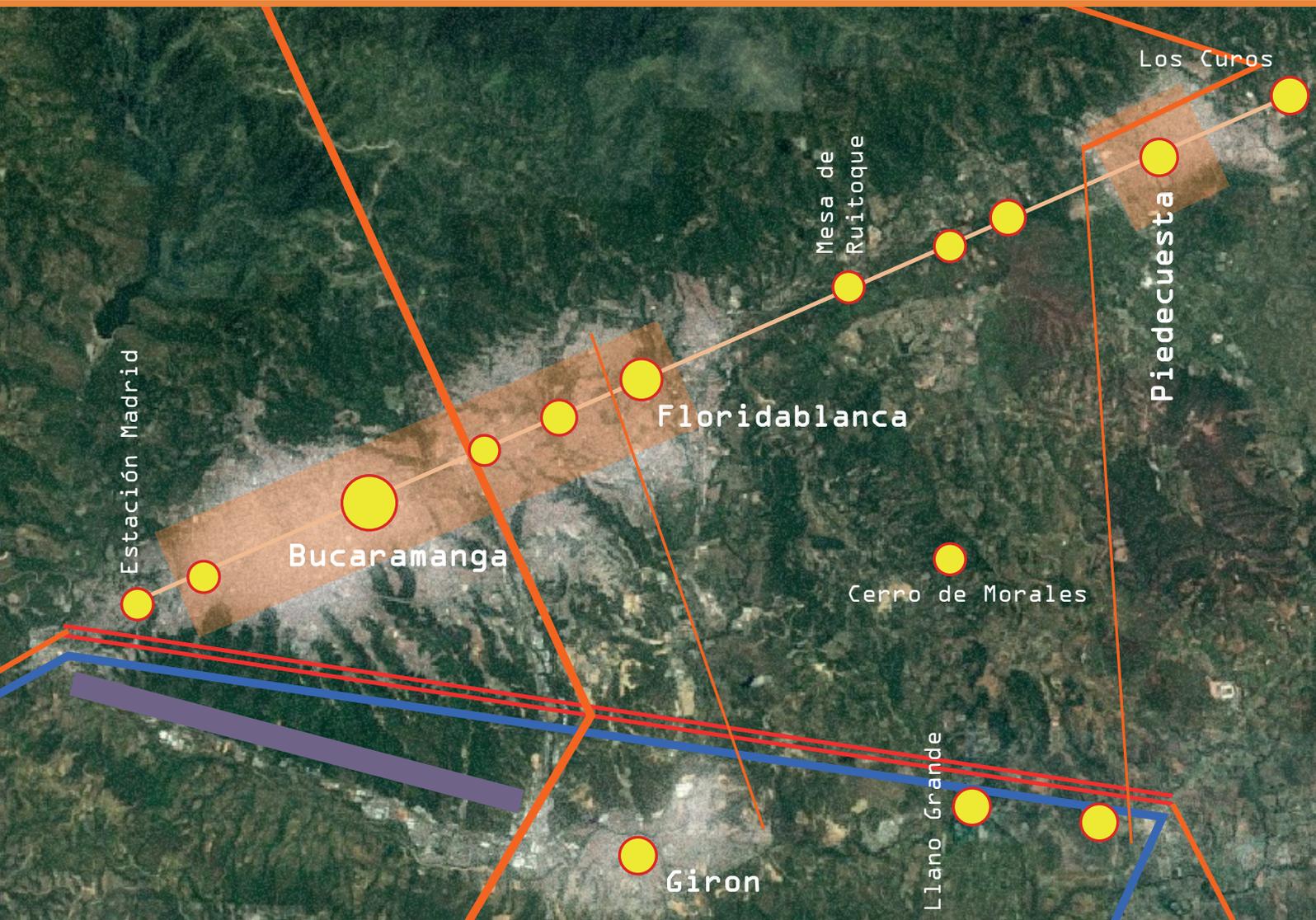


APROXIMACIONES A LA PROSPERIDAD URBANA EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA



PROGRAMA DE INTEGRACIÓN
URBANO-REGIONAL Y METROPOLITANA
EN COLOMBIA



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO

**APROXIMACIONES A LA PROSPERIDAD URBANA:
EL CASO DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA**

NOVIEMBRE DE 2018

Copyright Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,
ONU-Habitat Países Andinos, noviembre de 2018.
HS Number: HS/082/18S
ISBN Number (Volume): 978-92-1-132818-9

Algunos derechos reservados. Este trabajo puede ser distribuido, copiado y exhibido por terceros si se respetan los créditos.

Elkin Velásquez

DIRECTOR REGIONAL DE ONU-HABITAT PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Roberto Lippi

COORDINADOR DE ONU-HABITAT PARA LOS PAÍSES ANDINOS

Rodolfo Torres Puyana

DIRECTOR DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA

Manuel Azuero

ALCALDE (e) DE BUCARAMANGA

María del Pilar Tellez Soler

ASESORA DE DIRECCIÓN DEL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA (2014-2018)

Coordinación General y Edición Sustantiva:

Rafael H. Forero H., ONU-Habitat Países Andinos

Asesoría Técnica Especializada:

Carolina Guimarães, Foro Iberoamericano y del Caribe sobre Mejores Prácticas, ONU-Habitat

Equipo Técnico:

Ana María Buriticá Alzate

Luciano Signore

Edgar Cataño Sánchez

Alfredo Bateman Serrano

Fotos: Copyright © ONU-Habitat y Mauricio Olaya/Área Metropolitana de Bucaramanga
Mapa de portada: Pedro B. Ortiz

Contenido

PRÓLOGO

PRESENTACIÓN

1. DESARROLLO SUSTENTABLE EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUCARAMANGA: UNA APUESTA DE LARGO PLAZO	11
2. METODOLOGÍA DE LA SISTEMATIZACIÓN	15
3. GENERANDO LAS CONDICIONES PARA UNA INTEGRACIÓN METROPOLITANA EFECTIVA	17
3.1. GESTIÓN DE CONOCIMIENTO: BASES PARA LA GOBERNANZA METROPOLITANA	18
3.2. CULTURA METROPOLITANA: POSICIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y RECONOCIMIENTO DE SU IDENTIDAD METROPOLITANA	22
3.3. AUTORIDAD AMBIENTAL: RECONOCIMIENTO, LEGITIMIDAD Y FUENTES DE FINANCIACIÓN	26
3.4. PLANIFICACIÓN URBANA	29
4. ESTUDIO DE CASO: POLÍTICA PÚBLICA DE LA BICICLETA 2019-2030	37
4.1. LA BICICLETA EN EL CONTEXTO TERRITORIAL DEL AMB	37
4.2. INSTRUMENTOS Y NORMAS SOBRE LOS CUALES SE SOPORTÓ LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	38
4.3. 1ER PILOTO DE CICLO-INFRAESTRUCTURA	39
4.4. ORIGEN Y FORMALIZACIÓN DE LA ALIANZA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	40
4.5. LA POLÍTICA PÚBLICA: LA ESTRATEGIA DE LA BICICLETA COMO MEDIO DE TRANSPORTE 2019-2030	42
4.6. EL PROCESO PARTICIPATIVO	47

5. LECCIONES APRENDIDAS	51
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	55
7. BIBLIOGRAFÍA	59

Prólogo

El Área Metropolitana de Bucaramanga como entidad administrativa reconoce una realidad acaso obvia en el diario vivir de sus residentes pero francamente desafiante en el proceso de construcción de políticas públicas. Me refiero al hecho de que una sola ciudad la pueden constituir varios municipios, en el caso que nos ocupa cuatro: Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón.

El Área Metropolitana asumió el reto de articular a cuatro gobiernos alrededor de los problemas públicos de la ciudad, llámense transporte público o gestión de residuos sólidos, para nombrar apenas dos de los más complejos. Y es en ese sentido, por esa razón, que la entidad merece la mayor importancia y por eso resulta de profundo valor la evolución que ha tenido durante los últimos siete años y en particular después de la Ley 1625 de 2013. El camino de estos últimos tiempos se debe seguir recorriendo con firmeza y determinación, materializando los planes ya formulados y construyendo nuevas hojas de ruta para temas metropolitanos que aún carecen de un derrotero certero.

Entre los planes formulados, deberá ocupar esfuerzos y recursos significativos la Estrategia de la Bicicleta, una política pública formulada mediante un proyecto de cooperación que reunió al Área Metropolitana con la Alcaldía de Bucaramanga y ONU-Habitat. Que la Estrategia, que busca incrementar el uso de la bicicleta como medio de transporte efectivamente se ejecute, será una demostración de la capacidad que tiene el Área para transformar estructuralmente el territorio y aplicar la Nueva Agenda Urbana en una ciudad a pesar de la multiplicidad de sus Gobiernos territoriales. La rigurosa e innovadora metodología de su construcción es la primera señal de su futuro éxito.

Los ciudadanos y sus representantes deberán seguir exigiendo y trabajando, respectivamente, por coordinar las administraciones municipales hacia soluciones conjuntas que mejoren la calidad de vida y garanticen la sostenibilidad de la urbe.

Manuel Azuero
Alcalde (e) de Bucaramanga

Presentación

En un contexto global de urbanización creciente las aglomeraciones urbanas desempeñan un papel cada vez más determinante para abordar los grandes retos del desarrollo urbano y territorial sostenible. La programación a escala metropolitana permite articular de forma más apropiada las políticas y estrategias en temas como las infraestructuras y la provisión de servicios, respondiendo de mejor manera a las desigualdades que se generan en el territorio. En este sentido, la planificación metropolitana integrada debe contribuir al desarrollo en un contexto de prosperidad urbana multidimensional, donde se toquen de manera simultánea las esferas sociales, económicas, ambientales y políticas, con el fin de ir más allá de la promoción de la inversión y el desarrollo económico.

Para una efectiva gobernanza metropolitana, que acerque los ciudadanos a los tomadores de decisiones en esta escala de la programación territorial -hoy considerada más técnica que democrática y participativa- es necesario poner a la consideración pública, con claridad y transparencia, los logros y las buenas prácticas en el desarrollo del territorio que las áreas metropolitanas están generando en todo el mundo.

Es este el propósito de esta publicación, donde se presenta una sistematización de algunas de las prácticas que han convertido al Área Metropolitana de Bucaramanga en un ejemplo de gestión y gobernanza, que han generado las condiciones para su integración efectiva, y que producen impactos positivos en la calidad de vida de sus habitantes.

El Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) es una de las 18 aglomeraciones urbanas identificadas en el Sistema de Ciudades de Colombia y una de las 6 áreas metropolitanas formalmente constituidas, que cuenta con una institucionalidad propia para gestionar su desarrollo territorial desde la escala supramunicipal. La consolidación de la gobernanza metropolitana entre los municipios participantes -Bucaramanga, Floridablanca, Piedecuesta y Girón- corresponde a una estrategia de largo plazo que incluye la adopción de instrumentos de gestión territorial vinculantes, la generación de acciones colectivas entre distintos actores locales, y el trabajo juicioso de una institucionalidad que ha logrado facilitar y potencializar las actividades de gobierno que realizan cada uno de sus municipios.

En el 2012 el AMB ha iniciado un proceso de fortalecimiento institucional y modernización que ha aumentado su capacidad técnica, su infraestructura y sus recursos de inversión, lo que le ha permitido asumir nuevos retos y competencias en el desarrollo sostenible de su territorio. Además, mediante la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), el Área ha adoptado un enfoque de desarrollo multidimensional, que se inspira en compromisos internacionales como la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana y que busca consolidar sus niveles de prosperidad en un horizonte de mediano y largo plazo.

Finalmente, es de resaltar el trabajo realizado por el Observatorio Metropolitano del AMB, que impulsa estrategias de gestión de conocimiento, de participación ciudadana y de sistematizaciones de buenas prácticas y experiencias exitosas, que en algunos casos han inspirado áreas metropolitanas como Guadalajara, San Salvador o Sao Paulo.

Esperamos que este trabajo de sistematización sea útil para el intercambio y la transferencia de conocimientos y lecciones aprendidas sobre gestión y gobernanza, especialmente para las aglomeraciones metropolitanas de Colombia y de Latinoamérica que necesitan pensar su desarrollo de forma integral e integrada, más allá de los límites político-administrativos de los municipios. Y esperamos sobre todo que esta escala de la gobernanza y de la planeación territorial, hoy necesaria en muchos lugares del planeta, contribuya de forma sustantiva a “no dejar a nadie ni a ningún lugar atrás” como lo plantean las agendas globales de desarrollo.

Roberto Lippi
Coordinador para los Países Andinos
ONU-Habitat



1. Desarrollo sustentable en el Área Metropolitana de Bucaramanga: Una apuesta de largo plazo

En 1981 el Área Metropolitana de Bucaramanga (AMB) fue creada por mutuo acuerdo entre Bucaramanga, Floridablanca y Girón. Se acordó la creación de una entidad administrativa que gestionara las relaciones funcionales que en materia social, ambiental, económica, demográfica y cultural, existían entre dichos municipios¹. En 1984, el municipio de Piedecuesta se adhirió a esta iniciativa, consolidando así un territorio funcional en el que aproximadamente viven 1.2 millones de personas según datos de 2018 de su Observatorio Metropolitano.

