



# **Mecanismos de Gobernanza en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, caso de estudio: El tren metropolitano**

**Astrid del Pilar Sánchez Martínez**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad Ciencias Económicas – Instituto de Estudios Urbanos  
Bogotá, D.C., Colombia  
2025



# **Mecanismos de Gobernanza en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, caso de estudio: El tren metropolitano**

**Astrid del Pilar Sánchez Martínez**  
Administradora de Empresas

Trabajo Final de Maestría presentado como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Gobierno Urbano**

Director:

Ph.D., Fernando Montenegro Lizarralde

Línea de Investigación:

Teoría, historia y planeación urbano - regional

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas - Instituto de Estudios Urbanos

Bogotá, Colombia

2025

*Dedicatoria*

*A Dios, por ser mi guía y fortaleza en cada paso de este camino, por darme la sabiduría y la perseverancia para alcanzar esta meta.*

*A mi esposo por su cariño, por su amor incondicional, su apoyo constante y por ser mi compañero en cada desafío.*

*A mis hijos, quienes son mi mayor inspiración y motivo de esfuerzo, para que siempre vean en la educación un camino de crecimiento y realización para sus vidas.*

*A los profesores, académicos y profesionales del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, agradezco profundamente sus enseñanzas, orientaciones y el valioso espacio de reflexión que han brindado para la construcción de este trabajo.*

*La confianza es la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad...El "capital social" es la capacidad que nace a partir del predominio de la confianza.*

*FRANCIS FUKUYAMA*



## **Agradecimientos**

Expreso mi más sincero agradecimiento al Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia por brindar un espacio académico de excelencia, donde el análisis crítico y la investigación han sido fundamentales para la construcción de este trabajo final de maestría.

A los profesores Mario Avellaneda y Fernando Montenegro, por su valiosa guía, enseñanzas y orientación durante este proceso. Sus conocimientos y aportes han sido esenciales para el desarrollo de esta investigación, y su compromiso con la academia ha sido una gran inspiración.

Asimismo, resaltó que la Maestría en Gobierno Urbano representa una valiosa oportunidad académica para comprender como funcionan las ciudades, sus dinámicas y los desafíos que constantemente deben enfrentarse.

Gracias a este programa, ha sido posible profundizar en el estudio de la gobernanza urbana y en la búsqueda de soluciones para una mejor planificación y gestión del territorio.

# Resumen

## **Mecanismos de Gobernanza en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, caso de estudio: El Tren Metropolitano**

El presente trabajo analiza los mecanismos de gobernanza en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, tomando como estudio de caso la planificación y desarrollo del Tren Metropolitano. Se examina como la toma de decisiones en torno a este proyecto ha estado concentrada en la ciudad de Medellín y el departamento de Antioquia, sin un ejercicio colaborativo con los demás municipios del territorio metropolitano.

A través de una revisión documental y entrevistas a actores clave, se identifican las competencias institucionales entre la empresa Metro de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, evidenciando vacíos y superposiciones que afectan la planificación y gestión del transporte masivo. Se analiza el impacto de estos factores en la efectividad de la gobernanza metropolitana y en la articulación de los municipios en los procesos de toma de decisiones.

Los hallazgos sugieren la necesidad de fortalecer la gobernanza colaborativa y la articulación entre los niveles de gobierno para garantizar un enfoque más equitativo e integrado en la planificación del transporte. Finalmente se proponen recomendaciones para mejorar la coordinación interinstitucional y fomentar una gestión metropolitana más inclusiva y eficiente.

**Palabras clave:** Gobernanza, gobernabilidad, transporte masivo, planificación urbana, áreas metropolitanas, ciudades metropolitanas, tren metropolitano.



# Abstract

## **Governance Mechanisms in the Metropolitan Area of the Aburrá Valley, case study: The Metropolitan Train.**

This paper analyzes the governance mechanisms in the Metropolitan Area of the Aburrá Valley, taking as a case study the planning and development of the Metropolitan Train. It examines how decision making around this project has been concentrated in the city of Medellín and the department of Antioquia, without a collaborative exercise with the other municipalities of the metropolitan territory.

Through a documentary review and interviews to key actors, the institutional competencies between the company Metro de Medellín and the Metropolitan Area of the Aburrá Valley are identified, showing gaps and overlaps that affect the planning and management of mass transportation. The impact of these factors on the effectiveness of metropolitan governance and on the articulation of the municipalities in the decision-making processes is analyzed. The findings suggest the need to strengthen collaborative governance and articulation between levels of government to ensure a more equitable and integrated approach to transportation planning. Finally, recommendations are proposed to improve inter-institutional coordination and foster a more inclusive and efficient metropolitan management.

**Keywords: Governance, governance, mass transportation, urban planning, metropolitan areas, metropolitan cities, metropolitan train**



# Contenido

	Pág.
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Problema y Objetivos.....</b>	<b>6</b>
<b>1. Marco Conceptual .....</b>	<b>11</b>
1.1 Definiciones de Gobernanza y Gobernabilidad.....	11
1.2 Conceptualización de área metropolitana.....	15
1.3 Las Ciudades Metropolitanas y sus modelos de gobernanza.....	19
1.4 Caracterización del fenómeno metropolitano y su delimitación.....	32
<b>2. Metropolización y nuevas formas de transporte urbano.....</b>	<b>38</b>
2.1 Nuevas geografías socio-espaciales en el Valle de Aburrá .....	40
2.2 El transporte desde la movilidad: implementación del Metro de Medellín desde un enfoque de movilidad urbana .....	47
2.2.1. Movilidad e integración urbana.....	55
2.2.2. Principales impactos del Tren Metropolitano en la metropolización del Valle de Aburrá.....	56
<b>3. El Tren Metropolitano.....</b>	<b>60</b>
3.1 Mecanismos formales de toma de decisiones en el Tren Metropolitano .....	61
3.2 Revisión planes metropolitanos, instrumentos de planificación, ordenamiento y gestión metropolitana .....	63
3.3 Gobernanza y gestión metropolitana del transporte masivo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá .....	79
3.3.1 Articulación entre el Plan de Gestión Metropolitano con los planes de desarrollo municipal que conforman el Área Metropolitana .....	85
3.3.2. ¿Quiénes toman las decisiones?.....	87
<b>4. Conclusiones.....</b>	<b>99</b>
<b>5. Recomendaciones.....</b>	<b>103</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>104</b>

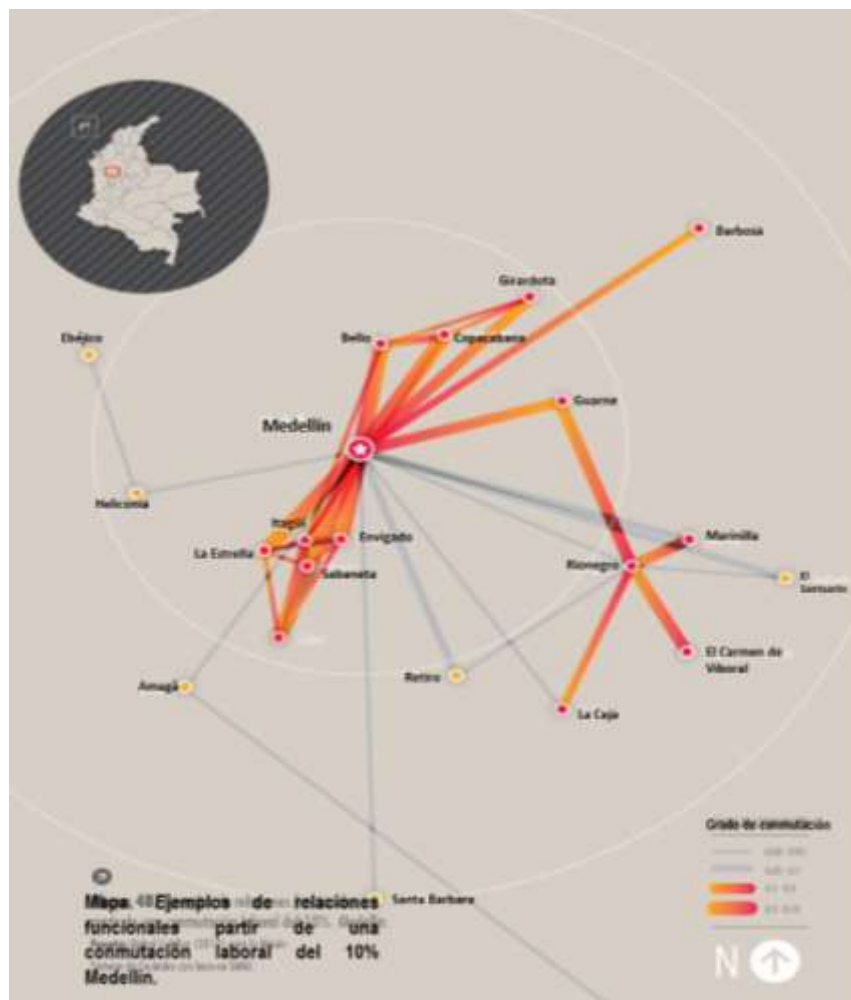


# Introducción

En América Latina, durante las décadas de los años 60 y 70 del siglo XX, se experimentó un proceso acelerado de concentración de la población urbana, impulsado principalmente por la migración del campo a la ciudad (UNFPA, 2007). Este fenómeno dio lugar a un crecimiento urbano significativo, tanto en extensión como en población, lo que resultó en la conformación de áreas metropolitanas, donde ciudades satélites se agrupan alrededor de una ciudad central, formando una red urbana. En este contexto, el territorio metropolitano se encuentra en una constante interacción entre lo rural y lo urbano, reflejando las dinámicas de un mundo en proceso de urbanización total (UNFPA, 2007). Los sistemas de movilidad han jugado un papel esencial en este crecimiento, transformando la organización urbana y mejorando significativamente la accesibilidad en las zonas urbanas.

En Colombia, con la reforma constitucional de 1968, surgió la posibilidad de constituir áreas metropolitanas, y en 1979, a través del Decreto Ley 3104, se reglamentaron las primeras áreas metropolitanas, entre ellas el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, conformada mediante la Ordenanza Departamental No. 34 de 1980. La Constitución de 1991 (art. 319) ratificó la importancia de las áreas metropolitanas, reconociendo la necesidad de actualizar los mecanismos de planificación y gestión, lo que dio lugar a la Ley 128 de 1994 y, más recientemente, a la Ley 1625 de 2013, que estableció el nuevo régimen para las áreas metropolitanas.

A mediados del siglo XX, Colombia experimentó una transformación en su red de ciudades, concentrando la población en cuatro principales centros urbanos: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, lo que consolidó la llamada cuadricefalia urbana. La red de ciudades del país ha mostrado un notable equilibrio en cuanto al tamaño e importancia de las ciudades, un fenómeno que se debe a las limitaciones geográficas impuestas por las cordilleras, las cuales favorecieron el desarrollo de diversas regiones. Como observamos en la siguiente figura. (DNP, 2014)



Fuente: Rafael Cubillos (2012) para la Misión – Sistema de Ciudades con base en el DANE

En este contexto, Brasil implementó las áreas metropolitanas en 1998, agrupando municipios limítrofes, mientras que, en Colombia, estas áreas surgieron como respuesta a la conurbación, un fenómeno que superó el alcance territorial de los municipios y que permitió a los mismos mantener su autonomía. Las áreas metropolitanas se crearon para gestionar de manera eficiente fenómenos como la conurbación, el ordenamiento territorial, la planeación y la prestación de servicios, respondiendo así a las necesidades comunes de los municipios interconectados (Villarraga, 2017).

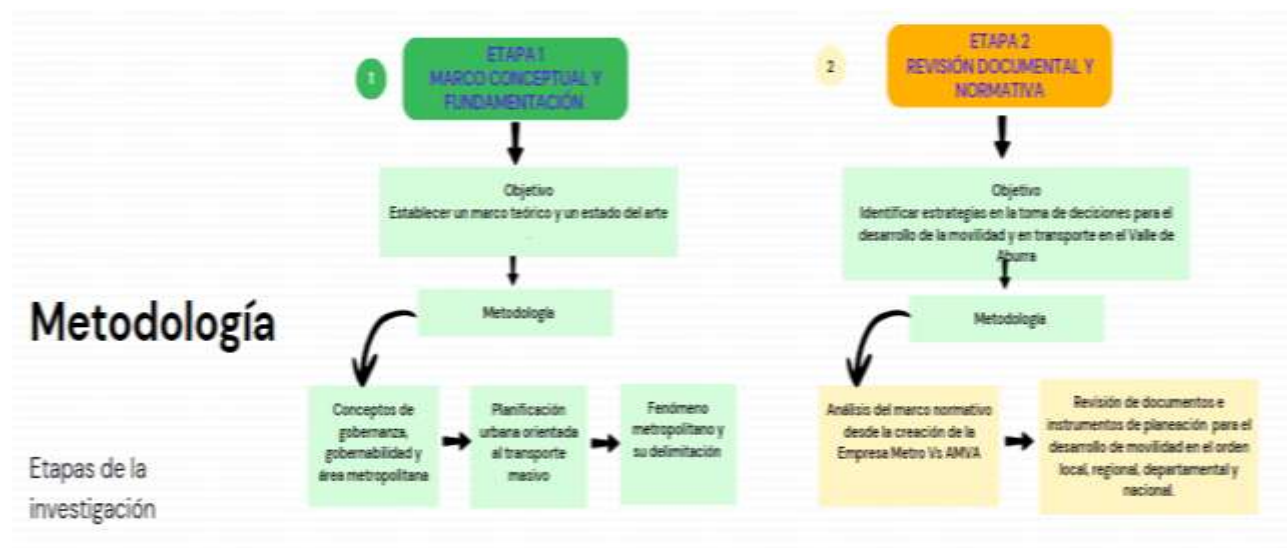
En el caso específico del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), el crecimiento demográfico y la expansión urbana han originado importantes transformaciones en su paisaje urbano, haciendo que el transporte y la movilidad sean cuestiones fundamentales para la planeación del desarrollo urbano sostenible. La configuración del AMVA, en cuanto a la planificación del transporte público, es crucial para entender cómo las infraestructuras de transporte, como el sistema metro, han incidido en la expansión de las ciudades que la conforman.

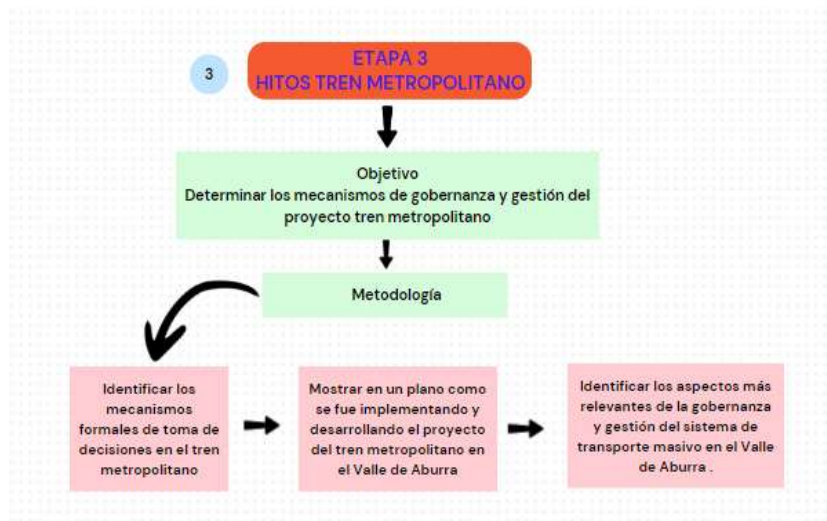
Este trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el Tren Metropolitano del Valle de Aburrá como la columna vertebral del sistema de transporte masivo, examinar su desarrollo como una interconexión entre los municipios del área metropolitana, y comprender los mecanismos de gobernanza involucrados en la toma de decisiones entre los gobiernos municipales, el gobierno nacional, las organizaciones y el sector privado.

El trabajo se estructura en tres capítulos. En el primer capítulo, se desarrollan los conceptos de gobernabilidad, gobernanza y área metropolitana, estableciendo el marco teórico que apoya la investigación. En el segundo capítulo, se analiza la estructuración socioespacial urbana del Valle de Aburrá, con énfasis en la configuración del AMVA y su transformación del ámbito rural al urbano. Además, se revisa la normativa que ha guiado

la implementación y operatividad del Metro de Medellín y el desarrollo del Tren Metropolitano.

Para llevar a cabo esta investigación, se adoptan diversas estrategias metodológicas en tres etapas. En la primera etapa, se emplea un método exploratorio que busca comprender los conceptos de gobernanza y gobernabilidad y su relación con el fenómeno de la metropolización y la planificación del transporte. En la segunda etapa, se lleva a cabo una revisión de la normativa de planeación a nivel nacional, departamental y metropolitano, con el objetivo de identificar las estrategias de movilidad y transporte formuladas por los diferentes gobiernos y su impacto en la gobernabilidad. Finalmente, en la tercera etapa, a partir del análisis del marco teórico y la normativa, se identifican los aspectos más relevantes de la toma de decisiones para el desarrollo del transporte urbano en el AMVA, y se evalúa si el Tren Metropolitano influyó en el crecimiento y expansión del área metropolitana.





## Problema y Objetivos

El área metropolitana, como esquema asociativo territorial, presenta grandes retos y problemas por la fragmentación administrativa, como es el bajo nivel de articulación y concertación para el desarrollo sostenible y sustentable, la equidad humana y territorial, la convivencia y la paz en el territorio metropolitano. El Área Metropolitana del Valle de Aburra, enfrenta una serie de problemas característicos de las áreas urbanas con un modelo asociativo territorial, donde diferentes municipios colaboran bajo una entidad de coordinación común y donde las competencias son multiescalares.

Siguiendo la lectura de la obra “La producción del espacio” de Lefevre, las áreas metropolitanas están compuestas por los siguientes elementos (LEFEVRE, 2013):

1. Autoridad, basada en el poder legitimo otorgado por los ciudadanos a través de elecciones directas o indirectas, periódicas e informadas.
2. Autonomía en la disposición de recursos financieros, en el sentido de que las decisiones relativas a la creación, inversión y uso de recursos puedan ser independientes de otro nivel de gobierno, sin que ello implique no estar sujeto a control.

3. Competencias precisas sobre materias tales como la planificación estratégica del territorio, la gestión de las redes de servicios, la seguridad de los habitantes y la cultura.
4. La responsabilidad legal ante la ciudadanía.

Los anteriores elementos, conducen al surgimiento de una autoridad, la cual puede estar dotada de un número amplio o reducido de competencias sobre un área geográfica definida, y poseer mayor o menor autonomía en la captación y el manejo de los recursos. Existen dos modelos básicos de asociación de los municipios para la conformación de una autoridad metropolitana: el modelo de gobierno supramunicipal, es una forma de organización política administrativa, en la cual implica la creación de una entidad superior a los municipios, encargada de coordinar políticas y gestionar servicios de interés común, con capacidad de decisión, y el modelo intermunicipal, es esencialmente un mecanismo de coordinación entre las autoridades municipales que conforman el consejo metropolitano en el cual participan.

En este contexto, el Área Metropolitana del Valle de Aburra, opera bajo el modelo de gobierno supramunicipal basado en la figura de una entidad administrativa de asociación voluntaria, está conformada por diez (10) municipios, incluida Medellín, como la ciudad núcleo, donde tienen diferentes capacidades, prioridades y niveles de desarrollo. Los procesos de desbordamiento de los límites administrativos de las ciudades se incrementa conforme avanza el fenómeno de urbanización en las ciudades, entre ellos los problemas de movilidad, los cuales deben ser resueltos de manera articulada entre los gobiernos que toman las decisiones de las estrategias de movilidad y transporte público en territorio metropolitano.

Para el caso de estudio, la falta de claridad en las competencias del área metropolitana del Valle de Aburrá, frente a la planificación del transporte, en donde la entidad Empresa Metro de Medellín, financia la ejecución de las obras considera que tiene la potestad para planificar. En el ejercicio de planificación del tren metropolitano, existen o existieron fricciones entre la entidad administrativa AMVA y la Empresa Metro de Medellín en la toma de decisiones sobre el transporte metropolitano. Si bien actualmente actúan de forma coordinada, todavía existen contradicciones entre la planificación del tren metropolitano y el ejercicio de autoridad del área metropolitana.

Las áreas metropolitanas no son solo importantes por los desafíos que representan para la gobernanza urbana. Como lo reafirma la Declaración de Montreal (Organización de Naciones Unidas, Hábitat, 2015), estas son centros de desarrollo económico y de generación de innovación. Igualmente, se afirma que la gobernanza urbana requiere de mayores esquemas asociativos, como regiones metropolitanas y de cooperación entre las áreas metropolitanas.

Sin embargo, la toma de decisiones en la planificación y desarrollo del proyecto de transporte masivo tren metropolitano del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, surgieron problemas como la falta de consenso político, la distribución de competencias, problemas de financiación, tensión entre los modelos de transporte, estudios técnicos y planificación territorial, oposición y falta de participación ciudadana.

En este trabajo final de maestría, se enfoca en comprender porque es importante la gobernanza urbana en las áreas metropolitanas y establecer los puntos críticos de la desarticulación entre los instrumentos de planeación del territorio metropolitano, los vacíos normativos frente a la descentralización administrativa y la autonomía municipal, la responsabilidad de quien debe asumir la autoridad metropolitana, la baja participación de

los actores involucrados en la gestión metropolitana y los diferentes Intereses políticos que influyen en la toma de decisiones en la gobernabilidad y gobernanza metropolitana.

