó, es considerado por Borja (2013) como un derecho sin el cual es imposible pensar la ciudad. En este sentido, el autor señala:

El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y dotados de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e identidad (p. 146).

Por su parte, Salvador Rueda (2016) señala que el espacio público es “el lugar de encuentro, un lugar para compartir, donde inciden buena parte de los intereses urbanos” (p. 7). También, que para que el espacio público pueda existir y tenga sentido en la cotidianidad, “el lugar debe ser ocupado por un número suficiente de habitantes y de personas jurídicas”(p. 7). Rueda (2016) coincide con Borja (2013) en que el espacio público es el lugar de ejercicio de todos los derechos ciudadanos y sin el cual, no es posible pensar la ciudad.

2.2.5.3. *El derecho a la movilidad*

Borja (2013) señala que el derecho a la movilidad debe “igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad metropolitana (p. 147). Se trata entonces del derecho a moverse con facilidad por toda la ciudad y esto no debe reservarse a los que disponen de vehículo privado (p. 147).

2.2.5.4. *El derecho al gobierno urbano, metropolitanos o plurimunicipal*

Se trata de que “todos los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad” (Borja, 2013, p. 148), el cual cuando se desarrolla en regiones más urbanizadas debe tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana. El autor aclara que no se trata de suprimir a los municipios, sino de dar respuesta a la necesidad de planificación, programación, gestión de servicios y redistribución de recursos que abarcan varios municipios. Asimismo considera que estos gobiernos deben ser de elección directa para que tengan mayor legitimidad democrática y para garantizar que son más relevantes las personas que los km² (pp. 148-149).

2.2.6. *Gobierno urbano*

Antes de plantear el concepto de gobierno urbano resulta necesario hacer alusión a la noción de poder, el cual desde la perspectiva de Bobbio (2009) es “entendido como la capacidad de un sujeto de influir, condicionar y determinar el comportamiento de otro individuo” (p. 237). Ahora bien, hay muchos tipos de poder, pero para Bobbio (1996), el poder político, a diferencia de los otros poderes como el económico y el ideológico, es un poder superior en la medida en que “está en posibilidad de recurrir en última instancia a la fuerza (y es capaz de hacerlo porque detenta su monopolio)” (p. 110) para lograr los efectos deseados. A esta definición de poder político hay que agregar el concepto de legitimidad, pues no es suficiente la fuerza para garantizar la aceptación de las personas, por lo que es necesario hacer referencia a la justificación del ejercicio del poder, es

decir, cabe preguntarse por el componente axiológico y ético del poder político que ha de ser legítimo (Bobbio, 1996, pp. 117-119).

Así las cosas, para Bobbio (1996) el gobierno hace referencia al ejercicio del poder político legítimo por parte del Estado, concretamente por parte del político/gobernante quien es su representante, sobre sus súbditos-ciudadanos. Y este ejercicio del poder político es guiar a los ciudadanos hacia una meta, la cual debe ser elegida previamente y no quedar sujeta a los acontecimientos del momento (Bobbio, 2009, p. 223). En esta línea se encuentra también la definición de Tilly (2007) para quien “un gobierno es una organización sustancial, duradera y limitada que ejerce el control de los principales medios concentrados de coerción dentro de un territorio” (p. 9).

Hablar de gobierno urbano en América Latina y, en particular, en Colombia, implica abordar el concepto del municipio, en tanto que el gobierno urbano en la región es el gobierno del municipio, una figura que según al historiador francés De Coulanges (2007) se remonta a las ciudades antiguas en Grecia y Roma y cuyas principales características son la distinción y el hábito. La primera inscrita a dos sociedades separadas, diferenciadas (p. 196), en particular por asuntos religiosos que luego derivaron en procesos políticos que marcaron una transición de lo privado hacia lo público con la idea del sufragio. La segunda, entendida a partir de la práctica de la autonomía del municipio, es decir, que cada ciudad tenía sus propias costumbres, normas y formas de gobernar (p. 199).

Carrión (2016) en su investigación sobre los gobiernos de las ciudades en América Latina, evidencia que es el municipio la figura imperante en toda la región y señala las dificultades que ha generado la acelerada urbanización al momento de gobernar los territorios, es decir, el problema del gobierno en un espacio desbordado por los procesos urbanos que según Borja (2013) termina configurando

(...) decenas de autoridades municipales competentes en el planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales (...) todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación (...) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas (pp. 66-67).

De tal forma, es difícil encontrar en la literatura especializada y en las investigaciones en la región un concepto sobre gobierno urbano. Por el contrario, lo que se encuentra es la problemática del gobierno de territorios marcados por procesos acelerados de urbanización que han roto los límites municipales. Siguiendo lo planteado atrás, los explosivos procesos urbanos en América Latina han resquebrajado la idea de la distinción y el hábito y por tanto surge la cuestión de ¿cómo gobernar las ciudades más allá de los límites político-administrativos que imponen las municipalidades?

En este contexto, se entiende la relevancia de esta investigación pues más allá de dar un concepto específico sobre el gobierno urbano, lo que se pretende es evidenciar su problemática, específicamente a partir del proceso de aglomeración urbana que se estudia con el caso de la Aglomeración Urbana de Rionegro. Dado que, en estricto sentido, el gobierno urbano en Colombia es el del municipio, pero el hecho urbano desde hace ya algunas décadas ha superado los límites de esta figura anacrónica. En esta perspectiva se encuentra Borja (2013) cuando afirma que

(...) la prioridad no es cultivar la retórica sobre la gobernabilidad sino «inventar» formas de gobierno democrático para estos nuevos territorios urbanos, que incluyan ciudades, especialmente una gran ciudad-centro; centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compacta que

corresponden a pequeños o medianos municipios con historia; y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada (p. 67).

No obstante, lo aquí planteado no sugiere necesariamente la creación de una nueva figura administrativa y de gobierno. Más bien, se ciñe a los planteamientos que desde hace varios años Rojas et al. (2005) sostienen y es que los gobiernos que se enfrentan al fenómeno de la aglomeración urbana deben empezar por definir responsabilidades y recursos, los niveles de participación de la población en las decisiones, diseñar instituciones para los nuevos desafíos y reglamentar los mecanismos de financiación. Todo esto, debe permitir implementar “acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero” (Rojas et al., 2005, p. 48). En esta línea se encuentra Ugalde (2007) quien afirma que el gobierno en las aglomeraciones debe basarse en la “intervención pública coordinada” al momento de ejecutar políticas públicas (p. 444) y pone como un buen ejemplo lo que sucede en ciudad de México.

Toda esta situación no se aleja de los problemas políticos y resistencias que se generan desde las mismas autoridades y partidos políticos que gobiernan los municipios y del mismo fenómeno de la aglomeración que evoluciona rápidamente y cuya geometría es variable. Con todo, Rosenbaum & Rodríguez-Acosta (2005) insisten en que se debe “encontrar coordinación, planeamiento y procesos de implementación que puedan maximizar eficiencia y recursos” a través de “asociaciones de autoridades locales” (p. 3).

Volviendo al caso particular del gobierno urbano en Colombia, en la Constitución Política de 1991 se considera que municipio es la “célula básica y primaria del Estado colombiano” (Torres, 2014, p. 26) y además, es el espacio de “participación, planificación y ejercicio de la democracia (...) compuesto por espacios rurales y urbanos donde se erigen proyectos sociales y desarrollos físicos y espaciales” (Solarte, 2012, p. 138). Así entonces, el gobierno urbano en Colombia es el

gobierno del municipio, aunque sea limitado al momento de enfrentar nuevos fenómenos como el caso que se aborda en esta investigación: el de la aglomeración urbana.

2.2.7. Los derechos urbanos a una escala de aglomeración

La ciudad, tal como lo plantea Hénaff (2014), ha vivido una serie de transformaciones que pareciesen cuestionar su existencia y su noción. Sin embargo, esta no ha desaparecido, para el autor se trata de repensar la ciudad y darle sentido al espacio construido, de manera tal que se articulen sus funciones sociales y sus formas arquitectónicas (2014, p. 90). En esta línea, Gomà (2019) plantea que el derecho a la ciudad no puede dejar de implicar procesos de escala municipal, teniendo en cuenta las transformaciones que ha vivido la ciudad y el hecho de que la mayoría de la población mundial vive en ciudades. En pocas palabras, el autor sostiene que en el siglo XXI “*el derecho a la ciudad es también el derecho a la metrópoli*” (cursivas del autor) (2019, párr. 6).

Lo anterior implica que los retos de las ciudades y los derechos urbanos deben ser pensados a una escala de aglomeración, o en palabras de Gomà (2019) a una escala metropolitana, en tanto que

Si buena parte de los retos de futuro se expresa hoy en la escala metropolitana, parecería coherente definir una agenda amplia de políticas de respuesta. Además, resulta claro que esta agenda no es ni será un abanico de servicios provistos en clave tecnocrática. Es un marco de valores en conflicto, de construcción de modelos. Es una realidad de naturaleza política, por lo que no tendría que quedar al margen de la lógica democrática. Se perfila así el reto: *habría que transitar hacia una esfera de democracia metropolitana con capacidad política para construir el derecho a la metrópoli* (cursivas del autor) (2019, párr. 7).

La garantía de los derechos urbanos (que configuran el derecho a la ciudad) a escala de aglomeración pasa por el reconocimiento por parte de los municipios (los gobiernos urbanos) de

unos desafíos o retos sociales y por la formulación de políticas encaminadas a superarlos tanto en su escala municipal como de aglomeración. Estas políticas se desarrollan a través de mecanismos de coordinación y cooperación entre los municipios.

Sin embargo, Gomà (2019) y en la misma perspectiva Borja (2013) plantean que los derechos urbanos implican la existencia de gobiernos de proximidad, esto es democráticos, transparentes y accesibles a los ciudadanos. También, se trata de

Un modelo articulado, por un lado, por la hibridación de componentes supramunicipales (amplias competencias metropolitanas) e intermunicipales (relaciones horizontales y coproducción de políticas entre municipios). Y basado, por otro lado, en un fuerte vínculo democrático: elección metropolitana directa e instrumentos de participación. La dimensión democrática, además, puede convertirse en palanca para fortalecer el demos metropolitano –un sujeto colectivo que se autogobierna y genera actores metropolitanos– sobre la base de identidades de barrio y de ciudad que hace falta también preservar y proyectar hacia el futuro (Gomà, 2019, párr. 9).

Asimismo, para Blanco, Gomà, & Subirats (2018) la garantía de los derechos urbanos en una escala de aglomeración no se trata exclusivamente de formular políticas ni de hacer efectiva “la dimensión urbana de la justicia social, económica y ambiental” (p. 24). Se trata también de producir el derecho a la ciudad a través de procesos alejados de las lógicas jerárquicas y del monopolio burocrático, para esto los autores proponen cinco (5) estrategias: 1) Territorializar la gobernanza, acercando las políticas urbanas a escalas barriales; 2) Coproducir políticas urbanas, donde participe la comunidad en su diseño e implementación; 3) Impulsar la acción comunitaria, empoderando a las comunidades y fortaleciendo su capacidad de autogobierno que les permita desplegar capacidades colectivas de resolución de problemas; 4) Abrir la gestión a la ciudadanía incorporando una gestión de servicios y espacios urbanos conectados a la escala vecinal, esto es,

una verdadera apropiación de los bienes comunes desde valores democráticos; y, 5) Apoyar la innovación social, es decir aquellas iniciativas que vienen de abajo sin impulso ni mediación institucional (p. 24).

En resumen, la garantía de los derechos urbanos a una escala de aglomeración va más allá de la existencia de políticas encaminadas a superar los retos de los nuevos espacios urbanos. Se trata también de la existencia de un gobierno con instituciones de carácter democrático con un enfoque comunitario y barrial que tenga la capacidad de generar mecanismos de coordinación y cooperación para abordar de manera conjunta los problemas y fenómenos urbanos (Rojas et al., 2005; Rosenbaum & Rodríguez-Acosta, 2005; Ugalde, 2007). Es por esto por lo que, teniendo en cuenta los limitantes normativos y políticos para la creación de nuevas figuras administrativas y de gobierno, en esta investigación se aborda la garantía de los derechos urbanos a partir de los criterios de coordinación y cooperación entre los municipios que conforman la Aglomeración de Rionegro. Adicionalmente, estos criterios

A modo de resumen se presenta la **Tabla 6** que contiene los conceptos y teorías abordadas y analizadas para el desarrollo de esta investigación:

Tabla 6 Síntesis del marco teórico y conceptual

	Ciudad	Sinecismo	Aglomeración	Derechos urbanos	Gobierno urbano
Autores	Mumford (1989)	Soja (2008)	Castells (1999)	Lefebvre (1978)	Gobierno: Weber (2010); Sills (1979); Bobbio & Matteucci (1981); (Pasquino, 2011)
	Hénaff (2014)		Ascher (2007)	Harvey (2013)	Municipio: (De Coulanges, 2007), (Carrión, 2016)
	Tilly (1974)		Borja (2013)	Borja (2013)	
Discusión	Orígenes y transformaciones de la ciudad	Noción regional del espacio urbano	Uso indistinto de área metropolitana, aglomeración urbana, metápolis, metapolización para describir un mismo fenómeno	Decidir sobre la ciudad	Gobernar un espacio desbordado desde escala municipal

Planteamiento	La ciudad es monumeto, máquina y red. Esta última característica no implica la desaparición de la ciudad. Repensar el espacio construido para los cuerpos, la vivienda y las relaciones a pesar del desarrollo del mundo virtual.	El sinecismo hace referencia a una formación de una red o sistema regional de asentamientos y al estímulo de aglomeración urbana que son los procesos sociales, espaciales e históricos que moldean la vida urbana y el sistema regional, los cuales operan en las ciudades y emanan de ellas.	Área metropolitana y aglomeración urbana: contexto de ciudad industrial. Metápolis y metapolización: contexto del desarrollo de los medios de transporte y las tecnologías. Elementos: 1. Aumento en dimensión y densidad del espacio urbano. 2. Difusión de actividades y funciones en el espacio. 3. Intento de concentración de las riquezas humanas y materiales. 4. Espacio urbano difuso y compacto a la vez, discontinuo y con la existencia de varias centralidades y con zonas urbanas, rurales y marginadas	1. Derecho a cambiar y a reiventar la ciudad según nuestros gustos. 2. Reivindicar este derecho es tarea de los movimientos sociales pero se requiere realmente un gobierno democrático y sujeto al control del pueblo (derechos ciudadanos). 3. Derechos urbanos-conjunto de derechos formales y materiales. Derechos relativos al espacio físico (vivienda, espacio público, movilidad y accesibilidad) y derecho colectivo (gobierno urbano).	influencia, trayectoria política “siempre a dos sociedades completamente separadas”.
---------------	---	--	---	--	--

2.3. Normatividad

En este apartado se incluyen los resultados de la revisión del marco normativo en Colombia relacionados con dos elementos de la investigación: primero, la concepción del gobierno urbano vigente en Colombia, esto es, el gobierno municipal; y, segundo, la normatividad actual para las figuras asociativas supramunicipales, en particular las Áreas Metropolitanas y, la categorización de los municipios.

Respecto a lo primero, se debe recordar que a partir de la década de 1980 iniciaron una serie de transformaciones legislativas que permitieron desmontar parte del centralismo que caracterizaba a Colombia desde la Constitución Política de 1886. Algunas de estas fueron:

- El Acto Legislativo No. 1 de enero de 1986 que aprobó la elección popular de alcaldes. Antes los alcaldes eran elegidos por el gobernador (Castro, 1988, p. 6).

- Ley 78 de diciembre de 1986 que desarrolló parcialmente el Acto Legislativo No. 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones (Colombia, Congreso de la República, 1986).
- Ley 49 de 1987 por la cual se modifica y adicional la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias (Colombia, Congreso de la República, 1987).

Estas normas definieron y reglamentaron las elecciones de las autoridades municipales, las cuales se desarrollaron por primera vez el 13 de agosto de 1988. Con esto se dio inicio a un proceso de descentralización en el Estado colombiano. Estas reformas implicaron, al mismo tiempo, el aumento de la participación de los ciudadanos en el gobierno de sus municipios, una mayor autonomía en las decisiones administrativas para atender y desplegar los servicios urbanos (Castro, 1988, pp. 13-14).

Posteriormente la Constitución Política de 1991 (*Constitución política de Colombia 1991*, 1991) estableció:

Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático.

Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

Artículo 314. En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. (...).

Artículo 315. Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Artículo 317. Solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización.

La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción.

Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.

En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.

5. Ejercer las funciones que les deleguen el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio que este mismo determine.

NOTA: El artículo 5 del Acto Legislativo 02 de 2002, estableció que: "El período de los miembros de las Juntas Administradoras locales a las que se refiere el artículo 318 de la Constitución Política será de cuatro años.

Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

Artículo 320. La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración.

Este último artículo, inicialmente es reglamentado por la Ley 136 de 1994 y posteriormente por la Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios (Colombia, Congreso de la República, 2012).

Artículo 6. Categorización de los Distritos y municipios. Los distritos y municipios se clasificarán atendiendo su población, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica. Para efectos de lo previsto en la ley y las demás normas que expresamente lo dispongan, las categorías serán las siguientes:

I. PRIMER GRUPO (GRANDES MUNICIPIOS):

1. CATEGORÍA ESPECIAL

Población: Superior o igual a los quinientos mil uno (500.001) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: que superen cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado uno.

2. PRIMERA CATEGORÍA

Población: Comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado dos.

II. SEGUNDO GRUPO (MUNICIPIOS INTERMEDIOS)

3. SEGUNDA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a cincuenta mil (50.000) y hasta de cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Importancia económica: Grado tres.

4. TERCERA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre treinta mil uno (30.001) y cincuenta mil (50.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a treinta mil (30.000) y hasta de cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cuatro.

5. CUARTA CATEGORÍA

Población: Con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes.

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado cinco.

III. TERCER GRUPO (MUNICIPIOS BÁSICOS)

6. QUINTA CATEGORÍA

Población: población comprendida entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: Superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado seis.

7. SEXTA CATEGORÍA

Población: Población igual o inferior a diez mil (10.000).

Ingresos corrientes de libre destinación anuales: No superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Importancia económica: Grado siete.

PARÁGRAFO 1o. Los municipios que de acuerdo con su población deban clasificarse en una determinada categoría, pero superen el monto de ingresos corrientes de libre destinación anuales

señalados en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría inmediatamente superior.

Los municipios cuya población corresponda a una categoría determinada, pero cuyos ingresos corrientes de libre destinación anuales no alcancen el monto señalado en el presente artículo para la misma, se clasificarán en la categoría correspondiente a sus ingresos corrientes de libre destinación anuales.

PARÁGRAFO 2o. Se entiende por importancia económica el peso relativo que representa el Producto Interno Bruto de cada uno de los municipios dentro de su departamento. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, será responsable de calcular dicho indicador.

PARÁGRAFO 3o. Sin perjuicio de la categoría que corresponda según los criterios señalados en el presente artículo, cuando un distrito o municipio destine a gastos de funcionamiento porcentajes superiores a los límites que establece la ley se reclasificará en la categoría inmediatamente inferior. Ningún municipio podrá aumentar o descender más de dos categorías entre un año y el siguiente.

PARÁGRAFO 4o. Los alcaldes determinarán anualmente, mediante decreto expedido antes del treinta y uno (31) de octubre, la categoría en la que se encuentra clasificado para el año siguiente, el respectivo distrito o municipio.

Para determinar la categoría, el decreto tendrá como base las certificaciones que expida el Contralor General de la República sobre los ingresos corrientes de libre destinación recaudados efectivamente en la vigencia anterior y sobre la relación porcentual entre los gastos de funcionamiento y los ingresos corrientes de libre destinación de la vigencia inmediatamente anterior, y la certificación que expida el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, sobre población para el año anterior y sobre el indicador de importancia económica.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y el Contralor General de la República remitirán al alcalde la certificación de que trata el presente artículo, a más tardar, el treinta y uno (31) de julio de cada año,

Si el respectivo Alcalde no expide el decreto en el término señalado en el presente párrafo, dicha categorización será fijada por el Contador General de la Nación en el mes de noviembre.

El salario mínimo legal mensual que servirá de base para la conversión de los ingresos, será el que corresponda al mismo año de la vigencia de los ingresos corrientes de libre destinación determinados en el presente artículo.

PARÁGRAFO 5o. Los municipios de frontera con población superior a setenta mil (70.000) habitantes, por su condición estratégica, se clasificarán como mínimo en la cuarta categoría, y en ningún caso los gastos de funcionamiento de dichos municipios podrán superar el ochenta por ciento de sus ingresos corrientes de libre destinación.

PARÁGRAFO 6o. Los municipios pertenecientes a cada uno de los grupos establecidos en el presente artículo, tendrán distinto régimen en su organización, gobierno y administración. El régimen correspondiente a cada categoría será desarrollado por la ley que para el efecto expida el Congreso de la República en el término de dos años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Las comisiones especiales de ordenamiento territorial del Congreso de la República tendrán activa participación en el proceso de formación.

PARÁGRAFO 7o. El ejercicio de las atribuciones y funciones voluntarias se hará dentro del marco y los límites fijados por la ley, según sus capacidades fiscal y administrativa y en el marco de la celebración de contratos plan.

Volviendo a lo dispuesto en la Constitución Política en su Artículo 319 que señala que cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, podrán establecer áreas metropolitanas, la **Ley 1625 del 29 de abril de 2013** (Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, 2013) contiene las normas orgánicas que dotan a las Áreas Metropolitanas de un régimen político administrativo

y fiscal que brindan los instrumentos legales para su gestión y cumplimiento de funciones. Al respecto:

ARTÍCULO 1o. OBJETO DE LA LEY. La presente ley 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 la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

La presente ley, deroga la Ley 128 de 1994 y articula la normatividad relativa a las Áreas Metropolitanas con las disposiciones contenidas en las Leyes 388 de 1997, 1454 de 2011, 1469 de 2011 y sus decretos reglamentarios, entre otras.

PARÁGRAFO. La presente ley no aplicará para el caso de Bogotá, Distrito Capital y sus municipios conurbados, los cuales tendrán una ley especial.

ARTÍCULO 2o. OBJETO DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. Las Áreas Metropolitanas son entidades administrativas de derecho público, formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo, vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas que para la programación y coordinación de su desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y racional prestación de servicios públicos requieren una administración coordinada.

ARTÍCULO 3o. NATURALEZA JURÍDICA. Las Áreas Metropolitanas están dotadas de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridad y régimen administrativo y fiscal especial.

ARTÍCULO 4o. CONFORMACIÓN. Las Áreas Metropolitanas pueden integrarse por municipios de un mismo departamento o por municipios pertenecientes a varios departamentos, en torno a un municipio definido como núcleo.

Será municipio núcleo, la capital del departamento; en caso de que varios municipios o distritos sean capital de departamento o ninguno de ellos cumpla dicha condición, el municipio núcleo será el que tenga en primer término mayor categoría, de acuerdo con la Ley 617 de 2000.

ARTÍCULO 5o. JURISDICCIÓN Y DOMICILIO. La jurisdicción del Área Metropolitana corresponde a la totalidad del territorio de los municipios que la conforman; el domicilio y la sede de la Entidad será el municipio núcleo.

ARTÍCULO 6o. COMPETENCIAS DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. Son competencias de las Áreas Metropolitanas sobre el territorio puesto bajo su jurisdicción, además de las que les confieran otras disposiciones legales, las siguientes:

- a) Programar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sustentable de los municipios que la conforman;
- b) 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; podrá participar en su prestación de manera subsidiaria, cuando no exista un régimen legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;
- c) Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social del área metropolitana;
- d) Establecer en consonancia con lo que dispongan las normas sobre ordenamiento territorial, las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios que la integran, con el fin de promover y facilitar la armonización de sus Planes de Ordenamiento Territorial.

ARTÍCULO 7o. FUNCIONES DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. De conformidad con lo establecido en el artículo 319 de la Constitución Política, son funciones de las Áreas Metropolitanas, además de las conferidas por otras disposiciones legales, las siguientes:

- a) Identificar y regular los Hechos Metropolitanos, de conformidad con lo establecido en la presente ley;

b) Formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano con perspectiva de largo plazo incluyendo el componente de ordenamiento físico territorial de conformidad con las disposiciones legales vigentes, como una norma general de carácter obligatorio a las que deben acogerse los municipios que la conforman al adoptar los planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos.

La formulación y adopción del plan integral de desarrollo metropolitano debe efectuarse en consonancia con los planes nacionales de desarrollo y de las entidades territoriales, de manera que se articulen con los lineamientos del sistema nacional de planeación.

En las Áreas Metropolitanas ubicadas en fronteras conurbadas con otro país, donde exista una alta movilidad de su población en ambos sentidos, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano debe realizarse bajo principios que esencialmente consideren su coyuntura territorial particular, a través de un instrumento transfronterizo, que permita coordinar el desarrollo integral de su realidad urbana-regional desde la perspectiva de la planeación estratégica.

En las Áreas Metropolitanas donde existan Distritos Portuarios, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deberá incorporar las políticas que establezca el Gobierno Nacional en la materia;

c) Formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, el cual será el marco al cual deberán acogerse cada uno de los municipios que conforman el área, al adoptar los planes de ordenamiento territorial;

d) Coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y adoptar las políticas para el desarrollo de programas metropolitanos de vivienda, de conformidad con las normas vigentes, en concordancia con la Ley 3a de 1991 y con las políticas y programas de la Nación en materia de vivienda de interés social y prioritaria;

e) Crear y/o participar de la conformación de bancos inmobiliarios para la gestión del suelo en los municipios de su jurisdicción;

f) Coordinar, racionalizar y gestionar los servicios públicos de carácter metropolitano; si a ello hubiere lugar, podrá participar en su prestación de manera subsidiaria cuando no exista un régimen

legal que regule su prestación o cuando existiendo tal regulación, se acepte que el área metropolitana sea un prestador oficial o autorizado;

g) Participar en la constitución de entidades públicas, mixtas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos, cuando las necesidades de la región así lo ameriten;

h) Emprender las acciones a que haya lugar para disponer de los predios necesarios para la ejecución de obras de interés metropolitano;

i) Ejecutar las obras de carácter metropolitano de conformidad con lo establecido en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial y los planes y programas que lo desarrollen o complementen;

j) Ejercer las funciones y competencias de autoridad ambiental en el perímetro urbano de conformidad a lo dispuesto en la Ley 99 de 1993;

k) Apoyar a los municipios que la conforman en la ejecución de obras para la atención de situaciones de emergencia o calamidad, en el marco de sus competencias;

l) Suscribir contratos o convenios plan, en el marco de las disposiciones legales vigentes;

m) Formular la política de movilidad regional, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial, de conformidad con la jurisdicción de los hechos metropolitanos;

n) Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción de acuerdo con la ley, las autorizaciones y aprobaciones otorgadas conforme a ella;

o) Formular y adoptar instrumentos para la planificación y desarrollo del transporte metropolitano, en el marco del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial;

p) Planificar la prestación del servicio de transporte público urbano de pasajeros en lo que sea de su competencia, para la integración física, operacional y tarifaria de los distintos modos de transporte, en coordinación con los diferentes Sistemas de Transporte Masivo, los SIT y los Sistemas Estratégicos de Transporte, donde existan;

q) Formular, adoptar e implementar planes para la localización, preservación y uso adecuado de espacios libres para parques y zonas verdes públicas;

r) Las demás que le sean atribuidas por disposición legal o delegadas por parte de otras autoridades, con la respectiva asignación de recursos para el adecuado cumplimiento de los fines de la administración pública.

PARÁGRAFO. Los Distritos establecidos en el artículo 328, Constitución Política, que a la entrada en vigencia de la presente ley, ejerzan como autoridad ambiental, conservarán dicha competencia.

Como ya se mencionó, “el municipio en Colombia es la célula básica y primaria del Estado colombiano” (Torres, 2014, p. 26), ya que la garantía de derechos y servicios sociales a los ciudadanos por parte del Estado nacional se realizan a través de los municipios, siendo una obligación política y económica (p. 28). Además, los municipios son las entidades encargadas de la gestión estratégica, la planificación y ordenamiento de los fenómenos de aglomeración dejando a las Áreas Metropolitanas como un organismo de gestión y regulación administrativa sobre hechos metropolitanos pero no de gobierno, pues esta competencia solo la tienen los municipios a través de los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo (Solarte, 2012, p. 238) los cuales están contemplados en la Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones (Colombia, Congreso de la República, 1997) y la Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Colombia, Congreso de la República, 1994). Esta situación, como ya se expuso en el apartado del marco teórico, conlleva a que en las aglomeraciones urbanas de América Latina haya una decena de autoridades competentes en el planeamiento, en palabras de Bobbio (1996) son varias las autoridades encargadas de ejercer el poder político, lo que genera un marco institucional confuso, complejo y en ocasiones mal articulado y contradictorio.

Finalmente, se encuentra el **documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3819 que formula la “Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia”** (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014). El CONPES es la máxima autoridad de planeación en Colombia y formuló esta política de ciudades hacia 2035 en cumplimiento de la LOOT (Colombia, Congreso de la República, 2011) y con el objetivo de “Fortalecer el Sistema de Ciudades como motor de crecimiento del país, promoviendo la competitividad regional y nacional, el mejoramiento de la calidad de vida de los colombianos y la sostenibilidad ambiental, en un contexto de equidad y post conflicto” (CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN COLOMBIA, 2014, p. 39).

Este documento, parte por reconocer el proceso acelerado de urbanización en Colombia y el crecimiento de la población urbana, lo que conlleva a una demanda de servicios, y en términos de esta investigación, de garantía de derechos urbanos. Ahora, si bien el documento presenta un avance en la identificación del Sistema de Ciudades y en la delimitación de las aglomeraciones y las ciudades uninodales, tiene una falencia en términos de gobierno urbano, pues aunque describe este problema, no define mandatos ni estrategias de coordinación para los municipios que viven una realidad urbana que supera sus límites político-administrativos, lo que hace muy complejo que los gobiernos de las aglomeraciones piensen en conjunto políticas para garantizar los derechos urbanos en escala de aglomeración.

A modo de síntesis, se presenta la **Tabla 7** que contiene la normatividad colombiana que aborda la problemática de aglomeración.

Tabla 7 Marco normativo

Norma	Municipios	Aglomeración
-------	------------	--------------

Antecedentes	Acto Legislativo No. 1 de enero de 1986: aprobó la elección popular de alcaldes. Antes los alcaldes eran elegidos por el gobernador.	N/A
	Ley 78 de diciembre de 1986	
	Ley 49 de 1987	
Constitución Política de 1991	Artículo 259. Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido el programa que presentó al inscribirse como candidato. La ley reglamentará el ejercicio del voto programático	Artículo 319. Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.
	Título XI, Capítulo 3 del régimen municipal, arts. 311-320	
Leyes	Ley 1551 de 2012 - Categorización municipios	Ley 1625 de 2013 - normas orgánicas que dotan a las Áreas Metropolitanas de un régimen político administrativo y fiscal que brindan los instrumentos legales para su gestión y cumplimiento de funciones
	Ley 388 de 1997 - POT	
	Ley 1454 de 2011 - ley orgánica de ordenamiento territorial	
	Ley 152 de 1994 - PDM	
Política de Ciudades	Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3819 que formula la “Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2014)	

3. Capítulo 3 Diseño metodológico

3.1. Muestra

La muestra de la investigación son los cinco municipios que conforman la Aglomeración. Se considera que es una muestra de tipo intencionado (no probabilístico) y homogénea, dado que cada una de las unidades de análisis poseen características similares: municipios que pertenecen al Valle de San Nicolás, población superior a los 20.000 habitantes que los ubica dentro de las categorías primera a cuarta de municipios en Colombia, nivel de desarrollo alto de acuerdo con los índices de competitividad y mantienen relaciones permanentes dentro del fenómeno de aglomeración urbana. Al ser una muestra intencionada, se aclara que los resultados sobre la garantía de derechos urbanos no son generalizables y, por tanto, solo aplican para los municipios estudiados.

3.2. Diseño

Se trata de una investigación con un enfoque cualitativo de tipo fenomenológico-hermenéutico y comparativo. Por tanto, en principio es un estudio que explora, describe y busca comprender la garantía de derechos urbanos en el caso de aglomeración estudiada. En particular, la fenomenología hermenéutica es producto de la interacción dinámica entre actividades, como: definir un fenómeno o problema de investigación; estudiarlo; descubrir las categorías principales; describir; e interpretar (Hernández-Sampieri, 2014, p. 495). Para esto, las fuentes principales fueron: los Planes Municipales de Desarrollo; Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios; y, entrevistas semiestructuradas a funcionarios de los municipios. La recolección de la información se realizó a través del instrumento de ficha bibliográfica, usando dos tipos, una para información general (ver Tabla 8) y, otra, para los PDM y POT (ver Tabla 9). Y para el análisis de la información se diseñó el instrumento que se muestra en la Tabla 10.

Tabla 8 Formato 1 ficha de lectura, bibliografía general

Número
Referencia
Objetivo central del texto
Citas textuales
Contexto de la cita
Conexión de las citas textuales con el texto
Comentario

Fuente: elaboración propia de la autora.

Tabla 9 Formato ficha 2, PDM o POT

Municipio por estudiar	
Referencia	
Menciones sobre municipio 1	
Menciones sobre municipio 2	
Menciones sobre municipio 3	
Menciones sobre municipio 4	
Menciones sobre región o subregión	

Fuente: elaboración propia de la autora.

Tabla 10 Instrumento de análisis de información

Categorías (Derechos Urbanos)	PD M x M	Frecuencia⁸	Coordinación⁹	Frecuencia	P O T x M	Frecuencia	Coordinación	Frecuencia	Entrevistas x M	Frecuencia	Coordinación	Frecuencia
1. A la vivienda												
2. Espacio público												

⁸ La frecuencia se refiere al número de planes, programas, proyectos o estrategias encontradas en los instrumentos analizados.

⁹ La coordinación se refiere a los planes, programas, proyectos o estrategias encontradas en los instrumentos analizados que contempla o involucra a otro u otros municipios.

3. Movilidad y accesibilidad									
4. Gobierno metropolitano									

Fuente: elaboración propia de la autora.

Como se dijo, es una investigación que también incluye el método comparativo, el cual es considerado propio de la Ciencia Política (Nohlen, 2013). Esta técnica de comparación sistemática de objetos es aplicada para llegar a generalizaciones y descripciones sobre la garantía de derechos en la Aglomeración de Rionegro. Dicho método permite obtener una respuesta al problema de investigación a partir de las comparaciones municipales. En este orden de ideas, aunque la mayor parte de la investigación sigue el método de la fenomenología hermenéutica, la relevancia del comparativo se entiende a partir de Nohlen (2013, pp. 90-92), porque:

- es inherente a todo procedimiento científico;
- permite constituir conceptos;
- es un criterio de interpretación valorativa de los hallazgos empíricos;
- permite a través de la analogía, similitud y contraste comprender lo desconocido;
- remite a nuevos conocimientos; y
- ayuda a sistematizar a partir de las diferencias.