Desde sus inicios el Área Metropolitana de Bucaramanga se concentró en garantizar la interconectividad de sus cuatro municipios y en lograr mejoras efectivas en la movilidad de sus habitantes, especialmente de trabajadores y estudiantes. Para ello, el AMB desarrolló importantes obras viales y se convirtió en autoridad de transporte en el territorio de su jurisdicción. Hoy en día estos temas continúan representando un gran reto para el Área, y por ello la movilidad sustentable sigue siendo uno de los temas principales de su agenda metropolitana.

Así mismo, el AMB se ha ocupado de otros temas importantes en ámbitos como el medio ambiente, la planificación territorial, la recreación y el deporte, los servicios públicos, la gobernanza y la cultura.

Este trabajo ha sido realizado por el AMB bajo las directrices del **Régimen de Áreas Metropolitanas de Colombia** (Ley 1625 de 2013 y anteriores) donde se plasma la necesidad de contar con una administración coordinada para la programación y coordinación del desarrollo sustentable, desarrollo humano, ordenamiento territorial y la racional prestación de servicios públicos en las metrópolis del país.

Desde 2012 el Área Metropolitana de Bucaramanga ha llevado a cabo un proceso de modernización e innovación institucional, con el cual espera consolidarse en 2020 -ante sus habitantes y las demás administraciones públicas de su territorio- como una entidad reconocida por su capacidad y competencia técnica, dando prioridad al trabajo que garantice el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la calidad de vida. El AMB aspira a convertirse en los próximos años en el ente

¹ Definición de área metropolitana según la Ley 1625 de 2013, la cual dicta normas orgánicas para dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal, que dentro de la autonomía reconocida por la Constitución Política y la ley, sirva de instrumento de gestión para cumplir con sus funciones.

rector de la planificación y el desarrollo integrado del territorio de los municipios que la conforman.²

Entre los cambios institucionales más importantes que ha sufrido el AMB en los últimos años, cabe destacar el aumento en la planta de personal y el presupuesto anual de la entidad que se triplicaron desde 2012, con lo cual sus posibilidades de disponer recursos para la inversión también aumentaron. Estos logros se deben principalmente a que el AMB se ha convertido en autoridad ambiental en su territorio urbano y ha consolidado su trabajo como autoridad de transporte. Igualmente, a que la institución ha asumido su responsabilidad en la planificación y ordenamiento territorial y ha promovido la apropiación ciudadana de una cultura metropolitana.

Estas tareas fundamentales establecidas en las competencias de las Áreas Metropolitanas de Colombia, han estado acompañadas en el AMB de un plan estratégico que se constituyó en una apuesta de transformación del hábitat urbano de su territorio. En esta experiencia ha sido fundamental la articulación de tres pilares de la acción pública: el conocimiento, la cultura y la planificación. Estos ejes han brindado solidez técnica para lograr una verdadera integración territorial que promueva el desarrollo sustentable y la competitividad.

En su apuesta por estar alineada con las directrices globales sobre desarrollo urbano sostenible, el Área Metropolitana de Bucaramanga decidió adoptar la *rueda de la prosperidad urbana* promovida por ONU-Habitat como parte de su visión estratégica, y como enfoque de planificación territorial en su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026. Este enfoque es un elemento esencial para lograr una visión integral promotora del bienestar colectivo, tomando como base la productividad, la infraestructura, la calidad de vida, la equidad e inclusión social, la sostenibilidad ambiental, y la gobernanza, como pilares del desarrollo multidimensional.

El enfoque de la prosperidad urbana aplicado a la gestión metropolitana permite entender el desarrollo sostenible más allá del crecimiento económico y la productividad que resultan de la aglomeración territorial, concentrándose en las formas y niveles de vida de los habitantes, quienes deben ser los protagonistas principales en los procesos de integración regional. La visión de la prosperidad urbana está acompañada del Índice de Prosperidad Urbana (CPI), una herramienta de medición y monitoreo que permite evaluar el impacto de políticas públicas y materializar elementos fundamentales de la *nueva gerencia pública*, como la gestión basada en resultados.

² Visión del Área Metropolitana de Bucaramanga.

La estrategia y los desarrollos que ha realizado el Área Metropolitana de Bucaramanga se han convertido en replicables, tanto los relacionados con su reforma institucional, como los relacionados con sus programas y proyectos específicos. La transferencia de experiencias se ha convertido en un elemento fundamental para potencializar el trabajo que se ha venido haciendo

desde el Área. El liderazgo en la Asociación de Áreas Metropolitanas de Colombia (ASOAREAS) ejerciendo su Presidencia durante 2014 y 2015, así como la participación activa en la Red de Áreas Metropolitanas de las Américas (RAMA) por medio de transferencias técnicas con pares de Canadá, Brasil, México y El Salvador, han sido fundamentales en el proceso.



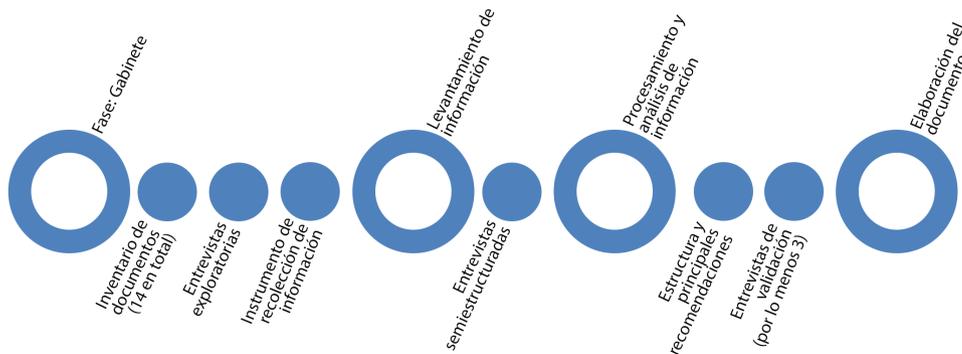
2. Metodología de la sistematización

Con la sistematización de esta experiencia se busca identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas en el proceso de consolidación del Área Metropolitana de Bucaramanga, teniendo en cuenta el contexto local, nacional e internacional, así como los principales resultados y procesos de la entidad en materia de planificación, gobernanza y financiación.

El diálogo entre la revisión documental y el levantamiento de información primaria con diferentes actores vinculados al proceso permitió determinar las razones de los aciertos y explicar las buenas prácticas identificadas.

La presente metodología atiende a los criterios de sistematización de resultados definidos por ONU-Habitat que son (i) el impacto, (ii) la asociación, (iii) la sustentabilidad, (iv) la innovación y (v) la transferibilidad y escalabilidad. Este último punto es clave para afianzar los resultados presentados en este documento y para compartir una visión de continuidad en el proceso de integración regional. La Figura 1 presenta de manera general la metodología propuesta para llevar a cabo esta sistematización, para la cual fue fundamental contar con la constante interlocución con el Área Metropolitana de Bucaramanga y los demás actores del territorio.

Figura 1. Metodología del proceso de sistematización aplicado en el Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: ONU-Habitat, 2018.



3. Generando las condiciones para una integración metropolitana efectiva

El fortalecimiento institucional del Área Metropolitana de Bucaramanga se ha dado desde lo financiero, técnico e infraestructural, acompañado de procesos participativos en la toma de decisiones que le han permitido mantener un nivel de proximidad con la ciudadanía y con las demás autoridades locales, y que han puesto en evidencia su capacidad técnica y gobernanza. Para analizar el contexto en el que se logró el fortalecimiento institucional del AMB se deben evaluar tres niveles:

- **En el nivel local** se logró generar confianza y credibilidad entre los miembros del Área Metropolitana para dotar al cuerpo directivo de instrumentos que les permitiera un mejor desarrollo de sus funciones. Esto fue fundamental para legitimar a la Junta Metropolitana como una instancia efectiva de gobernanza supramunicipal. Adicionalmente, la institución logró que cada uno de los miembros del Área encontrara en la entidad un soporte técnico para sus decisiones y un espacio de interlocución para buscar soluciones conjuntas a problemas comunes. El éxito de este proceso de integración regional radica en la búsqueda de puntos de encuentro para formular una agenda común.
- **En el nivel nacional** se deben mencionar dos iniciativas fundamentales que han ayudado a fortalecer el Área Metropolitana a nivel nacional: por un lado, la Política Nacional del Sistemas de Ciudades liderada por el Departamento Nacional de Planeación y materializada a través del CONPES 3819 de 2014, por otro, la promulgación de la Ley 1625 de 2013 que reformó el Régimen de las Áreas Metropolitanas. La primera reconoce la existencia de 18 aglomeraciones urbanas compuestas por 113 municipios y resalta la importancia que tiene su consolidación para el desarrollo territorial equilibrado del país. Según sostiene Consuelo Ordóñez, Directora del AMB entre 2012 y 2015, esta Ley tuvo dos aciertos fundamentales: la formulación de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano como instrumentos de mediano y largo plazo, y la definición de los Planes Estratégicos Metropolitano de Ordenamiento Territorial que se convierten en el componente físico-espacial de los primeros.
- **En el nivel internacional**, Naciones Unidas promueve actualmente la implementación de una Nueva Agenda Urbana global, la cual tiene un especial énfasis en el desarrollo urbano sostenible. Como parte de este proceso, el AMB ha participado

activamente en los espacios liderados por ONU-Habitat en Colombia y en Latinoamérica, y ha manifestado un respaldo a sus estrategias a favor del desarrollo sustentable como parte del desarrollo de Políticas Urbanas Multinivel. En particular se ha promovido la internacionalización de sus experiencias a partir del intercambio de conocimiento en espacios como la Red de Áreas Metropolitanas de las Américas - RAMA, y como ya se mencionó, se ha adoptado un enfoque integral e integrador de prosperidad urbana que facilita la articulación con un marco político establecido y reconocido mundialmente.

Lo anterior le ha facilitado al Área Metropolitana la toma de decisiones sobre aspectos territoriales, políticos y estratégicos. En esta sección se presentan los desarrollos de estos pilares a la luz de los criterios de sistematización definidos por ONU-Habitat y desde cuatro aspectos integradores seleccionados por su relevancia en el proceso de consolidación del AMB: i) Gestión del conocimiento; ii) Cultura metropolitana; iii) Autoridad ambiental; y iv) Planificación urbana.

3.1 Gestión de conocimiento: Bases para la gobernanza metropolitana

El conocimiento es una herramienta fundamental para fortalecer los procesos de gobernanza metropolitana, entendidos como la definición de reglas claras de juego y la consolidación de acuerdos

políticos, instrumentos, y una institucionalidad capaz de responder a los retos que supone pensarse el desarrollo territorial más allá de los límites político-administrativos. Estos procesos incluyen, entre otras acciones, una legislación urbana que permita regular eficazmente el uso del suelo, la planificación urbanística, las formas de tributación, la provisión de vivienda, la gestión del riesgo, el cuidado ambiental, el desarrollo de infraestructura, la seguridad, entre otros.

En el Área Metropolitana de Bucaramanga el conocimiento y el acceso a información pertinente y actualizada se ha convertido en un elemento esencial para la toma de decisiones. Como lo afirma Ordóñez (2016), la estrategia de gestión de conocimiento del AMB busca que toda la información se integre y se pueda utilizar para generar acciones colectivas entre diversos actores de los sectores público y privado, las organizaciones sociales y las universidades. En este sentido, el conocimiento se constituye como el vehículo para la transformación del territorio gracias a instancias como el Observatorio Metropolitano, que ha logrado entender, registrar y producir información a partir de las dinámicas territoriales, y transformarlas en insumos para la toma de decisiones de política pública.

En la medida en que sigan existiendo asimetrías y dispersión de la información territorial, la generación de conocimiento seguirá siendo

una prioridad para mejorar los procesos de planificación urbana y la toma de decisiones en el Área Metropolitana. Por esto la estrategia de gestión de conocimiento del AMB se materializa en el Observatorio Metropolitano, el cual busca dotar a los municipios y en especial a las administraciones públicas de un instrumento que facilite la recopilación, análisis e interpretación de información de manera sistematizada con el fin de que se adopten políticas y se tomen decisiones acertadas.

El proceso de diseño y puesta en marcha de un observatorio en el AMB estuvo inicialmente acompañado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para su implementación fue necesario que los planes de desarrollo de los municipios del Área incluyeran este propósito, lo cual facilitó la asociación, la financiación y la actuación decidida de los gobernantes para lograr sustentabilidad e innovación en la propuesta.

Igualmente se propuso que la información producida fuese accesible a los ciudadanos y reconocida por los mismos, como una estrategia para fortalecer su cultura e identidad metropolitana, para lo cual el Observatorio Metropolitano ha instalado una plataforma en internet donde publica toda la información que procesa y ha desarrollado una serie de ejercicios presenciales con la ciudadanía para la divulgación de dicha

información. De esta manera el conocimiento se fue convirtiendo en la base de los procesos de planificación y de la declaración de hechos metropolitanos en el AMB. Se debe mencionar que actualmente parte del trabajo que realiza el Observatorio tiene como base los enfoques de desarrollo sustentable y prosperidad urbana promovidos por ONU-Habitat.