Por lo tanto, en esta investigación se propuso como caso de estudio el Tren Metropolitano del Valle de Aburrá, planteando como objetivo general: Analizar los mecanismos de gobernanza que han intervenido en la toma de decisiones para el desarrollo y funcionamiento del tren metropolitano en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, evaluando su contribución a una gestión más efectiva y coordinada del sistema de transporte metropolitano.

Con el fin de alcanzar el objetivo general y estructurar el desarrollo del trabajo tenemos como objetivos específicos los siguientes:

1. Identificar los mecanismos de gobernanza implementados en la toma de decisiones para el desarrollo del Tren Metropolitano del Valle de Aburrá, considerando la interacción entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la Empresa Metro de Medellín y otras entidades gubernamentales.
2. Analizar como la movilidad, el espacio público y la accesibilidad han sido ámbitos clave de acción para Área Metropolitana del Valle de Aburrá, y examinar la evolución histórica del transporte urbano e interurbano en el proceso de metropolización del territorio.
3. Evaluar el grado de participación de los diferentes actores en la gestión y planificación del Tren Metropolitano, desde la conformación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá y determinar su impacto en la gobernanza urbana y en la toma de decisiones del sistema de transporte metropolitano.

La pregunta fundamental de la investigación es: **¿Cómo se han configurado los mecanismos de gobernanza en la toma de decisiones para el desarrollo del tren**

**metropolitano del Valle de Aburra?** Como complemento **¿En qué condiciones ha cambiado y debe cambiar la gobernabilidad en temas de transporte en un fenómeno metropolitano que está creciendo?** Estas preguntas, nos ayudara a entender como la metropolización es una nueva realidad territorial, que va más allá de la normatividad, tiene que haber un modelo de gobernanza que integre la equidad social y territorial con la ciudadanía metropolitana, así mismo los grandes retos que deben asumir el gobierno urbano y el gobierno de lo metropolitano.

# **1.Marco Conceptual**

## **1.1 Definiciones de Gobernanza y Gobernabilidad**

Frente a los conceptos de gobernabilidad y gobernanza (Aguilar, 2007), realiza un aporte a la nueva política y gestión pública, en donde aborda temas referentes a las ciencias que estudian el gobierno, las problemáticas al proceso de gobernar y la cuestión de la capacidad y eficacia directiva del gobierno, enfocando su estudio de pensamiento y acción en mostrar que para resolver este problema es necesario analizar los conceptos de gobernabilidad y gobernanza.

La difusión del concepto, focalizado en gobernar más que en el gobierno, dando respuesta a la problemática de eficacia directiva de los gobiernos, se explica gobernanza "moderna", "nueva", al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta interacción e interdependencia, coproducción y corresponsabilidad, como asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales, en el que el gobierno y las organizaciones juegan roles cambiantes con acoplamientos recíprocos según la naturaleza de los problemas y las circunstancias sociales.”

En esta dirección, de acuerdo con Aguilar, donde la Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad.

Estos conceptos enunciados, tanto gobernanza y gobernabilidad tienen un foco cognoscitivo y práctico al gobierno, como lo manifiesta Aguilar donde el supuesto del enfoque de gobernabilidad es claro y preciso: un gobierno capaz es suficiente para la conducción de la sociedad. Por consiguiente, la dotación de capacidades al gobierno democrático es la condición necesaria y suficiente para que esté en aptitud de gobernar. Refiriéndose a la capacidad efectiva de un sistema político para llevar a cabo políticas públicas y resolver conflictos de manera legítima y eficiente. La gobernabilidad implica tener instituciones estables, un estado de derecho sólido, una administración pública eficaz y la capacidad de mantener la cohesión social.

El enfoque de gobernanza es postgubernamental, el cual apunta a la necesidad o conveniencia de un nuevo proceso directivo de la sociedad más que a la reproducción del proceso directivo estructurado por la acción del gobierno aun si dotado con la totalidad de las capacidades requeridas. Por lo tanto, la gobernanza incluye a la gobernabilidad, en tanto requiere la acción del gobierno capaz y eficaz, pues sin esta posición correcta no existiría la condición esencial para que pueda haber dirección de la sociedad antes y ahora. En este sentido se refiere la gobernanza, al proceso mediante el cual se ejerce el poder en una sociedad, incluye las interacciones entre diferentes actores, como el gobernó, la sociedad civil, el sector privado, etc, en la toma de decisiones y la gestión de los asuntos públicos, donde implica la creación de instituciones y mecanismos que faciliten la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, en el año 2017 realizó una investigación desde la gobernanza metropolitana en América Latina: Estudio comparativo para países federativos y unitarios, donde define unas bases conceptuales en el estudio de Dunleavy et al. (2006), al discutir la gobernanza, señaló que la difusión del concepto tiene una amplia gama de significados por lo tanto es necesario establecer un análisis que incorpore la gestión pública y las competencias gubernamentales. La gobernanza aparece en el vocabulario de los analistas de políticas públicas como contraparte del concepto tradicional de gestión pública, basado en la acción del Estado, como la forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales. Según los autores Peci, Pieranti y Rodrigues (Peci, Pieranti, & Rodrigues, 2008), el foco de análisis del concepto de gobernanza son las relaciones que se establecen entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, es decir que la idea de gobernanza se refiere a la forma en que los actores sociales y agentes políticos y económicos, representantes del Estado, el mercado y la sociedad, se organizan, articulan e interactúan en un determinado contexto político-institucional, en el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de acciones y políticas de interés público.

Según lo expresado por Cerrillo, Agustín (Martínez, 2005) *“La gobernanza significa una nueva forma de gobernar más cooperativa en la que las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas”* comprendiendo esto como una nueva manera de gobernar diferente al modelo de control jerárquico. Desde este punto de vista analítico, Cerrillo, nos presenta también un interesante concepto de gobernanza como *“un conjunto de normas, principios y valores que pautan la interacción entre actores que intervienen en el desarrollo de una determinada política pública, puede ser entendida como una*

*institución, es decir, como el conjunto de reglas de juego o constricciones convencionalmente construidas para enmarcar la interacción humana en una sociedad determinada y que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones”* manifestando que estas reglas comentadas ha de servir para que exista una mejor gobernabilidad, a través del tejido institucional que configura la gobernanza, es decir, la capacidad de las instituciones democráticas para asumir y procesar el rol que le corresponde, con las condiciones necesarias y suficientes para poder tomar las decisiones en contextos complejos y cambiantes con una variedad de actores que representan diferentes intereses.

Por otro lado, Patrick Le Gales, en su libro *Gobernando la Ciudad de México*, (Patrick Le Gales, 2018) realiza un análisis refiriéndose a los ámbitos de gobernabilidad-gobernanza, los cuales están permanentemente entremezclados en la realidad metropolitana de la hechura de políticas públicas en el Distrito Federal de México, donde la gobernanza abarca la gama de relaciones entre la sociedad civil y el Estado y la gobernabilidad denota una capacidad de gobierno construida fundamentalmente desde las instancias gubernamentales. Es así como establece la fragmentación como una característica contundente y clara en la estructura de gobernanza de la zona metropolitana de la Ciudad de México y se forma un esquema de fragmentación de la arquitectura de gobernanza en el Distrito Federal.

Por consiguiente, la argumentación de esta investigación cuyo objeto de estudio son los mecanismos de gobernanza adoptados en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá se fundamenta en el reconocimiento de un territorio caracterizado por un alto grado de conurbación y una consolidada identidad ciudadana metropolitana. Esta configuración territorial trasciende los límites administrativos de los municipios que integran el conjunto metropolitano, proyectándose hacia relaciones regionales más amplias que involucran al

resto del departamento de Antioquia, así como a otras regiones periféricas como el Urabá, el Chocó y el Eje Cafetero. En este sentido, el concepto de gobernanza se ve influenciado por una dimensión geográfica compleja, en la cual los actores —ciudadanía, instituciones públicas y sector privado— desarrollan una doble lógica de vinculación territorial: por un lado, mantienen relaciones sociales, políticas y económicas en el ámbito local de sus municipios de origen; y por otro, se insertan en dinámicas propias de un espacio metropolitano y regional más amplio, en el que emergen formas de gobierno diferenciadas, pero igualmente efectivas y tangibles.

Como conclusión, en efecto el análisis de las políticas públicas ha evolucionado para incluir conceptos de gobernabilidad y gobernanza, que reflejan las transformaciones contemporáneas en la función gubernamental, en un contexto de globalización, avances tecnológicos y sociales, en la descentralización de las políticas, los enfoques de gobernabilidad y gobernanza ayudan a comprender como los actores públicos y privados interactúan para abordar problemas complejos. Estos enfoques también permiten analizar cómo se toman decisiones en entornos cada vez más interconectados y dinámicos. Por consiguientes estos estudios sociopolíticos se enriquecen al integrar estos conceptos, proporcionando herramientas para comprender y abordar los desafíos contemporáneos de la acción pública metropolitana.

Dicha condición se ha configurado a lo largo del desarrollo histórico del Valle de Aburrá y se encuentra anclada en una noción regional profundamente arraigada en la cultura política antioqueña, la cual tiende a prevalecer sobre los intereses de orden nacional o estrictamente municipal. Se trata de una concepción particular de la gobernabilidad y la gobernanza, que se manifiesta en una escala territorial específica, sobre la cual han operado históricamente tanto las formas de transporte como los intereses en

infraestructura vial. Esta dimensión del gobierno territorial, sin embargo, no ha sido abordada con suficiente claridad en los estudios generales sobre gobierno urbano, razón por la cual suele quedar al margen de los marcos analíticos predominantes en el campo.

## **1.2 Conceptualización de las Áreas Metropolitanas**

La metropolización de las urbes es consecuencia de un fenómeno de “derrame” de la ciudad, una expansión de carácter urbano pero cuya expresión no es únicamente la conurbación física. Dicho fenómeno se produce cuando la aglomeración sobrepasa los límites administrativos de la ciudad, se generan suburbios autónomos y conurbaciones institucional y administrativamente fragmentadas (Valenzuela Van Treek, 2006)

Para los autores como Magnusson (1997), citado por Rodríguez y Oviedo (Rodríguez & Oviedo, 2001), el concepto de metrópoli fue inventado para designar una realidad urbana que no podía ser entendida como una ciudad autocontenida y con una estructura fija. La realidad metropolitana supera entonces al centro de gravedad o metrópoli.

Villarraga y Modenés (Hernan G, 2017), nos presenta una definición básica, que nos sirve de partida para establecer este marco teórico. Un área metropolitana, consta de un núcleo urbano junto con un territorio adyacente con el que tiene un elevado grado de integración económica y social. Las áreas metropolitanas incluyen generalmente una ciudad o un municipio con un núcleo urbano de 50.000 o más habitantes. El municipio o municipios que contienen a la gran ciudad o gran núcleo urbano son los municipios centrales del área metropolitana. Los municipios periféricos adicionales son incluidos en el área metropolitana si cumplen con los requisitos específicos de los desplazamientos desde y hacia los núcleos urbanos centrales y otros requisitos de carácter metropolitano, como son la continuidad geográfica, integración económica y social, infraestructura y servicios

compartidos, densidad y crecimiento poblacional, marco legal y administrativo en la planeación y desarrollo urbano.

Lefevre, (Lefèvre, 2010) insiste en que la emergencia de las áreas metropolitanas debe ser entendida como el surgimiento de nuevos espacios políticos en la medida en que son territorios que presentan una necesidad de ser gobernados, como una unidad y deben ser pensados en un nivel distinto, el de lo metropolitano.

Las áreas metropolitanas se han transformado en uno de los espacios principales en los que se plantean los desafíos económicos y sociales de las sociedades modernas, sufren para instituir en actores políticos, es decir en agentes colectivos capaces de producir las políticas adecuadas y a la vez responder a estos desafíos y orientar su futuro, en términos simples, para gobernarlos. Este espacio político, de acuerdo con este autor, (Lefèvre, 2010), contiene tres elementos interrelacionados: primero, una entidad política e institucional; segundo, políticas públicas; tercero, modos de regulación social. Por lo tanto, esa necesidad de ser gobernados no es otra cosa que el reconocimiento del “hecho metropolitano”, que, en términos de Lefevre, este es un fenómeno con una fuerte expresión socio – económica y espacial con una correspondencia institucional: el área metropolitana.

Si bien la formación del área metropolitana depende de la constatación material del fenómeno metropolitano, sobre un área geográfica, su formalización solo se concreta con el surgimiento de una autoridad. Esta institución puede estar dotadas de un numero amplio o reducido de competencias, operando necesariamente sobre un área geográfica definida, la cual puede o no coincidir con el fenómeno metropolitano, entendido como la manifestación empírica de la estrecha interrelación de unas municipalidades y no

necesariamente como la figura jurídica que da sustento a la creación del área metropolitana.

Según Rodríguez, A y Oviedo, E (2001), las formas institucionales de las áreas metropolitanas han tenido expresiones o modalidades:

*Entre las áreas metropolitanas de la primera generación, la experiencia nos remite a la existencia de agencias públicas encargadas de la planificación del territorio del Área Metropolitana (Boston, Barcelona), modelos asociativos de municipalidades que conforman un gobierno (San Diego, Portland, Montreal, Lille, Lyon), y modelos de gobierno de ciudad (Toronto, Helsinki).*

Si bien la diferencia entre áreas metropolitanas de primera generación y modelos asociativos radica en su grado de institucionalización y en la forma en que se organizan para la gestión del territorio, quienes asumieron la carga de hacer frente a las resistencias de los gobiernos locales con respecto a la conformación de una autoridad en el nivel metropolitano que competía en recursos, poder y prestigio fueron los gobiernos centrales.

Las primeras experiencias de conformación de áreas metropolitanas surgieron en la década de los sesenta, impulsadas por el crecimiento urbano y la necesidad de coordinación entre municipios cercanos. Entre las primeras ciudades que se asociaron con sus suburbios se encuentran, Londres, Boston, San Diego, Portland, Montreal, Toronto, Helsinki, Francfort, Lyon, Lille y Barcelona.

Este autor (LEFEVRE, 2013) llega a una conclusión interesante sobre la evolución de las áreas metropolitanas, la cual expresa que su creación es el punto de partida de un proceso constitutivo, el cual la forma y donde el contenido de la autoridad metropolitana no está determinado, sino que es el resultado de la interacción de los actores. En sus propias

palabras: *“los nuevos modelos metropolitanos se han producido sobre la base de asociaciones y negociaciones entre las entidades territoriales, desde el Gobierno hasta las estructuras locales, el sector privado, las asociaciones, los grupos de interés y las poblaciones mismas”*, allanando el camino a la comprensión de la administración metropolitana como una forma de gobernanza multinivel.

Las áreas metropolitanas son entonces vehículos que permiten tomar decisiones conjuntas o coordinar políticas públicas en espacios cuyos procesos de urbanización están vinculados, como la planeación urbana en el transporte masivo o el medio ambiente han sido las más susceptibles de ser objetos de un proceso de articulación inter o supramunicipal.

La Declaración de Montreal (Metropolis, 2015), sobre las áreas metropolitanas reconoce la importancia de aumentar el número de áreas metropolitanas habilitadas y socialmente responsables que implementen políticas metropolitanas de ordenamiento y desarrollo sostenible para responder eficazmente al crecimiento previsto de las poblaciones urbanas en las próximas décadas. El planteamiento urbano sostenible debe aprovechar la participación de actores interesados y contar con un financiamiento adecuado. La cooperación metropolitana desempeña un papel importante en la determinación de una visión común y coherente para un desarrollo durable, desde el inicio mismo del proceso de planificación metropolitana hasta su puesta en marcha.

### **1.3 Las Ciudades Metropolitanas y sus modelos de Gobernanza**

En el reconocimiento de algunos fenómenos contemporáneos de la urbanización, el interés en el ámbito metropolitano como escenarios de búsquedas, tareas y reflexiones, varios

autores, entre ellos Ildelfonso Cerda Suñer, ingeniero, urbanista, jurista, economista y político español, quien desde la mitad del siglo XIX describió en 1859 en su teoría general de la urbanización, el crecimiento de la población urbana al interior de las murallas hasta el hacinamiento, pero también en el perímetro externo de la ciudad sobre la aparición de nuevos asentamientos que gravitaban alrededor de la ciudad, sustentado con ellos la necesidad de derribar totalmente las murallas y realizar un ensanche planificado.

Cerdá reconoce que es necesario pensar técnicamente en la planificación y el diseño del crecimiento urbano y concibe una nueva disciplina, la urbanización, cuya función sería asegurar el bienestar del ser humano en el hábitat que empieza a consolidarse, al tiempo que a salirse de todo orden en tiempos de la primera industrialización de Europa. Según Cerdá:

He aquí las razones filológicas que me indujeron y decidieron a adoptar la palabra urbanización, no solo para indicar cualquier acto que tienda a agrupar la edificación y a regularizar su funcionamiento en el grupo ya formado, sino también el conjunto de principios, doctrinas y reglas que deben aplicarse, para que la edificación y su agrupamiento, lejos de comprimir, desvirtuar y corromper las facultades físicas, morales e intelectuales del hombre social, sirvan para fomentar su desarrollo y vigor y para acrecentar el bienestar individual, cuya suma forma la felicidad pública (Cerdá, 1867)

Posteriormente, Patrick Geddes en su libro "Ciudades en evolución" (Geddes, 1960), nos habla sobre la "conurbación", tratando de describir el crecimiento urbano como un conjunto urbano que se forma a partir del crecimiento de dos o más ciudades contiguas, que, aunque establecen fuertes relaciones funcionales, mantiene cada una su independencia administrativa.

Otro autor, Toynbee en su obra “Ciudades en marcha” (Toynbee, 1973), describía como le tocó ver el trayecto de su vida (nace en 1889 en Londres y fallece en 1975 en York) la transformación de la ciudad tradicional amurallada y peatonal de su infancia, en una ciudad congestionada por los vehículos de combustión y expandida en múltiples suburbios.

...La explosión de las ciudades que había comenzado en Gran Bretaña alrededor de los XVIII y XIX... el Londres de la década de 1890 estaba ya, por supuesto, muy lejos de ser la ciudad capital tradicional y las capitales han sido ciudades tradicionales de un excepcional. (Toynbee, 1973)

Toynbee, da un papel clave a los medios de transporte en la transformación de la ciudad y su puesta en marcha de la metropolización: “El uso del transporte suburbano había comenzado allá por el año 1860, pero todavía estaba en su infancia, y limitado viajes por tren.

Si esta invención no se hubiera realizado, las ciudades del mundo, que se mantuvieron estáticas durante los primeros cinco mil años de su historia, jamás hubieran podido ponerse en marcha. Desde el invento y construcción de los ferrocarriles las ciudades se han unido para formar agrupaciones que hemos rotulado “Megalopolis”, y en nuestra generación las megalópolis del mundo se están uniendo en una sola ciudad-mundo. (Toynbee, 1973)

La metrópoli contemporánea, también incorpora una dimensión cultural, ratificando la vieja idea de la ciudad como un crisol de civilización en donde convergen no solo seres humanos de diferentes lugares, sino también donde se crean las principales innovaciones que dirigen la cultura y la economía, elemento ampliamente desarrollado por Hall, (Hall, 1996) en su mirada histórica a la evolución de las grandes ciudades. Esta particularidad de las

grandes ciudades se asocia también con una característica común de las metrópolis y es su marcado cosmopolitanismo, entendido este como la convivencia en ellas de diferentes prácticas culturales, políticas y arquitectónicas. Este cosmopolitanismo es leído por algunos como la segunda modernidad (Harvey, 2009), quien argumenta que el cosmopolitismo promovido por el neoliberalismo y la globalización es excluyente y funciona al capital. Según Harvey, la libertad no es un concepto abstracto sino geográficamente situado. La forma en que experimentamos la libertad depende de las estructuras urbanas, la propiedad del suelo, la movilidad y las relaciones de poder en el espacio. Frente al cosmopolitismo neoliberal, Harvey defiende un cosmopolitismo basado en la solidaridad de las luchas populares y obreras. Su idea es conectar movimientos locales con un proyecto global emancipador, en oposición a la hegemonía del capital. Harvey analiza como las ciudades reflejan estas tensiones. Las metrópolis globales son espacios donde coexisten la opulencia y la marginación, lo que demuestra como la libertad es diferenciada según la clase y la geografía.

Al adoptar la visión de la metropolización como proceso, se está buscando proyectar las formas modernas de vida urbana más allá de la ciudad en sí misma. En tanto las metrópolis acumulan población y actividades en un espacio cada vez más reducido, se deben enfrentar a un dilema entre lo real y lo legal, puesto que las distintas administraciones y gobiernos busquen a través de mecanismos estadísticos y geoespaciales, delimitar el espacio metropolitano.

Francois Ascher, (Ascher, 2004), deja de lado la ciudad/metrópolis como objeto de análisis para abordar lo que denomina como metápolis: ...el conjunto de espacios donde todos o algunos de los habitantes, o territorios, están integrados en el funcionamiento diario cotidiano de la metrópolis. Una metápolis generalmente constituye una sola cuenca de

---

empleo, de habitantes y de actividades. Los espacios que componen una metápolis son profundamente heterogéneos y no necesariamente contiguo... (Ascher F. , 1995)

El concepto de metápolis desarrollado por Ascher encuentra una cierta similitud con el sentido de área metropolitana, la cual en Colombia, según lo plasmado en el artículo 1 de la Ley 128 de 1994, hace referencia a: una entidad administrativa, formada por dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de servicios públicos requiere una administración coordinada. (Colombia, 1994)

La construcción de ciudad debe hacerse de forma conjunta, basándose en la interconexión de los actores del territorio, ya sean las entidades públicas, privadas u organizaciones de la sociedad civil. Pero también en un sentido más amplio, debe incluirse no solo a la ciudad, sino a sus comunidades vecinas, a los municipios aledaños cuya cotidianidad es afectada (positiva o negativamente) por su cercanía a la gran ciudad, ya sea en términos de flujos de personas (con fines laborales y educativos, por ejemplo) o de bienes y servicios o por la presión que la ciudad ejerce sobre los recursos naturales y el ambiente.