Según Tilly (1991, p. 103) lo clave al comparar es tener claridad en las unidades y seguir dos dimensiones de toda comparación: la contribución y la multiplicidad. La primera hace

referencia que al comparar se puede ir de un caso exclusivo a todos los casos posibles de un fenómeno. Por su parte, la multiplicidad refiere a que la comparación pueda ser simple, donde se incluyen todos los casos de un fenómeno con propiedades comunes; o múltiple, que es un fenómeno con múltiples formas (p. 104). Con todo, en esta investigación la comparación es de carácter **individualizadora** dado que se contrastan los municipios que conforman la aglomeración como medios para captar las peculiaridades (garantía de derechos urbanos). Con todo, en la Tabla 11 se puede apreciar el instrumento que se construyó para el análisis comparativo propuesto.

Tabla 11 Instrumento para el análisis comparado

Aglomeración / Derecho Urbano	Rionegro	Marinilla	La Ceja	Guarne	El Carmen de Viboral	Escala de Aglomeración
1. A la vivienda						
2. Espacio público						
3. Movilidad						
4. Gobierno metropolitano						

Fuente: elaboración propia de la autora.

Por último, para complementar lo anterior, se hizo uso de geo-referenciaciones y otras representaciones para evidenciar las relaciones entre los municipios de la Aglomeración y para la aplicación del método comparativo.

3.3. Procedimientos

La investigación se desarrolló a través de cuatro fases entre enero de 2018 y noviembre de 2019: una de inmersión inicial y otras tres que fueron guiadas a partir de los objetivos específicos de la investigación. La **primera**, consistió en la inmersión inicial al tema de estudio, donde a partir de indagaciones a la literatura especializada y en conversaciones con investigadores expertos en temas asociados, se logró plantear el problema de la investigación dando inicio a una revisión más

detallada de la literatura, el acercamiento al objeto de estudio y a algunos ajustes teóricos y metodológicos; esta fase permitió ensamblar el Capítulo 1 y Capítulo 3 del trabajo.

La **segunda fase**, continuó con la revisión de la literatura, luego se construyó el estado del arte, incluyendo el marco teórico y normativo, para posteriormente iniciar la construcción del Capítulo 2 que da respuesta al primer objetivo específico: “Indagar conceptualmente de qué manera los derechos urbanos asociados al espacio pueden ser aplicados de una escala municipal a una de aglomeración”.

La **tercera fase**, consistió en recolectar, sistematizar y analizar la información contenida en los PDM y POT. De éstos se extrajeron las categorías relevantes para la construcción de los cuestionarios semiestructurados que luego fueron aplicados a los alcaldes y/o funcionarios públicos de los cinco municipios de la Aglomeración de Rionegro. Para el análisis y codificación se construyeron los instrumentos que se pueden apreciar en la Tabla 10 y Tabla 11 los cuales se ajustan al diseño metodológico del estudio. En el desarrollo de la investigación se pudieron aplicar cuatro entrevistas: la primera, al alcalde del municipio de El Carmen de Viboral; la segunda, al secretario de planeación del municipio de Rionegro; la tercera a un funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente; y, la cuarta a un exdirectivo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y actual habitante de la Aglomeración Urbana de Rionegro.

Hay que aclarar que no fue posible concertar entrevistas con funcionarios de los municipios de Marinilla, La Ceja y Guarne por cuestiones electorales, ya que al momento del desarrollo de esta fase de la investigación (segundo semestre de 2019) los municipios estaban en proceso de elección popular de autoridades locales y en cierre de administración. Con toda la información sistematizada se logró dar respuesta al segundo objetivo específico: “Analizar de qué manera el conjunto de políticas urbanas vigentes entre 2014 y 2018, en los municipios que conforman la

aglomeración de Rionegro abordan tácita o explícitamente de manera conjunta aquellos derechos urbanos asociados al espacio”, el cual se desarrolla en el Capítulo 4.

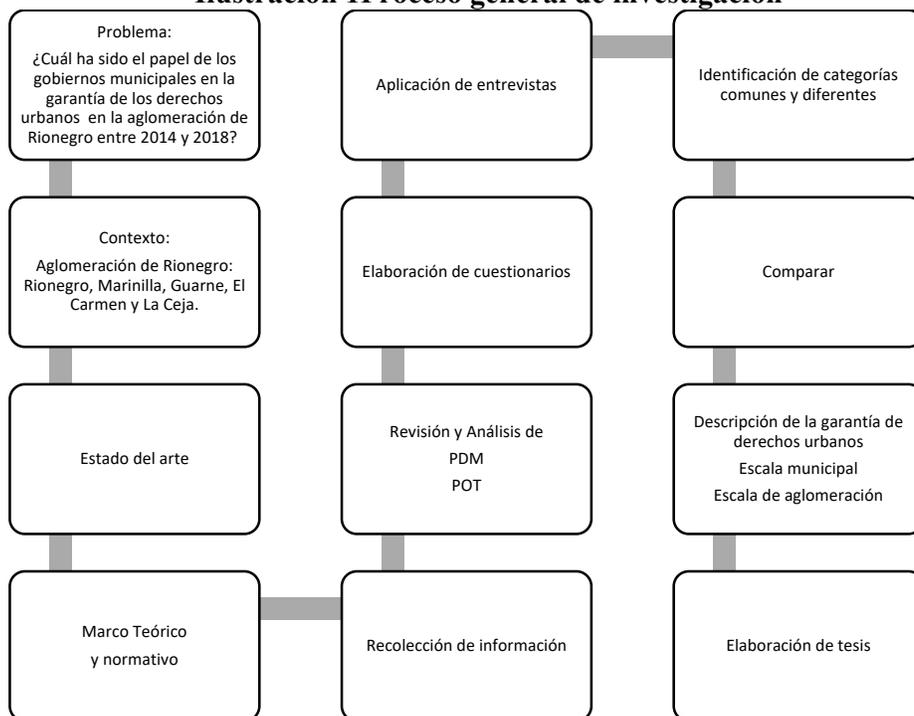
Por último, en la **cuarta fase** se organizó toda la información recopilada y analizada en la investigación para desarrollar el tercer objetivo específico: “Describir la situación de los derechos urbanos asociados al espacio en la aglomeración urbana de Rionegro para identificar los desafíos que presentan los municipios al momento de gobernar el territorio”. Con todo, se procedió a terminar de escribir el Capítulo 4; posteriormente el Capítulo 5 donde se indican de manera sistemática los principales hallazgos y se desarrollan las conclusiones y algunas recomendaciones a partir de lo evidenciado. En la Tabla 12 se puede observar las fases, acciones, procesos y resultados y en la Ilustración 1 el proceso general de la investigación.

Tabla 12 Fases de la investigación

Fase	Acciones	Proceso	Resultado
Primera	Inmersión inicial	Revisión de literatura	Capítulo 1 Capítulo 3
		Ajustes teóricos y metodológicos	
Segunda	Objetivo 1	Revisión de literatura	Capítulo 2
		Análisis de información	
		Análisis teórico de la aglomeración, derechos urbanos y gobierno	
Tercera	Objetivo 2	Recolección, sistematización de información en PDM y POT	Inicia Capítulo 4
		Análisis y codificación PDM y POT	
		Aplicación de entrevistas	
Cuarta	Objetivo 3	Organización de información	Termina Capítulo 4 Capítulo 5
		Análisis final	
		Consolidación	

Fuente: elaboración propia de la autora.

Ilustración 1 Proceso general de investigación



Fuente: elaboración propia de la autora.

Finalmente, es necesario indicar que los datos utilizados en la investigación fueron principalmente los PDM de los cinco municipios que conforman la Aglomeración en los períodos 2016-2019; los POT vigentes (Concejo Municipal de Rionegro, Acuerdo 002, 25 de enero de 2018¹⁰; Concejo Municipal de Marinilla, Acuerdo 62 de 2010; Concejo Municipal de La Ceja, Acuerdo 001 de 2018; Concejo Municipal de Guarne, Acuerdo 003 del 06 de mayo de 2015 y Concejo Municipal del Carmen de Viboral, Acuerdo 12 de 2017) y las entrevistas aplicadas. Como ya se indicó atrás, las técnicas utilizadas fueron la fenomenología hermenéutica y la comparación a partir de los instrumentos diseñados (Tabla 10 y Tabla 11).

¹⁰ El Acuerdo 002, 25 de enero de 2018 fue una modificación excepcional y adopción de otras normas del Acuerdo 056 de 2011. Por esto, mediante el Decreto 124 de 09 de abril de 2018 se compilaron los acuerdos del POT.

4. Capítulo 4 Análisis y resultados

4.1. Antecedentes de la aglomeración

Política y administrativamente la subregión del Oriente Antioqueño fue creada mediante la Ordenanza 041 de 1975; está conformada por 23 municipios ubicados en cuatro zonas: Bosques (Cocorná, San Francisco, San Luis), Embalses (Alejandría, Concepción, El Peñol, Granada, Guatapé, San Carlos, San Rafael), Páramo (Abejorral, Argelia, Nariño, Sonsón) y Valle de San Nicolás (El Carmen de Viboral, El Retiro, El Santuario, Guarne, La Ceja, La Unión, Marinilla, Rionegro y San Vicente de Ferrer) (Gobernación de Antioquia, 2019). Esta última, es la más desarrollada y cuenta con la mayor concentración de población, debido a su cercanía geográfica con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y por

(...) el asentamiento de importantes actividades económicas, industriales y de servicios como la autopista Medellín – Bogotá, el aeropuerto internacional José María Córdova, la Zona Franca, el establecimiento de universidades como la Universidad Católica de Oriente, Universidad EAFIT y Universidad de Antioquia, importantes centros industriales, comerciales y de servicios, establecimientos financieros, el desarrollo del sistema vial y de intercomunicación, principalmente en los municipios de Rionegro, Marinilla, Guarne, La Ceja, El Retiro, El Santuario y El Carmen de Viboral (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 5).

Al respecto, Gaviria (2017), contrario a lo enunciado anteriormente, según lo cual después de un análisis de las relaciones de conmutación laboral en los municipios del Oriente cercano, la Aglomeración de Rionegro se delimita a cinco municipios (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) (Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2014), señala que existe una interdependencia entre el Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá marcada por una errónea concepción según la cual el Valle de San Nicolás es el “segundo piso de

Medellín”, “entendido como la opción cercana para el crecimiento de la ciudad capital” (2017a, p. 35). La autora considera seis (6) hechos que han tenido gran impacto en la transformación del Valle de San Nicolás del Oriente antioqueño y en la consolidación de la interdependencia mencionada:

- Desconcentración industrial. (...) Esto marcó el inicio de la ocupación del suelo rural por usos urbanos. (...).
- La construcción de infraestructura vial de conexión entre los dos valles, y con el centro del país: Autopista Medellín- Bogotá, carretera de Las Palmas, mejoramiento vial de Santa Elena y Túnel de Oriente. Vías que mejoran la conexión de la zona con su mercado natural del Valle de Aburrá, pero que a la vez estimulan el incremento desmedido del valor del suelo y la especulación inmobiliaria.
- Nuevo aeropuerto de Medellín localizado en Rionegro (...).
- La desconcentración de otras actividades de servicio, tales como instituciones universitarias (EAFIT, Universidad de Antioquia, Escuela de Ingenierías de Antioquia), centros de investigación tecnológica e instalaciones hospitalarias, entre otras, que dotan la región de capacidad de soporte para el desarrollo y crecimiento. Sin embargo, en su mayoría estas actividades están volcadas a cubrir las demandas del Valle de Aburrá más que de la misma población del Valle de San Nicolás. Prueba de ello es el servicio de transporte que no favorece la interconexión de la zona, siendo más fácil acceder a estos servicios desde Medellín que desde los municipios cercanos.
- Oferta de recreación y turismo que se traduce en multiplicidad de restaurantes y estaderos que por mucho tiempo se consolidaron como la oferta de recreación de fin de semana para la población del Valle de Aburrá (vuelta a oriente), convirtiéndose en una actividad económica generadora de ingresos y empleo para la región, pero con graves problemas de localización, accesibilidad, dotación de servicios públicos que generen impactos ambientales y sociales a la región. Parejo con esta oferta, se inició en el Valle

de San Nicolás la oferta de fincas de recreo bajo la modalidad de parcelaciones que pretendían garantizar para sus clientes, accesibilidad, acueducto autónomo y seguridad. La evacuación de aguas residuales se hacía mediante pozos sépticos ya que las fincas aún contaban con lotes de suficiente tamaño para un adecuado funcionamiento de los pozos. En otras palabras, estas parcelaciones, dadas sus características todavía se podían considerar usos rurales. Hoy, han evolucionado a usos urbanos que invaden zona rural.

- Transformaciones del suelo rural destinado a la economía campesina productora de alimentos perecederos que surtía el mercado del Valle de Aburrá. Esta transformación en un sueño para vivienda campestre, semicampestre y más recientemente en vivienda en altura, de muy alta densidad para las condiciones del suelo rural, carece de tejido urbano, servicios públicos domiciliarios, espacios públicos, instituciones y servicios propios de ciudad. (...) (2017a, pp. 35-37).

Ahora, Gaviria (2017, pp. 39-41) señala algunos problemas relacionados con la idea de que el Valle de San Nicolás es “el segundo piso” de Medellín, ideas que corresponden a las problemáticas señaladas en el apartado de desafíos del nuevo espacio urbano del marco teórico y conceptual, según los cuales, debido a las actuales transformaciones del espacio urbano, se está cuestionando la existencia y sentido mismo de la ciudad, en la medida en que lo privado se convierte en lo más relevante lo que conlleva dinámicas excluyentes:

- La plusvalía generada por los hechos señalados anteriormente, de la cual no han participado ni la sociedad regional ni los municipios. Esto ha llevado a un incremento desproporcionado del valor de suelo lo que limita la actividad productiva del suelo y fortalece la inmobiliaria y constructora.
- La expansión urbana del Valle de Aburrá ha conllevado a la explosión de construcción de vivienda de estrato alto localizada en zona rural.

- La desaparición de los usos rurales del suelo para dar paso al negocio especulativo del suelo y la construcción, generando usos urbanos al suelo, pero sin condiciones mínimas de garantía de derechos urbanos.
- Incremento de las densidades por los desarrollos de vivienda en lotes pequeños y edificios en altura, los cuales no están conectados a sistemas domiciliarios de acueducto, alcantarillado ni manejo de aguas residuales.
- Ciudad difusa donde prima el uso del automóvil y, por ende, un alto número de viajes por las vías intermunicipales que terminan saturadas.
- Guetización de los nuevos desarrollos y segregación social por los migrantes ricos del Valle de Aburrá.
- Gobierno atomizado entre diferentes autoridades municipales lo que limita la definición de planes, programas y proyectos que orienten el desarrollo y ocupación del territorio.
- Consolidación de una nueva población de estrato alto proveniente del Valle de Aburrá y que demanda bienes y servicios que son ofrecidos por el mismo mercado inmobiliario.

El crecimiento urbano presentado en el Valle de San Nicolás y en otras zonas del país fue abordado por el Departamento Nacional de Planeación (2013) (2014), a través de la política pública del Sistema de Ciudades de Colombia y la definió desde una perspectiva histórica señalando que un grupo de grandes ciudades se han encargado de la “provisión de servicios; actividades económicas; oferta de vivienda; servicios ambientales y culturales de una manera muy estrecha con los municipios aledaños conformando una “ciudad funcional” cuya área rebasa los límites político-administrativos de la ciudad principal” (p. 33). Y, además, distinguió dos formas de

ocupación del territorio urbano a partir del criterio poblacional de “ciudades con 100.000 habitantes”: las aglomeraciones urbanas entendidas como ciudades funcionales de carácter supramunicipal; y, las ciudades uninodales que se mantienen en los límites municipales. Como resultado, se establecieron 18 aglomeraciones conformadas por 113 municipios (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 45-52) (ver: Tabla 1).

Del mismo modo, el DNP (2013) delimitó diez (10) ejes regionales, lo que resulta útil para comprender los procesos de interdependencia entre los diferentes municipios del Valle de San Nicolás y el Valle de Aburrá. Para el DNP (2013), en Antioquia existen dos fenómenos de aglomeración urbana, la de Rionegro y la del Valle de Aburrá (esta última constituida formalmente como una entidad político administrativa- Área Metropolitana) y existe también un eje regional, el de Medellín-Rionegro (ver: Tabla 13).

Tabla 13 Ejes Regionales

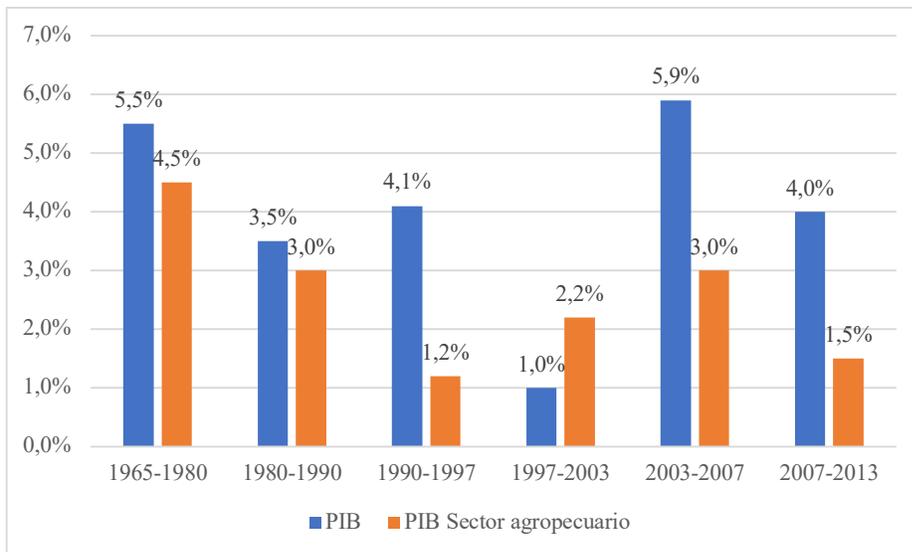
Ejes regionales	Agglomeración	Ciudades uninodales	Número de municipios	Población urbana 2010
Bogotá-Fusagasugá	Bogotá		23	8.446.990
		Fusagasugá	1	97.859
	Total Eje			8.544.849
Eje-Caribe	Barranquilla		16	2.135.869
	Cartagena		7	1.069.188
		Santa Marta	1	424.197
		Ciénaga	1	93.629
	Total Eje			3.722.883
Medellín-Rionegro	Medellín		10	3.376.245
	Rionegro		5	198.345
	Total Eje			3.574.590
Cali-Buenaventura-Palmira-Buga-Tuluá	Cali		10	2.553.603
		Buenaventura	1	330.464
		Palmira	1	235.893
	Tuluá		2	191.822
		Buga	1	99.690
	Total Eje			3.411.472
Eje Cafetero	Pereira		3	624.702
	Manizales		2	403.614
	Armenia		4	396.590
		Cartago	1	126.279
	Total Eje			1.551.185
	Bucaramanga		4	1.015.297

Bucaramanga- Barrancabermeja		Barrancabermeja	1	172.793
	Total Eje			1.188.090
Cúcuta	Cúcuta		4	749.880
	Total Eje		4	749.880
Montería y Sincelejo	Montería		1	315.003
	Sincelejo		1	238.548
	Total Eje		2	533.551
Tunja, Duitama y Sogamoso	Tunja		5	168.164
	Sogamoso		9	118.942
	Duitama		2	101.207
	Total Eje		16	388.313
Apartadó y Turbo	Apartadó		1	134.360
	Turbo		1	58.843
	Total Eje		2	193.203
Total			118	23.878.016

Fuente: (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 77-78).

La definición del eje regional Medellín-Rionegro, permite comprender la interrelación entre estas dos aglomeraciones, la incidencia que ha tenido el Valle de Aburrá en el crecimiento de la Aglomeración Urbana de Rionegro y en el cambio de su estructura productiva, pues debido a esta cercanía, según la Gobernación de Antioquia, el Instituto para el Desarrollo de Antioquia y la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño (2019), se empezó a presentar un predominio de actividades económicas presumiblemente comerciales de bienes y servicios sobre el desarrollo agrícola. En otras palabras, la participación del sector agropecuario en el PIB de Antioquia ha decrecido a la vez que la participación de otros sectores ha incrementado (ver: Gráfico 2).

Gráfico 2 Crecimiento del PIB y del sector agropecuario



Fuente: (Departamento de Antioquia, 2016, p. 117)

Ahora bien, la definición de Aglomeración Urbana de Rionegro según la cual está conformada por los municipios de Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y el Carmen de Viboral (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013), no ha sido el único intento de delimitación del fenómeno de aglomeración presentado en el Oriente Antioqueño. Al respecto, la Gobernación de Antioquia et al., (2019) plantea que en la actualidad no existe un proyecto de región claramente delimitado y que no se sabe con certeza qué es el Oriente Antioqueño:

De cuál oriente se está hablando, de los 9 municipios del Altiplano; ¿de los 23 de la región?; ¿o de los 14 de la periferia? ¿A cuál zona se hace referencia? ¿A los del Altiplano donde están concentradas las ventajas, o a los de la periferia donde estas concentradas las desventajas? [...], ni siquiera son los 9 del Altiplano, ¿son los 4 del Valle de San Nicolás: Rionegro, La Ceja, Marinilla y Guarne?; pero tampoco son esos 4 municipios; ¿es Rionegro que tiene un presupuesto que los recoge a todos?; y tampoco es Rionegro; ¿el Oriente es Llanogrande?, pero solo los fines de semana y a ciertas horas del día (U-RMDG, Rionegro, 30 de octubre de 2018) (Gobernación de Antioquia et al., 2019, p. 105).

Pese a estas características y a la imposibilidad de establecer una noción o proyecto de región más allá de lo determinado político-administrativamente se han presentado varios ejercicios de planeación y ordenamiento del territorio (ver: Tabla 14), dentro de los cuales se destacan dos: el Proyecto Pueblos de 1994 (liderado por CORNARE y MASORA) con un enfoque desde el manejo de los recursos naturales y el Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño —PLANEO—. Sin embargo, estos ejercicios de planeación y coordinación no han logrado poner límite a la ciudad difusa moldeada por los sectores inmobiliario y constructor.

Tabla 14 Documentación de Referencia para la Articulación Regional de los POT

INICIATIVA/AUTOR - FECHA	LOCALIZACIÓN	AMBITO DE APLICACIÓN	ASPECTOS IMPORTANTES
<p>Proyecto PUEBLOS: Hacia Una Propuesta para El Ordenamiento Territorial de La Subregión del Altiplano del Oriente Antioqueño.</p>	<p>Municipios que conforman la zona de Valles de San Nicolás: Rionegro, La Ceja del Tambo, Guarne, El Carmen de Viboral, El Santuario, El Retiro, San Vicente Ferrer, La Unión y Marinilla.</p>	<p>Zonal</p>	<p>Desarrollo de un Proyecto Político subregional comunitario para el ordenamiento territorial. Educar a la comunidad dentro de un proceso de conocimiento y actuación cotidiana para la Intervención individual y colectiva del territorio. Objetivos de Política.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar actitudes armónicas frente al uso y manejo del territorio con criterios de sostenibilidad. • Construir una gestión subregional a partir del desarrollo de la gestión municipal. • Articular la gestión de lo sectorial al ordenamiento territorial como Instrumentos de redistribución para mejorar las condiciones de vida de todos los grupos de la comunidad. • Desarrollo de un sistema de Información subregional que articule los diferentes sistemas de Información locales y sectoriales. • Desarrollar una ética colectiva por lo público. <p>Propuesta para consolidar la unidad subregional e impulsar una visión positiva de desarrollo, 7 municipios, conjuntamente con MASORA, diseñan el Proyecto Estratégico de la Simultaneidad, para formular los PBOT en su escala local con un componente subregional, buscando acuerdos en cuanto al manejo del territorio, articulando las particularidades locales; permitiendo, la oportunidad de gestionar la ejecución del Plan desde la perspectiva local y subregional, estableciendo las bases de los macro proyectos de alcance supramunicipal.</p>
<p>Simultaneidad: Proceso Estratégico de Simultaneidad para La Formulación de los PBOT del Altiplano. MASORA, Gobernación de Antioquia y CORNARE 1999</p>	<p>Municipios que conforman la zona de Valles de San Nicolás: Rionegro, La Ceja del Tambo, Guarne, El Carmen de Viboral, El Santuario, El Retiro, San Vicente Ferrer, La Unión y Marinilla.</p>	<p>Zonal</p>	<p>Propuesta para consolidar la unidad subregional e impulsar una visión positiva de desarrollo, 7 municipios, conjuntamente con MASORA, diseñan el Proyecto Estratégico de la Simultaneidad, para formular los PBOT en su escala local con un componente subregional, buscando acuerdos en cuanto al manejo del territorio, articulando las particularidades locales; permitiendo, la oportunidad de gestionar la ejecución del Plan desde la perspectiva local y subregional, estableciendo las bases de los macro proyectos de alcance supramunicipal.</p>

<p>Plan Estratégico de Antioquia. PLANEA. Gobernación de Antioquia. 2006</p>	<p>26 municipios de la Jurisdicción de CORNARE.</p>	<p>Departamental</p>	<p>Propone el modelo Local y Regional que contempla la necesidad de aprovechar las ventajas, capacidad instalada, el patrimonio colectivo alcanzado en la región central de Medellín y Valle de Aburrá, y a su vez incorpora la posibilidad de aprovechar las oportunidades de subregiones como Urabá, el Magdalena Medio, Suroeste, Oriente, Medellín y el Valle de Aburrá, Occidente, Bajo Cauca, Nordeste, Norte, mediante la implementación de una red de ciudades intermedias, las cuales congregan a su alrededor municipios más pequeños que se complementan para alcanzar en su conjunto mayor equidad y niveles de desarrollo distribuidos en todo el territorio.</p> <p>El PLANEA tiene Cuatro Líneas Estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Articular e integrar territorialmente a Antioquia. • Adoptar un modelo de desarrollo humano, integral y sostenible. • Revitalizar la economía regional. • Fortalecer el tejido social. <p>Directriz No. 1. Correcciones al Modelo Territorial Regional encontrado en los PBOT del Altiplano del Oriente Antioqueño.</p> <p>Estrategia 1. Establecer una Red Ecológica en la región que articule las áreas de protección regional a través de corredores ecológicos.</p> <p>Estrategia 2. Reducir el área del suelo de expansión urbana y suelo suburbano existente en los PBOT de los municipios de Marinilla, Rionegro y La Ceja que están conformando la denominada conurbación.</p> <p>Estrategia 3. Replantear los usos del suelo actuales en los POTM en el corredor de la Autopista a Bogotá correspondiente a los municipios de Guarne-Rionegro-Marinilla- El Santuario, y el corredor suburbano Marinilla-Rionegro-La Ceja.</p> <p>Directriz No. 2: Adiciones al Modelo Territorial Regional encontrado en Los PBOT del Altiplano del Oriente Antioqueño.</p> <p>Directriz No. 3: Implementación de un Modelo Territorial Regional Alternativo para el Altiplano del Oriente Antioqueño.</p>
<p>Directrices Para el Ordenamiento Territorial de La Región del Altiplano del Oriente Antioqueño. MASORA, Gobernación De Antioquia- Universidad Nacional 2007-2008.</p>	<p>Municipios que conforman la zona de Valles de San Nicolás: Rionegro, La Ceja del Tambo, Guarne, El Carmen de Viboral, El Santuario, El Retiro, San Vicente Ferrer, La Unión y Marinilla.</p>	<p>Zonal</p>	

<p>LOTA Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia. Gobernación de Antioquia, Municipio de Medellín y Área Metropolitana. 2008.</p>	<p>Aplica para los 26 municipios de la jurisdicción de CORNARE</p>	<p>Departamental</p>	<p>Los Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia se han formulado como el instrumento orientador para que los municipios, preferentemente articulados en red y con propósitos comunes, armonicen la elaboración de sus planes de ordenamiento y sus planes de desarrollo, y al mismo tiempo sirvan de marco de referencia para que en el contexto nacional se enriquezcan los procesos de ordenación del territorio a nivel departamental. Incluye tres tipos de lineamientos: Lineamientos Estratégicos: Directrices generales orientadas a la construcción del escenario territorial de referencia como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento Sostenible de la riqueza natural y consolidación del sistema departamental de áreas protegidas. • Fortalecimiento del sistema urbano regional departamental. • Integración nacional e internacional de Antioquia. <p>Lineamientos Específicos: Pautas o criterios en cuanto a la localización, compatibilización y gestión de usos en el territorio departamental. Como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preservación y Beneficio de las Zonas Agrícolas. • Fomento y aprovechamiento de la actividad pecuaria. • Desarrollo de La Producción Acuicola y Pesquera. • Aprovechamiento del Potencial Productivo del Sector Forestal Comercia. • Consolidación de la Producción Minera. • Fortalecimiento del Turismo en Antioquia. Lineamientos Diferenciados: Orientaciones para propiciar la ordenación y el desarrollo territorial de Áreas Funcionales Estructurantes de Antioquia como: • Sostenibilidad ambiental y dependencia ecológica. • Visión Supra-subregional para la planificación. • Manejo del Suelo Rural como Sistema Estructurantes. • Plataforma para la Competitividad. <p>La conformación de la malla vial propuesta permitirá integrar físicamente los atractivos ubicados al interior de la microrregión. Este hecho permitirá la conformación de un “paquete turístico” complementario, integrado y diverso, articulado al Plan Subregional de Turismo.</p>
<p>Orientaciones para El Desarrollo Territorial del Área de Influencia de la Malla Vial Turística de Oriente. AE Arquitectos, Septiembre 2009</p>	<p>Peñol Guatapé Alejandria Concepción, Marinilla y San Vicente Ferrer.</p>	<p>Zonal: Embalses y Altiplano.</p>	

<p>Plan de Gestión Ambiental Regional PGAR 2009-2034. CORNARE 2009.</p>	<p>26 municipios de la jurisdicción de CORNARE.</p>	<p>Regional</p>	<p>Constituye el instrumento de planeación de mediano y largo plazo que orienta las acciones y responsabilidades de quienes habitan y actúan en la región, en torno a la consecución de un desarrollo sostenible, con una proyección al año 2034. Define la planificación ambiental regional. Como un proceso dinámico de planificación del desarrollo sostenible que permite a una región orientar de manera coordinada el manejo, administración y aprovechamiento de sus recursos naturales renovables, para contribuir desde lo ambiental a la consolidación de alternativas de desarrollo. Incorpora la dimensión ambiental de los procesos de ordenamiento y desarrollo territorial de la región donde se realice. Las líneas estratégicas son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información y Conocimiento Ambiental. • Ordenamiento Ambiental del Territorio. • Educación, Gestión y Participación Social. • Biodiversidad y Sostenibilidad para la Competitividad Regional. • Producción, Comercialización y Consumo más limpios.
<p>Plan Subregional de Turismo Oriente Antioqueño. II Laboratorio de Paz Oriente Antioqueño. Proyecto Turismo para a Paz. Junio 2009.</p>	<p>24 municipios de la jurisdicción de CORNARE</p>	<p>Regional</p>	<p>Busca brindar los lineamientos para un desarrollo sostenible y organizado del turismo en la subregion, resaltando el potencial turístico de cada uno de los municipios y sus microregiones. Contiene 7 rutas turísticas:</p> <p>Ruta Histórica de Córdoba: Concepción, San Vicente Ferrer, Marinilla, Rionegro y El Santuario. Ruta Vía Verde Bosques Tropicales: Cocorná, El Carmen de Viboral, San Luis, San Francisco, Sonson parte baja y Puerto Triunfo. Ruta Artesanal: El Retiro, Marinilla, San Vicente Ferrer, El Santuario, El Carmen de Viboral, Rionegro y Concepción. Ruta de las Aguas y las Piedras: Guatapé, El Peñol, San Carlos, Alejandria, San Rafael y San Vicente Ferrer. Ruta Histórica. de Páramo y Ternaes: La Ceja del Tambo, La Unión, Abejorral, Sonsón, Argelia y Nariño. Ruta de la Horticultura Sana: Guarne, Rionegro, Marinilla, El Carmen de Viboral y El Santuario. Ruta Vuelta a Oriente: El Retiro, La Ceja, Rionegro, Marinilla, Guarne y Santa Elena.</p>

<p>Distrito Agrario Subregión Oriente de Antioquia. II laboratorio para La Paz. 2006</p>	<p>19 municipios de la subregión del Oriente de Antioquia.</p>	<p>Regional</p>	<p>El Distrito Agrario es una propuesta que busca proteger las economías campesinas y tener una estructura socio productivo rural, incentivar la producción agroecológica y el mercado justo, promover la soberanía alimentaria y generar bienestar y calidad de vida para la población rural. Es una propuesta de ordenamiento territorial que posibilita el desarrollo rural con énfasis en las economías campesinas y la seguridad alimentaria.</p>
<p>Plan Estratégico para un Pacto Social por el Desarrollo del Oriente Antioqueño. PLANEO. Gobernación de Antioquia. 2009.</p>	<p>23 municipios de la subregión Oriente de Antioquia.</p>	<p>Subregión Oriente de Antioquia</p>	<p>Construcción colectiva; propuesta de desarrollo de largo plazo; define líneas estratégicas; desarrolla proyectos estratégicos; orienta el desarrollo integral; es prospectivo y se centra en las potencialidades; fundamenta la participación en la pedagogía social; y conlleva un modelo de gestión público-privado comunitario. Conformado por líneas estratégica y cada una de ellas incluye proyectos de desarrollo: Línea Estratégica Institucional. Línea Estratégica Económica Línea Estratégica Social Línea Estratégica: Ambiente y Territorio. Línea Estratégica: Paz y Convivencia.</p>
<p>Plan de Competitividad Oriente de Antioquia. Cámara de Comercio del Oriente. Septiembre 2010.</p>	<p>23 municipios de la subregión Oriente de Antioquia.</p>	<p>Subregional</p>	<p>Iniciativa de clúster de biodiversidad. Replicar los Centros Regionales para la Competitividad Empresarial CRECE en las 4 zonas del Oriente. Diseño y construcción de una malla vial moderna para Valles de San Nicolás, con un plan vial al año 2050, liderado por la Gobernación. Construcción de un Sistema Vial para conexión entre las zonas del oriente y de éste con otras subregiones. Sistema de transporte público masivo: Valle de San Nicolás-Valle de Aburrá. Propuesta de un plan integral de desarrollo en torno al aeropuerto José María Córdova. Construcción de centros de carga en el Oriente Antioqueño y terminales de transportes de pasajeros. Construcción de microcentrales. Proyecto de expansión de acueducto y alcantarillado Valle de San Nicolás (Empresas Públicas de Oriente EPO) y tratamiento de residuos sólidos.</p>

