

PROGRAMA DE INTEGRACIÓN URBANO-REGIONAL Y METROPOLITANA EN COLOMBIA



GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DE LINEAMIENTOS METROPOLITANOS Y REGIONALES EN LOS INSTRUMENTOS MUNICIPALES DE GESTIÓN TERRITORIAL

CASOS DE ESTUDIO EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ



**GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DE
LINEAMIENTOS METROPOLITANOS Y
REGIONALES EN LOS INSTRUMENTOS
MUNICIPALES DE GESTIÓN TERRITORIAL**

CASOS DE ESTUDIO EN EL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

Copyright © Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos,
ONU-Habitat Colombia, Septiembre de 2015.

HS Number: HS/036/15S
ISBN Number (volume): 978-92-1-132658-1

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

Edgar Cataño Sánchez

DIRECTOR DE ONU-HABITAT COLOMBIA

Hernán Elejalde López

DIRECTOR DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

Francisco Zapata Builes

SUBDIRECTOR DE PLANEACIÓN INTEGRAL DEL ÁREA METROPOLITANA DEL VALLE DE ABURRÁ

Coordinación General:

Mariana García Mora - Rafael H. Forero H., ONU-Habitat Colombia.

Asesoría Técnica Especializada:

Jean-Yves Barceló, Asesor Inter-Regional de ONU-Habitat.

EQUIPO TÉCNICO DE APOYO:

ONU-Habitat Colombia

Mario Enrique Vargas Saenz

Ana María Buriticá Alzate

Flora Dancourt

Sandra Guinguer Pineda

Carmen Stibel Duarte Torres

Carlos Cadena Gaitán

Alfredo Bateman Serrano

Juan Esteban Upeguí

María Ochoa Sierra

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

Magda Marcela Restrepo Hernández

William Alberto Álvarez Pérez

Violeta Ramírez Gil

Ruth María Giraldo Martínez

Edición de contenidos: María Fernanda Martínez

Diagramación, diseño e impresión: MULTI-IMPRESOS SAS.

Fotos: Copyright @CamaraLucida/UN-HABITAT

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
ABORDAJE METODOLÓGICO	11
Definición de casos de estudio	11
Municipios seleccionados	12
TABLA DE SIGLAS	13
PARTE 1. ANÁLISIS DEL ESTADO DE INCORPORACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS METROPOLITANOS Y REGIONALES EN LOS INSTRUMENTOS Y EN LAS PRÁCTICAS MUNICIPALES.....	15
1.1. ANÁLISIS DE LOS POTs DE BELLO, ITAGÜÍ, MEDELLÍN Y BARBOSA	16
1.1.1. Parámetros metodológicos para el análisis	16
1.1.2. Conclusiones generales del análisis de los POT.....	19
1.2. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES Y CONFLICTOS FRONTERIZOS ENTRE LOS MUNICIPIOS.....	38
1.2.1. Conflictos territoriales entre municipios fronterizos.....	39
1.2.2. Conflictos originados por disparidades normativas	52
1.3. ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE BELLO, ITAGÜÍ, MEDELLÍN Y BARBOSA.....	55
1.4. ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA MUNICIPAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN CON ENFOQUE REGIONAL Y METROPOLITANO.....	65
1.4.1. Metodología general del proceso de entrevistas y encuestas.....	66
1.4.2. Conclusiones de las entrevistas y encuestas con los municipios.....	67
1.4.3. Aportes de las entrevistas y encuestas de los cuatro municipios al análisis.....	78
PARTE 2. RECOMENDACIONES PARA LA INCORPORACIÓN DE LINEAMIENTOS METROPOLITANOS Y REGIONALES EN LAS REVISIONES DE LOS POT	83
2.1. RECOMENDACIONES TRANSVERSALES	84
2.2. RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS CON RESPECTO AL CONTENIDO DE LOS POTs.....	89
2.2.1. Los elementos del modelo metropolitano para incorporar en el modelo municipal.....	89
2.2.2. Los instrumentos necesarios para implementar los proyectos metropolitanos.....	92
2.3. RECOMENDACIONES CON RESPECTO A LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN	98
2.3.1. Proceso de concertación de la revisión del POT	99
2.3.2. Herramientas para la construcción de consensos	103
2.4. RECOMENDACIONES CON RESPECTO AL TRABAJO TÉCNICO PERMANENTE ENTRE EL AMVA Y LOS MUNICIPIOS.....	104
2.5. SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS VERSUS RECOMENDACIONES AL AMVA	106
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	110

PRÓLOGO



Las áreas metropolitanas en nuestro país surgen de la necesidad de afrontar una nueva realidad que se percibía ya desde los años 60, la conurbación de varios municipios conformando aglomeraciones urbanas. De acuerdo con la reciente ley 1625 de 2013 que reemplazó a la ley 128 de 1994, el objeto principal de estas entidades supramunicipales es la coordinación del desarrollo sustentable y humano, el ordenamiento territorial y la racional prestación de los servicios públicos en los municipios asociados, cuya característica principal es encontrarse vinculados entre sí por dinámicas e interrelaciones territoriales, ambientales, económicas, sociales, demográficas, culturales y tecnológicas, requiriendo de una administración coordinada.

Para el cumplimiento de este objeto es necesario que se realicen entre otros, un especial ejercicio de planeación que considere la integralidad requerida al abordar estas nuevas realidades, que van mucho más allá del acostumbrado límite municipal en el que se realizan la mayoría de los ejercicios locales. La ciudad metropolitana se comporta como un solo cuerpo urbano que responde a sus propias dinámicas, sin importar estos límites político- administrativos.

En el caso específico del Valle de Aburrá se han realizado una gran cantidad de ejercicios durante las últimas décadas que han aportado a la construcción de un modelo de ocupación correspondiente con la compleja realidad que se ha conformado ante nuestros ojos. En los últimos años se han aprobado diversos acuerdos metropolitanos que recogen estos esfuerzos para que sean los determinantes del ordenamiento territorial municipal de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 10 de la Ley 388 de 1997.

Lo que se pretende con esta guía es aportar con la sistematización de estas determinantes, partiendo de los acuerdos aprobados, pasando por una revisión de cuatro casos específicos donde se analiza la incorporación de ellas y luego se proponen unos asuntos necesarios para tener en cuenta en la configuración de un nuevo instrumento de planificación regional que está contenido en la Ley 1625, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial-PEMOT. Este plan se constituye en una herramienta necesaria para la integración de una cantidad de normas que regulan los componentes de un sistema urbano construido sobre las condiciones específicas de esta geografía.

Gracias al esfuerzo conjunto entre el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Habitat se obtiene como resultado esta guía, que proporciona elementos valiosos para afrontar la importante labor de coordinación requerida en nuestro ejercicio constante de mirar hacia la conformación de una ciudad metropolitana que se construye conservando los preceptos de sostenibilidad ambiental, competitividad regional y equidad social.

Hernán Elejalde López

Director

Área Metropolitana del Valle de Aburrá

INTRODUCCIÓN



Las dinámicas de integración regional y metropolitana son una realidad que ha permeado a Colombia desde los años 50, en su mayoría como resultado de procesos de conurbación que tienen origen en las migraciones que por diferentes motivos se han dado desde las áreas rurales a las medianas y grandes ciudades del país. No obstante este camino de varias décadas recorridas, son pocos los arreglos supramunicipales que han dado fruto y se han consolidado de manera exitosa.

Actualmente Colombia cuenta con 6 áreas metropolitanas conformadas jurídica y administrativamente, que reúnen en su conjunto aproximadamente el 20% de la población nacional, y con una cantidad parecida de esquemas asociativos que se han fortalecido desde la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) sancionada en 2011.

La Misión del Sistema de Ciudades liderada por el Departamento Nacional de Planeación identificó recientemente 18 aglomeraciones urbanas compuestas por 113 municipios, entre ellas 14 que se concentran alrededor de ciudades capitales, mostrando con esto una fuerte evidencia de relaciones funcionales existentes en la mayor parte del territorio colombiano.

A pesar de estas relaciones evidentes, son varias las razones que han impedido que un significativo número de territorios conurbados o con dependencia en la prestación de servicios se decidan por una figura formal de integración. Entre las razones más importantes pueden destacarse la falta de instrumentos de gestión que ofrezcan un valor agregado frente a los del nivel municipal, y las opciones de financiamiento que suponen mantener estas figuras institucionales activas y ejerciendo un impacto real sobre sus territorios asociados.

La nueva Ley de Áreas Metropolitanas (1625 de 2013) aporta un avance significativo para resolver uno de los vacíos referentes a la gestión territorial, permitiendo a las áreas metropolitanas del país tener por primera vez en su historia un instrumento específico que reglamente su ordenamiento y usos del suelo, el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial - PEMOT. Este avance normativo no es casual, pues llega en un momento en que países como Brasil y México también pasan por una modificación legislativa que les permitirá tener un marco nacional para reglamentar el ejercicio metropolitano, convirtiendo a la Región Latinoamericana en un territorio que promueve y reconoce la importancia de la conectividad urbana.

La correcta formulación del PEMOT en las áreas metropolitanas de Colombia, será útil para resolver los conflictos de usos del suelo que se presentan constantemente al nivel de bordes municipales entre territorios vecinos, así como para fortalecer las diversas recomendaciones que a través de acuerdos metropolitanos han logrado incorporar las áreas en su ejercicio constante de planeación integral.

ONU-Habitat trabaja actualmente en la definición de una nueva agenda internacional de desarrollo urbano que responda a los desafíos propuestos por la Agenda de

Cooperación Internacional 2030 y por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esta nueva agenda urbana presta especial importancia a los desequilibrios territoriales proponiendo una visión integral de desarrollo que al mediano plazo resuelva la dicotomía de los asuntos urbano-rurales.

Este trabajo adelantado conjuntamente con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá en 2014, la pone de nuevo de relieve como una de las entidades administrativas que más se ha preocupado por abordar los retos de la integración territorial en Colombia, destacando su avance en la formulación de directrices, determinantes y lineamientos que le han aportado a la construcción de un Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano ordenado y sostenible, pero sobre todo consiente de la realidad social, económica y ambiental a la que se enfrenta su territorio.

Los casos de estudio abordados en esta guía, son una muestra característica de los avances y retos que tienen los municipios del Valle de Aburrá por alinear sus instrumentos de gestión local con una realidad más amplia, considerando un modelo de desarrollo que trascienda sus límites político-administrativos, y que se

configure como uno de los nodos fundamentales del Sistema de Ciudades de Colombia.

Para facilitar la lectura hemos dividido esta publicación en dos partes estructurales, la primera realiza un diagnóstico sobre el estado de incorporación de los lineamientos metropolitanos y regionales al nivel municipal, y la segunda presenta una serie de recomendaciones para la incorporación de dichos lineamientos en las futuras revisiones de los instrumentos de gestión territorial.

Esperamos que este trabajo sea de obligada consulta para las nuevas autoridades locales que iniciarán su periodo de gobierno en el 2016, no solo en el Valle de Aburrá, sino en todos los municipios colombianos en donde se empieza a pensar en un modelo de crecimiento sostenible y ordenado que considere la integración con sus entornos regionales y metropolitanos como herramienta fundamental para la prosperidad y el desarrollo socioeconómico.

Edgar Cataño Sánchez
Director Nacional
ONU-Habitat Colombia



ABORDAJE METODOLÓGICO

Definición de casos de estudio

Con el objetivo de formular la guía como un instrumento técnico que facilite la inclusión y adaptación de las directrices metropolitanas (y regionales) en el proceso de revisión de los POT y conduzca el proceso permanente de armonización de los planes y de las prácticas urbanas de los actores, se propuso una metodología para identificar la incorporación de los lineamientos del modelo metropolitano de ordenamiento territorial en los POT municipales. En la figura 1 se observa el proceso de definición metodológica, concertada entre ONU-Habitat y el AMVA.

Figura 1. Metodología del proceso de elaboración de la Guía



Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Los estudios de caso fueron el método de evaluación cualitativa escogido para reconocer la práctica municipal en torno a la incorporación de los lineamientos metropolitanos a través de una radiografía de los POT. Los estudios de caso son una técnica de evaluación utilizada en diferentes ámbitos que permite dar una explicación al fenómeno estudiado de una manera focalizada, en este caso se busca entender la forma como los municipios incorporan o no los lineamientos metropolitanos. En ese sentido, se definieron los siguientes criterios específicos para la selección de los municipios objeto de los estudios de caso:

1. **Los municipios son parte de por lo menos uno de los Proyectos Estratégicos del Área Metropolitana.** Tras analizar los proyectos estratégicos establecidos en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial – DMOT- se definió que por lo menos uno de los

municipios debía ser parte de la centralidad norte y otro de la sur, teniendo en cuenta el alcance del proyecto.

2. **Los municipios presentan situaciones representativas urbanas y rurales, que evidencian el reto de balancear el potencial de los recursos naturales, ecológicos y paisajísticos con los procesos de urbanización en el Área.** Se definió que por lo menos uno de los municipios debía presentar esta situación específica de carácter rural.
3. **Los municipios están en proceso de revisión de los POT.** Se estableció que los municipios objeto de estudio debían estar revisando sus POT con el fin de aprovechar los procesos de concertación y discusión llevados a cabo con el Área Metropolitana.

Municipios seleccionados

Con base en los criterios mencionados anteriormente se seleccionan cuatro municipios como casos de estudio representativos de la diversidad territorial en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Los municipios de Itagüí y Bello exhiben condiciones particulares en cuanto a la localización de proyectos estratégicos claves para el futuro del área metropolitana, como lo son, la localización de las futuras centralidades norte y sur; el municipio de Barbosa se caracteriza por unas condiciones particulares de ruralidad distintas a los

municipios más centrales del valle y su Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT- está en revisión; y finalmente, Medellín se selecciona por ser el municipio núcleo del Área, cuyo POT también se encuentra en revisión.

El ejercicio de análisis de estos cuatro POTs permite establecer unas primeras conclusiones particulares directamente aplicables a los municipios seleccionados, pero también permite ilustrar algunas generalidades sobre las tendencias del nivel metropolitano. La Tabla 1 presenta el estado de cada uno de los POTs analizados.

Tabla 1. Planes de Ordenamiento Territorial seleccionados para el análisis.

Municipio	Acto administrativo que lo adopta	Año
Barbosa	En revisión (versión del 30 de diciembre de 2013 radicada al AMVA para concertación)	En revisión
Bello	Acuerdo 033 de 2009	2009
Itagüí	Acuerdo 020 de 2007	2007
Medellín	En revisión (versión del 11 de marzo de 2014 radicada al AMVA para concertación)	En revisión

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

TABLA DE SIGLAS

AIE: Área de Intervención Estratégica.

AMVA: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

CVMVA: Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá.

DMOT: Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial.

DTS: Documento Técnico de Soporte.

EEP: Estructura Ecológica Principal.

EOT: Esquema de Ordenamiento Territorial.

GIR: Gestión Integral de Riesgo.

MOTM: Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano.

ONU-Habitat: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

PBOT: Plan Básico de Ordenamiento Territorial.

PCA: Parque Central de Antioquía.

PD: Plan de Desarrollo.

PEHMED: Plan Estratégico Habitacional de Medellín.

PEMOT: Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

PEPP: Planes Especiales de Protección Patrimonial.

PGIRS: Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

PIDM: Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

PMM: Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana.

PMR: Personas con Movilidad Reducida.

POMCA: Plan de Ordenamiento y Manejo de una Cuenca.

PORH: Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico.

POT: Plan de Ordenamiento Territorial.

SIDAP: Sistema Departamental de Áreas Protegidas.

SINAP: Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

VIP: Vivienda de Interés Prioritario.

VIS: Vivienda de Interés Social.





PARTE 1

ANÁLISIS DEL ESTADO DE INCORPORACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS METROPOLITANOS Y REGIONALES EN LOS INSTRUMENTOS Y EN LAS PRÁCTICAS MUNICIPALES

Conocer el estado actual de incorporación de las directrices de orden metropolitano y regional en los Planes de Ordenamiento Territorial y en los Planes de Desarrollo Municipales, se constituye en un primer paso necesario antes de abordar el cómo fortalecer y coordinar las acciones municipales y metropolitanas. A continuación, se describirá la metodología utilizada para analizar los avances, vacíos y conflictos intermunicipales que se encuentran en esta materia y se presentarán los resultados de los estudios de caso realizados, los cuales buscaron abordar de la manera más completa e integral posible, los distintos elementos ambientales, urbanos, de gestión del riesgo, movilidad y conectividad, entre otros, que hacen parte de la gestión territorial.



1.1. ANÁLISIS DE LOS POTS DE BELLO, ITAGÜÍ, MEDELLÍN Y BARBOSA

1.1.1. Parámetros metodológicos para el análisis

El análisis de los cuatro POTs municipales seleccionados, se estructuró con base en los componentes mínimos que debe incluir un Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), según lo dispone la Ley 1625 de 2013. En esta vía, se definieron una serie de categorías (tal como se muestra en la Tabla 2),

las cuales surgen a partir del análisis de los instrumentos metropolitanos y regionales realizado por el AMVA y ONU-Habitat¹. Esta división temática, permite hacer una verificación general acerca de la compatibilidad de estos POTs con la construcción de un modelo de ordenamiento territorial de ámbito metropolitano.

¹ Informe con recomendaciones a nivel general sobre la articulación de las directrices regionales y metropolitanas con los acuerdos políticos de la revisión de los POT, en el marco de la elaboración futura del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT)*. (AMVA, ONU-Habitat, 2014).

Tabla 2. Matriz Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano

DIRECTRICES O LINEAMIENTOS VIGENTES	DESCRIPCIÓN	ELEMENTOS DEL PEMOT (Contenidos mínimos según Ley 1625 de 2013)
Articulación regional	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de los Macro proyectos viales (Autopistas para la Prosperidad) y concreción del Puerto de Aguas Profundas de Urabá. Articulación al Sistema Departamental de Áreas Protegidas (SIDAP) y Parque Central de Antioquia (PCA). Fortalecimiento de sinergias entre los diferentes actores de los municipios de las subregiones colindantes al Valle de Aburrá. Fortalecimiento del diálogo a nivel Nacional en torno a la minería. Fortalecimiento de centros subregionales que favorezcan la disminución de la presión urbanística generada en el Valle de Aburrá, por efecto de la movilidad de la población. Desarrollo de mecanismos para la preservación de Áreas Protegidas. 	
Gestión integral del recurso hídrico/agua	<ul style="list-style-type: none"> Preservación de las cuencas de orden cero abastecedoras del Río Aburrá. Establecimiento de retiros de protección a corrientes de agua. Desarrollo de mecanismos para la preservación de Áreas Protegidas. Aplicar medidas de protección a las zonas de recarga identificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento). f) Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.
Manejo de vertimientos	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico. Identificación de zonas y actividades prohibidas para hacer vertimientos según Decreto 3930 de 2010. Fijación de la norma de vertimiento (parámetros y límites máximos permisibles de los vertimientos a las aguas superficiales, marinas, a los sistemas de alcantarillado público y al suelo). Seguimiento y monitoreo a los vertimientos. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento).
Gestión Integral del Riesgo (GIR)	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de zonas con amenaza alta por movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales y riesgo tecnológico. Implementación de medidas de atención (de carácter preventivo y correctivo) a las zonas y población en condiciones de alta vulnerabilidad. Orientación y promoción de acciones para la prevención de los asentamientos en suelos de protección, amenaza y riesgo, así como la definición de criterios para la localización en suelo seguro. Planes municipales de GIR. 	
Control de la expansión urbana y preservación de Bordes de protección	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar la actual conurbación central del Valle de Aburrá, como una ciudad compacta que limita su crecimiento al Norte y al Sur en los correspondientes ancones, manteniendo un desarrollo urbano discontinuo en los núcleos urbanos no conurbados, localizados al Norte –Barbosa y Girardota- y al Sur –Caldas y La Estrella-, los primeros, articulados por un corredor urbano a lo largo del río Aburrá. A mediano plazo, se propone el fortalecimiento y consolidación de la urbanización en algunos núcleos parcialmente poblados, localizados en las zonas norte y sur del valle, no conurbados. La conformación de bordes de protección ambiental con el fin de preservar los recursos naturales e impedir la conurbación total del Valle (avances del CVMVA en términos de los dos tipos de borde: Cinturón externo -borde de protección- y STUR -localización de parques metropolitanos de borde-). Implementación del sistema de reparto de cargas y beneficios diseñado en el CVMVA. 	<ul style="list-style-type: none"> e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano. f) Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental. g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1625.

DIRECTRICES O LINEAMIENTOS VIGENTES	DESCRIPCIÓN	ELEMENTOS DEL PEMOT (Contenidos mínimos según Ley 1625 de 2013)
Corredores de articulación ecosistémica	<ul style="list-style-type: none"> • Conformar una red de corredores ecológicos metropolitanos (transversales, longitudinales, de borde urbano y de quebrada) articulada al espacio público, que condicione la ocupación urbana, suburbana y rural. Dicha red está configurada por todas las áreas y corredores que generan, sostienen y conducen la biodiversidad. 	a) Definición de la Estrategia y el sistema para la Gestión Integral del Agua (captación, almacenamiento, distribución y tratamiento).
Inclusión de suelos de expansión en los municipios por fuera de los Ancones	<ul style="list-style-type: none"> • La cercanía de los nuevos suelos con posibilidades de desarrollo urbano a las dos centralidades metropolitanas, Norte y Sur, su articulación con importantes infraestructuras de movilidad en construcción o proyectadas como en el caso de la doble calzada Bello-Hatillo y la futura estación del metro en Sabaneta, así como la capacidad instalada de servicios públicos en la mayoría de estos territorios, es garantía de una urbanización responsable sustentada por operaciones urbanas planificadas a través de planes parciales y con apoyo metropolitano. 	e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano.
Consolidación del Corredor Multimodal del Río	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener las características naturales del Río Aburrá, primando éstas sobre los componentes de movilidad y espacio público, articulando estos últimos de tal manera que, en aquellos sectores no conurbados, donde el Río aún no ha sufrido intervenciones estructurales, prevalezcan sus condiciones naturales actuales. • Constituir el corredor multimodal del Río Medellín como eje estructurante del Valle de Aburrá, fundamentado en el Sistema Integrado de Transporte como elemento jerárquico de la movilidad metropolitana. • De acuerdo con las Directrices Metropolitanas, la implementación del Sistema Férreo Multipropósito debe tener un trazado paralelo a este corredor. 	b) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte público urbano (Colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi). g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1625.
Consolidación de Proyectos Estratégicos (Centralidades metropolitanas, frentes de agua y centros logísticos)	Generación de proyectos estratégicos de nivel metropolitano, desarrollables por etapas y con intervenciones priorizables: <ul style="list-style-type: none"> • Centros logísticos. • Centralidades de jerarquía metropolitana y municipal. • Frentes de Agua. • Centro de desarrollo agro-industrial (Hatillo, Barbosa). 	g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1625.
Fortalecimiento de modos de transporte masivos de alta y mediana capacidad	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la integración física, tarifaria, operacional e institucional de todos los servicios de transporte público masivo y colectivo, y modernizar el transporte público colectivo de buses. • Consolidar el Metro como eje estructurante del sistema de transporte en toda el Área Metropolitana. • Estimular y posibilitar la rehabilitación de la infraestructura férrea y de servicios ferroviarios y su conexión con la red férrea nacional. 	b) Definición del Sistema Metropolitano de Vías y Transporte público urbano (Colectivo, mixto, masivo, individual tipo taxi).
Movilidad no motorizada	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionar al peatón y al ciclista como núcleo central de la movilidad priorizando su seguridad y limitar el uso del transporte particular. • Se debe propender por un modelo de movilidad sostenible que da prioridad a los modos no motorizados (incluyendo peatones, ciclistas, Personas con Movilidad Reducida (PMR), entre otros), en complemento y articulación con el sistema de transporte público integrado y multimodal. 	

DIRECTRICES O LINEAMIENTOS VIGENTES	DESCRIPCIÓN	ELEMENTOS DEL PEMOT (Contenidos mínimos según Ley 1625 de 2013)
Definición del sistema de equipamientos	<ul style="list-style-type: none"> De los documentos analizados no se identifica una apuesta específica en términos de un Sistema de Equipamientos Metropolitanos. Se definen criterios para algunos subsistemas como PGIRS, Seguridad y Defensa, entre otros. Las intersecciones entre las quebradas y los principales corredores de movilidad limpia se proyectan como sitios estratégicos para la localización de equipamientos. 	c) Definición del Sistema de Equipamientos Metropolitanos; su dimensionamiento conforme a los planes o estrategias para la seguridad ciudadana.
Fomento a la producción agrícola y forestal en el Suelo Rural Metropolitanano	<ul style="list-style-type: none"> En el suelo rural, se propone recuperar e incentivar la producción agropecuaria y forestal, para permitir al poblador rural, mejorar sus condiciones de vida y su capacidad de obtener ingresos en forma competitiva 	e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano.
Estrategia para la promoción de la Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP)	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los predios y/o polígonos destinados a VIP y VIS. Orientación para la definición por parte de los municipios de los porcentajes mínimos de VIS y VIP Promoción de nuevos desarrollos que incentiven la mezcla de estratos socioeconómicos y eviten la segregación socio espacial. Coordinar y promover acciones para el mejoramiento de las condiciones de asequibilidad y financiación de las familias, a una vivienda y un hábitat adecuado. Generar alianzas público - privadas para la definición de estrategias concertadas que posibiliten la destinación de recursos dirigidos a promover VIS/VIP. 	<p>d) Dimensionamiento y definición de la estrategia para la vivienda social y prioritaria en el ámbito metropolitanano y los instrumentos para la gestión de suelo dirigida a este propósito.</p> <p>f) Establecimiento de mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, generados por el ordenamiento territorial y ambiental.</p> <p>g) Las normas obligatoriamente generales que definan los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del Área, al adoptar sus Planes de Ordenamiento Territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la Ley 1625.</p>
Manejo integral de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> Gestión por tipo de residuos y sus componentes (generación, recolección – transporte, aprovechamiento, tratamiento y disposición final). Los municipios deben definir la viabilidad de otros lugares para la disposición final y deben analizar los diferentes escenarios y alternativas, establecer un planteamiento estratégico de largo plazo, de tipo ambiental, social, sanitario, económico, de desarrollo territorial y de movilidad, que incluya para la toma de decisiones frente a las estaciones de transferencia. 	e) Ordenamiento del suelo rural y suburbano.
Sistema de Patrimonio	<ul style="list-style-type: none"> Conservación y preservación de las áreas o inmuebles calificados como patrimonio cultural, de carácter nacional, departamental o municipal. Cuando un bien es declarado de valor patrimonial es obligación del ente territorial proyectar los Planes Especiales de Protección Patrimonial con los siguientes componentes: Niveles de intervención, Área de influencia, Planes de divulgación, Instrumentos de gestión. 	

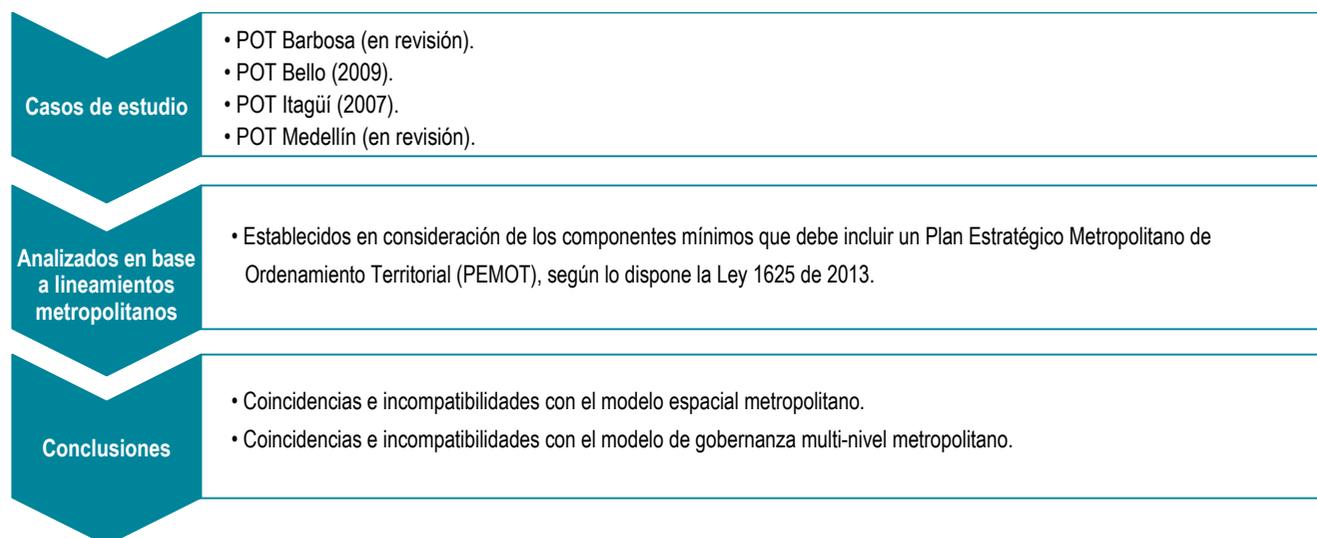
Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Es de anotar que los lineamientos dispuestos en los textos analizados, no necesariamente representan la realidad actual en el territorio, sino la prescripción teórica ofrecida desde documentos técnicos. Esa naturaleza prescriptiva de los POTs, difieren claramente de la naturaleza no-vinculante de aquellos documentos de planeación con enfoque metropolitanano, como lo son las Directrices Metropolitananas de Ordenamiento Territorial (AMVA,

2006), y BIO 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá (Alcaldía de Medellín, AMVA y URBAM, 2011).

La Figura 2 expresa el proceso de análisis que condujo a la observación de los estudios de caso, analizados con base en los lineamientos metropolitananos, y con el fin de encontrar las coincidencias e incompatibilidades con los modelos de espacio y gobernanza multi-nivel metropolitananos.

Figura 2. Aplicación de la metodología del proceso de elaboración de la Guía



Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

1.1.2. Conclusiones generales del análisis de los POT

En términos generales, los POTs analizados hacen referencia a un modelo de ciudad que coincide con la visión expuesta en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (DMOT) y demás instrumentos de planificación de escala regional y metropolitana coincidentes con ellas. Lo anterior, no implica que los desarrollos territoriales recientes en los casos de estudio, hayan seguido al pie de la letra las DMOT, ni mucho menos que los lineamientos propuestos en los textos, hayan avanzado en la realidad tan rápidamente como se dispuso originalmente por los equipos técnicos que desarrollaron los documentos. Entre los puntos coincidentes de los POT y las directrices metropolitanas, se encuentran los siguientes:

1. Se identifican coincidencias generales en la búsqueda de una ciudad compacta que exhiba una redensificación de los sectores centrales y con bordes de protección sistemáticamente establecidos.
2. Los cuatro casos de estudio establecen el fortalecimiento de un corredor multimodal a lo largo del Río Aburrá, como el eje fundamental de la movilidad en el Valle; un eje que se desarrolla en complemento a la consolidación de tres centralidades metropolitanas: Sur (Itagüí, Envigado, Sabaneta y La Estrella), Núcleo (Medellín), y Norte (Bello).

3. Aun cuando sus vocaciones son diversas, los municipios incluyen también incentivos para la producción agropecuaria en sus suelos rurales, y establecen directrices para responder ante las presiones de las actividades mineras.
4. Finalmente, se proponen estrategias de zonificación ambiental, declarando los Suelos de Protección y sus usos de suelo asociados, delimitando las áreas en condiciones de riesgo, y las acciones necesarias para la gestión integral del recurso hídrico.

Por otro lado, se identifican algunos lineamientos en ciertos POT que no coinciden plenamente con el modelo metropolitano y que por lo tanto, generan preocupaciones con respecto a los retos de control de la expansión urbana y de la protección ambiental. En el caso del POT de Bello (2009), se identifican tamaños que difieren con la recomendación metropolitana, en los polígonos de vivienda campestre. Así mismo, se evidencia en el PBOT en revisión para Barbosa, que los polígonos de vivienda campestre y de suelos suburbanos superan ampliamente la propia extensión del suelo urbano y los suelos de expansión urbana (que además se localizan a lo largo del río; afectando la característica estructurante de este corredor multimodal).

De manera similar, resulta interesante evaluar que dos de los cuatro POTs analizados son instrumentos en revisión. Al estar en construcción, se exponen a insumos teóricos más recientes y enfrentan retos distintos a aquellos que

eran prioritarios hace cinco y siete años, cuando se adoptaron los POTs de Bello e Itagüí, respectivamente. La oportunidad de evaluar los instrumentos que se encuentran en revisión, ofrece la posibilidad de identificar los posibles cambios en las tendencias aquí descritas, no sin advertir que su carácter de no-vigentes y sus posibilidades de evolución en los próximos meses fruto de los procesos de concertación, requiere una mirada cautelosa en el análisis.

A continuación se presentan las conclusiones por temas analizados para los cuatro municipios.

ARTICULACIÓN REGIONAL Y METROPOLITANA

Son dos los principales elementos que direccionan la articulación regional del Valle de Aburrá:

- La conectividad vial y de transporte y la localización de infraestructuras para la prestación de servicios supramunicipales: Aeropuertos, Puertos, Equipamientos Básicos (Salud, Educación, Deporte) y de servicios públicos (sitios para disposición final de residuos) de cobertura regional.
- Las áreas protegidas declaradas a nivel nacional (SINAP) y departamental (SIDAP).