Como experiencia de las ciudades metropolitanas, en América Latina, tenemos como ejemplo la ciudad de Lima, principal núcleo económico y comercial de Perú. Su área metropolitana, está conformada por la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, las cuales hacen parte del Departamento de Lima junto a otras nueve provincias. Aunque formalmente se encuentren separadas en dos provincias Lima y el Callao, los fenómenos de conurbación obligan a la administración de los asuntos metropolitanos.

Cada Provincia está conformada por distritos, la cuales cuentan respectivamente con 43 distritos para Lima y con seis la del Callao.

La ciudad de Lima ejerce las funciones de gobierno de la Provincia de Lima como de los asuntos metropolitanos. La municipalidad de Lima al ser la sede del poder político nacional no puede hacer parte de ninguna región y tiene el carácter de municipalidad especial, una categoría reservada para la capital de la Republica y para las zonas fronterizas (Jaramillo & Botero, 2010)

La ciudad metropolitana de Lima funciona en la práctica con el modelo supramunicipal. El Alcalde y el Concejo son los órganos principales para la gestión y administración de los asuntos metropolitanos y están acompañados de la Gerencia Municipal Metropolitana y la Asamblea Metropolitana.

Otra experiencia de ciudad metropolitana es Buenos Aires, importante centro político, económico y cultural, donde históricamente ha sido la zona que reúne una parte importante de la población del país (36%) y produce casi la mitad del PIB de la economía nacional, concentrando el 46%.El área metropolitana de Buenos Aires está conformada por la ciudad Autónoma de Buenos Aires y 24 municipios pertenecientes a la Provincia que lleva el mismo nombre (Rodriguez & Oviedo, 2001).

Su estructura de gobernanza del área metropolitana y su vínculo con otros niveles de gobierno es compleja, debido a que el área metropolitana pertenece una parte a la Provincia de Buenos Aires y otra a la ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cual gano estatus de provincia en 1994. Adicional se encuentre la Región Metropolitana de Buenos Aires, la cual no tiene estructura político-administrativa, pero agrupa al Área Metropolitana de Buenos Aires y 32 municipios más. Aunque no existe un gobierno metropolitano para el área metropolitana de Buenos Aires, si hay unos intentos de gestión metropolitana donde

los asuntos metropolitanos han sido gestionados por el gobierno federal, convirtiendo un modelo con altos grados de centralización (Rodríguez & Oviedo, 2001).

Para el área metropolitana de Buenos Aires, el progreso a lograr una gobernanza metropolitana es casi inexistente y eso es consecuencia de la coexistencia del sistema federal junto con un modelo territorial jerárquico y centralizado, en el que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene una fuerte supremacía que perjudica al área metropolitana de Buenos Aires y esto se reproduce respecto de las provincias y el interior de estas.

Es así como las ciudades metropolitanas son esenciales para el desarrollo regional y global, no solo como motores económicos y centros de innovación, sino también espacios donde se experimentan nuevas formas de organización social, gobernanza y cultura. En América Latina, estas ciudades han sido clave en los procesos de transformación urbana, inclusión social y sostenibilidad, convirtiéndose en verdaderos laboratorios de cambio social. Dentro de las variables y tendencias que definen su lógica de organización, estas son:

- La gobernanza metropolitana: Las tendencias de ciudad-región global imponen nuevas formas de gestión y la necesidad de resolver la fragmentación política de las áreas metropolitanas, combinado con la gestión de los procesos de descentralización. Esta gobernanza se inscribe en una hegemonía política del neoliberalismo, la cual, permea la planificación integral y estatal, siendo postulada frecuentemente como un obstáculo a la resolución de los problemas heredados del keynesianismo (Filion & Kramer, 2011)

- 
- La morfología metropolitana: La reestructuración económica ha dado lugar a nuevas formas urbanas que traspasan la frontera de las ciudades centrales y genera nuevas estructuras metropolitanas en las que son comunes, por ejemplo, las *gated communities* y las grandes megaestructuras que unen la ciudad central con la periferia extendida. La nueva morfología metropolitana se debate entre los modelos, el de la metrópoli dispersa basada en el automóvil, y el de la ciudad compacta, apoyada en el desarrollo del transporte colectivo y en la reestructuración de las funciones urbanas.
  - Las dinámicas demográficas: Se mueven entre las preocupaciones heredadas sobre las consecuencias negativas del crecimiento descontrolado de las metrópolis, y las inquietudes por el marasmo en el crecimiento poblacional y el envejecimiento de grandes porciones de las ciudades centrales, comparado con el dinamismo de los nuevos suburbios y ciudades de los bordes metropolitanos. Estas dinámicas también involucran la migración regional y transnacional, la cual genera nuevas demandas, así como la reestructuración no solo política y social de las metrópolis, sino también física de las ciudades.
  - Las relaciones regionales: Scott (2012), plantea la división centro-periferia, en el nuevo contexto de las relaciones económicas entre regiones y ciudades, a un nivel de competitividad y globalización, donde por un lado las metrópolis se ven obligadas a renegociar sus relaciones no solo con el Estado – Nación, sino también a nivel local, al extender permanentemente su periferia.
  - Dimensión Ambiental: el proceso de crecimiento y expansión de las ciudades significa también un reescalamiento de las problemáticas ambientales, porque ya no pueden ser restringidas al ámbito de la ciudad, en tanto la provisión de recursos valiosos como el agua o la recreación, derivan de áreas relativamente alejadas.

En este contexto las ciudades metropolitanas enfrentan retos complejos derivados de su rápida expansión, diversificación poblacional y creciente importancia económica en el ámbito global. La gobernanza metropolitana necesita un marco legal e institucional claro, basado en principios de democracia, respeto de la autonomía local y subsidiariedad. Sin embargo, las ciudades metropolitanas presentan limitaciones, contradicciones y desafíos, como, por ejemplo, la ciudad de Buenos Aires enfrenta varios problemas derivados por la falta de autoridad real y de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, dificulta la planificación en temas como el transporte y residuos.

En América Latina, encontramos varias experiencias de gobernanza metropolitana, y varios autores como (Falleti, 2006), centra su análisis en las experiencias de países como Argentina, México, Colombia y Brasil, a pesar de su forma de organización estatal, es decir la estructura política o administrativa de estos países, experimentaron la descentralización en las últimas décadas del siglo XX y reorganizaron la distribución territorial del poder. Las formas de Estado – federados o unitarios, frente al tema de la distribución de competencias y atribuciones, la descentralización y la cooperación interfederativa en la implementación de políticas públicas han impregnado el debate contemporáneo sobre el federalismo, recordando la tesis de Paul Pierson, “en el federalismo, dada la división de poderes entre entidades, las iniciativas políticas son altamente interdependientes, pero a menudo están modestamente coordinadas” para pensar como operan las formas de cooperación y coordinación dentro de los sistemas federales y como esto se refleja en la gestión metropolitana. (CEPAL, 2022)

En este contexto de metropolización, en el caso de América Latina, es importante entender que las áreas metropolitanas son territorios urbanos que abarcan varios municipios que están interconectadas funcional y económicamente con una ciudad principal, como

ejemplo el Área Metropolitana del Valle de Aburra, y las Ciudades Metropolitanas en un término más amplio se refiere a una gran ciudad con influencia regional, como Ciudad de México, como centro político y económico, pero su área metropolitana incluye a la CDMX y municipios del Estado de México e Hidalgo. Esta metropolización en ciudades y áreas metropolitanas se manifiesta a través de la expansión territorial y crecimiento urbano, su desarrollo económico, a la educación y a otros factores de modernización.

Las ciudades metropolitanas continúan siendo epicentros de actividad social y económica, pero la dinámica de su modernización ha evolucionado debido a múltiples factores. Su crecimiento acelerado y, en muchos casos, desordenado, junto con las fracturas sociales y espaciales, han generado una serie de desafíos estructurales que impactan su desarrollo. Además, sus características económicas, la fragmentación territorial y la complejidad de sus dimensiones institucionales exigen nuevas estrategias de planificación y gestión.

En este contexto, la gobernanza metropolitana enfrenta desafíos sin precedentes, ya que requiere mecanismos de articulación entre distintos niveles de gobierno, actores privados y la sociedad civil para responder de manera efectiva a las problemáticas urbanas. Si bien los niveles superiores de gobierno tienen un papel clave en la gestión de las áreas metropolitanas demanda una mayor coordinación interinstitucional, enfoques colaborativos y esquemas de gobernanza que permitan abordar los problemas de manera integral sostenible.

En el caso de México, en la legislación de 1993, apareció por primera vez el término zona metropolitana, la cual la definió de una forma ambigua en el art. 2: “el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población” (H. Congreso de la Unión, 1993). La definición no contemplaba el sentido amplio del término pues no incluía el fenómeno de conurbación, el tamaño de la ciudad, la coordinación de gobiernos municipales

involucrados para la planeación metropolitana, ni la posibilidad de coordinación para la implementación de infraestructura o la prestación de algún servicio de forma coordinada.

Solo hasta el año 2016, la legislación mexicana aprobó la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) en el *Diario Oficial de la Federación*, la cual otorgó una nueva dimensión al termino metropolitano en México y estableció una postura protagonista del gobierno federal en la atención del fenómeno metropolitano en el país. Su objetivo es promover un desarrollo urbano y territorial equilibrado, sustentable y respetuoso de los derechos humanos.

Esta Ley, definió a las zonas metropolitanas como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional” (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016).

Igualmente, incluye un capítulo dedicado a la gobernanza (Artículos 36 al 39), donde enumeran las instancias a través de las que se realizara la gestión de las zonas metropolitanas. Dentro de estas, destaca la comisión de ordenamiento metropolitano que se integra por la Federación, los gobiernos de los estados y municipios involucrados en cada zona metropolitana. Esta comisión cumple la finalidad de coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento. Podrá contar con subcomisiones o consejos integrados por igual número de representantes de los tres órdenes de gobierno. Además, contempla la creación de un Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, el cual será responsable de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los programas Este consejo se integrará con

perspectiva de género, por representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas, colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia.

Teniendo en cuenta que esta Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), es de reciente publicación, es complicado determinar la eficiencia del Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, mencionado en el párrafo anterior. Son pocas las zonas metropolitanas que han implementado estas nuevas disposiciones como resultado de identificar la oportunidad de la prestación de servicios públicos compartidos, o bien para la protección de los recursos naturales. Por lo general las zonas metropolitanas más grandes en población, las interestatales y las intraestatales que involucran a varios municipios (más de 5) son las que han logrado conformar estas instituciones y constituido agencias para la prestación de servicios públicos y a su vez han llegado a la fase de implementación de lo metropolitano como objeto de una política pública.

En México la gobernanza metropolitana es un tema de suma importancia que ha llevado a la generación de la Red Nacional de Gobernanza Metropolitana, es una organización académica bajo el auspicio del Consejo Nacional de Ciencia y tecnología que articula investigadores, estudiantes, funcionarios públicos e integrantes de organizaciones sociales que tienen como principal tema los asuntos de la gobernanza de la metrópolis, acogiendo disciplinas como la ciencia política, políticas públicas, sociología, antropología, ciencias jurídicas, historia, economía, urbanismo, entre otras que impactan de manera directa en el desarrollo y calidad de vida de los habitantes de las grandes ciudades.

Por último, en Colombia el proceso de metropolización ha avanzado muy lento, pasaron 82 años de que se produjera la reforma a la Constitución política de 1886 a través del Acto legislativo No. 1 de 1968, en los aspectos relacionados al ordenamiento de la

administración departamental y municipal. Este Acto Legislativo mantuvo la independencia de los departamentos para la administración de los asuntos seccionales, así como la potestad para ejercer sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios.

En 1979, se expide el Decreto Ley No. 3104, la cual represento un avance significativo, al establecer normas para la organización y funcionamiento de estas, así como las disposiciones sobre su financiamiento. Esta ley dispuso a las áreas metropolitanas como entidades autorizadas por la Constitución y organizadas por la ley, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente y su administración estaría a cargo de una Junta y un alcalde metropolitano.

Por consiguiente, la gobernanza metropolitana en Colombia se institucionalizo a través de la creación de las aéreas metropolitanas, como figuras jurídicas que permiten la coordinación y gestión conjunta de los municipios que integran una región con características urbanas y problemáticas comunes. Busca una gestión mas participativa e incluyente en la toma de decisiones, en la que intervienen diversas instancias públicas, sociales y privadas. Este modelo ha sido impulsado por la descentralización administrativa y política establecida en la Constitución de 1991, que fortaleció la autonomía de los territorios y promovió mecanismos de participación ciudadana.

El nivel de urbanización alcanzado por América Latina ayudo a que sus ciudades compartan cuatro grandes características: la primera, el haberse fortalecido, desbordando sus jurisdicciones originales y creando áreas metropolitanas que integran varios municipios, ocasionando una gran complejidad y desafíos intensos para el gobierno urbano, por los niveles de exclusión social presente y las limitaciones para ser eficientes

en las respuestas a las demandas ciudadanas. La segunda característica, experimentan enfrentamientos con el estado por las demandas ciudadanas en virtud del acceso a servicios, a la habitabilidad, seguridad y justicia, que se traducen en tensiones y violencia colectiva con claras relaciones políticas. Como tercera característica, existe un evidente desfase entre las crecientes estrategias por el control territorial por parte de grupos ilegales urbanos y la incapacidad de la institucionalidad vigente para garantizar la seguridad ciudadana y ofrecer oportunidades económicas. Como cuarta característica, las ciudades latinoamericanas son objeto de presión de la globalización y del modelo económico que la alimenta, lo que plantea el desafío de como insertarse en ella para aprovechar oportunidades y al tiempo como resistir a sus consecuencias, en relación con las tradiciones e identidades locales y regionales en medio de desigualdades y asimetrías. (CEPAL, 2022)

La evolución de estas tendencias constituye un reto para la gobernabilidad urbana en las ciudades latinoamericanas contemporáneas, pero ante todo para los Estados nacionales, que tendrán que pensar y decidir sobre el rediseño de sus instituciones y las nuevas formas de articulación en sus distintos niveles y territorialidades.

## **1.4 Caracterización del Fenómeno Metropolitano y su delimitación**

Desde el siglo XX, encontramos los antecedentes más claros de estudios sobre sistemas de ciudades, en la conceptualización sobre funciones urbanas, tal como plantea Neil Brenner (Brenner, 2013), *“en la actualidad es común hablar sobre el triunfo de la ciudad y sobre una nueva era urbana en la que las ciudades que se expanden a lo largo y ancho*

*del planeta*”, por lo tanto, los temas urbanos son debatidos constantemente por historiadores, críticos literarios y otros expertos.

Es interesante volver a revisar el estudio de los principales cambios ocurridos en las ciudades, dada por los vínculos entre ellos patrones de urbanización y transformaciones socioespaciales, bajo la dinámica del urbanismo neoliberal (Brenner, 2013). En la revisión bibliográfica encontramos numerosas investigaciones que se han preocupado del fenómeno metropolitano, las cuales han sido abordados por diversos autores desde distintas disciplinas, algunas de estas, como clásicos ejemplo *Dual City: Restructuring New York*, de Mollenkopf y Castells (1992), la obra *La Ciudad Global* de Saskia Sassen (1999) y *Postmetropolis* de Edward Soja (2000), llegan a la conclusión de que existen fenómenos que reforzarían el resultado de la expansión del capitalismo que reconfigura constantemente los límites urbanos y la vida en las metrópolis, destacando la importancia de la interrelación entre la expansión física y los procesos sociales, económicos y tecnológicos que definen los límites metropolitanos.

Algunos como Robert E. Dickinson (1947), geógrafo británico con residencia en Estados Unidos, planteo la preocupación por la influencia de un subsistema en particular, el de las áreas metropolitanas e interpretaban las funciones de tales áreas y sus metrópolis, las cuales crecen y se extienden hacia los alrededores debido al desarrollo económico, la mejora de las infraestructuras de transporte y el aumento de la movilidad, lo que para él, este fenómeno metropolitano es una consecuencia natural del crecimiento urbano en el contexto industrial, donde las ciudades centrales se conectan con áreas suburbanas y más allá, formando una entidad urbana más amplia.

Por otro lado, podemos encontrar un interés por estos temas, valiosos aportes desde la sociología, en el desarrollo de técnicas y metodologías de análisis, así como enriquecimiento de contenidos temáticos, especialmente lo que llevo a cabo el núcleo de ecología humana de Chicago, como Robert Park, en su trabajo sobre las ciudades y los núcleos urbanos, planteaba explícitamente que el problema de la extensión de las áreas de influencia de los núcleos urbanos estaba referido a la extensión del dominio cultural de estos hasta las comunidades rurales, como impactaban los comportamientos y actitudes de lo que más tarde L. Wirt (1973) denominaría la “cultura urbana” .

Esta relación nos aclara, que las áreas de influencia coincidirían con estas áreas culturales y esas áreas de influencia eran dinámicas, los desarrollos de las tecnologías del transporte y la comunicación iban ensanchando estos territorios dependientes, observando como estos núcleos urbanos tienen a ser más heterogéneos en términos de población, con una gran diversidad étnica y social. Sin embargo, esta heterogeneidad también puede llevar a lo que Park llamo desorganización social, una situación donde las normas y valores tradicionales se ven desafiados por la diversidad cultural y los rápidos cambios económicos, pero a su vez esta desorganización social puede generar fenómenos como la delincuencia, la pobreza y el conflicto social, que tienden a concentrarse en los núcleos urbanos.

La disciplina económica se preocupó e hizo aportes a los estudios de las áreas de influencia a partir de la atracción de los equipamientos comerciales y la delimitación de áreas de mercado. En la Universidad de Chicago economistas de la School of Commerce and Administration Studies in Business Administration realizaron estudios sobre áreas de abastecimiento de Chicago en los años veinte y treinta del siglo XX, incorporando la teoría de juegos y modelos de optimización logística, examinaron como los cambios tecnológicos, como la digitalización, están modificando los patrones tradicionales de

abastecimiento, permitiendo que las empresas expandan sus aéreas de influencia y reduzcan los costos asociados. A la vez se publican propuestas sobre delimitación de mercados, independientemente de las divisiones político-administrativas existentes, como el llevado a cabo por el profesor Reilly en 1931, a través de los modelos de gravitación comercial. Estos modelos, son útiles para explicar el comportamiento de los individuos ante situaciones de elección, cuyo objetivo es modelizar todo movimiento o comunicación sobre el espacio resultante de un proceso de decisión; esto implica un origen, un destino y el movimiento resultante de la elección que hace el origen del destino. Estos modelos tienen muchos campos de aplicación, como las migraciones, los desplazamientos para hacer las compras o por causa de servicios administrativos, sanitarios, financieros, entre otros.

Dentro del marco conceptual, no puede quedar por fuera el análisis de los sistemas de ciudades y áreas de influencia realizada por el alemán Walter Christaller, en su planteamiento deductivo, explica en el contexto neopositivista influenciado por el Circulo de Viena, el cual era muy influyente en la Alemania de esos años, en lugar de seguir la metodología inductiva que era lo tradicional en ese momento en geografía, analizando los centros de servicios, a partir del problema del tamaño, número y distribución de los núcleos de poblamiento en el territorio, su enfoque suponía dar un giro a la forma de plantear el problema, trato de formular una teoría *“con una validez completamente independiente de los que la realidad aparenta, pero valida solo por virtud de su lógica”*.

Otro importante trabajo realizado por Chauncy D. Harris, publicado en 1945, sobre “La naturaleza de las ciudades”, destaca que el soporte de las ciudades dependía de su área tributaria, y aceptaba la división entre las actividades que sirven meramente a la población de la ciudad y otras que constituyen la actividad fundamental de la misma y que justifican su existencia. Manifiesta que el soporte de las ciudades dependía de su papel como

proveedoras de bienes y servicios para otras áreas, caracterizándolas en las ciudades como lugares centrales que realizan servicios para el espacio circundante y están uniformemente distribuidas en el territorio. Las ciudades de transporte, especialmente las que suponen rupturas de carga y las ciudades como puntos de concentración de servicios especializados.

La influencia de los trabajos de Harris-Ullman y de Christaller, es profunda en la planificación urbana, convirtiéndose en un marco de referencia esencial en la nueva geografía teórica y cuantitativa, en esencial para comprender las redes de las ciudades y su independencia en términos de jerarquías económicas y de cómo se organiza el espacio dentro de las áreas metropolitanas, permitiendo entender mejor los fenómenos de suburbanización y la formación de distritos especializados.

Las décadas de los años 1960 y 1970, se dieron nuevos aportes a la geografía, donde aparecieron números manuales realizados por geógrafos que habían efectuado investigaciones personales los cuales han quedado en obras como las de Chorley y Haggett sobre los modelos en geografía y población, contribuyendo a la creación de marcos teóricos en el campo de la geografía teórica y cuantitativa, desarrollando conceptos y técnicas de análisis espacial para estudiar la distribución de fenómenos geográficos complejos, como el crecimiento urbano o la distribución de la población.

En este sentido, Horacio Capel afirma: “Una nueva geografía es sin lugar a duda la geografía cuantitativa”. En conclusión, la geografía se impone claramente en los distintos momentos de su desarrollo (Capel H, 1981). Por lo anterior hay que tener en cuenta la aportación de la geografía neopositivista en lo referente a la nueva conceptualización del espacio en sentido genérico, así como la región como espacio concreto. La geografía cuantitativa, frente a la noción de espacio absoluto va a introducir el concepto espacio

relativo, presente en Leibnitz y desarrollado en el siglo XIX por Poincaré, quien consideraba al espacio y el a tiempo unidos en un proceso vinculativo de dependencia mutua.