<p>Sistema Urbano Regional de Antioquia. Gobernación de Antioquia, Universidad Nacional de Medellín. Agosto 2010</p>	<p>26 municipios de la jurisdicción de CORNARE</p>	<p>Departamental</p>	<p>Configuración de redes de centros que distribuyan las Competencias y funciones urbanas entre sus distintos componentes y que se inserten conjuntamente en las economías regionales, nacionales e internacionales. Los aspectos claves son la conectividad que se establece entre los núcleos componentes, la complementariedad basada en las relaciones de cooperación e integración entre los distintos centros componentes del sistema, y la apertura de fronteras o límites territoriales en la configuración de las redes.</p> <p>Aspectos centrales: Sistema de asentamientos urbanos: El cual es posible caracterizar tipológicamente y funcionalmente según la capacidad socioeconómica de sus componentes, en relación directa con los niveles de concentración de personas, bienes y servicios. Sistema de movilidad e infraestructuras: Soporte y canalizador de la movilidad poblacional y la dinámica en la oferta y demanda de bienes y servicios. Sistema estructurante natural: Determinante de los patrones de ocupación y uso del territorio.</p>
---	--	----------------------	--

<p>Sistema Parque Central de Antioquia. Gobernación de Antioquia, Municipio de Medellín. 2012.</p>	<p>Guarne, Guatapé, San Vicente Ferrer, La Ceja, Concepción, La Unión, Santo Domingo, El Carmen De Viboral, Marinilla, El Peñol, El Retiro, El Santuario, Rionegro</p>	<p>Departamental</p>	<p>El Sistema Regional de Áreas Protegidas Parque Central de Antioquia, SIRAP-PCA, es una propuesta para construir una estrategia de articulación interinstitucional, que haga viable la sostenibilidad del desarrollo en la región central de Antioquia a partir de la conservación de la biodiversidad y la sostenibilidad de bienes y servicios ambientales. Contiene los siguientes proyectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación, ajuste e implementación de Planes de Manejo para las áreas seleccionadas como prioritarias para su conservación. 2. Formulación e implementación de un Plan de Gestión para la consolidación de bordes urbano – rurales. 3. Fortalecimiento de las reservas de la sociedad civil. 4. Articular las áreas constitutivas del SIRAP – PCA al ordenamiento territorial municipal como determinantes ambientales. 5. Análisis jurídico de las áreas protegidas y otras figuras de protección existentes al interior del PCA. 6. Priorización de áreas a través del análisis jurídico y socioeconómico para su declaratoria. <p>Implicaciones en el Ordenamiento Territorial Regional y en los Planes de Ordenamiento.</p> <p>Efectos socio-económico y culturales.</p> <p>Desplazamientos, abandono de la tierra, rompimiento de lazos sociales y pérdidas de infraestructura, recursos o sitios de valor económico, histórico y sentimental.</p> <p>Principales impactos ambientales</p> <p>Cambios en el uso del suelo, el agua y los recursos naturales.</p> <p>Afectación de la calidad del paisaje por la construcción de vías e infraestructuras.</p> <p>Pérdidas de cobertura vegetal, en áreas ocupadas por las obras de infraestructura.</p> <p>Afectación de asentamientos nucleados y dispersos.</p>
<p>Proyectos Hidroeléctricos Iniciativa Privada</p>	<p>Abejorral, Cocorná, Concepción, El Carmen de Viboral, El Retiro, Granada La Ceja, La Unión, Nariño, Puerto Triunfo, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Roque, San Vicente Ferrer, Santo Domingo, Puerto Nare, Argelia</p>	<p>Subregional</p>	<p>Implicaciones en el Ordenamiento Territorial Regional y en los Planes de Ordenamiento.</p> <p>Efectos socio-económico y culturales.</p> <p>Desplazamientos, abandono de la tierra, rompimiento de lazos sociales y pérdidas de infraestructura, recursos o sitios de valor económico, histórico y sentimental.</p> <p>Principales impactos ambientales</p> <p>Cambios en el uso del suelo, el agua y los recursos naturales.</p> <p>Afectación de la calidad del paisaje por la construcción de vías e infraestructuras.</p> <p>Pérdidas de cobertura vegetal, en áreas ocupadas por las obras de infraestructura.</p> <p>Afectación de asentamientos nucleados y dispersos.</p>

<p>Conexión Vial Aburrá Oriente Túnel de Oriente, Gobernación de Antioquia</p>	<p>Municipios de la Zona Valles de San Nicolás, Medellín y Envigado.</p>	<p>Departamental</p>	<p>La construcción del Túnel de Oriente que conectará los municipio de Valles de San Nicolás con el municipio de Medellín y Envigado tendrá implicaciones en el ordenamiento territorial que involucra a los municipios que hacen parte del área de influencia del proyecto, las cuales se les deberá dar un tratamiento de planificación de nivel supramunicipal.</p> <p>Las implicaciones sobre el ordenamiento territorial están relacionadas con los cambios en usos del suelo y los recursos naturales; pérdida de coberturas vegetales en las áreas ocupadas por vías e infraestructura de transporte, cambios socio-culturales, movilidad poblacional, que impactará la prestación de los servicios de transporte y servicios complementarios.</p> <p>La obra inicial con un túnel de 700 metros, seguida por una vía de 4.5 kilómetros a cielo abierto por la ladera sur de Santa Elena, luego vuelve a sumergirse en la tierra durante una largo trayecto de 8.2 kilómetros, para salir cerca de la terminal aérea. Entre las obras a realizar están: Fase I: Ampliación de la doble calzada de la vía Las Palmas desde el cruce de esta con la Loma de los Balsos hasta la glorieta de Sancho Paiza en el Alto de las Palmas. En un corredor de 6,5 Km. a lo largo de la vía actual (K4+000 a K10+500). El tramo a construir involucra la Jurisdicción de dos municipios: Medellín y Envigado, en una longitud de 1,1 Km. y 5,4 Km. respectivamente.</p> <p>Fase II: Construcción de la primera etapa de túneles y accesos por el corredor de la vía a Santa Elena.</p> <p>Fase III: Construcción de la doble calzada de la vía a Las Palmas sector Chuscalito - Los Balsos, que incluye los mejoramientos de la vía Canadá – El Carmen, La Cega – El Retiro, así como el diseño, construcción, operación y mantenimiento de la doble calzada Glorieta Sajonia – Glorieta del Aeropuerto.</p> <p>Fase IV: Vías complementarias del oriente cercano: Aeropuerto – Belén, Llano Grande – Canadá, El Carmen de Viboral – El Santuario y El Retiro – Carabanchel</p>
--	--	----------------------	--

<p>Plan de Desarrollo en torno al Aeropuerto José María Córdoba. Comisión Subregional de Competitividad del Oriente Antioqueño</p>	<p>Municipios de Valles de San Nicolás</p>	<p>Subregional</p>	<p>El auge de nuevos desarrollos alrededor del Aeropuerto José María Córdoba aporta un nuevo panorama en su entorno y una planeación del Ordenamiento Territorial de la Región. Esto exige un proceso de organización riguroso que afronte los progresivos cambios en la ocupación del suelo, donde actualmente se desarrollan múltiples proyectos urbanísticos para vivienda e industria y afronta carencias de infraestructura y servicios. El desarrollo del plan implica el desarrollo urbanístico, diseño de vías, la localización de distintas empresas de ciertos sectores, el diseño y puesta en marcha de un HUB de servicios aeronáuticos (centro de distribución de vuelos), la seguridad con propuestas como: la ubicación de cámaras de vigilancia sobre las vías desde el Aeropuerto hasta la ciudad de Medellín, conexiones viales que conviertan al José María Córdoba en un eje céntrico que sirva de partida para la estructuración de una malla vial, que no sólo se conecte con Medellín sino que también se conecte con municipios como El Retiro, La Cega, Guarne, Marinilla y Rionegro.</p> <p>Esta propuesta debe ser tenida en cuenta en los planes de ordenamiento territorial no solo de Rionegro, también Guarne y otros municipios por su proximidad al aeropuerto.</p>
--	--	--------------------	--

Red de Parques Lineales	Los municipio de la Zona Valles de San Nicolás	Subregional	<p>El Sistema de Parques Lineales del Oriente de Antioquia constituye una estrategia para poner en funcionamiento el Sistema Estructurante de Ejes Hídricos - red de parques lineales como un proyecto supramunicipal, está conformado por parques lineales locales así: Parque lineal del Río Negro, como eje estructurador localizado en la centralidad del territorio, permitirá el libre acceso y desplazamiento a los parques lineales de la Quebrada La Mosca que cruza el municipio y cabecera de Guarne y la Quebrada La Marinilla que cruza los municipios y cabeceras urbanas de El Santuario y Marinilla.</p> <p>El parque lineal de la Quebrada La Pereira cruza el municipio y la cabecera urbana de La Ceja del Tambo.</p> <p>El parque lineal de las quebradas Agudelo y Pantanillo en el municipio de El Retiro.</p> <p>El parque lineal de la Quebrada La Cimarronas se encuentra con el parque lineal del Río Negro por fuera del perímetro urbano de este último. Conforma un gran espacio público para los municipios del El Carmen de Viboral, Rionegro y Marinilla.</p> <p>El parque lineal de la Quebrada La Marinilla conformado por los parques lineales urbanos en las cabeceras de Marinilla y El Santuario.</p> <p>Los parques lineales de las quebradas El Edén y el Río Piedras en La Unión.</p> <p>Los parques lineales de las quebradas El Salado y La Palma en el municipio de San Vicente Ferrer.</p>
-------------------------	--	-------------	---

Fuente: CORNARE (2012, pp. 102-111).

En resumen, al indagar sobre esta cuestión, en la literatura especializada no se encontró un consenso sobre el proyecto de región ni sobre la delimitación de aglomeración urbana para el Oriente Antioqueño, por lo que para esta investigación que tiene por objetivo analizar el papel de los gobiernos municipales en la garantía de derechos urbanos en la Aglomeración Urbana de Rionegro se tomó la definición y delimitación de Aglomeración Urbana de Rionegro dada por el Departamento Nacional de Planeación (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013).

Del mismo modo, esta definición resulta útil para esta investigación porque: primero, como ya se mencionó en el acápite de la justificación, los cinco municipios de la Aglomeración Urbana de Rionegro son los que mayor población concentran y los que mayores gastos de funcionamiento presentan. Frente a la población, hay que agregar que los mayores índices de presión demográfica (IPD) los tienen estos cinco municipios: Rionegro 9,21; Marinilla 6,08; Guarne 4,91; y la Ceja del Tambo 4,34 (Gobernación de Antioquia, 2019, pp. 22-23). Este “índice mide las tasas de crecimiento en la densidad de la población humana, sobre la base de que a mayor densidad poblacional, mayor amenaza sobre los ecosistemas y la sostenibilidad por crecimiento poblacional excesivo” (Gobernación de Antioquia, 2019, p. 22).

Segundo, de los municipios que hacen parte de Valle de San Nicolás, los cinco municipios de la Aglomeración Urbana son los que, para el año 2017, mayor PIB aportan (ver: Tabla 15). Y, tercero, los cinco municipios de la Aglomeración Urbana de Rionegro son los que concentran la mayor oferta de industrias y servicios financieros y educativos.

Tabla 15 PIB de los Municipios de la zona de Valles de San Nicolás del Oriente Antioqueño

Municipio	PIB año 2017 (en miles de millones de pesos)
Rionegro	3.675
Marinilla	760
La Ceja	800
Guarne	901
El Carmen de Viboral	679
El Retiro	349

El Santuario	479
La Unión	(sin dato)
San Vicente de Ferrer	219

Fuente: elaboración propia a partir de Gobernación de Antioquia (2019, p. 20) y (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, 2018, p. 33).

4.2. Los derechos urbanos asociados al espacio físico y el derecho al gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal en la aglomeración

Los derechos urbanos asociados al espacio físico como se vio en el marco teórico y conceptual son: el derecho a la vivienda, al espacio público y a la movilidad. En este sentido, a continuación, se describe a partir de un análisis de los PDM, POT y de entrevistas semiestructuradas de qué manera los municipios que conforman la aglomeración han garantizado los derechos urbanos asociados al espacio físico y el derecho al gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal en su municipio y de manera conjunta. La información fue compilada utilizando la Tabla 9 y la Tabla 10.

4.2.1. Planes de Desarrollo Municipales

Los PDM vigentes de la Aglomeración al momento del desarrollo de esta investigación fueron los correspondientes al período 2016-2019: Rionegro, Acuerdo 011 de 31 de mayo de 2016, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Rionegro tarea de todos”; Marinilla, Acuerdo 04 de 30 de mayo de 2016, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Marinilla Somos Todos”; La Ceja, Acuerdo 007 de 2016, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “La Ceja para vivir mejor”; Guarne, Acuerdo 04 de 17 de mayo de 2016, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “Tus ideas nos inspiran, construcción colectiva de futuro”; y, El Carmen de Viboral, Acuerdo 006 de 13 de junio de 2016, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 “El Carmen de Viboral, Territorio de Vida y Paz”. Al examinar, se encontró que las autoridades locales plantean planes, programas y

proyectos orientados a garantizar los derechos urbanos asociados al espacio físico en su municipio y no a una escala de aglomeración o en coordinación con otros municipios.

4.2.1.1. Derecho a la vivienda

Para garantizar el derecho a la vivienda a una escala municipal Rionegro planteó cuatro (04) estrategias: el componente vivienda y hábitat, orientado a “otorgar subsidios de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda, legalización y titulación de predios” y los programas “otorgamiento de subsidios para mejoramiento y viviendas nuevas Urbana y Rural”, “implementación de programas y proyectos de mejoramiento integral de barrios” y “legalización y escrituración de viviendas en los sectores urbano y rural” (Rionegro, Concejo Municipal, 2016, pp. 77-78).

En estas estrategias se evidenció que la visión del municipio en torno al derecho a la vivienda está orientada a garantizar que las personas de bajos recursos cuenten con una vivienda digna. No obstante, teóricamente este derecho va más allá, pues está asociado al derecho a las personas a mantener su residencia en el lugar donde tienen sus relaciones sociales o a tener otro de su elección y en este sentido el municipio debería garantizar, frente a las transformaciones que está viviendo el territorio por el auge de viviendas campestres y en altura, que la población pueda continuar viviendo allí (Borja, 2013).

Marinilla estableció siete (07) estrategias: el programa gestión del hábitat y vivienda en Marinilla (Marinilla, Concejo Municipal, 2016, p. 24) que tiene como objetivo “promover un mejor hábitat para la población de Marinilla a partir del mejoramiento de los entornos y la construcción y mejoramiento de las viviendas en el área urbana y rural” (p. 57); y seis (06) productos, “renovación urbana y mejoramiento integral de barrio”, “construcción de vivienda en las zonas

urbana y rural”, “mejoramiento de vivienda en las zonas urbana y rural”, “acompañamiento social a los proyectos de vivienda”, “gestión de subsidios para vivienda nueva a población víctima y desplazados”, “formulación de la política pública de vivienda municipal” (pp. 57-58). Estas estrategias no son expuestas con detalle en el PDM, sin embargo, por el objetivo del programa se encontró que, al igual que la visión del municipio de Rionegro, el derecho a la vivienda se limita a garantizar una vivienda física.

La Ceja planteó once (11) estrategias, tres (03) programas y ocho (08) subprogramas: “programa solución de vivienda” que contiene cinco (05) subprogramas, “vivienda de interés prioritario en zona urbana”, “vivienda de interés social en zona urbana”, “vivienda campesina dispersa”, “construcción de vivienda en sitio propio” y “apoyo para la adquisición de vivienda”; “programa mejoramiento de vivienda” que contempla dos (02) subprogramas “mejoramiento de vivienda urbana” y “mejoramiento de vivienda rural”; y, “programa renovación urbana” que establece el subprograma “renovación urbana” (La Ceja, Concejo Municipal, 2016, p. 56). Al igual que los municipios de Rionegro y Marinilla, La Ceja no contemplo acciones más allá de propender por garantizar una vivienda propia.

Guarne presentó cuatro (04) estrategias, el programa “hogares que inspiran” y los proyectos “mejoramiento integral de vivienda urbana y rural”, “gestión y apoyo a la adquisición de vivienda nueva urbana- rural” y “censo y gestión de legalización de vivienda en predios” (Guarne, Concejo Municipal, 2016, p. 127). El municipio tuvo en cuenta en el diagnóstico las nuevas dinámicas habitacionales y de cambios de usos del suelo, sin embargo, se encontró que su visión del derecho a la vivienda es la misma que la de los municipios de Rionegro, Marinilla y La Ceja.

Finalmente, el Carmen de Viboral estableció tres (03) estrategias, el programa “vivienda digna” que tiene como objetivo “mejorar las condiciones de vida de la población pobre mediante construcción y mejoramiento de vivienda” y los subprogramas “fomento a la construcción de

vivienda” y “mejoramiento de vivienda” (El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016, p. 139). Estas estrategias del PDM, al igual que la de los municipios de Rionegro, Marinilla, La Ceja y Guarne están orientadas a garantizar la vivienda digna y propia de los ciudadanos y no a garantizar el derecho a la vivienda desde la perspectiva de Borja (2013).

En términos de aglomeración los municipios no plasmaron en sus PDM ninguna estrategia en coordinación con otro municipio o con visión de región orientada a garantizar el derecho a la vivienda, aun cuando en su diagnóstico hacen referencia a la actual situación del suelo, es decir, a los cambios de su uso rural a residencial, al aumento del valor de suelo y al auge de la construcción de viviendas campestres y en altura.

4.2.1.2. Derecho al espacio público

Con relación a la garantía del derecho al espacio público a una escala municipal, Rionegro estableció un (01) programa “revisión, ajuste e implementación del Plan de Espacio Público” que tiene como objetivo “consolidar el espacio público como valor ciudadano, a partir de la formulación de un plan regulador” (Rionegro, Concejo Municipal, 2016, p. 91). En el diagnóstico que se realiza sobre espacio público se evidencia que la intención del plan es garantizar el derecho al espacio público de la población urbana y rural siguiendo la perspectiva de Borja (2013), es decir, se concibe que toda la ciudad debe estar articulada por un sistema de espacios públicos.

Marinilla planteó cuatro (04) estrategias, el programa “equipamiento y espacio público para el disfrute de todos” que tiene como objetivo “aumentar y cualificar el espacio público para el disfrute de los ciudadanos”; y los productos “construcción y mantenimiento de equipamientos colectivos y comunitarios (edificios públicos)”, “aumento y mantenimiento de zonas *wifi* de internet gratuito para la comunidad” y “fomento del punto vive digital como un espacio la educación y las ideas productivas” (Marinilla, Concejo Municipal, 2016, p. 82). De estas estrategias

y del diagnóstico sobre espacio público se halló el interés del gobierno en atender la demanda de espacio público, sin embargo no es claro cómo hay una articulación que conforme un sistema de espacio público ni cómo se le da sentido en la cotidianidad, ya que según Rueda (2016) el espacio público debe además “ser ocupado por un número suficiente de habitantes y personas jurídicas” (p. 7).

La Ceja planteó diez (10) estrategias, el programa “espacio público y zonas verdes” que tiene como objetivo “mejorar los espacios para la movilidad, disfrute y transitabilidad de los habitantes cejeños mediante la intervención y construcción de nuevos espacios públicos y zonas verdes”; y, los subprogramas “proyecto de construcción y ampliación de zonas peatonales y andenes”, “promover la construcción de parques lineales”, “modernización del parque principal”, “construcción de un mirador público en el municipio de La Ceja”, “mantenimiento permanente a parques barriales, lineales, zonas verdes públicas, caños y quebradas”, “intervención de parques barriales”, “adecuación y mantenimiento de jardines, pisos duros, y puentes peatonales en las zonas verdes municipales”, “intervención juegos infantiles” y “gestión para la consecución y adecuación de kioscos recreativos al lado del río Piedras” (La Ceja, Concejo Municipal, 2016, p. 59). Al igual que el municipio de Marinilla, La Ceja no definió en el PDM cómo se conforma un sistema de espacio público ni acciones para dotarlos de sentido en la cotidianidad.

Guarne contempló seis (06) estrategias, el programa “redes de vida, espacio público para la paz y la convivencia” y los proyectos “mejoramiento integral para el sector el Sango”, “continuidad del parque lineal la Mosca”, “mejoramiento integral de los centros poblados San Ignacio y Chaparral”, “Plan Parcial la Ramada – Labriegos”, y “sistema de espacialidad pública articulada a la remodelación del parque principal” (Guarne, Concejo Municipal, 2016, p. 127). Al igual que los anteriores municipios, no estableció acciones para dotarlos de sentido, ni la articulación de diferentes zonas del municipio a través de un sistema de espacios públicos.

El Carmen de Viboral planteó tres (03) estrategias, el programa “Equipamiento y espacio público para el buen vivir” que tiene como objetivo: “intervenir espacios públicos en armonía con la identidad carmelatiana, orientados al mejoramiento de la movilidad del peatón”, y los subprogramas “embellecimiento y estética urbana”, cuyo objetivo es “recuperar espacios públicos, garantizando la accesibilidad, para el goce y disfrute de los mismos” y “accesibilidad incluyente”, que tiene como objetivo “permitir el acceso a las personas con movilidad reducida en los diferentes espacios públicos, mediante la construcción de infraestructura incluyente” (El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016, p. 152). De este PDM, a diferencia de los de los municipios anteriores, se resalta la intención de dotar de sentido en la cotidianidad y de identidad al espacio público y que sea incluyente.

A una escala de aglomeración, Rionegro planteó un (01) programa, “Parque Ambiental y cultural del municipio de Rionegro” que tiene como objetivo “crear un espacio que brinde esparcimiento con la naturaleza y las artes a todos los habitantes del municipio de Rionegro y de la Región” (Rionegro, Concejo Municipal, 2016, p. 80); y el Carmen de Viboral un (01) programa, “Proyecto 4: Estrella Hídrica del Oriente”, el cual es un

proyecto liderado por Cornare que está orientado a definir un sistema integrado de nuevos parques lineales que se interconectan con los municipios a través de recorridos rurales a lo largo de cuencas hídricas con equipamientos, mobiliario, senderos y ciclo-rutas de carácter recreativo y ambiental. Los recorridos atravesarían las cuencas del río Negro, La Mosca, La Marinilla, La Cimarronas, La Pereira y Pantanillo.

Actualmente esta plataforma es liderada por la Universidad Católica de Oriente (UCO) y las entidades representativas de carácter regional como CORNARE, la Cámara de Comercio del Oriente, la Corporación Empresarial del Oriente y Asocolflores, quienes cuentan con el apoyo de Proantioquia, la Fundación Fraternidad Medellín y el Centro de Estudios Urbanos y Ambientales –

Urbam, de la universidad EAFIT, así como los líderes y expertos que se van articulando a los diversos procesos (El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016, p. 66).

De estos dos programas se resalta el reconocimiento del hecho de la aglomeración y el planteamiento de programas orientados a garantizar el derecho urbano al espacio público, no solo a los habitantes que se circunscriben a un límite político-administrativo, sino a todos los habitantes de la aglomeración. En cuanto a los municipios restantes, no se encontraron estrategias para la garantía de este derecho a una escala de aglomeración.

4.2.1.3. Derecho a la movilidad

Frente al derecho a la movilidad a una escala municipal Rionegro plasmó 18 estrategias, el componente “Infraestructura y movilidad” que tiene como objetivo “mejorar las condiciones de movilidad, accesibilidad, seguridad vial y competitividad de la región, acordes con el desarrollo del territorio, articuladas con los lineamientos y proyectos regionales y nacionales” y 15 programas: “programa construcción y/o implementación de ciclo rutas en integración regional”, que tiene como objetivo “construir y/o implementar ciclo rutas en integración regional con obras complementarias de amoblamiento, paisajismo y señalización, con el fin de brindar a la comunidad la posibilidad de la movilidad cotidiana en bicicleta”; “programa construcción, mantenimiento y/o mejoramiento de andenes y/o senderos peatonales en zonas rurales y urbanas en integración regional” cuyo objetivo es “construir, mantener y/o mejorar andenes en integración regional, para brindar espacios seguros, y facilitar la movilidad a los peatones y personas en condiciones de discapacidad”; programa “construcción de nuevos desarrollos viales urbanos y rurales”, su objetivo es “construir nuevos desarrollos viales de acuerdo al contexto regional, que brinden a la comunidad mejores condiciones de movilidad, accesibilidad y conectividad, tanto interna como externa y que

estén encaminados al logro de un municipio más competitivo e integrado regionalmente”; programa “pavimentación de vías verdes”; programa “construcción de cunetas y placas huellas en los sectores rurales”; programa “rehabilitación y repavimentación de Vías Urbanas y Rurales”; programa “mantenimiento y conservación de la Malla Vial de Rionegro”; programa “expansión de Alumbrado Público”; programa “construcción Terminal de Transporte Central”, su objetivo es “construir un espacio adecuado para realizar la operación de transferencia de pasajeros que agrupe las empresas municipales e intermunicipales de manera eficiente”; programa “construcción de estaciones de Transferencia para el transporte público”; programa “apoyo y fortalecimiento a la gestión del desarrollo de la infraestructura física y movilidad”; programa “diseño e implementación de un Plan Estratégico de Movilidad en conjunto con las empresas transportadoras y la comunidad”; programa “creación del programa de educación vial y formación ciudadana”; programa “modernización de la señalización vial en el municipio (semaforización, entre otros)” y programa “fomento de las rutas de transporte escolar, amigables con el ambiente” (Rionegro, Concejo Municipal, 2016, pp. 84-85).

Desde la perspectiva de Borja (2013), el PDM de Rionegro busca garantizar el derecho a la movilidad de manera que los habitantes puedan moverse con facilidad por toda la ciudad, independientemente de si se movilizan en vehículo privado.

Marinilla estableció tres (03) estrategias, el eje estratégico “transporte y movilidad: Marinilla compite con una movilidad sostenible” y dos (02) programas “seguridad y educación vial” que tiene como objetivo “mejorar los índices de comportamiento ciudadano en la vía” e “infraestructura vial” cuyo objetivo es “mejorar la red vial y peatonal en el área urbana” (Marinilla, Concejo Municipal, 2016, pp. 69-70). En este PDM se encontró que las estrategias están más orientadas a mejorar la infraestructura vial de vehículos, lo cual desde la perspectiva de Borja

(2013) limita el derecho a la movilidad, aunque se resalta la construcción de nuevos kilómetros de ciclo rutas.

La Ceja planteó 16 estrategias, el programa “movilidad saludable, segura y sostenible” que contiene cinco (05) subprogramas, “plan de movilidad”, “continuación de etapas de semaforización”, “señalización y demarcación vial en el municipio”, “cultura y educación vial” y “regulación, control y fortalecimiento de la Secretaría de Tránsito”; y el programa “infraestructura vial y conectividad regional” que contempla nueve (09) subprogramas, “gestionar la construcción de la Circunvalar Sur”; “pavimentación de vías urbanas”, “mejoramiento y mantenimiento de la red vial rural”, “puentes”, “mejoramiento de la vía Pontezuela”, “conexiones viales nuevas urbanas”, “mantenimiento de vías urbanas”, “construcciones de rieles y puentes en vías rurales” y “Pavimentación de la vía Ranchotriste - corregimiento San José” (La Ceja, Concejo Municipal, 2016, p. 57). Se observa que la visión del derecho a la movilidad es limitada, pues las estrategias están orientadas más hacia la educación vial, el cumplimiento de las normas de tránsito y al mejoramiento de la infraestructura vial, esto es, a mejorar la movilidad vehicular.

Guarne contempló seis (06) estrategias, el programa “movilidad y desarrollo vial para la integración local y regional” y los proyectos “revisión y actualización del Plan de Movilidad y Transporte”, “mantenimiento de vías”, “señalización y demarcación vial”, “construcción y /o pavimentación de vías urbanas y rurales”, “expansión, reposición, mantenimiento, mejoramiento y legalización del alumbrado público” y “fomento de uso de medios alternativos de transporte”. Al igual que los anteriores municipios, exceptuando a Rionegro, el PDM está más orientado a mejorar la movilidad vehicular.

El Carmen de Viboral plasmó nueve (09) estrategias, el programa “movilidad, tránsito y transporte: una necesidad colectiva” que tiene como objetivo realizar acciones que permitan el fortalecimiento del sector de movilidad, tránsito y transporte a través de la realización de campañas

de educación vial y controles en las vías”; los subprogramas “movilidad, tránsito y transporte urbano rural”, “fortalecimiento de la Secretaría de Movilidad, Tránsito y Transporte” e “infraestructura vial urbana”(El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016, pp. 126-127). Y, el programa “construcción, mantenimiento, rehabilitación y apertura de la infraestructura vial municipal, cuyo objetivo es “ejecutar acciones que optimicen la conectividad vial en la zona urbana del municipio” y los subprogramas “infraestructura vial urbana”, “infraestructura vial rural”, “infraestructura vial 1er y 2do orden y en concesión” y “obras generales de rehabilitación” (El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016, pp. 148-149). Al igual que los municipios de Marinilla, La Ceja y Guarne, las estrategias del PDM encaminadas a garantizar el derecho a la movilidad están enfocadas principalmente en la movilidad vehicular.

A una escala de aglomeración Rionegro estableció tres (03) estrategias, La Ceja una (01), Guarne una (01) y el Carmen de Viboral dos (02). Las estrategias de Rionegro, ya mencionadas, son: el componente “Infraestructura y movilidad” y los programas “construcción y/o implementación ciclo rutas en integración regional” y “Construcción, mantenimiento y/o mejoramiento de andenes y/o senderos peatonales en zonas rurales y urbanas en integración regional” (Rionegro, Concejo Municipal, 2016, pp. 84-85). La estrategia de La Ceja es el subprograma “estudios y diseños para promover regionalmente la ciclovía universitaria Rionegro-El Carmen- La Ceja- doble calzada Rionegro- La Ceja”. Y las dos (02) estrategias de El Carmen de Viboral son:

3.6.3 Plataforma para la gestión de proyectos sostenibles del Oriente antioqueño: Valle de San Nicolás, iniciativas para el desarrollo regional. Proyecto 1: Ejes Estratégicos de Ordenamiento y Corredores de Transporte Público. Proyecto de armonización de los sistemas viales de la región, en torno a los usos del suelo, las actividades productivas, la movilidad y la conservación del paisaje y del ambiente a lo largo de los ejes viales estratégicos del valle de San Nicolás. Articulado al diseño

de sistemas de transporte público con la integración del suelo rural, suelo urbano y suelo de expansión (articulado a los diversos POT), en torno a la mejora de las condiciones de movilidad vial vehicular y de corredores de ciclo-rutas (El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016, p. 65).

De estas estrategias se resalta la intención de favorecer la movilidad de las personas que habitan la aglomeración independientemente del medio de transporte usado, lo que favorece la garantía del derecho a la movilidad a escala de aglomeración.

4.2.1.4. Derecho al gobierno urbano

Por otro lado, frente a la garantía del derecho al gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal solo Marinilla y el Carmen de Viboral establecieron estrategias encaminadas a la articulación y coordinación con otros municipios en términos de gobierno. Marinilla planteó una (01) estrategia y el Carmen de Viboral una (01). La de Marinilla es el programa de “articulación regional, pensando en grande” que tuvo como objetivo “promover la articulación regional (subregiones altiplano y embalses)” (Marinilla, Concejo Municipal, 2016, p. 75). Y la del Carmen de Viboral, se refiere la alianza estratégica con MASORA que propende por un esquema subregional de planificación (El Carmen de Viboral, Concejo Municipal, 2016).

Estas estrategias tienen la intención de responder al derecho al gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal desde la perspectiva de Borja (2013), pues le apuntan a dar respuesta a la necesidad de planificación y gestión de servicios en el territorio de la aglomeración. En conclusión, si bien los municipios de la Aglomeración plantearon planes, programas y proyectos encaminados a garantizar los derechos urbanos objeto de esta investigación, aún es muy incipiente, pues lo hicieron más a una escala municipal, olvidando que las personas habitan un espacio que trasciende el límite político-administrativo del municipio.

4.2.2. Planes Básicos de Ordenamiento Territorial

Los POT vigentes al momento del desarrollo de esta investigación eran: Concejo Municipal de Rionegro, Acuerdo 002, 25 de enero de 2018; Concejo Municipal de Marinilla, Acuerdo 62 de 2010 Concejo Municipal de La Ceja, Acuerdo 001 de 2018; Concejo Municipal de Guarne, Acuerdo 003 del 06 de mayo de 2015 y Concejo Municipal del Carmen de Viboral, Acuerdo 12 de 2017. Al igual que en los PDM, en los POT se encontraron más estrategias encaminadas a garantizar los derechos urbanos a una escala municipal que a una escala de aglomeración.

4.2.2.1. Derecho a la vivienda

Al respecto, frente al derecho a la vivienda, Rionegro planteó nueve (09) estrategias, que hacen referencia a los porcentajes mínimos de suelo, las características, los incentivos para la construcción y la normatividad referida a las viviendas de interés social y viviendas de interés prioritario (Rionegro, Concejo Municipal, 2018). Aquí, al igual que en el PDM, el derecho de vivienda se limitó exclusivamente a propender por facilitar una vivienda propia, olvidando las demás características del derecho a la vivienda desde la perspectiva de Borja (2013).

Marinilla estableció cinco (05) estrategias, las cuales, al igual que en el POT de Rionegro, se refieren a la regulación de las viviendas de interés social y de interés prioritario. Adicionalmente, hay estrategias referidas al mejoramiento barrial y de viviendas (Marinilla, Concejo Municipal, 2010). Estas dos últimas estrategias le apuestan a una visión más amplia del derecho, en el sentido que no se trata solo de garantizar una vivienda propia sino también de facilitar que las personas mantenga su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales (Borja, 2013).

La Ceja planteó ocho (08) estrategias, las cuales, al igual que en los POT de los municipios anteriores, se refieren a la regulación de las viviendas de interés social y de interés prioritario. Sin embargo, también planteó políticas que conciben la vivienda como una oportunidad para la

integración social y que buscan el mejoramiento de los barrios y asentamientos informales (La Ceja, Concejo Municipal, 2018), apostándole a una visión más amplia del derecho a la vivienda.

Guarne contempló ocho (08) estrategias, que están también orientadas a regular las viviendas de interés social y de interés prioritario y los asentamientos informales (Guarne, Concejo Municipal, 2015), teniendo entonces una visión del derecho a la vivienda limitado.

El Carmen de Viboral planteó nueve (09) estrategias, referidas también a la regulación de las viviendas de interés social y de interés prioritario y al mejoramiento integral de viviendas y zonas que carecen de servicios públicos, espacio público, vías y transporte (El Carmen de Viboral. Concejo Municipal, 2017). Al igual que los POT de los demás municipios, se encontró una visión limitada frente a la garantía del derecho a la vivienda.