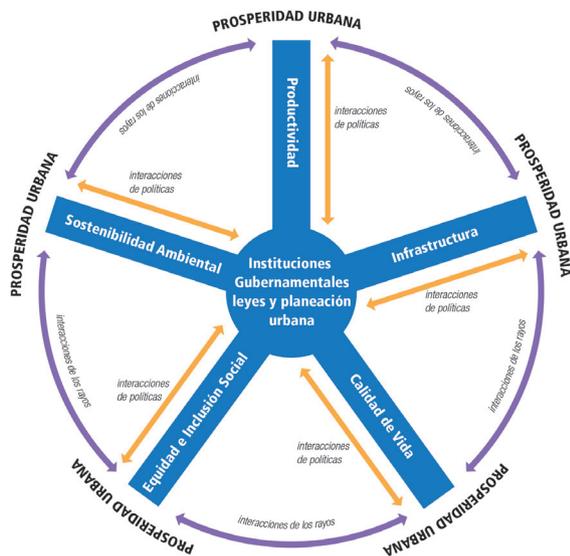
De forma general el proceso que se llevó a cabo para lograr la gestión del conocimiento en el AMB fue el siguiente:

1. Diseño de una estrategia para la gestión de información.
2. Definición de una batería de indicadores a partir de la información producida. Actualmente el Observatorio cuenta aproximadamente con 300 indicadores que se han caracterizado y priorizado utilizando los enfoques de desarrollo sustentable y de prosperidad urbana de ONU-Habitat.
3. Difusión de la información. Se utilizaron métodos alternativos y cercanos a los ciudadanos para dar a conocer el observatorio y visibilizar así su labor y la importancia que ésta tiene para el Área. Para esto se han usado mecanismos de comunicación como el arte callejero, por ejemplo.

Así mismo, el trabajo realizado con ONU-Habitat le permitió al AMB medir el Índice de las Ciudades

Prósperas (CPI) a nivel metropolitano. El CPI es parte de una iniciativa global que ofrece a las ciudades la posibilidad de crear indicadores y datos de referencia sobre sus niveles de desarrollo, y sobre sus dinámicas urbanas y territoriales, lo que para muchas es inédito. Por otra parte, esta iniciativa también sirve para definir objetivos y metas que puedan apoyar la creación de políticas con base empírica, incluyendo la definición de visiones de ciudad y planes a largo plazo que sean ambiciosos y verosímiles.

Figura 2. Rueda de la Prosperidad Urbana de ONU-Habitat



Fuente: ONU-Habitat, 2012.

Más importante aún, en el AMB se logró instalar la capacidad técnica para continuar la valoración y actualización de los indicadores que componen el Índice, permitiéndole a la institución seguir utilizando esta herramienta para la formulación de instrumentos y políticas públicas metropolitanas. En la Figura 2 se muestra la composición del CPI por medio de la *rueda de la prosperidad* adoptada por ONU-Habitat en 2012.

A continuación se presentan los resultados de análisis realizado a la estrategia de gestión del conocimiento del AMB con base en los criterios de la sistematización:

Impacto

En el AMB se ha logrado que la toma de decisiones esté basada en información real y actualizada. Se observa una transformación efectiva en la forma de brindar la información, y en el cómo se busca que ésta se mantenga en el tiempo a través del fortalecimiento de la capacidad técnica. Igualmente, se evidencia este uso de la información en diferentes espacios académicos, políticos, administrativos y de opinión. A manera de ejemplo, en el mes de octubre de 2015 antes de la última contienda electoral, se organizó un foro para la selección del “alcalde ideal”, donde se presentaron datos del observatorio que evidenciaban los retos que deberían enfrentar los futuros mandatarios. Igualmente, gracias al acompañamiento realizado por el AMB a sus municipios durante la elaboración

de los planes de desarrollo 2016-2019, éstos incluyeron los enfoques de desarrollo sustentable y de la prosperidad urbana adoptados en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

Asociación

El reconocimiento del AMB por parte de los municipios y las demás autoridades locales, así como la identificación de los puntos de encuentro y desencuentro, se convierte en una oportunidad para mejorar la gestión de los territorios y del Área en su conjunto. Esto es útil no sólo para el sector público, sino también para el sector privado y la ciudadanía, y ha sido la base para generar alianzas y diálogos constantes con otros actores. La asociación ha sido fundamental para la recolección de información, tal como lo señala el Director del Observatorio de la Cámara de Comercio de Bucaramanga, quien además mencionó que el trabajo del Observatorio del AMB es tangible y facilita las sinergias para resolver y entender problemas comunes del desarrollo urbano, entre otros.

Sustentabilidad

La gestión del conocimiento en el AMB cuenta con personal técnico que ha generado las capacidades para garantizar la recolección de información a través del Observatorio Metropolitano. Cuenta también con una infraestructura tecnológica propia y de fácil acceso y uso por parte de la ciudadanía. Se requiere continuar con el desarrollo

del Observatorio Metropolitano para que pueda convertirse en un centro de pensamiento tipo *ThinkTank*. De igual forma, los procesos de transferencia que ha realizado la institución a pares colombianos e internacionales son una herramienta fundamental para la sostenibilidad toda vez que legitiman la estrategia.

Innovación

En cuanto al Observatorio Metropolitano se debe resaltar sin duda su sencillez y utilidad. Se ha logrado que exista información de calidad, que sea reconocida por las autoridades locales pero también por la ciudadanía, y se han socializado los resultados en espacios cercanos a la comunidad como parques, calles y restaurantes. Esto pone en evidencia la posibilidad del instrumento de generar valor agregado.

De manera general, los actores locales entrevistados durante el levantamiento de información mencionan que el Observatorio ha brindando claridad en las intervenciones a realizar por parte del Área Metropolitana, a su vez concuerdan en que la estructura del Observatorio facilita el pensamiento estratégico en el Área Metropolitana. Finalmente, mencionan que el Observatorio trae consigo el desarrollo y la noción de monitoreo, lo que facilita la gestión orientada a resultados.

3.2. Cultura metropolitana: Posicionamiento institucional y reconocimiento de su identidad metropolitana

El concepto de área metropolitana va más allá de su función como ente administrativo de gestión. Es sobre todo, una relación comunitaria sobre el territorio, que basa su funcionamiento en elementos culturales y procesos de participación que facilitan y logran afianzar los propósitos de coordinación e integración. Bajo este entendido, el Área Metropolitana de Bucaramanga ha buscado ubicar al ciudadano en el centro de sus acciones, generando con ello una identidad metropolitana a partir de la cual todos se reconozcan y conozcan que sus relaciones con el territorio no terminan en los límites político-administrativos municipales.

Para generar esta cultura metropolitana ha sido fundamental el trabajo realizado por el Observatorio Metropolitano. Actualmente en el AMB viven aproximadamente 1.2 millones de personas, 94% de las cuales se localizan en el 6% del territorio. Por esta razón, la sustentabilidad social urbana requiere la “adopción de valores que generen comportamientos armónicos con la naturaleza y entre los seres humanos, y el mantenimiento de un adecuado nivel de vida en la población y de niveles satisfactorios de educación y salud, la garantía de una situación de equidad entre hombres y mujeres, la promoción de la creación y respeto

de la diversidad cultural, y la solidaridad entre personas y comunidades. Objetivos con los que se busca lograr escenarios urbanos más equitativos y con acceso a derechos y oportunidades” (Área Metropolitana de Bucaramanga, ND).

En el contexto anterior se estructura el Programa de Cultura Metropolitana del AMB, el cual tiene como objetivo generar conciencia en los habitantes de los municipios que integran el Área, acerca de la corresponsabilidad común de entenderse como una sola unidad en desarrollo. El bienestar y compromiso de todos es el espíritu central de *ser metropolitano*³.

La Tabla 1 ilustra los componentes del Programa y a continuación se realiza un análisis del mismo según los criterios de sistematización definidos por ONU-Habitat:

Impacto

Las diferentes campañas realizadas por el AMB han promovido el sentido de pertenencia, el cuidado, el buen uso y el respeto de los diferentes espacios que garantizan calidad de vida y beneficios a la ciudad y a sus ciudadanos.

1. *Soy metropolitano, vuelvo al parque*: A través de personas que actúan como agentes ambientales, esta iniciativa se encarga de la recuperación y mantenimiento de los parques, para que la

³ Tomado de la presentación Soy Metropolitano

Tabla 1. Resumen del Programa de Cultura Metropolitana

Posicionamiento Institucional	Posicionamiento Identidad Metropolitana
<p>Objetivo: Fortalecer y posicionar la imagen del AMB entre los municipios y la ciudadanía para que se conozcan las acciones lideradas por el Área.</p>	<p>Objetivo: Implementar el Programa Soy Metropolitano para que los habitantes se reconozcan como parte de un territorio común.</p>
<p>Componentes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Imagen Institucional. 2. Comunicación Institucional. 3. Eventos Institucionales. 	<p>Diferentes campañas han promovido el sentido de pertenencia, el cuidado, el buen uso y el respeto de los diferentes espacios que garantizan la calidad de vida y los beneficios a la ciudad y sus ciudadanos.</p>
<p>Resultados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Visibilidad de las acciones del AMB. 2. Identidad Corporativa: Junta Metropolitana. 3. Divulgación constante de información: presencia en medios de comunicación y espacios ciudadanos. 4. Eventos y encuentros con los ciudadanos. 	<p>Resultados:</p> <p>Evidencia de una transformación cultural frente al reconocimiento de los hechos metropolitanos para generar una mayor apropiación, participación e identidad con la Metrópoli.</p>

Fuente: ONU-Habitat, 2018 con base en AMB, 2016.

comunidad los disfrute y goce de un sano esparcimiento.

2. *Soy metropolitano, reciclo, retorno y respiro:* Esta campaña sirve para promover cambios culturales en los ciudadanos frente al trato de los residuos sólidos. También para popularizar la idea de que la operación de separación de residuos no es una opción, es una solución.

3. *Soy metropolitano me movilizo a lo bien!:* Con esta campaña se generó mayor conciencia sobre el transporte público, el transporte informal y la necesidad que todos los ciudadanos sean más conscientes en su actuar respecto a la movilidad en la metrópoli. Este programa en particular complementa otros esfuerzos que el Área ha llevado a cabo como autoridad de transporte.

4. *Soy metropolitano, conozco*: Es una estrategia que se vincula directamente con los resultados del Observatorio Metropolitano, al poner a disposición del ciudadano la información procesada. Este es uno de los programas que generaron una transferencia de capacidades y conocimiento con pares como Bogotá o San Salvador.

Asociación

La implementación de este programa de cultura metropolitana requiere la asociación con la ciudadanía quien debe participar activamente. Para esto se realiza un acercamiento con algunos agentes específicos para promover el cambio. Un ejemplo de esto fueron los artistas urbanos que participaron en las exposiciones al parque lideradas por el AMB. Igualmente, la cooperación con los medios de comunicación y otros actores como la Cámara de Comercio de Bucaramanga ha sido clave para visibilizar el trabajo y los resultados de la gestión metropolitana. Este Programa ha sido parte de los procesos de cooperación e internacionalización del AMB con pares metropolitanos en Colombia y Latinoamérica.

Sostenibilidad

El programa de cultura metropolitana solo podrá ser sostenible en la medida en que los ciudadanos reconozcan su territorio y la entidad responsable de su proceso de gestión. Particularmente, en el proceso de sistematización llama la atención que los ciudadanos reconocen al AMB como la

institución responsable de dar respuesta y solución en temas como el transporte y la calidad de vida. Esto se evidencia por ejemplo, con la organización de un par de manifestaciones y protestas frente a las instalaciones del Área, que en materia de reconocimiento y gobernanza permite observar a una ciudadanía metropolitana activa y consciente de sus derechos y responsabilidades.

Innovación

Las campañas generadas demuestran una forma innovadora de comunicarse con el ciudadano que supera la dinámica usual de publicar información en los canales tradicionales (como internet, radio y televisión) y ubican al ciudadano como interlocutor activo del proceso de planificación y desarrollo. Es interesante notar además cómo se vinculan los diferentes temas y responsabilidades del AMB en torno a un único programa. Este espíritu innovador es evidente en la estrategia adelantada con los restaurantes, donde se imprimieron datos del territorio en los individuales, o en los parques donde se realizaron exposiciones también con información del Área. Esta forma de comunicar se convierte en un elemento fundamental de reconocimiento por parte de otras áreas metropolitanas, como Guadalajara, Sao Paulo o San Salvador.

Escalabilidad y transferibilidad

Para la transferibilidad de la experiencia se han generado verdaderos esquemas de cooperación que

le permiten al AMB continuar con su crecimiento y desarrollo como una metrópoli global.

Actualmente, esto se ha logrado con la ciudad de Bogotá, el Área Metropolitana de San Salvador y el Área Metropolitana de Guadalajara como lo muestra la Tabla 2.