En términos generales para los cuatro municipios analizados, puede afirmarse que todos sin excepción, identifican la importancia de fortalecer las relaciones con los municipios vecinos y la necesidad de participar en el desarrollo de proyectos de escala supramunicipal. Estas intenciones descritas principalmente en la parte inicial de cada uno de los POTs, se concretan de manera diferencial a la hora de plantear instrumentos de gestión o proyectos específicos. Por ejemplo, el POT de Barbosa identifica la necesidad de fortalecer sus relaciones con los municipios de Don Matías y Puerto Berrío. El POT de Bello destaca su inminente relación con el Altiplano de Ovejas, tanto desde la conectividad vial, como desde la localización de áreas proveedoras de bienes y servicios ambientales que propendan por contener la conurbación metropolitana. Finalmente, el POT de Medellín, por su escala de municipio núcleo del Valle de Aburrá, otorga mayor fuerza a la relación con los otros dos valles: San Nicolás y Occidente.

Los cuatro POT reconocen la importancia que juega para el Valle de Aburrá y en particular para cada uno de los territorios municipales, la existencia y proyección de las **vías de jerarquía nacional**:

- La Troncal Occidental que va desde Rumichaca en límites con Ecuador hasta el Puerto de Barranquilla y que en su paso por el Valle de Aburrá se conoce como Avenida Regional y para los municipios de Bello hasta Barbosa, como Autopista Norte.
- La Transversal Central de Colombia, correspondiente a la Autopista Medellín-Bogotá, uno de los principales corredores de acceso al Aeropuerto Internacional José María Córdova, destacada principalmente por Bello y Medellín
- Los tramos priorizados del proyecto “Autopistas para la Prosperidad”, en particular las concesiones Autopistas al Río Magdalena 1 y 2 que mejorarían la conexión del valle con Puerto Berrío al nordeste del departamento (beneficiando prioritariamente los municipios del norte como Bello y Barbosa), y las concesiones Autopistas conexión Pacífico 1, 2 y 3, fortaleciendo la conectividad del Valle de Aburrá hacia el sur del país (beneficiando prioritariamente los municipios del sur); sin embargo, resulta paradójico que en el POT de Barbosa, no se identifica la proyección de la doble calzada Barbosa-Pradera ni se menciona el proyecto de las Autopistas para la Prosperidad.

Medellín en particular, otorga especial importancia a la Conexión Aburrá-Río Cauca vía Túnel de Occidente y al proyectado Túnel de Oriente, garantizando así la conexión de los tres valles antes mencionada.

Los cuatro municipios contemplan en sus POTs **la recuperación de las fajas para la línea férrea e inclusión del Tren de Cercanías**, previsto desde los lineamientos departamentales y metropolitanos como tren multifuncional para el transporte de pasajeros y basuras, llevando al sitio de disposición final de La Pradera (Don Matías). Bello particularmente, propone que en su paso por el Valle de Aburrá, tendría a este municipio como sitio estratégico para la implementación de un centro logístico de transporte multimodal de importancia nacional, aspecto éste que difiere de las DMOT, las cuales identifican la localización de dicho Centro Logístico más al norte, en el Municipio de Barbosa (Hatillo).

En cuanto a instrumentos de gestión para garantizar la articulación regional a nivel de movilidad y transporte, el único que los contempla es el POT de Medellín, estableciendo dos Macroproyectos: Iguaná y Santa Elena, como instrumentos complementarios al POT, los

cuales definirán el detalle de dicha conexión y su gestión asociada.

En relación con el segundo elemento de articulación regional, se tiene que los cuatro municipios reconocen la delimitación y declaratoria de las áreas protegidas de los sistemas nacional y departamental y los elementos que constituyen el PCA (Distrito de Manejo Integrado Divisoria Valle de Aburrá-Río Cauca y Reserva Forestal Protectora Nare), pero el único municipio que desarrolla instrumentos para garantizar su efectiva preservación, es Medellín con el diseño de un Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios, el cual involucra herramientas como la transferencia de derechos de construcción para áreas declaradas como suelos de protección en el Borde Urbano-Rural, entre otras. Se resalta en el Documento Técnico de Soporte del mismo POT, no obstante, que:

(...) al ser Medellín parte de un Área metropolitana como la del Valle de Aburrá, el sistema de reparto equitativo de cargas y de beneficios diseñado para el POT no estará completo, ni podrá funcionar plenamente, sin hacer parte de un sistema más amplio a esa escala regional e inclusive a escala departamental (...).
(Pág. 823 DTS)

También derivado de la lectura del POT de Medellín, se destaca la iniciativa tendiente a la consolidación de una **Estrategia de Prestación Regional de los Servicios Públicos**:

Aprovechando las ventajas comparativas y la alta capacidad de las Empresas Públicas de Medellín, se debe estructurar una estrategia de mejoramiento integral de los servicios públicos en la región central de Antioquia y en el resto del departamento. Esta estrategia se deberá estructurar con la Comisión Tripartita, y para el efecto debe solicitarse plazo, al Concejo Municipal, en la aprobación del POT, para su incorporación posterior. (Pág. 447 DTS)

GESTIÓN INTEGRAL DEL RECURSO HÍDRICO/AGUA Y MANEJO DE VERTIMIENTOS

La Gestión Integral del Recurso Hídrico tiene por objetivo, según la Política Nacional:

(...) garantizar la sostenibilidad del recurso hídrico, mediante una gestión y un uso eficiente y eficaz, articulados al ordenamiento y uso del territorio y a la conservación de los ecosistemas que regulan la oferta hídrica, considerando el agua como factor de desarrollo económico y de bienestar social, e implementando procesos de participación equitativa e incluyente.” (Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, 2010).

Por definición, un sistema hidrográfico está constituido por todas las fuentes de agua y los elementos naturales

o contruidos de manera artificial en el territorio que a su vez se relacionan directamente entre ellos para formar un todo; es así que para una gestión integral del recursos hídrico, se deberá tener especial cuidado al abordar cada uno de estos elementos que componen el sistema.

Actualmente (2014) se está formulando por parte del AMVA el Plan de Ordenamiento del Recurso Hídrico – PORH- que tiene como objetivo inicial, mejorar la oferta y la calidad del recurso hídrico, “teniendo en cuenta las dinámicas de ocupación del territorio, los ecosistemas existentes y que se garantice su aprovechamiento y conservación para las generaciones futuras” (AMVA, 2014). Adicionalmente, se ha evidenciado por los municipios la necesidad de la actualización del Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá –POMCA- adoptado en 2007 y se ha reconfigurado la Comisión Conjunta para tal fin, esto como principal avance hacia la gestión integral del recurso hídrico.

En términos generales, se puede afirmar que los cuatro municipios identifican al Río Aburrá y sus quebradas afluentes, como elementos estructurantes naturales; el Río Aburrá es el articulador del territorio y a su vez, ordenador del mismo. No obstante, los municipios no han desarrollado hasta ahora todos los estudios e instrumentos necesarios para el manejo de este sistema natural.

En particular los municipios de Barbosa y Bello retoman elementos definidos en el POMCA e incluyen las áreas de protección y conservación de los retiros hidrológicos, de los nacimientos y de las zonas de recarga de acuíferos. Sin embargo, es necesario resaltar los problemas estructurales del territorio que han sido destacados por diferentes estudios y análisis posteriores al POMCA, como por ejemplo los conflictos evidenciados entre la realidad y lo propuesto. Por lo tanto es necesario realizar ajustes en la zonificación propuesta en el POMCA a las reales posibilidades de cumplimiento.

El municipio de Bello en su POT, reconoce la necesidad de integrar funciones de los diferentes entes territoriales y las autoridades ambientales que puedan invertir en acciones de gestión ambiental del territorio, como estrategia de financiación y de eficiencia en la administración pública. Además, genera la necesidad de elaborar los POMCA como instrumentos de preservación y gestión de las cuencas y microcuencas del sistema hidrográfico del municipio. Sin embargo, no ha sido posible definir el alcance que se ha tenido en estos casi cinco años de adopción, particularmente por la no priorización de fuentes hídricas que deberán tener planes de manejo.

Se destaca la necesidad que los municipios refieren, sobre la elaboración de estudios pertinentes para el adecuado manejo y protección del sistema hídrico, entre otros, los Planes de Manejo Ambiental de Microcuencas. Para ello se recomienda establecer plazos para la formulación y el cumplimiento de los objetivos y metas.

Por lo general los municipios definen como Suelo de Protección o de interés estratégico, los relacionados con el recurso hídrico, todas aquellas áreas que se reserven para la localización de servicios públicos tales como acopios de agua y bocatomas, entre otros, y las áreas de protección a cuencas abastecedoras de acueductos. Así mismo, se identifican y se consideran de gran importancia las áreas de conservación y protección del sistema hídrico (retiros hidrológicos):

(...) entendidas como las zonas laterales del terreno, dispuestas en forma paralela y a ambos lados de las corrientes hídricas o drenajes, sean éstas permanentes o no, que sirven como zonas de amortiguamiento de inundaciones, conservar el recurso hídrico a través de la prestación de servicios ambientales como la depuración de contaminantes, la regulación de caudales, la estabilidad de taludes, el control del microclima y el disfrute del paisaje y la recreación/espacio público. (Pág. 101 DTS Formulación PBOT Barbosa 2014)

Respecto al manejo de vertimientos, aunque normativa y técnicamente existen varios instrumentos para el seguimiento, control y gestión, es la misma política nacional de manejo integrado de recurso hídrico la que propone la integración y aplicación de los vertimientos, como medida de control y de gestión del recurso hídrico.

En cuanto a los acuíferos presentes en el Valle de Aburrá, fueron estudiados inicialmente en el Inventario de Aguas Subterráneas en el Valle de Aburrá (2005) y actualmente se cuenta con un estudio más detallado para el norte, centro y sur del Valle de Aburrá (2011 y 2013). En él se determinaron las potenciales zonas de recarga y se reconoce la necesidad de proteger las áreas donde se encuentran acuíferos para el óptimo funcionamiento del sistema hídrico de la región. Sin embargo, por ser un estudio tan reciente, y por lo tanto sin adopción, no se tienen en cuenta en los diferentes POT estudiados.

La propuesta de ajuste del POT para Medellín incluye dentro de la Estructura Ecológica Complementaria, las zonas de recarga; lo que implica que no se encuentran consideradas dentro de sus categorías de Suelo de Protección; su justificación se basa en la necesidad de más estudios en detalle para la identificación y caracterización

de estas áreas a fin de formular acciones para su adecuado manejo y protección.

En la propuesta de ajuste al POT de Medellín, se hace especial referencia a la cobertura de equipamientos para el manejo de aguas residuales y vertimientos, los cuales, por ser estratégicos para el funcionamiento de la ciudad se podrán ubicar en los lugares donde el uso del suelo lo permita, excepto en donde las normativas de orden superior lo prohíban. A su vez, una quebrada sin caudal base podría cambiar su uso a alcantarillado de aguas residuales, alcantarillado de aguas combinadas, alcantarillado de aguas lluvias u otros sistemas de recolección artificiales y simplemente anularse o adecuarse para el soporte de nuevas estructuras. En este caso, se deberán garantizar los retiros que al respecto se estipulan y las viviendas que invadan estos retiros deberán ser reubicadas.

El municipio de Bello, acoge la zonificación de vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos presentada en el estudio denominado Inventario de Aguas Subterráneas en el Valle de Aburrá elaborado por el AMVA en 2005. Sin embargo, no es claro si dicho estudio tuvo implicaciones de fondo en el ordenamiento del municipio, o si ha habido algún seguimiento al respecto.

También en Bello, las redes de alcantarillado en el suelo urbano están definidas por el sistema de interceptores paralelos al río Aburrá, las redes de colectores paralelos a las quebradas y las redes matrices, secundarias y acometidas distribuidas en todos los barrios y sectores conectados al sistema. Los interceptores paralelos al Río Aburrá, estarán conectados directamente a la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales –PTAR- y de allí se derivará el afluente descontaminado que irá a descargar al Río Aburrá.

Tanto Medellín como Bello definen criterios de manejo para las cuencas y microcuencas abastecedoras, estrategias de doble beneficio como lo son, los incentivos a la conservación, pago por servicios ambientales, aplicación del estatuto tributario y la compra de predios estratégicos para la conservación del recurso hídrico; como ejemplo, Medellín ha realizado estudios piloto de Pago por Servicios Ambientales para su posterior implementación, como incentivos a la conservación a los propietarios de predios que dediquen parte de su propiedad a la conservación y recuperación de los ecosistemas naturales abastecedores de acueductos.

En el PBOT de Barbosa, no se resalta una política específica en términos de manejo de vertimientos pero en el artículo 78 del Proyecto de Acuerdo del ajuste al PBOT, se menciona que el “municipio debe garantizar la buena disposición de las aguas de desecho doméstico e industrial, para que no se generen vertimientos directos de aguas residuales o residuos sólidos, escombros o volúmenes de tierra a las corrientes hídricas”. Así mismo, para el suelo rural se menciona que:

(...) en ningún caso se permitirá el vertimiento de aguas residuales no tratadas a los cuerpos de agua o suelos de drenaje. El vertimiento será autorizado por la autoridad ambiental para cada una de las soluciones, individual o colectiva, previo cumplimiento de los requisitos que para el caso se estipulen.

Con esto, se puede deducir que el manejo de vertimientos es una prioridad en la administración municipal.

En cuanto al municipio de Itagüí, se determina que:

(...) todo proyecto urbanístico y/o de construcción deberá garantizar que con sus acciones no se disminuya el rendimiento hidrológico de los cuerpos de agua y que no se genere contaminación con vertimientos de aguas residuales o residuos sólidos, escombros o volúmenes de tierra» y «las tierras y escombros resultantes de los trabajos efectuados para los procesos de urbanización y de construcción, no podrán ser vertidos en los taludes o en los cauces y fajas de retiro de quebradas, arroyos, caños, manantiales o escurrideros naturales de flujo no continuo. (Parágrafo 3 Artículo 83 POT Itagüí)

En términos generales, según cada caso específico, los aspectos ambientales asociados a los sistemas de acueducto y alcantarillo, entre otros, se requiere la incorporación de consideraciones ambientales en procesos de planificación y ejecución de proyectos de inversión. También, se tienen que “tener en cuenta los lineamientos ambientales que se impartan desde el POMCA y sus afluentes” (POT Bello 2009), integrándose conjuntamente al PORH, que como mínimo debe tener:

(...) el conocimiento de los usuarios, que utilizan el agua bien sea para consumo o como cuerpo receptor de vertimientos es fundamental para la administración del recurso agua; por lo tanto las acciones deben orientarse a conocer los usuarios del recurso hídrico, su ubicación y cumplimiento de la legislación ambiental vigente. (Proyecto PORH 2014)

Como punto importante, no se evidencia en los municipios priorizados que hacen parte del AMVA, menciones, resultados y/o dificultades con el cumplimiento de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos.

GESTIÓN INTEGRAL DEL RIESGO

Uno de los determinantes en la elaboración y adopción de los POTs debe ser la prevención de amenazas y riesgos naturales; es así como se incorpora la Gestión Integral del Riesgo –GIR- a partir de lineamientos nacionales, adecuados y adoptados a nivel municipal. El trabajo intersectorial e interinstitucional es un elemento determinante creado por el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y Desastres, incluyendo el enfoque ambiental en las actuaciones de esta materia, según lo sancionado en el numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, el cual refiere el deber de trabajar articuladamente entre las Autoridades Ambientales Regionales y Locales con las demás autoridades competentes para la prevención y atención de emergencias y desastres, por lo tanto es deber de las administraciones municipales y distritales, determinar conjuntamente con las autoridades ambientales las zonas de alto riesgo en el territorio, como control de erosión, manejo de cauces y reforestación.

Es importante indicar que la prevención de desastres es considerada por el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, como uno de los principios generales ambientales que rigen el ordenamiento ambiental, territorial y jurídico en Colombia, y en ese sentido determinó que la misma era materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, la inclusión en el POT de la Gestión del Riesgo con enfoque ambiental se puede observar, por ejemplo, en la propuesta de ajuste de Medellín, el cual retoma la zonificación ambiental propuesta por el POMCA sobre la determinación y declaración de Suelo de Protección, caracterizando las áreas de amenaza alta y las áreas calificadas como de alto riesgo no mitigable, asociándolo a ese instrumento. Sin embargo, condiciona la determinación de otras zonas de riesgo y las medidas a aplicar, hasta tanto se realice un estudio de detalle que defina tal condición.

Como es de suponer, la ciudad de Medellín da la pauta en muchas de las actuaciones que se deben realizar en la región; su calidad de capital de Departamento de Antioquia y de concentración del aparato productivo y gubernamental favorece esta situación, con soporte en el proyecto de revisión del POT de Medellín, se evidencia que la ciudad va más allá del lineamiento metropolitano sobre gestión del riesgo, y desarrolla contenidos de como “Incorporar los mecanismos de actuación institucional coordinada de mitigación y de adaptación al cambio

climático y la gestión del riesgo” (Pág. 46 DTS), y la zonificación de vulnerabilidad por fenómeno amenazante en las áreas urbanas y rurales. Los otros tres municipios estudiados, detallan en sus respectivos POTs las zonas de amenaza por movimientos en masa e inundaciones principalmente, elementos asociados al componente ambiental de la gestión del riesgo. Como generalidad, se puede encontrar que todos los municipios, sugieren un análisis de vulnerabilidad y riesgo más detallado a las condiciones actuales y potenciales. Esta situación debilita el actuar de los municipios en la adopción de instrumentos para disminuir el riesgo en la población.

Por otro lado, se evidencia una dificultad en la articulación entre la política nacional de gestión del riesgo que nace en el año 2012 y los POTs, pues al ser tan reciente la política, en los municipios no se puede identificar el avance de los planes municipales de gestión del riesgo. Sin embargo, esta diferencia es una oportunidad de mejora para las actualizaciones que se lleguen a realizar de estos instrumentos. Sería importante dar especial seguimiento y revisión a la inclusión de zonas de amenaza alta, como zonas de protección o de recuperación.

Actualmente, se resaltan los estudios de riesgo desarrollados por los municipios con el apoyo del AMVA, los cuales proponen realizar la microzonificación sísmica, que de llevarse a cabo, ayudará a generar mecanismos de manejo que logren minimizar la vulnerabilidad de la población a esta amenaza.

Bello, incorpora el concepto de amenazas antrópicas que involucra fenómenos tecnológicos, incendios forestales y eventos masivos. Identifica las actividades de riesgo potencial, para lo que propone, entre otras cosas:

(...) realizar los estudios de identificación y caracterización de las áreas de producción de gran empresa y áreas de producción en consolidación, las áreas de almacenamiento y conducción de combustibles y equipamientos de transporte, con el propósito de complementar los programas de gestión del riesgo tecnológico para la ciudad. (Artículo 152 POT Bello 2009)

Itagüí, no define el riesgo tecnológico, pero lo incorpora como una necesidad de estudio para la instalación de nuevas empresas. Para esto sugiere la revisión de los mapas de riesgo químico y transporte de sustancias peligrosas en el Valle de Aburrá, quien conceptuará sobre las condiciones de amenaza, vulnerabilidad y riesgo que puede generar la industria o empresa a localizarse. Además,

(...) el municipio realizará en el corto plazo un estudio detallado de la infraestructura que potencialmente genere riesgo tecnológico, definiendo las amenazas y la vulnerabilidad que se presente para

valorar el riesgo, generando un plano que identifique dicha infraestructura y su área de influencia. (Artículo 114 POT Itagüí 2007)

Medellín evidencia la complejidad que están adquiriendo los riesgos tecnológicos en la ciudad acordes con el desarrollo, incremento, e implementación de las diferentes tecnologías y la alta demanda de suministros y servicios. Para enfrentar este riesgo se fundamenta en las siguientes consideraciones:

Inclusión de las variables de riesgos tecnológicos en los diferentes proyectos urbanísticos y constructivos, de servicios públicos y de transporte.

Riesgo tecnológico, ámbitos zonales y usos del suelo.

Elaboración de planes de seguridad y contingencia por parte de generadores de riesgo tecnológico.

Con lo anterior, la ciudad realiza una serie de propuestas que inician con la formulación de una política específica de gestión del riesgo tecnológico, e incluyen medidas de seguridad en las actividades y áreas de riesgo tecnológico potencial.

CONTROL DE LA EXPANSIÓN URBANA Y PRESERVACIÓN DE BORDES DE PROTECCIÓN

A pesar de propenderse por el control de la expansión urbana hacia las laderas, dentro del Modelo de Ordenamiento propuesto desde cada uno de los cuatro POTs, se evidencia en decisiones como la clasificación del suelo de los municipios del norte analizados, Bello y Barbosa, inconsistencia con dicha apuesta territorial, al presentar amplias áreas destinadas a suelo suburbano y para parcelación de vivienda campestre, lo que denota una fuerte presión por la urbanización hacia esta parte del Valle de Aburrá.

En el caso de Barbosa (en proceso de revisión y ajuste) se están proponiendo 705 hectáreas (ha) para localización de viviendas campestres a lo largo del corredor del Río; un área más grande que la propuesta para suelos de expansión urbana (104,4 ha) y que el propio suelo urbano existente (208 ha). Según la estrategia del Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá – CVMVA-, en su Informe Final Tomo 2 (U. Nal, 2013), “(...) los municipios de Barbosa, Girardota y Copacabana ubicados al norte del Valle de Aburrá presentan en su franja de transición principalmente desarrollos de parcelación campestre asociados al turismo metropolitano, generando una ocupación extensa y de alta fragmentación en el

territorio.” (Pág. 141). De igual manera, “*En el municipio de Envigado y en la zona suroriental del municipio de Medellín se observa una tendencia importante de ocupación caracterizada por presencia de parcelación campestre cerradas tipo condominio.*” (Pág. 143).

Bello por su parte, presenta un escenario más preocupante, dado que dichos suelos se localizan sobre las laderas en inmediaciones de los Suelos de Protección. Adicionalmente, la determinación del Corredor Vial Suburbano a lo largo de la vía Medellín-San Pedro y los Centros Poblados, terminan por comprometer la mayoría del Suelo Rural en actividades que no propenden por la Protección Ambiental ni Agropecuaria, lo cual va en contravía de la estrategia del CVMVA, desarrollada posterior a la adopción del POT pero que de implementarse, requerirá un ajuste tanto a la clasificación del suelo como a la asignación de usos propuestos por el POT de Bello. A simple vista, pareciera que las áreas suburbanas (corredores, centros poblados y vivienda campestre), son más de cinco veces lo que el municipio determinó como Suelo de Expansión.

La propuesta de ajuste para el POT de Medellín incorpora explícitamente la Estrategia del CVMVA, para lo cual plantea la necesidad de crear un límite definitivo a la nueva urbanización en los bordes mediante el reconocimiento de un Sistema Ecológico Estructurante Metropolitano y la consolidación de un Sistema de parques de borde como desestímulo de las tendencias de expansión y de urbanización. Complementariamente, como medida para disminuir dicha presión sobre los bordes, se plantea la siguiente acción en la zona urbana:

(...) la mezcla de usos se plantea como una estrategia para evitar el deterioro, abandono y colapso físico, social y económico de las diferentes áreas funcionales de la ciudad, evitando el consumo innecesario de suelo periférico e impedir el derroche de recursos (humano, sociales, físicos), debe asegurarse la preservación y el máximo aprovechamiento de la áreas centrales en armonía con la capacidad funcional de suelo. (Pág. 653 DTS)²

Itagüí, a pesar de haber sido aprobado antes del diseño de la Estrategia del CVMVA, incorpora elementos de la misma, como la delimitación de un parque de borde como espacio público efectivo de integración urbano-rural y del “Bosque Pico Manzanillo” integrado al Parque Central de Antioquia y al área de la Reserva del Occidente del Valle de Aburrá.

En materia de instrumentos de gestión se puede afirmar que en mayor o menor medida, los cuatro municipios identifican como necesario implementar mecanismos de compensación que garanticen la preservación del borde ambiental y del paisaje. Barbosa realiza un listado de los instrumentos previstos por Ley, pero no indica claramente en cuáles zonas del territorio aplicarían. Bello, por su parte, abre la posibilidad a que el Municipio en un plazo de tres años a partir de la adopción del POT, establezca estímulos tributarios a los propietarios de predios que conformen suelos de protección, ecosistemas boscosos de interés estratégico, áreas de nacimientos y franjas de retiro de fuentes hídricas que surtan acueductos veredales, a fin de que en las mismas se ejecuten acciones de conservación, protección y/o se establezcan nuevas reservas forestales.

Según el documento del CVMVA (AMVA, 2014) el POT de Itagüí, vía transferencia de las cesiones que generan los planes parciales en Suelos de Expansión Urbana, tiene el potencial de crear una importante porción de suelos públicos, e incluso ya lo ha hecho, para la conformación de parques de borde; el mismo documento resalta esta iniciativa como “uno de los pocos buenos ejemplos de gestión urbana en este sentido, se espera que continúe su aplicación de manera más generalizada.” (Libro 1, Tomo 2, Pág. 64).

En el caso de Medellín, se propone todo el funcionamiento del Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios en función de financiar los cinco Macroproyectos de Borde cuyo objetivo es configurar un borde ambiental, paisajístico y rural, mediante la concentración de la mayoría de los recursos captados, bien sea por aportes de cargas urbanísticas derivados de los desarrollos de densificación en los ámbitos de media ladera que poseen capacidad de crecimiento (trasfiriendo parte de las cesiones urbanísticas a estos territorios de borde) o bien lo recaudado por la potencial venta de derechos de construcción a ser habilitada en estas áreas de densificación moderada; la propuesta establece además como medida para frenar la presión en los bordes, que en los polígonos con tratamiento de Desarrollo en Suelo de Expansión Urbana, se aplicarán tanto cargas como beneficios equivalentes a su condición de borde de ciudad, no siendo factible la venta de derechos adicionales pero posibilitando en un porcentaje no mayor del 50%, la transferencia de cesiones a predios de oportunidad para convertir en parques públicos detectados por los macroproyectos del Cinturón Verde. Establece también que:

² Subrayado por fuera del texto original.

Los planes parciales de expansión urbana que ya se encuentran en desarrollo, mantendrán su norma en el término de la vigencia establecida, pudiendo establecer el macroproyecto propuesta de modificación para el evento en que se venza su vigencia y algunas porciones de los mismos no se encuentren ejecutados, pudiendo en este caso, junto con los polígonos que hoy no cuentan con plan parcial adoptado, ser aportantes a las cargas urbanísticas del macroproyecto respectivo sobre todo en lo que tiene que ver con la cesión de suelos en las áreas de oportunidad en la parte de parques de borde de protección y sus propias cargas urbanísticas locales. (Pág. 831 DTS)³.

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL (CORREDORES DE ARTICULACIÓN ECOSISTÉMICA)

Es evidente como generalidad que los cuatro municipios se han interesado en integrar elementos de importancia ecosistémica al sistema estructurante natural y de áreas protegidas, ya sea a nivel local o regional, como ordenador del territorio. No sólo por interés de la administración pública por hacer ciudades sostenibles, sino que además, se formularon dando cumplimiento al artículo 12 de la Ley 388 de 1997, donde se precisa que los municipios deben establecer específicamente como elemento estructurante “las áreas de reserva y medidas para la protección del medio ambiente, conservación de los recursos naturales y defensa del paisaje”.

Los instrumentos formulados por los diferentes municipios que hacen parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, recogen elementos naturales presentes en el territorio como ordenador del mismo, respetando en parte, los sistemas naturales por encima del crecimiento urbanístico, muchas veces asociados a la presencia de espacios verdes y naturales y a las condiciones de calidad de vida del territorio. Cada municipio desarrolla una propuesta según sus características y expectativas del ejercicio de ordenación del territorio, aunque en muchos casos, la realidad pasa por encima de tales propuestas.

En este sentido, Medellín hace una apuesta territorial enfocada a consolidar una **Estructura Ecológica Principal** como elemento ordenador del territorio. Esa estructura está compuesta principalmente por áreas protegidas de carácter nacional, regional, metropolitano y de la sociedad civil y las áreas de interés estratégico (sistema hidrográfico, sistema orográfico y nodos y enlaces estructurantes de la red de conectividad ecológica). Dentro de esta estructura se incluyen, entre otros, los humedales y ojos de sal, ríos

y quebradas con sus retiros, cuencas y microcuencas abastecedoras, cuencas de orden cero, cerros tutelares y cadenas montañosas estructurantes. En segundo lugar, la Estructura Ecológica Complementaria incluye elementos prioritarios para el desarrollo de acciones de restauración y recuperación, y representan un marco de actuación para la definición de usos del suelo y tratamientos. (Pág. 180 Revisión POT Medellín 2014).

Existe cierta compatibilidad con lo dispuesto por el resto de municipios, aunque no detallan específicamente esa estructura, por ejemplo se encuentra que el municipio de Bello, pretende “integrar los ecosistemas del área rural con los del área urbana para generar un conjunto de corredores naturales que mejoren la calidad ambiental del municipio”. De la misma manera, en este municipio se hace la propuesta de consolidación de parques lineales de quebrada, como:

(...) espacios ajustados en torno al retiro del recurso hídrico, destinado para la recreación pasiva, natural, paisajística y ambiental de la población que los frecuenta, así como una barrera protectora del recurso natural y los desarrollos constructivos, convirtiéndose en una actividad apropiada para la ocupación del área de manejo ambiental. (Artículo 95, proyecto de Acuerdo POT Barbosa).

De manera general, se identificó que en cada municipio, se formulan iniciativas para generar proyectos estratégicos de forma articulada, que se enfocan en la recuperación o potencialización de las zonas reconocidas de importancia ambiental; como ejemplo específico se encuentra la articulación del área de reserva del Pico Manzanillo al Parque Central de Antioquia (parte del DMI-DVARC) y al sistema regional de áreas protegidas, o la inclusión de las áreas y fajas de protección al sistema de espacio público.

Es importante considerar la formulación y adopción de una definición de la Estructura Ecológica Principal –EEP– a nivel metropolitano, de forma articulante y holística, que de alguna manera unifique las definiciones y tratamientos para cada uno de los elementos que tienen la importancia ecosistema para ser parte de dicha EEP e incluso del SINAP, entendido este como el conjunto de áreas protegidas, actores sociales y estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, para contribuir como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Incluye todas las áreas protegidas de gobernanza pública, privada o comunitaria, y del ámbito de gestión nacional, regional o local.

³ Subrayado por fuera del texto original.

Un tema evidente dentro de la revisión de los POT es la inexistencia de mayores coincidencias entre la zonificación ambiental del POMCA, con la definición de sus áreas estratégicas naturales o ecosistémicas dificultando la coordinación de los actores presentes en el territorio y sus competencias.

Como elemento innovador se reconoce el esfuerzo que hace Medellín por incluir un Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios, que aporte elementos para la concreción de un modelo de ordenamiento territorial que convenga a la mayoría de los habitantes del municipio, vinculando visiones de equidad y economía en el uso de los recursos naturales. Es importante enfatizar que **el ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento de gobernanza, que permite aumentar la confianza de los pobladores en sus instituciones, reconociendo al territorio como un elemento natural dispuesto para el cuidado y disfrute de los habitantes.**

FOMENTO A LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y FORESTAL EN EL SUELO RURAL

Esta directriz va en relación directa con la ya expuesta “Control de la expansión urbana y preservación de bordes de protección”, ya que las acciones tendientes a demarcar un límite claro entre el Suelo Urbano y el Suelo Rural, constituyen una de las estrategias que favorecen la preservación de actividades tradicionales agroforestales. Sin embargo, y como se ha descrito en el apartado citado anteriormente, la presencia de amplias áreas dedicadas para la localización de viviendas campestres (categoría de Desarrollo Restringido en el Suelo Rural según el Decreto Nacional 3600 de 2007) en Barbosa y Bello, municipios que junto con Girardota y Copacabana presentan el mayor potencial agroforestal del Valle de Aburrá por contar aún con una proporción significativa de suelos rurales, se convierten en un factor de conflicto con esta directriz.

Se puede afirmar que hay una apuesta coincidente desde los cuatros POT por la preservación de actividades agrícolas y de abastecimiento alimentario en mayor o menor medida, dependiendo de la extensión misma del territorio rural con el cual cuenta cada municipio. Por ejemplo, Itagüí incluye un proyecto para “promover la agremiación de los pequeños productores agropecuarios con el fin de mantener y fortalecer dichas actividades en el municipio, y de buscar la forma de producir asociativamente”; sin embargo, en la propuesta de Usos del Suelo (mapa 20), se evidencia la asignación de un área significativa para la explotación de recursos renovables y no renovables en el Suelo Rural.

La propuesta de ajuste del POT de Medellín es contundente en otorgar un carácter de Protección en el Suelo Rural tanto para los recursos naturales que garantizan la regulación hidrológica, como para el abastecimiento alimentario. En tal sentido identifica dentro del Suelo de Protección Rural, la categoría de **Suelo de Protección para la Producción**, correspondiente a las áreas delimitadas en el DMI-DVARC y RFP Nare, como de producción forestal y agroforestal sostenibles y las zonas para la producción agropecuaria sostenible. Asimismo, define dentro de la Estructura Ecológica Complementaria, las áreas para “(...) conservar la producción agropecuaria en los corregimientos, tanto como garantía de seguridad alimentaria de la población rural y parte de la urbana, como una manera de conservar una actividad tradicional cultural representativa del campo (...)” (Pág. 206 DTS) Como criterios de manejo para las áreas para aprovisionamiento de alimentos, se retoman los criterios de gestión del suelo rural que se definieron en las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural –DMOTR- (AMVA e IDEA U. NaI, 2011).

Por otro lado, los municipios de **Barbosa y Bello propenden por un carácter mixto en el Suelo Rural**; el primero por ejemplo, en el Documento Técnico de Soporte para la revisión en curso, señala que el Suelo Rural debe ser el territorio donde “se fomenten y se consoliden las actividades agrícolas y campesinas reconociendo de la misma manera los usos asociados a viviendas de recreo o de segunda residencia” (Pág. 28 DTS Formulación); el segundo, en el artículo 3 del Acuerdo 033 de 2009 reza lo siguiente: “Un territorio rural ambientalmente rico y diverso, con una buena infraestructura vial, de servicios y equipamientos, en el cual coexistan las actividades agropecuarias tradicionales con otras actividades industriales, residenciales, de comercio y de servicios.”