A escala de aglomeración solo Guarne planteó una (01) estrategia que se refiere al centro poblado Chaparral que tiene actividades de carácter supramunicipal y en el cual se promueven las viviendas de interés social y de interés prioritario. Esta visión, como ya se vio sigue siendo limitada frente a la concepción del derecho a la vivienda desde la perspectiva de Borja (2013).

4.2.2.2. Derecho al espacio público

Para la garantía del derecho al espacio público, Rionegro, en su POT vigente, planteó once (11) estrategias, orientadas a aumentar y renovar el espacio público, regularlo y a aprovechar las riquezas naturales como los parques y ríos y quebradas. Se resalta el Parque Regional del Río Negro como “eje estructurante del sistema de espacio público”(Rionegro, Concejo Municipal, 2018, p. 43) y los parques de quebrada articulados a este parque regional. Con relación a la perspectiva del derecho al espacio público de Borja (2013) y Rueda (2016), estas estrategias están orientadas a generar un sistema de espacios públicos articulados y a suplir las necesidades de algunas poblaciones que lo carecen.

Marinilla estableció seis (06) estrategias, las cuales al igual que en el POT de Rionegro están orientadas a ofrecer más espacios públicos a los habitantes, a regularlo y a integrar las riquezas ambientales como espacio público. También se destacan los Parques Lineales del Río Negro, de la Cimarronas y de la Quebrada de Marinilla como ejes estructurantes del sistema de espacio público del municipio y la importancia que se le da a los elementos significantes y referentes como los templos y edificaciones del patrimonio histórico del municipio (Marinilla, Concejo Municipal, 2010). Estas estrategias se enmarcan en lo señalado por Borja (2013) y Rueda (2016).

La Ceja estableció 19 estrategias y se destacan los Parques Lineales de la Quebrada la Pereira como estructurantes de toda la red de espacio público. Al igual que los POT de los municipios de Marinilla y Rionegro, las estrategias están encaminadas a aumentar el espacio público, a mejorar el existente y los bienes patrimoniales e históricos del municipio, a integrar al espacio público los elementos ambientales y a regularlo (La Ceja, Concejo Municipal, 2018). Según esto, el POT de la Ceja también le apuntó a la garantía del derecho al espacio público desde la perspectiva de Borja (2013) y Rueda (2016).

Guarne plasmó nueve (09) estrategias que, al igual que los anteriores, hacen referencia a la necesidad de consolidar más espacio público, a la inclusión de los elementos naturales como espacio público y su regulación. También se resalta el parque lineal urbano Quebrada La Mosca como eje estructurante del sistema de espacio público del municipio (Guarne, Concejo Municipal, 2015). Frente a estas estrategias también aplica lo desarrollado por Borja (2013) y Rueda (2016).

El Carmen de Viboral planteó nueve (09) estrategias bajo la misma visión que los demás municipios de la Aglomeración, es decir son estrategias encaminadas a aumentar el espacio público, conservarlo, regularlo y aprovechar los elementos naturales como espacios de esparcimiento y recreación. Se resalta la propuesta de parque lineal de la Quebrada la Cimarronas

como eje estructurante del sistema de espacio público y su propuesta de favorecer su apropiación a partir de la presencia de personas jurídicas y habitantes (El Carmen de Viboral. Concejo Municipal, 2017), siguiendo lo señalado por Rueda (2016).

En coordinación, Rionegro estableció dos (02) estrategias, una es el Ecoparque Cárvacas del Aeropuerto, que pretende favorecer la protección y conservación de las rondas hídricas y los bosques y, por el otro, generar espacios regionales para el disfrute y la recreación y la investigación (Rionegro, Concejo Municipal, 2018, p. 10). La otra es la propuesta del parque regional del Río Negro, que tiene como objetivo aprovechar la riqueza ambiental y paisajística del río para el disfrute, recreación y esparcimiento de los habitantes. Asimismo, se propone como eje estructurante del sistema de espacio público (p. 44).

Marinilla planteó dos (02) estrategias, una que hace referencia al Parque Regional Río Negro y la Quebrada Cimarronas como “conurbadora del espacio público de la centralidad subregional” (Marinilla, Concejo Municipal, 2010, p. 118), y la otra que hace referencia al sistema de parques lineales en la frontera de conurbación: el Parque Lineal del Río Negro, el Parque Lineal de la Cimarronas y el Parque Lineal de la Quebrada La Marinilla.

La Ceja plasmó dos (02) estrategias, la construcción del parque lineal regional de la Quebrada La Pereira y los parques lineales de quebrada articulados con estos (La Ceja, Concejo Municipal, 2018). Guarne planteó dos (2) estrategias, la primera hace referencia a la integración del municipio con la región a través de su espacio público, y la segunda se refiere a los Parques Lineales que articulan a los municipios de la subregión de Valle de San Nicolás (Guarne, Concejo Municipal, 2015, p. 66).

El Carmen de Viboral estableció dos (2) estrategias, la referida a los Parques Lineales como espacio público estructurante y que se articulan a los parques lineales de los municipios de la subregión de Valle de San Nicolás y se constituyen como elementos de continuidad del espacio

público subregional (El Carmen de Viboral. Concejo Municipal, 2017, p. 38); y asociado con el anterior, el proyecto Parque Lineal Regional Estrella Hídrica de Oriente articulado a la zona de Valle de San Nicolás (pp. 53-54).

Frente al derecho al espacio público a una escala de aglomeración se resalta el consenso de los municipios que conforman la Aglomeración alrededor de la conservación y aprovechamiento de los elementos naturales del Valle de San Nicolás como espacio público y la intención de que estos integren un sistema. Por otro lado, preocupa que, frente al auge de construcción de viviendas campestres y en altura no se estableció nada relacionado con el espacio público, lo que facilita la aparición de lo que, en el apartado del marco teórico y conceptual, se mencionó como muros de la vergüenza.

4.2.2.3. Derecho a la movilidad

Con relación al derecho a la movilidad, Rionegro estableció siete (07) estrategias, referidas principalmente a la infraestructura vial vehicular, la implementación de un sistema de transporte masivo, la localización de una terminal de transporte intermunicipal y regional, la construcción de ciclo rutas integradas a los corredores de transporte masivo y el mejoramiento de andenes, caminos y senderos (Rionegro, Concejo Municipal, 2018). Frente al derecho a la movilidad desde la perspectiva de Borja (2013), se destaca la intención de mejorar la movilidad de las personas independientemente de si disponen o no de vehículo particular, sin embargo, los esfuerzos sigue concentrados en mejorar las vías vehiculares.

Marinilla planteó doce (12) estrategias, las cuales están orientadas a la infraestructura vial vehicular, las terminales de buses, taxis y colectivos y la seguridad vial (Marinilla, Concejo Municipal, 2010). De este POT preocupa que no se formularon estrategias a garantizar el derecho

desde la perspectiva de Borja (2013), según la cual se trata de moverse con facilidad independiente de disponer de un vehículo particular.

La Ceja planteó ocho (08) estrategias, dentro de las cuales se destaca la política 3 “La Ciudad para Caminar Sin Prisa” que establece como objetivo territorial “un sistema de movilidad en donde se privilegien el peatón, el uso de la bicicleta, el transporte colectivo y los demás sistemas de transporte alternativo” (La Ceja, Concejo Municipal, 2018, p. 10). También hacen referencia a la infraestructura vial y a la articulación entre los sistemas de movilidad y de espacio público. Esta visión le apuesta a la garantía del derecho a la movilidad desde la perspectiva de Borja (2013).

Guarne estableció seis (06) estrategias, que hacen alusión sobre todo al sistema vial vehicular. Aunque también se destaca la propuesta de mejora del transporte público y la terminal de transporte intermunicipal (Guarne, Concejo Municipal, 2015). Según esto, el municipio debe trabajar por fortalecer el derecho a la movilidad desde la perspectiva de Borja (2013) para facilitar el derecho a moverse con facilidad de todas las personas.

El Carmen de Viboral contempló siete (07) estrategias, se destaca la priorización que se hace del peatón y la bicicleta dentro del sistema de movilidad del municipio y la articulación del sistema de transporte público. También hizo alusión a la promoción de un sistema integrado de transporte regional, a estrategias de seguridad vial y a las vías vehiculares (El Carmen de Viboral. Concejo Municipal, 2017). Según esto, este POT, al igual que el de Rionegro y La Ceja, favorece la garantía del derecho a la movilidad desde la perspectiva de Borja (2013).

Ahora, en escala de aglomeración Rionegro estableció una (01) estrategia referida a la terminal de transporte intermunicipal y regional de pasajeros y a la promoción de un sistema de ciclo rutas de integración regional (Rionegro, Concejo Municipal, 2018). Por su parte, Marinilla planteó cuatro (04) estrategias, se destacan la que se refieren a la articulación del sistema vial y de

transporte con los municipios de la región y a la conformación de un sistema subregional de transporte supramunicipal de pasajeros (Marinilla, Concejo Municipal, 2010).

La Ceja estableció dos (02) estrategias, que hacen referencia al diseño de un sistema público y masivo de transporte ágil, seguro y conectado a la región y a la formulación e implementación del plan vial urbano que tenga en cuenta las dinámicas de crecimiento de la región (La Ceja, Concejo Municipal, 2018).

Guarne contempló una (01) estrategia que se refiere a que asume como política territorial la integración a la región (Guarne, Concejo Municipal, 2015). El Carmen de Viboral estableció una (01) estrategia que se refiere a los propósitos del sistema vial, siendo dos de ellos la promoción de la intermodalidad entre los diferentes sistemas de transporte que puedan circular dentro del municipio y en la región y la central unificada de transporte que busca integrar la oferta de transporte municipal e intermunicipal (Guarne, Concejo Municipal, 2015).

Según lo anterior, se encuentra que los municipios de la Aglomeración en cuanto a la garantía del derecho a la movilidad a escala de aglomeración se encuentran formulando estrategias para promover el derecho a moverse con facilidad por toda la ciudad, enfocados principalmente en el transporte público masivo articulado y en la conexión vial vehicular.

4.2.2.4. Derecho al gobierno urbano

Por último, frente al derecho a un gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal solo Guarne con una (01) estrategia y El Carmen de Viboral con tres (03) estrategias se plantearon la garantía de este derecho. Esta situación puede estar relacionada con las escasas competencias que tienen los POT en materia de gobierno urbano. Guarne integra como visión regional establecida al año 2023 en el Plan Estratégico para un Pacto Social Para el Desarrollo del Oriente Antioqueño -PLANEÓ- (Guarne, Concejo Municipal, 2015). Y, el Carmen de Viboral que estableció la integración de su plan con los planes subregionales y la articulación con otros municipios para

favorecer el desarrollo y la competitividad de la región (El Carmen de Viboral. Concejo Municipal, 2017). Así, se encontró que en los POT la garantía a este derecho es muy incipiente, pues si bien hay iniciativas de articulación y coordinación no es claro cómo estas se desarrollan en la práctica de la planificación y la prestación de servicios.

A modo de síntesis y para facilitar la comprensión de este ejercicio de análisis y comparación a partir de los PDM y POT de los municipios de la Aglomeración, se construyó la Tabla 16 que contiene los principales hallazgos.

Tabla 16 Instrumento para el análisis comparado PDM y POT

Aglomeración / Derecho Urbano	Rionegro	Marinilla	La Ceja	Guarne	El Carmen de Viboral	Escala de Aglomeración
1. A la vivienda	Subsidios de vivienda y viviendas de interés social y de interés prioritario	Mejoramiento de viviendas, subsidios de vivienda y viviendas de interés social e interés prioritario	Mejoramiento de vivienda, subsidios de vivienda y viviendas de interés prioritario y de interés social	Mejoramiento de vivienda, subsidios de vivienda y viviendas de interés social e interés prioritario	Mejoramiento de vivienda, subsidios de vivienda y viviendas de interés social e interés prioritario	Estrategia de Guarne: Centro el Poblado el Chaparral con alcance supramunicipal
2. Espacio público	Aumento y cualificación del espacio público, conformación de un sistema articulado de espacio público y aprovechamiento de	Aumento y cualificación del espacio público y aprovechamiento de riquezas naturales	Aumento y cualificación del espacio público y aprovechamiento de riquezas naturales	Aumento y cualificación del espacio público y aprovechamiento de riquezas naturales	Aumento y cualificación del espacio público incluyente y aprovechamiento de riquezas naturales	Parques regionales lineales de la estrella hídrica del Oriente antioqueño y el ecoparque Cárvacas del Aeropuerto

	riquezas naturales					
3. Movilidad	Ciclorutas, mejoramiento de vías vehiculares, andenes, terminal de transporte y educación vial	Mejoramiento de vías vehiculares, educación vial y terminal de transporte	Mejoramiento de vías vehiculares, educación vial y fomento de medios alternativos de transporte	Mejoramiento de vías vehiculares, educación vial y fomento de medios alternativos de transporte	Mejoramiento de vías vehiculares, educación vial y fomento de medios alternativos de transporte	Ciclo ruta regional, terminal de transporte intermunicipal y regional y conformación de un sistema subregional de transporte supramunicipal de pasajeros
4. Gobierno metropolitano	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	PLANEAO, MASORA y Proyecto de constitución de área metropolitana

Fuente: elaboración propia de la autora.

4.2.3. Entrevistas

En el desarrollo de la investigación, como ya se mencionó, se pudieron aplicar cuatro entrevistas: la primera, al alcalde del municipio de El Carmen de Viboral; la segunda, al secretario de planeación del municipio de Rionegro; la tercera a un funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente; y, la cuarta a un exdirectivo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y actual habitante de la Aglomeración Urbana de Rionegro. No fue posible concertar entrevistas con funcionarios de los municipios de Marinilla, La Ceja y Guarne por cuestiones electorales, ya que

al momento del desarrollo de esta fase de la investigación (segundo semestre de 2019) los municipios estaban en proceso de elección popular de autoridades locales y en procesos de cierre de administración.

4.2.3.1. Entrevista alcalde del municipio de El Carmen de Viboral

De la entrevista al alcalde del municipio de El Carmen de Viboral, a diferencia del análisis de su PDM y POT, se encontró que para la fecha (segundo semestre de 2019) no existían, planes, programas o proyectos orientados a garantizar los derechos urbanos asociados al espacio físico en coordinación con los municipios que conforman la aglomeración ni con otros del Valle de San Nicolás. Y, en cuanto a la garantía de un gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal, se evidenció la iniciativa de conformación de Área Metropolitana del Oriente Antioqueño y la asociación de municipios MASORA. Frente a esta última el alcalde señaló:

Hoy se tiene un esquema asociativo en la región que es MASORA. Ahí se han trabajado temas básicos pero sin impacto profundo, por eso se hace necesario avanzar de manera urgente en busca de consolidar esquemas asociativos que rinda frutos como el área metropolitana, integrada por 9 municipios del altiplano de la subregión (N. Zuluaga, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Por otro lado, frente al crecimiento urbano de su municipio y relacionado con el derecho a la vivienda, señaló que El Carmen de Viboral “fue el municipio que más creció porcentualmente hablando con un 64.4% en lo que se refiere a unidades habitacionales” (N. Zuluaga, comunicación personal, 11 de octubre de 2019). Esta situación se debe en parte a la llegada de nuevos habitantes al territorio y resulta relevante porque ilustra las problemáticas descritas en el apartado de antecedentes de la aglomeración, concretamente dos: las transformaciones del suelo rural a suelo

urbano a través de construcciones de viviendas campestre y, relacionado con esto, la expansión urbana del Valle de Aburrá hacia el Valle de San Nicolás que se traduce en el crecimiento de unidades habitacionales en la zona, con todas las características y problemáticas ya mencionadas. Frente a este crecimiento, la Cámara Colombiana de la Construcción (Camacol) seccional Antioquia, señaló que para 2010 la oferta de viviendas en el Oriente Antioqueño no llegaba ni siquiera a 500 unidades, mientras que para 2017 se calculaba que se iban a comercializar 3.100 nuevas unidades de vivienda (Semana Sostenible, 2017), y para 2019, se vendieron 3.854 viviendas nuevas (Diario La Economía, 2020).

Frente al derecho al espacio público, se preguntó sobre las estrategias en coordinación con los municipios de la Aglomeración contenidas en su POT, concretamente sobre los parques lineales, a lo que respondió que aún no han sido implementados:

Esto es una idea que surge básicamente desde la Corporación Autónoma Regional - CORNARE-. En temas ambientales el municipio del Carmen de Viboral y la región debe acatar de manera expresa lo ordenado desde esta entidad estatal. Se ha propuesto desde la misma trabajar este gran proyecto que iría en paralelo con las fuentes hídricas que usted muy bien referencia. Una de ellas es la Cimarrona, cuenca hídrica que nace en el municipio del Carmen de Viboral, lo atraviesa digámoslo en todo su valle de sur a norte, pasando por la municipalidad Rionegro. Allí se propone y ya se ha observado en ejecución por lo menos un tramo, un gran parque lineal con cicloruta y con andenes para caminantes. Esta iniciativa ha tenido un gran impacto regional. Si nos vamos para el POT del Municipio del Carmen de Viboral que se concreta en el Acuerdo municipal 012 del año 2017, pues es claro que desde allí ya se visiona la necesidad de integrarnos como región, y no sólo en estos aspectos, sino en muchos otros.

Hay otro también de vital importancia y tiene que ver con el Distrito Agrario o con los suelos de vocación agropecuaria, suelos que se terminan desde la municipalidad en busca de garantizar una seguridad alimentaria a futuro, compaginando con el planteamiento que también

tiene el municipio de El Santuario, que es una gran despensa agrícola de la región. Ahí también pensamos muy articuladamente (N. Zuluaga, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Por otro lado, se indagó al alcalde sobre los municipios que conforman la Aglomeración según el DNP (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) y consideró que:

el análisis se hace de una manera adecuada. Tal vez El Retiro no figura porque tiene una cercanía precisa con el municipio de Envigado y con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Y como acá se tiene en cuenta, básicamente el concepto de conmutación laboral, pues me imagino que por eso no se relaciona. Sin embargo, El Retiro tiene una incidencia clara en la dinámica regional hablando del Oriente antioqueño. Sí me parece adecuado pensar en el municipio de El Santuario que tiene una importancia también representativa en la región y una estrecha relación con la municipalidad núcleo, Rionegro y con el resto de municipios de El Altiplano del Oriente antioqueño (N. Zuluaga, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

En resumen, el alcalde señala que “en mi concepto debe integrarse al concepto de Aglomeración los Municipios de El Retiro y El Santuario” (N. Zuluaga, comunicación personal, 11 de octubre de 2019). Por último, frente a los hechos metropolitanos que considera requieren atención inmediata señaló que son: la planificación y ordenación del territorio; la movilidad, asociado a este la infraestructura vial; la seguridad; los servicios públicos; la vivienda; la educación y la salud. Al respecto indicó:

el primero tiene que ver con planificación y ordenación del territorio para evitar conflictos de suelo que se vienen observando en la región. El segundo tendría que ver con el transporte, servicio público que debe gestionarse a través de la integración regional por parte de una autoridad regional asentada en el territorio. En tercer lugar, lo que se refiere a infraestructura principalmente vial, para garantizar una movilidad adecuada sobre el territorio, entendiendo está como un derecho

ciudadano ligado a la consolidación del espacio público. Cuarto, atender fenómenos como la inseguridad que, si se planifica desde el ámbito regional, impactaría con mayor contundencia, porque hoy el crecimiento, lo tenemos que reconocer, trae grandes oportunidades, pero también muchos retos y en el tema de seguridad no podemos seguir trabajando de manera individual, tenemos que acudir a economías de escala, planear una atención integral por parte de una policía metropolitana, por ejemplo. Quinto, el tema de servicios públicos, siempre pensado en mi concepto desde la defensa, valga la redundancia de lo público, es decir que entregue directamente el Estado, teniendo el Oriente la posibilidad de crear una gran empresa pública subregional para atender las necesidades de los ciudadanos en este sentido y de una manera eficiente. En fin, muchos temas la vivienda sin lugar a duda, hoy cada municipio hace lo que a su leal saber y entender puede hacer. Sin una planificación adecuada de región y sin visualizar el crecimiento que tiene el territorio, ni el valor de la tierra lo cual aleja al ciudadano de escasos recursos de la posibilidad de concretar ese derecho fundamental. Una figura asociativa como el área metropolitana puede crear un banco de tierras para ese fin específico, desarrollar proyectos en conjunto para todo el territorio, congelar lotes para este fin, desarrollando la infraestructura necesaria a su alrededor para entregar por vivienda digna. En fin, muchos temas, pero básicamente referenciamos estos. La educación, la salud. Hoy nosotros tenemos que entender ese concepto que viene impulsando el gobierno nacional a través del ministerio y es que en un municipio núcleo se tiene que concentrar una atención mucho más especializada y los territorios tienen que brindar la atención a sus ciudadanos, pero tiene que crearse una gran red regional para optimizar los recursos y ser eficientes (N. Zuluaga, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Así las cosas, hay que destacar que en los instrumentos sí se encontraron algunas estrategias encaminadas a garantizar los derechos urbanos a escala de aglomeración, pero el alcalde no las referenció. Esto sugiere que en la práctica la implementación de estos derechos es limitada.

Asimismo, evidencia la ausencia de cooperación y articulación entre los municipios, por lo que el alcalde consideró necesaria la creación de una entidad administrativa como el área metropolitana para planear el territorio de manera coordinada. Por otro lado, siguiendo lo planteado por la Gobernación de Antioquia et al. (2019), hoy no hay un consenso sobre los municipios que conforman la Aglomeración y para el alcalde además de los cinco municipios se debería incluir a los municipios de El Santuario y El Retiro. Finalmente, de lo señalado por el entrevistado, se infiere que uno de los derechos más problemáticos para El Carmen de Viboral es el derecho a la vivienda, por un lado por el alto crecimiento de unidades habitacionales, y, por otro lado, por el acelerado aumento del precio del suelo, que aleja a muchas personas de hacer realidad este derecho.

4.2.3.2 Entrevista secretario de planeación del municipio de Rionegro

En la entrevista realizada al secretario de Planeación del municipio de Rionegro, se encontró también, que a diferencia de lo plasmado en el PDM y POT, no existen planes, programas o proyectos en coordinación con los demás municipios de la Aglomeración orientados a garantizar los derechos urbanos objeto de esta investigación:

La respuesta es muy sencilla, es no, no fue posible. En el derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal hay un acta en la que 13 alcaldes suscribieron su intención, pero sus Concejos Municipales a través de acuerdo dijeron que no. (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Ahora, en cuanto a la movilidad señaló que el municipio de Rionegro quiso conformar un sistema masivo de transporte para el Oriente antioqueño, sin embargo, no fue posible porque

los demás municipios dijeron que no por ahora, entonces nuestro alcalde se metió en un proyecto de un tren ligero de casi 17 kilómetros desde la autopista Medellín-Bogotá hasta el

aeropuerto José María Córdova y queremos integrarnos con el Valle de Aburrá. Hay que integrar un sistema de movilidad porque el territorio se ordena desde los servicios públicos y la movilidad. Se creó el sistema SONRÍO, que es reorganizar el sistema de las rutas.

Por otro lado, frente a los municipios que conforman la Aglomeración citó un aplicativo llamado Datlas, El Atlas Colombiano de Complejidad Económica, quienes “definieron otros elementos como las relaciones sociales, económicas y productivas para integrar los que realmente son los municipios con el potencial de crear el área metropolitana” (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019). Y asimismo, señala que según este aplicativo quienes deberían conformar la Aglomeración son “Rionegro, La Ceja, Marinilla, El Carmen de Viboral y Guarne” (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Frente a los elementos que unen a los municipios de la subregión del Valle de San Nicolás indicó que:

nosotros estamos integrados por una estrella hídrica muy potente que nace en los municipios de El Retiro, Guarne, La Ceja. (...) y va bajando y llega a las grandes quebradas, el Pantanillo, los Agudelos, quebrada la Mosca, quebrada la Pereira, quebrada la Marinilla, quebrada los Peñoles, hasta que forma la cola del Embalse. (...) se forma una cosa maravillosa que se llama la Estrella Hídrica del Oriente. Entonces también es el recurso hídrico el que nos une (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Con relación a los municipios que debería conformar la aglomeración, señala que el CONPES de ciudades trae un nuevo concepto de conurbación, según el cual

no es la continuidad física, sino los hechos que me relacionan con ese otro municipio. Entonces yo puedo tener unas relaciones muy fuertes con San Francisco, aquí vienen muchas personas de San Francisco, porque aquí hay muchos servicios. Vienen a estudiar. Todos los días vienen dos buses

ilegales, pero vienen aquí porque hay muchos servicios, los hospitales, la educación, la asistencia social. Entonces esto es relaciones sociales. Aquí estudia mucha gente de allá, también de San Carlos, aunque no hay continuidad. A las personas les queda muy complicado entender qué es la conurbación, la que se palpa básicamente a través de los servicios, principalmente dos, los sociales y los ambientales. Estamos conurbados por la estrella hídrica del oriente y yo no estoy junto ni tengo continuidad geográfica con El Peñol, pero sí un recurso importante que es el agua (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Por lo anterior, considera que la Aglomeración y concretamente el área metropolitana del Oriente antioqueño, debería estar conformada por los 23 municipios de la subregión “nuestra propuesta inicial fue que el área metropolitana fuera de los 23 municipios del Oriente de Antioquia. Por eso nos dieron palo y seco, porque ese concepto no es fácil de entender”(G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Ahora, frente a ejercicios de coordinación señala que ha habido intentos pero que esto en últimas depende las voluntades de cada municipio “El Oriente de Antioquia y Antioquia ha hecho muchos ejercicios de planeación, pero son voluntarios, no hay autoridad, no hay dientes.” (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019). Al respecto también indica:

Rionegro en diciembre de 2015, antes de posesionarse el alcalde, a puerta cerrada preguntó qué proyectos queremos hacer juntos, uno de ellos era servicios públicos, nosotros nos embarcamos en esa reunión para vender nuestra empresa de servicios públicos a EPM. El resto dijo que no, que no se metían con eso. Esto nosotros lo cristalizamos el 1 de noviembre de 2017, porque creemos en esto. Los otros no. Uno con un área metropolitana hace todo eso. (...) También propusimos hacer unas vías que nos ayuden a manejar bien nuestro sistema de ciudades. No fuimos capaces. (...) cada uno en su parroquia, no hubo proyectos regionales (...) (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Respecto a los hechos metropolitanos, los cuales considera abarcan toda la subregión, señala que son servicios públicos en cuanto a manejo de aguas residuales y agua potable, ambiente con el manejo de la estrella hídrica del Oriente, espacio público, empleo, salud, educación y la planificación regional (G. Gómez, comunicación personal, 11 de octubre de 2019). Finalmente, considera que la mejor figura para gobernar el territorio de la aglomeración es el área metropolitana porque es autoridad en muchos temas.

Ahora bien, al igual que con la entrevista al alcalde del Carmen de Viboral, llama la atención que a pesar de que existen estrategias en coordinación con los otros municipios de la Aglomeración, no son reconocidas por el secretario, lo que de nuevo hace pensar en su limitada implementación y articulación entre los gobiernos de los municipios. Con relación a los municipios que conforman la Aglomeración, señaló que debido a las relaciones sociales, no se debería limitar a los cinco municipios establecidos por el DNP, sino que debería incluir a los 23 municipios de la subregión del Oriente antioqueño; esto una vez más demuestra que no hay consenso sobre la delimitación de la Aglomeración.

4.2.3.3 Entrevista a funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño

Ahora, en la entrevista realizada a un funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, se encontró que la visión de esta entidad es que la Aglomeración urbana abarca a más municipios que los señalados por el DNP (2013) y que desde el 2007 se viene trabajando en un proyecto de región del Oriente antioqueño, el cual

tiene a veces diferentes niveles de integración, hay una integración política, una económica, una académica, una social, una cultural, una recreativa, una deportiva..., digamos que en todas estamos muy avanzados. En el tema académico, vemos mucha movilidad de personas, en el tema recreativo, deportivo, cultural, económico, pero no sólo por la parte laboral sino también por los

flujos de mercancía, negocios o proveeduría. En el tema de inversión, inversiones inmobiliarias, inversiones empresariales, también esos flujos son importantes. Donde al proyecto de región aún le falta por consolidarse es en el tema político. Sin embargo, en el 2019, el Oriente antioqueño inició un proceso de consolidar el proyecto de región en el tema político a través de la conformación de un área metropolitana, consulta que se llevará a cabo el 15 de diciembre. En este proceso de la conformación del área metropolitana del Oriente se viene trabajando, también casi desde el 2007, donde se han analizado también otras figuras de integración supramunicipal, como la provincia, las asociaciones de municipios (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

También señaló que el Oriente antioqueño ha tenido procesos de integración históricos, al respecto dijo que:

ha tenido procesos de integración históricos, donde las familias han trascendido fronteras, entonces es muy habitual encontrar personas con un núcleo familiar de abuelos asentados en un municipio y las segundas o terceras generaciones asentados en otros. También en los temas culturales, históricos (...) En el tema económico, mencionaba que está el tema laboral, están las redes de proveeduría o el intercambio de mercancías entre cadenas de valor, pero también servicios complementarios, logísticos. Por ejemplo, servicios contables, de publicidad, servicios de distribución, transporte que son complementos al desarrollo de otra actividad empresarial. Son también importantes los procesos de formación del talento humano (...) También estamos creo que muy muy integrados en temas de información, conocimientos, los medios de comunicación reportan las noticias o los sucesos más importantes a nivel regional y no municipal (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

En cuanto a los municipios que conforman la Aglomeración señaló, al igual que el secretario de planeación del municipio de Rionegro, que está conformada por los 23 municipios del Oriente antioqueño:

en la visión de la Cámara de Comercio indiferentemente de qué tan fuertes son los lazos o vínculos entre los municipios sí se ve un proyecto integrado entre los 23 municipios en un proyecto regional de área metropolitana o con alguna otra figura supramunicipal. Esa integración hoy por hoy tiene también unas especialidades en cuatro zonas, los 23 municipios del Oriente se dividen en la zona altiplano, la zona embalse, la zona paramo y la zona bosques. La zona altiplano, incluye los 5 municipios que tú mencionabas, pero se les debe agregar la Unión, Santuario, El Retiro y San Vicente. Estos 9 municipios son los que mayores dinámicas y mayor integración presentan (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

En relación con lo anterior, también señaló cómo los 23 municipios del Oriente antioqueño se relacionan y planteó algunos retos derivados de esto:

Hay otro tema importante que son complementariedades por ejemplo en el tema del consumo del Oriente de cómo se abastece. Entonces, por ejemplo, la despensa agrícola lo que tiene que ver con las hortalizas está muy enfocada en los municipios como Marinilla, El Santuario y algunos tubérculos como la papa y otros vienen de municipios como La Unión. También hay unas especialidades industriales, por el ejemplo el Santuario es un municipio que en el sector de confecciones es mucho más grande. El Retiro está enfocado en el mueble y la madera.

También, pensamos que la integración del Oriente debe llegar a los 23 municipios, de diferentes maneras y habrá diferentes afinidades y etapas. Pero en una visión a largo plazo creemos que se pueden integrar, es muy importante algunos proyectos de infraestructura para acompañar ese proceso de integración. De los más importantes, por ejemplo, la doble calzada autopista Medellín-Bogotá en el tramo El Santuario y Puerto Triunfo a Doradal. Algunos corredores viales productivos

en vías secundarias y terciarias. Hoy por hoy tenemos en el municipio de Sonsón, Abejorral, Argelia, Nariño un nuevo sector, porque no tiene más de tres o cuatro años, que es el aguacate, es un sector que crece exponencialmente en el Oriente, en el 2015 exportaba casi 2 millones de dólares y que para 2018 estaba alcanzando casi los 70 millones de dólares. Es un sector entonces que ha empleado una gran cantidad de mano de obra, que ha dado también un nuevo uso al suelo rural. Pero que con los corredores viales actuales ha sido muy difícil generar eficiencias logísticas, por equipamientos productivos y la circulación de personas, carga es compleja (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

Ahora, frente a los retos, además del de la infraestructura vial, indicó que están relacionados con el suelo:

hay unas tensiones en el valor del suelo, hoy por hoy encontrar por ejemplo soluciones de vivienda de interés social o prioritario en algunos municipios del Altiplano es imposible porque los costos del suelo hacen inviables los proyectos. Esa tensión económica del valor del suelo ha hecho que también otros municipios empiecen a recibir cierta población de otros municipios del Oriente clase media y baja. Que los proyectos de vivienda de interés social y prioritario estén en municipios cercanos, circundantes (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

Del mismo modo, consideró que hoy el territorio no se ordena de manera eficiente:

Hay un tema y es que no somos región capital, somos una región que crece aceleradamente pero todavía tenemos que generar eficiencias, no podemos tener 23 hospitales de primer nivel, mejor tenerlos ubicados geoestratégicamente para que presenten servicios a varios municipios. Así como pasa en la salud pasa en muchos servicios básicos o públicos como el manejo de residuos sólidos, los grandes acueductos, una gran empresa de servicios públicos

con la capacidad de hacer las inversiones necesarias para el desarrollo urbano y rural (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

En este sentido, consideró que los hechos metropolitanos del Oriente antioqueño y la necesidad de constituir un área metropolitana son el uso del suelo, el manejo del medio ambiente, por su riqueza hídrica de la región y la movilidad. Frente a este último dijo que:

la movilidad de pasajeros entre municipios es alta, (...) muchos habitantes del Oriente antioqueño, sea por temas académicos, familiares, personales, recreativos y laborales se movilizan entre los municipios y es muy difícil llegar de un municipio no limítrofe a otro municipio, es decir, para llegar de La Ceja a Marinilla hay que atravesar Rionegro y entonces esa división y no tener la autoridad de transporte supramunicipal genera esas dificultades, que a la final terminan siendo sobrecostos (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

Respecto a estrategias de coordinación, la Cámara de Comercio resaltó a MASORA, sin embargo, agregó que en términos políticos esa coordinación se ve afectada pues

Existen algunas iniciativas, también existen algunas dificultades. Ejemplo, existe una asociación de municipios que se llama MASORA que son los municipios del Altiplano, creo hay 13 municipios integrados. Desde allí se coordinan algunos temas subregionales y municipales de manera integrada. Existen en la aglomeración también unas dificultades, de orden más político que civil, económico o empresarial. Por ejemplo, la visión del Oriente antioqueño que posee el municipio de Marinilla, versus la convicción que posee y el liderazgo que posee el municipio de Rionegro, a veces chocan y generan algunas distancias y dificultades (J. Isaza, comunicación personal, 28 de octubre de 2019).