En cuanto a los estudios intraurbanos o de estructura urbana, es importante resaltar el esfuerzo de algunos investigadores por concentrar el énfasis historicista, sobre los procesos de formación y crecimiento de las ciudades, con la realidad física de la ciudad, su estructura interna y su morfología. Conceptos como paisaje urbano, como el trazado o plano de la ciudad, usos del suelo y estilo arquitectónico que empezarán a explicar de una manera morfológica el fenómeno de la urbanización y su expresión física.

Patrick Gueddes en su libro *La evolución de las ciudades* (1915), introdujo uno de los conceptos clave sobre la planificación urbana, es el de conurbación, que se refiere a la formación de grandes áreas metropolitanas a través de la fusión o expansión continua de ciudades y pueblos cercanos, como resultado de un crecimiento urbano descontrolado y sin planificación adecuada. Realiza un análisis del crecimiento urbano a partir de la concentración de la población en la metrópoli y de posteriores fenómenos de suburbanización y contraurbanización que explican en cuatro (4) etapas el proceso de colmatación continua de todo el *hinterlans* (área de influencia) metropolitano.

El geógrafo Edward W. Soja (2000), profesor del departamento de Urbanismo de la Universidad de California – Los Ángeles, se aproximó al estudio de las grandes metrópolis a través del caso de estudio de Los Ángeles, a partir de teorías sacadas de la crítica urbana, la economía política, la planificación regional y la geografía urbana, centrándose en la complejidad de las nuevas relaciones sociales que se tejen en un hecho urbano indefinible como los Ángeles, con su intento por describir ese fenómeno y darle un nombre, opto por el de Postmetrópolis.

La nueva geografía económica postula que el crecimiento regional obedece a una lógica de causación circular, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se auto-refuerzan progresivamente, con el límite impuesto al llegar al punto en que las fuerzas centrípetas que conducen a la aglomeración comienzan a ser compensadas por las fuerzas centrifugas como los costos del suelo, los del transporte y las externalidades negativas o deseconomías externas (Krugman y Venables, 1995), es decir los efectos externos positivos generaran una fuerza de atracción hacia el territorio en que tienen lugar, mientras que los efectos negativos actuaran como fuerza de repulsión para los agentes que quisieran instalarse en la aglomeración. El trabajo de Fujita y Krugman, proporciona una base para entender como las economías se estructuran espacialmente y como las empresas deciden donde ubicarse, al balancear entre los beneficios de la aglomeración (fuerzas centrípetas) y los costos de la congestión y la competencia (fuerzas centrifugas). Es modelo nos ayuda a entender fenómenos como la concentración urbana, la desigualdad regional y la reubicación industrial.

## **2. Metropolización y nuevas formas de transporte urbano**

En el contexto planteado se aborda el fenómeno de la metropolización como el proceso de expansión y transformación de las ciudades en grandes aglomeraciones urbanas, caracterizadas por una creciente interconexión de áreas metropolitanas con zonas rurales o periurbanas, así como la concentración de actividades económicas, políticas y culturales. Este fenómeno es consecuencia directa de la globalización, el crecimiento demográfico y los avances tecnológicos, que han impulsado la consolidación de ciudades cada vez más densas y conectadas en redes globales.

A medida que las áreas metropolitanas se expanden, surge la necesidad de conectar eficazmente a los habitantes a las diferentes zonas de la ciudad y sus alrededores, por lo tanto, el tema de movilidad se ha convertido en un problema agudo que afecta a todas las grandes ciudades y surgen nuevos desafíos con el transporte urbano, ya que las tradicionales formas de desplazamiento no son suficientes para satisfacer las demandas de estas ciudades en expansión. Las nuevas formas de transporte urbano han surgido como respuesta a los problemas de congestión, contaminación y desigualdad en el acceso a la movilidad. Es así, como la noción de movilidad constituye una parte integral en el crecimiento de las metrópolis y crea la necesidad de nuevas infraestructuras de transporte para conectar áreas más alejadas del centro. En los estudios de transporte, está el concepto de accesibilidad, entendida como medida de lo atractivo de un lugar y lo potencial para ofrecer oportunidades para aprovechar tales atractivos o como las condiciones

objetivas de mover algo o alguien, regidas por el principio de la maximización de utilidad (Ohnmacht y Bergman 2008).

Por otra parte, el concepto de movilidad se dirige más hacia las lógicas y las practicas del actor: en como un actor constituye su relación con el espacio, y menos en las oportunidades objetivas ofrecidas por el territorio en si (Flamm y Kaufmann 2006).

En general, la movilidad implica más oportunidades, al tiempo que presupone la disponibilidad de recursos económicos, físicos y cognitivos necesarios para aprovecharlas. Pero la movilidad antes que un lujo, se ha convertido en una necesidad generalizada y una carga pesada (Bauman 2000). En este sentido Bauman, considera que esta dimensión cotidiana de la movilidad urbana conlleva un cambio en las concepciones de sociabilidad. Con el aumento de la movilidad urbana cotidiana, la claridad y rigidez de este tipo de distinciones comienza a disolverse en la medida que el desarrollo de la vida social aparece fuertemente marcado por el aumento de las distancias y de las co-presencias intermitentes en ámbitos territorialmente difusos, lo que significa que los distintos tipos de vínculos sociales comienzas a cruzarse y mezclarse con mayor frecuencia.

En este sentido, la movilidad urbana cotidiana facilita a los habitantes urbanos el permanente tránsito entre distintos ámbitos de interacción social, distintas escalas territoriales y distintos sectores de la ciudad y con ello evidentemente también distintas realidades socioculturales.

La revolución cotidiana de la población del Valle de Aburra, que en ultimas significo la instalación del tren metropolitano como eje determinante del transporte urbano, constituyó un hecho metropolitano en el sentido de que transformo la relación de la gente a todos los municipios tanto en tiempo como con el mismo espacio citadino.

El acercamiento de los habitantes del norte de Valle con los del Sur y viceversa configuro también un nuevo marco de visión de lo que era la vida ciudadana y las interpretaciones de la vida en sociedad. Esto se evidencio, cuando se pudo establecer una continuidad del viaje en el Metro hacia los sectores más orientales de la comuna del norte (hacia el parque Arbi) y luego con la extensión, desde San Javier hacia el sector de la Estación de la Aurora (cerca de Pajarito) y la Escuela Lusitania.

En este capítulo abarcaremos, como el tren metropolitano evoluciono las nuevas formas de transporte en el Valle de Aburra, como ejemplo clave de desarrollo urbano y modernización del transporte público en Colombia.

## **2.1 Nuevas geografías socioespaciales en el Valle de Aburra**

El Valle de Aburra se ha desarrollado como una unidad socioespacial, influenciado por su configuración geográfica, las estrechas relaciones entre las distintas localidades y las estructuras político-administrativas que han favorecido su agrupamiento con fines políticos, ficales y de control de la población y el territorio. Este proceso ha generado nuevas tendencias de desarrollo urbano en la región, las cuales pueden ser analizadas desde una perspectiva histórica, política y socioantropológica.

El desarrollo urbano en el Valle de Aburra ha enfrentado diversas complejidades que han dificultado una planificación adecuada y equilibrada, algunas de ellas son: Crecimiento desordenado, esto ha llevado a la ocupación de zonas no aptas para el urbanismo, como áreas de riesgo, montañas y zonas rurales, lo que aumenta la vulnerabilidad ante desastres naturales y limita la sostenibilidad del desarrollo. Fragmentación territorial y administrativa: El Valle de Aburrá está compuesto por varios municipios con autonomía administrativa, lo

que dificulta la coordinación y la integración de políticas públicas y proyectos urbanos a nivel metropolitano. Desigualdad en el acceso a servicios y recursos: Las zonas periféricas y rurales suelen estar más rezagadas en términos de desarrollo urbano, lo que agudiza la segregación social. Impacto ambiental: La expansión urbana ha generado un alto grado de contaminación del aire, la falta de espacios verdes, la degradación de cuencas hídricas y la deforestación en áreas protegidas, lo que afecta la calidad de vida de los habitantes y la sostenibilidad del entorno. Problemas de movilidad: El Valle de Aburrá sufre altos niveles de congestión vehicular, debido a la falta de infraestructura de transporte público adecuadas. La densificación de áreas urbanas y la dependencia del automóvil, afectando la movilidad y la calidad del aire y el bienestar de la población. Tensiones políticas y de Gobernanza: La falta de claridad en las competencias y responsabilidades entre los municipios y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las tensiones políticas entre diferentes actores locales limitan la toma de decisiones colaborativa. Expansión de la Informalidad: En muchas zonas del Valle de Aburrá, especialmente en áreas periféricas, se ha dado un crecimiento informal de asentamientos urbanos, que carecen de planificación, infraestructura adecuada y acceso a servicios básicos. Presión sobre el territorio: La demanda por espacios urbanos, viviendas, comercio e infraestructura continúa presionando los recursos naturales y el territorio, generando conflictos por el uso del suelo, especialmente en áreas sensibles como zonas rurales y reservas ambientales.

Las anteriores complejidades de desarrollo urbano en el Valle de Aburrá, nos permite comprender las dinámicas en las transformaciones en la caracterización del proceso de metropolización e institucionalidad, las cuales requieren una respuesta integral que contemple la planificación urbana, la gestión del territorio, la sostenibilidad ambiental, la

equidad social y la cooperación entre los niveles de gobierno para lograr un desarrollo más armónico y justo para todos los habitantes del Valle de Aburrá.

El propósito es analizar los efectos socioespaciales de las nuevas tendencias de desarrollo urbano en el Valle de Aburra, donde se encuentra la ciudad de Medellín y los municipios que conforman el área metropolitana, donde ha experimentado grandes transformaciones de lo rural metropolitano a un espacio urbanizado. Estas nuevas geografías socioespaciales son el resultado de diversos factores interrelacionados, como el crecimiento urbano, los cambios económicos, las dinámicas migratorias y las políticas de planeación territorial.

El fenómeno de urbanización y posteriormente, el de la metropolización del valle, hizo parte de un cambio estructural en el comportamiento demográfico del país, el cual inicio a finales del siglo XIX y principios del XX, con la reordenación de la población de oriente a occidente, la ampliación de la frontera agrícola, el surgimiento de la economía cafetera, el incremento de los flujos migratorios y el mejoramiento de las condiciones de vida en la ciudad.

Las elites locales que, durante la primera mitad del siglo XX, estuvieron ampliamente comprometidas no solo con el desarrollo económico, sino también con un proyecto modernizador, a través de la participación en las instituciones públicas, así como en iniciativas de carácter privado para la resolver y dar solución a las problemáticas de vivienda, transporte, educación, infraestructura urbana, etc, centrando su interés en el fortalecimiento empresarial vía relaciones exteriores, que en la preocupación de los destinos de la ciudad y el Valle, desvinculándose en parte de los procesos políticos. Esto conllevó, en los años ochenta a que la ciudad y el Valle, así como el país, enfrentaran una crisis institucional, donde las problemáticas desbordaban la capacidad de reacción de las

instituciones. A pesar de esta crisis institucional, las Empresas Públicas de Medellín se ha mantenido como un modelo de institucionalidad en una interacción constante de las relaciones público – privadas, aunque al inicio su concepción estaba circunscrita al Municipio de Medellín, en su condición de prestadora de servicios públicos domiciliarios, amplio de manera sostenida su cobertura a todo el Valle de Aburra.

Esto ayudo a que en décadas posteriores, el Estado Colombiano en todas sus formas de presencia territorial a nivel nacional, regional, departamental y municipal, se viera obligado a producir nuevas instituciones que den respuesta eficaz a las problemáticas y crecientes demandas de la población, así como a una necesaria articulación de intereses para solventar la compleja realidad que se estaba imponiendo, justamente la creación del Área Metropolitana del Valle de Aburra en 1980 por Ordenanza Departamental obedece a esta tendencia y de manera fundamental, la promulgación de una nueva constitución colombiana en 1991, demostrando la necesidad de un fortalecimiento institucional para afrontar la crisis en el país.

Las nuevas tendencias de crecimiento urbano y su complejidad son realidades en transformación continua, resulta clave identificar y explicar cuáles son las principales transformaciones ocurridas en el espacio y en el tiempo de las ciudades, las cuales se deben observar en términos de fenómenos, tendencias y dinámicas. Por lo anterior, en el caso de Colombia, avocada por las transformaciones institucionales, económicas y sociales urgentes en el marco del posconflicto, las ciudades y las áreas metropolitanas del país, enfrentaron una agenda compleja con problemas de funcionalidad, gobierno y sustentabilidad que las desafiaron a considerar estratégicamente a una transformación institucional de sí mismas y del Estado Nacional del cual hacen parte, teniendo en cuenta el tejido social que las

constituye y legitima. En este contexto, cobra sentido considerar los fenómenos de metropolización y el desarrollo de las áreas metropolitanas como instituciones fundamentales para articular las políticas socio-territoriales y político-institucionales, tanto en el ordenamiento territorial, como en la planificación urbana y en la generación de políticas eficaces para el bienestar real de la ciudadanía.

El principal cambio de la estructura socio-espacial, se da en periodo de 1950 – 1980, con la metropolización de Medellín y los municipios aledaños del Valle de Aburrá, donde creció por razones vegetativas y porque recibieron la oleada migratoria entre otras razones, por el periodo conocido como el de la Violencia, pero también por otros pobladores que se desplazaban con la promesa de una mejor calidad de vida, por lo tanto la ciudad era vista como un polo activo de desarrollo y mayor bienestar para los urbanitas.

Con esta dinámica de metropolización, los planificadores urbanos ya visualizaban la necesidad de ver la ciudad como una metrópolis en expansión, que enfrenta tanto oportunidades como desafíos, lo cual se vio reflejado en un primer impulso para la creación de una institución que articulara los municipios del Valle de Aburrá, desde un ordenamiento político administrativo, y como entidad fuera capaz de integrarlos. Durante el periodo de 1980 – 2015, se definió la metropolización y la consolidación de la institucionalidad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, esta metropolización ya era un hecho, la ciudad se había extendido y había absorbido en el territorio a algunos de los municipios del Valle, sin que estos perdieran sus autonomías locales, lo que avocó a la institucionalidad a crear una entidad que diera respuesta a esta nueva realidad del Valle de Aburrá.

La dinámica demográfica, económica y social del Valle de Aburrá ha configurado una ocupación territorial histórica que tiene un patrón espacial polinuclear, definido por un centro en el municipio de Medellín, hacia los núcleos del norte en Bello y en el sur en Itagüí y Envigado, concentrando la mayor población y a su vez los servicios, industrias y redes de transporte y de comunicaciones. Como complemento se integran otros núcleos de menor desarrollo en cuanto a población, actividades industriales y equipamientos, pero tienen como función urbanística el uso del suelo para vivienda, estos municipios son La Estrella, Sabaneta, Caldas, Barbosa y Copacabana, los cuales se ubican a los extremos del Valle de Aburra y dependen en buena medida de los municipios núcleos (Medellín, Envigado, Itagüí y Bello) para el suministro de servicios sociales como salud y educación.

Estas transformaciones sociales, sumadas a la aceleración del proceso de urbanización en el paisaje de Medellín, expresada en la lógica ocupación de espacios baldíos por parte de los migrantes y/o los loteos que hacían los comerciantes del suelo, que generaban soluciones formales / informales e incluso legales /ilegales de vivienda para la gente que llegaba del resto de Antioquia y el país. Esto género que recursos como el suelo y el agua fueran alterados debido su mal uso, pues ni la ciudad ni la ciudadanía estaban preparados para su planificación y explotación sustentable, generando también riesgos y ocasionando desastres socio-naturales que impactaron al largo de este periodo a grupos poblacionales particulares.

Este proceso también ha profundizado las desigualdades sociales y espaciales, evidenciado contrastes entre áreas con alta inversión en infraestructura y servicios y sectores que permanecen excluidos o marginalizados. Las nuevas dinámicas de

movilidad, conectividad y acceso a oportunidades en el Valle de Aburra están moldeando un espacio metropolitano que requiere políticas de planificación más inclusivas y sostenibles. Esto se ha convertido en una problemática que ha preocupado a los diferentes entes de los gobiernos locales, tanto a nivel municipal como del orden regional e incluso ahora como un asunto metropolitano. Por tal motivo, los diversos planes de desarrollo de los diez municipios han tenido como uno de sus objetivos más importantes limitar el crecimiento, hecho reflejado en la contemporaneidad, en los diferentes Planes de Ordenamiento Territorial, Planes Básicos de Ordenamiento Territorial y en los Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Para concluir, en el periodo de 1950-1980, el Valle de Aburrá tuvo una de sus mayores presiones demográficas, urbanas, ambientales, políticas y culturales. Por un lado los municipios del valle colapsaron en la oferta de los servicios estatales que la Constitución Política de entonces obligaba, por la constante demanda de servicios de los nuevos pobladores, y por otro lado industrialización en el Valle de Aburrá, el cual fue un proceso clave para desarrollo económico de la región y ha moldeado profundamente su estructura socio-espacial, los intereses de la elite y la clase política y las características culturales propias de la idiosincrasia antioqueña se combinaron para presionar el diseño y la ejecución de soluciones técnico-políticas, que se reflejan en la creación de una nueva institucionalidad en el Valle de Aburrá, a través del Área Metropolitana. (Montoya, Hidalgo, Brand, & Pérez, 2016)

## **2.2 El transporte desde la movilidad: implementación del Metro de Medellín desde un enfoque de movilidad urbana**

En el contexto de las ciudades contemporáneas como Medellín, la movilidad urbana se ha convertido en uno de los pilares fundamentales para garantizar un desarrollo sostenible y mejorar la vida de los ciudadanos. Conscientes de su influencia en las ciudades menores de su entorno, la conservación del medio ambiente, los sistemas de transporte masivo, como el Metro, desempeñan un papel clave al ofrecer a otros modos de transporte y contribuyo a implementar políticas para reducir la contaminación ya que el calentamiento global cada día alerta y afecta más la cotidianidad de vida en las ciudades del mundo, con menos diferencias sociales y más participación ciudadana.

En el texto Medellín, los Orígenes y la Transición a la Modernidad, Crecimiento y Modelos Urbanos 1775-1932 de Luis Fernando, González, narra como la parte vial jugo un importante papel, ya fuera por los primeros caminos, los carreteros, los tranvías de mula y eléctrico intraurbano o intrarregional, el ferrocarril o las carreteras de los años veinte, fueron factores directos de la expansión urbana de manera espontánea o dirigida.

La construcción de carreteras emprendidas desde 1871, tanto al Norte como al Sur, y en parte hacia el Oriente, fueron promotoras para el crecimiento urbano de la ciudad. El propósito inicial era lograr la conexión del río Magdalena con el río Cauca, algo que no se cumplió con el carretero sino con el ferrocarril varios años después, lo cual permitió integrar al valle de Aburrá, desde el municipio de Barbosa con el municipio de Caldas en sentido norte sur. El ferrocarril de Antioquia fue el punto de partida al desarrollo del transporte moderno en Antioquia, la primera línea llego a Medellín en 1914, pero la crisis económica, las dificultades técnicas, cambios de dirección y contratistas y las varias guerras civiles

paralizaron y entorpecieron el avance de la línea férrea, solo estuvo lista en su totalidad cuando se construyó el túnel de La Quebra que termino en el año de 1929.



Fuente: Tranvía Eléctrico, 1914. Fotos tomadas en el Museo de Ciudad, Medellín Colombia

Para el año de 1932 la red vial de Antioquia está constituida por 280 kilómetros de ferrocarril, las carreteras pasaban d ellos 5800 kilómetros y el tranvía intermunicipal operaba más de 50 kilómetros, con una característica fundamental, casi todas las vías tenían como punto de llegada y salida a Medellín, convirtiéndose así en el gran centro de intercambio económico, comercial e industrial ya no solo regional sino nacional.

El ferrocarril también indujo a la incorporación de nuevas tierras a la urbanización, tanto en los alrededores de las estaciones, como en las proximidades o a largo del trazado. La ocupación urbanística de Medellín desde principios del siglo XX aumento de manera gradual cuando la ciudad multiplico su población en más de ocho veces entre 1900 y 1950 al pasar de 40.000 a más de 340.000 habitantes, provocando que la ciudad en su primera modernización adquiriera los elementos esenciales para el desarrollo urbano, con inversiones físicas y de infraestructura, como la instalación de energía eléctrica, y los servicios de telefonía , acueducto, tranvía, taxis y automóviles, entre otros.

La evolución del transporte de pasajeros por medios mecánicos, sobresalieron en tranvía eléctrico, que tránsito por la ciudad desde las primeras décadas del siglo XX hasta los años cuarenta y un sistema de buses urbanos que funciono moderadamente antes de mediados de siglo. El tranvía fue fundamental dentro del proceso de industrialización, porque permitió el asentamiento de gran parte de la población en los lugares periféricos con transporte de fácil acceso y bajo costo para los trabajadores desplazarse al casco urbano y a las fábricas.

Los tranvías se convirtieron entonces en un elemento de inclusión social, territorial y urbana, que fue aprovechado por los urbanizadores para hacer nuevos proyectos o para promocionar los que ya venían desarrollando de tiempo atrás y que con esta vía, refleja su

rol como catalizador del desarrollo urbano y dio la posibilidad de acceso de la gente a la imagen del progreso y a la movilidad urbana, y a la administración municipal de poder ejecutar obras que de otra manera le hubiera sido imposible realizar.