En cuanto a la identificación de instrumentos de gestión que garanticen la efectiva implementación de esta directriz metropolitana, es Medellín el único municipio de los estudiados que plantea en el marco del Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios a nivel municipal, lo siguiente:

(...) en un entorno metropolitano como el del Valle de Aburrá, la diferencia de rentas con el suelo urbano, es demasiado marcada, razón por la cual se hace necesaria la promoción de mecanismos de protección de dichas actividades, sobre todo las agrícolas, a través del pago por servicios ambientales de las porciones de los terrenos que se destinen a componentes de la Red ecológica principal o medidas a implementar de tipo tributario. (Pág. 825 DTS)

INCLUSIÓN DE SUELOS DE EXPANSIÓN EN LOS MUNICIPIOS POR FUERA DE LOS ANCONES

Este aspecto aplica sólo para uno de los cuatro municipios seleccionados: Barbosa. Sin embargo, los Suelos de Expansión contemplados en la propuesta de revisión y ajuste al PBOT localizados aledaños al suelo urbano central y del corregimiento El Hatillo, se calcularon con base en la proyección de población y cálculo de los déficits actuales municipales, más no considerando albergar población del resto de la metrópoli como lo preveía DMOT en 2006.

La propuesta de revisión de Medellín es consistente con las DMOT en el sentido de que espera que la habilitación de suelos de expansión se realice de manera más equitativa en el Valle de Aburrá, y que la oferta que no sea posible de localizar en Medellín la puedan suplir los otros municipios.

En el POT de Bello no es muy claro si la delimitación de Suelos de Expansión obedece exclusivamente a las demandas municipales de vivienda o si se considera la llegada de nuevos pobladores para determinar su extensión. El POT de Itagüí precisa que el desarrollo de sus Suelos de Expansión estará enfocado a suplir el déficit habitacional del municipio y la implementación de vivienda de interés social (artículo 21 del Acuerdo 020 de 2007).

En relación con los instrumentos de gestión propuestos se identifican coincidencias en los cuatro municipios, además de ser un requisito de Ley, que el desarrollo de estos Suelos de Expansión se efectuará mediante la formulación de planes parciales.

CONSOLIDACIÓN DEL CORREDOR MULTIMODAL DEL RÍO (REDENSIFICACIÓN DE LA ZONA CENTRAL DEL VALLE)

En teoría pareciera que los cuatro municipios se acogen a la apuesta de doble carácter definida en las DMOT en relación con el Corredor Multimodal del Río: como el principal elemento estructurante natural donde prevalecen sus condiciones sobre las propuestas que se realicen en materia de movilidad y de espacio público, y como territorio multifuncional, donde las categorías de usos permitidos deben propender por una mayor diversidad e intensidad. Sin embargo, al analizar en detalle las propuestas de clasificación del suelo y asignación de Usos del Suelo, se encuentran divergencias con esta directriz metropolitana en algunos de los casos estudiados.

A diferencia de lo establecido en el artículo 44 del Acuerdo Metropolitano 015 de 2006 que adopta las DMOT, en relación con el carácter de los distintos segmentos del Corredor Metropolitano del Río: “En el tramo norte (...) se trata de suelos suburbanos en los cuales se debe restringir la localización de usos residenciales, haciendo énfasis en la promoción de usos productivos, recreativos, turísticos y de servicios asociados a estos usos (...)”, el municipio de Barbosa define Suelos Suburbanos a lo largo del río con énfasis en vivienda campestre y algunos polígonos dedicados a la producción. No se resalta de manera clara una política en términos de densificación del área urbana del municipio, en cumplimiento de lo que establecieron las DMOT (200 viv/ha en la zona central del casco urbano y 120 viv/ha en el resto del Suelo Urbano).

Los POT de Bello e Itagüí se localizan en los segmentos del Corredor del Río, que hacen parte de las Centralidades Metropolitanas Norte y Sur, respectivamente, las cuales, según las DMOT:

Deben consolidarse como prestadores de servicios a escala metropolitana, tanto a partir de consolidar su vocación para la localización de grandes equipamientos metropolitanos, así como de centros empresariales, de negocios y oficinas, (...) importantes usos comerciales de gran escala, en los casos que sea posible la mezcla (...) con el desarrollo de programas de vivienda de altas densidades (...).

Ambos POT, Bello e Itagüí, desarrollan una visión del corredor del río orientada al desarrollo económico, comercial e industrial, acorde con uno de los aspectos que rigen las intervenciones sobre este importante eje, pero no se resaltan los aspectos ambientales y las posibilidades de valoración de las características naturales y de espacio público para este corredor. En particular, el **POT de Bello** define cuatro “Franjas de Intensidad de Desarrollo Físico” (artículo 212 del Acuerdo 033 de 2009) que se entiende, determinan el mayor o menor aprovechamiento de determinado territorio municipal, disminuyendo gradualmente desde el río (intensidad mayor) a los bordes (intensidad baja); podría decirse que es una interpretación de las “Franjas de Densidades Habitacionales” adoptadas por DMOT; no obstante lo anterior, no se cuenta con un mapa que ilustre sobre la delimitación de dichas franjas y el artículo 213 del citado Acuerdo señala que “(...) los parámetros relativos de aprovechamiento del suelo se reglamentarán en la norma básica municipal la cual se aprobará mediante Decreto municipal de la Administración (...)”, lo cual implica que **una norma general de obligatoria inclusión**

en el POT según lo establece la Ley, como lo es la definición de aprovechamientos, no fue desarrollada este instrumento de planificación.

Finalmente la propuesta de ajuste del POT de Medellín recoge lo establecido en esta directriz metropolitana mediante la delimitación del Área de Intervención Estratégica –AIE– MedRío o Parque Botánico del Río, cuyo propósito es:

(...) convertir al Río Medellín/Aburrá en el eje ambiental y de espacio público de la región y la ciudad, de manera tal que al optimizar su función actual como eje de movilidad, se transforme en el elemento estructurador e integrador de los diferentes sistemas del territorio y sea el escenario central del encuentro ciudadano.
(Pág. 172 DTS)

El AIE MedRío se pretende desarrollar mediante la figura de Macroproyecto, dividiendo el área de intervención en tres tramos: Río Norte (cuyo objetivo principal es habilitar suelo para Vivienda de Interés Prioritario –VIP– y Vivienda de Interés Social –VIS–), Río Centro y Río Sur. A lo largo de toda el AIE, se reservarán las fajas correspondientes para la localización del Sistema Férreo Multipropósito para el transporte de pasajeros, carga y de residuos sólidos de acuerdo con el concepto emitido por el Ministerio de Vías y Transporte, y se plantea que este sistema sea soterrado a fin de no interrumpir la continuidad urbana de la ciudad con el río; asimismo, se da prelación para que los equipamientos asociados a fuerza pública se localicen sobre este corredor. En cuanto a la propuesta de Usos del Suelo, se prevé que en esta zona de la ciudad, se localicen las áreas de actividad económica en transformación, destinadas al “(...) desarrollo de actividades de gran formato, incentivando la construcción de edificios híbridos que permitan la mezcla vertical de usos, garantizando una buena convivencia mediante adecuaciones locativas que permitan el desarrollo de todas las actividades de forma simultánea.” (Pág. 680 DTS).

Las áreas adyacentes al Corredor del Río en la propuesta de ajuste al POT de Medellín (y desde sus versiones anteriores: Acuerdos 062 de 1999 y 046 de 2006), está compuesta principalmente por polígonos con tratamiento de Renovación Urbana, cuyo fin, entre otros, es promover procesos de intensificación y diversificación de la utilización del suelo y de las construcciones; de igual manera el techo normativo de las densidades máximas habitacionales en concordancia con lo establecido en las DMOT, se localiza en estas áreas; en tal sentido, la propuesta realiza la conversión de lo que las DMOT establecieron como densidades brutas y las traduce a

netas para su correcta asignación en el POT (300 viv/ha bruta equivalen a 449 viv/ha neta) y al corredor del río le corresponde la Franja de Densidad alta que en este caso se mantendrá de 230 a 390 viv/ha neta.

Los instrumentos de gestión propuestos para llevar a cabo esta directriz en el caso de Bello, son la asignación de “incentivos normativos”, aunque no se entiende exactamente a qué están referidos (artículo 214 del Acuerdo 033 de 2009), así como la aplicación de la expropiación por parte de la Administración Municipal en casos en que se requiera realizar transformaciones drásticas en el tratamiento de renovación urbana, localizado principalmente a lo largo del Corredor del río. Para los casos de Itagüí y Barbosa no se mencionan más instrumentos que la asignación misma de aprovechamientos y obligaciones diferenciales. Medellín por su parte plantea el “cobro por congestión” como parte de la financiación de la construcción y mantenimiento del Macroproyecto Parque Botánico del Río; adicionalmente, mediante la asignación de los mayores aprovechamientos a esta parte de la ciudad, se espera que su correspondiente aporte a cargas contribuya igualmente tanto a la financiación del Macroproyecto (generación y adecuación de espacio público, renovación de redes de servicios públicos, construcción de nuevas vías en superficie y de conectividad local), como eventualmente, a trasladar parte de los posibles excedentes para financiar los Macroproyectos del Borde. Se resalta también la importancia de utilizar el instrumento de anuncio de proyecto para evitar la especulación con los precios del suelo y en el caso en que dicho anuncio no surtiera el efecto esperado, contemplar la posibilidad de aplicar la participación en plusvalías y/o contribución de valorización para vías públicas en polígonos con tratamiento de Consolidación. El Macroproyecto por estar compuesto principalmente por polígonos con tratamiento de Renovación Urbana, requerirá de la formulación de planes parciales que lo complementen tanto en su planificación como gestión, y sólo cuando estos planes estén adoptados, los predios que los componen podrán hacer uso de los aprovechamientos asignados.

CONSOLIDACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS (CENTRALIDADES METROPOLITANAS Y MUNICIPALES, FRENTE DE AGUA, CENTROS LOGÍSTICOS)

Existe un reconocimiento generalizado por parte de los cuatro POTs analizados en cuando a los Proyectos Estratégicos planteados desde las directrices y lineamientos metropolitanos; es también coincidente a los cuatro

municipios, que estos proyectos se complementen con la identificación de otros de alcance e impacto municipal e incluso regional.

Como se mencionó en el apartado sobre articulación regional, la recuperación de las fajas de la línea férrea para la localización del Tren Suburbano para su futura conexión con las líneas nacionales, así como las tres Centralidades Metropolitanas, uno de los Frentes de Agua y tres de los Centros Logísticos planteados desde las DMOT, quedan contenidos o al menos referenciados en los POTs estudiados. Medellín es el municipio que alberga en su territorio el mayor número de estos proyectos.

Barbosa en su proceso de revisión acoge de manera muy general como uno de los elementos del Modelo de Ordenamiento propuesto, la consolidación de los proyectos estratégicos de orden metropolitano, como lo son el Centro Logístico de Hatillo (Complejo Agroindustrial del Valle de Aburrá –CAVA-) y el Frente de Agua “Camino del Indio”, como una oportunidad para el desarrollo económico y social del municipio. No se menciona de manera muy precisa el proyecto de Frente de Agua (Parque de los Meandros) elaborado en el Plan Director Bio 2030 por la Universidad Santo Tomás (desde Hatillo hasta Girardota).

El Proyecto Estratégico de la **Centralidad Sur** compromete un área significativa del municipio de Itagüí; sin embargo, a pesar de que el Acuerdo 020 de 2007 menciona el apoyo y participación del municipio en dicho proyecto, no se hace referencia a su reglamentación. Es de aclarar que posterior a la adopción del POT, el AMVA mediante concurso internacional, asignó el Contrato de Consultoría 488 de 2008 para el desarrollo de los *Diseños del Macroproyecto Urbano Centralidad Sur del Valle de Aburrá* (AMVA y Castañeda Arquitectos, 2009), cuya propuesta a la fecha no ha sido acogida por el municipio debido principalmente a la localización de un Megaparque Metropolitano en territorio de su jurisdicción, área hoy ocupada por usos industriales. Medellín, aunque no es de su jurisdicción, contempla en su proceso de revisión y ajuste al POT el traslado de su Terminal de Transportes del Sur, hacia inmediaciones de la estación La Estrella del Sistema Metro o Ancón Sur, como parte del Macroproyecto Centralidad Sur.

Desde las DMOT la **Centralidad Norte** abarca un territorio más amplio que el área delimitada para el Macroproyecto; es decir, que implica dos tipos de intervención para el Municipio de Bello: una para la

localización de equipamientos de escala metropolitana y otra para desarrollos complementarios de vivienda, comercio, y servicios, del nivel municipal. El POT de Bello acoge este Proyecto Estratégico en sus dos dimensiones, teniendo hoy como realidad la apertura del Parque Tulio Ospina, que es uno de los equipamientos concebidos desde las DMOT para hacer parte del Macroproyecto, a pesar de que a la fecha, la figura en sí del Macroproyecto no haya sido implementada. En cuanto a la segunda dimensión, la propuesta de usos del suelo contenida en el POT es consecuente con la directriz metropolitana: se asignan usos dotacionales, de comercio, servicios e industria, a lo largo del corredor del río que abarca la Centralidad, así como uso residencial en la periferia de la Centralidad; sin embargo, si se detallan ambas propuestas –la de DMOT y la del POT-, se pueden encontrar divergencias importantes, sobre todo en lo que tiene que ver con la localización de los suelos industriales y dimensión del parque público.

La **Centralidad Metropolitana** definida desde las DMOT, se localiza en el municipio de Medellín y a diferencia de las Centralidades Norte y Sur, ésta constituye un hecho creado por contar con la localización de los equipamientos metropolitanos de mayor envergadura del Valle de Aburrá, que requiere intervenciones para su fortalecimiento. La propuesta de revisión y ajuste al POT ratifica el estado de esta centralidad como consolidada y la clasifica como de carácter predominantemente económico, lo cual implica que hace parte del Sistema Estructurante de Ciudad. Según la propuesta integral del Sistema de Centralidades realizada en el marco de dicha revisión, las centralidades con predominancia económica tienen por objeto concentrar la mayor intensidad de actividades terciarias (comercio y servicios) en el territorio, favorecer de manera prioritaria, la mixtura de usos, y consecuentemente, favorecer la articulación a los Sistemas de Movilidad Colectivo Masivo y Red Peatonal; aunque la centralidad Metropolitana tiene una predominancia económica, allí se fortalecerá la presencia de equipamientos de escala regional y metropolitana.

Si bien el proyecto de revisión del POT de Medellín no hace alusión a los Centros de Equilibrio Norte y Sur establecidos en las DMOT pero cuyo origen fue justamente la versión inicial del POT del año 1999, si se busca que mediante el Sistema de Centralidades propuesto, **las centralidades identificadas como del nivel de ciudad** (Alfonso López –emergente-, Aranjuez –en consolidación-, El Poblado, Estadio y Trinidad –consolidadas-), descongestionen el Centro Metropolitano y constituyan centros de empleo alternativos, con el ánimo

de contribuir a la sostenibilidad y a la competitividad de la ciudad. La intención de los mencionados Centros de Equilibrio era justamente esa, la de complementar y liberar de presión a la Centralidad Metropolitana, pero su delimitación en ese entonces no obedeció a un análisis detallado de la capacidad funcional del territorio como si lo es el que fundamenta esta nueva propuesta de Centralidades Municipales.

La propuesta de revisión y ajuste al POT de Medellín retoma los Centros Logísticos planteados desde las DMOT y el Plan Maestro de Movilidad para la Región Metropolitana –PMM– (AMVA, 2009), definiendo localizar el:

(...) Terminal Occidente en un punto con acceso directo a la Autopista denominada como Conexión Norte, se requiere estudiar su localización óptima y garantizar su comunicación con el túnel. El terminal Acevedo se emplazaría en la margen derecha del Río, con acceso directo a la Autopista a Bogotá y a la del Río. (Pág. 529 DTS)

En cuanto a los instrumentos de gestión propuestos para la consolidación de los Proyectos Estratégicos enunciados, se tiene en el caso de Barbosa una insinuación desde la cartografía a emplear la figura de **Macroproyecto**; este aspecto no queda claramente evidenciado ni en el Proyecto de Acuerdo ni en el Documento Técnico de Soporte, pero en el mapa a protocolizar denominado “Proyectos Estratégicos” se puede deducir que tanto el Frente de Agua, como el Centro Logístico de Hatillo (CAVA) se circunscriben en las áreas delimitadas para el “Macroproyecto Central” y el “Macroproyecto Hatillo”, respectivamente.

Itagüí y Bello no hacen referencia específica a instrumentos para la consolidación de los Proyectos Estratégicos circunscritos en sus territorios municipales. No obstante, las áreas correspondientes a las Centralidades Norte y Sur, están constituidas por polígonos de tratamiento de renovación, redesarrollo y desarrollo principalmente, los cuales, para hacer uso de los aprovechamientos asignados por el POT, requieren que medie la formulación de su respectivo plan parcial, como instrumento de planificación complementaria. Lo anterior no garantiza que el desarrollo de los planes parciales de manera independiente y sin estar circunscritos bajo un instrumento de mayor jerarquía como lo es el Macroproyecto, vaya en pro de la configuración de dichas Centralidades.

Medellín por su parte acoge la figura de Macroproyecto como el instrumento idóneo para la consolidación, no

sólo de los Proyectos Estratégicos Metropolitanos, sino del Modelo de Ordenamiento Territorial en general. Plantea dentro del Área de Intervención Estratégica del Río, el Macroproyecto RíoCentro el cual comprende las subzonas RíoCentro, Distrito Medellíninnovation y Centro; este Macroproyecto tiene como criterio general de planificación la integración del Río a la ciudad para estructurar de manera contundente la Centralidad Metropolitana. La ejecución del Macroproyecto Río Centro está prevista que se realice mediante planes parciales, pero esta vez, bajo una operación más global e integral donde el Estado apoye más efectivamente el proceso y la transformación no dependa exclusivamente de acciones públicas y privadas aisladas.

Específicamente para los Centros Logísticos, se plantea además, la creación de un Fondo Territorial con áreas de reserva para uso exclusivo de actividades logísticas que podría asemejarse a la figura de Banco de Tierras.

FORTALECIMIENTO DE MODOS DE TRANSPORTE MASIVOS DE ALTA Y MEDIANA CAPACIDAD Y MOVILIDAD NO MOTORIZADA

Todos los POTs analizados se refieren en diferentes magnitudes al fortalecimiento de modos de transporte masivos de alta y mediana capacidad. Los sistemas de movilidad descritos en el papel hablan de la promoción del transporte colectivo como componente fundamental del proyecto urbano, y detallan diferentes estrategias y tecnologías. Entre éstas, se incluyen aquellas relacionadas con el Metro, los cables, los buses, el corredor férreo, y las apuestas relacionadas con la restricción al uso del transporte individual privado.

El PBOT (en revisión) de Barbosa resalta el desarrollo de un proyecto de transporte férreo que permita una mayor articulación con los municipios vecinos, y que sirva de conexión regional entre el Magdalena Medio y el Valle de Aburrá. En Barbosa, sin embargo, no se desarrollan en detalle los instrumentos y estrategias a través de los cuales se busca fortalecer el sistema de transporte colectivo. Se resalta la necesidad de elaborar un Plan Integral de Transporte Público, considerando que el AMVA ya incluyó el diagnóstico de un Plan de Movilidad entre los años 2012 y 2013.

El POT de Bello busca configurar un sistema integral de movilidad que armonice el uso de los sistemas de transporte colectivo, el transporte individual privado y la caminata. Se hace énfasis en la construcción del sistema integrado de transporte masivo de mediana capacidad, y los desarrollos a lo largo del principal eje

estructurante urbano natural que es la quebrada La García. Similarmente, el documento describe detalles sobre lo que sería el posible desarrollo de un sistema de cables integrados al Metro, y de la conexión ferroviaria del municipio hacia el norte.

El POT de Itagüí describe la composición de un sistema de transporte masivo de pasajeros integrado por el Metro, la construcción del Metroplús a lo largo de la quebrada Doña María (con su correspondiente sistema de alimentadoras y complementarias), y un posible sistema de cable entre Ditaires, el Pico Manzanillo, y el Centro de la confección y la Moda. En relación a las rutas hacia los municipios vecinos, se busca fortalecer este sistema al tiempo que dichas rutas se racionalizan. Finalmente, se ofrecen directrices claras para desincentivar el uso del carro particular, tales como la limitación de acceso al centro de la ciudad, la limitación de estacionamiento de vehículo en el espacio público, la definición de zonas amarillas en el territorio municipal, y el incentivo de parqueaderos en proximidades a las estaciones de Metro y Metroplús que queden por fuera del centro de la ciudad.

El POT (en revisión) de Medellín describe una apuesta enfática a favor de un modelo de movilidad sostenible, basado en el fortalecimiento del sistema de transporte colectivo, como un sistema público integrado y multimodal. Se busca implementar mecanismos de desarrollo orientado al transporte, que promuevan la densificación sobre los corredores superiores de servicio colectivo; una estrategia que se complementa con la propuesta de destinación de un porcentaje no inferior al 50% del presupuesto para infraestructura vial, a la generación de infraestructura peatonal y de movilidad no motorizada (25%), y del transporte público colectivo y masivo (25%). Así mismo, se evidencia la necesidad de desarrollar un nuevo Plan de Movilidad que cumpla con los lineamientos de la ley 1083 del 31 de julio de 2006.

De otro lado, los cuatro POTs estudiados hacen referencia a la movilidad no motorizada como uno de los elementos del sistema de movilidad urbano. Los diferentes modos que componen la movilidad no motorizada incluyen la movilidad en bicicleta, la movilización a pie, en patines, y en cualquier otro modo que no implique el uso de motores. Así mismo, las disposiciones a favor de una movilidad no motorizada pueden proveer un complemento importante para optimizar los sistemas de movilidad para las personas con movilidad reducida.

El PBOT (en revisión) de Barbosa hace énfasis en la necesidad de consolidar un sistema de alternativas de movilidad que integre los diferentes espacios públicos

municipales a partir de medios tales como la red peatonal y las ciclorrutas. Entre los proyectos peatonales que se resaltan, se incluye el Circuito Camino del Indio, que aunque no se constituye como un proyecto netamente destinado a promover la movilidad no motorizada, si hace parte del corredor turístico que incluye un recorrido por los principales centros turísticos urbanos y rurales del municipio.

El POT de Bello busca consolidar el sistema de espacio público que conecte la ciudad con medios alternativos de movilidad, incluyendo un sistema de bulevares, una red peatonal, y una red de ciclorrutas, que actúen como elementos estructurantes sobre los corredores de tráfico vehicular con los diferentes sistemas de transporte masivo. Sin embargo, no se desarrolla en detalle lo que esas redes implicarían.

El POT de Itagüí se enfoca en una variedad de programas y proyectos para promover la movilidad en bicicleta, a pie, y para personas en situación de discapacidad. Se establece la construcción de rutas de bicicleta a lo largo de los diferentes corredores de acceso a las cinco estaciones (existentes y proyectadas) que tiene el Metro en el municipio. Se busca que el Plan de Movilidad incluya estudios sobre el diseño de una red de ciclorrutas, un sistema de andenes en el centro, y una red caminera por el municipio.

El POT (en revisión) de Medellín en el marco de su apuesta a favor de un modelo de movilidad sostenible, busca rescatar la prioridad para los modos de transporte no motorizados. Además de proponer la destinación de un 25% del presupuesto para infraestructura vial, a la generación de infraestructura peatonal y de movilidad no motorizada, se apuesta por estrategias para incluir un sistema de movilidad peatonal como componente principal de la renovación del centro de la ciudad, y se acompaña de manera enfática la generación de un Plan Maestro Metropolitano de Ciclorrutas, desde el AMVA.

ESTRATEGIA PARA LA PROMOCIÓN DE VIS Y VIP

Al interior de los proyectos que componen las diferentes líneas estratégicas del Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental – PEMVHA- (AMVA, 2012), se priorizaron polígonos de tratamiento para la localización de VIS y VIP en cada uno de los municipios del Valle de Aburrá, así como los respectivos porcentajes obligatorios de número de viviendas a desarrollar como VIP. Un compilado de la propuesta del PEMVHA (AMVA, 2012) para los cuatro municipios seleccionados, se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Polígonos de tratamiento por municipio priorizados para la localización de VIS y/o VIP por el PEMVHA

MUNICIPIO	TRATAMIENTO URBANÍSTICO	POLÍGONOS PRIORIZADOS	CAPACIDAD DE ACOGIDA VIP *	PROYECTO PEMVHA
Barbosa	No Aplica.	No se priorizan desde el PEMVHA	No Aplica.	No Aplica.
	Desarrollo (Urbano y de Expansión Urbana)	C8_D_3, C8_CN2_4, C8_D_4, DESA_5	40%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de desarrollo urbano y en expansión a partir de criterios de localización.
Bello	Redesarrollo	C3_RED2_1	25%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de renovación y redesarrollo a partir de criterios de localización.
	Consolidación**	BTF09, BTF01	50%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de consolidación a partir de criterios de localización.
Itagüí	Desarrollo (Expansión Urbana)	ZE-D-02	40%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de desarrollo urbano y en expansión a partir de criterios de localización.
	Redesarrollo	ZU-RD-02	25%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de renovación y redesarrollo a partir de criterios de localización.
	Consolidación**	ITH02	50%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de consolidación a partir de criterios de localización.
Medellín	Redesarrollo y Renovación	Z1_RED_3, Z3_RED_5, Z3_RED_6, Z3_RED_7, Z3_RED_8, Z5_RED_10, Z5_RED_11, Z3_R_4, Z3_R_2, Z3_R_9, Z3_R_6	25%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de renovación y redesarrollo a partir de criterios de localización.
	Consolidación**	MTF06, MTF07, MTG21, MTG49, MTF12, MTF16, MTF14, MTG04, MTG19, MTF10	50%	Promoción de nuevos desarrollos habitacionales en suelo de consolidación a partir de criterios de localización.

* Porcentaje obligatorio de VIP propuesto PEMVHA (potencial de vivienda, de acuerdo con las densidades establecidas por la normatividad vigente).

** Los códigos de los polígonos listados en el PEMVHA no coinciden con los códigos municipales, sino que obedecen a una clasificación denominada "UTA", lo cual dificulta la comparación entre el plan metropolitano y el respectivo POT.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014, con base en AMVA, 2012.

A pesar de que la propuesta de revisión y ajuste para el POT de Barbosa menciona como objetivo de la política “reducir el déficit cuantitativo de vivienda en el suelo rural y urbano”, no hace énfasis en la construcción de VIS y/o VIP, y no se explicita con más detalles la implementación de esta política, la ubicación de los proyectos que atiendan dicho déficit o los mecanismos de financiación necesarios.

Al igual que sucede en Barbosa, el POT de Itagüí incluye desde sus políticas, “Promover vivienda y hábitat dignos

para toda la población Itagüiseña”, entre otras, mediante la estrategia de “Generación de suelo apto para vivienda de interés social y prioritaria, tal como nuevo suelo de expansión urbana, identificación de terrenos aptos para VIS, establecimiento de la obligación de generar VIS en los planes parciales”. Sin embargo, en el párrafo del artículo 115 del Acuerdo 020 de 2007, prioriza 10 lotes para la construcción de VIS (no VIP), los cuales totalizan un área de aproximadamente 10 hectáreas. El POT contempla la formulación y puesta en funcionamiento de un “Plan de Vivienda y Hábitat” como el instrumento

para establecer los mecanismos de reserva de tierra apta para urbanizar con el fin de atender la demanda potencial de vivienda de interés social con énfasis en los tipos 1 y 2 (hoy denominada VIP).

Probablemente por una diferencia temporal entre documentos, los polígonos priorizados por el PEMVHA no se tienen en cuenta, de manera obligante, para el desarrollo de VIP en el POT de Itagüí; llama la atención que el polígono ZU-RD-02 (parte del área correspondiente a la Centralidad Sur), desde la norma de aprovechamientos, no cuenta con asignación de densidad habitacional, aunque desde la norma de usos del suelo, se considera el uso residencial en todas sus tipologías como uso complementario o compatible (polígono de usos del suelo ZU-AM-14). En lo concerniente al polígono de Desarrollo en Suelo de Expansión (ZE-D-02), se tiene que uno de los objetivos de este tipo de suelo es, entre otros, la localización de desarrollos habitacionales de VIS, estableciendo un 25% del área destinada a uso residencial como obligatoriamente destinada a este tipo, pero no menciona de manera concreta la VIP.

El POT de Bello, propende también por una política de “Vivienda digna y de alta calidad”, para lo cual define como estrategia, entre otras, “(...) *la localización precisa de las distintas tipologías de vivienda, así como los porcentajes máximos de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritaria (VIP).*” Estos porcentajes de suelo calculado sobre área útil se establecen claramente para el caso de los polígonos de **Expansión Urbana**, en 25% para VIS y 15% para VIP, para “Hospital Mental” y “Guasimalito”; y 50% para VIS y 50% para VIP, en “Croacia”; paradójicamente no se menciona el polígono de expansión “Los Sauces” que incluye el asentamiento de hecho en la parte alta del Barrio París que se ha extendido por fuera del perímetro urbano. Para el resto de polígonos que requieran formular plan parcial para su desarrollo en **Suelo Urbano**, se les exigirá destinar 25% del área útil para VIS y 15% para VIP.

Analizando de manera comparativa los polígonos priorizados por el PEMVHA para Bello con la asignación normativa que estos tienen desde el POT, se puede concluir que los polígonos C8_D_3 y C8_D_4 están clasificados como Zonas de Comercio y Servicios (ZCS) donde el uso residencial es complementario que, por tratarse de polígonos con tratamiento de Desarrollo, necesitan que medie la formulación de un plan parcial para poder acceder a los aprovechamientos asignados y, por tanto, deberán acatar la exigencia para VIS y VIP

arriba descrita. El polígono C8_CN2_4 pertenece también a la misma categoría de usos del suelo (ZCS), pero por ser un tratamiento de Consolidación, la formulación del plan parcial es optativa, razón por la cual la exigencia de los porcentajes para VIS y VIP, depende de esa decisión. De otro lado, no es posible identificar el polígono DESA_5 priorizado en el PEMVHA, dentro de los polígonos de expansión propuestos, ya que no presentan la misma denominación.

La propuesta de revisión y ajuste al POT de Medellín, acoge plenamente los planes, programas, proyectos y criterios de actuación para cada una de las líneas estratégicas establecidas en el Plan Estratégico Habitacional para Medellín - PEHMED 2020 (Alcaldía de Medellín, 2011). En cuanto a los polígonos priorizados desde el PEMVHA, llama la atención que los asociados al tratamiento de Redesarrollo, corresponden justamente a los que el Acuerdo Municipal 046 de 2006 (POT vigente), designó como de Primer Grupo, es decir, que no tenían la obligatoriedad de formular plan parcial a excepción del Z1_RED_3 y Z5_RED_10, los cuales ya contaban con planes parciales adoptados (Sevilla y Simesa, respectivamente). Con la entrada en vigencia del Decreto Nacional 075 de 2013 que definió que el Redesarrollo es una de las modalidades de la Renovación Urbana, la propuesta de ajuste al POT, recoge dicha directriz, convirtiendo dichos polígonos al tratamiento de Renovación Urbana, previo ajustes a los mismos donde hubiere lugar; bajo este tratamiento, es ya requisito indispensable la formulación del respectivo plan parcial y por tanto, se abre la posibilidad a que el municipio establezca la obligatoriedad de generar un porcentaje de VIP a su interior, como lo prevé el PEMVHA. De los cuatro polígonos priorizados por el PEMVHA en tratamiento de Renovación Urbana, dos ya cuentan con plan parcial adoptado bajo normativa del Acuerdo 062 de 1999 (Z3_R_4 Corazón de Jesús y Z3_R_6 San Lorenzo), donde la exigencia para VIS era el 10% del total de metros cuadrados construidos en vivienda. Sin embargo, estos planes parciales cuentan con porcentajes muy bajos de ejecución, lo que permite inferir que requerirán ajustes a la luz de los Macroproyectos de Río, caso en el cual se deberán acoger a la nueva exigencia del POT revisado.

En términos generales, la propuesta de ajuste al POT de Medellín prevé en suelos destinados a renovación urbana y desarrollo en suelo urbano y de expansión, la construcción de porcentajes mínimos de VIS y VIP para disminuir el déficit de vivienda actualmente existente y

la reubicación de la población que habita en zonas de alto riesgo no mitigable, pero no se especifica cuál es el porcentaje. Asimismo, el **Macroproyecto Río Norte** y los territorios con tratamiento de Mejoramiento Integral que hacen parte de las Áreas de Intervención Estratégica del Cinturón Verde (Macroproyectos del Borde), tienen como objetivo habilitar suelo para VIS y VIP. Los Planes de Regularización y Legalización Urbanística que allí se desarrollen, contarán con las siguientes fuentes de financiación derivadas de las zonas de desarrollo inmobiliario lucrativo urbano:

- *Recursos percibidos por el municipio por la Venta de derechos adicionales de construcción y desarrollo, utilizables en algunos polígonos de consolidación niveles 1 y 2.*
- *Trasferencia de cesiones de los desarrollos de ámbito de Ladera pagados en terrenos de oportunidad para los proyectos priorizados para parques, espacios públicos y equipamientos del Cinturón, haciendo la respectiva conversión de metros cuadrados en función de la diferencia de valor entre las zonas que originan el pago y los terrenos de borde.*
- *Trasferencia de derechos de construcción a los propietarios de terrenos de oportunidad para parques y equipamientos públicos de los macroproyectos del Cinturón Verde, a ser utilizados para obtener el aprovechamiento adicional al básico habilitado en algunos polígonos de tratamiento consolidación 1 y 2 de los ámbitos de ladera.*
- *Recursos provenientes del cobro de plusvalías.*
- *Los demás recursos del presupuesto público que se direccionen hacia estos macroproyectos. (Pág. 832 DTS).*

DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS

Aparte de algunas iniciativas sectoriales, se identifica la ausencia de una propuesta hacia la consolidación de un Sistema de Equipamientos a nivel metropolitano. Tal debilidad también se puede cotejar en el nivel municipal, como lo ejemplifican los casos de Barbosa e Itagüí, donde tan sólo se llega a la clasificación y jerarquización de los equipamientos por tipos (Básicos Sociales, Básicos Comunitarios, Seguridad y Convivencia, Infraestructuras Básicas, Institucionales) y ámbitos territoriales de cobertura (Regional/Metropolitano, Municipal, Zonal/Corregimental/Comunal, Barrial/Veredal); en la propuesta de ajuste al POT de Barbosa se indica que según su ámbito de cobertura, se pueden localizar en las centralidades tanto urbanas como rurales, y en el corredor del río. En el caso de Itagüí, el mapa 19 denominado “Equipamientos”, que se protocoliza con el Acuerdo Municipal 020 de 2007 pareciera contener el inventario de equipamientos existentes en el municipio, más no una propuesta de los proyectados.