Tabla 2. Información general del intercambio de experiencias del AMB con Bogotá, Guadalajara y San Salvador

COOPERACIÓN HORIZONTAL			
Transferencia de Conocimiento y Gestión del AMB con otras Áreas Metropolitanas			
<p><i>“El haber contado con el acompañamiento del Área Metropolitana de Bucaramanga para la transformación del Observatorio del Área Metropolitana de San Salvador al pasar de un Observatorio enfocado en los temas de seguridad a un Observatorio Urbano nos ha permitido aprender sobre metodologías y sistematización de la información, convencidos de que el conocimiento es la clave para plantear mejores intervenciones de política pública”</i></p> <p>Tito Farid Arias Handal, Jefe del Observatorio del Área Metropolitana de San Salvador, Febrero de 2016</p>			
Antecedentes	Los intercambios de experiencias y conocimientos son parte del plan de trabajo de la Red de Áreas Metropolitanas de las Américas RAMA, la cual entró en funcionamiento en noviembre de 2014.		
Objeto	Transferencia de lecciones aprendidas y experiencias exitosas en torno a la planeación regional y metropolitana.		
Procedimiento	Inicialmente se firma una carta de intención y posteriormente un convenio marco de cooperación descentralizada.		
Aliados	Gobierno del Estado de Jalisco	Área Metropolitana de San Salvador	Bogotá Distrito Capital
Fecha de alianza	Noviembre, 2015	Septiembre, 2015	Septiembre, 2015
Temas	Observatorio y Cultura Metropolitana	Observatorio Metropolitano	Cultura Metropolitana

Fuente: Elaboración propia. Febrero de 2018.

3.3. Autoridad ambiental: Reconocimiento, legitimidad y fuentes de financiación

El desarrollo urbano trae consigo desorden en los procesos de ocupación, fuertes demandas en el uso de recursos naturales, desarrollo de múltiples actividades económicas, altos niveles de consumo y densificación, así como la necesidad en la prestación de servicios como el transporte, acueducto, saneamiento, entre otros. Dichos factores específicos requieren especial atención por cuanto inciden de forma directa sobre las estructuras ecológicas, la calidad del medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes urbanos. Estas razones ponen en evidencia la necesidad de contar con autoridades ambientales especializadas en las áreas urbanas de las metrópolis. Instancias que definan lineamientos de orden supramunicipal y que logren articular de forma adecuada el ambiente y el desarrollo urbano.

De forma decidida y cumpliendo con la normatividad nacional vigente, el Área Metropolitana de Bucaramanga asumió a través de los Acuerdos Metropolitanos 016 de 2012 y 026 de 2013 el rol de autoridad ambiental urbana, en línea con lo establecido en las leyes 99 de 1993 y 1625 de 2013 respectivamente. Esto le permite mejorar continuamente la gestión y regulación de su territorio en materia ambiental. En este proceso ha sido fundamental la coordinación con la Corporación Autónoma Regional CDMB, que

hace las veces de autoridad ambiental rural en el AMB,, al igual que la articulación de las metas ambientales con los municipios que hacen parte de su jurisdicción.

El proceso que se llevó a cabo por el AMB para asumir la autoridad ambiental urbana fue el siguiente:

1. Certificación del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para evidenciar que el número de habitantes en el territorio metropolitano supera un millón de personas, como es requerido por la normatividad colombiana para que las áreas metropolitanas asuman la autoridad ambiental.
2. Aprobación de la Junta Metropolitana para llevar a cabo los estudios técnicos y financieros sobre el objetivo e implicaciones de esta nueva responsabilidad.
3. Formulación de un plan de transición para la reforma institucional que supone asumir la nueva responsabilidad.
4. Adopción oficial de un Acuerdo Metropolitano para asumir formalmente la autoridad ambiental urbana. Al convertirse en autoridad ambiental el AMB ha trabajado en 4 temas primordiales: i) Procesos para el establecimiento de carga contaminante; ii) Autodeclaración y registro de

consumo de vertimientos; iii) Formato de corte, podas y traslado de árboles; y iv) Lineamientos ambientales para el adecuado manejo de las obras civiles, de construcción y/o de urbanización en las áreas urbanas de los municipios. Cabe destacar este último, a través del cual se avanza en la incorporación y consolidación de la dimensión ambiental en los procesos de desarrollo sustentable y ordenamiento del territorio, así como en la definición de directrices para los instrumentos de gestión territorial formulados y en proceso de formulación.

También se destaca el trabajo emprendido en proyectos de parques metropolitanos y otros de recuperación ambiental, que se articulan con las estrategias de cultura y de conocimiento, como se observa en las secciones anteriores. Estas acciones han sido decisivas para visibilizar la acción de la autoridad ambiental del AMB.

A nivel institucional, el hecho de convertirse en autoridad ambiental ha permitido que el Área Metropolitana de Bucaramanga cuente con una mayor cantidad de recursos, así como con líneas más claras de acción. De manera particular, el presupuesto de la entidad entre el 2012 y el 2015 creció 3,8 veces pasando de COP 20.793.903 en 2012 a 78.961.538 en 2015 de acuerdo a los informes de gestión de la entidad presentados durante 2016 a la Junta Metropolitana. Desde 2015 el presupuesto del AMB se ha mantenido

relativamente estable gracias al ejercicio de su autoridad ambiental.

También se ha realizado un trabajo importante para lograr el aprovechamiento de las zonas verdes mejorando la calidad de vida de los ciudadanos. Por otro lado, se ha fortalecido la operación de separación de residuos en la fuente y se ha mejorado el procesamiento de los materiales. Existe un reto con el tratamiento de aguas residuales, pues actualmente el AMB tiene una única planta que funciona en Floridablanca, lo cual requiere una estrategia específica para lograr su sustentabilidad. En la Figura 3 se resume la apuesta ambiental del AMB.

Asociación

En este aspecto los aliados del proceso inicialmente han sido los cuatro municipios y los ciudadanos que han generado una mayor y mejor cultura ambiental. De manera específica se observa como los municipios se han sumado a las campañas a través de agendas específicas en el tema ambiental como se observa en la Figura 3. El trabajo conjunto con la Corporación Autónoma Regional CDMB también ha sido fundamental en el proceso.

Sustentabilidad

Las acciones de la dimensión ambiental deben verse reflejadas en un mejoramiento del Índice de Calidad Ambiental del Área, lo que requiere continuar con los esfuerzos en el manejo del

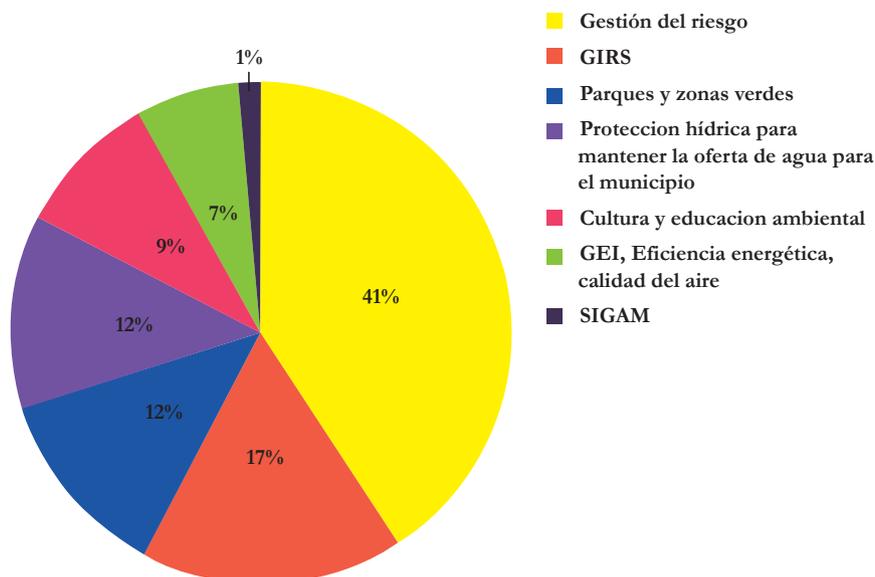
componente forestal, la limpieza, recuperación y adecuación de las quebradas, y la estrategia de agentes de cultura ambiental en el espacio público, entre otras iniciativas.

Innovación

El conocimiento y la cultura son las bases en el ejercicio de la autoridad ambiental, con una mayor y mejor información por parte del AMB

se logra una mejor gestión ambiental, priorizando las problemáticas del sector y formulando metas concretas de alcanzar. Igualmente, el reconocimiento ciudadano que se ha logrado a través de la cultura permite generar confianza con la ciudadanía y promover así una mejor práctica ambiental, que aumenta la conciencia de que todos son parte de la solución a los problemas de los recursos naturales.

Figura 3. Distribución porcentual de las metas ambientales urbanas en los planes de desarrollo de los cuatro municipios del Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Informe de gestión del Área Metropolitana 2012 – 2015.

Escalabilidad y transferibilidad

Como se mencionó previamente, se ha realizado un trabajo cercano con los municipios para generar capacidades locales, así como un mayor compromiso en los aspectos ambientales, los cuales se incluyeron en los planes de desarrollo como se mostró anteriormente. Aunque el ejercicio de la autoridad ambiental urbana ha sido vista positivamente por otras áreas metropolitanas del país, estas no han podido avanzar en la misma dirección del AMB, toda vez que no cumplen con los requisitos establecidos por la normatividad nacional vigente.

3.4. Planificación urbana

La planificación es al mismo tiempo un proceso y un producto, un proceso que implica mecanismos de concertación y participación, y un producto que se materializa en planes, programas y proyectos (ONU-Habitat, 2015). La planificación urbana en el AMB permite dar respuesta a desequilibrios territoriales existentes entre los municipios que hacen parte del Área, y tiene el objetivo de alcanzar de manera articulada y armónica un desarrollo sustentable en línea con la visión de prosperidad urbana que se ha planteado para el territorio metropolitano.

La planificación urbana en el AMB ha tenido en cuenta procesos de consulta y participación efectiva de los diferentes actores del desarrollo con el fin

de vincular una pluralidad de visiones, así como lograr una apropiación de estas soluciones por parte dichos actores. De esta forma se ha llegado a una efectiva planificación participativa.

Es notable que el Área Metropolitana buscó incorporar estos principios en las diferentes iniciativas de planificación que se llevaron a cabo, particularmente en lo que se materializa en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano – Dime Tu Plan, el cual fue aprobado mediante el Acuerdo Metropolitano 033 del 17 de diciembre de 2015.

En línea con la Nueva Agenda Urbana, la planificación permite que los gobiernos y autoridades locales organicen el crecimiento de las ciudades de manera inclusiva, equitativa, resiliente, sostenible y con una visión hacia el futuro, a partir de la formulación de políticas públicas dotadas de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos planteados. Por esta razón se requiere de una gobernanza metropolitana consolidada. Es en este punto donde los elementos de la cultura y el conocimiento se vinculan como parte esencial para la planificación territorial. Igualmente, el AMB ha vinculado sus procesos de planificación con una estrategia de seguimiento, monitoreo y evaluación que sirve para conocer la forma en la que se va cumpliendo el plan.

En el caso particular del Área Metropolitana de Bucaramanga, la planificación metropolitana

se ha visto enriquecida por la generación de conocimiento útil para entender los fenómenos propios de la conurbación, así como por la cultura metropolitana desde el punto de vista institucional, desde el cual se han fortalecido los acuerdos entre los municipios en torno a programas y proyectos de desarrollo territorial.

Esto se materializa en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), que consiste en un marco estratégico general de largo plazo con visión metropolitana y regional integrada, vigente de 2016 a 2036. El PIDM permite implementar un sistema de coordinación, direccionamiento y programación de desarrollo metropolitano, y establecer criterios y objetivos comunes para el desarrollo sustentable de los municipios que conforman el Área. Este instrumento constituye una norma de “superior jerarquía” según la normativa nacional vigente, y es determinante para los planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo y demás instrumentos de planificación en lo referido a hechos metropolitanos⁴.

El PIDM brinda elementos importantes para regular eficazmente asuntos de urbanización como uso del suelo, planificación urbanística, impuestos, vivienda, infraestructura o seguridad, a partir de la definición de hechos metropolitanos. Lo anterior se sintoniza con la Nueva Agenda Urbana en su

pilar de gobernanza y legislación urbana. Los Hechos Metropolitanos (HM) son para los efectos del Régimen de Áreas Metropolitanas, aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, ambientales, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman un área metropolitana⁵. Del mismo modo, los criterios establecidos para la determinación de los hechos son: i) alcance territorial; ii) eficiencia económica; iii) capacidad financiera; iv) capacidad técnica; v) organización político administrativa; y vi) impacto social.