Por último, el funcionario consideró que la constitución del área metropolitana es la mejor opción para abordar los retos que presenta el Oriente antioqueño, principalmente por ser autoridad de transporte y por tener la capacidad de liderar proyectos de escala regional.

En el desarrollo de la entrevista se encontró que frente a la ausencia de una idea clara de región o de delimitación de la aglomeración, la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, un ente privado, ha venido trabajando en su construcción, coincidiendo con Rionegro en que la visión de región debe estar conformada por los 23 municipios de la subregión del Oriente antioqueño, en gran parte por las relaciones sociales existentes entre todos los municipios. Por otro lado, al igual que el alcalde de El Carmen de Viboral, ve con preocupación el acelerado incremento del valor del suelo, lo que limita y dificulta la garantía del derecho urbano a la vivienda.

4.2.3.4 Entrevista ex director Área Metropolitana del Valle de Aburrá y habitante del Oriente antioqueño

En esta entrevista se indagó sobre los fenómenos que experimenta la Aglomeración Urbana de Rionegro y los demás municipios del Valle de San Nicolás, frente a los que se encontró:

hay sin duda un fenómeno de crecimiento urbano que tiene varias características, primero que es un proceso muy acelerado, segundo que se viene dando de forma muy desordenada. Y tercero, que carece de instrumentos de gestión que permitan orientarlo o encauzarlo (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Ahora, Bustamante considera que este crecimiento no se debe a la existencia o desarrollo de una ciudad núcleo —Rionegro—, sino que se trata del desbordamiento del Valle de Aburrá sobre el Valle de San Nicolás:

Ese fenómeno o las lógicas que generan ese fenómeno no se originan plenamente en el Oriente antioqueño. No es que el municipio de Rionegro se está expandiendo y esté generando una

conurbación hacia los otros municipios, que las fuerzas económicas sociales y políticas del oriente estén generando este fenómeno, no. Ese fenómeno responde a las dinámicas territoriales que se generan en la aglomeración urbana que hay en el Valle de Aburrá. Aglomeración que ya desbordó ese contenedor físico espacial y que está modificando y generando dinámicas como las que comentamos tanto en el Oriente cercano como en el norte, en el sur y en el occidente del Valle de Aburrá (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Por otro lado, indicó que el principal problema del Valle de San Nicolás es el agua:

No solamente la disponibilidad del agua para el consumo sino y fundamentalmente el de la disposición de las aguas utilizadas, de las aguas servidas. En el Oriente antioqueño, en el altiplano de San Nicolás no hay agua para abastecer el consumo de una población y de una urbanización que crece tan rápidamente. Y no hay posibilidades de construir un sistema regional de alcantarillado. Entonces, las soluciones son por el momento todas municipales (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Bustamante agregó que también existe problemas ambientales, dado que:

Esta es una zona que en muy pocos años cambió radicalmente la cobertura vegetal nativa, aquí pasamos de bosques nativos muy ricos con un montón de especies endémicas a cemento, prado y eugenios. Y eso obviamente altera el microclima, pero sobre todo genera un proceso de homogeneización ecosistémica. La vegetación ha venido perdiendo su riqueza y variedad. Y por supuesto la fauna nativa ha venido desapareciendo (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Con relación a la garantía de los derechos urbanos circunscritos al espacio físico dijo que estos son problemas regionales o subregionales. Frente a la movilidad indicó que:

En este momento no hay una solución eficiente al problema de la movilidad, aunque los distintos municipios tienen sus flotas esto no tiene una solución clara a ese problema. Y la gente recurre al automóvil particular y hay un exceso de automóviles particulares. La prueba es que ya no solamente los fines de semana sino en las horas pico, hay ciertas zonas como, por ejemplo, el acceso a Rionegro o la zona del mall de Llano Grande, en donde hay congestiones vehiculares equiparables a las de la avenida el poblado. O sea que muchos carros con una ausencia total de infraestructura. (...) Asociado al exceso de automóviles particulares, de volquetas, porque el ritmo frenético de la construcción produce un tráfico de volquetas con materiales de construcción altísimos, entonces aparecen problemas como, por ejemplo, el de la calidad del aire. (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Respecto al espacio público agregó que hay un crecimiento urbano sin espacio público “crecen las urbanizaciones, las parcelaciones, crecen los municipios y por supuesto lo que brilla por su ausencia es el espacio público. Aquí el espacio público son las mangas que todavía no han urbanizado y los centros comerciales que aparecen también de forma caótica y desordenada” (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

Frente al gobierno de la Aglomeración dijo que a pesar de que los municipios comparten las problemáticas de la Aglomeración no se articulan para gestionarlas y que la asociación de municipios MASORA tampoco ha logrado consolidar una experiencia exitosa, pues en últimas todo depende de las voluntades de los alcaldes y los concejos municipales que varían cada cuatro años.

Con relación a la constitución del área metropolitana indicó dos problemáticas, la primera es que considera que en el Valle de San Nicolás no se da un fenómeno de conurbación que justifique la creación del área metropolitana y que Rionegro no es una ciudad núcleo. La segunda es que las áreas metropolitanas no son exitosas en el país, y que muestra de ello es la forma en cómo se ha

dado el crecimiento urbano en esas áreas. Adicionalmente, señaló que tienen unas limitaciones, y que la principal del Oriente antioqueño serían los recursos económicos para su funcionamiento.

Finalmente agregó que los fenómenos de aglomeración requieren mecanismos de gobierno nuevos dado que

son fenómenos nuevos que desbordaron las capacidades institucionales existentes, no solamente los contenedores político-administrativo, también las capacidades institucionales, entonces aquí se requiere una nueva institucionalidad y hasta ahora sólo se han planteado figuras de naturaleza administrativa. Habría que pensar algún día en una entidad de naturaleza política que tuviera verdadera autonomía para tomar decisiones orientadas a gestionar los fenómenos que se generan en el proceso de crecimiento urbano (S. Bustamante, comunicación personal, 11 de octubre de 2019).

De esta entrevista, se resalta nuevamente la ausencia de un consenso de idea de región o aglomeración, y a diferencias de las autoridades municipales de Rionegro y de El Carmen de Viboral y de la Cámara de Comercio del Oriente antioqueño, coincide con la profesora Gaviria (2017), en que las dinámicas de crecimiento de la región obedecen más al crecimiento del Valle de Aburrá. Por otro lado, a diferencia de los demás entrevistados, pero en la vía de los retos de las nuevas transformaciones del espacio urbano descritas en el apartado del marco teórico y conceptual, uno de los derechos que más le preocupa es el del espacio público, el cual queda relegado frente al auge del crecimiento de unidades habitacionales y centros comerciales.

Por último, también a diferencia de los otros entrevistados, considera que por la ausencia de conurbación en la zona no es viable la constitución de un área metropolitana. Y además, señala que esta figura administrativa en Colombia no ha sido exitosa y que el país debería pensar nuevas formas de gobernar el territorio.

Por último, retomando el análisis de los PDM y los POT de los municipios que se realizó utilizando el instrumento de la Tabla 9 se encontró que, los municipios por lo general hacen menciones sobre los demás municipios que hacen parte de la Aglomeración. Estas menciones hacen referencia a un contexto geográfico y regional, a temas de conectividad de infraestructura vial y de conservación y protección de los recursos medioambientales. Del mismo modo, y relacionado con lo analizado a través de la Tabla 10, hacen alusión a los parques lineales de la “estrella Hídrica del Oriente antioqueño”, a la construcción de ciclo rutas subregionales, a la existencia y fortalecimiento del Distrito Agrario, a las políticas y principios de integración y articulación en el planeamiento territorial subregional y a la importancia de las entidades de integración como CORNARE y MASORA.

5. Capítulo 5 Discusión, Conclusiones y Recomendaciones

El objetivo de esta investigación fue indagar sobre la garantía de derechos urbanos asociados al espacio (vivienda, movilidad y espacio público) y el del gobierno urbano, metropolitano o plurimunicipal en la Aglomeración Urbana de Rionegro en el período 2014-2018 desde la revisión y análisis de las políticas urbanas vigentes, en particular los PDM y los POT. Para lograrlo, en un primer momento se revisó la literatura existente para establecer cómo se han abordado teórica y empíricamente los derechos urbanos en una escala de aglomeración. En este punto se identificaron las oportunidades de investigación que en últimas entran a justificar este trabajo.

En un segundo momento, se inició la recolección, sistematización y análisis de información contenida en los PDM y POT vigentes en cada uno de los municipios para el período establecido, hallando que en cada uno de estos instrumentos se abordan los derechos urbanos, aunque alejados de la perspectiva teórica adoptada en este trabajo y, también, ausentes en general de una escala de aglomeración. En pocas palabras: los municipios siguen su lógica de separación y diferenciación y son pocos los mecanismos de coordinación y cooperación para pensar y gobernar el territorio aglomerado. Posteriormente, con esta información se construyeron las entrevistas de tipo semiestructurado que fueron aplicadas a algunos actores claves de la aglomeración, como: el alcalde del municipio de El Carmen de Viboral para el periodo 2016-2020, el secretario de planeación de Rionegro para el periodo 2016-2020, un funcionario de la Cámara de Comercio del Oriente y un habitante de la zona quien además fue director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y es un conocedor de las dinámicas de aglomeración y municipalización en Colombia.

Y en un tercer momento, se inició la descripción de la situación de los derechos urbanos asociados al espacio en la aglomeración urbana de Rionegro para identificar los desafíos que presentan los municipios al momento de gobernar el territorio, observando que la garantía de los

derechos urbanos circunscritos al espacio físico y el derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal ha sido abordados a través de planes, programas, proyectos y estrategias establecidas en los PDM y POT de los cinco (05) municipios que conforman la Aglomeración. Sin embargo, la visión de algunos de estos derechos no corresponde a la teoría de los derechos urbanos desde la perspectiva de Borja (2013) desarrollada en el capítulo 2, por lo que se puede decir que la garantía de estos derechos es limitada.

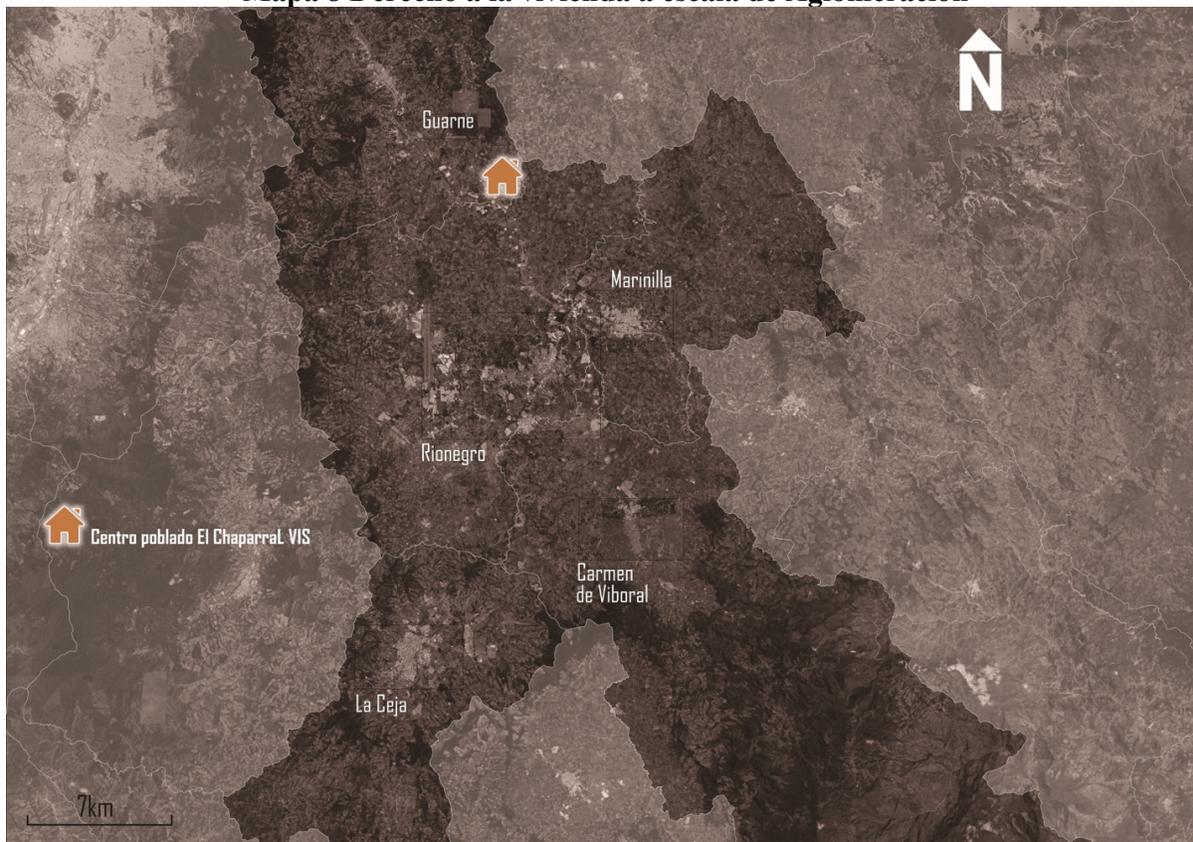
Del mismo modo se evidenció que existen algunos planes, programas y proyectos pensados a escala de aglomeración pero no queda claro cómo se van a desarrollar y en las entrevistas realizadas a los funcionarios de El Carmen de Viboral y de Rionegro se encontró que algunas de estas estrategias no se han terminado de implementar o no se les ha dado la importancia necesaria, tal es el caso de los Parques Lineales ligados a lo que se conoce como la “Estrella Hídrica del Oriente Antioqueño”.

Respecto al derecho a la vivienda llama la atención que a pesar de ser uno de los derechos más problemáticos en la Aglomeración, tal como se describió en el capítulo 4, es el que menos ha sido desarrollado tanto a escala municipal como a escala de aglomeración. Adicionalmente, las estrategias encontradas están enfocadas en brindar o facilitar la obtención de una vivienda propia a través de proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritario, dejando a un lado la perspectiva del derecho a la vivienda de Borja (2013) según la cual se trata también que, frente a las transformaciones de los usos del suelo en el Oriente antioqueño, se les garantice a las personas que viven en este lugar la posibilidad de continuar viviendo allí o ser realojados en la misma área para que puedan mantener sus relaciones sociales y sus entornos significantes.

Ahora, el único municipio que planteó una estrategia a escala de aglomeración fue Guarne, el cual estableció el proyecto Centro Poblado El Chaparral con una visión de integración supramunicipal que contempla vivienda de interés social, aunque no especifica cómo beneficia a

los habitantes de toda la Aglomeración ni cómo se coordina con los demás municipios (ver Mapa 8).

Mapa 8 Derecho a la vivienda a escala de Aglomeración



Fuente: elaboración propia de la autora a partir de los PDM y POT de los municipios.

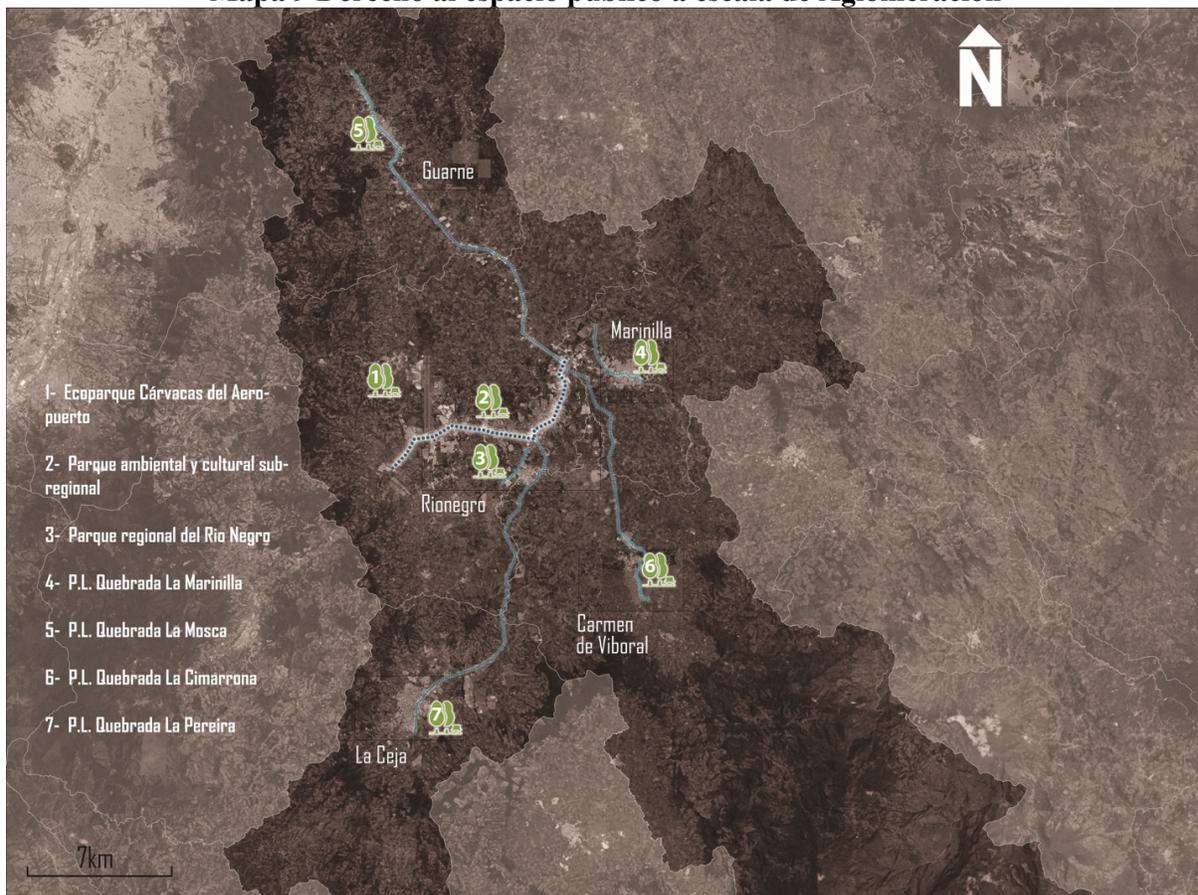
A diferencia del derecho a la vivienda, el derecho al espacio público es uno de los derechos frente al cual los municipios más planes, programas y proyectos plantean a escala de aglomeración, ligados a las riquezas naturales de la zona (bosques y ríos). De esto se resaltan los parques lineales de la Estrella Hídrica del Oriente con vocación de conformar un sistema de espacios públicos que articulen la Aglomeración. No obstante, en las entrevistas realizadas a los municipios de El Carmen de Viboral y Rionegro, se encontró que para sus administraciones no son de gran relevancia y por ende no se encontró cómo estos parques conforman un sistema de espacio público articulado para

los habitantes de la región. Del mismo modo, se halló que es un proyecto que ha sido jalonado por CORNARE, la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Negro y Nare.

También se resaltan dos (02) estrategias del municipio de Rionegro pensadas para el disfrute de todos los habitantes de la Aglomeración: el Parque ambiental y cultural del municipio de Rionegro y el Ecoparque Cárvacas del Aeropuerto (Ver Mapa 9).

Finalmente, llama la atención que ni los PDM ni los POT de los municipios planteen estrategias encaminadas a revertir o regular el crecimiento desbordado de viviendas campestres y en altura sin generación de espacio público, lo que favorece la aparición de lo que Borja (2013) denomina “muros de la vergüenza” y que fue mencionado en el apartado de desafíos del nuevo espacio urbano.

Mapa 9 Derecho al espacio público a escala de Aglomeración



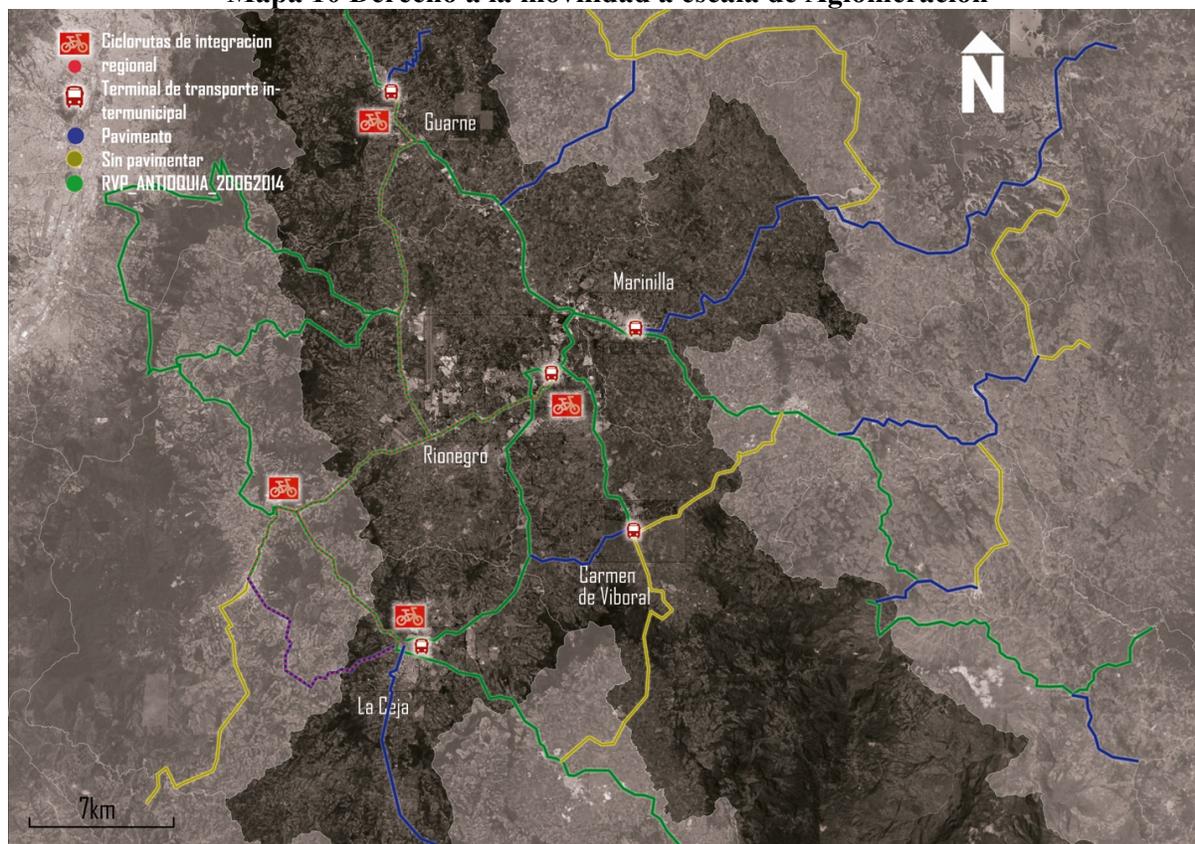
Fuente: elaboración propia de la autora a partir de los PDM y POT de los municipios.

Respecto al derecho a la movilidad, al igual que el de espacio público, es uno de los cuales los municipios tienen más planes, programas y proyectos a escala de aglomeración. Sin embargo, estas estrategias están en su mayoría orientadas al mejoramiento y ampliación de la infraestructura para la movilidad de vehículos automotores, por lo que la visión del derecho a la movilidad resulta reducida pues no se garantiza el derecho a moverse con facilidad por toda la ciudad independientemente si se dispone de vehículo privado o no (Borja, 2013).

Pese a esto, se encontraron algunas estrategias de ciclo rutas de integración regional en los municipios de Rionegro, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral, de implementación de terminales de transporte intermunicipales en los cinco municipios de la Aglomeración y de

conformación de un sistema de transporte masivo. Frente a este último, en la entrevista realizada al municipio de Rionegro se encontró que no fue posible su ejecución debido a asuntos de voluntad de los demás municipios, lo que vulnera el derecho a la movilidad de los habitantes de la Aglomeración desde la perspectiva de Borja (2013) (ver Mapa 10).

Mapa 10 Derecho a la movilidad a escala de Aglomeración



Fuente: elaboración propia de la autora a partir de los PDM y POT de los municipios.

Y en el derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal los hallazgos fueron mínimos. No obstante, se destacan algunos municipios que incorporaron la visión regional o subregional en la que ha trabajado el Oriente antioqueño desde escenarios como MASORA, CORNARE y la Gobernación de Antioquia.

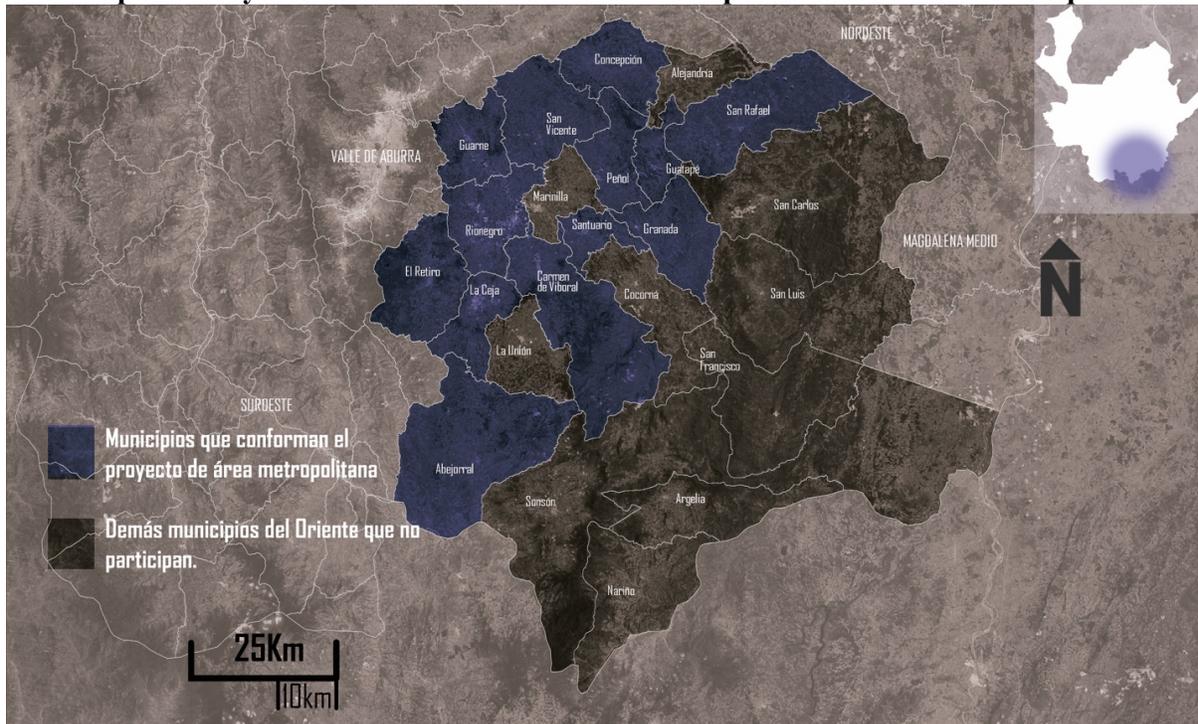
Adicionalmente, al momento de desarrollo de esta investigación, se encontraba en curso el proyecto de constitución del área metropolitana de 13 municipios del Oriente antioqueño, en el que

participaban los municipios de la Aglomeración, exceptuando a Marinilla, y Concepción, San Rafael, San Vicente, El Peñol, Guatapé, Granada, El Santuario, El Retiro y Abejorral (ver Mapa 11). En las entrevistas realizadas a los funcionarios de Rionegro, el Carmen de Viboral y la Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño se halló que los municipios consideran que la constitución del área metropolitana será la base para regular los derechos urbanos de manera coordinada, principalmente los temas de movilidad y ambientales, teniendo en cuenta que esta figura administrativa es autoridad en estos temas. Es de anotar que la consulta popular programada para el mes de diciembre y que buscaba conformar el área metropolitana no se llevó a cabo por falta de presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil (El Colombiano, 2019).

Según lo anterior, al momento del desarrollo de esta investigación, desde la perspectiva de Borja (2013) no se da respuesta a la necesidad de planificación ni gestión de servicios de la Aglomeración, por lo que no se encontró la garantía de este derecho. Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que los municipios que conforman la Aglomeración, y en general el Oriente antioqueño tiene como principal desafío transitar hacia la constitución de un modelo articulado de gobierno con un fuerte vínculo democrático, para lo que es necesario que el Estado colombiano piense nuevas formas de gobernar las aglomeraciones urbanas del país, dando respuesta a los desafíos que estas nuevas formas del territorio traen.

Por lo pronto, los municipios de la Aglomeración deben transitar hacia una comprensión más amplia de los derechos urbanos, en especial los derechos a la vivienda, a la movilidad y al gobierno metropolitano y supramunicipal. En este último es fundamental, desde la perspectiva de Blanco et al., (2018) trabajar desde un enfoque comunitario y barrial con miras a abordar de manera conjuntas y articulada los problemas y fenómenos presentes en la Aglomeración.

Mapa 11 Proyecto de constitución del Área Metropolitana del Oriente antioqueño



Fuente: elaboración propia de la autora.

Como conclusiones hay que señalar que:

- En la región del Oriente antioqueño ni en la academia hay consenso sobre los municipios que conforman la Aglomeración Urbana de Rionegro. No obstante, aquí se adoptó la realizada por el DNP en la política vigente de ciudades en Colombia.
- Si bien los municipios en su jurisdicción están formulando planes, programas y proyectos alrededor de la garantía de los derechos urbanos circunscritos al espacio físico es necesario ajustar su visión desde la perspectiva de Borja (2013), en especial los derechos a la vivienda y la movilidad, pues el primero está orientado facilitar la vivienda propia y el segundo a mejorar y propiciar la movilidad del vehículo.
- El derecho al espacio público, desde la perspectiva de Borja (2013), es uno de los derechos más importantes y el que permite la garantía de la mayoría de los derechos urbanos. En este orden de ideas, es necesario que los municipios tanto en su jurisdicción como a una escala

de aglomeración formulen estrategias encaminadas a garantizarlo y que favorezcan la creación de un verdadero sistema articulado de espacios públicos. Asimismo, deben tener en cuenta los fenómenos de crecimiento de viviendas campestre y en altura.

- Si bien los municipios de la Aglomeración y en general los del Oriente antioqueño han trabajado en diferentes procesos de articulación y coordinación hoy no es claro cómo garantizan el derecho al gobierno metropolitano o supramunicipal y por ende los derechos urbanos circunscritos al espacio físico, pues tal como se evidenció en las entrevistas, muchos de los ejercicios de coordinación y articulación no se llevan a cabo por cuestiones políticas y de voluntad de las autoridades de turno.
- De las entrevistas semiestructuradas se encontró que si bien es necesario iniciar un proceso de reflexión sobre la visión que actualmente tiene el Oriente antioqueño sobre los derechos urbanos, es prioritario resolver el tema de los servicios públicos, en especial el agua y su tratamiento, la garantía del derecho a la vivienda teniendo en cuenta el acelerado incremento del valor del suelo y el espacio público, el cual resulta ausente a la par que aumenta el suelo urbanizado y la construcción de nuevas unidades habitacionales.
- Los diferentes fenómenos de crecimiento urbano en Colombia y los desafíos que estos conllevan superan los instrumentos jurídicos y políticos vigentes en el país. Es por ello, que no solo el Oriente antioqueño, sino todo el país, de la mano de la academia, deben iniciar una reflexión en torno a la forma en que se debe no solo administrar sino gobernar estos territorios desde una perspectiva de garantía de los derechos urbanos.

Finalmente, como recomendaciones a la comunidad investigadora hay que señalar que es necesario seguir abordando estos vacíos teóricos y empíricos entorno al derecho a la ciudad y los derechos urbanos a escalas de aglomeración. Los estudios se están quedando rezagados frente al

crecimiento acelerado y difuso de los hechos urbanos de geometría variable. En particular en Colombia se observó que hay pocos trabajos que discutan el tema de las aglomeraciones propuesta en la política de ciudades vigente en el país. Este último aspecto, da paso a una segunda recomendación dirigida a los políticos y tomadores de decisiones: es necesario repensar el gobierno urbano en Colombia, la figura municipal es hoy anacrónica y desde ella y sus instrumentos políticos como son los PDM y los POT es difícil garantizar los derechos a los ciudadanos, pues quedan supeditados al interés y voluntad política para lograr la coordinación y cooperación en planes, programas y proyectos que impacten a la sociedad que vive en la aglomeración y que en su diario vivir no conoce de límites político-administrativos de jurisdicción y competencia.

Referencias

- Alarcón, D. (2015). *La conurbación como escenario de ordenamiento en la región metropolitana de Santiago de Cali* [Masters, Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá].
<http://bdigital.unal.edu.co/53046/>
- Alfonso, Ó. (2012). El sistema de ciudades y el polimetropolitanismo en Colombia. *Questiones Urbano Regionales*, 1(1), 9-38.
- Álvarez, D. (2013). *Debates sobre ciudad y región: El caso de Medellín Metropolitano*.
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/6382>
- Arbeláez, L. (2017). El Valle de San Nicolás: De lo rural a lo urbano. En Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, *Oriente Antioqueño. Realidades y perspectivas*. Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.
- Ordenanza 041*, (1975) (testimony of Asamblea de Antioquia).
<http://www.asambleadeantioquia.gov.co/2016/>
- Constitución política de Colombia 1991*, (1991) (testimony of Asamblea Nacional Constituyente).
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- Ascher, F. (2007). *Los nuevos principios del urbanismo*. Alianza Editorial S.A.
- Berruete, F. (2017). Los Vacíos Urbanos: una Nueva Definición. *Urbano*, 35, 114-122.
- Blanco, I., Gomà, R., & Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: Derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Bobbio, N. (1996). *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política*. Fondo de Cultura Económica. <https://b-ok.cc/book/2772997/edf23b>
- Bobbio, N. (2009). *Teoría general de la Política*. Trotta.
- Bobbio, N., & Matteucci, N. (1981). *Diccionario de Política*. Siglo XXI.
- Boisier, S. (2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios*

Sociales, 14, 163-190.

- Borja, J. (2010a). La democracia en busca de la ciudad futura. En *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias- Segunda edición* (pp. 31-43). Habitat International Coalition HIC.
- Borja, J. (2010b). Urbanización generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la ciudad. *REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. Universidad de Barcelona, Vol. XIV*(núm. 331 (7)). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-7.htm>
- Borja, J. (2013a). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Alianza Editorial S.A.
- Botero, T. (2018). *Espacialidades de las mujeres en el espacio público del centro de Medellín. Una aproximación a la ciudadanía y a los derechos urbanos* [Tesis, Universidad Nacional de Colombia]. <http://www.bdigital.unal.edu.co/70779/>
- Bustamante Pérez, S. (2014). La “metropolización” en Colombia: Una aproximación crítica a su institucionalidad. *Revista Ciudades, Estados y Política*, 1(1).
<http://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/44454>
- Bustamante, S. (2019, octubre 11). *Entevista, ex director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, Sergio Bustamante* [Comunicación personal].
- Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. (2018). *Concepto económico del Oriente Antioqueño*.
- Cardona, A. (2016). *INCIDENCIA DE LA DINÁMICA DE LA VIVIENDA CAMPESTRE EN EL VALOR DEL SUELO Un estudio en la vereda Cabeceras de Llanogrande, Rionegro, 2010-2014* [Masters, Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín]. <http://bdigital.unal.edu.co/53457/>
- Carlos, A. F. A. (2007). *O Espaço Urbano: Novos Escritos Sobre a Cidade*. FFLCH.
- Carlos, A. F. A. (2014). La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*, 14.
- Carmona, G. G. (2018). Gentrificación contemporánea y derecho a la ciudad: La defensa del espacio

urbano en la Ciudad de México. *Revista de Urbanismo*, 39, 1-14. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.48816>

Carrión, F. (2016). La ciudad y su gobierno en América Latina. En *Procesos urbanos en acción ¿Desarrollo de ciudades para todos? Vol. III* (Primera, pp. 45-80). Abya-Yala.