El POT de Bello y la propuesta de ajuste al POT de Medellín, coinciden en términos generales con la clasificación y jerarquización empleada por Barbosa e Itagüí, pero van más allá en la descripción y caracterización de cada uno de los ámbitos y subsistemas; asimismo incorporan la noción de “naturaleza del equipamiento” donde se establece que estos pueden ser tanto de titularidad pública como privada. En el caso de Bello, se establecen criterios de localización de manera más precisa, según el tipo de equipamiento y escala (ámbito) de cobertura, en la tabla que hace parte del artículo 64 del Acuerdo Municipal 033 de 2009; se cuenta además con un plano protocolizado denominado “Equipamientos” que, como en el caso de Itagüí, también pareciera corresponder más al inventario de los equipamientos existentes que de los proyectados.

La propuesta de ajuste al POT de Medellín establece que los equipamientos deben estar ubicados en las centralidades y en los corredores que las articulan, acorde con los niveles y jerarquías territoriales, así como en los suelos de los ámbitos y subámbitos, que por sus condiciones geotécnicas no presenten ningún riesgo para la comunidad y permitan la consolidación del modelo de ciudad; específicamente para el territorio rural, se define que los equipamientos básicos deben localizarse en las centralidades suburbanas y en los centros veredales, con de fin de consolidar áreas de congregación y convocatoria para la comunidad. En la asignación de usos del suelo se identifica la localización de los equipamientos urbanos como estrategia para incidir en la mayor o menor mezcla espacial de los usos del suelo.

En materia de instrumentos de gestión el proyecto de revisión del POT de Medellín es el único que desarrolla el tema. Se determina el Planteamiento Urbanístico Integral, el cual puede ser de iniciativa pública o privada como el instrumento de planificación complementario, por medio del cual se desarrollan las Áreas para Preservación de Infraestructura y Elementos del Sistema Estructurantes –API– (áreas que están ocupadas o destinadas para equipamientos públicos y espacios públicos de interés general, áreas ambientales y de infraestructuras que se deben mantener en el tiempo como soporte del sistema estructurante de ciudad y, por lo tanto, tienen restringido su desarrollo).

Las Áreas para la Preservación de las Infraestructuras y Elementos del Sistema Estructurante –API– que ya estén aprobadas, alojadas en las AIE, mantendrán las disposiciones de aporte de cargas y los posibles beneficios conferidos por las respectivas resoluciones, siendo de esta forma autosostenibles; sin embargo, en aquellos casos que no exista tal adopción o en los

API que se modifiquen, podrán participar de aporte a cargas del ámbito en la medida de los beneficios conferidos, sabiendo que esta denominación no supone significativas oportunidades inmobiliarias para usos diferentes a los dotacionales, su generación de beneficios se encuentra limitada, siendo en general operaciones que se encuentran en equilibrio interno en su relación entre cargas y beneficios, pudiendo ser aportantes en una relativa baja proporción dependiendo de las oportunidades de usos complementarios a los dotacionales que les sean conferidas. (Pág. 829 DTS)⁴

Asimismo, se establece que en los tratamientos de Renovación Urbana y Consolidación de niveles 1, 2 y 4, todo aprovechamiento básico de construcción asignado (índice de construcción o altura), genera pago de obligaciones urbanísticas para equipamiento y espacio público, y construcción de equipamientos; dichas obligaciones no se exigen en actuaciones urbanísticas localizadas en estratos 1 y 2, ni en polígonos con tratamiento de Consolidación Nivel 3 y Mejoramiento Integral, siempre y cuando en uso residencial no superen 5 destinaciones, y en otros usos, la actividad diferente a vivienda no supere los 100 m² construidos totales en dicho uso, de lo contrario se les aplicará la obligación asignada al estrato 3 (Pág. 725-726 DTS). Por su parte, para el Suelo Rural, se tiene que “Las cargas o aportes generados para espacios públicos y equipamientos en el suelo rural, deberán ser pagados en las centralidades localizadas en el suelo suburbano.” (Pág. 795 DTS).

MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

El Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos se entiende como:

(...) la labor de planeación de los municipios en la cual se integran objetivos, metas, programas, proyectos y actividades, para la prestación del servicio de aseo con el fin de garantizar la articulación y aplicación de la política de Gestión Integral de Residuos Sólidos. (Corantioquia, 2008)

A partir de ahí, los municipios evidencian en sus POT que se deben acoger, implementar y apoyar todas aquellas acciones y proyectos que se deriven de la formulación de los PGIRS Regional y Municipal. De tal manera, los POT dan una especial atención al tema de los equipamientos para esta gestión, donde se resalta “apoyará el desarrollo de las infraestructuras necesarias para la implementación de los mismos, previo análisis de la factibilidad y viabilidad de los proyectos”.

Todos los POT revisados difieren en el criterio para actualizar los PGIRS municipales, los cuales dejan abierta la posibilidad de determinación de un sitio adecuado, según los estudios a profundidad de los lugares para la disposición final, para casos de contingencia y para el tratamiento y manejo de residuos especiales, sin mayores detalles.

Y aunque no es claro el avance que se ha logrado en los casi ocho años que lleva formulado el PGIRS regional, se sigue evidenciando la necesidad de implementar proyectos relacionados con el aprovechamiento de reciclables, estaciones de transferencia, centros de acopio y transporte férreo de residuos, entre otros y relacionados en el documento original.

En cuanto al municipio de Medellín, se encuentra que el sistema de aseo está compuesto por el relleno sanitario y los centros de acopio tanto para residuos y escombros como para compostaje. Dentro de las actividades de este servicio, se encuentra la de transferencia, la cual debería ser parte del sistema pues necesita la definición de destino y equipamiento para tal fin.

Sin embargo, el municipio de Medellín menciona respecto a las estaciones de Transferencia de Residuos Sólidos que a pesar de que se coincide en la necesidad detectada tanto desde el modelo metropolitano como desde el municipal, este equipamiento aún no se ha materializado y no se cuenta con los estudios que delimiten una posible zona para su construcción en el municipio.

En el municipio de Bello se define un sistema de equipamientos para la recolección, transporte, transferencia, tratamiento, manejo y disposición final de residuos sólidos. Se resalta que este municipio es el único que menciona contar con una estación de transferencia en la actualidad.

Existen algunas desarticulaciones en los municipios del AMVA, como por ejemplo Itagüí enmarca la gestión de los residuos en la política de servicios públicos. Medellín y Barbosa en el sistema de servicios públicos domiciliarios, el cual tiene un subsistema encargado del servicio de aseo. En la definición de equipamientos para este servicio Barbosa lo hace diferenciándolo detalladamente entre lo rural y lo urbano.

Es de resaltar que en la actualidad la norma vigente respecto al servicio de aseo es del año 2013, por lo tanto, los municipios que están revisando su POT incluyen los conceptos actualizados mediante esta norma

⁴ Subrayado por fuera del texto original.

(Decreto 2891 de 2013), por lo que deben fortalecer su gestión en temas de eficiencia, calidad y cobertura, además de la inclusión de un cambio cultural respecto al aprovechamiento y tratamiento de las basuras como parte integral en la reducción de impactos de esta problemática.

Se recalca que la principal problemática en el servicio de aseo identificada por el municipio de Medellín, pero que por sus características se puede generalizar al resto de municipios, se centra en:

Cobertura y manejo de residuos sólidos en los corregimientos y en las zonas más apartadas del casco urbano; El crecimiento urbanístico; la problemática creciente en el tema de habitantes de la calle; El aumento de puntos críticos, a razón de la falta de escombreras en sectores estratégicos; La necesidad de sitios aptos para la ubicación de escombros. (Pág. 440 Formulación. Rev. POT Medellín 2014)

Por todo lo anterior es esencial que los municipios generen alianzas estratégicas y desarrollen los programas propuestos en el PGIRS regional y que se haga el seguimiento tanto a la gestión como al impacto, que se avance en el fortalecimiento institucional, la investigación y el desarrollo tecnológico.

PRESERVACIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PATRIMONIAL

Los cuatro municipios acogen los lineamientos metropolitanos principales referidos al tema patrimonial consignados sobre todo en las DMOT. En este sentido, se encuentra en cada POT una apuesta política de protección del patrimonio como rasgo de identidad municipal, una definición del patrimonio y un inventario de los bienes patrimoniales nacionales y municipales.

Cada POT cuenta con un capítulo sobre el patrimonio cultural del municipio, en el cual se encuentran:

- Una definición del patrimonio cultural;
- La clasificación de los bienes del patrimonio cultural, nacional y municipal. Los POTs de Itagüí y Medellín, por ejemplo, hacen referencia a la protección de los bienes de interés cultural de la nación (BIC-N, Ley 397 de 1997) y los bienes de interés cultural inmueble municipal (BIC-M, artículo 8 de la Ley 397 de 1997);
- Un inventario de los bienes del patrimonio cultural en la zona urbana y rural;

- Las zonas de influencia patrimonial (urbanística y arquitectónica, en particular en el POT de Medellín);
- En ciertos POT, el listado de los caminos de interés cultural en el suelo rural y una identificación de los árboles patrimoniales por preservar, de acuerdo con el inventario del PMEPUVU (caso del POT de Bello).

Los POT de Bello e Itagüí no mencionan de manera explícita la clasificación de los valores patrimoniales identificadas por las DMOT (valores arquitectónico, urbano, testimonial, simbólico), contrario a las propuestas de ajuste de los POT de Barbosa y Medellín, los cuales recogen de manera clara y explícita la clasificación de los valores patrimoniales identificadas en las DMOT y de manera general los lineamientos metropolitanos que se encuentran en éstas al respecto; particularmente el POT de Barbosa hace énfasis en dichos lineamientos, citando extractos de las DMOT.

Los municipios se declaran responsables del manejo del patrimonio cultural municipal inmueble, como de su identificación, valorización y declaratoria, principalmente mediante la Oficina de Planeación y otras entidades (Casa de la Cultura por ejemplo en Itagüí o Bello). Los cuatro POT cuentan con la posibilidad de realizar “declaratorias de bienes de interés cultural inmueble municipal” para los bienes del Inventario de Patrimonio Urbano y Arquitectónico del Valle de Aburrá (IPUAVA) realizado en 1999, previo concepto del Consejo Departamental de Patrimonio de Antioquia. El IPUAVA se actualizó en la mayoría de los POT, a través – en particular – de los Planes Especiales de Protección Patrimonial (PEPP).

Los PEPP existen a dos niveles: el nivel del inmueble de interés cultural y el nivel de la ciudad para el conjunto de bienes de interés cultural (ejemplo del POT de Bello con el PEPP 2006-2008). Son estudios identificados en las DMOT y en los POT como complementarios de los POT; se enumeran los componentes de los PEPP en cada POT así como en las DMOT. En el POT de Itagüí por ejemplo, se contempla la elaboración de un PEPP de nivel de ciudad, en el cual se deben establecer entre otros, los mecanismos de financiación, compensación y gestión del patrimonio.

Según el documento del Cinturón Verde Metropolitano, los instrumentos de gestión de los PEPP se quedan cortos para la dimensión de la tarea, pero se podrían combinar con instrumentos del ordenamiento territorial para constituir una apuesta integral y sólida para la protección del paisaje. De manera general, casi no se identifican intentos de apuesta integral al respecto en los POT, en particular en los POT de Bello y Barbosa.

Sin embargo, en el POT de Itagüí se contempla el Plan Especial de Ciudad como una herramienta de protección patrimonial que pueda tener “una perspectiva que trasciende la planeación y protección individual y aislada de cada bien de interés cultural (BIC)” (artículo 69 del Acuerdo Municipal 020 de 2007). En este sentido, el POT de Itagüí busca, a través de este Plan, “crear, fusionar, reformular categorías y niveles de protección y de tratamiento”.

En la propuesta de ajuste al POT de Medellín se busca incluir y visibilizar los BIC del grupo arquitectónico dentro de los proyectos para las Áreas de Intervención Estratégica: Macroproyecto Río Centro y Macroproyecto Santa Elena. Para el Sector con Tratamiento de Conservación del barrio Prado, se propone formular Plan Especial de Manejo y Protección (PEMP) y la inclusión de la declaratoria prioritaria del sector de conservación en el Programa de declaratorias.

En términos de instrumentos de financiación se identifican en el POT de Itagüí en su artículo 75 sobre Compensaciones, unos mecanismos de compensación

Los propietarios o poseedores de los inmuebles declarados bienes de interés cultural serán compensados por esta carga derivada del ordenamiento mediante exención tributaria del 100% del impuesto Predial dirigido a contribuir a los costos de mantenimiento conservación y reparación de los inmuebles.

Se contempla en el artículo 77 del mismo POT la creación de un Fondo de compensaciones: “*El municipio destinará en el Fondo de compensaciones parte de los recursos recibidos por actuaciones urbanísticas, para utilizarse en el mantenimiento del patrimonio de propiedad municipal.*”

De la misma manera, la propuesta de ajuste al POT de Medellín menciona este tema considerando necesario compensar las diversas limitaciones generadas por el tratamiento de conservación patrimonial; identifica varios mecanismos de financiación en este sentido, como la propuesta de habilitar el instrumento transferencia de derechos de construcción y desarrollo para los inmuebles declarados de protección patrimonial y sus áreas de influencia en Prado Centro y en el Macroproyecto del Río Centro, así como la aplicación de las exenciones tributarias y la implementación de las reducciones en estratificación. Cabe mencionar también que contempla encontrar otros instrumentos de financiación, además del incentivo del impuesto predial, a través de la realización de “(...) un estudio técnico, jurídico y financiero que viabilice y permita

reglamentar otros instrumentos y estímulos para la protección del patrimonio cultural inmueble” (Pág. 429 DTS).

No se mencionan esos mecanismos de financiación relacionados al tema de la protección patrimonial en los otros dos POT (Bello y Barbosa). No se explicita con detalles y claridad en los POT como se podría financiar una política de preservación del patrimonio municipal en esos dos municipios.

1.2. ANÁLISIS DE LAS RELACIONES Y CONFLICTOS FRONTERIZOS ENTRE LOS MUNICIPIOS

En el marco de la revisión de los documentos municipales se resaltó la necesidad de evidenciar no solamente el estado de incorporación de los lineamientos metropolitanos en cada municipio, sino también las disparidades y conflictos normativos que puedan existir entre los municipios mismos, en particular en las zonas fronterizas. Este ejercicio de identificación de conflictos entre los municipios permite evidenciar potenciales dificultades de construcción de proyectos intermunicipales y de consolidación de sistemas estructurantes metropolitanos. En este sentido, el análisis aquí consignado, destaca **la importancia de una figura metropolitana legítima y coordinadora frente a las disparidades y los conflictos normativos entre municipios.**

El análisis parte de la revisión documental tanto de insumos de escala metropolitana y regional que abordan en análisis de las condiciones normativas municipales como CVMVA y DMOTR, como de los cuatro POTs seleccionados en el presente estudio (Barbosa –en revisión–, Bello, Medellín –en revisión– e Itagüí); por tal motivo, los resultados pueden no evidenciar la totalidad de conflictos fronterizos presentes entre los municipios, sino que constituyen una muestra representativa identificable desde la lectura de los textos.

Se da prioridad a los conflictos entre los cuatro municipios, pero cuando los documentos lo permiten, se incluyen casos de otros municipios del Valle de Aburrá. Para complementar dicha información documental, se acude a la herramienta de entrevistas y encuestas en los municipios (cuyo alcance y metodología serán explicados más adelante en este documento).

Fruto del ejercicio, se identifican dos **categorías de conflictos: aquéllos que son territorializables**, es decir,

que tienen su manifestación directa sobre las fronteras municipales como es el caso de las incongruencias en la Clasificación del Suelo, en la asignación de Tratamientos Urbanísticos, Usos del Suelo, delimitación y reglamentación de norma para ejecución de Proyectos Estratégicos, entre otros. En segundo lugar, pero no menos importantes, se identifican **conflictos originados por la disparidad normativa entre municipios que no necesariamente se localizan en las zonas de fronteras**, pero cuyas repercusiones pueden generar inequidades territoriales, tales como el establecimiento de metas diferenciales en materia de espacio público por habitante, la asignación disonante de aprovechamientos y obligaciones urbanísticas, y el empleo o no, de instrumentos de gestión del suelo.

A continuación se detallan las conclusiones sobre estos dos tipos de conflictos fronterizos encontrados entre los municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

1.2.1. Conflictos territoriales entre municipios fronterizos.

CONFLICTOS EN LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Entre Bello y Medellín:

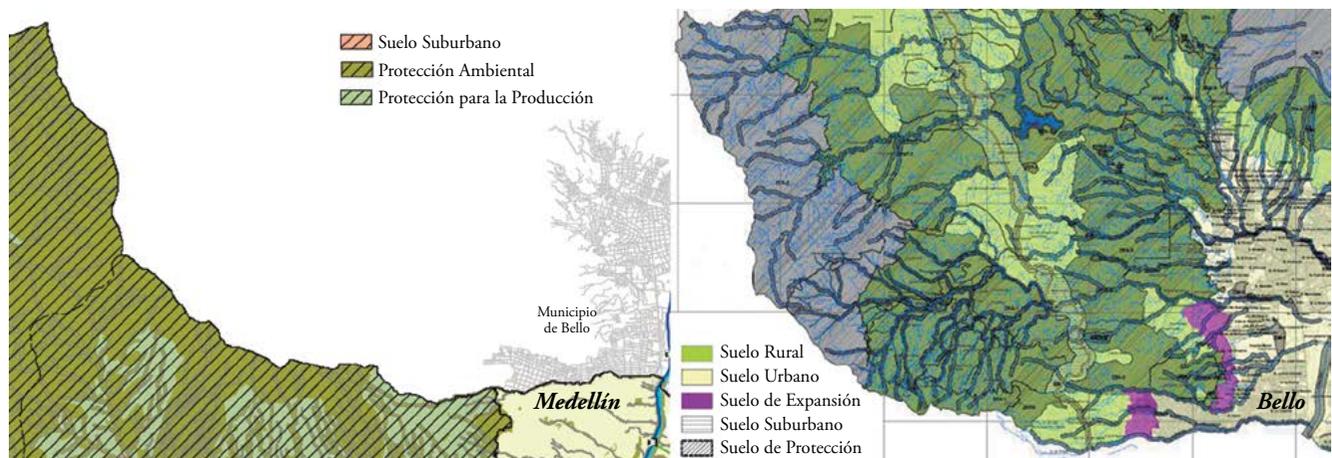
El municipio de Medellín en su proyecto de ajuste al POT tiene definido la mayor parte de su Suelo Rural como de Protección Ambiental, y esto es de mayor intensidad en sus fronteras, ya que corresponden en gran medida con cadenas montañosas vinculadas al Distrito

de Manejo Integrado –DMI- DVARC; Reserva Forestal Protectora –RFP- Nare; Áreas de Interés Estratégico; Áreas de Protección de Cuencas Abastecedoras de Acueductos; Cuencas de Orden Cero; Elementos de la Conectividad Ecológica; Humedales; Lagunas; y Retiros a corrientes de agua. Sumado a esto están las áreas con restricciones fisiográficas que además de ser protegidas tienen altas restricciones de uso.

En relación con el municipio de Bello, este también presenta gran porcentaje de su territorio clasificado como Suelo de Protección, aunque no diferencia las destinadas a la protección ambiental de las destinadas a la protección para la producción. Este aspecto parece definirse en la categorización de Usos del Suelo, donde genera inquietud el hecho de que a una amplia área del Suelo de Protección en límites con Medellín se le asigne el uso definido como “Zonas de Producción Agropecuaria”, lo que claramente generaría un conflicto de prevalecer el uso pecuario con la protección ambiental, propósito principal del Suelo de Protección.

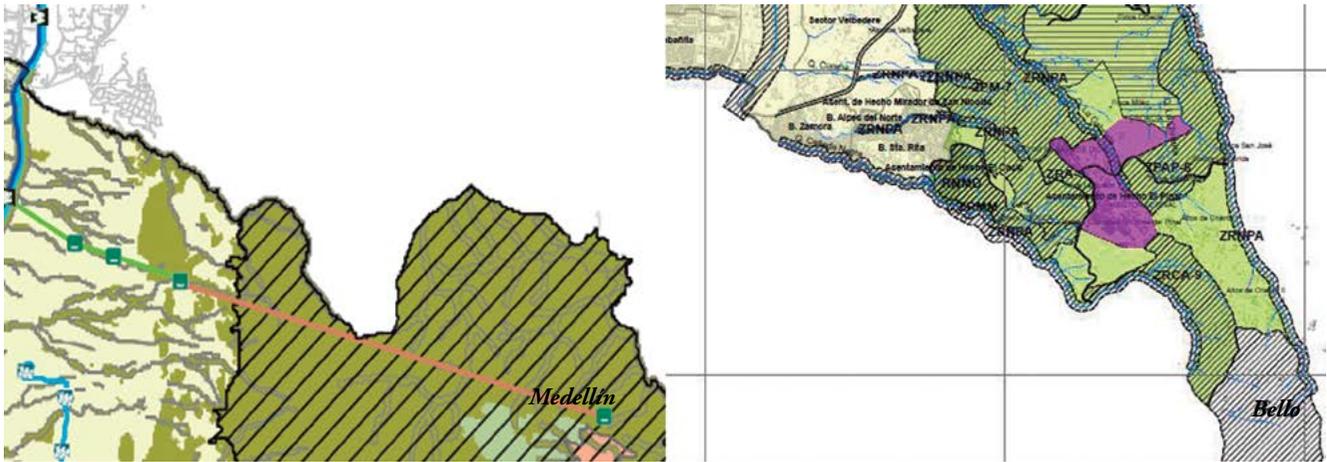
El Suelo de Protección en Bello coincide en su gran mayoría, con el delimitado en Medellín bajo esta clase; en algunos tramos del lado de Bello, se clasifica como Suelo Rural, que aunque no es de protección, en principio no implicaría un motivo de conflicto entre ambos municipios. Sin embargo, se recomienda ver con más detalle las conclusiones sobre Usos del Suelo expuestas más abajo en este capítulo.

Mapa 1. Detalle de los mapas de Clasificación del Suelo de Medellín (POT en revisión) y Bello – Límite occidental



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Bello, 2009.

Mapa 2. Detalle de los mapas de Clasificación del Suelo de Medellín (POT en revisión) y Bello – Límite oriental



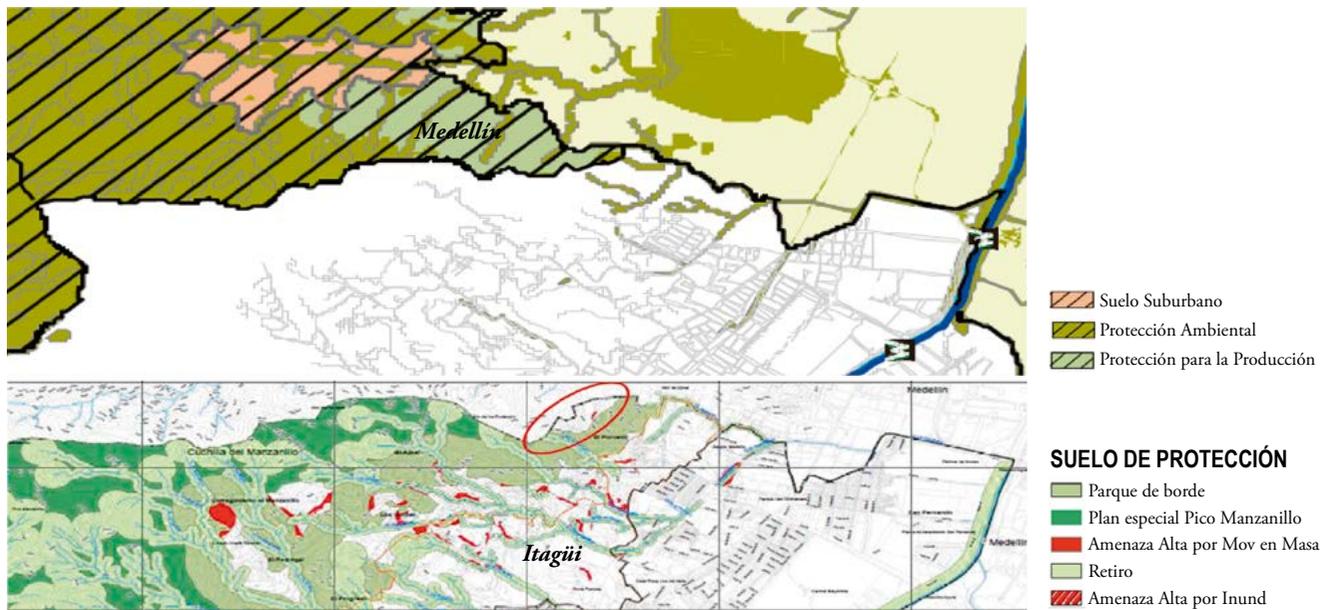
Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Bello, 2009.

Entre Itagüí y Medellín:

El municipio de Itagüí presenta un gran porcentaje del área de su Suelo Rural como Suelo de Protección, representado en el Bosque Municipal Pico Manzanillo el cual tiene como política principal la articulación al Sistema Regional de Áreas Protegidas (SIRAP) – Parque Central de Antioquia (PCA) – y al Distrito de Manejo Integrado de la Ladera Occidental del Valle de Aburra, como ecosistema estratégico importante para la generación de bienes y servicios ambientales, siendo éste, el límite con

los corregimientos de Altavista y San Antonio de Prado del municipio de Medellín. Del lado de Altavista, el municipio de Medellín en su proyecto de ajuste establece para el tramo que comprende el límite con Itagüí, la clase de Suelo de Protección, principalmente ambiental y en menor proporción para la producción; del lado de Itagüí, como se ha dicho, también prevalece el suelo de protección (en sus diferentes categorías) con un pequeño tramo donde se localiza una porción de Suelo Rural cuyo uso es “mixto”, lo cual no genera en principio mayor contradicción con la protección para la producción del lado de Medellín.

Mapa 3. Detalle de los mapas de Clasificación del Suelo de Medellín (POT en revisión) e Itagüí – Sector Corregimiento Altavista

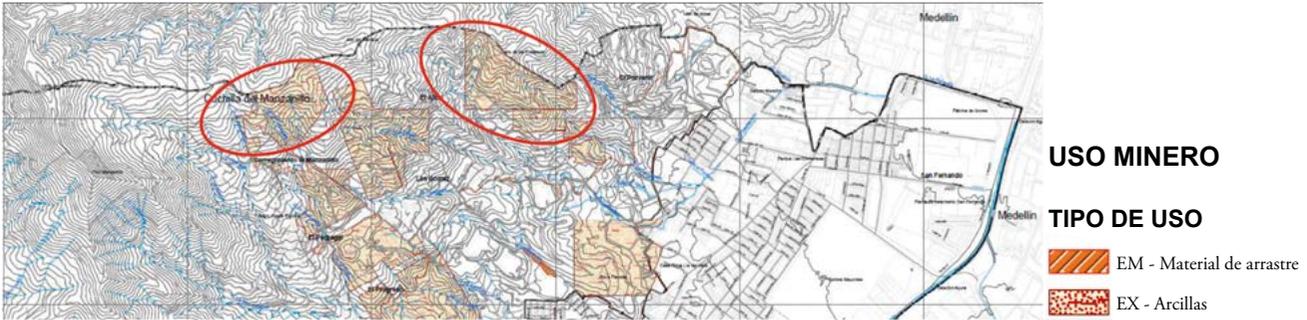


Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Itagüí, 2007.

Llama la atención que en dos zonas del Suelo de Protección en Itagüí en límites con Medellín (Altavista) se localicen justamente, áreas mineras, lo cual puede

generar conflicto no sólo de carácter limítrofe, sino con las intenciones mismas de la protección establecida al interior del territorio municipal.

Mapa 4. Detalle del mapa de Minería del POT de Itagüí

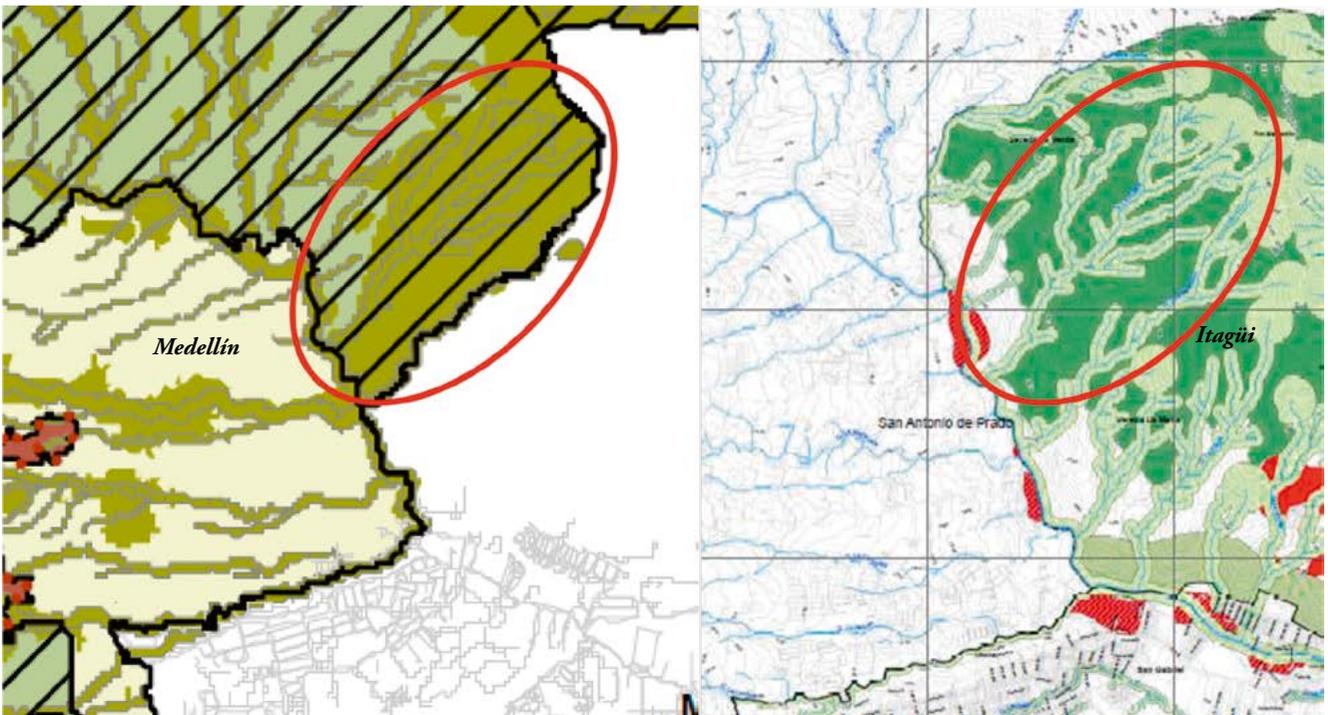


Fuente: Alcaldía de Itagüí, 2007.

En principio se evidencia una superposición de jurisdicciones territoriales en la cartografía de ambos municipios, en la frontera con el corregimiento de San Antonio de Prado, como se señala en el Mapa 5 (óvalos

rojos), aunque en ambos casos coinciden en clasificar dicho territorio como Suelo de Protección, a excepción de un área en Itagüí que aparece como Suelo Rural.

Mapa 5. Detalle de los mapas de Clasificación del Suelo de Medellín (POT en revisión) e Itagüí – Sector Corregimiento San Antonio de Prado.



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Itagüí, 2007.

Podría identificarse un conflicto asociado a que en el lado de Itagüí, predominan los Suelos Rurales y de Protección, mientras que del lado de Medellín por tratarse de la cabecera corregimental de San Antonio de Prado,

predomina el Suelo Urbano con las presiones sobre suelos aledaños que éste involucra. En la realidad, en este límite se percibe la ampliación de zonas construidas sobrepasando el límite de protección.

Entre Medellín y Envigado:

Se identifican varios tramos donde se presenta discontinuidad entre las clasificaciones de suelo de los municipios de Envigado y Medellín. Mientras que del lado del primero, se define una franja de Expansión Urbana, en el segundo este tramo corresponde a Suelo Suburbano (1 en el Mapa 6). Continuando hacia el oriente, Envigado clasifica una amplia zona como Suelo Rural e incluso Suburbano, donde sólo son de protección los retiros a nacimientos, mientras que del lado de Medellín, corresponde totalmente a Suelos de Protección en sus dos categorías -ambiental y para la producción- (2 en el Mapa 6).