A mediados del siglo XX, el tranvía empezó a decaer debido al auge de los automóviles y los buses, que se adaptaban mejor a la creciente demanda de transporte y a la expansión sin planificación de la ciudad, el tranvía se estaba convirtiendo en un sistema de locomoción muy lento y ruidoso, lo que ocasiono que el sistema de tranvías fuera cerrado a mediados del año 1951, ya no existía sino dos líneas la de Aranjuez y la de Manrique. Para este año, el crecimiento del parque automotor fue acelerado por la comercialización de las fábricas de vehículos norteamericanas y francesas, donde lanzaban constantemente todas las marcas, tipos y tamaños inundando la ciudad, lógicamente estaban creando ya congestión general en una urbe de calles estrechas. En noviembre de 1951 comenzó el levantamiento de rieles por parte de los presidiarios del circuito judicial, en la carrera Bolívar, para ampliarla y transitar por ella los vehículos de gasolina.

La población se concentró en el área urbana de Medellín por el empleo, el comercio y los servicios, convirtiendo a los otros municipios en dormitorios, sin suficientes equipamientos y obligando a los desplazamientos cotidianos largos que llevaron a la congestión, la pérdida de tiempo y la necesidad de nuevas vías o ampliación de las actuales. Gran parte del problema de transporte urbano en la ciudad se debía a la inconclusa estructura vial y la falta de articulación entre los sistemas de transporte metropolitano y regional, un retraso superior a una década en su sistema vial.

La instalación del Metro como eje determinante del transporte urbano, constituyo un hecho metropolitano en el sentido de que transformó la relación de la gente de todos los

municipios tanto con el tiempo como el mismo espacio ciudadano. Como una decisión política entre el Gobernador de Antioquia y el alcalde de Medellín, la construcción del Tren Metropolitano se oficializó en 1979 con la firma de escritura de la creación de la Empresa Metro de Medellín y se ordena los estudios de factibilidad. La ciudad entera había reservado un callejón vial justo al lado del río Medellín para su construcción y constantemente esto causaba inconvenientes viales dificultado el transporte de las personas.

El proyecto del Tren Metropolitano empezó a estudiarse desde los años 50, con ello se empezó a adquirir propiedades y lotes baldíos cercanos a la cuenca del río Medellín. Fue así como en 1963 se inició en la oficina de Planeación de Medellín los planteamientos generales de la llamada “Espina dorsal del Valle de Aburra” la cual daría el alineamiento de un futuro sistema Metro. Paralelamente a la espina dorsal o corredor multimodal, se propuso una sección transversal con un ancho total de 60 metros en cada costado del río, incluyendo 18 metros a cada lado para ubicar los ferrocarriles nacionales y las posibles líneas de transporte masivo metropolitano.

El Tren Metropolitano se fortalece como una presencia unificadora de la Región Metropolitana del Valle de Aburra, al integrar y articular territorialmente los municipios del Valle y sus subregiones vecinas, para finalmente lograr a través de la planeación y la ejecución de este sistema un continuo relacionamiento que se venía gestando en el tiempo con necesidades comunes para todos sus habitantes y que dio pie a la institucionalización y funcionamiento del Área Metropolitana del Valle de Aburra, la primera en el país y con mayor número de municipios.

Es así, que mediante Ordenanza No.34, reglamentada por el Decreto 38 de 1981, se estableció al Área Metropolitana del Valle de Aburra como entidad administrativa encargada de ejercer autoridad en el transporte público metropolitano y autoridad ambiental urbana. También actúa como ente articulador, planificador y de coordinación territorial, además en temas de seguridad y convivencia, entre los municipios de Medellín, Barbosa, Girardota, Copacabana, Bello, Itagüí, Sabaneta, La Estrella Calda y el ultimo en integrarse Envigado, los cuales están estrechamente relacionados con el eje urbano conformado por el rio Medellín, como estructurante ambiental y el Tren Metropolitano como estructurante artificial de la región.

En 1981, la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra, presento a consideración del Departamento de Planeación la solicitud para contratar el endeudamiento externo por la totalidad de proyecto. Posteriormente, en 1982 el proyecto fue aprobado por el gobierno nacional por medio del Consejo de Política Económica y Social. Sin embargo, en 1988, la crisis fue inevitable y proyecto paró. Este mismo año, el consorcio Hispano-Aleman Metromed presento el recurso de reposición contra la declaración de caducidad. En 1986 -1987, comienzan los problemas económicos, generada por una desarticulación oficial la cual provoco grandes traumas para importación de equipos y maquinaria para el proyecto, lo cual conllevó a que la Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburra fuera gravada con impuestos de nacionalización de equipos.

Para el año de 1994, pese a todos los problemas de índole legal, administrativo y social que la construcción del metro había tenido en los últimos años, el gobierno nacional logro garantizar los recursos para la terminación del megaproyecto. El Metro es el primer sistema de transporte masivo que se construyó en Colombia, inicio sus operaciones en el año 1995

y desde entonces ha movilizó a más de mil millones de pasajeros. Este transporte masivo, se ha convertido para la ciudad en una oportunidad para los ciudadanos, para que puedan acceder a la oferta de bienes y servicios cada vez más dignos, convirtiéndose en un escenario de encuentro, convivencia en iguales condiciones. La ciudad se hizo más cercana y comprensible y la gente desde los colegiales hasta los obreros y ejecutivos pudieron interactuar de manera más libre, es decir, más ciudadana. Por ello hubo tiempo y espacio para: Jardín Botánico, Parque Explora, Parque de los Deseos y de Pies descalzos, la redefinición del Museo de Antioquia y la apertura de innumerables salas de exposiciones y la renovación del Museo de Arte moderno, así como la consolidación del Polideportivo Tulio Ospina.

Este sistema cuenta actualmente con flota de 76 estaciones: 27 de trenes, 11 de cables, 9 de tranvía (de ellas 6 son paradas) y 28 de buses de tránsito rápido (líneas 1, 2 y O, de las que 8 corresponden a paradas). Hoy, después de 28 años de funcionamiento, el área de influencia directa de la red METRO se extiende por seis municipios: Bello, Medellín, Itagüí, Envigado, Sabaneta y La Estrella y cuenta con rutas integradas a otros municipios cercanos.

Las estaciones más concurridas es la de San Antonio, la cual conecta la línea A y B, con un flujo de pasajeros al año de 140 millones (2007) y con una frecuencia de 3 minutos en horas de mayor congestión y de 10 minutos el resto del día. En el norte, desde la Estación Niquia, en el Municipio de Bello, se puede continuar el viaje hasta los municipios de Girardota, Copacabana y Barbosa a través del sistema integrado de microbuses encargados de alimentar las Estaciones y en el sur desde la estación Itagüí hacia los municipios cercanos como la Estrella, Caldas y el corregimiento de San Antonio de Prado.

El viaje entre las montañas a lo largo del Valle de Aburrá, sobre el que está encauzada la ciudad, se puede hacer en Metro en cuestión de 37 minutos, con paradas incluidas. El mismo recorrido, usando el sistema convencional de transporte de buses, podría tomar entre hora y media y dos horas. Algunas estaciones cuentan con estacionamientos para bicicletas y motos, y en el futuro se construirán para automóviles, algo que facilitará al sistema de ciudadanos que conducen sus vehículos hacia las afueras de la ciudad.

El Metro combina un sistema Férreo con un sistema de cable aéreo, es la primera forma de transporte público de pasajeros, el cual se construyó en el año 2004, con 90 cabinas tiradas por un cable, integrado al sistema tipo Metro. Este medio no se debe confundir con el teleférico, el Metrocable es un transporte masivo, único por su carácter complementario al tren metropolitano y que atiende las necesidades de transporte de algunos sectores menos favorecidos, en este caso la comuna nororiental y occidental.

### **2.2.1 Movilidad e Integración Urbana**

El primer Metrocable tuvo el propósito principal de atraer nuevos usuarios al sistema Metro, que conectara las áreas montañosas y de difícil acceso con el resto de la ciudad. Este se construyó precisamente en el sector fortín del narcotráfico de la década de los noventa y el que más había sufrido los fenómenos de violencia y pobreza. Los Metrocables son teleféricos que se han integrado como medio de transporte público, operando como líneas complementarias al sistema principal de trenes del metro. Este sistema es innovador y ha sido un referente a nivel internacional por su impacto en la movilidad y la inclusión social.

Una vez en operación, se planteó el primer Metrocable como elemento central de mejoramiento urbano integral, y alrededor de este se desarrollaron proyectos de espacio público, equipamientos sociales y obras ambientales. Este esfuerzo de gestión urbana, bautizado más adelante como urbanismo social, tuvo ambiciosas preatenciones políticas. Junto con la nueva infraestructura de transporte, se propuso hacer mejor arquitectura, generando a la comunidad sentido de pertenencia y orgullo, que a su vez promovió una transformación social profunda.

El Metrocable fue diseñado no solo para mejorar la movilidad, sino también para integrar barrios vulnerables que, durante la década de los noventa, vivieron en un contexto marcado por el auge del narcotráfico y la violencia extrema. Medellín se encontraba en el epicentro del narcotráfico y era la ciudad más violenta del mundo, alcanzando una tasa de 381 homicidios por 100,000 habitantes en 1992. Y por otro lado los habitantes de estas zonas que en su mayoría son de estratos bajos, han ganado un acceso más eficiente a oportunidades de empleo, educación y servicios en otras partes de la ciudad. El sistema es rápido, seguro y ofrece vistas panorámicas mientras conecta con las estaciones del metro en puntos estratégicos. (Montoya, Hidalgo, Brand, & Pérez, 2016)

Lo anterior es un beneficio político importante. Las administraciones urbanas ganan en legitimidad y gobernabilidad frente a los sectores populares, al tiempo que los Metrocables y la arquitectura pública de calidad en barrios pobres producen una fascinación acrítica entre urbanistas y profesionales, aprovechan de estas intervenciones para promover la imagen de una ciudad económicamente competitiva y también socialmente progresista.

## **2.2.2 Principales Impactos del Tren Metropolitano en la Metropolización del Valle de Aburrá**

A partir del año 1995, el Metro de Medellín se convirtió en el nuevo sistema de transporte urbano para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y ha jugado un papel crucial en la metropolización del valle, facilitando la integración económica, social y urbana de los diferentes municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

Algunos de los principales impactos del Metro en la metropolización del Valle de Aburrá, son:

1. Conectividad y movilidad regional. El tren metropolitano conecta diversos municipios del Valle de Aburrá, incluyendo Medellín, Bello, Itagüí, La Estrella y Sabaneta. Antes del metro, la región tenía una movilidad fragmentada, dependiente del tráfico vehicular en las principales vías. Con el Metro, la conectividad ha mejorado significativamente, permitiendo desplazamientos rápidos y eficientes a lo largo de toda la región, lo cual ha facilitado el acceso a oportunidades de empleo, comercio y servicios. La integración de otros sistemas complementarios, como los Metrocables y Metroplús, ha potenciado aún más esta conectividad.



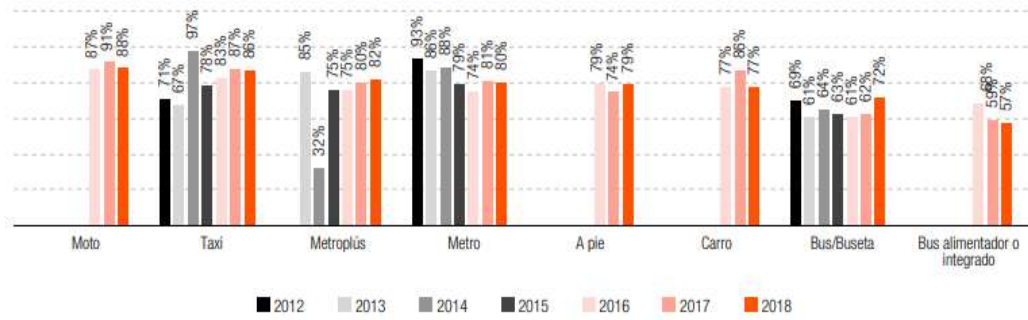


Fuente: Plan Maestro de Movilidad, 2017. Área Metropolitana del Valle de Aburrá

2. Desarrollo urbano y reorganización territorial. El tren metropolitano no solo ha facilitado la movilidad, sino que también ha generado la reorganización de las ciudades y municipios conectados. Los sectores cercanos a las estaciones se han revalorizado y han experimentado una renovación urbana, con mayor desarrollo comercial, residencial y de servicios. Este crecimiento ordenado ha contribuido a reducir el crecimiento descontrolado de asentamientos informales, promoviendo un urbanismo más planificado y sostenible. (Soto, 2018)

3. Cohesión social y equidad. Uno de los efectos más importantes del Metro de Medellín ha sido su contribución a la equidad social. Al conectar áreas periféricas y barrios históricamente marginados con el resto del valle, el metro ha reducido barreras físicas y socioeconómicas. Las personas de bajos recursos, que antes tenían dificultades para moverse dentro de la región, ahora tienen acceso a una red de transporte asequible, confiable y segura. Esto ha ayudado a mejorar las condiciones de vida y a reducir las desigualdades urbanas.

**Gráfico 82. Medellín: porcentaje de personas satisfechas con el medio de transporte que usan principalmente, 2012-2018**



\*Antes de 2016 se preguntaba en la misma opción por Metro y Metrocable. En 2016 se indaga por cada uno por separado. El medio colectivo se consideró separadamente desde 2008 hasta 2015, y en 2016 se incluyó como parte de bus, buseta.

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana, Medellín 2018. Medellín comóvamos

4. Impulso al crecimiento económico. Se ha estimulado la actividad económica en el Valle de Aburrá. Al mejorar la accesibilidad a zonas industriales, comerciales y de servicios, ha facilitado el movimiento de trabajadores y consumidores, lo que ha impulsado el crecimiento económico en toda la región. Las áreas cercanas a las estaciones se han convertido en polos de desarrollo, atrayendo inversiones y proyectos de infraestructura.

5. Sostenibilidad ambiental. El tren metropolitano ha jugado un papel importante en la sostenibilidad ambiental de la región. Al ser un sistema de transporte masivo eléctrico, ha contribuido a reducir la congestión vehicular y las emisiones de gases contaminantes. Esto es fundamental en un valle que enfrenta desafíos ambientales debido a la contaminación del aire y la expansión urbana. El metro ha promovido una cultura de movilidad sostenible, fomentando el uso del transporte público en lugar de los vehículos privados.

6. Metropolitización del transporte. El tren metropolitano, ha sido el eje de la creación de un sistema de transporte integrado en el Área Metropolitana. La expansión del sistema, junto con los Metrocables, el Tranvía, el sistema de buses Metroplús y las bicicletas públicas Encicla, han permitido que la región avance hacia una movilidad metropolitana. Esta integración del transporte ha sido clave para consolidar al Valle de Aburrá como una región interconectada y funcional, superando las barreras entre los municipios.

En conjunto, el tren metropolitano ha sido un motor para la transformación y consolidación del Valle de Aburrá como una metrópoli integrada, sostenible y equitativa, con un sistema de transporte eficiente que ha conectado a las personas, mejorado la calidad de vida y promovido el desarrollo económico de la región. Además, también implica que futuras mejoras o expansiones del sistema de transporte podrían seguir siendo un motor clave para el desarrollo y la integración del Valle de Aburra y el Valle de San Nicolas.

### **3.El Tren Metropolitano**

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es la segunda mayor área urbana del país y en estudio realizado por el Departamento Nacional de Planeación, es un nodo fundamental del Sistema de Ciudades y la sitúa en los primeros puestos de los indicadores de competitividad económica, gestión ambiental y desarrollo humano. En los años ochenta se amplía la conurbación y con ella los municipios no solamente comparten realidades físicas, sino también sociales, económicas y políticas que van determinando las necesidades de repensar las competencias que deben asumir las instituciones de carácter metropolitano.

El Área Metropolitana conformada por Medellín y nueve municipios del Valle de Aburra, es un reflejo del proceso de deterioro del transporte urbano ocurrido en las ciudades de países en desarrollo que se apropiaron de sistemas individuales de transporte, desplazando el sistema colectivo municipal de los tranvías.

El Tren Metropolitano del Valle de Aburra, se ha convertido en el símbolo y motivo de orgullo para sus habitantes, al ser el único sistema de transporte de su tipo en Colombia. Es reconocido como uno de los más modernos de América y ha tenido un impacto significativo en las políticas de desarrollo sostenible en todos los municipios del Área Metropolitana. Sin embargo, su planificación no ha sido un proceso sencillo. La falta de claridad en las competencias relacionadas con la autoridad de transporte metropolitano ha generado problemas de desarticulación, dificultando la administración centralizada del sistema y afectando su gestión y expansión.

La suma de factores como el desequilibrio poblacional, la congestión vehicular, el detrimento en la variedad de usos de suelo, la saturación de áreas céntricas, la contaminación atmosférica, el deterioro de la calidad de vida y el mantenimiento de sistemas viales y la carencia de un transporte eficiente, hizo necesario buscar en el plano administrativo, un nuevo ordenamiento político administrativo, refiriéndose a la creación y fortalecimiento de las áreas metropolitanas en Colombia, con normas como la Ley 128 de 1994 y posterior actualización en la Ley 1625 de 2013 y directamente el Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial PEMOT, como herramienta de planificación adoptada por el Área Metropolitana del Valle de Aburra, mediante Acuerdo Metropolitano No.31 de 2019, con el fin de planificar un desarrollo armónico e integrado del territorio, para racionalizar la prestación de los servicios públicos y ejecutar obras de interés metropolitano.

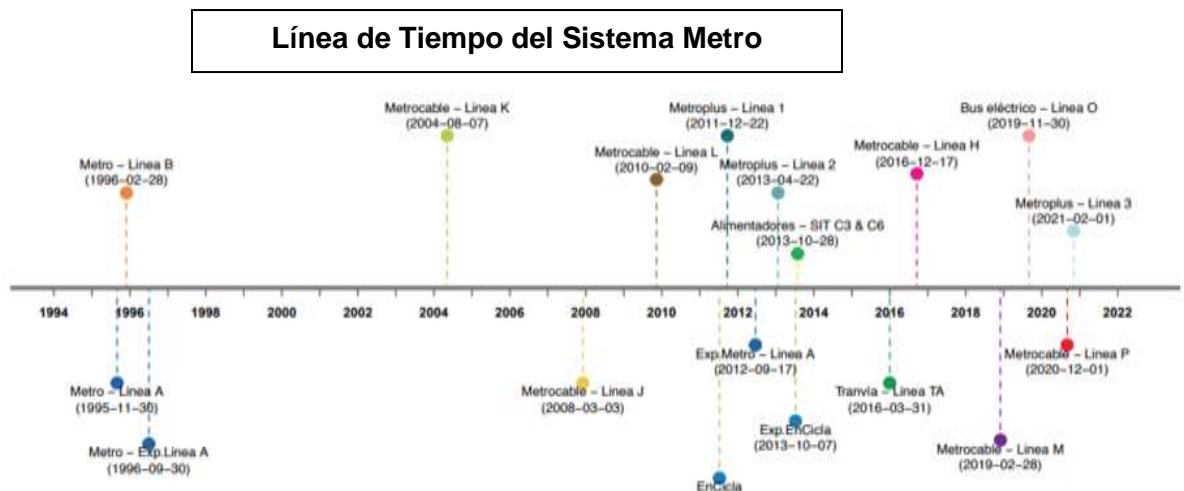
Por lo anterior, en el presente trabajo se analizará e identificara los mecanismos de gobernanza que se han formado alrededor de la construcción del tren metropolitano, identificando los actores de colaboración interorganizacional formal e informal que se integraron en este proyecto metropolitano y quienes toman las decisiones, entendiendo que no es solo organizacional, ni estructura burocrática tradicional, sino es conocer los espacios de colaboración que se dieron entre entes territoriales de diferente nivel, organizaciones, entidades públicas, funcionarios electos y no electos, etc.

### **3.1 Mecanismos formales de toma de decisiones en el tren metropolitano**

Para identificar los mecanismos formales de toma de decisiones en el sistema de transporte como el Metro de Medellín, que es el tren metropolitano del Valle de Aburra, es

importante analizar la estructura organizativa y de gobernanza que involucra múltiples actores a nivel local, regional y nacional, por lo tanto se necesita comprender a profundidad las tendencias y dinámicas socio-espaciales, las relaciones sociales, metropolitanas, regionales, nacionales, latinoamericanas y globales, las cuales se soportan en las transformaciones experimentadas por las metrópolis contemporáneas en América Latina y por el Área Metropolitana del Valle de Aburra.

El Banco Interamericano de Desarrollo BID, realizó un estudio sobre los impactos transformadores del Tren Metropolitano (BID, 2022), analizando variables no solamente desde su aspecto físico ya que este ha pasado por varias construcciones, sino que también ha tenido un gran impacto en los aspectos sociales, culturales, económicos y ambientales. Indica el estudio que el sistema Metro ha incrementado notablemente la accesibilidad de la ciudad, en particular en las zonas más apartadas y con bajos ingresos, integrando otros medios públicos de transporte, tales como tranvías, teleféricos (Metrocables), buses articulados de tránsito rápido (Metroplús), buses alimentadores del Sistema Integrado de Transporte (SIT) y un sistema de bicicletas públicas (Encicla). En el grafico siguiente, se puede observar la línea de tiempo de inauguración de los diferentes medios de transporte que conforman el sistema Metro.



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo BID, marzo 2022

De este modo, la planificación territorial del área metropolitana ha sentado las bases para el desarrollo de una movilidad sostenible desde los ámbitos financiero, económico y ambiental. Los actores involucrados en la agenda y proyección de la movilidad y transporte público incluyen a las instituciones, la academia, el sector empresarial y los espacios participativos locales que agrupan a la ciudadanía. Estos actores, guiados por las líneas de acción estratégica para la integración de iniciativas, posicionan al ciudadano como protagonista de la gestión territorial.