Estos Hechos Metropolitanos han permitido conocer y priorizar el actuar metropolitano en Colombia. En el caso particular del AMB, durante la declaración de HM, ha sido imprescindible contar con un diagnóstico y análisis específico que demuestren la importancia cada uno de estos temas para el desarrollo de la metrópoli. En la Tabla 3 se presentan algunos ejemplos de los HM adoptados por el Área en los últimos años.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano se convirtió en una oportunidad para consolidar la gobernanza metropolitana en el AMB. Se planteó entonces una estrategia integral de participación de todos los actores, buscando articular visiones y posiciones de universidades, expertos, políticos,

4 Según la definición contenida en el artículo 12 de la Ley 1625 de 2013.

5 Según definición establecida en el artículo 10 de la Ley 1625 de 2013.

actores de opinión y líderes de juntas de acción comunal, entre otros. Se abrieron espacios especializados por tipo de actor, en los que se aportaron documentos técnicos para discusión, dando lugar a una construcción colectiva del Plan y no sólo una socialización del mismo. Específicamente, se llevaron a cabo reuniones con expertos, con actores políticos, con actores de opinión, con equipos de gobierno de las alcaldías de los municipios que hacen parte del Área y con la Junta Metropolitana. El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano se convirtió en una oportunidad para consolidar la gobernanza metropolitana en el AMB. Se planteó entonces una estrategia integral

de participación de todos los actores, buscando articular visiones y posiciones de universidades, expertos, políticos, actores de opinión y líderes de juntas de acción comunal, entre otros. Se abrieron espacios especializados por tipo de actor, en los que se aportaron documentos técnicos para discusión, dando lugar a una construcción colectiva del Plan y no sólo una socialización del mismo. Específicamente, se llevaron a cabo reuniones con expertos, con actores políticos, con actores de opinión, con equipos de gobierno de las alcaldías de los municipios que hacen parte del Área y con la Junta Metropolitana.

Tabla 3. Ejemplos de Hechos Metropolitanos adoptados por el AMB

Acuerdo	Descripción
Acuerdo 013 de 2011	Por medio del cual se adopta la revisión del componente de ordenamiento físico–territorial del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y se definen los hechos metropolitanos en el Capítulo II. De manera específica se incluye: (i) Los criterios para la clasificación del suelo; (ii) Los criterios para la identificación de usos y vocaciones en áreas funcionales; (iii) Vivienda de Interés Social; (iv) Medio ambiente y parques metropolitanos; (v) Servicios públicos; y (vi) Movilidad metropolitana.
Acuerdo 012 de 2013	Por medio del cual se declara como hecho metropolitano ambiental la gestión integral de residuos sólidos y se establece como obligatoria la separación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos domiciliarios en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
Acuerdo 016 de 2013	Por medio del cual se declara como hecho metropolitano el control a la informalidad en el transporte de pasajeros en el Área Metropolitana de Bucaramanga.
Acuerdo 015 de 2015	Por medio del cual se declara como hecho metropolitano económico y social la prestación del Servicio Público de Empleo en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Fuente: Informe de gestión del Área Metropolitana 2012 – 2015.

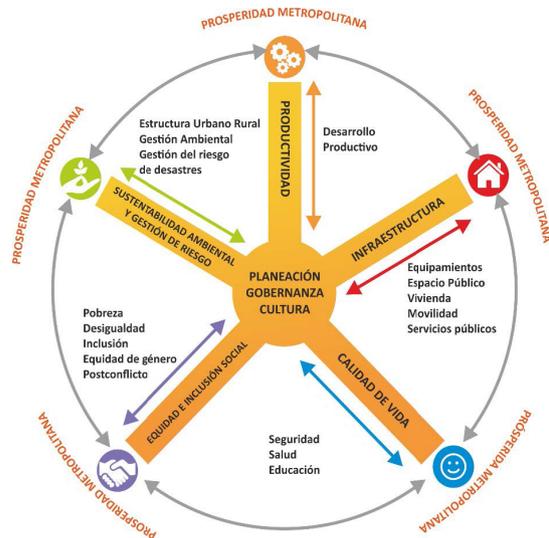
Iván Aguilar, quien entre el 2012 y 2015 se desempeñó como diputado de la Asamblea Departamental, mencionó que *“una de las virtudes del proceso de planificación fue cuando se nos hizo caer en cuenta de la importancia de ponernos de acuerdo y de tener la información para poder tomar las decisiones para atacar los problemas”*. El acompañamiento de ONU-Habitat fue fundamental para fortalecer la metodología y el marco conceptual del PIDM a través de la rueda de prosperidad urbana.

El PIDM fue adoptado mediante el Acuerdo 033 de 2015 en línea con lo establecido por la Ley 1625 de 2013. Este plan concuerda con las políticas sectoriales contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en documentos CONPES, así como en los planes de desarrollo de los municipios que hacen parte del Área Metropolitana. En su artículo 2, se establece el enfoque de desarrollo, el cual *“se sustenta en el concepto de prosperidad metropolitana, proyectando este período como un tiempo de crecimiento económico floreciente, caracterizado por una baja tasa de desempleo, por baja desigualdad económica y social, por estabilidad política, por una oferta suficiente de servicios públicos y recursos naturales, por buena calidad en la asistencia en salud y bienestar social, en interacción con el ciudadano responsable, y con la apreciación general positiva por parte de la población en lo que respecta a su propia condición y a la condición imperante en su entorno social”*.

Estos elementos van en línea con el marco conceptual de la *rueda de la prosperidad urbana* desarrollada por ONU-Habitat en el 2012.

En la Figura 4 se presenta la Rueda de la Prosperidad Metropolitana del AMB, la cual fue incluida en el documento de soporte del PIDM, pasando antes por un proceso de ajuste para adaptarse de forma correcta a las realidades del territorio metropolitano.

Figura 4. La Rueda de la Prosperidad del Área Metropolitana de Bucaramanga



Fuente: Dime Tu Plan, 2016.

Como se evidencia en la figura, la clave está en las interrelaciones que existen entre las diferentes dimensiones de la prosperidad, y en cómo todo se centra en la base de la planeación, la cultura y la gobernanza. Todo el componente estratégico del PIDM se desarrolló teniendo en cuenta el enfoque

de la prosperidad urbana, tal como se puede observar en la Tabla 4.

Impacto:

El PIDM del AMB establece componentes, líneas de acción estratégicas y programas específicos a

Tabla 4. Descripción general del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano del AMB

Misión	En el 2026 el Área Metropolitana de Bucaramanga se consolidará como un territorio próspero que ha logrado su desarrollo territorial desde un enfoque multidimensional, superando los límites del desarrollo puramente económico, al garantizar altos niveles de equidad, inclusión social y calidad de vida para sus habitantes.	
Componentes	Planeación gobernanza y cultura.	
	Infraestructura de servicios y conectividad	
	Productividad en la economía metropolitana.	
	Sostenibilidad ambiental y protección de los recursos naturales.	
	Equidad e inclusión social.	
Principios	Acción basada en la planeación	Integración metropolitana
	Gobernanza metropolitana	Desarrollo Humano
	Equidad	

Fuente: ONU-Habitat con base en el Acuerdo 033 de 2015 del AMB, 2018.

través de los cuales se pueden articular acciones y proyectos en los municipios. En este sentido, una parte muy importante del resultado del PIDM es el hecho de que los municipios incorporaron la visión de la prosperidad metropolitana y la estructura del CPI en la elaboración de los Planes de Desarrollo 2016 -2019. Esta oportunidad fue reconocida por todos los entrevistados, particularmente por funcionarios de la Alcaldía y de la Gobernación de Santander, quienes resaltaron que *“el Plan brinda proyectos concretos y puede ser importante para todo el Departamento”*.

Asociación

A partir del proceso participativo desarrollado durante la formulación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, este ejercicio tiene el potencial de ser replicado en el Departamento de Santander, tal como lo mencionó el Director de Competitividad de la Comisión Regional de Competitividad de Santander, al tener en cuenta las asimetrías en los procesos de planificación de los municipios del Área en cuanto a su capacidad y posibilidad de incidencia. Igualmente, el contar con ejemplos concretos ha materializado proyectos concretos de cooperación.

Sostenibilidad

La sostenibilidad en los procesos de planificación en el AMB se logrará en la medida que se continúe fortaleciendo y legitimando el liderazgo institucional. Esa sustentabilidad está dada en

la medida en que el AMB siga siendo dinámica, se consolide como soporte técnico para la toma de decisiones de los municipios, continúe siendo cercana a los ciudadanos, y logre generar valor agregado en la gestión de lo público a nivel regional promoviendo la integración territorial.

Innovación

El PIDM de Bucaramanga es el primer instrumento de gestión territorial que incorpora el enfoque de la prosperidad urbana promovido por Naciones Unidas y define su estructura según el CPI. Esta particularidad hace del PIDM un instrumento innovador a nivel global, y lo consolida como una herramienta para la gestión supramunicipal que actúa bajo un enfoque de desarrollo multidimensional superando los enfoques clásicos del desarrollo puramente económico y de infraestructura.

Adicionalmente, el proceso participativo para la construcción del PIDM fue catalogado como exitoso por lograr un diálogo efectivo entre los diferentes actores. Este sería un ejemplo importante para evaluar y transferir a otras instituciones metropolitanas. Igualmente es una oportunidad para incorporar las lecciones aprendidas de este proceso durante la formulación otros instrumentos como el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT) que se realiza actualmente.

Escalabilidad y Transferibilidad

Se realizó un trabajo cercano con los municipios para que en los Planes de Desarrollo 2016–2019 se incorporaran los lineamientos establecidos en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. Igualmente, se observa una oportunidad para lograr incorporar el enfoque de prosperidad urbana en el PEMOT. Sería un logro importante para

articular instrumentos, y para vincular activamente a la ciudadanía en el proceso. Finalmente, ha sido importante dar a conocer a nivel nacional e internacional la experiencia de planificación del AMB, así como el enfoque de prosperidad urbana adoptado en el Plan, lo cual facilita la asociación y las sinergias con otros actores.



4. Estudio de caso: Política pública de la bicicleta 2019-2030

Este estudio de caso presenta el proceso de formulación de la Política Pública de la Bicicleta para Bucaramanga y su Área Metropolitana por considerarse una experiencia exitosa en materia de planificación y gestión territorial, y también por ser un caso representativo de la gobernanza metropolitana del AMB, al lograr traducir los enfoques y visiones de la prosperidad urbana en intervenciones y proyectos puntuales que causan transformaciones territoriales y aumento en la calidad de vida de los ciudadanos.

4.1. La bicicleta en el contexto territorial del AMB

A pesar de contar con una geografía plana y un clima óptimo para las actividades al aire libre, en el imaginario colectivo de los ciudadanos que habitan el Área Metropolitana de Bucaramanga no se encuentra instalada una cultura de uso de sistemas alternativos de movilidad como la bicicleta, y al contrario, se ha privilegiado históricamente el uso del automóvil particular.

De acuerdo con encuestas realizadas por el Observatorio Metropolitano recientemente, existen diversas tendencias a partir de las cuales se plantea la necesidad de contar con una estrategia de

fomento de la bicicleta como medio de transporte, de las cuales vale la pena destacar:

- En el 2018 durante el día sin carro el 38% de las personas utilizaron la bicicleta como medio de transporte a diferencia de un 11% en el mismo día del 2016.
- En el 2016 el 16% utilizaba la bicicleta como medio de transporte y en el 2018 ese porcentaje aumento a 32%.
- Se reconocen entre otras las siguientes ventajas del uso de la bicicleta en el 2018: Contribuir con el medio ambiente (23,7%) y ayuda a la economía personal (24,6%).
- Existe un deseo del 57,5% de los encuestados para que las ciclorrutas los acerquen o conecten con su lugar de trabajo.

Estos datos indicaron claramente el potencial del uso de la bicicleta en el Área Metropolitana de Bucaramanga, y la necesidad de desarrollar una política pública clara y fuertemente divulgada, que se acompañe de la infraestructura necesaria para incentivar el uso de este medio de transporte sostenible.

4.2. Instrumentos y normas sobre los cuales se soportó la formulación de la política pública

En primer lugar, se deben mencionar los Planes Maestros de Movilidad de cada uno de los municipios que conforman el AMB, coordinados entre sí, producto del trabajo conjunto de la Universidad Industrial de Santander con el Área Metropolitana. Los planes maestros de los cuatro municipios tienen vigencia hasta el 2030.

Adicionalmente, y como se mencionó anteriormente, el Plan Integral de Desarrollo

Metropolitano 2016–2026 busca que el área metropolitana sea un *“territorio próspero que ha logrado su desarrollo territorial desde un enfoque multidimensional, superando los límites del desarrollo puramente económico, al garantizar altos niveles de equidad, inclusión social y calidad de vida para sus habitantes”*. El Plan incluye en su **Componente Estratégico 4** a la bicicleta como una solución para viajes de menos de 4 kilómetros. Además, dispone que ésta debe estar integrada a los demás sistemas de transporte de la ciudad.