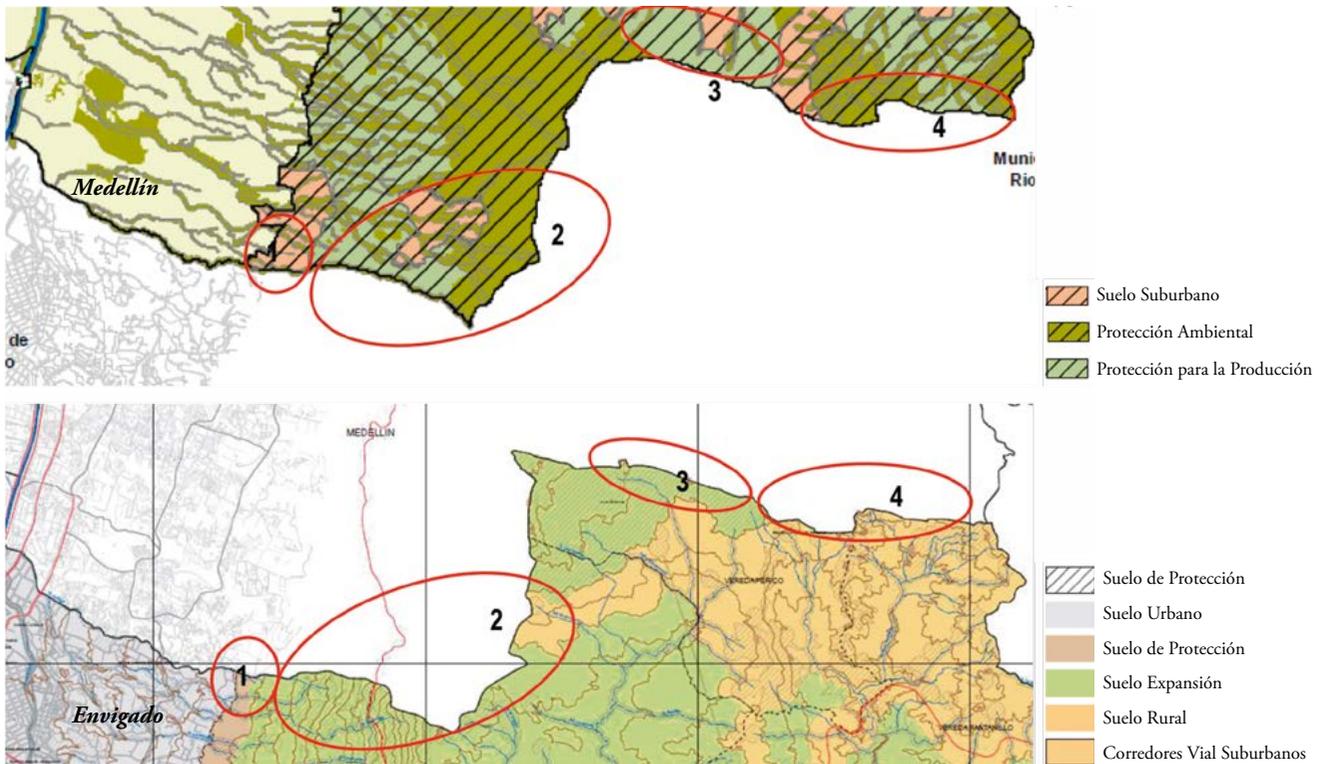
Hay una zona clasificada como Suelo de Protección para la producción agroforestal e incluso un tramo como

Suelo Suburbano en el Municipio de Medellín, en la frontera que Envigado define como Suelo de Protección por ser Áreas de Interés para Acueductos Municipales (3 en el Mapa 6).

Finalmente en el extremo oriental del límite entre ambos municipios, Envigado clasifica como Suelo Suburbano, un área cercana al afluente El Encuentro, que con colinda con Suelo de Protección de Medellín (4 en el Mapa 6).

Del análisis expuesto se puede concluir que estos dos municipios presentan serias dificultades para encontrar criterios coincidentes en materia de Clasificación del Suelo, lo que seguramente tiene implicaciones en las acciones derivadas de otra normativa como la asignación de Tratamientos y Usos del Suelo, como se verá más adelante en este capítulo.

Mapa 6. Detalle de los mapas de Clasificación del Suelo de Medellín (POT en revisión) y Envigado.



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Envigado, 2011.

CONFLICTOS EN LA MOVILIDAD

El manejo del tema de la movilidad y del transporte se enmarca, para los municipios que componen el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, en un contexto de

gobernanza complejo, en el cual un alto número de entidades pretende opinar, planificar, decidir y gestionar diferentes componentes del sistema de movilidad. Además de las diez Secretarías de Movilidad, las diez Secretarías de Obras Públicas, las diez Secretarías de Planeación y

la participación del AMVA, también inciden en estos procesos el Metroplús como un ente gestor, el Metro de Medellín como un transportador con alta capacidad técnica e incidencia política, el Ministerio de Transporte y el INVIAS, entre otros actores coyunturales.

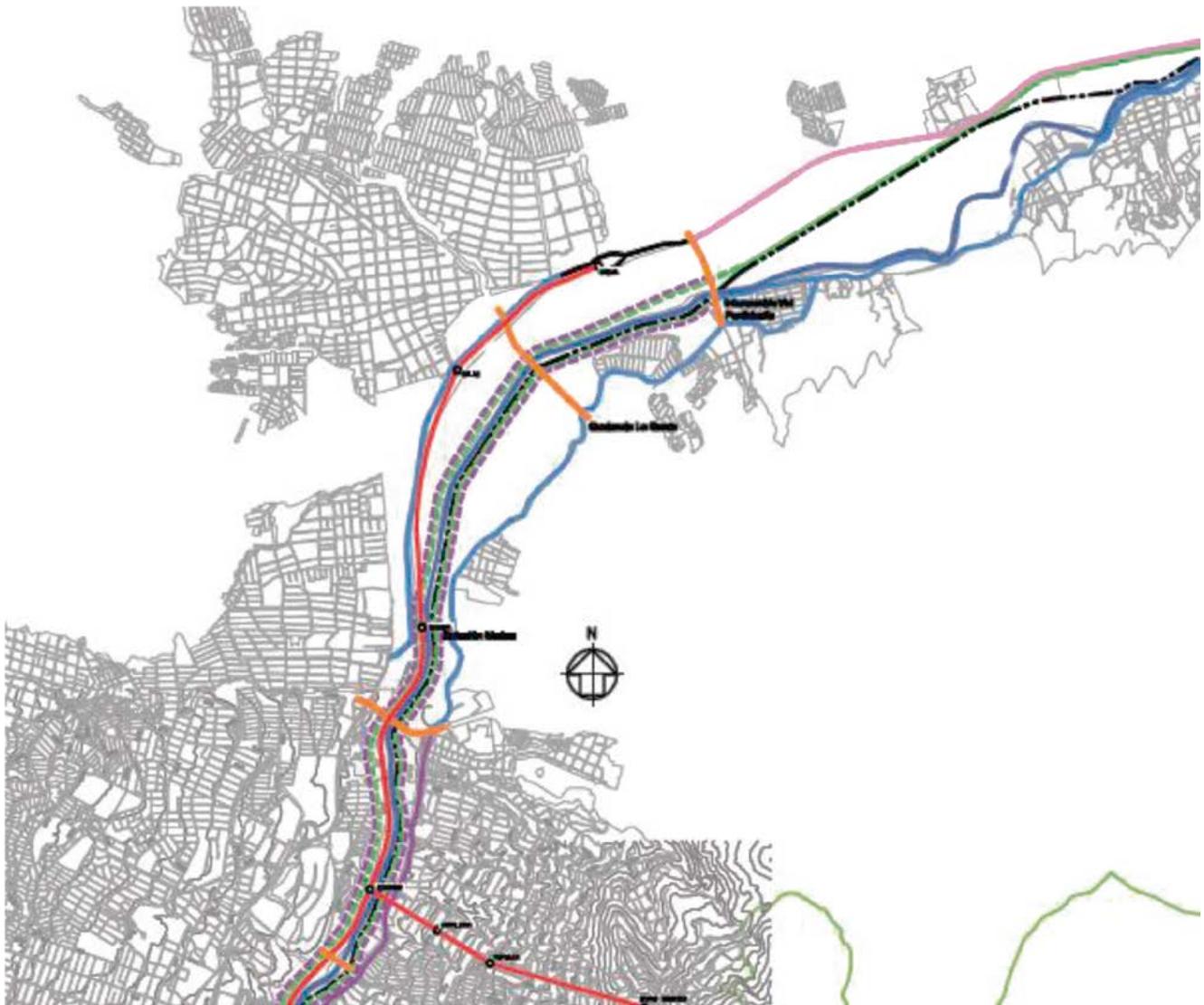
Algunas consecuencias negativas de esta superposición institucional incluyen la posibilidad de cada municipio para definir sentidos viales en sus vías, aun cuando el sistema de movilidad metropolitana no pueda comprenderse de manera aislada. Las Secretarías de Planeación tienen la potestad de decidir cómo se distribuye la sección vial en una vía, tanto horizontal como verticalmente. Por esta razón, cuando algunos municipios no comparten planos de proyectos viales permanentemente, es posible que surjan conflictos técnicos o administrativos, cuando resulta que proyectos viales planeados, no coinciden en elevación o en planta.

De manera similar, cada Secretaría de Movilidad funge como autoridad de Transporte Público Colectivo (TPC), para las rutas urbanas en cada municipio. Para las rutas metropolitanas el AMVA funge como autoridad, con la salvedad de que el Ministerio de Transporte sigue siendo autoridad para las rutas que vinculan a Envigado, por el hecho de no hacer parte actualmente del AMVA. Sin embargo, aunque en papel el AMVA debería tener la capacidad de cancelar rutas, en la realidad las condiciones políticas no permiten que se pueda generar esta consolidación del transporte tipo TPC, y que muchas rutas desde los municipios hacia el centro de Medellín, se superpongan. Mientras los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo estudiados claman por el fortalecimiento y racionalización de las rutas de buses intermunicipales, la falta de una autoridad única con suficientes herramientas legales y técnicas para optimizar y racionalizar las rutas redundantes de buses entre municipios, sigue generando conflictos en el sistema de movilidad metropolitana. La bien conocida ruta que va desde Caldas en el sur del Valle de Aburrá hasta Coca-Cola en el norte de Medellín, es un buen ejemplo de esta superposición. Esto aplica también para corredores vitales de comunicación rural, como la conexión con el corregimiento de San Antonio de Prado, y redundante en externalidades negativas como la falta de integración, el múltiple cobro de tarifa, y el fenómeno “guerra del centavo”.

Algo similar sucede con el sistema metropolitano de servicio de taxi. A pesar de que la Ley 1625 de 2013 empodera al AMVA para “definir el sistema vial para taxi”, no existe un único sistema que de manera holística pueda planear, gestionar y supervisar el servicio de taxi con visión metropolitana. En la realidad, cada Secretaría de Movilidad continúa teniendo la potestad de definir la capacidad de taxis para su municipio, que aunque tienen radio de acción municipal, realmente trascienden las fronteras municipales permanentemente. Este exceso de demanda genera recorridos muertos y déficits en cada unidad de taxi, generando además presiones sobre cada municipio, que así mismo tiene la potestad de imponer su propia tarifa de taxi.

Otro tema importante en el sistema de movilidad metropolitana incluye el avance del Corredor Multimodal de transporte del Río Medellín. El Plan Maestro de Movilidad para el Área Metropolitana propone el establecimiento de un eje central de travesía a lo largo de todo el valle. Ese sistema vial fundamentado en el corredor multimodal incide en la movilidad de todos los municipios que componen el Área Metropolitana, y por lo tanto, su naturaleza debe ser interpretada con una perspectiva similar por todos los municipios. Sin embargo, mientras algunos municipios comienzan a promover una visión específica de movilidad sostenible para este corredor (es el caso de Medellín con su macroproyecto Parques del Río Medellín), otros municipios todavía perciben este corredor como un eje netamente vial, con un perfil de desarrollo económico, comercial e industrial. Este es el caso de Bello, por ejemplo, cuyo POT falla en describir los aportes ambientales y sociales de este corredor multimodal metropolitano. Algo similar ocurre con el POT de Itagüí, en el cual se orienta una visión de desarrollo económico al corredor, que se complementa sin mucho detalle con un uso protector, contemplado dentro del sistema de espacialidades públicas. Finalmente, el PBOT de Barbosa no describe un uso claro de multimodalidad para este corredor, sino que le otorga un uso del suelo con características suburbanas, que combina paradigmas sobre las formas de vida del campo y la ciudad, y propone un uso industrial particularmente en Hatillo.

Mapa 7. Usos propuestos para el corredor multimodal en el norte del Valle de Aburrá



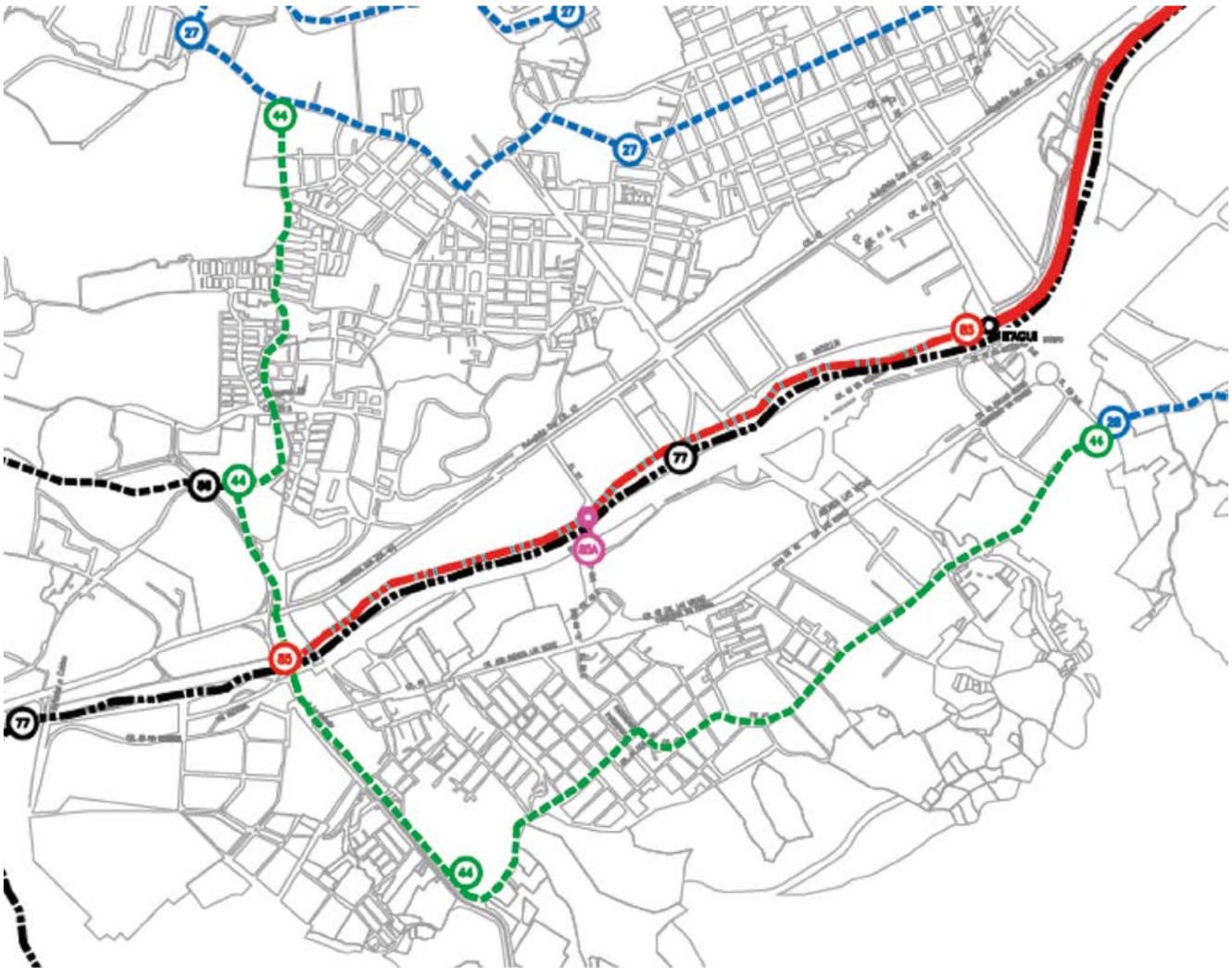
Fuente: Corredor del Río Medellín – Plan de Movilidad del Valle de Aburrá. Consorcio de Movilidad, AMVA, 2017.

En relación con la ubicación de la terminal de transportes del sur (de Medellín), se busca reubicar la misma hacia una zona con más alta accesibilidad, como parte de uno de los macroproyectos liderados por el AMVA. El destino de esta terminal sería la Centralidad Sur, sin embargo, esa centralidad deber ser acogida y reglamentada por cada uno de los municipios de su área de influencia directa. Mientras Medellín, La Estrella, Sabaneta y Envigado ya incluyen el proyecto en su planeación municipal, Itagüí todavía no la reglamenta en su POT, ni la describe en su Plan de Desarrollo.

Finalmente, el desarrollo del sistema Metroplús también ha generado conflictos. Con la suspensión de las obras del tramo 2B de Metroplús en jurisdicción de Envigado, la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Transporte en el tramo sur se ha paralizado. No hay

claridad sobre el futuro a corto plazo del proyecto, ya que una de las posibilidades sobre la mesa es la necesidad de un rediseño para este tramo, que tendría consecuencias directas sobre la capacidad del sistema y la conexión con los usuarios provenientes de Sabaneta, Envigado y el sur de Medellín. Por ejemplo, mientras el AMVA todavía busca que la “U larga” se desarrolle, eso implicaría una colaboración activa de los actores involucrados. Esa U larga iría por la Avenida Guayabal y calle de la moda hasta la 30 en jurisdicción de Itagüí, por otro lado, implicaría un corredor por la Avenida de El Poblado hasta la 30, en jurisdicción de Medellín, luego en jurisdicción de Envigado y Sabaneta hasta la 77 sur, cruzando el río por el nuevo puente de esa vía, e integrándose con la estación La Estrella del Metro, para entrar a nuevamente a Itagüí cerrando el anillo por Ditaíres.

Mapa 8. Anillo de Metroplús propuesto para conectar municipios del sur del Valle de Aburrá



Fuente: Cronología de Proyectos Urbanos de Transporte Público – Plan de Movilidad del Valle de Aburrá, AMVA, 2017.

CONFLICTOS EN LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Entre Itagüí y los municipios de Envigado, Sabaneta y La Estrella:

Aunque los municipios de Sabaneta, Envigado y La Estrella hayan adoptado y reglamentado el **Macroproyecto Centralidad Sur** en sus respectivos POT, la renuencia a la reglamentación en el POT de Itagüí, condiciona la completa ejecución del mismo como proyecto estratégico del nivel metropolitano.

El Proyecto Estratégico de la Centralidad Sur compromete un área significativa del municipio de Itagüí; sin embargo, a pesar de que el Acuerdo 020 de 2007 menciona el apoyo y participación del municipio en dicho proyecto, no se hace referencia a su reglamentación.

Es de aclarar que posterior a la adopción del POT, el AMVA mediante concurso internacional, asignó el Contrato de Consultoría 488 de 2008 para el desarrollo de los *Diseños del Macroproyecto Urbano Centralidad Sur del Valle de Aburrá* (AMVA y Castañeda Arquitectos, 2009), cuya propuesta a la fecha no ha sido acogida por el municipio, debido principalmente, a la localización de un Megaparque Metropolitano en territorio de su jurisdicción, área hoy ocupada por usos industriales.

El POT de La Estrella incluye la propuesta de la Centralidad Sur, clasificando el suelo que le corresponde en su jurisdicción, como Área para la Preservación de Infraestructuras –API–, reservando así, el suelo para la Estación Multimodal. Envigado y Sabaneta incluyen también los lineamientos del Macroproyecto en sus

POTs, asignándole a sus respectivos suelos, el tratamiento urbanístico de Redesarrollo y la densidad habitacional más alta para ambos municipios (300 viv/ha); sin embargo, Envigado asigna como uso principal del suelo,

el industrial, mientras que Sabaneta es más flexible ante la posible mezcla de usos que la implementación del Macroproyecto pueda generar (artículo 172 del Acuerdo Municipal 022 de 2009).

Mapa 9. Detalles mapas Usos del Suelo de Sabaneta y Envigado – Sector Centralidad Sur



Fuente: Alcaldía de Sabaneta, 2009 y Alcaldía de Envigado, 2011.

Medellín, aunque no es de su jurisdicción, contempla en su proceso de revisión y ajuste al POT el traslado de su Terminal de Transportes del Sur hacia inmediaciones de la estación La Estrella del Sistema Metro o Ancón Sur, como parte del Macroproyecto Centralidad Sur, lo cual es consecuente con el lineamiento metropolitano.

En términos generales se puede afirmar que la normativa del POT de Itagüí en pro de la salvaguarda del uso industrial en este municipio, entra en conflicto con la apuesta territorial metropolitana adoptada mediante Acuerdo Metropolitano y acogida por sus municipios vecinos en sus respectivos POT, para la conformación de la Centralidad Sur.

La falta de ejecución de la Centralidad Sur muestra la necesidad de fortalecimiento institucional y administrativo del AMVA para llevar a cabo un proyecto de nivel metropolitano que implica el trabajo conjunto de varios municipios.

CONFLICTOS EN EL SISTEMA DE SERVICIOS PÚBLICOS

Si bien no se trata estrictamente de un conflicto, la marcada dependencia que tiene Medellín de territorios por fuera de su jurisdicción para garantizar el abastecimiento del agua, enciende las alertas sobre la necesidad de planificación conjunta, no sólo a nivel metropolitano, sino subregional.

De acuerdo con información de las Empresas Públicas de Medellín –EPM-, las áreas que ofrecen el recurso hídrico para el abastecimiento de agua para el Valle de Aburrá, son:

- Embalse de La Fe (58%)

- Embalse Riogrande II (33%)

- Embalse Piedras Blancas (3,5%)

- Áreas varias en Medellín -San Cristóbal, San Antonio de Prado, Altavista, S. Elena-, Caldas y Barbosa (5,5%). (Pág. 189 DTS, Revisión POT Medellín)

Del mismo modo sucede con el manejo de vertimientos, donde se evidencia que el **90% de las aguas residuales del municipio de Medellín se tratan en la planta de San Fernando, ubicada en el municipio de Itagüí**, y en la planta de Tratamiento Norte en proceso de construcción en el municipio de Bello. (Pág. 450 DTS, Revisión POT Medellín).

Esos ejemplos de dependencia fuerte entre los municipios del territorio metropolitano muestran la importancia de un trabajo conjunto intermunicipal, cuya carga tiene que ser asumida por el Área Metropolitana, en particular en el tema de los servicios públicos. Un ente metropolitano debería justamente tener la posibilidad de contribuir al reequilibrio de las relaciones intermunicipales, apoyar y guiar las negociaciones entre municipios hacia un ordenamiento territorial metropolitano.

Entre Barbosa y Don Matías:

Durante la entrevista llevada a cabo por ONU-Habitat a servidores públicos de la Secretaría de Planeación de Barbosa el 16 de mayo de 2014, se puso en evidencia el impacto negativo que ha generado sobre este municipio, la localización, desde hace ocho años, del relleno sanitario de La Pradera en los límites del vecino municipio de Don Matías, en límites con este último. Tal impacto se refleja en diferentes aspectos, a saber: ambiental, social y de movilidad, como lo menciona César Foronda:

(...) el tema más complejo ha sido pues el tema ambiental desde todo el paso de los carros que transportan este material, el tema ambiental ha sido complejo y también el tema de la infraestructura, cierto, el tema del daño a la infraestructura, entonces inicialmente con Don Matías ellos tenían como todo el beneficio económico que traía el tema de traer el relleno sanitario en el territorio de ellos y toda la carga la estaba asumiendo el municipio de Barbosa, cierto, todo el daño de la infraestructura vial, todo el tema ambiental de olores y pues todo lo que genera eso (...).

CONFLICTOS EN MATERIA DE VIVIENDA Y HÁBITAT

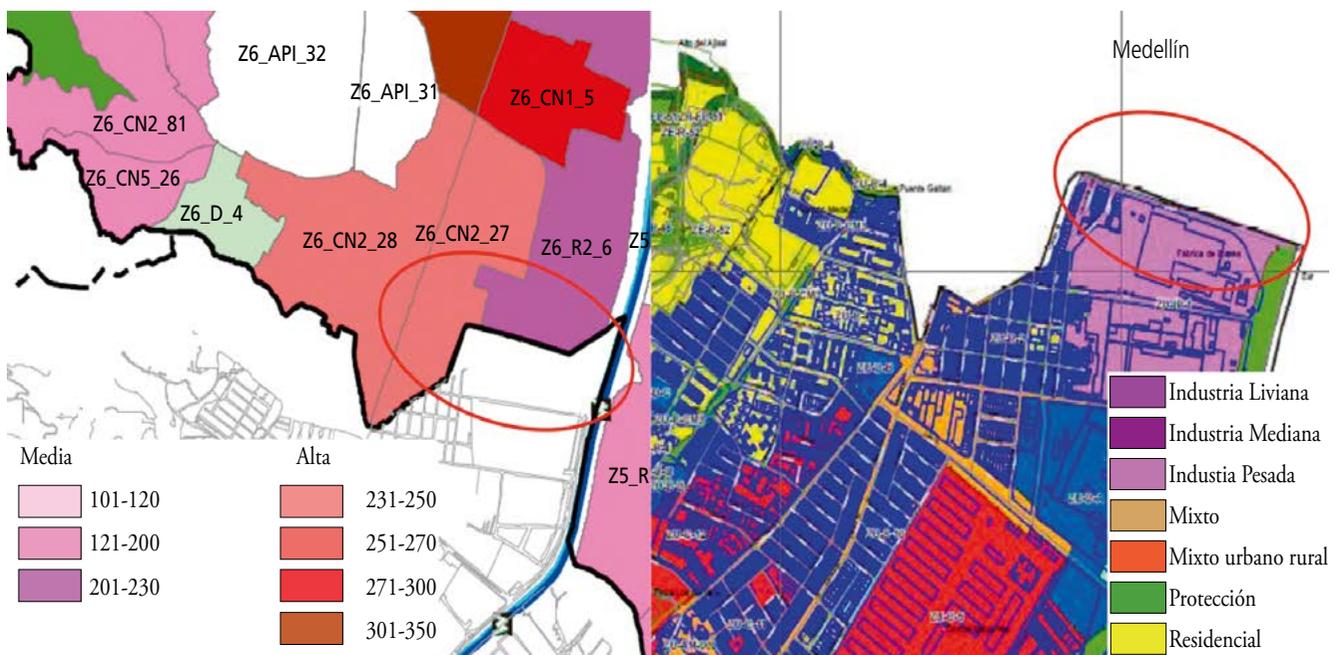
Entre Itagüí y Medellín:

El corredor del río, desde las DMOT y posteriormente con el PEMVHA se ha previsto como el área idónea

para la localización de vivienda masiva de todos los niveles socioeconómicos, pero por sus condiciones de accesibilidad y buena dotación, predominantemente para el desarrollo de proyectos VIS y VIP. No obstante, a la fecha dicho propósito no se ha logrado. Particularmente Itagüí con su propuesta de preservación del uso industrial en esta franja que además coincide en parte con el área propuesta desde DMOT para la localización de la Centralidad Sur desde la norma de aprovechamientos, no ha asignado densidad habitacional a esta área, aunque desde la norma de usos del suelo se considera el uso residencial en todas sus tipologías como uso complementario o compatible.

De otro lado, la propuesta de ajuste para el POT de Medellín en su extremo sur en límites con Itagüí, ha incorporado la vivienda a los polígonos localizados en el corredor del río, que en el POT vigente (Acuerdo Municipal 046 de 2006), la prohibían. Este cambio en la asignación del uso residencial es más consecuente con la directriz metropolitana, pero difiere de la propuesta que se quiere consolidar en el POT de Itagüí.

Mapa 10. Discontinuidad habitacional en el corredor del río entre Medellín (POT en revisión) e Itagüí



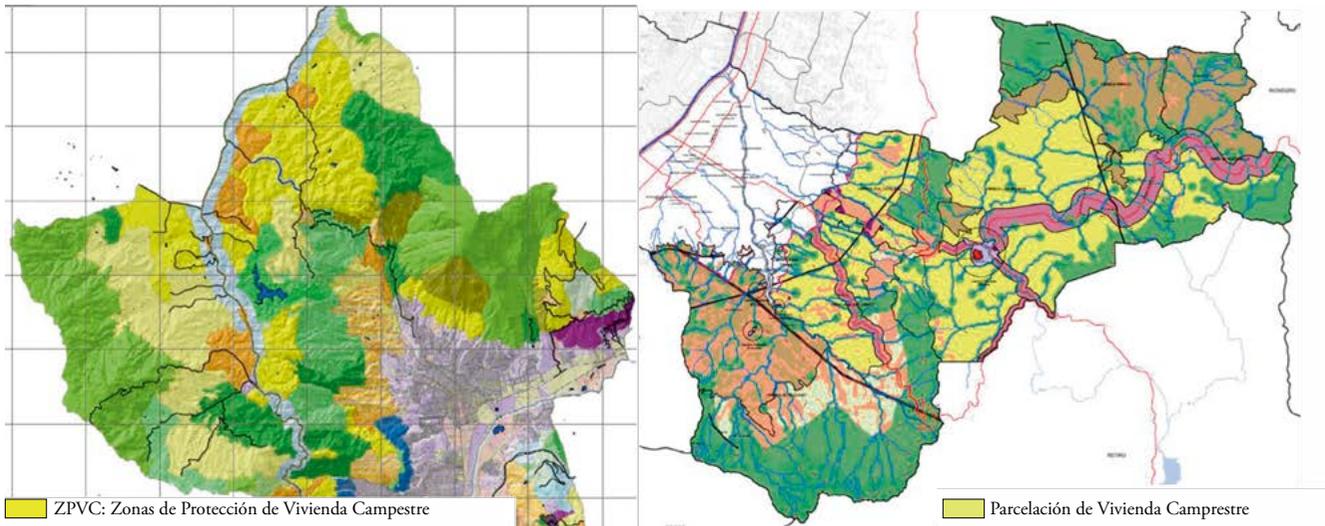
Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Itagüí, 2007.

Entre Bello y Envigado con Medellín:

La asignación de amplias áreas para **parcelación de vivienda campestre** en los municipios de Envigado (33% del territorio municipal equivalentes a 2.587,17 ha) y Bello (casi 20% del territorio municipal representado en

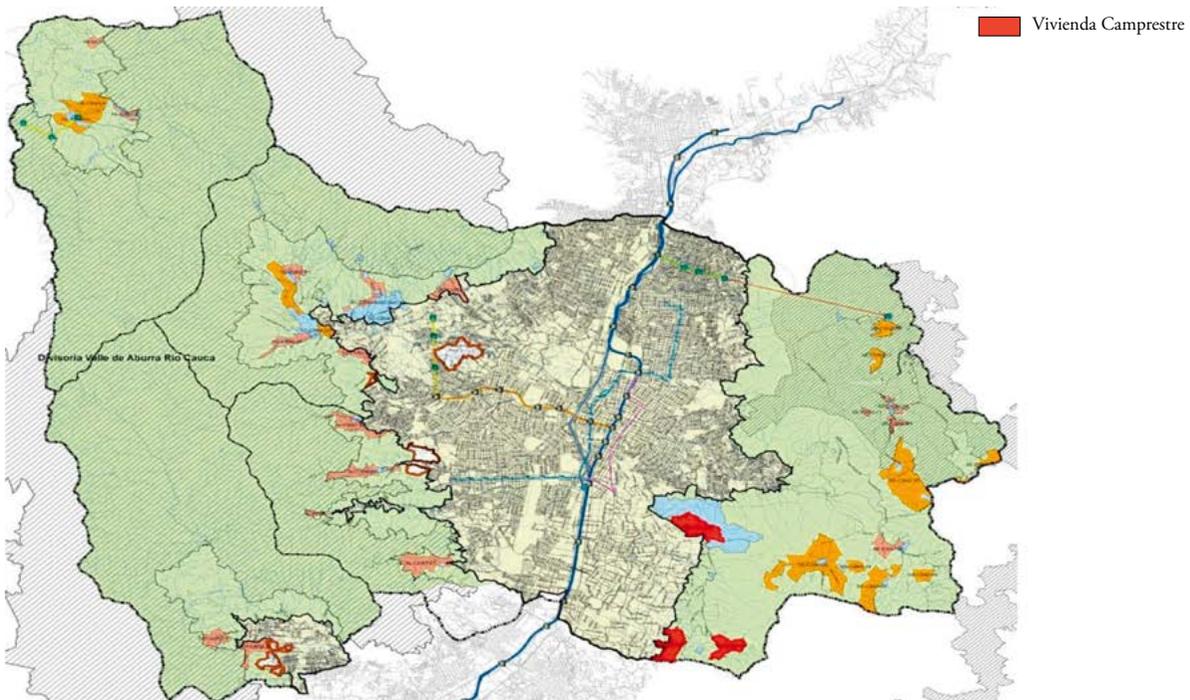
2.736 ha), la cual está asociada a altas rentas del suelo, genera un desbalance en cuanto a la propuesta de ajuste del POT de Medellín, la cual es bastante más restrictiva con tan sólo 186,61ha destinadas a esta categoría de desarrollo restringido, que representan el 0,05% del territorio municipal.

Mapa 11. Localización de suelos para Parcelación de Vivienda Campestre en los municipios de Bello y Envigado



Fuente: Alcaldía de Bello, 2009 y Alcaldía de Envigado, 2011.

Mapa 12. Mapa de Categorías de Desarrollo Restringido – Medellín (POT en revisión)



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014.