### **3.1.1 Coordinación en la gestión metropolitana del transporte masivo del Área Metropolitana del Valle de Aburra**

En el contexto de planificación del Área Metropolitana del Valle de Aburra, gira alrededor de la coordinación y relaciones establecidas entre los ámbitos municipal y metropolitano, el cual se ha venido ejerciendo principalmente desde la aparición de la Ley 128 de 1994, Ley orgánica de Áreas Metropolitanas, sobre todo en lo que corresponde a los Planes de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo Municipal, con la planeación respectiva al sistema de transporte masivo, los cuales se deben articular cada uno de estos planes a nivel metropolitano.

Las áreas metropolitanas que se han constituido en Colombia lo hicieron en el marco del Decreto Ley 3104 de 1979 “Por el cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas”; a partir de esta reglamentación se conformaron las cinco (5) primeras áreas metropolitanas, lo que permitió la posibilidad que se estableciera acuerdos y decretos metropolitanos como obligatorios para las autoridades de los municipios de un mismo departamento que integrarían el área metropolitana, entre ellos para su administración se estableció la Junta Metropolitana, conformada por representantes de los municipios integrantes, de la Gobernación y el Alcalde

metropolitano, en este caso correspondía al del municipio principal; para ellos se establecieron responsabilidades como fijar perímetros urbanos y sanitarios del aérea y de sus municipios, adopciones de planes viales, entre otros. Posteriormente, la Ley 128 de 1994, es fundamental porque establece el régimen legal de las áreas metropolitanas, defendiéndolas como entidades administrativas de derecho público con autonomía y dentro de sus competencias se encuentra la movilidad y transporte público masivo.

En el siguiente cuadro se presenta un análisis de las leyes mediante las cuales se conformaron y regularon las áreas metropolitanas en Colombia, entre el Decreto ley 3104 de 1979 y la Ley orgánica de las Áreas metropolitanas (128 de 1994), nos ayudara a comprender como se institucionalizo el gobierno metropolitano a través de esta normatividad inicial.

### Transformaciones y Diferencias

	<b>Decreto Ley 3104 de 1979</b>	<b>Ley 128 de 1994</b>
Conformación	Limitaba a la conformación del área metropolitana a solo un departamento.  No postula la consulta popular en el proceso de la conformación del área.	Posibilidad de conformación del AM con municipios de dos o más departamentos.  Se demanda en la Ley, que un proyecto de constitución de un área metropolitana pasara por un proceso de consulta popular para la aprobación de la conformación del área.
Organización Administrativa	Contempla una Junta metropolitana, quien la preside	Establece como integrantes de la Junta Metropolitana a cada uno de

	<p>el alcalde metropolitano del municipio núcleo, un representante del Concejo del municipal de uno de los municipios periféricos, un alcalde de los municipios periféricos y uno más si el AM tiene más de cinco municipios.</p> <p>No se establecía al gobernador como integrante de la Junta sino un representante de este, el cual no es nombrado explícitamente.</p>	<p>los alcaldes de los municipios de la AM, que sean distintos al municipio núcleo; y también establece como integrante de la junta al gobernador del respectivo departamento o el secretario o el jefe de planeación. Cuando suceda el caso de que un AM pertenezcan municipios de dos o más departamentos, lo integrantes serán los respectivos gobernadores o los secretarios o jefes de planeación</p> <p>Establece un Gerente metropolitano como órgano de dirección y administración, un Consejo Metropolitano de planificación, presidido por el mismo Gerente, como un organismo asesor de las autoridades administrativas del AM para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del área.</p> <p>Se atribuye a la Junta Metropolitana la gestión de los</p>
--	---	---

	No se presentan postulados de tipo ambiental como funciones de la Junta	recursos naturales y el manejo y conservación del ambiente; y en este sentido se atribuye la adopción de un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente.
Hechos Metropolitanos	No hace referencia a Hechos Metropolitanos	Las AM solo ejercerán su competencia en cuanto se refiere a la regulación de los Hechos Metropolitanos, los cuales son definidos como aquellos que a juicio de la Junta Metropolitana afecten el territorio, como consecuencia del fenómeno de conurbación, simultáneamente a por lo menos dos municipios pertenecientes al área.
Planes de Desarrollo	No se manifiesta un predominio del PID sobre otros planes municipales.  Se establecía como función de la Oficina de Planeación del	El plan de desarrollo metropolitano prevalecerá sobre los planes de desarrollo municipal en lo que se refiere a los hechos metropolitanos.  Se le atribuye al Gerente metropolitano, además de las otras funciones, la presentación de

	<p>municipio núcleo la preparación del Plan Integral de Desarrollo, entre otros planes.</p> <p>Este principio no está establecido</p>	<p>los proyectos de acuerdo que correspondan al Plan Integral de Desarrollo, plan de inversiones y el presupuesto del área, al Consejo Metropolitano.</p> <p>Para la aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos, se deberá contar con el voto afirmativo del alcalde metropolitano.</p>
Acuerdos Metropolitanos	En el Decreto Ley 3104 no son definidos los actos metropolitanos.	<p>Se definen, los acuerdos metropolitanos si son por la Junta Metropolitana, Decretos metropolitanos si son por el alcalde y Resoluciones metropolitanos si son por el Gerente metropolitano.</p> <p>Se contempla la posible conversión del AM en distrito, aprobado a través de consulta popular.</p>

Algo importante que se resalta y observa en la Ley 128 de 1994, son las posibles implicaciones de las limitaciones de esta Ley, en la no conformación de nuevas áreas metropolitanas en Colombia, por cuanto que se le entrega una potestad administrativa mayor al municipio núcleo. Lo anterior por el caso del Gerente metropolitano, cargo establecido en la Ley 128 y que posiblemente se creó con el ánimo de equilibrar un poco el poder entregado en el Decreto Ley 3104 al alcalde metropolitano, pero sin embargo se puede observar como la Ley establece que el alcalde metropolitano es quien debe presentar a la Junta Directiva la terna de candidatos para el cargo de Gerente, con esto podemos concluir que de una u otra forma esa dirección que se hace del área metropolitana por parte del Gerente Metropolitano se encuentra ligada al municipio núcleo.

Lo anterior permite concluir que la estructura administrativa de las áreas metropolitanas tiende a inclinar la balanza a favor del municipio núcleo. Esto se evidencia en el hecho de que el alcalde de este municipio funge como alcalde metropolitano y presidente de la Junta Metropolitana, mientras que el gerente metropolitano es seleccionado de una terna presentada por el mismo alcalde. Además, el Consejo Metropolitano de Planificación es presidido por el gerente metropolitano. Este desequilibrio normativo en la conformación de las áreas metropolitanas afecta significativamente la autonomía de los municipios más pequeños, ya que impide una coordinación equitativa en la planificación y toma de decisiones dentro de la gobernanza metropolitana.

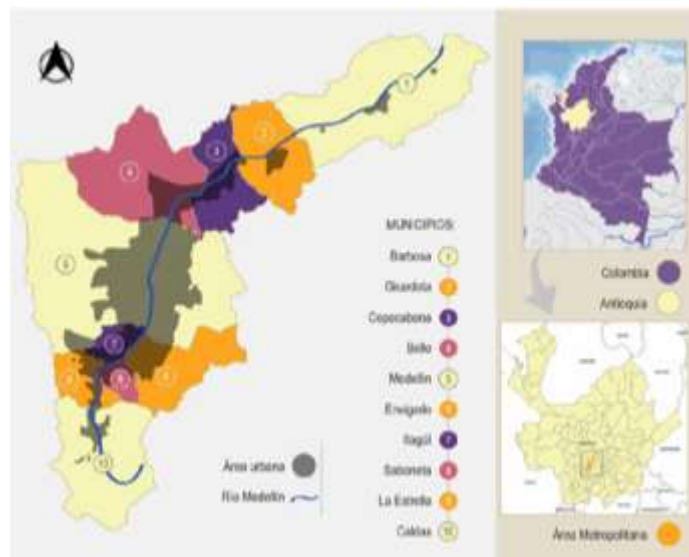
En nuestro caso de estudio, el Área Metropolitana del Valle de Aburra, es un entidad político-administrativa que reúne diez municipios de la subregión del Valle de Aburra del departamento de Antioquia, la cual fue constituida desde 1980 mediante ordenanza No. 34 de 1980 expedida por la Asamblea Departamental de Antioquia, siendo la primera Área Metropolitana creada en Colombia. La ciudad núcleo es Medellín, capital del departamento y los otros municipios son: Caldas, La Estrella, Sabaneta, Itagüí, Bello, Copacabana,

Girardota, Barbosa y el último municipio que se vinculó formalmente fue Envigado en el año 2016, mediante consulta popular.

El Valle de Aburra se encuentra ubicado en la Codillera Central, en el departamento de Antioquia, abarca una extensión de 1.152 Km, con 340km de área urbana y 812 km de área rural. La conformación del Valle de Aburra es el resultado de la unidad geográfica, determinada por la cuenca de río Aburra que recorre de sur a norte, por una serie de afluentes que caen a lo largo de su recorrido. Este territorio ha tenido un crecimiento urbano polinuclear, con un núcleo dominante en Medellín y crecimiento concentrado, contenido por una delimitación geográfica que lleva a la conurbación. El incremento poblacional ha sido intenso, mientras en 1951 la sumatoria oficial de pobladores era de 526.756 habitantes, los últimos datos del censo proyectaron en el año 2022, una población en el territorio de 4.081.939 personas (DANE, 2019) lo que represento un incremento del 775%.

Su topografía irregular y pendiente, que oscila entre 1.300 y 2.800 metros sobre el nivel del mar y cuenta con un clima cálido entre los 15 y 32 centígrados. Las cordilleras que lo encierran dan lugar a la formación de diversos microclimas, saltos de agua, bosques, sitios de gran valor paisajístico y ecológico. La figura 1 presenta la localización del este valle interandino estrecho y los municipios que tienen jurisdicción administrativa y política sobre él.

Figura 1. Localización y división político-administrativa del AMVA.



Este Valle sirvió de instalación a la ciudad de Medellín y las otras pequeñas ciudades, las cuales dieron paso a lo que hoy en día se conoce como el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, por lo tanto es importante dar un contexto de la distribución entre la población urbana y rural, las cuales corresponden al 95% y 5% respectivamente, la densidad promedio dentro de los perímetros urbanos es de 205 habitantes por hectárea, una de las más altas del mundo, las cuales no están equilibradas en las diferentes zonas del territorio, ocasionando problemáticas urbanas, en su planificación, ordenamiento y gestión metropolitana.

Desde 1991, Colombia establece un nuevo marco normativo e institucional, ampliando derechos, fortaleciendo la descentralización y promovió una mayor participación ciudadana, en la toma de decisiones. En este contexto, es fundamental diferenciar la dinámica municipal a partir de 1988, cuando el país, como resultado de su proceso de

descentralización política, introduce las elecciones locales. Este cambio ha generado avances significativos en el debate sobre la planificación y el desarrollo de los territorios.

En Colombia, las llamadas conurbaciones de municipios se han venido desarrollando de manera creciente, como es el caso de Medellín y demás municipios del Valle de Aburra, por lo tanto, se ha venido avanzando una coordinación en la gestión metropolitana en un marco legal del cual cuenta la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas de 1994, que expresa las funciones básicas de estas entidades:

- a. Planificar y programar el desarrollo armónico e integrado del territorio.
- b. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios.
- c. Ejecutar obras de interés metropolitano

Posteriormente, con la Ley 1625 de 2013 “Por la cual se deroga la Ley Orgánica de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas” y las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 con respecto al funcionamiento de los municipios y a los mecanismos de planificación dentro de los mismo, el Decreto No. 170 de 2001, del Ministerio de Transporte contiene disposiciones que conciernen a las áreas metropolitanas “ Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte terrestre automotor colectivo Metropolitano, Distrital y Municipal de pasajeros” establece como competencia la autoridad única de transporte, en la jurisdicción del área metropolitana constituida de conformidad con la ley.

## **3.2 Revisión Planes Metropolitanos, Instrumentos de Planificación, Ordenamiento y Gestión Metropolitana**

La planificación del Área Metropolitana del Valle de Aburra, gira alrededor de las relaciones establecidas entre los ámbitos municipal y metropolitano que se han venido ejerciendo

principalmente desde la aparición de la Ley 128 de 1994 (Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas), en especial en los temas relacionados entre planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo municipal, con la planeación respectiva a la cual se deben articular cada uno de estos planes a nivel metropolitano.

En el siguiente cuadro muestra la temporalidad de adopción de las principales herramientas de planeación, tanto en la escala metropolitana como en las escalas más próximas y de mayor incidencia entre el ámbito metropolitano y regional; estas herramientas de planificación de este ámbito puestas en el esquema, son cronológica y escaladamente verdaderas, las cuales se asumieron como herramientas de planificación más importantes en el ámbito regional, para luego idealmente se articularan con la planificación del ámbito metropolitano.

Como instrumentos para la planeación y control de los fenómenos que sobrepasan el ámbito municipal, la ley establece la promulgación de hechos metropolitanos, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

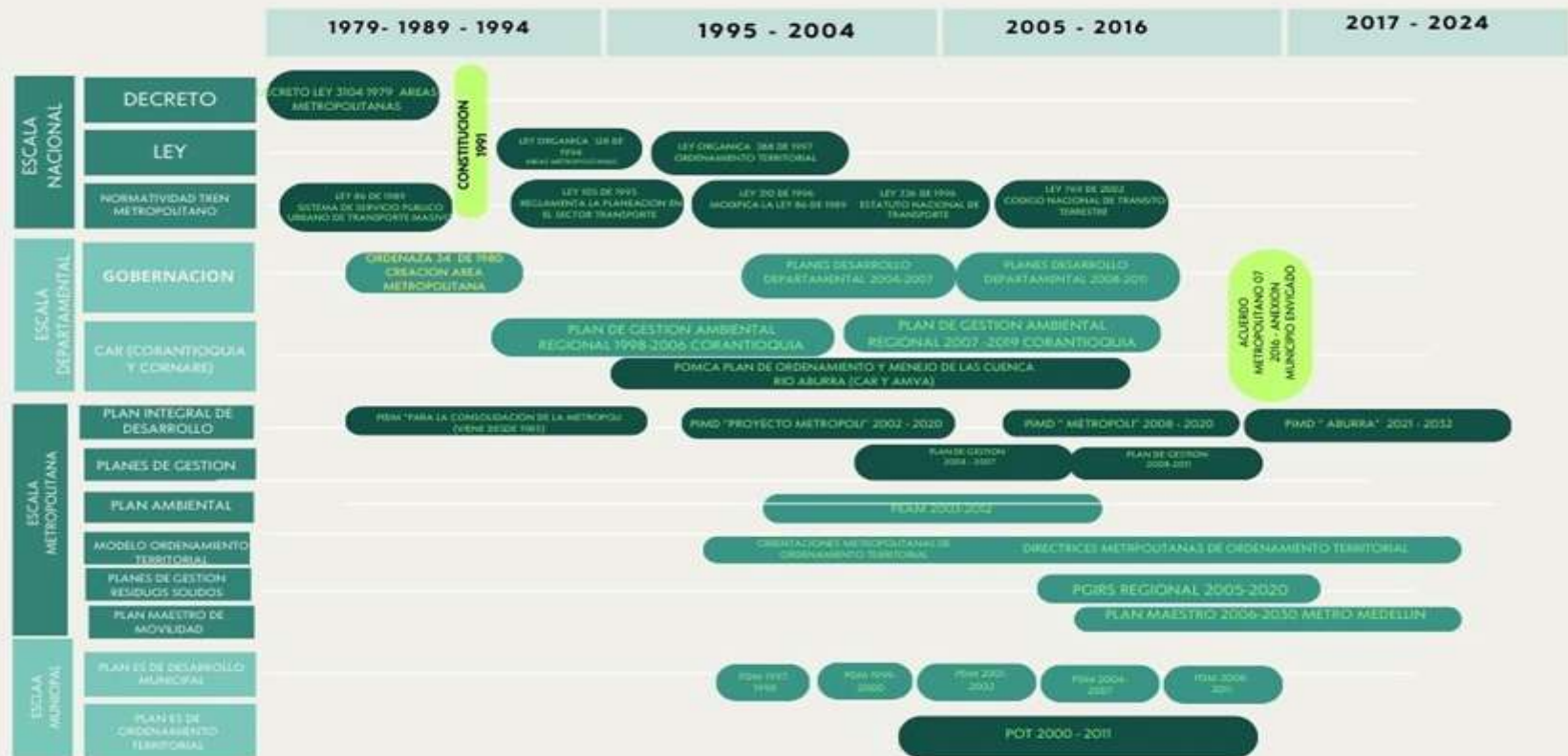
Los hechos metropolitanos, según la Ley 1625 de 2013, art 10 *“son aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el área metropolitana”*. Como puede leerse, la definición legal de los hechos metropolitanos es considerablemente comprensiva, y les permite a las áreas metropolitanas ampliar sus competencias de acuerdo con los criterios para su determinación a nivel territorial, económico, capacidad financiera, técnica, organización político-administrativa e impacto social. La satisfacción de estos criterios se hace efectiva

cuando la atención del hecho metropolitano demanda más de lo que puede ofrecer en el nivel municipal.

# CRONOLOGIA

## PLANIFICACION AREA METROPOLITANA VALLE DE ABURRA

Fuente:  
Elaboración propia



ACUERDO METROPOLITANO 07 2016 - ANEXION MUNICIPIO ENVIADO

CONSTITUCION 1991

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), son los planes que articulan las funciones de las áreas metropolitanas con la atención a los hechos metropolitanos, los cuales constituyen un marco de acción de largo plazo para que las políticas públicas ejecutadas, tanto por el área metropolitana como por cada municipio, converjan un objetivo común de desarrollo. Este Plan constituye una norma de superior jerarquía, lo que determina obligatoriamente los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipal, en lo referente a los hechos metropolitanos.

Según la norma, el PIDM debe incluir la misión y visión de la región en relación con los hechos metropolitanos y las competencias otorgadas a las áreas metropolitanas, así como las estrategias puntuales mediante las cuales se logran los objetivos.

Para el Área Metropolitana del Valle de Aburra, se han formulado y aprobado tres PIDM, el primero en 1985, el segundo, el Plan Metrópoli 2008-2020 y el tercero Aburra 2021-2032: La consolidación de la región metropolitana en adelante PIDM – AMVA 2021-2032.

La formulación del PIDM “Metrópolis 2008 – 2020”, se realizó a partir de una revisión exhaustiva del del PIDM – Proyecto Metrópoli 2002 – 2020, en donde se obtuvieron como resultado siete (7) parámetros de importancia, los cuales fueron principalmente la motivación para el Área Metropolitana del Valle de Aburra derogara el Acuerdo Metropolitano No. 18 de 2001, por medio del cual adopta para el área el PIDM “Proyecto Metrópoli 2002 -2020” y posteriormente se diera paso al Acuerdo Metropolitano No. 40 de 2007 por medio del cual se adoptó el PIDM “Metrópolis 2008 – 2020”, el cual se encuentra vigente al día de hoy.

Los siete parámetros giran alrededor de una serie de dificultades que hacían parte del PIDM anterior, los cuales son sobre todo de tipo estructural, ya que se evidencia la falta de articulación, en algunos temas de vital importancia, como por ejemplo la integración que

debería haber entre los programas y proyectos estipulados en el plan para el logro de los objetivos. En este sentido, estos planes necesitaban articularse a un plan mucho más integral o sinérgico, por lo cual era necesario realizar una actualización más precisa de indicadores socioeconómicos, ambientales y de movilidad, ajustando la estructura del PIDM a la realidad integral e interrelacionada de asuntos metropolitanos, como podemos observar en la siguiente página el cuadro Plan Integral de Desarrollo Metropolitano “Metropoli” 2008 – 2020.

En este contexto, el PIDM es un plan que rige por unos principios y se articula en planes sectoriales, lo que significa que, no solo es articulador de varios planes, sino que, además, debe garantizar la participación de los municipios que conforman el área metropolitana, y que esta participación depende, en gran medida, de la forma como se hayan concebido e implementado los mecanismos de participación en la planificación de dichos municipios.

En el PIDM del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, la participación ha pasado por tres momentos:

1. Las consultas, talleres, revisión, definición de ejes estratégicos, propuesta inicial de contenido, a integración de herramientas cuantitativas e información estadística.
2. Integración de la planificación participativa en un trabajo cualitativo, con las consideraciones de los equipos de planificación de los gobiernos municipales.
3. La aplicación de fundamentos del marco lógico a la consulta pública, para incluir las mejoras al PIDM derivadas de observaciones.