Por su parte, el Plan Maestro de Espacio Público de Bucaramanga, que fue formalizado en junio

LA OFICINA DE LA BICICLETA EN LA ALCALDÍA DE BUCARAMANGA

El 24 de Agosto del 2016 se constituyó mediante la Resolución No. 389, el programa de la Oficina de la Bicicleta para Bucaramanga, el cual tiene como objeto: *“(…) permitir un espacio de encuentro de las ciudadanas y ciudadanos interesados en pensar y promover el uso de los medios de transporte no motorizados, el cual quedó adscrito a la Dirección de Tránsito de Bucaramanga – DTB, para propender por regular, operar, orientar, diseñar, desarrollar, gestionar y viabilizar los temas de planeación y planeamiento urbano que correspondan con las necesidades y proyectos en torno al fomento, promoción y uso de la bicicleta como un medio de transporte cotidiano y sustentable, y la promoción del desplazamiento a pie, de manera armonizada con las demás instituciones de la administración municipal (...)”*.

La Oficina de la Bicicleta ha sido un actor fundamental para la promoción de la bicicleta como medio de transporte en el Área Metropolitana de Bucaramanga mediante actividades como: i) Ciclo-paseos nocturnos guiados en donde se invita a los colectivos de ciclistas y a la ciudadanía en general a recorrer la ciudad en este medio de transporte; ii) Capacitaciones y entrenamiento sobre el uso de la bicicleta para niños y jóvenes en donde se les enseña además sobre normas de tránsito y cultura vial; y iii) Producción de manuales de ciclismo urbano y guías de diseño de ciclo-parqueaderos.

de 2018 y se concentra en la planificación y el diseño del espacio público y natural de Bucaramanga y sus alrededores, aborda el tema del ciclismo directamente, mediante una propuesta de corredores de ciclo-infraestructura, e indirectamente a través de refuerzos del espacio verde y público y con la implementación de una zona 30 en el centro de la ciudad.

Finalmente, se destacan algunos actos administrativos mediante los cuales la ciudad ha promovido el uso de la bicicleta como medio de transporte durante los últimos años:

- Acuerdo 001 del 2017, mediante el cual se promueve el uso de la bicicleta, se establece la semana de la bicicleta, y se impulsan los bici-parqueaderos públicos en las entidades públicas del municipio de Bucaramanga.
- Resolución 389 del año 2016, por medio de la cual se creó el programa de la “oficina de la bicicleta”.
- Acuerdo 029 del 2013, por medio del cual se implementó en la ciudad de Bucaramanga el uso de la bicicleta como medio alternativo de transporte durante el día sin carro.
- Acuerdo 041 del 2009, por medio del cual se implementó el uso de la bicicleta como sistema para el servicio de transporte integrado al sistema de movilidad en Bucaramanga.

4.3. 1er piloto de ciclo-infraestructura

La Alcaldía de Bucaramanga desarrolló en 2017 un piloto de ciclo rutas que buscó conectar dos lugares de la ciudad muy frecuentados, consistió en un total de 2.3km, que van desde el Parque de los Niños hasta la Universidad Industrial de Santander (UIS). Este tramo fue entregado a la ciudadanía en marzo del 2018, justo antes de la publicación de la Guía de ciclo-infraestructura para ciudades colombianas del Ministerio de Transporte.

Existen una serie de lecciones aprendidas que se derivan de la construcción de este piloto y entre las cuales vale la pena resaltar:

- Algunos inconvenientes con las redes de servicios públicos domiciliarios.
 - Algunos cierres de acceso a garajes.
 - Pinos de segregación que no proyectan sombra.
 - Diseños en los cruces que pueden mejorar.
 - El tramo no fue pensado en una escala metropolitana.

A pesar de estas dificultades, el tramo fue el primer aporte de la administración de la ciudad para constituir una cultura disruptiva en la sociedad de Bucaramanga, que consiste en desincentivar el uso del carro e incentivar el uso de medios alternativos de transporte y particularmente el de la Bicicleta.

4.4. Origen y formalización de la alianza para la formulación de la política pública

El *agendamiento* de la Política Pública de la Bicicleta para el Área Metropolitana de Bucaramanga inició

en enero de 2016, cuando el PIDM fue presentado a los Alcaldes recién posesionados, y a partir de dicho dialogo se logró que los municipios incorporaran en sus planes de desarrollo el concepto de movilidad sostenible.

COMITÉ METROPOLITANO DE MOVILIDAD SUSTENTABLE

El CMMS se constituye mediante la Resolución Metropolitana No. 642 del 3 de Noviembre del 2016. Se constituye como una instancia asesora y de participación en la planificación de programas y estrategias que incentiven y fortalezcan el uso de los medios de transporte sustentables.

El CMMS está conformado por:

- El Director del Área Metropolitana de Bucaramanga, quien lo preside.
- Un representante de cada una de las Direcciones y/o Secretarías de Tránsito y Transporte de los municipios que integran el AMB.
- Un representante de las organizaciones que promueven la movilidad sustentable en el territorio metropolitano.
- Un representante del Sistema de Transporte Masivo – METROLINEA.



Foro: Movilidad sostenible, Bucaramanga Marzo del 2016.

HITOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

- Inclusión de una estrategia de movilidad sostenible en el PIDM.
- Inclusión de una meta puntual de diseño y construcción de 20Km de cicloruta en el Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2016–2019.
- Conformación del Comité Metropolitano de Movilidad Sustentable.
- Firma de un Convenio de Cooperación Internacional entre la Alcaldía de Bucaramanga, el AMB y ONU-Habitat.

En este marco, el *Plan de Desarrollo de Bucaramanga 2016–2019*, Gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos, priorizó como uno de los programas estratégicos el de **movilidad sostenible no motorizada y activa**. Una de las metas planteadas en el Plan y de obligatorio cumplimiento fue la estructuración y construcción de 20 kilómetros de ciclo-infraestructura. Esta meta se convirtió en uno de los hitos de la política pública.

Motivada por dicha meta, el AMB aprovechó su participación en varias redes de conocimiento para organizar un intercambio técnico con el Área Metropolitana de Guadalajara mediante un Foro sobre buenas prácticas de movilidad sostenible. En dicho evento realizado a comienzos del 2016, se firmó un acuerdo para la conformación del **Comité Metropolitano de Movilidad Sustentable (CMMS)**, que posteriormente se oficializó mediante la sanción de un acto administrativo en noviembre del mismo año.

Durante 2017 tanto la Alcaldía de Bucaramanga como el AMB identificaron que el CMMS era la instancia adecuada para lograr la meta de construir los primeros 20km de ciclo-infraestructura en la ciudad, y decidieron solicitar a ONU-Habitat que acompañará el proceso brindando asistencia técnica internacional, y sirviendo como garante para asegurar la participación contributiva y el máximo beneficio de la ciudadanía.

ONU-Habitat propuso inmediatamente ampliar el alcance de esta iniciativa con el objetivo de formular una política pública que incorporará metas e indicadores de corto, mediano y largo plazo, de los cuales se derivara una Red Metropolitana de Ciclo-infraestructura proyectada a 2030, y cuyo punto de partida fuera la construcción de los 20km inicialmente pensados. Luego de la aceptación de la propuesta por parte de la Alcaldía de Bucaramanga y del AMB, ONU-Habitat invitó a la Fundación DESPACIO⁶ para que fuera el socio implementador del proyecto, debido a su amplia experiencia y conocimiento en temas relacionados con la movilidad sostenible y específicamente con el uso de la bicicleta como medio de transporte.

Para consolidar esta alianza, en noviembre de 2017 se firmó un Convenio de Cooperación Internacional entre la Alcaldía de Bucaramanga, el AMB y ONU-Habitat, en el que se definieron como productos principales; i) La política pública de la bicicleta para Bucaramanga y su Área Metropolitana; y ii) Los diseños finales de 20km de ciclo-infraestructura.

4.5. La política pública: La estrategia de la bicicleta como medio de transporte 2019-2030

La Estrategia se construyó con base en las mejores prácticas internacionales y nacionales de promoción de la bicicleta como medio de

⁶ Para mayor información consultar www.despacio.org

transporte, realizando un arduo trabajo de contextualización de dichas experiencias a la realidad de los municipios que conforman el Área Metropolitana de Bucaramanga, e incorporando permanentemente la opinión y aportes de la comunidad y los actores institucionales locales.

Para la construcción de una línea base de la movilidad ciclista de la ciudad, se recopiló información geográfica, documental, estadísticas y observaciones en visitas técnicas. Además, se utilizaron los datos generados a través de la aplicación **Biko**, que muestra los patrones de movilidad de los ciclistas locales, tal como se ve en la Figura 5. Estos insumos fueron clave para la definición de una ciclo-red coherente y adaptada a la demanda de los ciudadanos y a la infraestructura y normatividad vial del Área Metropolitana.

La Estrategia se estructuró a partir de cuatro elementos: **Principios, Componentes, Indicadores y Metas**. Los principios son aquellos elementos “no negociables” de la Estrategia que constituyen el “corazón” de la misma. A partir de estos cuatro elementos se proyectaron escenarios para la construcción a corto (2019), mediano (2025) y largo plazo (2030) de una Red Metropolitana de Ciclo-infraestructura. La Figura 6 aporta un vistazo general a la Estrategia.

Los principios de la Estrategia definidos participativamente fueron los siguientes:

Gobernanza

Este principio responde a la necesidad de tener una planificación e implementación más completa y a largo plazo en el desarrollo de una política ciclo-inclusiva para Bucaramanga. Se relaciona con la forma en que se constituyen las instituciones y los órganos administrativos que velarán por el desarrollo e implementación de esas políticas, cómo

Figura 5. Mapa de calor de uso de la bicicleta en la ciudad de Bucaramanga



Fuente: La estrategia de la bicicleta como medio de transporte, 2018.

LA ESTRATEGIA EN BREVE

Componentes de la Estrategia

Red de ciclo-infraestructura



Metas e indicadores

2019	2025	2030
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

GOBERNANZA

PARTICIPACIÓN

INTEGRACIÓN

SEGURIDAD

CICLO-INCLUSIÓN

2019

¿Cuánto se
la biciclet



Figura 6. La Estrategia en breve; Fuente: La estrategia de la bicicleta como medio de transporte, 2018.

Objetivo: Mejorar las condiciones para que la bicicleta se pueda usar de manera segura y equitativa, al mismo tiempo que se mejoran las condiciones urbanas para toda la comunidad de los municipios de Bucaramanga, Floridablanca, Girón y Piedecuesta.