Dicha apuesta de los municipios de Envigado y Bello va en contravía del modelo de ordenamiento metropolitano, en la medida en que fomenta una ocupación suburbana del territorio, entendida ésta, bajo los términos del artículo 34 de la Ley 388 de 1997: constituyen el Suelo Suburbano, “(...) las áreas ubicadas dentro del suelo rural, en las que se mezclan los usos del suelo y las formas de vida del campo y la ciudad, diferentes a las clasificadas como áreas de expansión urbana (...)”. Esta ocupación que demanda altas inversiones en infraestructura, tiene el agravante de que no está contribuyendo a atender los déficits que presentan los municipios en materia de VIS y VIP, sino que, por el contrario, está desincentivando tales desarrollos en la medida en que las rentas del suelo de una parcelación de vivienda son mucho más atractivas para un constructor que las que le generaría un proyecto VIS o VIP, tal y como lo señala la servidora pública de la Secretaría de Planeación de Bello, Érika Gaviria, en entrevista realizada el 23 de mayo de 2014:

(...) nosotros en nuestro modelo obviamente quisimos quitarnos esa caparazón de ser un modelo, un municipio pobre, de estrato uno y dos porque en el 70% de nuestra población teníamos un municipio de estrato uno y dos y ya con este cambio de modelo, que es pensar en los estratos 4, 5 y 6 para Bello es allí cuando nuestra normatividad se convierte en una normatividad muy atractiva para los constructores y empiezan a llegar estos proyectos que antes no teníamos y los estratos que antes no teníamos. Entonces en esta nueva revisión y ajuste, en los suelos de expansión urbana trabajamos mucho de la mano con Corantioquia para poderle dar ese cambio de usos que queríamos en el año 2000 y poder tener unas parcelas, poder traer los estratos altos, en este caso por eso ahora contamos con el proyecto Norteamérica que es un proyecto que le dio otra visión a nuestro territorio.

Las rentas del suelo desiguales generadas por las decisiones del ordenamiento territorial originan inequidad entre los municipios y aquellos que van en contravía de las políticas de conservación ambiental resultan ser los más atractivos para la inversión inmobiliaria, pues se habilita la posibilidad de urbanizar terrenos sin intervenciones previas, contrario a lo que sucede cuando la política se enfoca en rehabilitar suelos ya intervenidos como lo son las áreas de renovación o redesarrollo.

Entre Bello y Medellín:

Durante la entrevista llevada a cabo el 23 de mayo de 2014 con servidores públicos de la Secretaría de Planeación del municipio de Bello, se destaca un conflicto fronterizo con el municipio de Medellín por la instalación de un asentamiento informal en Bello con población proveniente principalmente de Medellín:

El Pinal geográficamente queda en Bello pero la gente que está invadiendo el Pinal pertenece más a Santo Domingo Savio de Medellín que al mismo Bello. (...) para ir ya al Pinal tenemos que salir por el Playón de Medellín para poder llegar a Santo Domingo Savio y llegar al Pinal. (...) y queda en la antigua carretera Guarne, queda geográficamente en Bello pero no hay ninguna conectividad con el municipio, hay que pasar por Guarne o por Bello.

CONFLICTOS EN LA ASIGNACIÓN DE TRATAMIENTOS URBANOS Y RURALES (INTERVENCIONES)

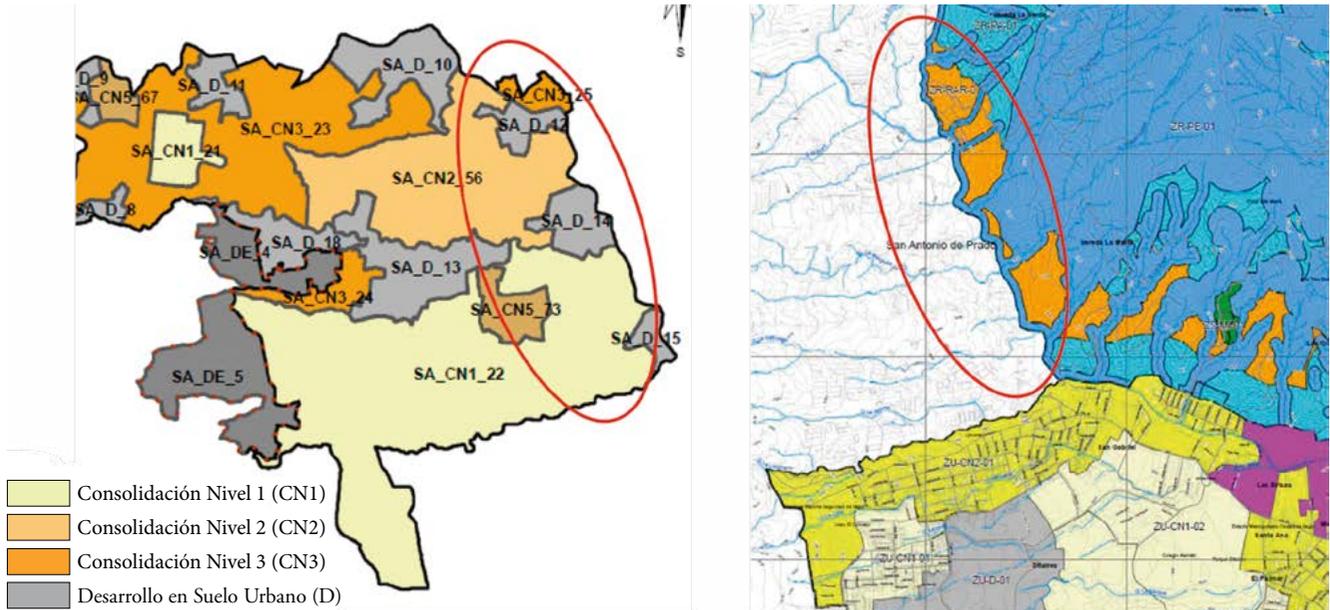
Entre Itagüí y Medellín:

El acelerado crecimiento que ha tenido la cabecera corregimental de San Antonio de Prado en Medellín y su condición de aislamiento del resto del Suelo Urbano de dicho municipio, pero con alto nivel de proximidad e interrelación con el territorio de Itagüí, ha generado impactos sobre este último. Mientras que la propuesta de ajuste del POT de Medellín propende por consolidar los desarrollos urbanísticos que en esta cabecera corregimental se están dando, mediante la asignación de tratamientos de **Desarrollo en Suelo Urbano y de Expansión y Consolidación Urbana niveles 1, 2 y 3**, el POT de Itagüí, en su límite norte con el Corregimiento, establece intervenciones rurales de **Preservación Estricta (PE)**, **Preservación Activa (PA)** y **Restauración de Actividades Rurales (RAR)**, todas ellas tendientes, por el contrario, a la preservación de las condiciones naturales del territorio minimizando la antropización del mismo; en el caso concreto de la RAR se especifica en el artículo 135 del POT que esta intervención “(...) es una forma de hacer frente a la expansión urbana, a la vez que se conserva y afianza la ruralidad del municipio (...)”.

La proximidad de los desarrollos urbanísticos de San Antonio de Prado (Medellín) genera presiones sobre los suelos de protección de Itagüí, además de demandas por servicios urbanos sobre este último municipio, tal y como lo señala el Subdirector de Ordenamiento Territorial de Itagüí, durante la entrevista efectuada el 20 de mayo de 2014:

(...) tenemos dificultades en la movilidad con el corregimiento de San Antonio de Prado que pertenece a Medellín. El corregimiento de San Antonio de Prado ha tenido una gran expansión urbana, una densificación alta de viviendas más no de industria, comercio y servicio lo que hace que la mayoría de esta o mucha parte de la población activa de este corregimiento venga al municipio de Itagüí a buscar esa serie de empleo o de servicios que necesita la población de San Antonio de Prado. Entonces el municipio de Itagüí se ha convertido en un sitio de paso principalmente para el corregimiento de San Antonio de Prado porque no tiene comunicación directa con Medellín, lo tiene que hacer a través de nuestro territorio (...).

Mapa13. Detalle de los mapas de Tratamientos de Medellín (POT en revisión) e Itagüí – Sector Corregimiento San Antonio de Prado



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Itagüí, 2007.

CONFLICTOS EN LA ASIGNACIÓN DE USOS DEL SUELO

Entre Barbosa y Girardota:

Uno de los usos que mayores conflictos genera es el industrial, como puede observarse en los límites entre Barbosa y Girardota, ya que en el primer municipio el área de protección a lo largo del río limita con el área definida como industrial por Girardota. (DMOTR, Pág. 462). Con la propuesta de revisión y ajuste al POT de Barbosa, podría afirmarse que dicho conflicto prevalece, pero en menor medida, dado que se plantean del lado de Barbosa, usos “Recreativo y turístico”, “Mixto Urbano-rural” –en mayor proporción para esta franja-, “forestal-protector”, e “infraestructura”.

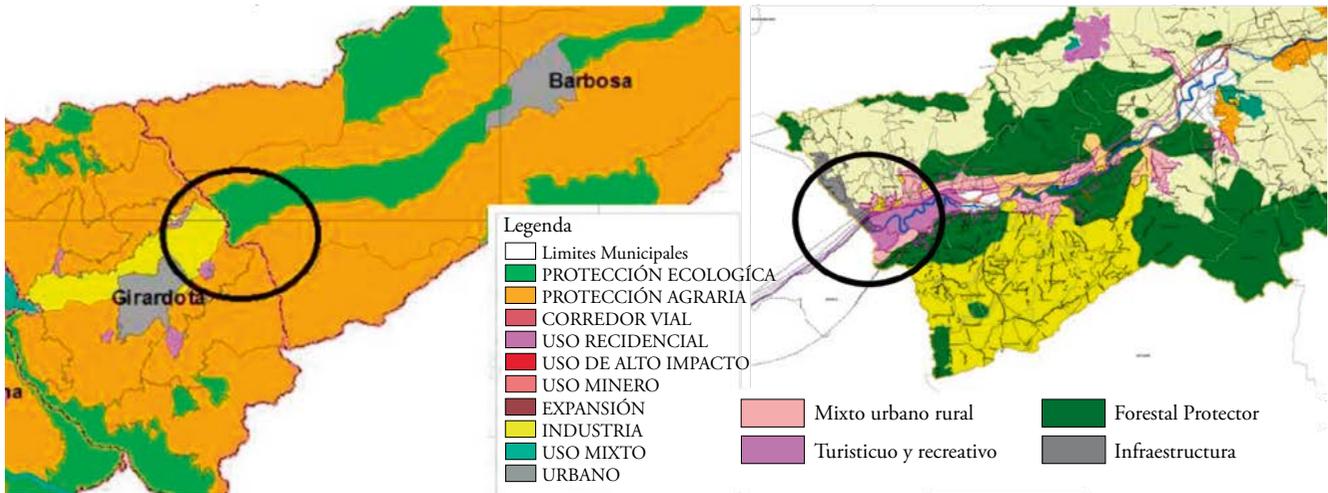
También en términos de usos del suelo el servidor público de la Secretaría de Planeación de Barbosa en entrevista llevada a cabo el 16 de mayo de 2014, destaca que:

(...) con Girardota hay una situación especial y es que Girardota, todo el territorio de Girardota en la zona del río, ellos han tenido una gran explotación, digamos, con la parte minera ellos han tenido un gran conflicto, nosotros todavía no lo tenemos de manera tan asentada pues el tema minero, entonces yo pienso que ahí los dos PBOT son muy diferentes en ese sentido, porque ellos ya tienen la problemática, nosotros todavía no la hemos tenido (...).

Entre Bello y Medellín:

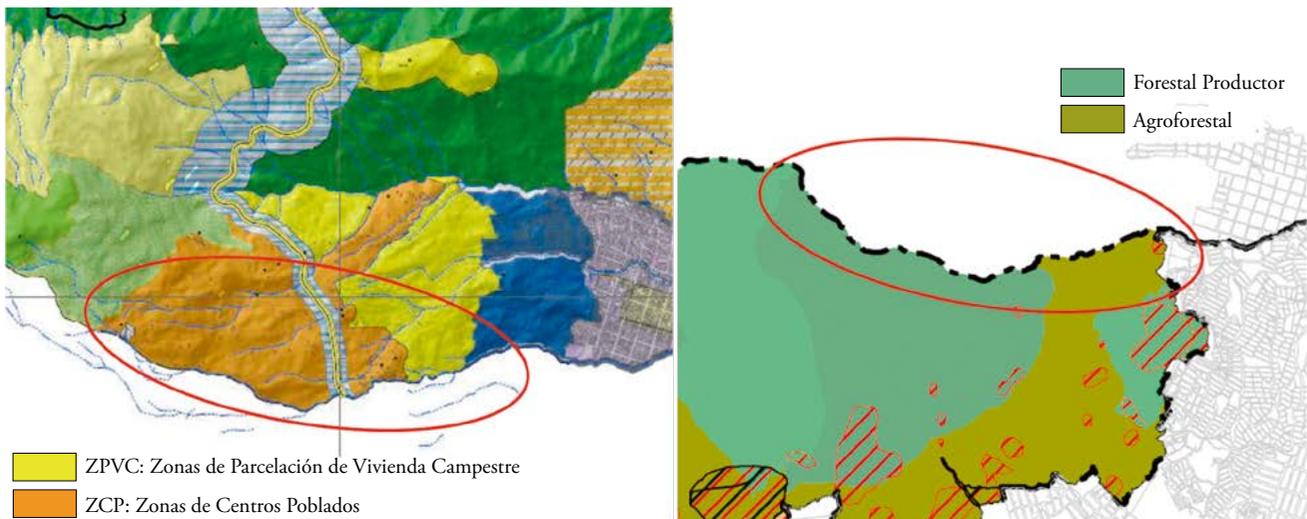
De la comparación cartográfica entre el Mapa “PL03 Usos Generales del Suelo” del POT de Bello y el Mapa “6_Usos Rurales” del proyecto de ajuste del POT de Medellín, se puede observar en los sectores Monte Alverina, Los Cifuentes y Los Hoyos en el Municipio de Bello, que estas áreas han sido catalogadas bajo la categoría de **Desarrollo Restringido Centro Poblado (ZCP)** y **Corredor Vial Suburbano Panorámico La Palma (ZCV-SUB-1)**, lo cual permite unas densidades habitacionales superiores a las del Suelo Rural y localización de usos como “Hoteles, hostales, restaurantes, paradores turísticos, agencias de viajes, correo y telecomunicaciones, servicios financieros, actividades inmobiliarias, informática y actividades conexas (salas de internet, café internet y call centers), investigación y desarrollo, administración pública y defensa, servicios sociales y de salud” (artículo 315 del Acuerdo 033 de 2009), mientras que del lado de Medellín, en este mismo punto se plantea el **Uso Forestal Productor** que pertenece a la Clase de Suelo Protección para la Producción (Producción Forestal); en el uso Forestal Productor, la vivienda está restringida y sólo se permite la tipología de vivienda campesina asociada al manejo del área; el propósito de este uso, es “(...) contribuir al desarrollo local y regional a través de la producción económicamente rentable y sostenible de productos forestales utilizando técnicas silviculturales adecuadas que causen el menor deterioro a los suelos y demás recursos naturales.” (Pág. 767 DTS).

Mapa 14. Usos del Suelo en límites entre Girardota y Barbosa (POT 2000 y POT en Revisión)



Fuente: AMVA, 2012 y Alcaldía de Barbosa, 2013.

Mapa 15. Detalles de los mapas de Usos del Suelo de Bello y Medellín (POT en revisión) – Límite occidental



Fuente: Alcaldía de Bello, 2009 y Alcaldía de Medellín, 2014.

Asimismo, más hacia el oriente, se evidencia otro conflicto entre la categoría de **Desarrollo Restringido Parcelación de Vivienda Campestre** asignada en el POT de Bello en el sector Los Sauces y el **Uso Agroforestal** asignado en la propuesta de ajuste del POT de Medellín, al costado sur de la Quebrada La Madera. Según el POT de Bello “Los inmuebles destinados a vivienda campestre no se clasifican como edificaciones de apoyo a la producción primaria, sino que son producto de la demanda urbana de los servicios ambientales y paisajísticos del área

rural (...)”; contrario a lo que se pretende con el Uso Agroforestal:

(...) mantener y mejorar las condiciones de las áreas cubiertas actualmente por cultivos transitorios, cultivos permanentes, pastos y plantaciones no comerciales, aumentando su productividad, bajo principios de sostenibilidad, implementando un manejo donde se optimice la producción total por unidad de superficie, aumentando su rendimiento y a su vez protegiendo la base de los recursos.

Entre Envigado y Medellín:

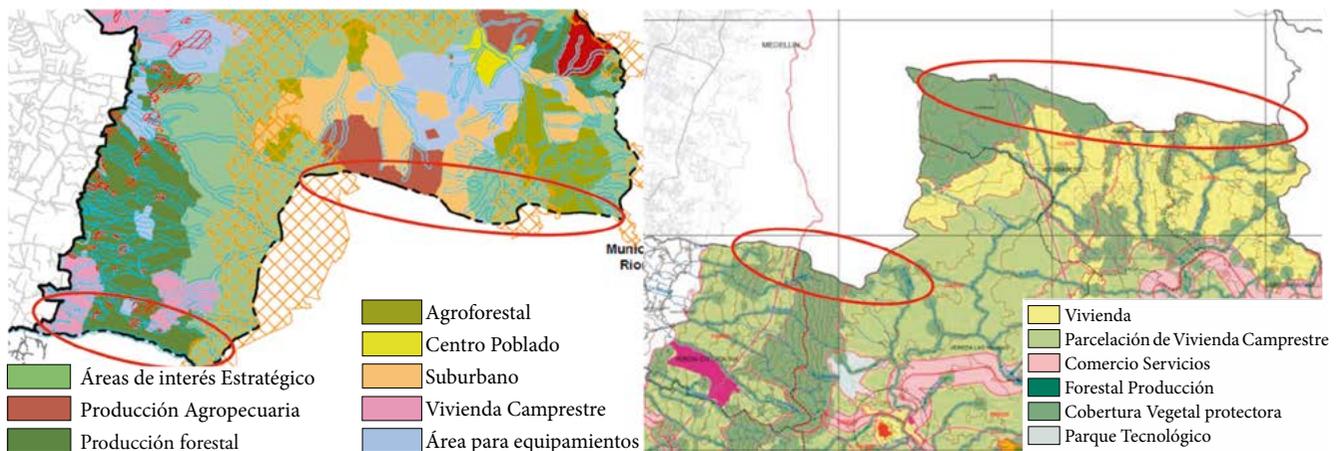
A pesar de que en el modelo de ocupación territorial del POT de Envigado se habla de “una zona rural con función ecológica equilibrante” y de “una zona rural que conserva la forma de vida tradicional del campo”, **el 73% del suelo rural y el 59,50% del territorio municipal, está clasificado bajo las categorías de Desarrollo Restringido** (Parcelación para vivienda campestre -33,08%, Suburbano -19,53%, Corredores viales suburbanos 6,51% y Centros Poblados 0,39%) las cuales posibilitan la urbanización y generan presiones sobre las actividades agrícolas y protectoras.

En concreto en los límites con Medellín, se evidencia como en los suelos destinados a vivienda campestre

en Envigado, colindan áreas de interés estratégico (protección) y de producción agroforestal, agropecuaria y forestal; sólo en menores proporciones, coinciden las categorías de Suburbano y Parcelación de Vivienda Campestre, del lado de Medellín.

Este fenómeno origina tensiones sobre las rentas de un suelo que en la realidad es el mismo y con condiciones muy semejantes, pues mientras que Envigado se muestra muy laxo, Medellín se orienta hacia una política más restrictiva de la ocupación en pro de la preservación de los bordes, capitalizando así, el primero, todos los beneficios, mientras que el segundo asume cargas que son del nivel metropolitano.

Mapa 16. Usos del Suelo y Categorías de Desarrollo Restringido en Suelo Rural en Medellín (POT en revisión) y Envigado



Fuente: Alcaldía de Medellín, 2014 y Alcaldía de Envigado, 2011.

En la parte de Club Telecom ubicado en Envigado se identifica un conflicto de usos, ya que el POT de Medellín tiene definido el uso de producción agropecuaria y suburbana en una zona que en la frontera con Envigado, se define como de protección por estar sobre la cota 2700 y por tener zonas de nacimiento.

1.2.2. Conflictos originados por disparidades normativas

Como en el análisis de los conflictos territoriales, el análisis contenido acá presenta los conflictos originados por las disparidades normativas más evidentes según los estudios técnicos realizados por el equipo técnico de AMVA y ONU-Habitat, entre los que se destacan las contradicciones existentes en tres temas en particular, tal como se mostrará a continuación.

CONFLICTOS EN LA META DE ESPACIO PÚBLICO POR HABITANTE

La disparidad entre metas a alcanzar durante la vigencia de los respectivos POT en materia de espacio público efectivo, genera una tensión territorial entre Envigado y Medellín, ya que muy seguramente este factor está asociado a la asignación de obligaciones urbanísticas en contraprestación por los beneficios otorgados. El índice meta de espacio público establecido para la vigencia del POT de **Envigado, es de 2,49 m²/hab**, mientras que la propuesta de ajuste para el POT de **Medellín**, plantea una meta de espacio público efectivo urbano de 7 m²/hab y una meta de espacio público efectivo municipal de **15 m²/habitante**.

De otro lado, **Girardota**, plantea una meta urbana de **7 m²/hab** y **general de 10 m²/hab**, mientras que en

Barbosa (al igual que en Bello e Itagüí), desde la revisión documental (POTs), no es posible establecer cuáles son sus metas de m² de espacio público por habitante durante la vigencia del respectivo POT, lo cual imposibilita el análisis comparativo de los mismos.

En consecuencia la oferta futura de espacios públicos se dará en condiciones de inequidad entre municipios, lo cual podría originar saturación de los espacios públicos ofertados por un municipio, originados por el desplazamiento de habitantes de los municipios vecinos en busca de mejores condiciones para el esparcimiento y el encuentro. Asimismo, las diferencias de política en términos de oferta de espacios públicos no contribuyen a la generación de una red metropolitana de espacios públicos continua, o de un sistema articulado y conectado que podría permitir fortalecer una imagen metropolitana del ciudadano (física y simbólica).

CONFLICTOS EN LA ASIGNACIÓN DE APROVECHAMIENTOS Y OBLIGACIONES URBANÍSTICAS

Entre Bello y todos los municipios del Valle de Aburrá:

El POT de Bello define cuatro “Franjas de Intensidad de Desarrollo Físico” (artículo 212 del Acuerdo 033 de 2009) que se entiende, determinan el mayor o menor aprovechamiento de determinado territorio municipal, disminuyendo gradualmente desde el río (intensidad mayor) a los bordes (intensidad baja); podría decirse que es una interpretación de las “franjas de densidades habitacionales” adoptadas por DMOT; no obstante lo anterior, no se cuenta con un mapa que ilustre sobre la delimitación de dichas franjas y el artículo 213 del citado Acuerdo, señala que “(...) los parámetros relativos de aprovechamiento del suelo se reglamentarán en la norma básica municipal la cual se aprobará mediante Decreto municipal de la Administración (...)”, lo cual implica que **una Norma General de obligatoria inclusión en el POT según lo establece la Ley, como lo es la definición de aprovechamientos, no fue desarrollada en este POT** dejando a los municipios vecinos en un limbo normativo, razón por la cual no es posible evaluar posibles disparidades en las áreas limítrofes en este aspecto.

Tal normativa—como lo ratifican Érika Gaviria y Mauricio Henao, servidora pública y Secretario de Planeación del municipio de Bello respectivamente, en entrevista del 23 de mayo de 2014- fue adoptada mediante Decreto 193 de 2011 que modifica al POT.

Al igual que sucede con los aprovechamientos, **el POT de Bello en su artículo 188 establece la transitoriedad de las obligaciones urbanísticas establecidas, supeditándolas a la adopción de la “Norma Básica” posterior al mismo POT.** Además las cesiones públicas obligatorias establecidas, según lo señala el CVMVA en su Libro 1, Tomo II, “(...) son considerablemente las más bajas de la región, lo cual no se compadece con la capacidad de aporte (...)” (Pág. 59). Esta situación genera condiciones de inequidad, especialmente con los municipios limítrofes del Valle de Aburrá, ya que lo que son reglas fijas para el resto de municipios, en este caso, se constituyen en materia de negociación entre desarrolladores y Administración Municipal.

CONFLICTOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE INSTRUMENTOS DE GESTIÓN DEL SUELO

La inexistencia de un Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios a nivel Metropolitano:

El proyecto de ajuste al POT de Medellín, establece el Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios como el instrumento de gestión transversal a todos los demás, a nivel municipal.

Si bien el pago de cesiones, es una de las estrategias más esenciales para la operación del sistema, existen otras formas de movilizar recursos generados por los beneficios y para la financiación de cargas urbanísticas, las cuales se originan en la posibilidad de vender derechos de construcción, con el fin de financiar principalmente las acciones de mejoramiento integral de barrios de borde urbano o permitir la trasferencia de derechos de construcción, de los inmuebles con tratamiento de Conservación nivel 1, inmuebles de protección patrimonial y sus áreas de influencia con el fin de compensar a sus propietarios y habilitar recursos para la conservación de los inmuebles, también este caso incluye a suelos privados que se quieran convertir en parques urbanos o de borde urbano-rural y que mediante la transferencia de sus hipotéticos derechos constructivos, sus propietarios entreguen al municipio de Medellín la titularidad de estos predios, surtida esta transferencia. En ambos casos, se requiere de la identificación de un aprovechamiento adicional en los sectores de Consolidación nivel 1 y en algunos de Consolidación nivel 2, en los cuales sus desarrolladores opten por dicha edificabilidad por encima del aprovechamiento básico. (Pág. 825-826 DTS)⁵

Sin embargo, la inexistencia de un Sistema que equilibre territorialmente a nivel metropolitano las cargas y los beneficios derivados tanto de las condiciones naturales (zonas de amenaza y riesgo, nacimientos de

⁵ Subrayado por fuera del texto original.

agua, corrientes hídricas) como de las decisiones del ordenamiento (localización de VIP, disposición final de residuos, asignación de usos, aprovechamientos y obligaciones), da lugar a inequidades en todos los aspectos señalados, pues habrá municipios que presenten más cargas que beneficios y no logren equilibrar internamente la ecuación.

Complementariamente de la revisión documental se pueden destacar algunos ejemplos que ilustran las disparidades entre los municipios del Valle de Aburrá, originadas, en unas ocasiones por la intención de preservar elementos naturales y la calidad de vida de los habitantes, y en otras por el interés de atraer a toda costa el desarrollo inmobiliario.

(...) existen municipios con muy poca exigencia e inclusive inexistente (...), y en el otro extremo municipios que poseen muy altas obligaciones que difícilmente pueden ser pagadas y así generan el traslado de la actividad inmobiliaria a los municipios con menos obligaciones como claramente se ha observado como fenómeno desde Medellín hacia municipios como Bello o Sabaneta. (CVMVA – UPB, Libro 1, Tomo I, Pág. 146)

La no regulación de estas decisiones del ordenamiento desde el nivel metropolitano deja a cada municipio a su libre albedrío para definir y dimensionar el tamaño de sus cargas y de sus beneficios, cayendo muchas veces en acentuación de las inequidades territoriales existentes: municipios que no acogen la VIP Vs. municipios que capitalizan toda la VIP del Valle; municipios que exigen bajas contraprestaciones urbanísticas Vs. municipios cuyas obligaciones urbanísticas resultan muy onerosas en comparación con las establecidas por sus municipios vecinos; entre otras.

Si bien Envigado no ha diseñado un Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios en los términos en los cuales los propone Medellín, si ha desarrollado técnicas para minimizar los desequilibrios que las decisiones de Ordenamiento Territorial generan, mediante lo que el Acuerdo Municipal 010 de 2011 en su artículo 269, denomina **Transferencia de potencial constructivo**:

Este instrumento tiene como finalidad orientar el desarrollo a las áreas con potencial para recibir mayor edificabilidad y preservar las zonas de mayor interés de conservación, compensando económicamente a los propietarios de los inmuebles a conservar, por el costo que esa conservación significa. Proceso por el cual se transfieren los derechos de edificación de un determinado inmueble ubicado en un área de emisión, a otro inmueble ubicado en un área de recepción.

No obstante, esta sigue siendo una iniciativa del orden local que se queda corta a la hora de contribuir a balancear los desequilibrios metropolitanos, dado que no se integra a un sistema de mayor alcance y cobertura.

Otro caso que ilustra el análisis hecho por la estrategia del CVMVA es el del municipio de Girardota, donde se plantea el uso de un instrumento de gestión a escala local, pero que por su alcance no puede contribuir a equilibrar los desbalances metropolitanos:

(...) se hace un desarrollo interesante de la transferencia de derechos de construcción (...), con la especificidad de que la edificabilidad potencial de los inmuebles de protección patrimonial se puede transferir a las áreas desarrollables del plan parcial al cual pertenezcan, opción que ya fue implementada en el plan parcial de expansión urbana de La Ceiba. (...) en este mismo municipio, al igual que en el municipio de Itagüí, se aplica como instrumento de reparto equitativo de cargas y de beneficios (...), la entrega de un 30% adicional de edificabilidad a los planes parciales que entreguen cesiones adicionales a las básicas obligatorias y/o financien sistemas viales arteriales, esto en desarrollo del decreto nacional 2181 de 2006 en forma de “aprovechamiento adicional” que no es otra cosa que una forma sencilla de operar una venta de derechos de construcción por parte del municipio. (CVMVA – UPB, Libro 1, Tomo I, Pág. 149)⁶

Como la misma propuesta de ajuste al POT de Medellín lo señala:

(...) al ser Medellín parte de un Área Metropolitana como la del Valle de Aburrá, el sistema de reparto equitativo de cargas y de beneficios diseñado para el POT no estará completo, ni podrá funcionar plenamente, sin hacer parte de un sistema más amplio a esa escala regional e inclusive a escala departamental; sin embargo, se parte de hacer operativo un sistema municipal, como insumo o semilla para evolucionar hacia sistemas metropolitanos y regionales más complejos que a ciencia cierta aún no se encuentran implementados, pero que no se puede esperar a que se encuentren en funcionamiento para poder poner a operar un sistema a escala municipal, aunque ciertamente insuficiente porque las cargas y los beneficios se manifiestan en las demás escalas territoriales y sólo podrán ser completamente resueltos, cuando contemos con dichos sistemas supramunicipales. (Pág. 823 DTS)⁷

En el mismo sentido, la estrategia del CVMVA en su Libro 1, Tomo I (UPB, 2013), identifica que:

(...) la falta de armonía y coordinación de las normas de cesiones imposibilita la generación de Fondos de Compensaciones

⁶ Negrilla por fuera del texto original.

⁷ Negrilla por fuera del texto original.

Metropolitanas que es una de las estrategias más importantes que a futuro el Área Metropolitana del Valle de Aburrá debe implementar, para conseguir los suelos públicos que se proyectan como parques en el CVM. En pocas palabras si la cesión es similar entre municipios y existe un Fondo Metropolitano, será posible que la obligación originada en un municipio pueda ser convertida –total o parcialmente- en suelo público efectivo de parque en el CVM en uno u otro municipio, donde más prioritaria sea la protección ambiental o para anticiparse a la urbanización o parcelación informal de parques de borde, por el contrario si las cesiones son muy dispares como en la actualidad, el mercado inmobiliario tenderá a construir donde menos exigencias existan y así aunque existiese un Fondo Metropolitano estas cesiones serían menos en dinero o metros cuadrados, perdiendo eficiencia el modelo de cargas y de beneficios. (Pág. 146)

1.3. ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE BELLO, ITAGÜI, MEDELLÍN Y BARBOSA

Los planes de desarrollo de las entidades territoriales se definen en la Ley 152 de 1994 como instrumentos de planeación que contienen una parte estratégica y un plan

de inversiones a mediano y corto plazo. Estos determinan el desarrollo económico, social y la gestión ambiental de las entidades territoriales, lo que se complementa con los planes de ordenamiento territorial concebidos en la Ley 388 de 1997, instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal constituido por un conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo en el mediano y largo plazo. Estos dos instrumentos están concebidos para complementarse y para apostarle a una gestión sostenible del territorio.

Teniendo esto como base, en esta sección del documento se resalta un análisis específico de los planes de desarrollo de los municipios objeto de estudio, con el objetivo de ver cómo se complementan los dos instrumentos al analizar los lineamientos metropolitanos predominantes del modelo de ordenamiento territorial. A continuación la información específica por cada uno de los municipios analizados:

Tabla 4. Descripción general de los planes de desarrollo

MUNICIPIO	Nombre del Plan de Desarrollo	Acto Administrativo de Adopción	Propósito
Barbosa	Barbosa Vuela Alto	Acuerdo 010 de 2012	Mejorar los índices de calidad de vida de la comunidad, por lo cual tiene un énfasis en la inversión social.
Bello	Bello: Ciudad Educada y Competitiva	Acuerdo 014 de 2012	Para el año 2015 Bello será competitiva y educada, reconocida como ciudad incluyente y pacífica, en la cual sus habitantes harán uso racional de sus recursos para garantizar el equilibrio territorial, social y económico, con espacios gerenciales y de participación comunitaria que provean servicios
Medellín	Medellín: Un Hogar para la Vida	Acuerdo 07 de 2012	Mejorar los índices de calidad de vida de la comunidad, por lo cual tiene un El Desarrollo Humano Integral de los y las habitantes de Medellín desde la prevalencia del bien general, la justicia y la solidaridad, las condiciones de vida digna y la convivencia social, la promoción del equilibrado desarrollo territorial y la inserción competitiva de Medellín en los ámbitos subregional, regional, departamental, nacional e internacional. Este Desarrollo Humano Integral será el vehículo para alcanzar un modelo de ciudad equitativa: incluyente en lo social, distributiva en lo económico, democrática en lo político y sostenible en lo ambiental. énfasis en la inversión social.
Itagüí	Unidos Hacemos el Cambio	Acuerdo 010 de 2012	Busca ser un instrumento de planificación participativa y concertada, el cual contempla a corto y mediano plazo la gestión del territorio sobre la base de políticas públicas coherentes, integrales e integradoras con el desarrollo humano - social y armonizado con las políticas de los niveles de planificación superior.