## Plan Integral de Desarrollo Metropolitano "Metrópoli" 2008 - 2020

VISION	OBJETIVOS	ESTRATEGIA	PROYECTOS ESTRATEGICOS METROPOLITANOS	HECHOS METROPOLITANOS	
				Definición	Propuestas
<p>Una región articulada, con oportunidades de desarrollo sostenible para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que confía y cree en sus instituciones</p>	1. Mejorar la calidad de vida y forjar un ambiente sano.	1. Fortalecimiento regional.	1. Sinergia	<p>Los Hechos Metropolitanos deben ser determinados a partir de una visión holística de la realidad en la cual todo esta formado por fenomenos solidadrios. Es decir, son hechos metropolitanos aquellos atributos y dimensiones especificos que hacen parte de la estructura supramunicipal y cuya influencia puede desbordar inclusive los limites politico - asministrativos del territorio de la misma area metropolitana, hechos que tienen en muchos casos a convertirse en hechos regionales y que acuden a los principios de interes comun y solidaridad regional para su definición y caracterización. Los principales criterios para la definición de estos hechos son los fenomenos derivados de la cornubación, como las condiciones de interdependencia interregional y la inequidad territorial.</p>	1. El ordenamiento territorial del ambito metropolitano.
	2. Consolidar altos niveles de gobernanza en el Valle de Aburra	2. Gestión Integral de espacios metropolitanos.	2. Entorno regional sostenible		2. El sisitema metropolitano de reparto de cargas y beneficios de carácter regional.
	3. Afianzar la institucionalidad, autoridad y legitimidad del sistema politico de alcance metropolitano.	3. Desarrollo con equidad y uso racional de los recursos.	3. Ordenamineto espacial y accesibilidad		3. Las politicas y estrategia de movilidad metropolitanas (Infraestructura y componentes moviles)
	4. Consolidar el modelo de ocupación en el Valle de Aburra y el sistema regional de ciudades	4. Articulación interistitucional	4. Desarrollo sociocultural y calidad ambiental		4. Sistema metropolitano de vivienda de interes social.
			5. Gobierno metropolitano		5. Las politicas y estrategias para la red de espacios públicos y equipamentos metropolitanos y el desarrollo de proyectos estrategicos de urbanismo.
					6. las directrices de minimo nivel respecto al desarrollo economico y social para el valle de Aburrá

El PIDM, como instancia de mayor jerarquía, tiene como misión definir los proyectos metropolitanos a emprender en la subregión y liderar el cumplimiento de sus funciones como entidad planificadora en el Valle de Aburrá. Enmarca su funcionamiento interno y orienta la actuación territorial en la región hacia un desarrollo sostenible, integrado y armónico. Para ello, se ha constituido bajo principios asociativos y solidarios entre los municipios del Valle de Aburrá. La definición de los proyectos metropolitanos, en concordancia con los principios y la metodología adoptada, debe ser participativa y sinérgica. La dirección de la actuación territorial, en términos de desarrollo sostenible, se basa en un sistema de gestión y relaciones diseñado específicamente para este fin, estructurado en torno a los actores clave que conforman la red de gobernanza.

Cada proyecto estratégico metropolitano es coordinado por un equipo de trabajo con el objetivo de garantizar una coherencia integral con los lineamientos estratégicos del PIDM. Esto busca construir una estructura de meta-gobernanza metropolitana, concebida en dos dimensiones: una orientada a la gestión y otra al relacionamiento con la red de actores del territorio. Estas dimensiones están vinculadas a las cadenas de valor de los procesos estratégicos, misionales y de apoyo, siguiendo la lógica de gestión predominante. De esta manera, los proyectos estratégicos metropolitanos se conciben como ejes centrales para la articulación de la gestión entre los diversos procesos.

La coordinación en la gestión metropolitana en el transporte masivo del Área Metropolitana del Valle de Aburra, se fue dando prácticamente con la expedición de la ordenanza No. 34 de 1980 de la Asamblea Departamental, que creo el Área Metropolitana del Valle de Aburra para la articulación en la planeación y desarrollo del territorio, lo que dio impulso al proceso de crecimiento liderado por la Oficina de Planeación Municipal y el gobierno local, a través de las propuestas urbanísticas y de transporte, de frente al futuro metropolitano.

Las obras más destacadas, durante los años ochenta, cuando la ciudad superaba el millón y medio de habitantes, estuvieron la ejecución del plan de pasos a desnivel, la reanudación de las variantes y la obra del tren metropolitano, como una de las construcciones de gran envergadura. Es interesante resaltar que desde el año 1985, Medellín sufrió muchas transformaciones por las numerosas obras de infraestructura sobre la adecuación de la red vial de la ciudad, donde la ciudad tenía que estar preparada para recibir el tren metropolitano, el aeropuerto internacional José María Córdoba, la autopista Medellín – Bogotá, la terminal de transporte, las estaciones férreas de carga y pasajeros. Por consiguiente, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano de 1985, trazo una política de mejorar el sistema vial de transporte en todo el Valle de Aburra, como parte del plan para enfrentar algunas tendencias negativas del desarrollo territorial, el cual fue reforzado con el Plan Vial Metropolitano de 1986, para garantizar la conexión, fluidez vehicular y espacios públicos para la ejecución total del sistema vial.

El Área Metropolitana del Valle de Aburra, surgió para articular la planeación y desarrollo territorial de los municipios asociados, entidad que empezó a tener participación en la decisión y coordinación de proyectos de infraestructura, con el accionar de las entidades, de Obras Públicas, el Inval y Empresas Públicas de Medellín, se empezaría a ejecutar este plan ambicioso para descongestionar y dar solución a la problemática que se estaba presentando en la infraestructura vial. Sin embargo, el AMVA no tuvo mayor protagonismo en lo referido al transporte, solo se tuvo incidencia cuando se realizó la formulación de un Plan Maestro de Movilidad, el cual inicio en el 2005, con proyectos de sistema de transporte e infraestructura. Para esa época el director del AMVA, manifestó lo siguiente, refiriéndose de la forma como se había desarrollado hasta ese momento la movilidad: “La movilidad metropolitana es otro eje de desarrollo que integra los sistemas y las infraestructuras

viales, los medios de transporte, las redes peatonales, las ciclorrutas y los espacios públicos. Para nadie es un secreto que la movilidad y el transporte se han venido desarrollando de manera caótica en el Valle de Aburrá, y es necesario crear los elementos que nos permitan ordenar la forma como estamos construyendo las infraestructuras y el espacio público.”

### **3.3 Gobernanza y gestión metropolitana del transporte masivo del Área Metropolitana del Valle de Aburrá**

En Materia de integración regional uno de los principales retos que enfrentan hoy las áreas metropolitanas tiene que ver con las formas de gobernanza. En el caso del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, como una entidad administrativa, durante las últimas décadas ha intentado fortalecer las competencias como autoridad de transporte, implementando programas de coordinación para fortalecimiento institucional.

Por lo anterior, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, ha sido creada con el compromiso de consolidar el progreso el desarrollo armónico de la gran región metropolitana, con funciones de planeación estratégica, ordenamiento territorial, autoridad ambiental, autoridad de movilidad y transporte público y con funciones de coordinación en la prestación de servicios públicos, en el sistema de vivienda de interés social, en la ejecución de obras de infraestructura vial, y para la formulación de proyectos de interés metropolitanos.

En este contexto, podemos analizar la estructura de la gobernanza, dada por una legislación específica que otorga la institucionalidad al AMVA, la cual está contenida en los llamados acuerdos metropolitanos, en donde se establecen las diversas decisiones de orden normativo que regulan la gestión del territorio metropolitano.

A través de estos acuerdos metropolitanos se gestionan los aspectos más importantes en los hechos metropolitanos de ambiente y transporte y se toman decisiones entre ellas por el ejemplo fijar las tarifas del Sistema Integrado de Transporte. El acto administrativo más relevante para el ejercicio de la gestión de la administración metropolitana es el Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013, la cual se modifica y adoptan los estatutos del AMVA.

Los aspectos centrales de la gobernanza del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA) están estrechamente vinculados a las competencias y funciones que le han sido asignadas, entre las que destacan:

- Programar, planificar y coordinar el desarrollo armónico, integrado y sostenible de los municipios que la conforman.
- Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios miembros.
- Ejecutar obras de infraestructura vial y desarrollar proyectos de interés social dentro del AMVA.
- Establecer, en concordancia con las normativas de ordenamiento territorial, directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio de los municipios, con el objetivo de promover y facilitar la armonización de sus planes de desarrollo territorial.

Dentro de las funciones clave para la gestión del transporte masivo urbano en el AMVA, se destacan las siguientes:

- Ejercer la función de autoridad de transporte público en el área de su jurisdicción.
- Formular la política de movilidad regional en el marco del PEMOT.
- Formular y adoptar instrumentos para la planificación y el desarrollo del transporte metropolitano, también en el marco del PEMOT.

El Acuerdo Metropolitano No. 10 de 2013, mediante el cual se adoptan los estatutos del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA), establece la estructura organizativa y las funciones de sus órganos de dirección y administración (artículo 17). Conforme a lo dispuesto en dicho acuerdo, la máxima autoridad del AMVA es la Junta Metropolitana, la cual es presidida por el alcalde de Medellín. Tal como se ha señalado anteriormente, esta Junta está conformada de la siguiente manera:

- Los alcaldes de los municipios que la integran
- Un representante del Concejo de Medellín
- Un representante por cada Concejo de los municipios distintos al núcleo y que conforman el AMVA, elegido entre los presidentes de las respectivas corporaciones.
- Un delegado permanente del gobierno nacional con derecho a voz, pero sin voto.
- Un representante de las entidades sin ánimo de lucro que tengan domicilio en cualquiera de los municipios de la jurisdicción, cuyo objeto principal sea la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, elegido por ellas mismas.

La junta metropolitana tendrá como invitados cuando sean requeridos para tratar temas específicos a los presidentes y/o integrantes de los consejos asesores metropolitanos, los cuales tendrán derecho a voz, pero sin voto. De igual forma, será invitado permanente a la junta metropolitana el director de planeación del departamento de Antioquia, con derecho a voz, pero sin voto.

Aunque esta estructura de gobernanza del AMVA, brinda unas atribuciones a la junta metropolitana en materia de gobernanza y planificación en la aprobación de la concertación de los aspectos referidos a los hechos metropolitanos desarrollados en el Plan Integral Desarrollo Metropolitano, PEMOT y demás normas obligatoriamente generales,

contenidos en los planes de ordenamiento territorial, planes integrales de desarrollo urbano y macroproyectos de interés social nacional, se evidencia que el Metro de Medellín sigue siendo el principal operador de transporte masivo en la región, y que su gestión y articulación con las directrices del AMVA, se vienen evidenciando muy recientemente con los Planes de Gestión 2016 – 2019 con el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial PEMOT (2017), el cual en su formulación define el sistema metropolitano de vías y transporte público. En este sentido el Metro también juega un papel crucial en la gobernanza del sistema de transporte masivo, trabajando en colaboración con el AMVA para la planificación de nuevas rutas, la expansión del sistema y la implementación de nuevas tecnologías.

A través de la Resolución No. 1371 de 2008, el Ministerio de Transporte definió como área de influencia del Sistema Integrado de Transporte Masivo del Valle de Aburrá a las áreas urbanas y suburbanas de los municipios de Medellín, Envigado, Bello, Itagüí, Girardota, Barbosa, Copacabana, Sabaneta, La Estrella y Caldas y aprobó como autoridad de transporte masivo al Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en relación con todos sus componentes tren suburbano, metro, cable (masivo de alta capacidad), bus rápido (masivo de mediana capacidad) y buses alimentadores presentes y futuros, sobre los cuales la Entidad ha venido adelantando su planificación y organización.

El Área, en el desarrollo de este rol, se encarga de coordinar las acciones entre diversas entidades y de facilitar la comunicación entre los diferentes actores involucrados. Mediante Acuerdo Metropolitano No. 4 de 2008, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá creó el Consejo Metropolitano de Transporte, en el cual se articulan y conciertan todas las decisiones en aras de velar por la mejora continua del transporte público, el desarrollo del sistema integrado de transporte y la mejora de la calidad de vida de los habitantes

metropolitanos a través de la movilidad. lo que implica que todas las decisiones y actuaciones deben ser consensuadas entre todos los participantes.

Esta gobernanza también se ejerce a través del Consejo Metropolitano de Transporte, el cual está conformado por los secretarios de movilidad de los diez municipios que integran el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, es el órgano encargado de tomar las decisiones en el territorio de manera concertada y donde se dirimen las diferencias que puedan llegar a presentarse en materia de movilidad.

Uno de los temas centrales en el Valle de Aburrá es la conciencia generalizada, tanto en la ciudadanía como en los gobernantes, sobre el papel estratégico que desempeña Antioquia en el contexto nacional y, a su vez, el lugar que ocupan los municipios del Valle dentro del departamento. Esta percepción trasciende las disposiciones técnicas de instrumentos como el Plan Maestro de Movilidad, en el cual puede entreverse una intención más profunda: fortalecer la cohesión regional, proyectar el liderazgo del departamento en el ámbito nacional y posicionar a los diez municipios del área metropolitana en el escenario internacional. En este marco, el Plan convoca a los habitantes del territorio —los llamados paisas— a “pensar en grande” y a concebir el ejercicio de gobierno como un desafío orientado al desarrollo integral. Esta visión se hace particularmente evidente en las apuestas actuales por una inserción internacional del territorio, que superan la lógica tradicional del gobierno local y se enmarcan en dinámicas más complejas de gobernanza multinivel y proyección global.

El Plan está enmarcado en cinco programas que recogen la visión futura de la región y que resaltan la importancia de fortalecer los modos activos y el transporte público como pilares de la movilidad, gestionar la demanda de transporte privado, pensar la conectividad del territorio como herramienta que potencia la competitividad del Valle de Aburrá y priorizar

la visión de cero, como estrategia fundamental para la reducción de accidentes viales, programa transversal que se soporta en la cultura ciudadana y el respeto por la vida, logrando el objetivo de cero muertes en la vía. Además, se estructuran dos líneas de soporte para lograr el éxito y posicionamiento de esta herramienta de planificación: el fortalecimiento institucional y la promoción y comunicación del instrumento con todos los públicos interesados. Finalmente, el Plan está enmarcado en una sostenibilidad ambiental, acorde con las estrategias y medidas del PIGECA, con el fin de mejorar la calidad del aire y minimizar los impactos por las manifestaciones del cambio climático, Ahora bien, desde el punto de vista de la contribución y los beneficios percibidos por la implementación del Plan, podemos mencionar los siguientes:

- Ampliación de la cobertura del sistema de transporte público del Valle de Aburrá mediante la implementación de corredores de movilidad sostenible que transformen la prestación del servicio y reduzcan los tiempos de viaje, con desplazamientos más directos y eficientes según las necesidades de movilidad de los usuarios. Lo anterior aportará a la competitividad y equidad en el territorio. Entre ellos se destacan los corredores de las Cuencas 4 y 5 (Pretroncal del Sur), metro ligero de la 80, el tren del río.
- Modernización y reorganización del subsistema de transporte público colectivo mediante convenios de colaboración empresarial, con sus elementos estructurales: optimización de corredores, operación conjunta entre empresas, definición y mejoramiento de estándares de calidad y niveles de servicio, fortalecimiento empresarial y consolidación de esquemas de administración integral.
- Creación del centro de gestión de flota denominado GTPC para seguimiento al transporte público colectivo, con el fin de realizar actividades de planificación,

monitoreo, seguimiento del cumplimiento y regulación de la prestación del servicio de transporte.

- Realización de estudios orientados a medir la calidad del transporte público de cara a brindar información de percepción a empresas de transporte, usuarios y entidades públicas.
- Construcción de infraestructura para promover la movilidad sostenible, esto es construcción de proyectos orientados a la ciclocaminabilidad.
- Implementación de EnCicla, sistema de Bicicletas Públicas del Valle de Aburrá que promueve la bicicleta como un medio de transporte con gran impacto social, económico y sostenible.
- Desarrollo de proyectos de infraestructura física y/o tecnológica cuya función es mejorar las condiciones de conectividad del territorio y que generen un efecto positivo en la competitividad regional. En estos proyectos se incluye el corredor multimodal del río, intercambios, ampliaciones viales y mejoramiento de conexiones, entre otras.
- Poner en marcha el Sistema Férreo Multipropósito para el transporte de pasajeros, carga y residuos sólidos, que conecta el territorio desde el municipio de La Pintada hasta Puerto Berrío y se integra con los demás modos de transporte existentes. En su etapa inicial, el proyecto tendrá cobertura en el Valle de Aburrá, desde Primavera (municipio de Caldas) hasta Barbosa, y se prevé su futura conexión con la red férrea nacional.

### **3.3.1 Articulación entre el Plan de Gestión Metropolitano con los planes de desarrollo municipal que conforman el Área Metropolitana**

La articulación entre el Plan de Gestión Metropolitano y los diferentes Planes de desarrollo de los entes territoriales se encuentra contemplada en el artículo 16 del Acuerdo Metropolitano N° 010 de 2013, donde indica que además estos deben alinearse con el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM).

Esta alineación se logra mediante un proceso de armonización donde se definen las líneas estratégicas, objetivos y programas del Plan de Gestión, en conjunto con las metas y proyecciones de recursos para el período de gestión correspondiente.

El Plan de Gestión es presentado ante la Junta Metropolitana y tiene como función coordinar y guiar las acciones de desarrollo y gestión en los diferentes territorios que conforman el Área Metropolitana. Cada uno de los municipios integra a sus propios planes de desarrollo las directrices metropolitanas, garantizando que se atiendan las necesidades particulares de cada entidad territorial sin perder de vista los objetivos metropolitanos generales, especialmente en materia de ordenamiento territorial, medio ambiente y movilidad.

Ahora bien, esta articulación se realiza a través de varias acciones específicas, como:

- Al inicio de la administración, la Entidad emite un concepto de articulación a los planes de desarrollo de la Gobernación y de los diez entes territoriales que la conforman. Este concepto considera el contexto metropolitano y la autonomía de los municipios en la formulación de sus planes de desarrollo, alineándolos con los principales instrumentos de planificación territorial y ambiental del AMVA.
- Se llevan a cabo mesas técnicas y sesiones del Comité Interinstitucional para el Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial, donde participan la Gobernación de

Antioquia, CORANTIOQUIA, CORNARE, CORPOURABA y el AMVA. Estas reuniones facilitan la coordinación y el seguimiento de los proyectos y programas de impacto metropolitano.

- Se identifican y priorizan programas y proyectos que están alineados con los planes de desarrollo de los municipios.
- La Entidad proporciona asesoría técnica a los municipios en la formulación de sus planes de desarrollo, asegurando la armonización con los planes regionales y emitiendo conceptos técnicos que facilitan esta integración.

En conclusión, el Plan de Gestión Metropolitano se articula de manera efectiva con los planes de desarrollo de los diez entes territoriales del Área Metropolitana del Valle de Aburrá a través de un enfoque integral y coordinado, mediante una matriz que incluye la emisión de conceptos de articulación, la realización de mesas técnicas y comités interinstitucionales, y la priorización de programas y proyectos alineados con los objetivos de desarrollo sostenible.

### **3.3.2 ¿Quiénes toman las decisiones?**

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad de transporte masivo ejerce las funciones de vigilancia y control, así como el cumplimiento de las condiciones de habilitación y operación, tal y como lo prescribe el artículo 18° del Decreto Presidencial 3109 de 1997, y se encarga además de ejercer funciones de planificación, organización y control objetivo, velando por el cumplimiento de las normas y las especificaciones técnicas requeridas para la prestación del servicio de transporte masivo de pasajeros.

El principal órgano de decisión del Área Metropolitana del Valle de Aburrá es la Junta Metropolitana, encargada de analizar y tomar decisiones sobre el transporte masivo y público colectivo metropolitano. En esta junta, cada entidad territorial está representada

por su respectivo alcalde. Esta estructura facilita que los alcaldes presenten sus criterios y opiniones sobre acciones, medidas o proyectos específicos, asegurando que se priorice el interés colectivo sobre los intereses particulares. El objetivo es beneficiar a todos los habitantes del Valle de Aburrá, promoviendo un sistema de transporte más eficiente, cómodo, seguro, accesible y sostenible.

En consecuencia, podemos concluir que los principales mecanismos de toma de decisiones comprenden:

1. La Junta Directiva de la Empresa Metro de Medellín. Esta Junta es la entidad principal que toma decisiones sobre las políticas generales, la planeación estratégica y las grandes inversiones del Metro. Está compuesta de la siguiente forma:

## La Junta Directiva estará compuesta por nueve (9) miembros, así:

- El/la Gobernador(a) de Antioquia o su delegado(a).
- El/la Director(a) del Departamento Administrativo de Planeación del Departamento de Antioquia, con la suplencia del/a Secretario(a) de Infraestructura del Departamento, o quien haga sus veces.
- Un (1) representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público con su respectivo suplente, designado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público.
- Tres (3) miembros independientes, con sus respectivos suplentes, dos de los cuales no deben tener la calidad de servidores públicos, y así mismo sus suplentes, designados por el Presidente de la República.
- El/la Alcalde(sa) del Distrito de Ciencia, Tecnología e Innovación de Medellín, o su delegado. El/la Director(a) del Departamento Administrativo de Planeación del Distrito, con suplencia del/a Secretario(a) de Movilidad del Distrito, o quien haga sus veces.
- Un (1) representante del Ministerio de Transporte, con su respectivo suplente, designado por el Ministro de Transporte.



2. El Área Metropolitana del Valle de Aburra, es la autoridad encargada de la planeación metropolitana, incluyendo la coordinación del transporte público, por lo tanto, toma decisiones sobre como el sistema metro se integra con otros modos de transporte, como los buses y las bicicletas, las cuales se enmarcan en políticas de movilidad sostenible y desarrollo integrado. Esta esta también conformada por una Junta Metropolitana, quienes hace parte son:

### MIEMBROS ÁREA METROPOLITANA | Junta Metropolitana

- Alcaldes de los Municipios del Área Metropolitana:
  - Alcalde de Medellín | *Preside la Junta Metropolitana*
  - Alcalde de Barbosa
  - Alcalde de Bello
  - Alcalde de Caldas
  - Alcalde de Copacabana
  - Alcalde de Girardota
  - Alcalde de Itagüí
  - Alcalde de La Estrella
  - Alcalde de Sabaneta
  - Alcalde de Envigado
- Representante del Concejo de Medellín
- Representante de los Concejos Municipales
- Representante Entidades sin ánimo de lucro Ambientales
- Representante del Gobierno Nacional
- Director de Planeación del Departamento de Antioquia

3. La Alcaldía de Medellín y la Gobernación de Antioquia, juegan un rol crucial en la toma de decisiones, ya que son los principales accionistas del Metro de Medellín. La alcaldía, a través de sus secretarías de movilidad y planeación, participa en la definición de políticas de transporte público y movilidad urbana.