Castells, M. (1999). *La Cuestión urbana*. Sigo veintiuno editores.

Castells, M. (2010). *La región metropolitana en red como forma urbana de la era de la información—28/06/2013—Clarín.com*. https://www.clarin.com/ideas/manuel-castells-sociedad-red-urbanismo_0_B1sZl6UjPQx.html

Castells, M. (2014). *La cuestión urbana* (Tercera). Siglo XXI.

Castrillón, A., & Cardona, S. (2014). El gobierno urbano en la gubernamentalidad moderna. *FORUM Revista Departamento de Ciencia Política*, 5.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6119908.pdf>

Castro, J. (1988). *Elección popular de alcaldes*. Federación Nacional de Cafeteros de Colombia.

Colom, F. (Ed.). (2016). *Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación*. Crítica.

Colombia, Congreso de la República. (1986). *Ley 78 de 1986. Por la cual se desarrolla parcialmente el Acto legislativo número 1 de 1986 sobre la elección popular de alcaldes y se dictan otras disposiciones*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=82074>

Colombia, Congreso de la República. (1987). *Ley 49 De 1987. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias*. <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603480>

Colombia, Congreso de la República. (1994). *Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Colombia, Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.*

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html

Colombia, Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.*

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Colombia, Congreso de la República. (2012). *Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.*

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

Colombia, Congreso de la República. (2013). *Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.*

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=52972>

Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas, (2013).

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=52972#42>

Colombia. Contraloría General de la República. (s. f.). *Consulta Certificación Ley 617*. Recuperado 22 de abril de 2020, de

<https://certificacionley617.contraloria.gov.co/Certificacionley617/controlador>

Colombia. Contraloría General de la República. (2018). *Categorización de municipios (CT-01)*.

Contraloría General de la República.

Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2005). *Censo General 2005*.

Colombia. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2018). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*.

CONPES 3819 POLÍTICA NACIONAL PARA CONSOLIDAR EL SISTEMA DE CIUDADES EN

COLOMBIA, n.º 3819 (2014).

Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP, & Barco, C. (2013). *Misión para el fortalecimiento del sistema de ciudades de Colombia. Documento técnico de soporte política del sistema de ciudades de Colombia.*

Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo.*

Constitución Política de Colombia de 1886, (1886).

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7153#18>

CORNARE. (2012). *Determinantes y Asuntos Ambientales para el Ordenamiento Territorial Municipal.*

De Coulanges, F. (2007). *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma* (Decimoquinta). Porrúa.

De Mattos, C. (2004). De la planificación a la Governance: Implicaciones para la gestión territorial y urbana. *Revista de desenvolvimiento*, 107, 9-23.

Departamento de Antioquia. (2016). *Plan de Desarrollo de Antioquia 2016-2019, «Antioquia Piensa en Grande».*

Diario La Economía. (2020). *Construcción en Antioquia prevé un crecimiento del 5% durante el 2020.*

<https://diariolaeconomia.com/construyendo/item/5059-construccion-en-antioquia-preve-un-crecimiento-del-5-durante-el-2020.html>

Duranton, G. (2008). *Cities: Engines of Growth and Prosperity for Developing Countries?* (Working Paper N.º 12). World Bank.

http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/489960-1338997241035/Growth_Commission_Working_Paper_12_Cities_Engines_Growth_Prosperty_Developing_Countries.pdf

Duranton, G. (2015). A Proposal to Delineate Metropolitan Areas in Colombia. *Desarrollo y Sociedad*,

75, 223-264.

El Carmen de Viboral, Concejo Municipal. (2016). *Acuerdo 006 de 2016. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo del Municipio de El Carmen de Viboral Antioquia, para el período 2016-2019, El Carmen de Viboral Territorio de Vida y Paz.*

El Carmen de Viboral. Concejo Municipal. (2017). *Acuerdo Municipal 12 de 2017. Revisión y ajuste ordinario de largo plazo del plan básico de ordenamiento territorial.*

El Colombiano. (2019, diciembre 3). *Razones por las que Oriente no tendrá consulta sobre Área Metropolitana.* www.elcolombiano.com. <https://www.elcolombiano.com/antioquia/suspenden-consulta-para-crear-el-area-en-el-oriente-AE12078679>

Gasca-Salas, J. (2017). Henri Lefebvre y el derecho a la ciudad. Exégesis desde sus "Tesis sobre la ciudad. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(2), 19-26.

<https://doi.org/10.15446/bitacora.v27n2.63039>

Gaviria, Z. (2017a). Una mirada retrospectiva y prospectiva al ordenamiento territorial del Oriente Antioqueño. En *Oriente Antioqueño, realidades y prospectivas* (Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño CCOE, pp. 33-45).

Gobernación de Antioquia. (2019). *Proyecto de Constitución del Área Metropolitana del Oriente Antioqueño. Elementos técnicos, criterios y análisis respecto a las principales dinámicas e interrelaciones que le dan soporte a esta iniciativa territorial.*

Gobernación de Antioquia, Instituto para el Desarrollo de Antioquia, & Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño. (2019). *Oriente Antioqueño Visión Prospectiva al 2050.*

Gomà, R. (2019, abril 17). *Del derecho a la ciudad al derecho a la metrópoli | Barcelona Metròpolis | Ayuntamiento de Barcelona.* Barcelona Metropolis.

<https://www.barcelona.cat/metropolis/es/contenidos/del-derecho-la-ciudad-al-derecho-la-metropoli>

- Gómez, G. (2019, octubre 11). *Entrevista, Secretario de Planeación de Rionegro, Guillermo León Gómez Rendón* [Comunicación personal].
- González-Plaza, J. (2009). CONDOMINIOS Y ESTABILIDAD ECOLÓGICA EN LOS ANDES CENTRALES COLOMBIANOS. *Luna Azul*, 29. <https://doi.org/10.17151/luaz.2009.29.7>
- Guarne, Concejo Municipal. (2015). *Acuerdo No. 003. POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE GUARNE - ANTIOQUIA.*
- Guarne, Concejo Municipal. (2016). *Acuerdo N° 04 de 2016 Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 «Tus ideas nos inspiran, construcción colectiva de futuro».*
- Guerra, V. (2014). La configuración territorial en el municipio de Rionegro (Antioquia) y la relación sociedad – naturaleza a partir de las obras de infraestructura: - Desarrollo vial del oriente antioqueño 1991 - 2011. *instname:Universidad Pontificia Bolivariana.*
<https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/2647>
- Gutiérrez, Z. G. (2013). La expansión urbana sobre las periferias rurales del entorno inmediato a la ciudad metropolitana. *Revista Soluciones de Postgrado*, 2(3), 63-74.
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *New left review*, 53(4), 23–39.
- Harvey, D. (2009). *Carajillo de la ciudad*. 9.
- Harvey, D. (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.* Ediciones Akal S.A.
- Hénaff, M. (2014). *La ciudad que viene.* LOM ediciones.
- Henao, L. F. A. (2006). LOS HECHOS REGIONALES, BASE PARA LAS ESTRUCTURAS DE GOBIERNO EN LA CIUDAD-REGIÓN DE MEDELLÍN*. *Semestre Económico*, 17, 39.
- Hernández-Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación* (Sexta Edición). Mcgraw-Hill.
- Hidalgo, R., Arenas, F., & Santana, D. (2016). ¿Utópolis o distópolis?: Producción inmobiliaria y

metropolización en el litoral central de Chile (1992-2012). *EURE (Santiago)*, 42(126), 27-54.

<https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000200002>

Hobbes, T. (2010). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Fondo de Cultura Económica.

Isaza, J. (2019, octubre 28). *Entrevista, funcionario Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño, Julián Isaza Mejía* [Comunicación personal].

Janoschka, M. J. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(85).

<http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1239>

Jaramillo G., S. (2010). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 0(18-19), Article 18-19.

<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>

Jouffe, Y. (2010). Contra el derecho a la ciudad accesible. Perversidad de una reivindicación consensual.

En *Ciades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuesta y experiencias. Segunda edición* (pp. 45-58). Habitat International Coalition HIC. <http://www.hic-gs.org/news.php?pid=3849>

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad.

En *Gobernar las Metrópolis* (Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan; Fernández, José, pp. 127-194).

Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjIwdbvpJfhAhWHmlkKHZrfBpcQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fpublications.iadb.org%2Fpublications%2Fspanish%2Fdocument%2FGobernar-las-metr%25C3%25B3polis.pdf&usg=AOvVaw0QIZ-zmoHQ35fiWzUQqvr3>

La Ceja, Concejo Municipal. (2016). *Acuerdo Municipal 007 de 2016, por medio del cual se adopta el*

Plan de Desarrollo del Municipio de la Ceja del Tambo 2016-2019 «La Ceja para Vivir Mejor».

La Ceja, Concejo Municipal. (2018). *Acuerdo 001 de 2018. "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA LA REVISIÓN Y AJUSTE DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PBOT DEL MUNICIPIO DE LA CEJA DEL TAMBO"*.

Lefebvre, H. (1978). *El derecho a la ciudad* (Ediciones península). Ediciones península.

<https://udemedellin->

[my.sharepoint.com/personal/jucvasquez_udem_edu_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fjucvasquez%5Fudem%5Fedu%5Fco%2FDocuments%2FDoctorado%2FEI%20derecho%20a%20la%20ciudad%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fjucvasquez%5Fudem%5Fedu%5Fco%2FDocuments%2FDoctorado&cid=5aacdf31-89b3-4a05-9d9e-3f6e89cc2c2c](https://udemedellin-my.sharepoint.com/personal/jucvasquez_udem_edu_co/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Fjucvasquez%5Fudem%5Fedu%5Fco%2FDocuments%2FDoctorado%2FEI%20derecho%20a%20la%20ciudad%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Fjucvasquez%5Fudem%5Fedu%5Fco%2FDocuments%2FDoctorado&cid=5aacdf31-89b3-4a05-9d9e-3f6e89cc2c2c)

Lefèvre, C. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En *Gobernar las Metropolis* (pp. 195-262).

Banco Interamericano de Desarrollo.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjIwdbvpJfhAhWHmlkKHZrfBpcQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fpublications.iadb.org%2Fpublications%2Fspanish%2Fdocument%2FGobernar-las-metr%25C3%25B3polis.pdf&usg=AOvVaw0QIZ-zmoHQ35fiWzUQqvr3>

Lemelin, A. (2004). *Métodos cuantitativos de las Ciencias Sociales aplicados a los estudios urbanos y regionales* (G. Benoit, Trad.). Dirección General de Fomento Editorial.

Marín, A. P. (2015). *Bordes Urbanos y Derecho a la Ciudad. Estudio de Caso: Cuenca Media Pereira-Dosquebradas (Colombia)* [Masters, Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales].

<http://bdigital.unal.edu.co/51442/>

Marinilla, Concejo Municipal. (2010). *Acuerdo No 62 de 2010. Por medio del cual se reforman y compilan los acuerdos Nro. 75 del 2000, Nro. 24 del 2004 y 98 de 2007 Componente Rural.*

Marinilla, Concejo Municipal. (2016). *Acuerdo N° 04. Por medio del cual se adopta el Plan de*

Desarrollo del Municipio de Marinilla- Antioquia para el período 2016-2019, Denominado «Marinilla Somos Todos».

- Martínez, P. (2016). La metropolización afectada por la globalización: Reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 77-105. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.56907>
- Martínez, P. (2018). Mercado inmobiliario y la producción del archipiélago metropolitano. La metropolización de Cali. *Bitácora Urbano Territorial*, 28(1), 9-24. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n1.40237>
- Marulanda, M., & Martínez, 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*, 3(2), 359-290. <https://doi.org/10.21501/2500-669X.2929>
- Matossian, B. (2016). Escalas y derecho a la ciudad: Cuestionamientos en una urbe patagónica. *Andamios*, 13(32), 83-106.
- Miquel, M. P. (2015). *Policentrismo y gobernanza metropolitana: Los casos de la Región Metropolitana de Barcelona y la conurbación de West Midlands*. 0213, 39.
- Molano, F. (2016). El derecho a la ciudad: De Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea. *Folios*, 1(44), 3-19. <https://doi.org/10.17227/01234870.44folios3.19>
- Mumford, L. (2014). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. (Segunda). Pepitas Calabaza.
- Newman, J. (2012). Gobernanza local y políticas urbanas tras el gerencialismo. En *Repensar las políticas urbanas. Apuntes para la agenda urbana* (Montaner, Josep; Subirats, Joan, pp. 291-298). Disputació Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/llybres/2012/190700/reppolurb_a2012iSPA.pdf

- Nohlen, D. (2013). *Ciencia Política comparada: El enfoque histórico-empírico* (Primera edición). Universidad del Rosario.
- Núñez, B. (2007). Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara. *Espiral (Guadalajara)*, 13(39), 111-137.
- Observatorio de Competitividad del Oriente Antioqueño. (2018). *Índice municipal de competitividad del Oriente Antioqueño*.
<https://www.ccoa.org.co/Portals/0/Biblioteca%20virtual/Publicaciones%20regionales/2018/Índice%20Municipal%20de%20Competitividad%202018.pdf?ver=2019-01-09-091303-163>
- Patiño, C. (2016). Geopolítica de las ciudades en América Latina. En *Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación*. Editorial Planeta Colombia S.A.
- Pérez, F. (2010). Laboratorios de reconstrucción urbana: Hacia una antropología de la política urbana en Colombia. *Antípoda*, 10, 51-84.
- Prada-Trigo, J. (2015). ¿DE LA NO-GESTIÓN AL EMPRESARIALISMO? ALGUNAS EVIDENCIAS EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA GOBERNANZA URBANA EN LAS CIUDADES MEDIAS LATINOAMERICANAS A TRAVÉS DE UN CASO DE ESTUDIO ECUATORIANO. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 69, 437-463.
- Pulido, J. A. L., Díaz, G. E., Gómez, J. C. Z., & Sanginés, A. G. (2017). Los costos de la expansión urbana: Aproximación a partir de un modelo de precios hedónicos en la Zona Metropolitana del Valle de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 32(1), 37-63.
<https://doi.org/10.24201/edu.v32i1.1615>
- Ramírez, J., & Parra-Peña, R. (2013). *Metrópolis de Colombia: Aglomeraciones y desarrollo*. CEPAL.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4820/1/LCL3610_es.pdf
- Rionegro, Concejo Municipal. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal de Rionegro 2016-2019 «Rionegro, tarea de todos»*.

- Rionegro, Concejo Municipal. (2018). *Acuerdo Municipal 002. Por medio del cual se modifican excepcionalmente unas normas urbanísticas del plan de ordenamiento territorial del municipio de Rionegro—Antioquia, acuerdo 056 de 2011 y se adoptan otras disposiciones.*
- Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5718>
- Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., & Fernández, José. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rosenbaum, A., & Rodríguez-Acosta, C. (2005). Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-14.
- Rueda, S. (2016). *Carta para la planificación ecosistémica de las ciudades. Carta para el diseño de nuevos desarrollos urbanos y la regeneración de los existentes.*
- Schiavo, E., Gelfuso, A., & Vera, P. (2017). El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. *Cadernos Metrópole*, 19(38), 299-312.
- Semana Sostenible. (2017). *Casas por árboles: El desordenado crecimiento urbano en el oriente antioqueño*. El oriente antioqueño está creciendo de forma desordenada. <https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/el-oriente-antioqueno-esta-creciendo-de-forma-desordenada/38704>
- Sills, D. (1979). *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Aguilar.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de Sueños.
- Solarte, P. (2012). *Ordenamiento territorial y derecho urbano (Segunda)*. Leyer.
- Susser, Id. (2001). *La sociología urbana de Manuel Casells*. Alianza.
- Tilly, C. (1974). *An urban world*. Little Brown and Company.

- Tilly, C. (1991). *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes*. Alianza Editorial.
- Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Alianza Editorial.
- Tilly, C. (2007). *Violencia colectiva*. Hacer Editorial.
- Tilly, C., Tilly, L., & Tilly, R. (1997). *El siglo rebelde 1830-1930*. Prensas editoriales de Zaragoza.
- Toro, J. (2010). *Proyecto: Plan Estratégico para un pacto social por el desarrollo del Oriente antioqueño*.
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj9uJiInozlAhWEq1kKHeQ8DGYQFjACegQIBRAC&url=http%3A%2F%2Fwww.orientecomercialdigital.com%2Fsitio%2Fdescargar.php%3Fr%3D.%2Fimages%2Fnoticias%2F%26a%3DPublicacionPlaneo%25201.pdf&usg=AOvVaw29XFXN1P7GrZV9O17ijzLr>
- Torres, H. (2014). *El nuevo municipio: Administración pública y régimen municipal colombiano*. IUS Editores.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 443-460.
- Universidad Externado de Colombia. (2007). *Ciudad, espacio y población: El proceso de urbanización en Colombia*. Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).
- Zambrano, F., & Bernard, O. (1993). *Ciudad y Territorio. El Proceso de Poblamiento en Colombia*. Academia de Historia de Bogotá Instituto Francés de Estudios Andinos.
https://www.academia.edu/8068686/ZAMBRANO_Fabio._Ciudad_y_Territorio._El_Proceso_de_Poblamiento_en_Colombia
- Zambrano Pantoja, F. (2013). *Desarrollo urbano en Colombia. Una perspectiva histórica*.
<http://www.institutodeestudiosurbanos.info/nuevas-adq/item/142-desarrollo-urbano-colombia-perspectiva-historica>
- Zambrano Pantoja, F. R. (1995, febrero). El contexto histórico de la descentralización territorial.

Nómadas, 3, 104-113.

Zuluaga, N. (2019, octubre 11). *Entrevista, Alcalde El Carmen de Viboral, Néstor Fernando Zuluaga Giraldo* [Comunicación personal].

Anexos

Entrevista a alcalde de El Carmen de Viboral

1. Nombre, cargo y municipio al que representa.

Néstor Fernando Zuluaga Giraldo, alcalde del Municipio del Carmen de Viboral.

2. ¿Conoce la política nacional misión sistema de ciudades del Departamento Nacional de Planeación (2014)? ¿Qué conoce y qué piensa de ella?

Tengo que ponerle presente que había explorado de manera muy somera el tema en razón a que desde el año 2016 venimos hablando en el Oriente Antioqueño de la constitución de un área metropolitana como esquema asociativo territorial y así las cosas pues un documento obligado de consulta, sin lugar a dudas tiene que ver con la política nacional de sistema de ciudades expedida por el Departamento Nacional de Planeación y también el CONPES que se ha expedido en relación con estos temas. Es un CONPES que habla de ciudades amables, específicamente el cual ha tenido la posibilidad de explorar y todo lo que se refiere a su actividad territorial. Así las cosas, tengo un conocimiento básico frente al tema por el que usted pregunta. Qué pienso del tema, que se hace fundamental empezar a hablar de estos temas con precisión en el país tanto desde la academia como desde diferentes actores y políticos en busca de garantizarle a los ciudadanos mejores condiciones de vida en el territorio.

Específicamente en el oriente como lo hemos indicado, observamos la presencia de diferentes fenómenos generado por el gran crecimiento que experimenta el territorio por las posibilidades que hoy ofrece y por el asentamiento representativo de personas. Estas decisiones las hemos tomado en la municipalidad con fundamento en estudios que se han elaborado manifestando

que no sólo la región crece con fuerza, sino también el municipio del Carmen de Viboral con fundamento en los datos del censo del 2018 este municipio fue el municipio que más creció porcentualmente hablando con un 64.4% en lo que se refiere a unidades habitacionales.

Y el crecimiento en este tema determina con precisión la llegada de muchas personas al territorio. Así las cosas, insisto, pienso que el tema se tiene que abordar con mucha precisión y es muy importante para el país y para el Oriente antioqueño.

- 3. La definición que hizo el DNP de la Aglomeración Urbana de Rionegro se estableció conformada por cinco (5) municipios (Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y el Carmen de Viboral) fue a partir de un criterio de relaciones laborales. ¿Considera que este criterio permite explicar las relaciones entre los municipios? ¿Desde cuándo empieza esta relación?**

Me parece que es un criterio indicado toda vez que entiendo que para estructurar el concepto de aglomeración urbana se parte de un municipio mayor que se consolida como como satélite y sin lugar a dudas el municipio de Rionegro tiene esta condición, especializándose en los últimos años en ofrecer servicios, en asentar industrias representativas y con una potencialidad grande, tener en su territorio el aeropuerto José María Córdova. En relación con el tema laboral estos cinco municipios del oriente antioqueño que usted muy bien referencia tienen una relación muy estrecha con la municipalidad centro que es Rionegro. Entonces me parece que ese criterio es bien, pero bien importante. Sumado al mismo podríamos tener otro que tiene que ver con la oferta de servicios y sin lugar a duda Rionegro es muy fuerte en ese sentido, hablamos específicamente de servicios hospitalarios de recreación para los ciudadanos, comercio como tal, dinámica recreativa, servicios

de profesionales que no se observaban algunos años en la región, principalmente enfocados en temas de salud que han hecho que el Oriente antioqueño mire cada día más hacia Rionegro.

¿Cuál cree usted que es el año en el cual se empieza hacer más evidente esta relación de aglomeración?

Debo manifestar en este preciso momento, que el crecimiento de la región se ha visto florecer desde hace algunos años, pero podemos manifestar que desde el año 2008 más o menos a la fecha se nota una fuerza clara en este sentido.

4. Además de las relaciones de conmutabilidad laboral ¿cuáles otras dinámicas o hechos conoce que se dan de manera compartida en los municipios que conforman la aglomeración?

Los municipios del oriente antioqueño que referencian el DNP confluyen en muchas dinámicas. Se hace necesario trabajar en este sentido, pero podemos poner de presente que el transporte público es un tema bien representativo en el que confluyen las municipalidades siendo necesario regularlo de manera adecuada a través de una autoridad regional para que se impacte con más fuerza y de manera positiva la región.

En el tema del desarrollo económico, sin lugar sin lugar a duda y en el tema de la urbanización pues vienen creciendo los territorios, pero con una independencia absoluta.

Datos sí hay, en cuanto al crecimiento poblacional lo puede verificar usted de manera precisa en el Censo 2018 ya consolidada. A través de ese Censo también se determina el crecimiento de unidades habitacionales en el territorio y ha puesto el DANE de presente que este es un indicador relevante para determinar el crecimiento de un territorio porque realmente esa

dinámica se determina con fundamento en este indicador y no con fundamento en el número de personas. En lo que se refiere a vivienda también CAMACOL tiene un estudio preciso frente a la materia. Nosotros contamos con los mismos, no lo tengo en estos momentos acá en mi oficina, pero la secretaría de planeación sí ha avanzado en este sentido.

5. ¿Estos municipios que delimita el DNP son con los que su municipio presenta mayor relación?

No, me parece que el análisis se hace de una manera adecuada. Tal vez El Retiro no figura porque tiene una cercanía precisa con el municipio de Envigado y con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Y como acá se tiene en cuenta, básicamente el concepto de conmutación laboral, pues me imagino que por eso no se relaciona. Sin embargo, El Retiro tiene una incidencia clara en la dinámica regional hablando del Oriente antioqueño. Sí me parece adecuado pensar en el municipio de El Santuario que tiene una importancia también representativa en la región y una estrecha relación con la municipalidad núcleo, Rionegro y con el resto de municipios de El Altiplano del Oriente antioqueño.

6. Bueno ya me respondió, pero le hago nuevamente la pregunta por si además quiere incluir otros municipios ¿considera que el fenómeno de la aglomeración se expande por otros municipios?

Ya se lo puse presente, de pronto lo que me falta precisar es que el municipio con el que más tiene relaciones el Carmen de Viboral es el municipio de Rionegro. Y además de los otros cuatro municipios de la Aglomeración Urbana de Rionegro y de El Santuario y El Retiro considera que hay otros ejercicios de relaciones directas con otros municipios diferentes. Hoy no tanto, a

futuro sí podríamos hablar de La Unión y como no del municipio de San Vicente. Hoy no, pero en un futuro muy cercano sí. En el presente en mi concepto debe integrarse al concepto de Aglomeración los municipios de El Retiro y El Santuario, como ya se lo expresé.

- 7. La política nacional además de definir las aglomeraciones urbanas y las ciudades uninodales en Colombia, señala unos lineamientos para los municipios, uno de ellos es la coordinación. ¿Desde su gobierno se han emprendido acciones de coordinación con los otros 4 municipios? ¿Qué retos o dificultades ha tenido en este ejercicio?**

Lo real es que hay limitantes de ley en ese sentido, porque hoy los municipios funcionan atendiendo básicamente a su jurisdicción territorial. Si bien hay normas que permiten acudir a instrumentos para desarrollar temas comunes, la misma legislación hacen engorroso ese proces. Es decir, no ha sido fácil. Hoy tenemos un esquema asociativo vigente y activo en la región, es la asociación de municipios del oriente antioqueño MASORA. En ese orden de ideas desde allí se han trabajado temas básicos, pero sin un impacto profundo. Por eso se hace necesario, y así se lo he manifestado yo ,y creo que me va a preguntar por este tema, avanzar de manera urgente en busca de consolidar un esquema asociativo que rinda frutos en corto mediano y largo plazo. Y en mi sentir, ese esquema asociativo es el área metropolitana principalmente integrada por los 9 municipios, ojalá del altiplano de la subregión.

- 8. Relacionado con lo anterior, haciendo un análisis del plan de ordenamiento básico territorial del Municipio del Carmen, hice un análisis sobre cuáles municipios se mencionaban allí en el PBOT y encontré que frente al municipio de Rionegro, hay un artículo que es el artículo 35 que habla de los parques lineales como espacio público**

estructurante que incluye las siguientes quebradas y ríos: La Mosca en Guarne, La Marinilla en Marinilla, de El Santuario, La Pereira en la Ceja del Tambo, el Pantanillo, y otras, y también el Río Negro en en Rionegro. Quiero preguntarle sobre esto.

Esto es una idea que surge básicamente desde la Corporación Autónoma Regional - CORNARE-. En temas ambientales el municipio del Carmen de Viboral y la región debe acatar de manera expresa lo ordenado desde esta entidad estatal. Se ha propuesto desde la misma trabajar este gran proyecto que iría en paralelo con las fuentes hídricas que usted muy bien referencia. Una de ellas es la Cimarrona, cuenca hídrica que nace en el municipio del Carmen de Viboral, lo atraviesa digámoslo en todo su valle de sur a norte, pasando por la municipalidad Rionegro. Allí se propone y ya se ha observado en ejecución por lo menos un tramo, un gran parque lineal con cicloruta y con andenes para Caminantes. Esta iniciativa ha tenido un gran impacto regional. Si nos vamos para el PBOT del Municipio del Carmen de Viboral que se concreta en el Acuerdo municipal 012 del año 2017, pues es claro que desde allí ya se visiona la necesidad de integrarnos como región, y no sólo en estos aspectos, sino en muchos otros.

Hay otro también de vital importancia y tiene que ver con el Distrito Agrario o con los suelos de vocación agropecuaria, suelos que se terminan desde la municipalidad en busca de garantizar una seguridad alimentaria a futuro, compaginando con el planteamiento que también tiene el municipio de El Santuario, que es una gran despensa agrícola de la región. Ahí también pensamos muy articuladamente.

¿Referencia algún otro proyecto con vocación regional subregional que de pronto no haya mencionado?

No, básicamente son eso.

9. ¿Cuáles cree que son los problemas o hechos metropolitanos que surgen en la Aglomeración Urbana de Rionegro y que necesitan ser atendidos pronto?

Pues el primero tiene que ver con planificación y ordenación del territorio para evitar conflictos de suelo que se vienen observando en la región. El segundo tendría que ver con el transporte servicio público que debe gestionarse a través de la integración regional por parte de una autoridad regional asentada en el territorio. En tercer lugar, lo que se refiere a infraestructura principalmente vial, para garantizar una movilidad adecuada sobre el territorio, entendiéndolo como un derecho ciudadano ligado a la consolidación del espacio público. Cuarto, atender fenómenos como la inseguridad que, si se planifica desde el ámbito regional, impactaría con mayor contundencia, porque hoy el crecimiento, lo tenemos que reconocer, trae grandes oportunidades, pero también muchos retos y en el tema de seguridad no podemos seguir trabajando de manera individual, tenemos que acudir a economías de escala, planear una atención integral por parte de una policía metropolitana, por ejemplo. Quinto, el tema de servicios públicos, siempre pensado en mi concepto desde la defensa, valga la redundancia de lo público, es decir que entregue directamente el Estado, teniendo el Oriente la posibilidad de crear una gran empresa pública subregional para atender las necesidades de los ciudadanos en este sentido y de una manera eficiente. En fin, muchos temas la vivienda sin lugar a duda, hoy cada municipio hace lo que a su leal saber y entender puede hacer. Sin una planificación adecuada de región y sin visualizar el crecimiento que tiene el territorio, ni el valor de la tierra lo cual aleja al ciudadano de escasos recursos de la posibilidad de concretar ese derecho fundamental. Una figura asociativa como el área metropolitana puede crear un banco de tierras para ese fin específico, desarrollar proyectos en conjunto para todo el territorio, congelar lotes para este fin, desarrollando la infraestructura

necesaria a su alrededor para entregar por vivienda digna. En fin, muchos temas pero básicamente referenciamos estos. La educación, la salud. Hoy nosotros tenemos que entender ese concepto que viene impulsando el gobierno nacional a través del ministerio y es que en un municipio núcleo se tiene que concentrar una atención mucho más especializada y los territorios tienen que brindar la atención a sus ciudadanos, pero tiene que crearse una gran red regional para optimizar los recursos y ser eficientes.

10. ¿Estos problemas incluyen a otros municipios que no conforman la aglomeración?

¿Cuáles?

El Retiro, San Vicente, El Santuario y la Unión.

11. El fenómeno de la aglomeración urbana, además de los ya mencionados, trae una serie de desafíos para el gobierno de estos territorios, desde la perspectiva del derecho a la ciudad según autores como Harvey (2013) y Borja (2013a) estos desafíos se circunscriben a la garantía de unos derechos urbanos. ¿Su municipio ha desarrollado planes, programas, proyectos o estrategias en coordinación con los otros 4 municipios en clave de la garantía de los derechos urbanos?

Municipios	Vivienda	Espacio público	Movilidad	Gobierno metropolitano o plurimunicipal
Rionegro	No	No	Se coordinan acciones y operativos para mostrar presencia	2016: 6 municipios con MASORA, en busca de constituir área metropolitana

			institucional en las vías que unen los territorios.	(guarne, el Carmen, roinegro, el retiro, la ceja, San Vicente, Santuario). Ley 1625 exigía umbral de participación muy alto. Esta ley se modifica en este punto y por esto hoy el gobernador retoma la iniciativa. Se integran a través de la asociación de municipios MASORA. Un trabajo tímido
Marinilla	NO			No
La Ceja	No	No	No	Sí
Guarne				Sí

Frente al tema de vivienda no se han adelantado acciones, frente a espacio público tampoco. Ahora, frente al tema de movilidad Se coordinan acciones y operativos para mostrar presencia institucional en las vías que unen los territorios. Pero a profundidad acciones concretas no, cuando hablamos de transporte intermunicipal la competencia no es de los municipios sino del Ministerio de Transporte. Por eso estoy poniendo de presente que el área metropolitana, que es una autoridad en el tema. O si no se logra configurar el área metropolitana para este tema es necesario pensar en

una figura que trae el Plan Nacional de Desarrollo, que se llaman autoridades regionales de transporte, porque es inconcebible que ya casi conurbados en algunos puntos, el transporte público municipal no pueda pasar las líneas. Tenemos un caso puntual la universidad de Antioquia seccional Oriente esta ubicada en el municipio del Carmen de Viboral, a 200 metros del límite territorial, entonces el transporte urbano podría pasar el límite territorial. Eso lo toleramos, pero estamos casi que desconociendo la ley vigente. Eso es lo que pasa cuando hay desarrollos tan claros en el territorio.

Se han hecho mesas de trabajo, pero no se ha concretado absolutamente nada, son esfuerzos más académicos por que MASORA tampoco es autoridad de transporte. Las decisiones, básicamente las tendría que tomar el Ministerio de Transporte, a quién poco le interesa ese tema, porque uno los ve más concentrados en el tema de infraestructura. Por eso es necesario una autoridad en el territorio que observé la problemática y que con fundamento en estudios y apegado a la normatividad, solucione porque si vamos a depender del Ministerio no se va a solucionar nada. Por esa razón, contrario a lo que muchos plantean, las áreas metropolitanas son un ejercicio claro de descentralización

Frente al derecho al gobierno Metropolitano o plurimunicipal ahí hemos avanzado, si no estoy mal, de la mano con MASORA, en busca de constituir un área metropolitana. Participando de manera activa Rionegro, El Retiro, La Ceja, San Vicente y el Santuario. Se quedó frío este ejercicio en razón, a que la ley 1625 exigía un umbral de participación comunitaria muy alto en la consulta popular necesaria para constituir el área metropolitana. Esa ley se modifica en este punto de manera precisa, y por esa razón, ya el gobernador del departamento de Antioquia retoma la iniciativa importantísima para la región. En eso hemos trabajado y no podemos desconocer que nos integramos a través de un esquema asociativo denominado asociación de municipios, MASORA,

como usted muy bien la referencia, a través de la cual se hace un trabajo para la región, pero muy tímido.

12. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, ¿ha desarrollado planes, programas, proyectos o estrategias en coordinación con municipios diferentes a los de la Aglomeración Urbana de Rionegro en clave de la garantía de los derechos urbanos?

No.

13. Desde su perspectiva y experiencia ¿cómo se puede gobernar, en clave de la garantía de los derechos urbanos, la Aglomeración Urbana de Rionegro?

Si no se acude una figura asociativa territorial que de fuerza, como lo es el área metropolitana, es más bien difícil porque tenemos limitantes de ley. Reconociendo que existen instrumentos que permiten unir esfuerzos en temas básicos, por ejemplo como la infraestructura para desarrollar obras de manera conjunta. Pero el proceso para instrumentalizar los mismos y llevarlos a ejecución es complejo. Es decir, si no hay una figura asociativa regional es bien complejo.