* Los Planes de Desarrollo analizados tienen una vigencia entre el 2012 - 2015.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

A continuación se presentan las principales conclusiones para cada uno de los lineamientos analizados:

ARTICULACIÓN REGIONAL

- Los 4 municipios incluyen este tema dentro de los planes de desarrollo como una estrategia necesaria para alcanzar el desarrollo competitivo de su municipio y articulación con el entorno. A continuación se presentan los puntos particulares de cruce:
- Los 4 municipios conciben el tema como parte de la gestión para el ordenamiento territorial y conciben programas y proyectos específicos frente al tema.
- En 3 de los 4 municipios se reconoce la articulación regional como una herramienta para promover la competitividad de los municipios (Medellín, Bello y Barbosa).

Es de resaltar la complementariedad existente entre el POT de Medellín y el Plan de Desarrollo donde se identifica específicamente “la necesidad de establecer la articulación territorial a partir de ejes estructurantes como el río, el borde urbano con articulación metropolitana, la estructura ecológica principal, los sistemas de movilidad, espacio público y equipamientos, el patrimonio construido, las dinámicas propias de los asentamientos humanos, entre otras” (Plan de Desarrollo, p. 277). Esto coincide con el espíritu de desarrollo promovido a través de los lineamientos metropolitanos.

Es de resaltar que Itagüí incluye dentro de sus planes un programa orientado a la aclaración de límites con el principal objetivo de incrementar el sentido de pertenencia de la población. Sin duda este puede ser el primer paso para determinar y reducir los conflictos intermunicipales que pueden existir con los municipios del área y sus vecinos limítrofes.

En cuanto a la aplicación de los instrumentos, los 4 coinciden en la importancia de implementar estas políticas con instrumentos y estrategias articuladas que se complementen unas con otras. Es así como 2 de los municipios mencionan la importancia de generar espacios de articulación interinstitucional de escala regional, como es el caso de Medellín, o aprovechar espacios existentes, como lo propone Bello para gestionar proyectos y programas específicos en torno a desarrollo

económico a través de la Comisión de Competitividad Regional.

En conclusión se observa que la articulación regional es una herramienta para promover el desarrollo económico y es así como desde los Planes de Desarrollo conciben aprovechar las capacidades existentes en el territorio, lo que coincide con lo expuesto anteriormente en el análisis de planes de ordenamiento territorial. En principio esto coincide con uno de los aspectos que se menciona en los lineamientos predominantes de articulación regional, que menciona la importancia de fortalecer sinergias entre los diferentes municipios y reconoce que el fortalecer la competitividad de los centros subregionales puede reducir la presión urbanística que se genera por la movilidad de personas hacia los municipios con mayor desarrollo económico. No obstante, en los planes de desarrollo no se hace una mención específica, a la importancia de desarrollar mecanismos puntuales para la preservación de áreas protegidas, ya que estos temas en su mayoría son abordados directamente por los Planes de Ordenamiento Territorial.

GESTIÓN DEL RECURSO HÍDRICO Y MANEJO DE VERTIMIENTOS

Como se mencionó previamente, en Colombia existe la Política Nacional para la gestión integral del recurso hídrico con el objetivo de orientar la planificación, administración, seguimiento y monitoreo del recurso hídrico a nivel nacional bajo un criterio de gestión integral del mismo. En este contexto, es posible enmarcar los lineamientos metropolitanos predominantes que se refieren principalmente a la preservación de cuencas y áreas protegidas y la protección de fuentes de agua y zonas de recarga.

De manera general, al analizar los programas y metas del plan de desarrollo se observa que 3 de los 4 planes coinciden completamente con los lineamientos metropolitanos (Itagüí, Barbosa y Medellín). En el caso particular de Bello, el tema de gestión integral del recurso hídrico se vincula a la gestión de servicios públicos y tal como se mencionó previamente, los temas relacionados con la protección de áreas protegidas se establece en el Plan de Ordenamiento Territorial. A continuación una tabla que menciona los programas en los tres municipios mencionados:

Tabla 5. Programas de gestión hídrica seleccionados en los planes de desarrollo de Barbosa, Itagüí y Medellín

ITAGÜÍ	MEDELLÍN	BARBOSA
<p>Manejo, protección y recuperación de las fuentes hídricas en el municipio de Itagüí Objetivo: Recuperar y mejorar las condiciones medioambientales de las micro cuencas, posibilitando un ordenamiento ambiental y una adecuada atención a la gestión del riesgo.</p> <p>Eco manejo El Manzanillo Descripción: La formulación del Distrito de Manejo Integrado (DMI) contempla como acciones estratégicas el manejo de la zona de protección Bosque Municipal Manzanillo, la continuidad de las estrategias de conservación, el manejo de las cuencas, la recuperación de los suelos erosionados, la habilitación del ecoturismo, la participación comunitaria y la inclusión del componente arqueológico, entre otros, para el mejoramiento de la calidad de vida de los itagüiseños.</p> <p>Construcción de obras hidráulicas y mantenimiento de las quebradas del Municipio de Itagüí Descripción: el Municipio de Itagüí tiene más de 20 quebradas en canal abierto y algunas presentan coberturas abiertas en todo su recorrido, descargando la gran mayoría a la quebrada Doña María y otras al Río Medellín. Estas quebradas requieren de intervención con limpieza manual y mecánica, rectificación de cauces, obras de protección, estabilización de taludes, construcción de estructuras hidráulicas, diseños hidrológicos e hidráulicos.</p>	<p>Programa: Manejo integral del agua</p> <p>Mejorar las condiciones de las quebradas de la jurisdicción del Municipio de Medellín mediante la protección de sus nacimientos, el mejoramiento de sus cauces, así como la construcción y el mantenimiento de su estructura hidráulica y el drenaje.</p> <p>Proteger los nacimientos de cuencas de quebradas abastecedoras de acueductos; intervenir de manera positiva la dinámica hidráulica de las quebradas mejorando las condiciones de sus cauces e implementando estrategias de cuidado y protección de manera articulada con la mesa de drenaje urbano, y que incluyan grupos de guardabosques residentes en el territorio, con alta responsabilidad ambiental. Plan de Desarrollo de Medellín (2012). Pg. 261.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de estudios de pre inversión en materia de agua potable y saneamiento básico municipal (zona urbana y rural). • Proyecto de gestión para la construcción de la cuarta etapa del programa de extensión y optimización de redes de acueducto y alcantarillado Municipal. Proyecto Estratégico RED- NACIMIENTOS. (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg. 274). • Proyecto para la actualización del Diagnóstico, censo y formulación del PLAN HÍDRICO MUNICIPAL. (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg. 275). <p>Meta: Disminución del déficit de potabilidad del 25% de los acueducto rurales equivalente a una potabilización de 10 acueductos veredales y un número estimado de beneficiarios 4000 personas de la zona rural, durante el cuatrienio 2012 – 2015</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ejecutar 16 proyectos de cuidado, limpieza y recuperación de microcuencas (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg. 242). • 66 Hectáreas restauradas o rehabilitadas en fuentes hídricas. (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg. 334). <p>NOTA: Lo particular al desarrollo de mecanismos para la preservación de Áreas Protegidas y aplicar las medidas de protección a las zonas de recarga identificada son temas que se desarrollan en el PBOT.</p> <p>Objetivo: Aumentar las actividades de descontaminación de aguas, a través de sistemas de tratamiento y control de vertimientos (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 163).</p>

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

En cuanto al caso de Bello específicamente se cuenta con el proyecto que busca la dotación y vigilancia del uso del recurso hídrico en la prestación de los servicios públicos. De forma particular se llama la atención que en el marco de este, se concibe la compra de predios para la protección de fuentes de agua que surten acueductos veredales (P.49). En este caso se observa como existe la aplicación del instrumento para la protección de fuentes de agua, es así como el propósito en la aplicación del instrumento coincide con el planeamiento metropolitano, mas no específicamente con el fin que es proteger los insumos de los acueductos veredales.

Frente al lineamiento metropolitano referente a mejorar la calidad y minimizar la contaminación del recurso hídrico se observa que Barbosa lo menciona específicamente en su plan de desarrollo incluyendo una estrategia para aumentar las actividades de descontaminación de

aguas a través de sistemas de tratamiento y control de vertimientos (P. 164). De igual manera, el Plan de Bello comprende el Diseño, Estudios y Construcción de Obras de Protección y mitigación de riesgos, tiene la meta de realizar el dragado y la limpieza de material contaminante en las quebradas del Municipio (indicador: 4000 horas/máquina). Los planes de desarrollo de Medellín e Itagüí no tienen información suficiente de este lineamiento.

GESTIÓN INTEGRAL DE RIESGO

En los 4 planes de desarrollo se observa una total coincidencia con los lineamientos metropolitano frente a la gestión integral de riesgo particularmente en lo referente a la identificación de zonas con amenaza alta por movimientos en masa, inundaciones, avenidas torrenciales y riesgo tecnológico y la orientación y promoción de acciones para la prevención de los asentamientos en suelos

de protección, amenaza y riesgo, así como la definición de criterios para la localización en suelo seguro. Frente al lineamiento relacionado con los planes municipales de Gestión Integral de Riesgo se observa que en los 4 casos se hace mención al instrumento, bien sea en su etapa de formulación o implementación. Finalmente, es de resaltar que el Plan de Desarrollo de Medellín es el que desarrolla más en detalle las diferentes tipologías del riesgo y por ende las medidas de atención (preventivas y correctivas) a realizar.

En el caso de Bello, se resalta el propósito de implementar y desarrollar una cultura de prevención y atención del riesgo tendiente a mitigar los impactos de los eventos catastróficos y garantizar la integridad de los habitantes del municipio. (P. 46 –matriz). Así mismo, en Medellín se observa que el Programa incluye la mejora de la infraestructura por medio de la cual se realiza la prevención y atención de los desastres ocasionados por los

fenómenos naturales y antrópicos, aplicando tecnologías de planeación, monitoreo y control para la disminución de riesgos. En el futuro, ésta podría configurarse en una buena práctica a ser compartida entre los municipios del Área Metropolitana.

Adicionalmente, es importante concluir que en los 4 planes de desarrollo se materializa la estrategia de gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres que se incluyen en los Planes de Ordenamiento Territorial.

CONTROL DE LA EXPANSIÓN URBANA Y DE LOS BORDES DE PROTECCIÓN

Frente a este lineamiento, es de mencionar que los Planes de Medellín e Itagüí incorporan una aproximación al Cinturón Verde dentro de sus planes de desarrollo a través de programas específicos. A continuación se presenta dicha información:

Tabla 6. Programas de control a la expansión urbana seleccionados en los planes de desarrollo de Itagüí y Medellín

MEDELLÍN	ITAGÜÍ
<p>Programa: Cinturón Verde para el equilibrio del territorio. (P. 279.)</p> <p>Propiciar las condiciones y las oportunidades para el desarrollo humano integral en la zona de transición entre los suelos urbano y rural, de forma tal que estructure, oriente y regule la ocupación y la expansión de la urbe, que recupere el paisaje y mejore el hábitat, la movilidad y la accesibilidad, genere desarrollo económico de manera sostenible al tiempo que garantiza el respeto por la vida y la equidad.</p> <p>Definir y delimitar una zona de encuentro entre lo urbano y lo rural, habitada y ambientalmente estratégica; ordenar la ocupación de este suelo de manera responsable según sus restricciones; reconocer y establecer las áreas para la protección y conservación ambiental, espacios públicos y equipamientos adecuados, sistemas de movilidad y transporte, acceso a vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, todo esto en armonía con las capacidades, aptitudes y restricciones naturales de la zona, como aporte a la consolidación del Parque Central de Antioquia.</p> <p>El cinturón verde debe inscribirse en la formulación concertada del Plan de Manejo del Borde Urbano y Rural, con influencia y articulación metropolitana, que oriente la ocupación territorial razonable y sostenible, que garantice la conectividad ecológica del Río Aburrá, las quebradas principales y las zonas de oferta de servicios ambientales del suelo rural que hacen parte de la estructura ecológica principal de la ciudad, así como los ámbitos de gestión e intervención integral territorial, para la recuperación ambiental del hábitat; la implementación de una estrategia cívico, pedagógica, comunicacional, participativa y de cultura ciudadana que posibilite la apropiación social e institucional para la ejecución de proyectos de intervención integral territorial en el espacio de transición urbano y rural, de manera que se concluyan los que se encuentran en ejecución y se dé continuidad a la transformación territorial y sociocultural.</p>	<p>Cinturón verde Municipio de Itagüí</p> <p>Descripción: el alcance de este proyecto es incluir el área de protección del Municipio de Itagüí y la reserva del Pico Manzanillo en el proyecto de Cinturón Verde liderado por el Área Metropolitana y el Municipio de Medellín, para trabajar de manera concurrente en una unidad ecosistémica que se convierta en una barrera física para limitar la expansión urbanística hacia las veredas del municipio y la zona de protección Bosque Municipal Pico Manzanillo como un elemento natural del sistema estructurante del espacio público urbano, que genere seguridad y calidad de vida para los habitantes de las zonas de influencia.</p> <p>Metas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Áreas adquiridas en Parque Borde (60 ha adquiridas al 2015). • Área reforestada con diversidad de especies (50 ha adquiridas al 2015). • Áreas recuperadas en sitios críticos de erosión (60 ha adquiridas al 2015).

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Así mismo, Bello incluye dentro de sus proyectos para la recuperación de Zonas de Invasión, la gestión para la declaratoria de áreas de protección e integración al cinturón verde metropolitano. La meta plan de desarrollo para el período entre 2012 y 2015 es contar con 1 área declarada (P. 49). Esto podría ilustrar una coincidencia con la estrategia más no hay una evidencia fuerte al respecto. Esto podría explicarse porque el Cinturón no es una estrategia que se tiene en el POT, teniendo en cuenta la fecha de revisión del mismo (2009).

Finalmente, el Plan de Desarrollo de Barbosa es el menos contundente con respecto a estos lineamientos del modelo. No obstante se menciona que dentro de las estrategias se incluye la revisión y ajuste del PBOT y la definición de zonas de protección y conservación ambiental, donde se espera haya información más precisa de estos lineamientos. Es de anotar que al revisar el PBOT no se encontró que el municipio acogiera el CVMA.

ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL - CORREDORES DE ARTICULACIÓN ECOSISTÉMICA

Con respecto a los corredores de articulación ecosistémica se observa que el Plan de Desarrollo de Medellín además de mencionar el Programa Ciudad Verde (Plan de Desarrollo de Medellín, 2012. Pg. 262), hace referencia al Programa Río Aburrá (Plan de Desarrollo de Medellín, 2012. Pg. 263), en lo cual se percibe en general, un alto compromiso de la Alcaldía de Medellín por mantener y desarrollar este eje articulador del Valle. Dentro de los objetivos de estos programas se encuentran:

- Fortalecer los elementos de la estructura ecológica principal urbana y rural mediante el mantenimiento, la recualificación y el incremento de espacios públicos verdes para el disfrute directo y la belleza escénica; mediante acciones de manejo forestal y adecuación, que provean el amoblamiento necesario y el mejor diseño paisajístico para la ciudadanía, en concordancia con la función ambiental de estos espacios.
- Incrementar el espacio público verde para el disfrute directo e indirecto de la comunidad, mediante acciones de protección y prácticas de silvicultura en espacios urbanos y rurales, mantenimiento, adecuación de parques lineales, restauración de

redes ecológicas; en la búsqueda de nuevos y mejores espacios significativos ambientales. De igual manera se fortalecerá el Vivero Municipal y la red de viveros de Medellín con el fin de asegurar actividades de jardinería y paisajismo, así como la producción de árboles para el fortalecimiento del bosque urbano.

- Mejorar las condiciones ambientales del Río Aburrá mediante acciones de protección, educación ambiental, participación ciudadana y articulación institucional con el fin de contribuir a una mayor apropiación del río por parte de la comunidad y disminuir los niveles de contaminación.

De otro lado, Barbosa concibe proyectos orientados a la construcción del corredor ecológico, paisajístico y jardín verde del Municipio de Barbosa «Barbosa Hermosa». La meta específica es adelantar la construcción del corredor paisajístico, ecológico y jardín verde a lo largo de los 4.5 Km² de la zona urbana del municipio y su perímetro urbano, durante el segundo semestre del año 2012 (P.262) Esto evidencia un interés por fortalecer el entorno natural del municipio, lo que tiene un impacto en el Área. Itagüí y Bello no ofrecen proyectos específicos que sigan los lineamientos metropolitanos.

FOMENTO A LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y FORESTAL EN SUELO RURAL

Se observa que en 3 planes de desarrollo (Bello, Barbosa y Medellín) se conciben programas y proyectos específicos orientados a fortalecer la producción agrícola reconociendo la importancia de esta actividad productiva para mantener e integrar el desarrollo urbano y rural. Mientras que en el caso de Itagüí se hace un mayor énfasis sobre las actividades forestales del área, lo que coincide con las características del municipio. A continuación se presentan los principales elementos de los programas relacionados con agricultura de los tres municipios mencionados:

Es de anotar que en su concepción, el Programa del Sistema de Gestión Alimentaria de Medellín promueve la compensación y valoración de los servicios productivos y ambientales para ir superando el déficit ambiental de la ciudad, lo que va de la mano con el sistema de reparto de cargas y beneficios, principal instrumento del Área Metropolitana aun no implementado para concretar los lineamientos.

Tabla 7. Programas de fomento a la producción agrícola en los planes de desarrollo de Barbosa, Bello y Medellín

BELLO	BARBOSA	MEDELLÍN
<ul style="list-style-type: none"> Definición de estrategias que permitan articular e integrar el desarrollo rural y urbano (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 39). Identificación de cadenas productivas agroindustriales (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 40). Elaboración del Censo y diagnóstico agropecuario del municipio de Bello (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 40). Formulación e implementación del programa agropecuario del municipio de Bello (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 40). Desarrollo Agrario. Objetivo: Definir e implementar el modelo de Desarrollo Agrario Municipal que permita jalonar la economía rural bajo el criterio de sostenibilidad. (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 39). 	<p>PROGRAMA CAMPO CUENTA:</p> <p>Meta: Realizar 12 convenios con instituciones Universitarias, ONG y entidades públicas y privadas para mejorar la producción agrícola.</p> <p>Línea Hábitat y Territorio – Componente Ambiental: Promover la agricultura orgánica como una actividad productiva integrada al crecimiento agrícola del municipio, con el objeto de disminuir y desestimular el uso de agroquímicos. Incrementar y/o mejorar la cobertura verde en áreas degradadas. (P.164).</p> <p>Proyecto registrado: FORTÍN AGRÍCOLA: Tecnificación y diversificación agrícola (piscicultura y productos orgánicos bajo invernadero). (Plan de Desarrollo de Barbosa, 2012, Pg. 299).</p>	<p>Programa: Medellín equitativa para la inclusión de la población campesina. (Plan de Desarrollo de Medellín, 2012. Pg. 173).</p> <p>Programa: Sistema de gestión alimentaria. (Plan de Desarrollo de Medellín, 2012. Pg. 159).</p> <p>Este programa se centra en acciones afirmativas para la inclusión y reconocimiento de las formas de vida de las familias campesinas y de su economía agrícola, con un enfoque agroecológico para asegurar su permanencia, fortaleciendo sus capacidades para el trabajo, promoviendo la participación comunitaria y en sus organizaciones sociales, en el marco de la política del distrito rural, incentivando la autogestión de la conservación, promoviendo la compensación y valoración de sus servicios productivos y ambientales para ir superando el déficit ambiental acumulado de la ciudad.</p>

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

CONSOLIDACIÓN DEL CORREDOR MULTIMODAL DEL RÍO

Los planes de desarrollo de Barbosa, Bello e Itagüí no ofrecen proyectos específicos en relación a la consolidación del corredor multimodal del río. Esto aun cuando los lineamientos metropolitanos en ese sentido si encuentran resonancia en los POTs locales. Medellín, por otro lado si hace referencia en su plan de desarrollo sobre la consolidación de este corredor a través del programa bandera “Parque Vial del Río” (que ahora se conoce como Parques del Río Medellín). En el marco de su planificación inicial, con este programa se busca garantizar el mejoramiento de la movilidad del Sistema Vial del Río y generar un polo de desarrollo a partir de una nueva ocupación del suelo.

CONSOLIDACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS

En general se observa que en los planes de desarrollo de Bello, Medellín y Barbosa se hace mención a proyectos estratégicos metropolitanos. En el caso de Bello se reconoce que ha sido declarada como La Centralidad del Norte del Valle de Aburrá e incluye este documento como parte de la elaboración y soporte del Plan. En el caso de Medellín se mencionan tres Programas Bandera que son: Unidades de Vida Articulada; Parque Vial del Río; e Intervención Integral del Centro. Finalmente, Barbosa en el marco de su programa “Creación del modelo empresario municipal”, se tiene como meta específica el

apoyo a la creación de parques tecnológicos, industriales y zonas francas. No obstante, a pesar de incluir estos datos, se esperaría que la información sobre los proyectos metropolitanos localizados en estos municipios fuesen incorporados de una manera más contundente en sus planes de desarrollo.

FORTALECIMIENTO DE MODOS DE TRANSPORTE MASIVOS DE ALTA Y MEDIANA CAPACIDAD

Aunque todos los POTs analizados se refieren en diferentes magnitudes, al fortalecimiento de modos de transporte masivos de alta y mediana capacidad, esta apuesta no se instrumentaliza claramente en todos los planes de desarrollo correspondientes, y sólo en algunos se ofrece una apuesta enfática por el fortalecimiento de estos modos.

En Bello únicamente se busca garantizar las condiciones de accesibilidad de la población, al área rural, urbana, a las regiones y al país, sin hacer mucha referencia a las estrategias específicas para tal fin. En Barbosa, se ofrecen algunas iniciativas que reflejan los lineamientos metropolitanos. Se busca estructurar un plan maestro integral de transporte público que involucre el tren, el Metro-tren y las empresas prestadoras del citado servicio, promoviendo la organización integral del transporte público, controlando la prestación del servicio, así como la fijación de las tarifas. En este sentido se busca evaluar la revitalización de

la red férrea nacional que podría ser usada para un sistema de tren de cercanías, o la expansión del Metro. Por otro lado, se busca promover la renovación y modernización del Parque de Transporte Público urbano colectivo.

En Itagüí, tanto el POT como el plan de desarrollo hacen una apuesta fuerte por fortalecer los modos de transporte de alta y mediana capacidad. Sin embargo en el plan de desarrollo se dejan muchas dudas sobre los detalles de lo que podrían ser las políticas específicas para promover estos modos, y se propone ofrecer esos detalles en el marco del desarrollo del plan maestro de movilidad municipal. Adicionalmente algunas de las estrategias de movilidad para el municipio claramente describen políticas que se refieren sólo a expansión vial, y que no coinciden plenamente con los lineamientos metropolitanos. Entre las apuestas que si coinciden se resaltan el Sistema Integrado de Transporte de Itagüí (SITI), la apuesta por la continuidad del Metroplús (rutas urbanas y metropolitanas), y los estudios para analizar la viabilidad del proyecto de cable aéreo para El Manzanillo.

Finalmente, en Medellín, tanto el POT como el plan de desarrollo apuestan claramente por un fortalecimiento de los modos de transporte masivo de alta y mediana capacidad en el municipio. Se busca avanzar en la implementación del Sistema Integrado de Transporte del Valle de Aburrá, del cual entraría a hacer parte uno de los proyectos bandera en el plan de desarrollo: el Tranvía de Ayacucho y dos cables complementarios. Adicionalmente se describe en detalle una bien diseñada estrategia para la modernización del sistema de transporte colectivo en la ciudad. El programa bandera de Sistema Integrado de Transporte para Medellín busca lograr una reorganización basada en la modernización y transformación del transporte bajo los mismos principios rectores que rigen la prestación del servicio exigidos por la Ley (accesibilidad, comodidad, seguridad, sostenibilidad y costeabilidad, entre otros).

FORTALECIMIENTO DE MODOS DE MOVILIDAD NO MOTORIZADA

Ninguno de los planes de desarrollo analizados coincide plenamente con los lineamientos metropolitanos acerca del fortalecimiento de modos de movilidad no motorizada. Aun cuando los cuatro documentos POT estudiados hacen referencia a la movilidad no motorizada como uno de los elementos del sistema de movilidad urbano, los planes de desarrollo se quedan muy cortos en incluir disposiciones específicas para promover este objetivo. Mientras el plan de desarrollo de Bello hace

caso omiso del tema, el plan de desarrollo de Itagüí únicamente hace referencia a la rehabilitación de andenes y propone algunos programas de seguridad vial. En su programa de infraestructura vial incluyente se busca “mejorar la seguridad y movilidad en las vías urbanas y rurales mediante la realización de estudios y ejecución de obras de construcción y mantenimiento, rehabilitación de vías y andenes, obras de urbanismo, mejoramiento, y recuperación de la red caminera y del mobiliario urbano” (Plan de Desarrollo de Itagüí, p.93) Sin embargo, no se hace referencia alguna al diseño o implementación de un programa específico para promover el uso de modos de movilidad no motorizada.

El plan de desarrollo de Barbosa incluye un breve apartado en movilidad no motorizada, en referencia al proyecto de impulso al desarrollo de 8 sistemas de transportes amigables, con una meta de adecuación de 5 kilómetros de espacio público para la construcción de ciclorrutas, y un proyecto de adecuación y mantenimiento a los puentes peatonales de la zona urbana y rural. Esto, aun cuando un puente peatonal no puede ni debe considerarse como parte de una estrategia de movilidad no motorizada, a causa de su débil relación con la promoción del transporte a pie, como modo válido de transporte urbano.

En Medellín aunque el POT hace referencia explícita a diversas estrategias para promover modos de movilidad no motorizada, el plan de desarrollo no describe estas estrategias en detalle. No se designa una estrategia específica para la promoción de la movilidad no motorizada, y dentro de los indicadores de producto del Programa Proyectos Urbanos Integrales se mezcla la expansión vial con la promoción de espacios peatonales; se busca aumentar los metros cuadrados de conectividad vehicular y peatonal, sin hacer ninguna distinción entre las dos categorías. En el plan de desarrollo tampoco se incluye una estrategia holística para la promoción de la movilidad en bicicleta, y las únicas menciones a la misma constituyen ideas desarticuladas y débiles sobre el impulso al uso de la bicicleta como modo de transporte urbano.

ESTRATEGIA PARA LA PROMOCIÓN DE VIS Y VIP

En cuanto a la estrategia de promoción de VIS y VIP se observa que Barbosa tiene un programa específico denominado “PROGRAMA DE VIVIENDA «BARBOSA HOGAR Y VIDA»”, dentro del cual se enmarcan estrategias específicas: (i) Revisar, evaluar y ejecutar proyectos de infraestructura de servicios públicos a fin de disponerlos en zonas de expansión

urbana según se considere en el PBOT; (ii) Promover la atención de la demanda de vivienda, dando prioridad a la autoconstrucción, lotes con servicios, mejoramiento viviendas, crédito asociativo, asistencia técnica y estableciendo centros de acopio de materiales; (iii) Adquirir terrenos y lotes para construir viviendas para superar el déficit cuantitativo; (iv) Construir nuevas viviendas en el contexto de aprovechar los espacios disponibles y la infraestructura de servicios domiciliarios; (v) Buscar cofinanciación y participación de los entes estatales y (vi) Desarrollar programas de construcción de Viviendas de Interés Social (VIS) (Plan de Desarrollo, P.165). Al analizar estas estrategias a la luz de los lineamientos metropolitanos se observa especial coincidencia con el lineamiento que promueve acciones para el mejoramiento de las condiciones de asequibilidad y financiación de las familias a una vivienda y un hábitat digno, y el que busca generar alianzas público - privadas para la definición de estrategias concertadas que posibiliten la destinación de recursos dirigidos a promover VIS/VIP.

Esto coincide con lo que establecen Bello e Itagüí. El primero en materia de vivienda en su plan busca mejorar las condiciones y la calidad de vida de los habitantes del municipio de Bello propiciando el acceso a una vivienda digna. Esto a través de 3 proyectos específicos: (i) La postulación a bolsa Departamental y Nacional de subsidios para Vivienda Nueva, cuya meta es favorecer a 3.000 familias; (ii) El proyecto de Construcción de Vivienda Nueva Urbana y Rural, cuya meta es promover 1.600 viviendas (Montes Claro, Aldea y Antioquia Presente, Girasoles); y (iii) El proyecto de Gestión y financiamiento de viviendas urbanas y rurales. Así mismo, cabe mencionar que como meta específica se busca elaborar un estudio de estratificación de centros poblados en el municipio. Se considera que esta información será importante para llevar a cabo el seguimiento al lineamiento metropolitano que tiene que ver con incentivar la mezcla de estratos socioeconómicos y evitar la segregación socio espacial, y promover su implementación.

En el caso de Plan de Desarrollo de Itagüí, se observa que tiene un **ÁREA DE DESARROLLO: VIVIENDA Y HÁBITAT, “MEJORES CONDICIONES PARA LAS FAMILIAS ITAGÜISEÑAS”**, cuyo propósito es el de propender por el desarrollo armónico y sostenible de las condiciones de habitabilidad del municipio, tanto en calidad como en cobertura, mejorando la calidad de vida de las familias itagüiseñas y de la población vulnerable con perspectiva de género. Esto a través de los siguientes programas específicos:

- Construcción y mejoramiento de viviendas.
- Titulación y legalización de predios y asentamientos de viviendas.
- Plan de vivienda y hábitat con el objetivo de contar con un instrumento de gestión claro que priorice el desarrollo urbanístico armónico y sostenible del municipio con el concurso de todos los actores sectoriales.

En el caso de Medellín es interesante como el componente 5 de la línea estratégica 2 del Plan, promueve la vivienda y el hábitat como derechos por la vida digna y la equidad, a través del cual se busca fortalecer el sistema municipal habitacional y promover 100.400 soluciones habitacionales. Este programa procesa soluciones habitacionales de vivienda de interés social prioritaria en las modalidades de vivienda nueva, vivienda usada, mejoramiento integral de vivienda, habilitación legal de títulos, reconocimiento de edificaciones enmarcadas en los procesos de mejoramiento integral del hábitat con proyectos urbanos integrales, y estrategias de convivencia y transformación dialogada de conflictos en el hábitat. Las soluciones habitacionales estarán coordinadas y financiadas a través del “Instituto Social de Vivienda y Hábitat -ISVIMED-”, utilizando el subsidio municipal de vivienda en concurrencia con el subsidio familiar para habilitación de títulos y mejoramiento de vivienda por el gobierno nacional y las cajas de compensación familiar. Así mismo, el ISVIMED en el marco de sus responsabilidades en el sistema municipal habitacional coordinará la concurrencia programática para materializar y articular las acciones en el entorno y la vivienda. Esto va en línea con el Plan Estratégico Habitacional 2011-2020 (PEHMED 2020), que coincide en sus principios con el PEMVHA. Como se mencionó en el capítulo de análisis de los POTs, esto se reafirma en la revisión del POT de Medellín, en el cual además se observa la priorización de polígonos y los mínimos de construcción VIS y VIP.

En conclusión se observa que los cuatro planes coinciden con los lineamientos específicos relacionados con facilitar el acceso a las familias a una vivienda y un hábitat digno. De igual manera, hay coincidencia con la necesidad de generar alianzas público privadas en torno al tema. No obstante, no hay información contundente dentro de los planes de desarrollo sobre la priorización de polígonos mínimos de construcción de VIS y VIP y mezcla de estratos socioeconómicos en los nuevos desarrollos; esta información se incluye principalmente en los POT.

DEFINICIÓN DEL SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS

En cuanto al sistema de equipamientos urbanos, los 4 municipios incluyen en sus planes de desarrollo

programas específicos en relación con el tema, a continuación una breve tabla que compila los principales programas y objetivos en este tema:

Tabla 8. Los sistemas de equipamientos en los planes de desarrollo de Barbosa, Bello, Itagüí y Medellín

Municipio	Algunos programas, proyectos y estrategias en referencia a equipamientos
ITAGÜÍ	Se incluye como uno de las áreas de desarrollo del plan, con el propósito de garantizar a las familias itagüiseñas los equipamientos públicos necesarios para el disfrute y el encuentro con las condiciones de seguridad, comodidad y ornato necesarias, propiciando el sentido de pertenencia y la cultura ciudadana. De igual forma, se concibe la construcción y mejoramiento del amoblamiento urbano y adecuación de estacionamiento para servicio público, con el fin de mejorar la calidad del equipamiento municipal mediante el mantenimiento de la infraestructura existente y la construcción de nuevos escenarios requeridos para los distintos sectores: administrativos, recreativos, culturales, educativos, deportivos, comunitarios, de salud y seguridad. Igualmente, se busca construir algunos equipamientos nuevos que están contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial y otros que fueron concertados con la comunidad en el proceso de concertación.
BELLO	No se hace referencia directa a los equipamientos. Sólo se hace referencia a la necesidad de Implementar el Plan Maestro de Movilidad y Espacio Público (Plan de Desarrollo de Bello, 2012. Pg 44).
MEDELLÍN	Programa: Ciudad viva, infraestructura cultural para la vida. Plan de Desarrollo de Medellín (2012), Pg. 100. Programa: Ciudad viva: administración, construcción, adecuación y mantenimiento de escenarios deportivos y recreativos. Plan de Desarrollo de Medellín (2012). Pg. 110. Metas específicas: <ul style="list-style-type: none"> • 10 Equipamientos culturales construidos, adecuados y mejorados al 2015. (Para un acumulado de 38). • Construcción de 6 nuevos equipamientos deportivos y recreativos públicos en el Municipio de Medellín al 2015 (Para un acumulado de 8).
BARBOSA	En la Línea Hábitat y Territorio , se exhibe el Programa de protección y salvaguarda del espacio público urbano y rural (Control espacio público y urbanístico), y el Programa de Preinversión, estudios y diseños de infraestructura, equipamientos y amoblamientos, con una meta de formular 4 proyectos para aumentar el espacio público efectivo, consistente con la adecuación de zonas verdes, jardines urbanos, antejardines, parques lineales, corredores peatonales y retiro de cerramientos de espacios públicos, invadidos o subutilizados, meta a realizarse durante el cuatrienio. En la Línea Seguridad y Convivencia , se busca evaluar la disponibilidad del equipamiento para prestar los servicios de abastecimiento, estado y necesidad físico-espacial de instalaciones como: Plaza de mercado municipal: Matadero municipal, Cementerio parroquial, Cárcel municipal, El palacio municipal, Centros de Acopio, Terminal de transportes, Inspección de Tránsito, Inspección de policía, Culto religioso. Analizar oferta y demanda, localización, conflicto de usos, circulación con actividades aledañas. Determinar: ampliación, relocalización, construcción y mejoramiento físico – espacial de las mismas. (Plan de Desarrollo de Barbosa, 2012. Pg 176).