2025

Los viajes en
bicicleta llegan al

2%

2030

Los viajes en
bicicleta llegan al

5%

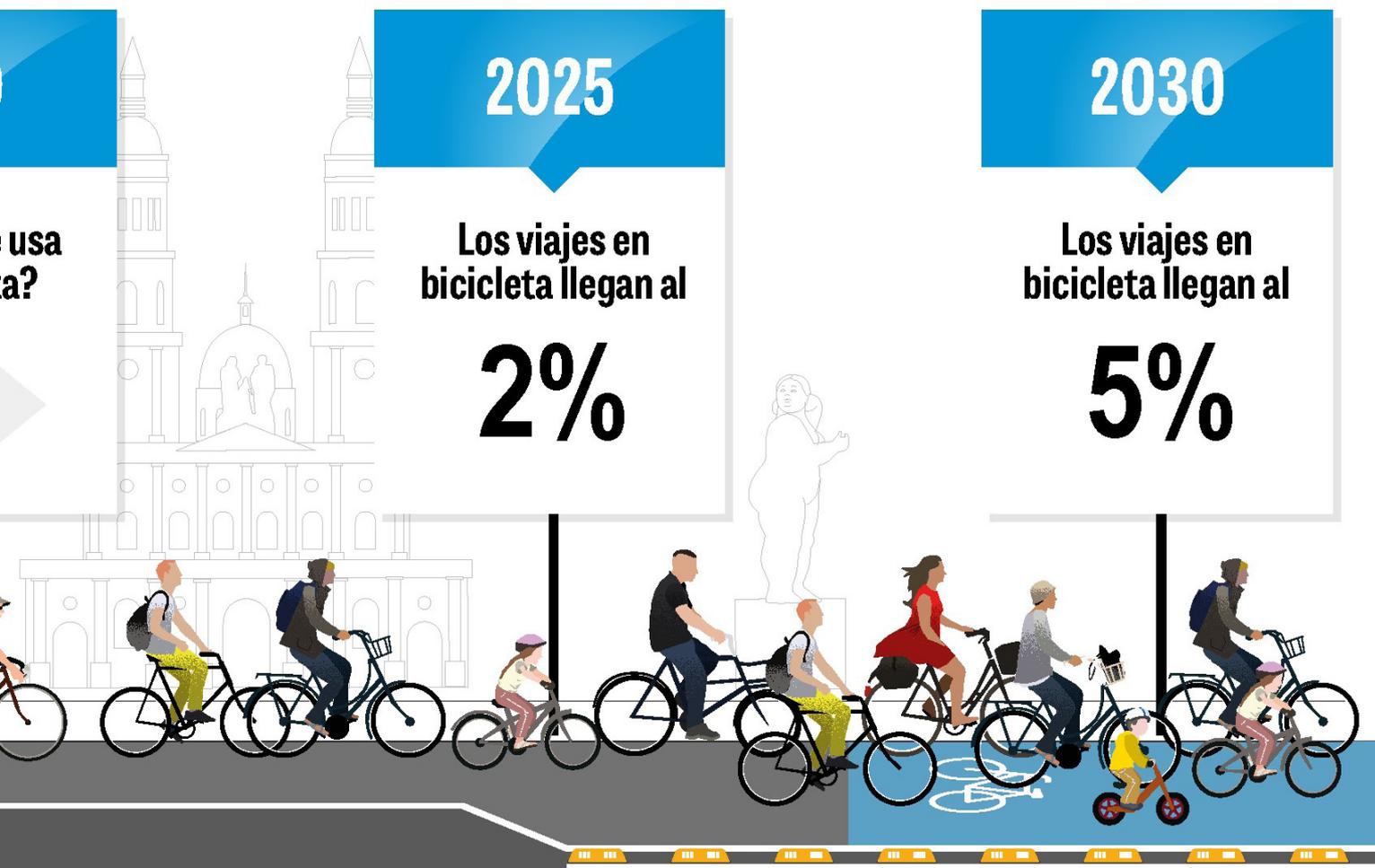
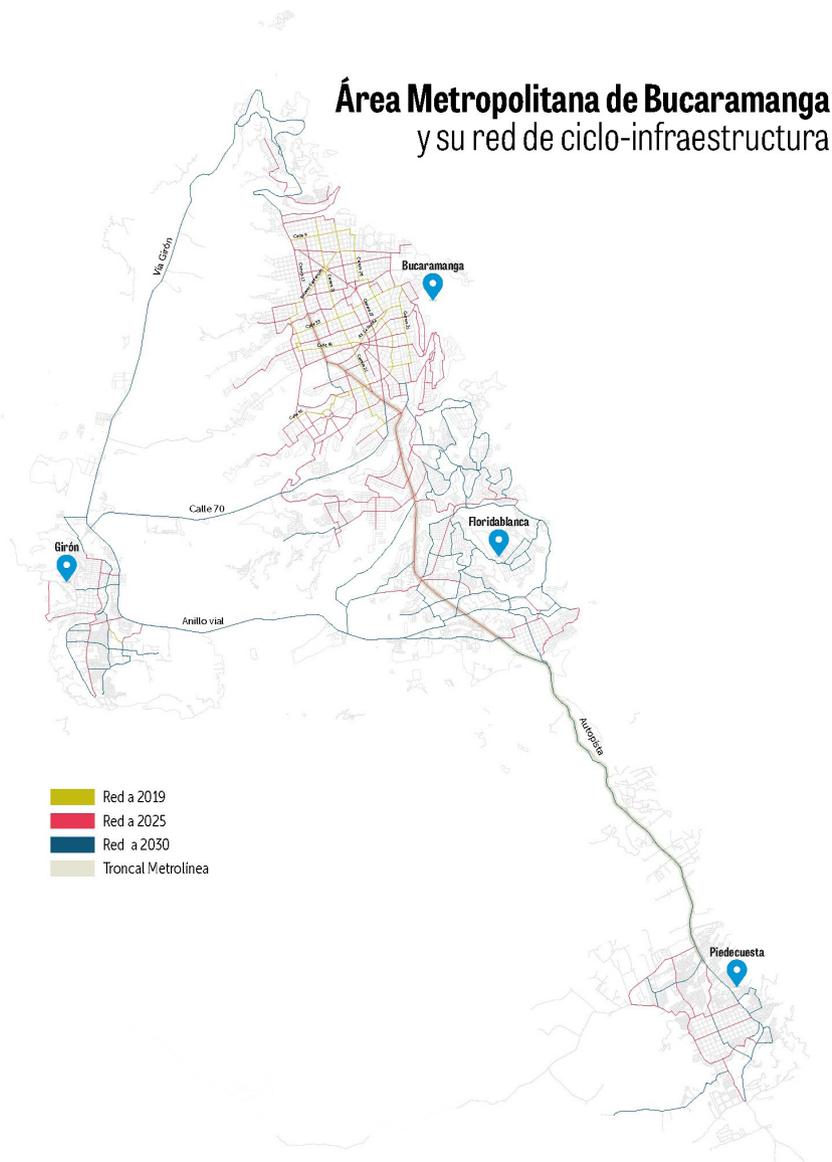


Figura 7.



Fuente: La estrategia de la bicicleta como medio de transporte, 2018.

se comunicarán con la comunidad, y a su vez cómo la comunidad se involucra, participa y hace control social de dichas políticas.

Participación y equidad

La actividad social en una ciudad y su comunidad incluye la educación, participación y promoción de una política, en este caso la bicicleta. La equidad es además un concepto que subyace la Estrategia completa ya que vela por que existan condiciones adecuadas para cualquier persona que viva o visite el Área Metropolitana de Bucaramanga pueda acceder a la bicicleta y con ella a los beneficios que entregan los diferentes polos urbanos y el territorio en general. Este principio reconoce además la diversidad de actividades que se pueden llevar a cabo en o con bicicletas, más allá de la movilidad, la recreación y el deporte. Incorpora actividades como prestación de servicios, transporte de mercadería y materias primas, puntos de venta y también como vehículo para personas con algún grado de discapacidad. Así mismo contempla en su visión que la ciclo-inclusión debe generar co-beneficios a la ciudad en general.

Integración con servicios

El territorio de un área metropolitana debe tener un sistema de transporte integrado, y la bicicleta es un instrumento que puede ayudar a lograr esta integración. Este principio está compuesto de dos dimensiones. La primera consiste en la integración física y operacional de la bicicleta con los servicios

de transporte masivo (Metrolínea) y el resto del transporte público, mediante la incorporación de bicicletas públicas y cicloparqueaderos. La segunda dimensión comprende la integración mediante los aspectos funcionales de la ciudad, tales como su estructura ecológica y el apoyo que el sector privado pueda entregar a la bicicleta como modo de transporte. El uso de la bicicleta debe integrarse con otro tipo de servicios de la ciudad para invitar a las personas a utilizar la bicicleta. Algunos de estos servicios tendrían que adecuarse, como es el caso de Metrolínea, otros tendrían que ampliarse, como el número de cicloparqueaderos, y tendría que pensarse en la creación de servicios nuevos como un sistema de bicicletas públicas. Además, la integración no debe darse exclusivamente en los servicios que se ofrecen, sino también con instrumentos de planificación que garanticen el ofrecimiento de mejores servicios y la integración con diferentes actores como el sector privado y las universidades.

Seguridad en el uso

El uso de la bicicleta debe ser seguro. La ciclo-infraestructura de una ciudad debe entregar las condiciones adecuadas para el pedaleo. Este principio se refiere a que las personas puedan ir de origen a destino en condiciones óptimas en materia de seguridad ciudadana y vial, lo que se traduce en viajes sin problemas de atracos, robos o atropellamientos. La persona llegará tan sana como salió de su casa y en mejores condiciones físicas.

Ciclo-inclusión

La infraestructura de la ciudad debe contemplar la presencia de la bicicleta en todas sus instancias y condiciones. Este principio define la importancia de proveer espacios, condiciones y facilidades (operacionales y físicas) para que las personas circulen en bicicleta con agrado y otras se sientan atraídas a hacerlo, sin sesgo por condición física, género o edad. Este principio establece que la infraestructura ciclo-inclusiva comprende múltiples aproximaciones y estrategias, que van más allá de la habilitación de infraestructura segregada. Este principio implica compartir el espacio urbano y el respeto de todos los actores, con prelación de peatones y usuarios de la bicicleta, compartir los recursos de la ciudad para financiar el desarrollo de infraestructura más allá del automóvil. El principio de ciclo-inclusión busca que la bicicleta sea tenida en cuenta en el Área Metropolitana de Bucaramanga, tanto en los espacios donde irán las ciclorutas, como en vías de uso compartido. Este principio pretende generar alternativas para que la bicicleta pueda movilizarse sin problemas de manera más cómoda y directa en todo el territorio. Además, promueve el respeto entre los usuarios de diversos modos de transporte, y tiene como objetivo que la inversión de los recursos financieros de la ciudad también se destine al mejoramiento de la ciclo-infraestructura.

Para formular la Política Pública se realizaron las siguientes actividades:

1. Revisión documental y recolección de datos.
2. Consulta con actores clave (gobierno, sector privado, sociedad civil).
3. Definición de principios, metas, indicadores y cronograma.
4. Producción de borrador de la Estrategia.
5. Validación de borrador con actores.
6. Compilación de documento final e impresión.
7. Divulgación y distribución.

La Estrategia busca que el Área Metropolitana de Bucaramanga cuente en 2030 con una red de ciclo-infraestructura que abarcará las principales zonas de actividad de la ciudad, generando un cambio de la cultura de movilidad. En total se propone contar con una red de al menos 100 kilómetros al 2030 tal como lo muestra la Figura 7.

El documento completo con la Política Pública de la Bicicleta se puede descargar de forma gratuita en <https://es.unhabitat.org/books/la-bicicleta-como-medio-de-transporte/>

4.6. El proceso participativo

Finalmente, es fundamental describir el proceso participativo mediante el cual se formuló la política pública y que se convirtió en una de sus características más importantes. El proyecto tuvo

como sustento la participación ciudadana para construir tanto la Estrategia como la definición de los 20 Kilómetros de manera innovadora, utilizando redes sociales y herramientas de participación novedosas, que incluyeron:

1. Sondeos

Se utilizaron sondeos a través de la plataforma “Survey Monkey” para incluir a la ciudadanía en el proceso de formulación, y específicamente, con el fin de conocer percepciones frente a una “eventual” estrategia de la bicicleta en el AMB. Se logró para ello un apoyo de la Alcaldía de Bucaramanga con el fin de conseguir las redes de contacto y apoyar en la difusión del sondeo. Este instrumento tuvo un alto nivel de penetración logrando cerca de 300 encuestas y 1000 respuestas tabuladas.

2. Entrevistas semiestructuradas a la ciudadanía

Para conocer la opinión de las personas cercanas a los lugares donde ya se ha implementado algún tipo de ciclo-infraestructura, como transeúntes y comerciantes, a quienes se les realizaron entrevistas

presenciales de manera espontánea y dentro de los barrios (cafeterías y otros lugares públicos) para reducir la resistencia de la población y garantizar un mayor involucramiento.

3. Entrevistas semiestructuradas con instituciones

Entre los actores clave se incluyeron colectivos de bici-usuarios, el sector privado, académicos y funcionarios de diferentes instituciones del gobierno local y metropolitano. Este ejercicio fue estratégico para aterrizar los lineamientos conceptuales que se recogieron en el ejercicio de revisión documental y de recopilación de datos, así como para desarrollar una Estrategia que fuera compartida y luego apropiada por la comunidad.

4. Talleres

Con el fin de lograr retroalimentación y aportes a la Estrategia, se realizaron talleres participativos para retroalimentar y validar sus principios, metas y objetivos. Estos talleres sirvieron además para priorizar los criterios de evaluación de la ciclo-infraestructura.



5. Lecciones aprendidas

Los logros alcanzados por el Área Metropolitana de Bucaramanga durante los últimos años aportan enseñanzas que pueden ser tenidas en cuenta por otras metrópolis en Colombia y en Latinoamérica para fortalecer su gestión y gobernanza metropolitana. A continuación se mencionan algunas lecciones aprendidas teniendo en cuenta las dimensiones institucional, instrumental y política de la gobernanza metropolitana del AMB.

Dimensión institucional

Desde 2012 el Área Metropolitana de Bucaramanga pasó de ser una institución con capacidad de gestión y recursos financieros limitados, a tener progresivamente una posición mucho más activa y contributiva en los procesos de desarrollo territorial en los municipios de su jurisdicción. Gran parte de este cambio se produjo gracias a la delegación de autoridad ambiental urbana que le permitió aumentar su autonomía mediante un incremento del presupuesto disponible para su funcionamiento.

Con un mayor presupuesto disponible el AMB dio inicio a un proceso de modernización y fortalecimiento de su capacidad técnica, aumentando en cantidad y nivel profesional el recurso humano dedicado a temas como la planificación, el medio ambiente y el transporte, tres

de sus principales competencias. Adicionalmente, el aumento presupuestal también le permitió dar un salto tecnológico mejorando sus equipos y plataformas virtuales para realizar un ejercicio que estuviera más adecuado a las problemáticas y necesidades actuales del desarrollo.

Una instancia fundamental en este proceso de modernización institucional fue el Observatorio Metropolitano, que le permitió al AMB adoptar una estrategia integral de gestión de conocimiento para aportar mayor contenido y pertinencia a su trabajo y actividades diarias, produciendo información relevante y actualizada sobre las dinámicas territoriales de la metrópoli, que empezó a ser utilizada por la Junta Metropolitana para tomar decisiones de política pública con base en evidencia.

Dimensión instrumental

El AMB dio un paso importante en 2015 al renovar su Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM) y adoptar por medio del nuevo instrumento un enfoque de desarrollo de largo plazo basado en el concepto de la *prosperidad urbana* de Naciones Unidas. Este enfoque le permite al AMB diseñar programas y proyectos territoriales multidimensionales, que tengan en cuenta aspectos tradicionales como el desarrollo económico y de

infraestructura, pero también problemáticas y prioridades de desarrollo actuales, como la calidad de vida, la sostenibilidad ambiental y la gestión de riesgo, la equidad y la inclusión social, entre otros. Este instrumento del AMB se constituye en una innovación global en materia de planificación y gestión metropolitana.