14. ¿Cuál cree que es el papel que desempeña su municipio en el gobierno de la Aglomeración Urbana de Rionegro?

Pues hoy hablamos de aglomeración y ese concepto se enmarca más en instrumentos que muestran una realidad, pero tenemos que ir a la práctica, y hoy los municipios del Oriente antioqueño y específicamente El Carmen funcionan con una Independencia absoluta. A futuro, a

través de una figura asociativa que en mi caso la más adecuada es un área metropolitana y el municipio del Carmen de Viboral podría aportar mucho al crecimiento adecuado de la región concretando así los derechos urbanos.

15. ¿Considera que la creación de un área metropolitana permitiría mejorar la gestión y garantía de los Derechos urbanos?

Ese es el camino, no hay otro. Porque como ya se lo expliqué el área metropolitana es una figura asociativa que responde a las necesidades que tiene la región. Es una figura asociativa que no estamos inventando para este territorio. Conozco que Colombia se ha prostituido 9 áreas metropolitanas y han mejorado las condiciones de vida de los habitantes con sus acciones. Y el ejemplo claro lo tenemos en el departamento y es el Área Metropolitana Valle de Aburrá. El área metropolitana tiene una regulación normativa propia que la hace funcionar con autonomía como entidad pública y que le permite tomar decisiones obligantes. El área metropolitana atiende hechos metropolitanos con fundamento en un plan estratégico Metropolitano, es autoridad en varios temas que se tienen que regular con urgencia en el territorio, transporte público, servicios públicos, vivienda, vías, como ya lo hemos indicado. El área metropolitana puede acceder a recursos de los presupuestos tanto municipales, departamentales como nacionales. En fin, un abanico muy grande de acciones que permitiría concretar en la práctica los derechos urbanos.

Entrevista a alcalde de El Carmen de Viboral

1. Nombre, cargo y municipio al que representa.

Néstor Fernando Zuluaga Giraldo, alcalde del Municipio del Carmen de Viboral.

2. ¿Conoce la política nacional misión sistema de ciudades del Departamento Nacional de Planeación (2014)? ¿Qué conoce y qué piensa de ella?

Tengo que ponerle presente que había explorado de manera muy somera el tema en razón a que desde el año 2016 venimos hablando en el Oriente Antioqueño de la constitución de un área metropolitana como esquema asociativo territorial y así las cosas pues un documento obligado de consulta, sin lugar a dudas tiene que ver con la política nacional de sistema de ciudades expedida por el Departamento Nacional de Planeación y también el CONPES que se ha expedido en relación con estos temas. Es un CONPES que habla de ciudades amables, específicamente el cual ha tenido la posibilidad de explorar y todo lo que se refiere a su actividad territorial. Así las cosas, tengo un conocimiento básico frente al tema por el que usted pregunta. Qué pienso del tema, que se hace fundamental empezar a hablar de estos temas con precisión en el país tanto desde la academia como desde diferentes actores y políticos en busca de garantizarle a los ciudadanos mejores condiciones de vida en el territorio.

Específicamente en el oriente como lo hemos indicado, observamos la presencia de diferentes fenómenos generado por el gran crecimiento que experimenta el territorio por las posibilidades que hoy ofrece y por el asentamiento representativo de personas. Estas decisiones las hemos tomado en la municipalidad con fundamento en estudios que se han elaborado manifestando que no sólo la región crece con fuerza, sino también el municipio del Carmen de Viboral con fundamento en los datos del censo del 2018 este municipio fue el municipio que más creció porcentualmente hablando con un 64.4% en lo que se refiere a unidades habitacionales.

Y el crecimiento en este tema determina con precisión la llegada de muchas personas al territorio. Así las cosas, insisto, pienso que el tema se tiene que abordar con mucha precisión y es muy importante para el país y para el Oriente antioqueño.

- 3. La definición que hizo el DNP de la Aglomeración Urbana de Rionegro se estableció conformada por cinco (5) municipios (Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y el Carmen de Viboral) fue a partir de un criterio de relaciones laborales. ¿Considera que este criterio permite explicar las relaciones entre los municipios? ¿Desde cuándo empieza esta relación?**

Me parece que es un criterio indicado toda vez que entiendo que para estructurar el concepto de aglomeración urbana se parte de un municipio mayor que se consolida como como satélite y sin lugar a dudas el municipio de Rionegro tiene esta condición, especializándose en los últimos años en ofrecer servicios, en asentar industrias representativas y con una potencialidad grande, tener en su territorio el aeropuerto José María Córdova. En relación con el tema laboral estos cinco municipios del oriente antioqueño que usted muy bien referencia tienen una relación muy estrecha con la municipalidad centro que es Rionegro. Entonces me parece que ese criterio es bien, pero bien importante. Sumado al mismo podríamos tener otro que tiene que ver con la oferta de servicios y sin lugar a duda Rionegro es muy fuerte en ese sentido, hablamos específicamente de servicios hospitalarios de recreación para los ciudadanos, comercio como tal, dinámica recreativa, servicios de profesionales que no se observaban algunos años en la región, principalmente enfocados en temas de salud que han hecho que el Oriente antioqueño mire cada día más hacia Rionegro.

¿Cuál cree usted que es el año en el cual se empieza hacer más evidente esta relación de aglomeración?

Debo manifestar en este preciso momento, que el crecimiento de la región se ha visto florecer desde hace algunos años, pero podemos manifestar que desde el año 2008 más o menos a la fecha se nota una fuerza clara en este sentido.

4. Además de las relaciones de conmutabilidad laboral ¿cuáles otras dinámicas o hechos conoce que se dan de manera compartida en los municipios que conforman la aglomeración?

Los municipios del oriente antioqueño que referencian el DNP confluyen en muchas dinámicas. Se hace necesario trabajar en este sentido, pero podemos poner de presente que el transporte público es un tema bien representativo en el que confluyen las municipalidades siendo necesario regularlo de manera adecuada a través de una autoridad regional para que se impacte con más fuerza y de manera positiva la región.

En el tema del desarrollo económico, sin lugar sin lugar a duda y en el tema de la urbanización pues vienen creciendo los territorios, pero con una independencia absoluta.

Datos sí hay, en cuanto al crecimiento poblacional lo puede verificar usted de manera precisa en el Censo 2018 ya consolidada. A través de ese Censo también se determina el crecimiento de unidades habitacionales en el territorio y ha puesto el DANE de presente que este es un indicador relevante para determinar el crecimiento de un territorio porque realmente esa dinámica se determina con fundamento en este indicador y no con fundamento en el número de personas. En lo que se refiere a vivienda también CAMACOL tiene un estudio preciso frente a la

materia. Nosotros contamos con los mismos, no lo tengo en estos momentos acá en mí oficina, pero la secretaría de planeación sí ha avanzado en este sentido.

5. ¿Estos municipios que delimita el DNP son con los que su municipio presenta mayor relación?

No, me parece que el análisis se hace de una manera adecuada. Tal vez El Retiro no figura porque tiene una cercanía precisa con el municipio de Envigado y con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Y como acá se tiene en cuenta, básicamente el concepto de conmutación laboral, pues me imagino que por eso no se relaciona. Sin embargo, El Retiro tiene una incidencia clara en la dinámica regional hablando del Oriente antioqueño. Sí me parece adecuado pensar en el municipio de El Santuario que tiene una importancia también representativa en la región y una estrecha relación con la municipalidad núcleo, Rionegro y con el resto de municipios de El Altiplano del Oriente antioqueño.

6. Bueno ya me respondió, pero le hago nuevamente la pregunta por si además quiere incluir otros municipios ¿considera que el fenómeno de la aglomeración se expande por otros municipios?

Ya se lo puse presente, de pronto lo que me falta precisar es que el municipio con el que más tiene relaciones el Carmen de Viboral es el municipio de Rionegro. Y además de los otros cuatro municipios de la Aglomeración Urbana de Rionegro y de El Santuario y El Retiro considera que hay otros ejercicios de relaciones directas con otros municipios diferentes. Hoy no tanto, a futuro sí podríamos hablar de La Unión y como no del municipio de San Vicente. Hoy no, pero en

un futuro muy cercano sí. En el presente en mi concepto debe integrarse al concepto de Aglomeración los municipios de El Retiro y El Santuario, como ya se lo expresé.

- 7. La política nacional además de definir las aglomeraciones urbanas y las ciudades uninodales en Colombia, señala unos lineamientos para los municipios, uno de ellos es la coordinación. ¿Desde su gobierno se han emprendido acciones de coordinación con los otros 4 municipios? ¿Qué retos o dificultades ha tenido en este ejercicio?**

Lo real es que hay limitantes de ley en ese sentido, porque hoy los municipios funcionan atendiendo básicamente a su jurisdicción territorial. Si bien hay normas que permiten acudir a instrumentos para desarrollar temas comunes, la misma legislación hacen engorroso ese proces. Es decir, no ha sido fácil. Hoy tenemos un esquema asociativo vigente y activo en la región, es la asociación de municipios del oriente antioqueño MASORA. En ese orden de ideas desde allí se han trabajado temas básicos, pero sin un impacto profundo. Por eso se hace necesario, y así se lo he manifestado yo ,y creo que me va a preguntar por este tema, avanzar de manera urgente en busca de consolidar un esquema asociativo que rinda frutos en corto mediano y largo plazo. Y en mi sentir, ese esquema asociativo es el área metropolitana principalmente integrada por los 9 municipios, ojalá del altiplano de la subregión.

- 8. Relacionado con lo anterior, haciendo un análisis del plan de ordenamiento básico territorial del Municipio del Carmen, hice un análisis sobre cuáles municipios se mencionaban allí en el POT y encontré que frente al municipio de Rionegro, hay un artículo que es el artículo 35 que habla de los parques lineales como espacio público estructurante que incluye las siguientes quebradas y ríos: La Mosca en Guarne, La**

Marinilla en Marinilla, de El Santuario, La Pereira en la Ceja del Tambo, el Pantanillo, y otras, y también el Río Negro en en Rionegro. Quiero preguntarle sobre esto.

Esto es una idea que surge básicamente desde la Corporación Autónoma Regional - CORNARE-. En temas ambientales el municipio del Carmen de Viboral y la región debe acatar de manera expresa lo ordenado desde esta entidad estatal. Se ha propuesto desde la misma trabajar este gran proyecto que iría en paralelo con las fuentes hídricas que usted muy bien referencia. Una de ellas es la Cimarrona, cuenca hídrica que nace en el municipio del Carmen de Viboral, lo atraviesa digámoslo en todo su valle de sur a norte, pasando por la municipalidad Rionegro. Allí se propone y ya se ha observado en ejecución por lo menos un tramo, un gran parque lineal con cicloruta y con andenes para Caminantes. Esta iniciativa ha tenido un gran impacto regional. Si nos vamos para el PBOT del Municipio del Carmen de Viboral que se concreta en el Acuerdo municipal 012 del año 2017, pues es claro que desde allí ya se visiona la necesidad de integrarnos como región, y no sólo en estos aspectos, sino en muchos otros.

Hay otro también de vital importancia y tiene que ver con el Distrito Agrario o con los suelos de vocación agropecuaria, suelos que se terminan desde la municipalidad en busca de garantizar una seguridad alimentaria a futuro, compaginando con el planteamiento que también tiene el municipio de El Santuario, que es una gran despensa agrícola de la región. Ahí también pensamos muy articuladamente.

¿Referencia algún otro proyecto con vocación regional subregional que de pronto no haya mencionado?

No, básicamente son eso.

9. ¿Cuáles cree que son los problemas o hechos metropolitanos que surgen en la Aglomeración Urbana de Rionegro y que necesitan ser atendidos pronto?

Pues el primero tiene que ver con planificación y ordenación del territorio para evitar conflictos de suelo que se vienen observando en la región. El segundo tendría que ver con el transporte servicio público que debe gestionarse a través de la integración regional por parte de una autoridad regional asentada en el territorio. En tercer lugar, lo que se refiere a infraestructura principalmente vial, para garantizar una movilidad adecuada sobre el territorio, entendiéndolo como un derecho ciudadano ligado a la consolidación del espacio público. Cuarto, atender fenómenos como la inseguridad que, si se planifica desde el ámbito regional, impactaría con mayor contundencia, porque hoy el crecimiento, lo tenemos que reconocer, trae grandes oportunidades, pero también muchos retos y en el tema de seguridad no podemos seguir trabajando de manera individual, tenemos que acudir a economías de escala, planear una atención integral por parte de una policía metropolitana, por ejemplo. Quinto, el tema de servicios públicos, siempre pensado en mi concepto desde la defensa, valga la redundancia de lo público, es decir que entregue directamente el Estado, teniendo el Oriente la posibilidad de crear una gran empresa pública subregional para atender las necesidades de los ciudadanos en este sentido y de una manera eficiente. En fin, muchos temas la vivienda sin lugar a duda, hoy cada municipio hace lo que a su leal saber y entender puede hacer. Sin una planificación adecuada de región y sin visualizar el crecimiento que tiene el territorio, ni el valor de la tierra lo cual aleja al ciudadano de escasos recursos de la posibilidad de concretar ese derecho fundamental. Una figura asociativa como el área metropolitana puede crear un banco de tierras para ese fin específico, desarrollar proyectos en conjunto para todo el territorio, congelar lotes para este fin, desarrollando la infraestructura necesaria a su alrededor para entregar por vivienda digna. En fin, muchos temas pero básicamente

referenciamos estos. La educación, la salud. Hoy nosotros tenemos que entender ese concepto que viene impulsando el gobierno nacional a través del ministerio y es que en un municipio núcleo se tiene que concentrar una atención mucho más especializada y los territorios tienen que brindar la atención a sus ciudadanos, pero tiene que crearse una gran red regional para optimizar los recursos y ser eficientes.

10. **¿Estos problemas incluyen a otros municipios que no conforman la aglomeración?**

¿Cuáles?

El Retiro, San Vicente, El Santuario y la Unión.

11. **El fenómeno de la aglomeración urbana, además de los ya mencionados, trae una serie de desafíos para el gobierno de estos territorios, desde la perspectiva del derecho a la ciudad según autores como Harvey (2013) y Borja (2013) estos desafíos se circunscriben a la garantía de unos derechos urbanos. ¿Su municipio ha desarrollado planes, programas, proyectos o estrategias en coordinación con los otros 4 municipios en clave de la garantía de los derechos urbanos?**

Municipios	Vivienda	Espacio público	Movilidad	Gobierno metropolitano o plurimunicipal
Rionegro	No	No	Se coordinan acciones y operativos para mostrar presencia institucional en	2016: 6 municipios con MASORA, en busca de constituir área metropolitana (guarne, el Carmen,

			las vías que unen los territorios.	roinegro, el retiro, la ceja, San Vicente, Santuario). Ley 1625 exigía umbral de participación muy alto. Esta ley se modifica en este punto y por esto hoy el gobernador retoma la iniciativa. Se integran a través de la asociación de municipios MASORA. Un trabajo tímido
Marinilla	NO			No
La Ceja	No	No	No	Sí
Guarne				Sí

Frente al tema de vivienda no se han adelantado acciones, frente a espacio público tampoco. Ahora, frente al tema de movilidad Se coordinan acciones y operativos para mostrar presencia institucional en las vías que unen los territorios. Pero a profundidad acciones concretas no, cuando hablamos de transporte intermunicipal la competencia no es de los municipios sino del Ministerio de Transporte. Por eso estoy poniendo de presente que el área metropolitana, que es una autoridad en el tema. O si no se logra configurar el área metropolitana para este tema es necesario pensar en una figura que trae el Plan Nacional de Desarrollo, que se llaman autoridades regionales de

transporte, porque es inconcebible que ya casi conurbados en algunos puntos, el transporte público municipal no pueda pasar las líneas. Tenemos un caso puntual la universidad de Antioquia seccional Oriente esta ubicada en el municipio del Carmen de Viboral, a 200 metros del límite territorial, entonces el transporte urbano podría pasar el límite territorial. Eso lo toleramos, pero estamos casi que desconociendo la ley vigente. Eso es lo que pasa cuando hay desarrollos tan claros en el territorio.

Se han hecho mesas de trabajo, pero no se ha concretado absolutamente nada, son esfuerzos más académicos por que MASORA tampoco es autoridad de transporte. Las decisiones, básicamente las tendría que tomar el Ministerio de Transporte, a quién poco le interesa ese tema, porque uno los ve más concentrados en el tema de infraestructura. Por eso es necesario una autoridad en el territorio que observé la problemática y que con fundamento en estudios y apegado a la normatividad, solucione porque si vamos a depender del Ministerio no se va a solucionar nada. Por esa razón, contrario a lo que muchos plantean, las áreas metropolitanas son un ejercicio claro de descentralización

Frente al derecho al gobierno Metropolitano o plurimunicipal ahí hemos avanzado, si no estoy mal, de la mano con MASORA, en busca de constituir un área metropolitana. Participando de manera activa Rionegro, El Retiro, La Ceja, San Vicente y el Santuario. Se quedó frío este ejercicio en razón, a que la ley 1625 exigía un umbral de participación comunitaria muy alto en la consulta popular necesaria para constituir el área metropolitana. Esa ley se modifica en este punto de manera precisa, y por esa razón, ya el gobernador del departamento de Antioquia retoma la iniciativa importantísima para la región. En eso hemos trabajado y no podemos desconocer que nos integramos a través de un esquema asociativo denominado asociación de municipios, MASORA, como usted muy bien la referencia, a través de la cual se hace un trabajo para la región, pero muy tímido.

12. Teniendo en cuenta la pregunta anterior, ¿ha desarrollado planes, programas, proyectos o estrategias en coordinación con municipios diferentes a los de la Aglomeración Urbana de Rionegro en clave de la garantía de los derechos urbanos?

No.

13. Desde su perspectiva y experiencia ¿cómo se puede gobernar, en clave de la garantía de los derechos urbanos, la Aglomeración Urbana de Rionegro?

Si no se acude una figura asociativa territorial que de fuerza, como lo es el área metropolitana, es más bien difícil porque tenemos limitantes de ley. Reconociendo que existen instrumentos que permiten unir esfuerzos en temas básicos, por ejemplo como la infraestructura para desarrollar obras de manera conjunta. Pero el proceso para instrumentalizar los mismos y llevarlos a ejecución es complejo. Es decir, si no hay una figura asociativa regional es bien complejo.

14. ¿Cuál cree que es el papel que desempeña su municipio en el gobierno de la Aglomeración Urbana de Rionegro?

Pues hoy hablamos de aglomeración y ese concepto se enmarca más en instrumentos que muestran una realidad, pero tenemos que ir a la práctica, y hoy los municipios del Oriente antioqueño y específicamente El Carmen funcionan con una Independencia absoluta. A futuro, a través de una figura asociativa que en mi caso la más adecuada es un área metropolitana y el

municipio del Carmen de Viboral podría aportar mucho al crecimiento adecuado de la región concretando así los derechos urbanos.

15. ¿Considera que la creación de un área metropolitana permitiría mejorar la gestión y garantía de los Derechos urbanos?

Ese es el camino, no hay otro. Porque como ya se lo expliqué el área metropolitana es una figura asociativa que responde a las necesidades que tiene la región. Es una figura asociativa que no estamos inventando para este territorio. Conozco que Colombia se ha prostituido 9 áreas metropolitanas y han mejorado las condiciones de vida de los habitantes con sus acciones. Y el ejemplo claro lo tenemos en el departamento y es el Área Metropolitana Valle de Aburrá. El área metropolitana tiene una regulación normativa propia que la hace funcionar con autonomía como entidad pública y que le permite tomar decisiones obligantes. El área metropolitana atiende hechos metropolitanos con fundamento en un plan estratégico Metropolitano, es autoridad en varios temas que se tienen que regular con urgencia en el territorio, transporte público, servicios públicos, vivienda, vías, como ya lo hemos indicado. El área metropolitana puede acceder a recursos de los presupuestos tanto municipales, departamentales como nacionales. En fin, un abanico muy grande de acciones que permitiría concretar en la práctica los derechos urbanos.

Entrevista Sergio Bustamante

La primera pregunta es ¿cuáles son esos fenómenos que se están desarrollando en esta aglomeración de Rionegro y en otros municipios del altiplano o Valle de San Nicolás?

Bueno, en el altiplano del Oriente cercano, conocido como el valle de San Nicolás hay sin duda un fenómeno de crecimiento urbano que tiene varias características, primero que es un proceso muy acelerado, segundo que se viene dando de forma muy desordenada. Y tercero, que carece de instrumentos de gestión que permitan orientarlo o encauzarlo.

Ese fenómeno o las lógicas que generan ese fenómeno no se originan plenamente en el Oriente antioqueño. No es que el municipio de Rionegro se está expandiendo y esté generando una conurbación hacia los otros municipios, que las fuerzas económicas sociales y políticas del oriente estén generando este fenómeno, no. Ese fenómeno responde a las dinámicas territoriales que se generan en la aglomeración urbana que hay en el Valle de Aburrá. Aglomeración que ya desbordó ese contenedor físico espacial y que está modificando y generando dinámicas como las que comentamos tanto en el Oriente cercano como en el norte, en el sur y en el occidente del Valle de Aburrá. Unos estudios que realizamos para el Área Metropolitana desde el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional, pone en evidencia que el fenómeno de la metropolización que se origina en el en el Valle de Aburrá impacta directamente 35 municipios, que están situados en una especie de corona alrededor del Valle Aburrá y el Oriente cercano es uno de sus territorios más fuertemente impactados y donde de manera más dinámica y desordenada se viene dando ese fenómeno de la expansión urbana. Además, es una forma de urbanización muy perversa porque responde al clásico suburbio norteamericano, urbanizaciones cerradas extendidas, con poca articulación con la vida urbana de los municipios en los que se realizan, es un fenómeno de urbanización de la zona rural, detrás del cual hay un fenómeno dramático de cambio en el uso del suelo.

Hace 30 años, se originó ese ese fenómeno y se dio un paso de parcelas productoras de alimentos a fincas de recreo y se cambió también drásticamente toda la cobertura vegetal. Entonces ese fenómeno, para comprenderlo, no se puede desligar de lo que ocurre en el en el Valle de Aburrá

y mi tesis más fuerte es que las dinámicas que generan ese fenómeno no son propias del Oriente antioqueño, sino que son fuerzas que provienen de la expansión de la aglomeración del Valle de Aburrá y que configuran lo que yo llamaría una región metropolitana que es mucho más que un área metropolitana y qué es una figura que no existe en nuestro medio.

Entonces el primer gran fenómeno es el crecimiento acelerado, explosivo casi y fundamentalmente desordenado de la urbanización rural. Como consecuencia de todo esto aparecen otros fenómenos que podrían ser los que uno denominaría los hechos metropolitanos si se asumiera que en el Oriente antioqueño se está formando un área metropolitana. Hipótesis que yo cuestionaría porque a mi juicio lo del Oriente cercano es parte de la de la aglomeración del Valle de Aburrá, como ya he dicho.

El principal problema del Oriente cercano y que habría que gestionar de una manera diferente a como se hace ahora, es el problema del agua. No solamente la disponibilidad del agua para el consumo sino y fundamentalmente el de la disposición de las aguas utilizadas, de las aguas servidas. En el Oriente antioqueño, en el altiplano de San Nicolás no hay agua para abastecer el consumo de una población y de una urbanización que crece tan rápidamente. Y no hay posibilidades de construir un sistema regional de alcantarillado. Entonces, las soluciones son por el momento todas municipales. EPM ya llegó, pero lo que está haciendo es administrando mejor los acueductos municipales y veredales que les han entregado, no todos se los han entregado y construyendo de la mano de CORNARE soluciones individuales a los problemas de las aguas servidas.

Una pregunta, el Oriente es una zona marcado por las hidroeléctricas y los embalses ¿cómo se entiende eso de que no tenemos agua, pero para producir energía sí?

Porque los embalses están aguas abajo. Aquí en el Oriente hay un primer embalse que es el de la Fe, fue el primero que se construyó y se hizo en la confluencia de tres quebradas. Esa agua se utiliza para surtir las necesidades del Sur del Valle de Aburrá, sólo muy recientemente hay un proyecto que está en proceso de desarrollo para revertir ese embalse de la fe para abastecer una parte del consumo de las nuevas demandas que se han venido generando del Alto de Las Palmas hacia Llano Grande. Pero solamente tiene ese alcance, ya se construyeron unos tanques, una planta de bombeo y están construyendo los ductos. Pero la pregunta es si esa es una solución suficiente y la pregunta es para cuánto tiempo.

Pero otras zonas de la región tienen serias dificultades. Esta zona de los alrededores de Llano Grande para tener agua en cantidad y calidad suficiente disponible para el consumo. Entonces, aquí hay un problema con el agua. Aquí no hay agua, eso se puede resolver obviamente, pero hay que traerla desde muy lejos o hay que construir una red de un montón de pequeños acueductos, que es lo que actualmente hay. Y habría que ver eso qué tan eficiente puede ser.

Pero el problema de las aguas servidas es, si se quiere más grave. En la parte central del llano, la mayoría de las fincas que hoy en día existen, y que van a hacer parcelaciones o conjuntos urbanos dentro de muy poco, se abastecen de pozos. Y resulta que el pozo de donde el uno saca el agua es vecino del pozo séptico del otro. Entonces hay un serio problema de contaminación de aguas subterráneas y ahí, pues unos acuíferos importantes. Todo ese Valle del río negro tiene mucha agua subterránea. Los niveles freáticos son altísimos, uno abre un hueco y ahí mismo encuentra el agua.

Entonces yo diría que el principal problema es el del agua. También asociado a esto, están los problemas ambientales. Esta es una zona que en muy pocos años cambió radicalmente la cobertura vegetal nativa, aquí pasamos de bosques nativos muy ricos con un montón de especies endémicas a cemento, prado y eugenios. Y eso obviamente altera el microclima, pero sobre todo genera un proceso de homogeneización ecosistémica. La vegetación ha venido perdiendo su

riqueza y variedad. Y por supuesto la fauna nativa ha venido desapareciendo. Esto era rico en aves, en pájaros con distintas características, muy vistosos. Hoy sólo hay guacharacas y tórtolas. Entonces hay un proceso de homogenización ecológica que no es otra cosa que un empobrecimiento radical de la vida de la flora y la fauna de este territorio.

En los derechos urbanos referentes al espacio como la movilidad, el espacio público, la vivienda y el gobierno ¿qué se puede evidenciar en esta Aglomeración?

Hay otro paquete de problemas, que yo llamaría regionales y subregionales, en todo caso supramunicipales que se han generado como consecuencia de ese crecimiento que se entiende y se explica por la dinámica de la aglomeración del Valle de Aburrá. Y son los problemas de la movilidad que son muy graves y los problemas asociados con la disponibilidad de servicios públicos.

Yo creo que en el Oriente cercano se está repitiendo con pelos y señas el fenómeno que se dio en el poblado en el sur y posteriormente en el occidente de Medellín, más recientemente en el sur del Valle de Aburrá, Sabaneta por ejemplo y en el norte con lo que está ocurriendo en Bello, Copacabana, etc.

Entonces las consecuencias de esos problemas, de esa forma de crecimiento también se están viendo aquí. En este momento no hay una solución eficiente al problema de la movilidad, aunque los distintos municipios tienen sus flotas esto no tiene una solución clara a ese problema. Y la gente recurre al automóvil particular y hay un exceso de automóviles particulares. La prueba es que ya no solamente los fines de semana sino en las horas pico, hay ciertas zonas como, por ejemplo, el acceso a Rionegro o la zona del mall de Llano Grande, en donde hay congestiones vehiculares equiparables a las de la avenida el poblado. O sea que muchos carros con una ausencia total de infraestructura. Aquí deberían existir dobles calzadas hace 20 años y sólo apenas van a

empezar a construir una que comunicaría Rionegro con el aeropuerto, que por supuesto ayudaría a la movilidad de ese sector pero que no resuelve para nada el problema.

Asociado al exceso de automóviles particulares, de volquetas, porque el ritmo frenético de la construcción produce un tráfico de volquetas con materiales de construcción altísimos, entonces aparecen problemas como, por ejemplo, el de la calidad del aire. Aquí que yo sepa no se ha hecho ningún estudio, pero yo puedo apostar que el aire en el sector del mall de Llano Grande en las horas de mayor congestión vehicular tiene tanto material particulado como el que presentan las estaciones más complejas del Valle de Aburrá. Si se hiciera un estudio, la calidad del aire en este sector y particularmente los fines de semana dejaría mucho que desear y habría que empezar también a pensar aquí en este sector, en algún tipo de medidas restrictivas porque contingencias ambientales hay. Ahora, este es un territorio más abierto y aquí no se produce el fenómeno de la inversión térmica, que caracteriza el Valle de Aburrá, y hay más posibilidades de dispersión de todas esas partículas. Pero el problema está y no puede sino agravarse con el paso de los años será cada vez peor. Y bueno crecen las urbanizaciones, las parcelaciones, crecen los municipios y por supuesto lo que brilla por su ausencia es el espacio público. Aquí el espacio público son las mangas que todavía no han urbanizado y los centros comerciales que aparecen también de forma caótica y desordenada.

Entonces desde el punto de vista de la disponibilidad de espacios públicos, a pesar de que estos municipios muchos todavía son rurales y tienen todavía grandes áreas, los espacios públicos son muy limitados. En el sentido en el que uno pensaría que se debe pensar en un espacio público como lugar de encuentro ciudadano, un lugar donde los ciudadanos tienen la posibilidad de interactuar y donde pueden generarse dinámicas sociales, culturales, etc., y que contribuyan al desarrollo social del territorio. Entonces desde ese punto de vista la cuestión es muy precaria y desde el punto de vista del gobierno, pues aquí lo que hay es municipios que se gestionan de forma

desarticulada, que comparten problemas como los que he mencionado y que a pesar de que tienen una asociación de municipios que existe hace muchísimos años y que es catalogada como una de las más exitosas del país, aquí no hay digamos que experiencias exitosas de asociativismo municipal o territorial.

Ahí quería llegar, desde tu experiencia como director de área metropolitana, hemos encontrado en algunas entrevistas que los alcaldes están muy felices de que llegue un área metropolitana a esta región porque creen que así se podrían gestionar las problemáticas.

Entonces el tema de la de la metropolización o de la conurbación, que es lo que genera la aglomeración metropolitana es un fenómeno que no es tan claro en el caso del Oriente porque aquí no se cumple la condición de un núcleo que se expande e invade progresivamente a los otros municipios. Como si se dio claramente en el Valle de Aburrá. Rionegro no es el núcleo de una aglomeración metropolitana en el Oriente cercano y para que haya un área metropolitana se necesita eso. Así está definido en la norma y eso tiene consecuencias muy importantes, entre otras cosas, porque el núcleo es el que soporta financieramente el área metropolitana. Entonces aquí puede que creen un área metropolitana, pero yo no veo de donde van a salir los recursos para que el área metropolitana haga la tarea que le corresponde.

Las áreas metropolitanas son instituciones que tienen una historia en nuestro país que es una historia de decepciones, es una historia de fracasos porque en la forma cómo se ha venido dando el crecimiento urbano donde hay áreas metropolitanas lo que pone en evidencia es el fracaso de las áreas metropolitanas como organismos encargados de la planificación y de la gestión de ese desarrollo metropolitano. Entonces yo veo difícil en esas condiciones que en un área metropolitana en el Oriente cerca no vaya a ser la panacea para resolver los problemas del Oriente cercano.

Además, las áreas metropolitanas son instituciones poderosas, pero también tienen muchísimas limitaciones. Y aquí en el caso específico del área metropolitana en el Oriente la principal limitación serían los recursos. La ley les da a las áreas metropolitanas, una serie de facultades, pero no les da recursos suficientes para que cumplan con esos mandatos. Como sucede con tantas otras o con la totalidad de las figuras asociativas o de integración territorial que existen en nuestro medio.

Obviamente sería mejor tener un área metropolitana que no tenerla porque podría ayudar a ir creando mecanismos de cooperación intermunicipal, pero si uno mira la experiencia de MASORA, que es justamente eso, no hay razones para mostrarse muy optimista y pensar que en un futuro cercano un área metropolitana que es una figura asociativa, una asociación de municipios con unas características particulares vaya a ser muy exitosa y vaya a generar un impacto importante en estos en estos municipios. Además, todavía falta por ver si los pobladores de estos municipios aprueban la creación del área metropolitana, porque puede suceder que en Rionegro digan que sí pero Marinilla que no. Entonces qué clase de área metropolitana sería eso. Aquí se repetiría un poco, a una escala mayor, lo que ocurrió en el Valle de Aburrá con el municipio de Envigado. Entonces sería un área metropolitana que no cubriría la totalidad del territorio en donde se está dando el fenómeno del crecimiento urbano que la explica y la justifica.

Entonces a mí juicio, aquí hay unos problemas muy complejos, no se resuelven de municipiamente, alcaldes trabajando solos nunca los van a resolver. Se necesitan mecanismos de cooperación, las asociaciones de municipios pueden ser, un área metropolitana puede ser, pero el problema de eso siempre va a hacer los recursos. No veo de donde van a salir los recursos para el área metropolitana del Oriente.

Y, el tema del gobierno metropolitano, por supuesto todos estos fenómenos requieren mecanismos de gobierno diferentes a los que existen, son fenómenos nuevos que desbordaron las

capacidades institucionales existentes, no solamente los contenedores político-administrativo, también las capacidades institucionales, entonces aquí se requiere una nueva institucionalidad y hasta ahora sólo se han planteado figuras de naturaleza administrativa. Habría que pensar algún día en una entidad de naturaleza política que tuviera verdadera autonomía para tomar decisiones orientadas a gestionar los fenómenos que se generan en el proceso de crecimiento urbano. Entonces si no hay gobierno urbano en ninguna área metropolitana formalmente constituida de Colombia, y ya nos dijeron en el DNP que eran 16. Si no hay un ningún mecanismo de gobierno distinto que la voluntad cambiante, el humor variable de los alcaldes y de los consejos municipales que a veces quieren trabajar juntos, pero sobre todo casi nunca. Entonces no soy yo muy optimista respecto a eso, pero por supuesto creo que valdrá la pena que ensayar con su área metropolitana, quizás esto ayuda a crear una mayor conciencia dentro de la ciudadanía sobre la necesidad de repensar los instrumentos de gobierno territorial en Colombia. Porque Colombia desde el punto de vista del gobierno territorial o subnacional todavía está en el siglo XIX. Los municipios y los departamentos con los que hoy en día contamos a pesar de todas las reformas constitucionales que hubo desde 1889 hasta la fecha y fundamentalmente a pesar de la del 1991 siguen siendo los mismos, es básicamente el mismo municipio y la descentralización, que aquí llamamos, pero que más bien fue una municipalización tampoco ha sido potente en la dirección de avanzar hacia la creación de condiciones que permitan una mayor autonomía y un mejor gobierno territorial.