La Gobernación también tiene un papel en la planeación y financiación del sistema, especialmente en lo relacionado con la expansión hacia otras zonas del departamento.

4. Concejo de Medellín, es un órgano legislativo que discute y aprueba, en muchos casos, los proyectos de inversión y las políticas de movilidad urbana que afectan al metro. También tiene la capacidad de fiscalizar la gestión del sistema y aprobar modificaciones presupuestales que afecta su operación.
5. Participación ciudadana, aunque no es un mecanismo de toma de decisiones directa, en varios procesos, el Metro de Medellín ha incorporado mecanismos de consulta pública y participación ciudadana, especialmente en proyectos de expansión o cambios que impactan a las comunidades. Esto se hace a través de audiencias públicas, encuestas y mecanismos de dialogo con las comunidades. Como ejemplo podemos indicar la encuesta de satisfacción con el transporte metropolitano (Metropol, 2018).

Las decisiones estratégicas sobre el sistema metro se han enmarcado dentro de los Planes de Desarrollo de Medellín y Antioquia, los cuales establecen las metas y los recursos asignados al sistema de transporte masivo durante un periodo determinado, generalmente de cuatro años. Estos planes son fundamentales para guiar la planificación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con el transporte en la región.

En resumen, en el siguiente cuadro podemos analizar, los principales actores que han tomado las decisiones desde la creación del Tren Metropolitano

Clase de Organización y/o Nivel de Gobierno	Incidencia	Actores	Poder en la toma de decisión
Entidades Territoriales	Mediante la Ordenanza 42 del 30 de noviembre de 1977 y el Acuerdo 31 de 13	Asamblea Departamental de Antioquia.	Alto

	de diciembre de 1977, se autoriza la creación de la <b>Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá</b>		
Entidades Territoriales	La Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Limitada – Metro de Medellín Ltda.- fue creada el 31 de mayo de 1979, mediante escritura pública No 1.020 de 1979	Alcaldía de Medellín.  Gobernación de Antioquia.	Alto  Alto
Entidades Territoriales	En 1980 el proyecto se sometió a consideración del Gobierno Nacional,	Gobernación de Antioquia  Alcaldía de Medellín  Asamblea Departamental	Alto  Alto  Medio
Gobierno Nacional	Consejo Nacional de Política Económica y Social le dio su aprobación en diciembre de 1982, se autorizó a la Empresa la contratación externa del	Gobierno Nacional	Alto

	100% de los recursos necesarios para la obra		
Gobierno Nacional  Entidades Territoriales	1984 se contrató la construcción con firmas alemanas y españolas.	Gobierno Nacional  Alcaldía de Medellín  Gobernación de Antioquia	Medio  Alto  Alto
Gobierno Nacional	<u>Ley 86 de 1989</u> : Por la cual se dictan normas sobre sistemas de servicio público urbano de transporte masivo de pasajeros y se proveen recursos para su financiamiento	Congreso de la Republica  Gobierno Nacional	Alto  Alto
	30 de noviembre del año 1995, Inicia operación Línea A de trenes; esta se movía entre las estaciones Niquía y el Poblado, expandiéndose con el tiempo hasta conectar La Estrella con Niquía.	Gobierno Nacional  Alcaldía de Medellín  Gobernación de Antioquia  Asamblea Departamental	Alto  Alto  Alto  Medio

		Concejo de Medellín	Medio
Gobierno Nacional	<u>Decreto 3109 de 1997</u> : Por el cual se reglamenta la habilitación, la prestación del servicio público de transporte masivo de pasajeros y la utilización de los recursos de la Nación	Gobierno Nacional	Alto
Entidades Territoriales	29 de febrero del año 1996 se inaugura la Línea B de trenes que conecta el centro de la ciudad con el occidente; esta se ubica entre las estaciones San Antonio y San Javier.	Gobernación de Antioquia Gobierno Nacional Alcaldía de Medellín	Alto Alto Alto
Entidades Territoriales Gobierno Nacional Gobierno Local	7 de agosto de 2004, línea K y con esto se le da la bienvenida en el Valle de Aburrá al metro cable de Santo Domingo;	Gobernación de Antioquia Gobierno Nacional Alcaldía de Medellín Concejo de Medellín Asamblea Departamental	Alto Alto Alto Alto

Entidades Territoriales	29 de febrero del 2008, se inauguró la ampliación de la Estación de Itagüí.	Gobernación de Antioquia	Alto
Gobierno Nacional	Marzo 3 del 2008, se inaugura la Línea J <b>metro cable</b> de Nuevo Occidente.	Gobierno Nacional Alcaldía de Medellín	Alto Alto
Gobierno Local	16 de mayo del 2008, se inauguró la ampliación Estación Niquia.	Concejo de Medellín Asamblea Departamental	Medio Medio
Entidades Territoriales	9 de febrero de 2010, inicia la operación de la Línea L, metro cable que expande	Gobernación de Antioquia	Alto
Gobierno Nacional	la Línea K y va desde Santo Domingo hasta el	Gobierno Nacional Alcaldía de Medellín	Alto Alto
Gobierno Local	Parque Arvi	Concejo de Medellín	Medio
Gobierno Metropolitano		Asamblea Departamental	Medio

		AMVA	Bajo
Entidades Territoriales	22 de diciembre del año 2011, se inaugura la primera línea de buses articulados de tránsito rápido METROPLUS.	Gobernación de Antioquia	Alto
Gobierno Local		AMVA Alcaldía de Medellín	Alto
Gobierno Metropolitano		Concejo de Medellín	Alto
Academia		Escuela de Ingenieros de Antioquia	Medio
Gremio Empresarial		Universidad Nacional de Medellín Cámara de Comercio de Medellín Gerente de Metroplús	Bajo
Entidades Territoriales	17 de septiembre de 2012, se expanden las líneas existentes de trenes, dos nuevas estaciones hacia el sur: La Estación Sabaneta y la Estación La Estrella	Gobernación de Antioquia	Alto
Gobierno Nacional		Gobierno Nacional	Alto
Gobierno Local		Alcaldía de Medellín	Alto
Gobierno Metropolitano		Concejo de Medellín	Medio
			Medio

		Asamblea Departamental AMVA	Medio
Entidades Territoriales Gobierno Nacional Gobierno Local Gobierno Metropolitano	22 de abril de 2013, inaugura la línea 2 de buses, que va desde la Universidad de Medellín hasta Aranjuez	Gobernación de Antioquia Gobierno Nacional Alcaldía de Medellín Concejo de Medellín Asamblea Departamental AMVA	Alto Alto Alto Medio Medio Alto
Entidades Territoriales Gobierno Nacional Gobierno Local Gobierno Metropolitano	31 de marzo de 2016, se inaugura el tranvía de Ayacucho, Línea T, cubre desde San Antonio hacia el Oriente.	Gobernación de Antioquia Gobierno Nacional Alcaldía de Medellín Concejo de Medellín	Alto Alto Alto Medio Medio

		Asamblea Departamental  AMVA	Medio
--	--	---------------------------------------	-------

Entre 2008 y 2011, el ejercicio de la autoridad de transporte colectivo tuvo dentro de sus principales logros la firma de convenios con los nueve municipios del AMVA, con el objetivo de establecer mecanismos de cooperación entre las secretarías municipales de tránsito y transporte y la entidad, dado que el AMVA, no cuenta con la infraestructura para realizar los trámites asociados a la operatividad del transporte, así como el recurso humano de agentes de tránsito para realizar el control al transporte en vía pública.

Entre 2012 y 2015, la entidad avanzó en la modernización del transporte público colectivo metropolitano. Reglamentó la instalación de dispositivos en los vehículos para mejorar el control a la operación, en el marco del Centro de Control y Componente Tecnológico, y logró implementar los equipos correspondientes en el 80% de los vehículos de transporte metropolitano. Adicionalmente, la entidad participó en la estructuración del proyecto y el inicio de la implementación del sistema de transporte público del municipio de Medellín en sintonía con el Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, a partir de convenios de colaboración empresarial, permisos de operación para el sistema de rutas que daría lugar a la modernización del transporte metropolitano.

En este mismo periodo, el AMVA, ejecutó un estudio de evolución a la operación del Sistema de Transporte Masivo en el modo Metro, identificando los tiempos de espera en las estaciones, zonas de taquilla, de torniquete y de plataforma, donde reportó como un logro el crecimiento en la afluencia de usuarios del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, pasando de 550.000 usuarios en diciembre de 2011 a 850.000 usuarios en diciembre de 2015. El aumento en la afluencia de usuarios en un 20% hacía parte de

las metas del plan de gestión del AMVA para el periodo del 2012-2015, por lo que el aumento del 55% observado indica el cumplimiento de la meta.

A pesar del gran esfuerzo, que el AMVA ha tratado de hacer para el fortalecimiento institucional como autoridad del Transporte urbano metropolitano, se evidencian restricciones de tipo político en la gobernanza metropolitana.

Los problemas de capacidades del Área Metropolitana del Valle de Aburrá en planeación se evidencian en la falta de aplicación de instrumentos de gestión urbanística y coordinación con la Empresa Metro. Aunque la normatividad pone el AMVA, en el rol de autoridad de transporte, en la práctica esto no se ha cumplido. Tanto la función de autoridad de tránsito como la de autoridad de transporte han venido siendo ejercidas por los municipios y la planeación ha corrido por cuenta de la Empresa Metro de Medellín en muchas ocasiones.

## 4. Conclusiones

El tren metropolitano se fortalece como una presencia unificadora de la Región Metropolitana del Valle de Aburrá, al integrar y articular territorialmente los municipios del Valle y las subregiones vecinas, para finalmente lograr a través de la planeación y ejecución de este sistema que se venía gestando en el tiempo con necesidades comunes para todos sus habitantes ya que dieron pie a la creación, institucionalización y funcionamiento del área metropolitana del Valle de Aburra, la primera en el país y con mayor número de municipios.

Con la creación de la Empresa Metro de Medellín en 1979, hizo evidente la necesidad de institucionalizar el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, lo que llevo a su formalización en 1980. Esto se debió a que el proyecto del tren metropolitano exigía una coordinación efectiva entre varios municipios, lo que no era posible sin una entidad metropolitana con capacidad de planificación y gestión regional. Con esta formalización se estableció una estructura de gobernanza metropolitana que permitió planificar el sistema de transporte de manera articulada. Sin embargo, es clave entender las debilidades en la gobernanza metropolitana del Valle de Aburrá. La falta de participación de los demás municipios en la toma de decisiones durante la construcción del tren metropolitano sugiere un modelo de gobernanza centralizado en Medellín y el departamento de Antioquia, esto lo podemos analizar solo con la conformación de la Junta Directiva de la Empresa Metro de Medellín.

Solo hasta el año 2008 con la Resolución Ministerial No 1371, se aprobó al Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad de transporte para la administración del sistema en relación con el tren suburbano, metro, cable (masivo de alta capacidad), bus rápido (masivo de mediana capacidad) y buses alimentadores presentes y futuros. Inicialmente, el área era autoridad de transporte únicamente para el transporte público colectivo de acción metropolitana, es decir, el que se presta entre dos o más municipios, pero no para el que se presta al interior de los municipios.

La Empresa Metro de Medellín asumió inicialmente las funciones que le correspondían a la autoridad de transporte, en la planeación y ejecución de los proyectos dentro del sistema de transporte masivo. Esta falta de claridad en las competencias entre la Empresa Metro de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, generó conflictos en la planificación, gestión y expansión del transporte masivo.

La Empresa Metro de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, son dos actores clave en la movilidad del Valle de Aburrá, pero sus funciones en la planificación del transporte masivo no están claramente definidas. En el marco normativo la Ley 1625 de 2013 (Áreas Metropolitanas en Colombia), establece que el área metropolitana del Valle de Aburrá tiene competencia en la planificación y gestión del transporte público metropolitano y en la estructura legal de la Empresa Metro de Medellín, la empresa es una sociedad pública con participación mayoritaria del Municipio de Medellín y la Gobernación de Antioquia, lo que da un peso significativo en la toma de decisiones.

Para solucionar los problemas de gobernanza en la planificación del transporte masivo, fue necesario realizar un acuerdo interinstitucional a partir de la formulación del Plan

Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT 2019), el cual destaca que es necesario trazar lineamientos para el mediano y largo plazo que superen los periodos de los alcaldes municipales. En este punto es conveniente para la gestión de la movilidad la definición de competencias en la función del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad de transporte, para garantizar la sostenibilidad del sistema.

En un estudio realizado en el año 2017, por Medellín cómo vamos (cómo vamos, 2017), refuerza la conclusión en cuanto al transporte metropolitano los problemas de coordinación están estrechamente relacionados con los problemas en las capacidades. Aunque la norma pone al área metropolitana del Valle de Aburrá, en el rol de autoridad de transporte han venido siendo ejercidas por los municipios y la planeación ha corrido por cuenta de la Empresa Metro de Medellín en muchas ocasiones. Es decir, el área metropolitana del Valle de Aburrá pese a tener la autoridad no ha podido ejercerla a cabalidad, solo apenas recientemente ha empezado a consolidarla. Actualmente se está viendo reflejado en que el área metropolitana del Valle de Aburra y la Empresa Metro de Medellín están más articuladas recientemente y este último reconoce abiertamente que la autoridad corresponde al área metropolitana y actúa en conformidad.

La institucionalidad del área metropolitana del Valle de Aburrá está contenida en los llamados acuerdos metropolitanos, en los que se establecen las diversas decisiones de orden normativo que regulan la gestión del territorio metropolitano. El acuerdo más relevante es el acuerdo metropolitano No. 10 de 2013, por la cual se adoptan los estatutos del área metropolitana del Valle de Aburra, y en el establecen los aspectos centrales de la gobernanza del área metropolitana, es decir que pasaron 33 años, para establecer y determinar las funciones del área metropolitana, entre las que además de identificar y regular los hechos metropolitanos, se le indica la formular y adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano PIDM y formular y adoptar el Plan Estratégico Metropolitano

de Ordenamiento Territorial PEMOT . Estos planes aportan los elementos básicos para el ordenamiento territorial de los municipios asociados.

Las instituciones del área metropolitana del Valle de Aburrá muestran que son suficientemente aptas para gestionar el desarrollo del territorio hasta ahora compuesto por diez (10) municipios. Su grado de autosuficiencia financiera le da independencia para desarrollar las principales estrategias de desarrollo territorial, por lo que se considera bajo su nivel de relacionamiento con el Estado central colombiano.

El crecimiento del área metropolitana del Valle de Aburrá ha traído consigo cambios en la gobernabilidad del transporte, pero también ha evidenciado desafíos estructurales que requieren transformaciones para garantizar una movilidad eficiente, equitativa y sostenible.

## **5.Recomendaciones**

Es necesario fortalecer la participación de los demás municipios en la planificación del sistema del transporte masivo del área metropolitana del Valle de Aburra, garantizando un enfoque equitativo, integral y sostenible en la gobernabilidad del transporte, para lograrlo es necesario: Fortalecer el área metropolitana del Valle de Aburra como autoridad metropolitana de transporte, garantizar la participación de todos los municipios en la toma de decisiones, asegurar la integración efectiva de los distintos modos de transporte, impulsar la movilidad sostenible como eje central de la planificación.

Fomentar la participación ciudadana: Involucrar de manera activa a la ciudadanía en la toma de decisiones es clave para fortalecer la legitimidad del proyecto. Se deben implementar mecanismos de consulta pública, foros de participación y audiencias abiertas para que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones sobre el diseño, ejecución y posibles impactos del Tren Metropolitano.

Desarrollo de un modelo de gobernanza multinivel: Dado que el sistema de transporte impacta varios municipios, se debería establecer un modelo de gobernanza multinivel, donde se integre la visión local de cada municipio con las políticas regionales, permitiendo un enfoque más holístico y coherente.



## Bibliografía

Aguilar, L. F. (Octubre de 2007). *El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>

Alvarado Ardila, V. H. (1985). *Las Areas Metropolitanas, Nueva Forma de Organización Territorial*. Obtenido de Ediciones Ciencia y Derecho.

Ascher, F. (1995). *Metápolis o el futuro de las ciudades*. Paris: Editions Odile Jacob.

Ascher, F. (2004). Ascher, F. (1995). *Metápolis o el futuro de las ciudades*. Paris: Editions Odile Jacob.

*Los nuevos principios del urbanismo. El fin de las ciudades no esta a la orden del día*. Madrid: Alianza.

BID. (Marzo de 2022). *Banco Interamericano de Desarrollo*. Obtenido de <file:///C:/Users/aspis/Downloads/Impacto-de-las-intervenciones-fisicas-en-el-transporte-publico-en-Medellin-Colombia-como-herramientas-para-reducir-la-exclusion-social.pdf>

Brenner, N. (Febrero de 2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Revista Nueva Sociedad* , pág. 29.

CEPAL. (2022). *Gobernanza Metropolitana en America Latina: un panorama de las experiencias contemporaneas desde una perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de investigación Economica aplicada IPEA.

Cerdá Suñer, I. (1867). *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid, España: Imprenta Española. Cerdá Suñer, I. (1867). *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid, España: Imprenta Española.

Colombia, E. C. (23 de Febrero de 1994). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=332>

- cómovamos, M. (Noviembre de 2017). *Gobernanza Metropolitana del Valle de Aburrá*. Obtenido de [https://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-05/docuprivados/MCV%20DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20Gobernanza Metropolitana.pdf](https://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-05/docuprivados/MCV%20DOCUMENTO%20DE%20TRABAJO%20Gobernanza%20Metropolitana.pdf)
- DNP. (2014). *Sistema de Ciudades, una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. <https://plataformaurbana.cepal.org/es/pnu/mision-sistema-de-ciudades-de-colombia>.
- Falleti, T. (2006). Una Teoría Secuencial De La Descentralización: Argentina Y Colombia En Perspectiva Comparada. *Desarrollo económico Revista de Ciencias Sociales*, 317-352.
- Filion, P., & Kramer, A. (1 de Junio de 2011). *La planificación a escala metropolitana en tiempos neoliberales: obstáculos financieros y políticos a la transición de la forma urbana*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13562576.2011.692567>
- Geddes, P. (1960). *Ciudades en Evolución*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Infinito.
- Hall, P. (1996). *Ciudades del Mañana: Historia del Urbanismo en el siglo XX*. Reino Unido: Oxford: Blakwell.
- Harvey, D. (2009). *El cosmopolitismo y las geografías de la libertad*. Madrid, España: Ediciones Akal, Columbia University Press.
- Hernan G, V. y. (2017). Delimitación y jerarquización de áreas metropolitanas: Un ejercicio de adaptación y aplicación para el caso colombiano. *Journal of Applied Statistics*, 42(5), 1043-1063. <https://doi.org/10.1080/02664763.2014.995604>, 33.
- Jaramillo, M., & Botero, M. (2010). *Descentralización en Lima: democracia local versus efectividad administrativa*. Obtenido de <https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/67d9afa7-019e-4702-89e6-1ca14b9cf5a1/content>
- Lefèvre, C. (2010). ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas. *Política y Sociedad*, pág. 13.
- LEFEVRE, H. (2013). *La Producción del Espacio*. Obtenido de Madrid: Capitán Swing
- Martinez, A. C. (2005). *La Gobernanza Hoy*. Obtenido de Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública: [https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La\\_gobernanza\\_hoy-ConsultoresTema.pdf](https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf)
- Metropolis. (2015). La declaración de Montreal sobre Areas metropolitanas. (pág. 12). Montreal, Canada: Communauté métropolitaine de Montréal.

- Montoya, J. W., Hidalgo, R., Brand, P., & Pérez, L. (2016). *Metropolizaciones Colombia - Chile: Experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.
- Patrick Le Gales, V. U. (2018). *Gobernando la Ciudad de México*. Obtenido de El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales.
- Peci, A., Pieranti, O., & Rodrigues, S. (2008). *governança e New Public Management*. Obtenido de <<https://cutt.ly/nbYsZIM>>
- PEREZ, A. E. (1998). *Los Ferrocarriles y el Desarrollo Regional Urbano de Colombia*. Universidad Nacional de Colombia.
- Rodriguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Santiago de Chile: División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos.
- Social, C. d. (Agosto de 2007). *Universidad Externado de Colombia*. Obtenido de [https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/04/Ciudad\\_espacio\\_y\\_poblacion.\\_El\\_proceso\\_de-Urbanizacion.pdf](https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2017/04/Ciudad_espacio_y_poblacion._El_proceso_de-Urbanizacion.pdf)
- Soto, E. P. (30 de Diciembre de 2018). Hacia la regeneración de los ecosistemas urbanos. (O. d. Aburra, Entrevistador)
- Toynbee, A. (1973). *Ciudades en marcha*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- UNFPA. (Agosto de 2007). *Estado de la población Mundial, liberar el potencial del crecimiento urbano*. Obtenido de <https://www.unfpa.org/publications/state-world-population-2007>
- Valenzuela Van Treek, E. (14 de Noviembre de 2006). *Las áreas metropolitanas. reflexión, evolución y casos de estudios*. Obtenido de Universidad del Bío Bío, Concepción Chile: <https://www.redalyc.org/pdf/198/19891403.pdf>
- Villarraga, H. G. (12 de Septiembre de 2017). *Delimitación y jerarquización de áreas metropolitanas: un ejercicio de adaptación y aplicación para el caso colombiano*. Obtenido de <https://papers.uab.cat/article/view/v102-n4-villarraga-modenes/2413-pdf-es>