Un hito para la consolidación de la gobernanza metropolitana en Bucaramanga fue el hecho de incluir el enfoque del PIDM en los Planes de Desarrollo de sus cuatro municipios, pues le permite a todas las autoridades locales implementar y priorizar proyectos en torno a los mismos criterios y visiones de desarrollo, potencializando las intervenciones que se realizan sobre el territorio y realizando un uso eficiente de los recursos financieros.

Lo anterior ha empezado a materializarse recientemente con la formulación de diversos instrumentos de planificación derivada como planes maestros y proyectos estratégicos que buscan aumentar los niveles de prosperidad y la calidad de vida en la metrópoli. Un caso ejemplarizante es la Política Pública de la Bicicleta adoptada para el periodo 2019-2030, que representa el compromiso de todos los actores locales por convertir a Bucaramanga en un territorio ciclo-inclusivo, pasando de tener 0km de cicloinfraestructura a tener diseñada una Red Metropolitana de por lo menos 100km en los próximos 10 años.

Dimensión política

Con un mayor reconocimiento y legitimidad el AMB ha podido generar acuerdos políticos y acciones colectivas en torno a la gestión del desarrollo territorial. Este ha sido un trabajo articulado de la Junta Metropolitana, que mediante decisiones conjuntas, ha conseguido mejores resultados de gestión y un mayor impacto. Las administraciones locales han entendido que la relación con la institución metropolitana es una relación de ganancia, y que identificar los retos y problemas que afectan a toda la metrópoli resulta en beneficios conjuntos, sinergias en la administración y evita duplicidad de acciones.

Otro punto fundamental para lograr una acción colectiva ha sido mantener a los ciudadanos directamente vinculados con el trabajo que realiza la entidad, hacerlos parte del proceso y de las soluciones, pasando de una participación informativa a una contributiva. Con esto se ha iniciado la generación de una identidad metropolitana, en donde los ciudadanos empiezan a reconocerse como ciudadanos metropolitanos y no como ciudadanos municipales, convirtiendo al territorio metropolitano en un nuevo espacio político y al AMB en un ente representativo y responsable de su desarrollo. Prueba de esto son algunas protestas, reclamos y requerimientos que la ciudadanía empieza a dirigir directamente al AMB, pidiendo su intervención en cuestiones diarias que tienen que ver con la gestión territorial. Este

logro ha sido posible al trabajo que ha realizado el Observatorio Metropolitano en torno a la campaña *Soy Metropolitano*.

Finalmente, se debe reconocer que el AMB ha logrado nutrir la discusión global sobre diversas agendas de desarrollo, mostrando su experiencia como una práctica inspiradora para implementar los compromisos adoptados mediante acuerdos

internacionales como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Nueva Agenda Urbana. Al respecto, otras metrópolis de Colombia como Bogotá, y de Latinoamérica como Guadalajara o San Salvador, han sido beneficiadas por medio de intercambios y transferencias técnicas que les ha brindado el AMB para mejorar su gestión y gobernanza supramunicipal.



6. Conclusiones y recomendaciones

El del AMB es un modelo de gobernanza metropolitana consolidado, en el sentido en que ha logrado una institucionalización que potencia las acciones de los gobiernos municipales, con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la metrópoli y lograr una sociedad más próspera. Este logro ha sido reconocido por diferentes actores locales, nacionales e internacionales durante los últimos años.

Para mantenerse por este camino del desarrollo próspero y sustentable, se requiere que todos los actores que influyen en el gobierno de la Metrópoli continúen fortaleciendo la institucionalidad del AMB, y en especial, mantener sus competencias de autoridad ambiental y de transporte, así como avanzar hacia la delegación de mayores competencias en materia de planificación y financiamiento.

Es fundamental que el AMB continúe formulando y adoptando instrumentos de gestión territorial y que logre una correcta implementación de los adoptados hasta el momento, así como es también necesaria la implementación de políticas públicas integrales, que detonen procesos de desarrollo metropolitano articulando el conocimiento, la cultura y la planificación. En este sentido, los

esfuerzos realizados hasta ahora son un gran insumo para procesos internacionales como las reformas normativas que sobre el tema metropolitano se están dando en países como México y Brasil, y para procesos globales como la implementación de la Nueva Agenda Urbana y la territorialización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Finalmente, tal como lo mencionaron funcionarios entrevistados durante este proceso de sistematización *“el Área Metropolitana debe consolidarse como la institución que le dé línea a sus 4 municipios, y además, tiene el reto de comenzar a pensar que municipios como Rionegro y Lebrija, ubicados cerca del territorio metropolitano, en un futuro cercano tendrán que ingresar al Área Metropolitana”*.

Efectivamente, el AMB debe empezar un análisis juicioso de las nuevas relaciones funcionales que se presentan en su territorio, es clara por ejemplo la relación de abastecimiento y conectividad que se presenta con el municipio de Lebrija, en el cual se encuentra ubicado el aeropuerto que sirve a su territorio metropolitano y que representa la necesidad de hacer parte formal del gobierno de la Metrópoli.

De manera particular, en la Tabla 5 se resaltan algunas recomendaciones específicas para el Área Metropolitana de Bucaramanga y sus municipios,

construidas con base en los lineamientos del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y de la Nueva Agenda Urbana.

Tabla 5. Recomendaciones al AMB y a sus municipios

Área de Acción de la Nueva Agenda Urbana	Recomendación con base en el PIDM	Responsables
<p>Economía urbana y finanzas municipales:</p> <p>Específicamente en lo relacionado con el desarrollo de las economías locales.</p>	<p>Avanzar en la innovación y el desarrollo tecnológico de la actividad productiva. Políticas específicas de:</p> <ul style="list-style-type: none"> •Crecimiento económico y aumento de la productividad local. •Apoyo y fortalecimiento al tejido micro-empresarial. •Economía del conocimiento e innovación. <p>Este elemento es clave para garantizar la competitividad y productividad en el AMB y la Región.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •AMB. •Municipios del AMB. •Comisión Regional de Competitividad. •Cámara de Comercio de Bucaramanga.
<p>Gobernanza y legislación urbana:</p> <p>Específicamente en lo relacionado con el apoyo político y operativo a gobiernos y ciudades para determinar reformas y aprobar leyes y marcos jurídicos que regulen eficazmente las cuestiones de urbanización como uso del suelo, planificación urbanística, impuestos, vivienda, infraestructura o seguridad.</p>	<p>Se requiere la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo que garanticen el crecimiento urbano equilibrado y sostenible para asumir los retos identificados en infraestructura.</p> <p>Es necesario proporcionar los medios para lograr políticas específicas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hábitat y vivienda incluyente y para todos. 	<ul style="list-style-type: none"> • AMB. • Municipios del AMB. • Articulación con el Departamento y la Nación.

	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo de ocupación del territorio metropolitano. • Espacio público para el disfrute de la metrópoli. • Equipamientos equitativos en el territorio metropolitano. <p>Adicionalmente, en el PIDM se incorpora como fuerza impulsora la GOBERNANZA CON ENFOQUE METROPOLITANO, entendida como la acción de gobernar con eficacia, calidad y buena orientación, la intervención del Estado y generar mecanismos efectivos de interacción entre actores metropolitanos. Las políticas para lograr la implementación de este componente son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inversión metropolitana conjunta. • Transparencia en la gestión pública. • Gobierno en línea. • Fortalecimiento de competencias y capacidades. <p>En el centro de la rueda de la prosperidad metropolitana está como una fuerza impulsora la CULTURA CIUDADANA HACIA LA PARTICIPACIÓN y para su desarrollo las siguientes políticas que se deben fortalecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación metropolitana. • Participación en actividades culturales, artísticas y recreativas. • Cultura de la formalidad. • Identidad metropolitana. 	
<p>Planificación Urbana: Específicamente en lo que se refiere</p>	<p>Se requiere de la planeación del territorio y gestión en forma coordinada y armónica con las siguientes políticas:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • AMB. • Municipios del AMB.

<p>a planificar el crecimiento de las ciudades de manera inclusiva, sostenible y con visión hacia el futuro.</p> <p>Se debe realizar un énfasis en los planes de ordenamiento, planes parciales, planes zonales y otros planes que en las diferentes escalas incorporan elementos de la Nueva Agenda Urbana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Visión metropolitana del territorio. • Ordenamiento territorial metropolitano. <p>Igualmente se debe tener en cuenta que este punto va relacionado con la recomendación frente a la aplicación de instrumentos de gestión de suelo que garanticen el crecimiento equilibrado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articulación con el Departamento y la Nación.
--	--	---

Fuente: ONU-Habitat, 2018.

7. Bibliografía

Alcaldía de Bucaramanga. (2016). *Resolución 389 de 2016 por medio de la cual se adopta el Programa de la Oficina de la Bicicleta*. Bucaramanga.

Alcaldía de Bucaramanga, Área Metropolitana de Bucaramanga y ONU-Habitat. (2018). *La Estrategia de la Bicicleta como Medio de Transporte para Bucaramanga y su Área Metropolitana 2019-2030*. Bucaramanga.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2015). *Somos un Territorio Metropolitano* (pp. 8 - 14). Bogotá.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2014). *Áreas Metropolitanas - Esquema de integración regional y asociatividad territorial*. Bucaramanga.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015). *Carta de Intención - Intercambio de Experiencias Exitosas entre El Gobierno del Estado de Jalisco, México y el Área Metropolitana de Bucaramanga, Colombia*. Guadalajara, México.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015). *Plan Integral de Desarrollo Metropolitano 2016-2026 DIME TU PLAN*. Bucaramanga.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015). *Solicitud de Contratación de Prestación de Servicios Profesionales de Apoyo a la Gestión* (pp. 3 - 14). Bucaramanga.

Área Metropolitana de Bucaramanga. (2017). *Resolución 00642 por medio de la cual se crea y conforma el Comité Metropolitano de Movilidad Sustentable en el Área Metropolitana de Bucaramanga*. Bucaramanga.

Communauté métropolitaine de Montréal. (2015). *Fostering metropolitan cooperation for sustainable urban development. THE MONTREAL DECLARATION ON METROPOLITAN AREAS*. Montreal, Canadá.

Concejo Municipal de Bucaramanga. (2017). *Acuerdo 001 del 2017 por medio del cual se promueve el uso de la bicicleta, se establece la semana de la bicicleta, se impulsan los bici-parqueaderos públicos en las entidades públicas de*

Bucaramanga y se dictan otras disposiciones. Bucaramanga.

Ministerio de Transporte. (2018). *Resolución 0003258 por la cual se adopta la Guía de Ciclo-infraestructura para Ciudades Colombianas.* Bogotá.

Naciones Unidas (2016). *La Nueva Agenda Urbana.* Quito, Ecuador.

Observatorio Metropolitano del Área Metropolitana de Bucaramanga. (2015). *Encuesta Demanda y Mercado Laboral Para el Área Metropolitana de Bucaramanga (pp. 41 - 50).* Bucaramanga: Observatorio Metropolitano.

ONU-Habitat Colombia. (2015). *1ER REPORTE DEL ESTADO DE LAS CIUDADES DE COLOMBIA: CAMINO HACIA LA PROSPERIDAD URBANA (pp. 92 - 101).* Bogotá.

ONU-Habitat. (2015). *La planeación metropolitana en las Américas. El papel de la RAMA hacia Habitat III.* Conferencia. Bucaramanga.

ONU-Habitat. (2016). *Iniciativa de las Ciudades Prósperas (CPI) – ONU-Habitat español.* Tomado el 12 de febrero de: <http://es.unhabitat.org/iniciativas-urbanas/iniciativas-programas/ipc/>

ONU-Habitat, AECID. (2016). *Guía de sistematización de prácticas, procesos y metodologías.* Foro Iberoamericano y del Caribe.

Entrevistas

Aguilar, Ivan. (2016). Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Gobernación de Santander, Santander.

Arias, Tito. (2016). Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga.

Azuero, Manuel. (2016). Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Alcaldía de Bucaramanga, Santander.

Bohórquez, Luis Francisco. (2016) Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Bucaramanga, Santander.

Cáceres Cristancho, Horacio. (2016). Evaluación al proceso de integración territorial del área metropolitana de Bucaramanga. Cámara de Comercio de Bucaramanga, Santander.

Chica, Carolina. (2016). Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Secretaría Distrital de Planeación, Bogotá.

Martínez Carreño, Augusto. (2016). Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. Comisión Regional de Competitividad, Santander.

Ordoñez de Rincón, Consuelo. (2016). Entrevista Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. AMB.

Téllez Soler, María del Pilar. (2016). Sistematización del Programa de Integración Urbano Regional y Metropolitana de ONU-Habitat en el Área Metropolitana de Bucaramanga. AMB.



Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ONU-Habitat Países Andinos

Calle 73 N° 7-06 Piso 8 - Bogotá D.C., Colombia
Web: es.unhabitat.org - Tel: (+571) 7456075

 @onuhabitatcol

 ONU-Habitat Colombia y Ecuador