Entonces yo veo en perspectiva unos problemas cada vez más graves, una institucionalidad cada vez más desbordada por esos problemas y una ausencia de claridad sobre la naturaleza del fenómeno que enfrentamos porque el fenómeno realmente es muy poco conocido, ha sido muy poco estudiado y una ausencia total de capacidades o de instrumentos de gestión para encarar los problemas que se generan en ese fenómeno. Y encuentro en la cultura política y en la cultura ciudadana una barrera un obstáculo muy grande porque ni siquiera en el caso del Valle de Aburrá

existe algo así como una especie de ciudadanía metropolitana o un conjunto de ciudadanos que tengan una conciencia clara sobre la naturaleza de los fenómenos que ocurren en el territorio donde habitan.

Entrevista a Julián Isaza Mejía, Cámara de Comercio del Oriente Antioqueño.

1. Nombre y entidad.

Julián Isaza Mejía. Cámara de Comercio del Oriente antioqueño, área de competitividad y desarrollo empresarial.

2. ¿Conoce la política nacional misión sistema de ciudades del Departamento Nacional de Planeación (2014)? ¿Qué conoce y qué piensa de ella?

No la conozco.

Esta política del DNP es importante porque establece el sistema de ciudades para Colombia. Entonces establece las ciudades uninodales que son aquellas ciudades que mantienen su actividad dentro de los límites político-administrativos y las aglomeraciones urbanas y dentro de estas establece que en Antioquia hay una serie de aglomeraciones urbanas dentro de la cual se encuentra la Aglomeración Urbana de Rionegro.

Y afirma el DNP, que esa aglomeración está conformada por cinco municipios que son Rionegro, Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen Viboral. Entonces está esta definición que hace el DNP, la hace a partir de unos criterios de relaciones laborales. La pregunta, entonces frente a esto es ¿qué opina o qué visión tiene la Cámara de Comercio frente a este criterio para explicar las relaciones entre los municipios?

El Oriente Antioqueño tiene un trabajo de planeación y desarrollo muy importante. No digo que ya esté consolidado, pero en ese proceso de visión como proyecto de región es una iniciativa que tengo referenciada desde el 2007, en un libro que se llama “Realidades y Perspectivas del Valle de San Nicolás”. Ya se viene hablando de consolidar un proyecto de región, donde la integración de los municipios es la competitividad. Es decir, los municipios no son competencia sino complementos en equipamientos, infraestructuras, condiciones de empleabilidad, mercado negocios, proveeduría y demás. Entonces esa política está alineada con el sentimiento, con la integración del proyecto de región del Oriente antioqueño. Ese proyecto de región tiene a veces diferentes niveles de integración, hay una integración política, una económica, una académica, una social, una cultural, una recreativa, una deportiva..., digamos que en todas estamos muy avanzados. En el tema académico, vemos mucha movilidad de personas, en el tema recreativo, deportivo, cultural, económico, pero no sólo por la parte laboral sino también por los flujos de mercancía, negocios o proveeduría. En el tema de inversión, inversiones inmobiliarias, inversiones empresariales, también esos flujos son importantes. Donde al proyecto de región aún le falta por consolidarse es en el tema político. Sin embargo, en el 2019, el Oriente antioqueño inició un proceso de consolidar el proyecto de región en el tema político a través de la conformación de un área metropolitana, consulta que se llevará a cabo el 15 de diciembre. En este proceso de la conformación del área metropolitana del Oriente se viene trabajando, también casi desde el 2007, donde se han analizado también otras figuras de integración supramunicipal, como la provincia, las asociaciones de municipios.

Digamos que la integración como lo establece el DNP, de la aglomeración urbana de estos cinco municipios es una de las más densas, pero no las únicas. El tema laboral es importante, pero hay otros.

3. ¿Cuáles otros criterios creen que se dan en estos municipios que conforman la aglomeración? Pues me has hablado de lo laboral, del intercambio de mercancías.

Hay otros temas, como el cultural, familiar, histórico. Pues también hemos visto que el Oriente antioqueño ha tenido procesos de integración históricos, donde las familias han trascendido fronteras, entonces es muy habitual encontrar personas con un núcleo familiar de abuelos asentados en un municipio y las segundas o terceras generaciones asentados en otros. También en los temas culturales, históricos han compartido un proceso histórico de integración desde mucho tiempo. En el tema deportivo hay algunas competencias subregionales de diferentes disciplinas, te puedo decir que una de las más destacadas está el ciclismo, fútbol. En el tema económico, mencionaba que está el tema laboral, están las redes de proveeduría o el intercambio de mercancías entre cadenas de valor, pero también servicios complementarios, logísticos. Por ejemplo, servicios contables, de publicidad, servicios de distribución, transporte que son complementos al desarrollo de otra actividad empresarial. Son también importantes los procesos de formación del talento humano, digamos ahí existe formación formal y no formal. Dentro de la formación formal Rionegro es un epicentro porque concentra las universidades que tienen presencia en el Oriente antioqueño. Que no son las únicas, pero si tienen la mayor densidad y las más reconocidas. Hoy por hoy en el Oriente se encuentra la Universidad Pontificia Bolivariana, la Universidad ESUMER que está en El Retiro, la Universidad Católica, la Universidad de Antioquia, el Politécnico, y bueno, por mencionar sólo las más reconocidas. El SENA que también cumple un importante en la formación del talento humano para la reinserción en un mercado laboral, tiene su sede principal en Rionegro, aunque también descentraliza en los demás municipios a través de sedes.

También estamos creo que muy muy integrados en temas de información, conocimientos, los medios de comunicación reportan las noticias o los sucesos más importantes a nivel regional y no municipal. Entonces los cubrimientos, por mencionar algo reciente, el tema electoral de los

medios de comunicación no son cada municipio reportando con su propio medio de comunicación, sino que en la actualidad existen medios de comunicación de carácter subregional. El tema de manejo, por ejemplo, de residuos sólidos o de basuras que es un tema muy importante para las ciudades, ya se ven proceso de integración; también en el manejo de servicios públicos, no una integración muy alta, pero, digamos que ya se ven. Hay un tema muy importante que son los equipamientos de infraestructura. Rionegro tiene un gran equipamiento no solo para el Oriente sino para el departamento que es el aeropuerto José María Córdova.

Muchas de las nuevas vías o de las invenciones viales importantes y modernas que tiene el Oriente antioqueño tiene como un punto de llegada focal hacia Rionegro y ahí ya se plantean algunos retos dentro del proyecto de región, que son las obras complementarias por ejemplo el túnel de oriente, para que este también tenga acceso veloz, competitivo, ágil para municipios como la Ceja, El Carmen de Viboral, Guarne, Marinilla que son algunos de los que mencionabas en esta Aglomeración.

Hay también avances en los usos del suelo, estos municipios son limítrofes y en esos límites uno puede encontrar que los usos del suelo son diversos, al lado de un municipio tenemos usos mixtos y al otro lado uso residencial o rural. Y genera unas tensiones, lo que también demanda la necesidad desde el ordenamiento territorial y el uso del suelo avanzar bastante en ese proyecto de integración, esto toca más el ambiente político.

Ese tema político también la integración tiene como unas condiciones empresariales o tributarias más unificadas, es decir, el impuesto de industria y comercio es un impuesto municipal y cada uno tiene sus propias reglas de juego, también algunas otras condiciones municipales de transporte público que son importantes superarlas. Hoy en día una persona de La Ceja para llegar a Marinilla en teoría debe tomar tres transportes públicos y a través de proyecto de región, la figura de área metropolitana se considera una de las más interesantes, porque es autoridad de transporte

y permitiría en algún momento pensar en sistemas de transportes masivos integrados que permitan con mayor facilidad los flujos de personas.

Dentro de la visión del Oriente antioqueño, que también te la puedo compartir, es un documento del Oriente antioqueño 2010-20150, también se piensa la región como un proyecto integrado, pero no como una gran conurbación. O sea, hay preocupación e intereses por mantener los corredores verdes y las distancias entre los municipios. Se presenta más bien como un proyecto de pronto de desarrollo urbano europeo, de pequeñas ciudades, bien equipadas y muy conectadas. Entonces más o menos algunos de los criterios y variables.

La Cámara tiene documentos sobre el asentamiento de las empresas y caracterización del sector, por ejemplo, Rionegro es un municipio más industrial, donde las manufacturas de alimentos, prendas de vestir, metalmecánica, mueble, madera y otras formas de generación de valor agregado industrial importantes. Pero todavía en La Ceja, Marinilla, El Carmen de Viboral el sector agrícola es muy importante, de grandes agricultores. Guarne también al ser un corredor autopista Medellín-Bogotá ha sido muy importante para el asentamiento empresarial. Hay una empresa que tiene unos datos muy interesantes, las empresas más grandes de Orientes están agremiadas en una corporación que se llama la CEO, que genera más o menos unos 40.000 empleados que están principalmente en el corredor autopista Medellín- Bogotá llegan de diferentes municipios.

El sector floricultor es el sector que más genera mano de obra por m², mas densidad que el café, que el plátano, que el aguacate y de otro tipo de cultivos. Y las demandas de mano de obra siempre han sido muy altas, de hecho, se traen mano de obra desde otros municipios como Granada, que son municipios un poco más distantes. Se ha incorporado mucha mano de obra venezolana, de eso sí tenemos datos, pero del año pasado.

Es un sector que demanda mucha mano de obra. Y cuando la ocupación es tan alta y también la proximidad con el Valle de Aburrá, permite tener un alto nivel de empleabilidad, uno empieza a

asumir que la capacidad de atraer o retener talento humano no suele abastecerse en un municipio, sino que empiezan a buscar en las proximidades. Pero datos exactos con cifras de ese tema no tengo. Solo de natalidad, densidades, cantidad de empresas por municipios.

4. Bueno me ha hecho referencia de cómo estos municipios tienen diferentes relacionamientos con otros municipios que no establece la aglomeración. Entonces en si, la Cámara de Comercio considera que el fenómeno de la aglomeración ¿cuáles municipios incluye y cuáles son esos elementos principales que establece esa interdependencia entre los municipios?

Digamos que hay algunos conceptos para definir que tan grande o no es el proyecto de región, hay mayores afinidades entre municipios. Seguramente algunos movimientos limítrofes generan más afinidades, relacionamientos, condiciones que los permiten ver más integrados. Entonces, en la visión de la Cámara de Comercio indiferentemente de qué tan fuertes son los lazos o vínculos entre los municipios sí se ve un proyecto integrado entre los 23 municipios en un proyecto regional de área metropolitana o con alguna otra figura supramunicipal. Esa integración hoy por hoy tiene también unas especialidades en cuatro zonas, los 23 municipios del Oriente se dividen en la zona altiplano, la zona embalse, la zona paramo y la zona bosques. La zona altiplano, incluye los 5 municipios que tu mencionabas, pero se les debe agregar la Unión, Santuario, El Retiro y San Vicente. Estos 9 municipios son los que mayores dinámicas y mayor integración presentan.

Hay otro tema importante que son complementariedades por ejemplo en el tema del consumo del Oriente de cómo se abastece. Entonces, por ejemplo, la despensa agrícola lo que tiene que ver con las hortalizas está muy enfocada en los municipios como Marinilla, El Santuario y algunos tubérculos como la papa y otros vienen de municipios como La Unión. También hay unas

especialidades industriales, por el ejemplo el Santuario es un municipio que en el sector de confecciones es mucho más grande. El Retiro está enfocado en el mueble y la madera.

También, pensamos que la integración del Oriente debe llegar a los 23 municipios, de diferentes maneras y habrá diferentes afinidades y etapas. Pero en una visión a largo plazo creemos que se pueden integrar, es muy importante algunos proyectos de infraestructura para acompañar ese proceso de integración. De los más importantes, por ejemplo, la doble calzada autopista Medellín-Bogotá en el tramo El Santuario y Puerto Triunfo a Doradal. Algunos corredores viales productivos en vías secundarias y terciarias. Hoy por hoy tenemos en el municipio de Sonsón, Abejorral, Argelia, Nariño un nuevo sector, porque no tiene más de tres o cuatro años, que es el aguacate, es un sector que crece exponencialmente en el Oriente, en el 2015 exportaba casi 2 millones de dólares y que para 2018 estaba alcanzando casi los 70 millones de dólares. Es un sector entonces que ha empleado una gran cantidad de mano de obra, que ha dado también un nuevo uso al suelo rural. Pero que con los corredores viales actuales ha sido muy difícil generar eficiencias logísticas, por equipamientos productivos y la circulación de personas, carga es compleja. Como, por ejemplo, el aguacate, entre esos 4 municipios pasa con muchos otros sectores. Después de que el aguacate se consolida debe llegar al aeropuerto, debe salir a otros grandes mercados, entonces las vías secundarias y terciarias son la forma de insertar algunos municipios a territorios con los grandes mercados nacionales y ese tema es muy importante para el Oriente. Por eso pensamos que, si bien hoy hay unas distancias con otros municipios, son superables, de trabajarlas para fortalecer los procesos de integración. Y hay unas tensiones en el valor del suelo, hoy por hoy encontrar por ejemplo soluciones de vivienda de interés social o prioritario en algunos municipios del Altiplano es imposible porque los costos del suelo hacen inviables los proyectos. Esa tensión económica del valor del suelo ha hecho que también otros municipios empiecen a recibir cierta población de otros municipios del Oriente clase media y baja. Que los proyectos de vivienda de interés social y

prioritario estén en municipios cercanos, circundantes. Eso también influye mucho en esa visión de integración del Oriente. Hay un tema y es que no somos región capital, somos una región que crece aceleradamente pero todavía tenemos que generar eficiencias, no podemos tener 23 hospitales de primer nivel, mejor tenerlos ubicados geoestratégicamente para que presenten servicios a varios municipios. Así como pasa en la salud pasa en muchos servicios básicos o públicos como el manejo de residuos sólidos, los grandes acueductos, una gran empresa de servicios públicos con la capacidad de hacer las inversiones necesarias para el desarrollo urbano y rural. Es una región que también está en la mirada de dos poblaciones, una de veraneo o flotante que usa el Oriente antioqueño como un destino de fin de semana, de recreación pero que tienen sus propias viviendas, fincas, apartamentos, pero que durante la semana están desarrollando su actividad productiva en el Valle de San Nicolás, pero que empieza a demandar servicios del Oriente. Hay otra población que crece en el Oriente por fenómenos de natalidad y ya traslados completos de personas que deciden asentarse permanentemente en el Oriente.

Y entonces después de haber desarrollado procesos a veces van a una velocidad superior que la dinámica pública, entonces por eso también muchas de las reflexiones de cómo afrontar los grandes retos del crecimiento, la velocidad del desarrollo del Oriente antioqueño.

Hay 3 o 4 documentos que pueden servir. La gran encuesta de Pymes de cómo se inserta al mercado laboral la población migrante venezolana y cómo aún así tenemos necesidades de personal en las empresas del oriente. Y esta la visión de Oriente 2020- 2050, que es un ejercicio construido en el 2019 en alianza con la gobernación de Antioquia, el IDEA y la Comisión Subregional de Competitividad, que en esta participan más de 45 instituciones de la subregión donde también hay un tema de visión, prospectiva, conocimiento importante para poder haber llegado a estas conclusiones.

5. ¿Conoce estrategias de coordinación entre los gobiernos de los municipios de la aglomeración? diferentes al del proyecto de configuración del área metropolitana del oriente antioqueño

Existen algunas iniciativas, también existen algunas dificultades. Ejemplo, existe una asociación de municipios que se llama MASORA que son los municipios del Altiplano, creo hay 13 municipios integrados. Desde allí se coordinan algunos temas subregionales y municipales de manera integrada. Existen en la aglomeración también unas dificultades, de orden más político que civil, económico o empresarial. Por ejemplo, la visión del Oriente antioqueño que posee el municipio de Marinilla, versus la convicción que posee y el liderazgo que posee el municipio de Rionegro, a veces chocan y generan algunas distancias y dificultades. Hoy por hoy, en el Oriente existe una provincia liderada por el municipio de Marinilla. De los municipios de la Aglomeración es el único que está integrado en esa Provincia, que es una figura supramunicipal. Y fue una respuesta anticipada al hecho de conformar un área metropolitana, que es una figura a la que se oponen y que lidera Rionegro. Entonces también como existen condiciones, existen algunas dificultades, pero creo que son más del político y de la visión que se tiene del desarrollo entre estos dos municipios, Rionegro y Marinilla. Ya La Ceja, Marinilla, El Retiro, Guarne y el Carmen de Viboral sí tienen interacciones, algunas de esas por ejemplo en temas de seguridad, en temas económicos. Por ejemplo, en seguridad se coordinan con la fuerza pública de uno y otro municipio y generan complementos en ocasiones. En servicios públicos un municipio le puede prestar servicios a otro, por ejemplo, de recolección de basura, para generar también eficiencia, rentabilidad y viabilidad. En el tema económico, de atracción de inversión, turismo. El turismo es muy importante, el producto turístico más importante del Oriente antioqueño se llama vuelta Oriente que básicamente es que habitantes del Valle de Aburrá deciden en un día de sol dar un recorrido por algunos municipios del Oriente antioqueño. El Oriente cercano que está en la

Aglomeración es importante. El principal gasto está en temas de gastronomía, pero la gente en un alto porcentaje acostumbra a visitar más de un municipio o por lo menos hace dos estaciones en dos o tres municipios de esta Aglomeración. El tema del turismo y del aeropuerto José María Córdova implica un reto importante, hoy por hoy el aeropuerto es el segundo más importante del país en pasajeros. Casi siete u ocho millones de pasajeros que al año transita por el José María Córdova pasan por el Oriente antioqueño de paso y no hemos aprovechado como región la oportunidad de poner o visibilizar opciones turísticas, recreativas o de negocios ante el importante flujo de visitantes o pasajeros del aeropuerto. Ahí entonces hay también un tema de trabajo e integración subregional. Hay algunas zonas francas que también prestan servicios, o que son miradas desde todos los municipios, tanto por el empleo como funciones de inversión. Algunas empresas han considerado trasladarse a la zona franca. Esta subregión tiene una dinámica de internacionalización muy importante, por ponerlo en cifras, si tengo cifras del comercio exterior del Oriente antioqueño, el Oriente representa el 1% de las empresas del país, pero aporta el 3.4% de las exportaciones no minero energéticas. Esas exportaciones normalmente son, por ejemplo, con el sector de las flores, son varios cultivos de flores que normalmente pertenecen a una sola empresa pero que están localizados en 3 o 4 municipios de esta Aglomeración o a veces de otros. Entonces también hay intereses empresariales no sólo en Rionegro sino también en La Ceja, en el negocio de las flores por una misma empresa. Y así sucesivamente.

- 6. Bueno, lo que percibo es que ustedes desde la Cámara de Comercio han sido cercanos a este proyecto de constitución de área metropolitana ¿ustedes han identificado cuáles son esos hechos o esos problemas metropolitanos que hacen necesaria esta figura supramunicipal?**

Sí, primero la Cámara de Comercio participó en la modificación de la Ley de áreas metropolitanas en el 2013, presentado el borrador de proyecto de ley, porque desde esa época ya se veía visionando la necesidad de esa figura supramunicipal. Pero la anterior ley de áreas metropolitanas no era una ley que obedeciera a las dinámicas modernas de la integración, era una ley más pensada desde la conurbación que de otros hechos metropolitanos. Esa modificación se llevó a cabo, también se participó en lagunas reflexiones de análisis sobre unas modificaciones posteriores a la ley que se hicieron este año, respecto a la consulta popular y el umbral de la elección, ya que ninguna otra consulta de una nueva área metropolitana había alcanzado el umbral, se había alcanzado el umbral de la adición de un municipio a un área existente.

Los hechos metropolitanos más importantes por los cuales se promueve la constitución del área metropolitana están relacionados con la capacidad de ordenar y ser autoridad para mejorar el uso del suelo o coordinar el uso del suelo, el manejo medioambiental de los recursos, por ejemplo, en el Oriente antioqueño hay un ecosistema hídrico importante, inicia en los paramos que atraviesan el altiplano y llega a la zona embalses. Esta zona genera entre el 20 o 30% de energía del país, dependiendo de la temporada y el nivel de los embalses, pero pues una zona que está generando tanta energía. Ese recurso hídrico se alimenta de las aguas que nacen en los paramos y que pasa por altiplano y digamos que un mal manejo de este recurso en cualquier de los municipios tendría incidencia incluso de orden nacional. El manejo entonces también de una quebrada que en un municipio no la contaminó, pero en el otro sí o en un municipio hago un buen manejo del caudal de la ribera del río y en otro no. Entonces el medio ambiente no reconoce estas fronteras y también entonces el área metropolitana como autoridad ambiental es muy importante a nivel supramunicipal. Otro de los hechos metropolitanos es el tema del transporte público, la movilidad de pasajeros entre municipios es alta, no tengo las cifras, pero en otros espacios hemos tenido la oportunidad de visibilizar este comportamiento. Inclusive de esas cifras lo que vemos es que

muchos habitantes del Oriente antioqueño, sea por temas académicos, familiares, personales, recreativos y laborales se movilizan entre los municipios y es muy difícil llegar de un municipio no limítrofe a otro municipio, es decir, para llegar de La Ceja a Marinilla hay que atravesar Rionegro y entonces esa división y no tener la autoridad de transporte supramunicipal genera esas dificultades, que a la final terminan siendo sobrecostos. Incapacidad de las empresas para atraer o mantener su talento humano importante.

Y ya vamos como al tema de eficiencia en equipamiento del Oriente antioqueño, el cual crece aceleradamente, en algún momento el número de colegios, universidades, hospitales, cantidad de residuos sólidos, entre otros servicios va a rebosar las capacidades individuales de cada municipio. Y a través de la integración se pueden generar algunas inversiones que sean viables, que generen económicas de escala y que generen aprovechamientos, que trasciendan. También la capacidad de tener un desarrollo equitativo, las áreas metropolitanas tienen la facultad de realizar inversiones y no en proporción los soportes, por ejemplo, Medellín en el área metropolitana genera un gran aporte financiero y económico de los proyectos que también ocurren en Envigado, Sabaneta y en otros municipios de esta Área Metropolitana. Hoy Rionegro podría también financiar el desarrollo de otros municipios como La Unión, San Vicente y Concepción. También teniendo en cuenta que hacen parte de este proyecto de región, que las problemáticas sociales de desempleo, de inseguridad, de condiciones poco competitivas de un municipio, fácilmente pueden migrar a un municipio vecino, entonces la inseguridad que se genera en un municipio del altiplano no tiene una barrera que la contenga sólo en ese municipio, fácilmente puede traspasar esas fronteras. Entonces, también ante las diferentes problemáticas sociales, económicas, se requieren soluciones que no reconozca las fronteras, ya que las problemáticas no lo hacen.

- 7. Bajo ese mismo orden de ideas de las problemáticas sociales, el fenómeno de la aglomeración urbana trae una serie de desafíos a los gobiernos desde la perspectiva del derecho a la ciudad y los derechos urbanos. En mi investigación estoy haciendo un análisis de los Derechos urbanos, pero no de todo sólo de cuatro que son el derecho a la vivienda, el espacio público, la movilidad y el derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal. ¿Tiene conocimiento de algunos planes programas proyectos o estrategias que se den entre los municipios de la aglomeración en términos de cada uno de los derechos?**

En vivienda: uno de los retos más importantes que tiene el Oriente Antioqueño está con el valor y la presión que se genera en el uso del suelo, sobre todo para la clase media y clase baja. Ya que encontrar soluciones de vivienda se hace cada vez más difícil. Eso va generando entonces como unos desplazamientos hacia ciertas periferias o ciertos municipios de esta clase media o clase baja. Desarrollar, por ejemplo, un proyecto VIS o un proyecto VIP para una constructora hoy en un municipio del Oriente antioqueño, si no tiene el lote comprado hace 20 años, para hoy en día no es rentable para ninguna empresa, entonces es muy difícil desarrollar ese tipo de proyectos o de soluciones de vivienda en los municipios de la Aglomeración. También hay importantes desafíos en ese segmento de la población, pero sin duda, en una clase media, media alta, el tema de vivienda creo que cuenta con muchas oportunidades. El Oriente antioqueño, creo que dentro de sus ventajas comparativas con otros territorios genera unos índices elevados de calidad de vida por el tema ambiental, de seguridad, el paisaje y algunos otros elementos como costo de vida, entre otros que han motivado a este segmento de la población inclusive a migrar y a desplazarse al Oriente antioqueño como una interesante opción para asentarse. Sin embargo, ya cuando me toque hablar de movilidad, pues hablamos de ese punto, porque movilidad y calidad de vida creo que son uno de los elementos que están chocando en este momento.

Hay algunas estrategias, pero son muy individuales, por ejemplo, algunos municipios tratan de asegurar ciertos suelos para el desarrollo de ese tipo de proyectos de manera viable y rentable. También en los planes de ordenamiento territorial hay ciertas zonas que antiguamente eran rurales y hoy se han decretado como zonas de expansión urbana, facilitando la transición del uso del suelo tengan la posibilidad de encontrar viabilidad financiera para ese tipo de proyectos.

Entonces en los POT hay constantes revisiones, ajustes y creo que en todos los periodos de gobiernos se hacen revisiones y ajustes.

Creo que también hay otros factores que influyen en esos temas que son las cajas de compensación familiar con sus programas de vivienda. Tenemos en el Oriente una que es COMFAMA, las acciones de financiamiento que tienen programas de apalancamiento público, que generen opciones o tasas preferenciales opciones más económicas de financiación. Hay un tema y de pronto no es estatal, es más cultural o familiar del Oriente y es que ciertas familias o zonas, en especial las rurales, han conservado sus predios, no en un alto porcentaje, pero se ve, sobre todo en municipio como Guarne, Marinilla donde lo que se hace es que la segunda o tercera generación simplemente construye su casa o su vivienda en el predio existente de su familia. En Rionegro también pasa y eso está generando un agravante en el tema vivienda y es el tema de la legalización de los predios, ya que no fueron desarrollado algunos con licencias de construcción o acordes con lo que piden los POT y eso genera dificultades.

Espacio público: Rionegro se planteó como reto de ciudad ser ciudad sostenible con acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, ha venido trabajando entre 3 o 4 años en este proceso. Una de las principales problemáticas identificadas en Rionegro es la cantidad de metros de espacio público por habitante. Tiene una meta creo que de llegar a 20 o 25 metros por habitantes. En este momento 10 creo que está en 10 o menos de 10 metros por habitante. Para ese entonces están trabajando entonces temas de espacio público, unas grandes ciclorutas de vías, el

desarrollo de parques, también un tema de reforestación y siembra de árboles en algunos predios del municipio, para que no sólo sean metros cuadrados sino metros cuadrados que ofrezcan unos temas de calidad vida, entorno, paisaje, salud, recreación y amigables con los habitantes del municipio. Se han hecho recuperaciones del río de Rionegro y hay unos proyectos de algunos malecones, parques y demás, se han habilitamos algunos parques, se han creado gimnasios en el espacio público. Esto es una estrategia de largo plazo para incrementar el tema.

Rionegro es el único que hoy tiene en su visión muy marcada y explícitamente esa visión de más espacio público para los habitantes del municipio. en el caso de Marinilla, La Ceja, Guarne y El Carmen de Viboral en la zona urbana de hecho con crecimiento un poco difícil, un poco más desorganizado y que genera dificultades de espacio público y movilidad y de tener esas opciones como tan marcadas que tiene Rionegro de favorecer el espacio público para sus habitantes. En los otros municipios se han hecho esfuerzos, por ejemplo, Marinilla ha construido parques lineales, espacios de zonas deportivas, de bicigrós, fútbol y otros deportes al aire libre. Lo propio hace Guarne sobre todo en deportes, Guarne ha hecho grandes inversiones para desarrollar juegos departamentales en diferentes disciplinas. Pero vuelven a ser espacios entre públicos y no público. Ya que la inversión, por la calidad de los equipamientos se vuelven espacios de uso un poco más competitivo que recreativo y a la comunidad le cuesta acceder a estos espacios para el uso y disfrute.

En La Ceja, El Carmen de Viboral, Guarne va a comenzar, Rionegro ya lo hizo. Digamos tres de estos cinco municipios realizaron grandes inversiones en los parques principales, para modernizarlos, adecuarlos a las demandas y exigencias actuales de sus habitantes y de los visitantes, de los turistas. El de Rionegro ya se inauguró, el de El Carmen ya se inauguró, el de La Ceja próximamente. Guarne piensa hacer lo propio, pero creo que todavía no ha iniciado. Yo creo

que ya no inició porque ya el periodo se acabó. Y Marinilla de pronto ha estado es con los parques lineales más que todo.

De Rionegro puedes encontrar datos en la página de la Alcaldía.

Movilidad: Hay que abordar la movilidad en dos segmentos, la movilidad interna y la movilidad supramunicipal. En la interna, en la parte interna la Cámara de Comercio realiza algunos censos empresariales. Cuando la movilidad no es sólo una cuestión de desplazamiento, también es una cuestión de estacionamiento. La dificultad más grande de todos los empresarios de estos municipios, y recordemos que la mayoría de estos empresarios no son grandes empresas, son pequeños negocios; y, la mayor dificultad que ellos sienten para el desarrollo de su actividad productiva, comercial o empresarial es el tema de zonas de parqueo. Es muy difícil desarrollar la actividad económica, en ese orden de ideas, las zonas de parqueo empiezan a obstaculizar la movilidad, el transporte interno, urbano; por mencionar algunos de los retos. En desarrollo de nuevas vías, creo que Rionegro es el único municipio que lo ha hecho. Los otros municipios han hecho mejoras de vías existentes, pero desarrollar nuevas vías, con nuevos trazados, dobles calzadas, ciclorutas, opciones de movilidad diferente al vehículo como sistemas de transporte en bicicleta, Rionegro ha tomado el liderazgo en dar ejemplo en esto en la Aglomeración. También está en proceso de implementar su Sistema Público Masivo Integrado. Tiene planeado un tren ligero, que también sería un hito de movilidad para Colombia, porque una ciudad que no es capital de departamento, que apenas es considerada una ciudad intermedia y ya esta metida en estos grandes proyectos de infraestructura y movilidad.

En la movilidad supramunicipal Rionegro concentra las mayores inversiones, que son de alianzas público-privadas. De estas APP dos son muy importantes, hay una que no se cuando empiezan la obra exactamente, que es desde la glorieta Sancho Paisa hasta el tablazo, una doble calzada desde ese punto hasta casi Rionegro en la parte de Llanogrande, que conecta con otra doble

calzada que es el aeropuerto con la zona de la clínica Somer. Además, estas dobles calzadas van acompañadas de ciclorutas.

El túnel de Oriente que es un punto de llegada a Rionegro y de movilidad entre los dos Valles. Pocas regiones del departamento acumulan inversiones por más de dos billones de pesos en temas de vías y Rionegro es uno de estos municipios. Se han diseñado nuevas vías en temas internas y es un comportamiento que en los otros municipios no se está dando, o sea uno no ve en los demás municipios de manera estructurada opciones de movilidad sostenible como el de la bicicleta, nuevos trazados de vías. De hecho, el flujo vehicular crece año a año. Sé el dato de La Ceja por una conversación con el secretario de transporte, el número de vehículos registrados, que además circulan vehículos que están registrado en otras oficinas de tránsito, pero en la Ceja el parque automotor crece a una tasa de aproximadamente del 10% anual, que eso comparado con la tasa de natalidad va agregando una significativa cantidad de vehículos. Que no puede ser un tema muy lejano a lo que ocurre en Rionegro y en los demás. Sí se empiezan a ver situaciones que no se veían en la subregión y que algunos de los temas más requeridos por la comunidad.

Ahora, en el punto rural el Oriente y estos municipios han avanzado mucho en temas como placas huellas, pavimentación de vías secundarias y terciarias, restauraciones suelo cemento y otras alternativas que hagan la movilidad más beneficiosa para sus habitantes. Entonces ese es un punto importante.

- 8. Debido a la cercanía que tiene la Cámara de Comercio con este proyecto de área metropolitana, la pregunta de cierre es ¿cómo creen que el área metropolitana, esta figura político-administrativa va a permitir coordinar estos municipios para darle un mejor trámite a estos hechos metropolitanos que me mencionaba hace un momento y frente a la garantía de estos derechos urbanos que se circunscriben al espacio físico?**

Retomando el último punto que fue el tema de movilidad, hay que incentivar el uso del transporte público en el Oriente, pero tener un transporte público eficiente, moderno, que motive su uso de manera individual es difícil. Por ejemplo, la dificultad que existe para conectar un municipio como La Ceja con el corredor industrial autopista Medellín-Bogotá, donde seguramente se emplea alguna mano de obra o conectar a Marinilla con la zona franca o con el aeropuerto José María Córdoba a través de sistemas de transporte público es difícil, y hay rutas que no serían viables si no están integradas a un gran sistema de transporte público masivo.

Ahí el área metropolitana como autoridad de transporte podrá comenzar a plantear alternativas e incentivar con la adecuación, los cambios o la generación, construcción o desarrollo de ese sistema de transporte masivo integrado el Oriente la posibilidad de que veamos un transporte público que de verdad motive e incentive. También plantean y como lo hacen otras áreas metropolitanas, lideran opciones de movilidad diferente, como lo hace Medellín con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con el uso de la bicicleta prácticas. Hoy hay buenas prácticas como las que tiene Rionegro en ese punto también pueden ser llevados a otros municipios. La Ceja a pesar de no tener una política implementada, es el municipio más ciclista del Oriente. El tema de los cultivos de flores demanda mucha mano de obra y se usa la bicicleta como medio de transporte. Entonces si bien no lo tiene estructurado lo tiene como culturalmente apropiado. Y el área metropolitana le podrá abastecer entonces de esas buenas prácticas para llevarlas de un municipio a otro.

En el tema del uso del suelo, el espacio público, los equipamientos, de las eficiencias, de las economías de escala son opciones que el área metropolitana ayudará, pero no es un tema de inmediatez, tendrá que conformarse, entrar a ganar autonomía y capacidad de gestión iniciando con los primeros proyectos. Pero, la posibilidad de que un municipios como Rionegro que tiene un presupuesto, que sólo Rionegro es igual de grande al de los demás municipios de la Aglomeración,

y que poder capturar, por ejemplo a través del área metropolitana el 2 x 1000 del impuesto predial de Rionegro permitirá desarrollar muchas opciones de inversión para equilibrar las cargas y hacer el proyecto regional una agenda más importante que la agenda agenda municipal de competitividad, la agenda de cada municipio debe ser como en esa visión inferior a las necesidades regionales y que cada municipio entonces encuentre altos niveles de desarrollo para que este sea integral y sostenible. No sólo un municipio desarrollado que absorba problemáticas sociales y económicas de los demás.