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Al analizar cada una de las informaciones específicas que se encuentran sobre este tema en los planes de desarrollo, se observa que el tema de equipamientos y espacio público se prioriza de formas diferentes en cada uno de los municipios. En algunos se hace énfasis en sus componentes, en otros se ignora su importancia. Una de las razones por las cuales ocurre esto puede ser porque como se mencionó previamente no existe un lineamiento metropolitano específico que configure una red metropolitana conjunta y estratégica que permita articular el territorio. Llama especial atención que los planes de desarrollo de Medellín, Itagüí y Barbosa conciban dentro de los equipamientos aquellos relacionados con la recreación, la cultura y el deporte.

De igual forma esto sumado a la información que se encuentra en el análisis de los POT, daría una buena base para considerar la construcción de un sistema metropolitano de equipamientos que se dé a partir de las prácticas y concepciones ya existentes en los municipios, vinculados con la información que al respecto se menciona en los hoy existentes documentos metropolitanos donde se presentan los equipamientos de forma sectorial y desagregada.

MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Este es un tema que se encuentra en los 4 planes de desarrollo, refiriéndose al Plan de Gestión Integral

de Residuos. De forma específica se observa que los municipios tienen la intención de realizar la gestión por tipo de residuos y por componente refiriéndose a la generación, la recolección y transporte, el aprovechamiento, el tratamiento y la disposición final, no obstante, esta información no se encuentra en detalle ni es posible compararla de forma específica. Pareciera que el tema menos frecuente en los planes tiene que ver con la disposición final. A continuación se señalan las particularidades para cada municipio en relación con este lineamiento metropolitano, cabe anotar que en los documentos no se menciona expresamente que se está siguiendo un lineamiento metropolitano al respecto.

En el caso particular de Barbosa se tiene como meta específica generar “compensaciones y mitigaciones para los impactos ambientales que se generan en el Municipio”. Esto es importante en el marco del Sistema Metropolitano de Reparto de Cargas y Beneficios, una de las recomendaciones de este proyecto, ya que evidencia un interés del municipio por explorar el principio de un reparto equitativo de cargas y beneficios. De igual forma se busca implementar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos - PGIRS y los Planes de Gestión Ambiental – PGAM, propendiendo por generar procesos de producción más limpia, de aprovechamiento útil de residuos sólidos y de la generación de empleo a partir de las potencialidades y restricciones ambientales (p.163).

En el caso de Medellín se fomenta el aprovechamiento de residuos sólidos generados mediante la implementación de prácticas rentables asociadas al reciclaje como actividad productiva, para aportar en la protección de los recursos suelo, aire y agua. Se buscará mejorar la gestión integral de los residuos sólidos en los diferentes sectores de la ciudad, mediante estrategias de seguimiento a la ejecución de los Planes de Manejo Integral de Residuos Sólidos –PMIRS– y fortalecimiento de las capacidades técnicas y articulación social de los actores de la cadena de aprovechamiento, entendiendo que la relación entre generadores y recicladores es determinante para el mejoramiento de las condiciones de los recicladores y el aumento en la calidad y cantidad de material aprovechado. Así mismo, se realizarán las evaluaciones, estudios e investigaciones necesarias para buscar nuevos usos y alternativas de manejo de residuos sólidos, especialmente para la fracción orgánica en la zona

urbana. De igual manera se mantendrá la estrategia de centros de acopio temporales de escombros, así como el seguimiento, control y recuperación de puntos críticos como herramienta para evitar la presencia de residuos en sitios o en horarios inadecuados. En este caso se incluye toda la cadena de gestión en sus diferentes componentes, es de anotar la inclusión del reciclaje como elemento fundamental para alcanzar un desarrollo sostenible en el Área.

En el caso de Bello se incluye la implementación del PGIRS, particularmente para los residuos sólidos orgánicos e inorgánicos y peligrosos, como parte de la línea estratégica de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el plan de este municipio se menciona que el PGIRS municipal se viene ejecutando coherentemente con las políticas de las Autoridades Ambientales presentes en la región, Corantioquia y AMVA, respectivamente. Finalmente ITAGÜÍ busca establecer estrategias, procedimientos y actividades que contribuyan a minimizar los impactos negativos generados por residuos sólidos, mediante la separación en la fuente y diseño de mecanismos agroecológicos eficientes en el aprovechamiento de residuos orgánicos en el marco del PGIRS municipal. Adicionalmente se menciona la finalidad de rediseñar nuevas estrategias en busca del mejoramiento e incluir la zona rural. Es interesante como en Itagüí y Bello, se hace mención explícita a este suelo.

En los planes de desarrollo no se hace mención específica al lineamiento metropolitano que establece que los municipios deben definir la viabilidad de otros lugares para la disposición final y deben analizar los diferentes escenarios y alternativas, establecer un planteamiento estratégico de largo plazo, de tipo ambiental, social, sanitario, económico, de desarrollo territorial y de movilidad, que incluya para la toma de decisiones frente a las estaciones de transferencia.

PRESERVACIÓN DE ÁREAS DE INTERÉS PATRIMONIAL

En cuanto a este tema es de mencionar que en los planes de desarrollo se hace una mención general, vinculándolo generalmente con los componentes culturales o naturales. A continuación se hace una tabla resumen con la información de cada municipio a la luz de los dos lineamientos metropolitanos predominantes:

Tabla 9. Programas de preservación patrimonial en los planes de desarrollo de Barbosa, Bello, Itagüí y Medellín

Lineamiento	Itagüí	Bello	Medellín	Barbosa
Conservación y preservación de las áreas o inmuebles calificados como patrimonio cultural, de carácter nacional, departamental o municipal.	No coincide.	No hay información.	Programa: Patrimonio e investigación cultural. Plan de Desarrollo de Medellín (2012). Pg. 97.	Programa Patrimonio Cultural (P. 463). Actualizar el inventario del patrimonio cultural y artístico.
Cuando un bien es declarado de valor patrimonial es obligación del ente territorial proyectar Los Planes Especiales de Protección Patrimonial con los siguientes componentes: Niveles de intervención, Área de influencia, Planes de divulgación, Instrumentos de gestión.	No coincide.	No hay información.	Programa: Intervención integral del centro. Plan de Desarrollo de Medellín (2012). Pg. 202.	Inventariar el patrimonio arqueológico, histórico y artístico, mueble e inmueble con el objetivo de preservarlo. Evaluar la infraestructura disponible y realizar los ajustes institucionales requeridos conforme a los requerimientos de ley (de cultura: Ley 397 de 1997 y deporte: ley 181 de 1995).(P.90)
Otra información relacionada con patrimonio más no específica a los lineamientos metropolitanos	Se busca recuperar y proteger el patrimonio tangible e intangible del Municipio	Se habla en el marco de cultura general - no específico.	No hay información adicional.	No hay información adicional.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

En general se observa que este tema es incorporado por los planes de desarrollo de Medellín y Barbosa que además coincide con ser los dos POT y PBOT que están en proceso de revisión. Adicionalmente, es importante mencionar que si se observan los 4 temas incluidos en los planes se encuentra en línea con el análisis hecho de cada POT donde hay una apuesta política de protección del patrimonio como rasgo de identidad municipal, una definición del patrimonio y un inventario de los bienes patrimoniales nacionales y municipales.

En general se evidencia que los planes de desarrollo son un instrumento de planificación del desarrollo local en lo físico, social y económico; que establece las ideas plasmadas en el programa de Gobierno del candidato elegido democráticamente. Así mismo, en los 4 planes fue posible observar el interés y compromiso de los municipios por armonizar los planes municipales con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas en este caso en particular. Este ejercicio permitió reconocer la forma y el grado en que los municipios incorporan los lineamientos metropolitanos en su Plan de Gobierno.

Esta comparación también permitió evidenciar la necesidad de generar un marco institucional integral que permita el intercambio de información y la articulación institucional en cuanto a acciones precisas para la elaboración de ejercicios de planeación en todas las fases del ciclo de proyectos – la formulación, ejecución y evaluación. Finalmente, **cabe anotar que los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial se complementan principalmente en contenido y objetivo, más no en la conceptualización y el desarrollo de instrumentos específicos para implementar las decisiones de ordenamiento territorial de un municipio.**

1.4. ANÁLISIS DE LA PRÁCTICA MUNICIPAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN CON ENFOQUE REGIONAL Y METROPOLITANO

Además del análisis de los documentos de gestión del territorio, este trabajo tiene el objetivo de establecer cuál es la percepción de quienes están trabajando en el día a día

en temas de planeación territorial, en torno a los procesos de integración entre los niveles local y metropolitano y la identificación de las necesidades, vacíos y retos que supone la articulación entre los municipios y el AMVA. Para ello, se recurrió a la realización de entrevistas y aplicación de encuestas a los funcionarios de las secretarías de planeación de los municipios, con el fin de establecer las contradicciones y los avances que no se manifiestan en el papel y que sí se perciben en el trabajo cotidiano y en los procesos de interlocución e intercambio entre los municipios y el marco metropolitano. En esta vía se describirá a continuación la metodología aplicada en este ejercicio y se enunciarán las principales conclusiones arrojadas.

1.4.1. Metodología general del proceso de entrevistas y encuestas

ENTREVISTAS

En este caso se decidió hacer cuatro entrevistas a los secretarios o subsecretarios de planeación de algunos municipios del Área Metropolitana (Medellín, Barbosa, Bello, Itagüí), con la finalidad de tener la perspectiva del modelo de ordenamiento territorial municipal de funcionarios de alto nivel y con capacidad decisoria. Los criterios de selección de los municipios fueron señalados al comienzo de esta publicación, pero se enuncian a continuación: Los municipios debían ser parte de por lo menos uno de los **Proyectos Estratégicos** del Área Metropolitana, debían presentar **situaciones representativas** urbanas y rurales que evidenciaran el reto de balancear el potencial de los recursos naturales, ecológicos y paisajísticos con los procesos de urbanización, y alguno de ellos debería estar en **proceso de revisión de su POT** (Barbosa y Medellín) para observar el funcionamiento de esta dinámica y sus actores.

La entrevista es una técnica conversacional alrededor de un tema, orientada por preguntas o puntos claves que se abordan con el informante y se definen previamente. Pero es también una instancia de observación en la que se tiene en cuenta, del contexto del entrevistado, sus características y su conducta. Por su parte, el entrevistador debe prepararse para **escuchar**, a quien posee información de interés para la investigación (Guber, 2005).

En Barbosa y Bello se entrevistó a los Secretarios con un funcionario de planeación por sugerencia de ellos y en Medellín e Itagüí la entrevista se llevó a cabo con

los Subsecretarios. Cada entrevista duró una hora y 45 minutos aproximadamente y contribuyeron a: i) Complementar la visión que se construyó de los modelos municipales a partir de la indagación documental en sus POT y sus Planes de Desarrollo; y ii) Conocer más de la práctica municipal. Se apuntó sobre todo a preguntas sobre conocimiento, experiencias, comportamientos y opiniones.

Los objetivos de las entrevistas fueron:

- Identificar y entender las diferencias que puedan existir entre el modelo de ordenamiento territorial metropolitano, el modelo de ordenamiento territorial municipal y la realidad.
- Identificar los instrumentos de gestión utilizados por el municipio y sus necesidades de apoyo y asesoría de parte del AMVA, en particular con respecto a los sistemas municipal y metropolitano de reparto de cargas y beneficios.
- Entender y analizar las relaciones entre el municipio y el AMVA, y entre el municipio y los otros actores de la planificación territorial.
- Recoger la opinión del municipio con respecto a la creación del Laboratorio Metropolitano⁸ y su funcionamiento.

Se establecieron cuatro grandes temas, cada uno con preguntas puntuales, alrededor de los cuales giró la conversación:

- **Situación municipal:** Estado del POT, su relación con los lineamientos del Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano – MOTM- (lo incorpora o no lo incorpora), su coincidencia o no con la realidad del municipio y del área metropolitana y la consecuencia de los proyectos estratégicos metropolitanos en su territorio.
- La utilización de los **instrumentos de planificación, gestión de suelo y financiación**; y su opinión respecto a la construcción de un sistema metropolitano de reparto de cargas y beneficios.
- **Relaciones con diversos actores:** los municipios de las subregiones cercanas, con el AMVA y la

⁸ El Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial es una iniciativa de AMVA y ONU-Habitat para establecer un espacio permanente de asistencia técnica entre los Municipios y el Área Metropolitana. Actualmente el Laboratorio se encuentra en etapa de diseño.

Corporación Autónoma Regional del Centro de Antioquia –Corantioquia-, con actores intervinientes en la planificación (Gobierno Central, Gobernación, EPM, Metro).

- Creación de un **Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial**.

Este acercamiento permitió comprender mejor los territorios y sus problemas en la implementación de las directrices metropolitanas, encontrar las diferencias entre modelos, y conocer el nivel en el que se encuentran las Secretarías de Planeación de los diferentes municipios. Igualmente, facilitó ubicar los vacíos de información que se tenían en la revisión documental.

ENCUESTAS

En los mismos municipios en los que se entrevistó a los Secretarios o Subsecretarios también se decidió aplicar encuestas a los funcionarios de planeación. Sin embargo, no en todos los municipios los funcionarios respondieron las encuestas. En Bello se llenaron siete encuestas, en Itagüí cinco, en Barbosa una y en Medellín ninguna.

Hay diferentes tipos de encuestas que se utilizan según las necesidades de cada estudio. La encuesta social es una técnica de recolección de información primaria que mediante un interrogatorio a varias personas con cuestionarios idénticos busca encontrar respuestas que puedan ser tabuladas y sistematizadas para obtener resultados generalizables (Aigner, 2009).

Las respuestas se consignaron en tablas y gráficos estadísticos, agrupados por conteo y no por porcentajes, lo que permitió contar con estadísticas descriptivas suficientes de las tendencias sobre los temas que se presentaban en el territorio. Es de señalar que el uso de las estadísticas busca ofrecer una mirada de la situación, más no hacer generalizaciones, ni comparaciones entre municipios. No obstante muchos de los interrogantes planteados no fueron contestados, lo que será analizado más adelante.

Los objetivos de las encuestas fueron:

- Identificar las diferencias existentes entre el modelo de ocupación metropolitano y el modelo municipal.
- Determinar el nivel de apropiación de los funcionarios municipales de los lineamientos metropolitanos.

- Precisar si los funcionarios reconocen los conceptos centrales en la planificación tales como las directrices, lineamientos y hechos metropolitanos.
- Encontrar vacíos dejados en la revisión documental.

Es de mencionar que en el caso de la encuesta no se definió la población a la que iba dirigida, pues en cada municipio el Secretario establecía a quién debía aplicarse, buscando con esto seleccionar a los funcionarios que se considerasen fuesen más idóneos para el diligenciamiento, y esto a su vez permitiría ver un poco más de la forma como la administración municipal se relaciona con la implementación de lineamientos metropolitanos. En ese sentido las respuestas en cada municipio son dadas por funcionarios que cumplen roles diferentes en la administración municipal.

1.4.2. Conclusiones de las entrevistas y encuestas con los municipios

MEDELLÍN

El proceso de levantamiento de información en el municipio de Medellín estuvo marcado por la revisión de largo plazo del POT lo que dificultó la elaboración de las encuestas, ya que los funcionarios estaban concentrados en este proceso. Así mismo, se debe mencionar que la entrevista con el Subsecretario de Planeación fue muy productiva y dejó ver que de los municipios seleccionados como muestra es Medellín quien tiene un departamento de planeación más potente y que sus funcionarios tienen un alto nivel técnico y académico, lo que favorece su conocimiento sobre los asuntos atinentes con la planificación municipal y metropolitana.

Adicionalmente resultado de este levantamiento, es posible deducir que si bien Medellín tiene capacidades instaladas para la planificación en cuanto a recursos, tecnología, experiencia y experticia académica; el Departamento no cuenta con muchos funcionarios de carrera administrativa, si no que en su mayoría son contratistas, lo que hace que carezca de articulación, su ejercicio sea coyuntural y se hagan reprocesamientos por mayores cambios y por lo tanto sea más difícil retener el conocimiento y capacidad acumulada.

En ese sentido el fortalecimiento institucional al interior de la dependencia, mejoraría la gobernanza, propiciando interacciones entre los contratistas (que muchas veces sólo poseen información de su unidad administrativa

específica) y el director y subdirector que son quienes participan en la Junta Metropolitana. Es de anotar que esta relación se fortalece en momentos coyunturales como la construcción de las directrices metropolitanas en 2006, cuando a su vez se propicia un encuentro con los otros municipios del Área Metropolitana; generalmente esa interacción es marginal y se limita a los funcionarios de alto nivel, por lo que los encuestados no se sentían en capacidad de responder algunas preguntas de la encuesta.

Finalmente manifestaron que dado que Medellín tiene

capacidades técnicas y tecnológicas, generalmente no se busca apoyo de AMVA. Adicionalmente, resaltaron la importancia de un mayor liderazgo para que los hechos metropolitanos converjan en todos los municipios del Área, en especial en temas como servicios públicos, densidades habitacionales y gestión del riesgo.

Las principales conclusiones que pueden extraerse de la entrevista fueron las consignadas en la Tabla 10.

Tabla 10. Tabla de conclusiones – Municipio Medellín

Tema	Conclusiones
<p>Debilidades Institucionales Frecuencia de respuesta: 26</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hay una contradicción normativa que dificulta incorporar los lineamientos ambientales, específicamente frente a las diferencias en las jurisdicciones del suelo urbano y rural. • La concertación con dos autoridades ambientales distintas como Corantioquia y AMVA, dificulta procesos articulados en territorios continuos aunque demarcados como rurales o urbanos respectivamente. • Los municipios no se han rediseñado en función de aplicar un Plan de Ordenamiento Territorial, la estructura con la que funcionan se hizo en el año de 1988, lo que implica transformaciones institucionales significativas para lograr la gestión del territorio. • La relación con Corantioquia es compleja, porque el problema de las densidades en Medellín es tratado sin tener en cuenta que el municipio hace parte de una metrópoli y que no puede tener las mismas densidades que municipios pequeños. • Específicamente, la división en dos autoridades ambientales, una rural y una urbana, complejiza la articulación entre bienes y servicios ambientales y ecosistémicos e impactos ambientales, así como la implementación de instrumentos de gestión ambiental. • La ampliación de la estructura metropolitana es urgente, se debe contemplar la zona del Cauca y parte del Valle de San Nicolás.
<p>Modelo de Ordenamiento Territorial del Municipio Medellín Frecuencia de respuesta: 37</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La escasez de suelo es desfavorable para la aplicación de la norma y fomenta la especulación, pero favorece la construcción de un modelo compacto de ciudad, ya que al no haber hacia dónde expandirse es pertinente densificar el centro. Por lo tanto, el reto más grande en el modelo de ordenamiento territorial municipal es la aplicación de instrumentos de gestión que permitan consolidar el modelo. • El modelo de ordenamiento territorial no ha cambiado mucho al planteado en los anteriores POT, ya que se mantiene la protección de las actividades rurales en función de los bienes y servicios ambientales, el crecimiento hacia adentro desde lo urbano, y la apuesta por una responsable mezcla de usos. Lo novedoso es que introduce y reglamenta instrumentos para que se haga efectivo. • En Medellín se han usado instrumentos de gestión como la regularización y los planes parciales. Con la revisión se propone aplicar nuevos instrumentos tales como: las micro unidades de actuación que son porciones de territorio más pequeñas para gestionar y renovar suelos como la Bayadera o Calle Nueva. La creación de una Agencia de paisaje urbano, que permite gestionar y administrar el espacio público. La creación de un Fondo Inmobiliario que trate de gestionar predios fiscales y predios institucionales como colegios, bibliotecas, y otros equipamientos. • Las relaciones de Medellín son buenas con todos los actores que intervienen en la planeación; sin embargo, se requiere establecer estrategias de gestión conjunta en un nivel supra municipal y supra metropolitano para realizar proyectos articulados que involucren a EPM, las Cámaras de Comercio, el Metro, la Gobernación, entre otros.
<p>Apropiación, pedagogía y estrategias de comunicación Frecuencia de respuesta: 17</p>	<p>El modelo de ciudad debe ser culturalmente incorporado por la ciudadanía para lograr aplicar lo planificado. Para ello son relevantes estrategias de sensibilización y pedagogía que evidencien los beneficios de los cambios de patrones de ocupación del suelo, por ejemplo.</p>

El AMVA es la entidad encargada de hacer efectivo el sistema de reparto de cargas y beneficios a un nivel metropolitano de acuerdo a lo establecido en las directrices metropolitanas, para implementarlo se requiere diseñar instrumentos de gestión.

Medellín tiene una capacidad técnica alta, por lo que no requiere tanta asesoría técnica del AMVA. Sin embargo, reconoce que su apoyo a los municipios es indispensable, en especial a aquellos que tienen unidades de planeación pequeños.

El AMVA debe aprovechar su potencial administrativo, para no afectarse con los cambios políticos marcados por los períodos electorales. Así mismo, hay figuras que le ayudan a la articulación y gestión de proyectos conjuntos como el Consejo Metropolitano de Planificación, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación. Se propone que en estos espacios el AMVA proponga una agenda específica para cada municipio en torno a la aplicación de instrumentos para gestionar lo planificado.

Medellín asegura tener un diálogo constante con el AMVA y haber hecho ajustes acorde con los hechos metropolitanos para el tema de movilidad y los asuntos ambientales. Así mismo en cuanto a la concordancia con las directrices metropolitanas se resalta el sistema estructurante, la localización de equipamientos metropolitanos y los proyectos estratégicos que lo componen.

Relaciones AMVA – Municipio

Lineamientos, directrices, hechos metropolitanos

Frecuencia de respuesta: 40

Los proyectos metropolitanos que definió el AMVA en las directrices metropolitanas de ordenamiento y ratificó en BIO 2030, se incorporan en el proceso de revisión del POT de Medellín. En la actual revisión, se incorporaron aspectos que no se habían tenido en cuenta como la transversalidad asociada al corredor de conexión Medellín - Río Cauca, corredor de la Iguaña, y el corredor conexión Medellín - Valle de San Nicolás.

El modelo municipal acoge los lineamientos del modelo de ordenamiento territorial metropolitano, como lo demuestra la propuesta de regeneración urbana en el corredor del río, buscando el crecimiento hacia adentro, la protección de bordes acogiendo el cinturón verde metropolitano, y propiciando que en los macroproyectos del río, se desarrollen un porcentaje de vivienda de interés prioritario, o de interés social que pase a ser propiedad del municipio para ofrecer en arriendo con posibilidad de compra después de un tiempo determinado. En cuanto al tema de patrimonio, si bien no es una competencia directa del Área Metropolitana, Medellín ha avanzado más que otros municipios y en esta revisión se busca desarrollar instrumentos de gestión para el patrimonio, de tal manera que su conservación pueda ser efectiva. En cuanto a los lineamientos referentes a la movilidad y el transporte se piensa incentivar el uso del transporte público por medio de normas urbanísticas (ejemplo de ello es la regulación de un máximo de parqueaderos por vivienda), del mejoramiento del sistema de transporte integrado, la movilidad peatonal y modificando el patrón de ocupación de la ciudad con miras a fomentar el urbanismo de proximidad y la mezcla de usos en sectores que no han sido planificados tan eficientemente. Finalmente en lo concerniente a la producción agrícola se contempla incentivar la protección de los suelos productivos, el desarrollo económico en el suelo rural y programas de desarrollo rural para que el campesino tenga condiciones adecuadas de vida.

Los conflictos limítrofes no se dan por la aplicación de las directrices metropolitanas de ordenamiento territorial, porque la mayoría lo ha venido haciendo en especial en el suelo urbano. Los problemas se dan por los impactos que un municipio genera al otro, para Medellín un ejemplo sería el transporte intermunicipal que afecta en la movilidad del municipio.

Sistema metropolitano de cargas y beneficios

Frecuencia de respuesta: 33

Debido a una mala interpretación del Decreto 3600 de 2007 que contradice la ley 388 de 1997, en muchos municipios se permite que se hagan parcelaciones campestres en cualquier parte del suelo rural. Medellín sólo lo permite en suelos sub-urbanos para proteger el suelo rural.

El Subsecretario de Planeación de Medellín considera pertinente la elaboración de un sistema de reparto de cargas y beneficios de nivel metropolitano porque un municipio impacta al otro de alguna manera; esto quiere decir que la única forma de hacer viable la metrópoli es gestionar las decisiones de forma conjunta para evitar el desequilibrio (ejemplo de ello es que mientras Medellín restringe la construcción en el año 2006, en Sabaneta aumentó exponencialmente). Las dificultades a la implementación de este sistema son: (i) se requiere voluntad política de todos los municipios para hacer efectivas las decisiones que se toman (tal es el caso de la centralidad norte y sur); (ii) es necesario que el AMVA tenga más mecanismos jurídicos para ejercer su autoridad y (iii) es necesario un proceso de sensibilización con las comunidades para movilizar las decisiones políticas.

Recomendaciones para la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial –PEMOT-

Frecuencia de respuesta: 6

En el PEMOT deberían incorporarse la protección de los suelos rurales y definir instrumentos para la gestión metropolitana. El modelo metropolitano ya está muy consolidado y se expresa en lo consignado en el Acuerdo 15 de 2006, y en el Acuerdo 13 de 2011 en BIO 2030.

Se debe incluir el fortalecimiento de la conexión transversal Oriente/Occidente, que se plantea desde el modelo de ordenamiento municipal con el desarrollo de los macro proyectos Iguaña/Santa Elena por ahora cuenta con los sistemas viales, pero hay una apuesta en el plan maestro del Metro que propone una conexión con Oriente con el aeropuerto a través de tren. Una vez el túnel se abra será totalmente factible, así como habrá que recuperar el sistema férreo.

Recomendaciones para la puesta en marcha de un Laboratorio de Ordenamiento Territorial

Frecuencia de respuesta: 20

El Subsecretario de Planeación de Medellín considera que debería ser un instituto de información metropolitana unificado que tenga datos de la encuesta de calidad de vida, el Sisben, la estratificación socioeconómica, el Censo, la cartografía, los indicadores, y toda la información estadística para el Valle de Aburrá.

A su vez, puede ser un laboratorio de prácticas urbanas entre los municipios del Área y otros referentes del mundo, un laboratorio de desarrollo metropolitano, y un lugar que proporcione apoyo técnico unificado para todos los municipios con un plan de gestión, una estrategia, un diseño metodológico y una apuesta de articulación para los municipios.

La idea del Laboratorio es permitir que estos apoyos que en ocasiones brinda el AMVA de manera puntual puedan ser permanentes y con presencia en los municipios; la mejor forma de motivar la participación de los municipios es atender sus necesidades. En este momento las necesidades más apremiantes serían la indagación y diseño de nuevos instrumentos de gestión, la innovación en instrumentos, en metodologías y en estrategias de gestión territorial.

Se propone que el laboratorio sea un ente autónomo aunque gerenciado por el AMVA.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

BARBOSA

El PBOT de Barbosa se encuentra en su proceso de revisión y se planea presentar al Concejo Municipal el 1° de agosto de 2014 para ser aplicado desde el 1° de enero de 2015. El Secretario de Planeación del Municipio, para el momento de la entrevista, acababa de recibir el cargo (dos semanas), en vista de esto se invitó a la entrevista a otro funcionario de la Secretaría, del área de licenciamiento urbanístico, para que complementara la información sobre este proceso.

El elemento principal en la actual revisión del PBOT es la intención de ampliar el perímetro de área urbana para la puesta en marcha de proyectos de vivienda (privados básicamente). Este elemento se ha convertido en un punto de debate con Corantioquia, pues estos últimos, al definir el perímetro de área rural con la variable de área de cobertura de servicios públicos, restringen la

posibilidad de ampliar el perímetro de área urbana. Ante esta restricción la Secretaría de Planeación propone expandir el área de perímetro urbano a través de zonas de expansión, definiendo planes parciales que obligan a la Administración a ampliar la malla de servicios públicos.

Finalmente los entrevistados manifestaron que a raíz de la revisión del PBOT existe una fuerte relación con el AMVA quien ha prestado asesoría técnica en todo el proceso. Es de anotar que se tiene planeada una agenda para la fase de concertación para los lineamientos del PBOT con respecto a las zonas urbanas.

El municipio de Barbosa sólo obtuvo una encuesta respondida, lo que hace que no haya tablas o diagramas de datos. Sin embargo, alguna información considerada relevante en la respuesta individual se tiene en cuenta en lo recogido en la Tabla 11, dialogando con la entrevista:

Tabla 11. Tabla de conclusiones – Municipio Barbosa

Tema	Acuerdos
Modelo de Ordenamiento Territorial del Municipio de Barbosa Frecuencia de respuesta: 25	<p>El crecimiento urbano en el municipio ha llegado a su límite. Ante esto los concejales proponen la construcción en altura y la Administración Municipal propone ampliar el perímetro de área urbana para la implementación de proyectos de vivienda (oferta no sólo para atender el déficit de vivienda del municipio, sino también cubrir una oferta metropolitana de vivienda suburbana).</p> <p>Existe una contradicción entre los lineamientos del AMVA de proteger zonas rurales que harían parte del cinturón verde y el interés de privados para la construcción de viviendas campestres.</p> <p>El municipio le está apostando a una oferta a nivel metropolitano de vivienda. Pero de esa oferta sólo se tiene en cuenta el 20% que contempla la norma para VIP, el resto es una oferta para el mercado.</p> <p>En la revisión actual al PBOT se propone incorporar de forma adecuada el tema ambiental. La apuesta actual busca identificar cuencas, rondas hídricas, y específicamente las fuentes que suministran el acueducto potable sobre todo en los centros poblados. Sin embargo, proyectos concretos de protección ambiental habrán de ser definidos en los proyectos de servicios públicos y de saneamiento básico.</p> <p>Dentro del PBOT no se contempla el tema de patrimonio. Se prefiere infraestructura nueva a rehabilitar o declarar patrimonio por los costos que deben asumirse para ello.</p> <p>Los dos retos más grandes que manifiesta haber tenido el Secretario de Planeación es la revisión del PBOT y la actualización catastral, que se requiere revisar cada 5 años, y después de 8 no se ha hecho, y obstaculiza el aumento de los ingresos municipales.</p>
Relaciones Corantioquia–Municipio Frecuencia de respuesta: 15	<p>La relación con Corantioquia a lo largo del tiempo no ha sido tan cercana como con el AMVA, pues las intervenciones a nivel urbano son más frecuentes que nivel rural.</p> <p>En este momento la relación con Corantioquia es compleja, pues su criterio para la delimitación del perímetro de área rural (cobertura de servicios públicos) entra en contradicción con el deseo de la administración municipal de ampliar el perímetro de área urbana en la revisión del PBOT.</p>

<p>Relaciones AMVA – Municipio</p> <p>Lineamientos, directrices, hechos metropolitanos</p> <p>Frecuencia de respuesta: 26</p>	<p>El funcionario del área de licenciamiento urbanístico de Barbosa afirma que la relación entre la Secretaría de Planeación del municipio y AMVA ha sido buena, pero que debe fortalecerse para que el acompañamiento no sea sólo coyuntural.</p> <p>El PBOT acoge los dos proyectos estratégicos más grandes planteados hasta ahora por el AMVA para Barbosa: El complejo agroindustrial en el Hatillo y el Parque de Los Meandros del Río.</p> <p>La administración municipal promueve la conservación de la producción agrícola.</p>
<p>Relación con otras entidades o actores que intervienen en la planificación territorial</p> <p>Frecuencia de respuesta: 11</p>	<p>Con Planeación Departamental no se ha tenido cercanía en el proceso de revisión del PBOT.</p> <p>Con EPM la relación ha sido muy fuerte por el tema del área de cobertura de servicios públicos para la ampliación del perímetro del área urbana.</p> <p>Con el Metro no se tiene mucha relación y el tema de movilidad se ha concertado con AMVA.</p> <p>Es interesante el ejercicio realizado con la empresa constructora del proyecto de doble calzada (Hatovial), que si bien no es una instancia de planificación, logró articular una relación fuerte con la administración municipal de tal manera que las afectaciones a los usos del suelo y los cambios que traen nuevos corredores viales pudieron planificarse en mejor medida.</p>
<p>Instrumentos de gestión</p> <p>Frecuencia de respuesta: 10</p>	<p>La principal dificultad de los instrumentos de gestión es que la naturaleza PBOT anterior es muy genérica, no llega hasta la aplicabilidad.</p> <p>Se contrató a un abogado especialista en el tema de instrumentos de gestión para que los desarrolle en la actual revisión del PBOT.</p> <p>Hasta ahora el principal instrumento que ha usado se remite a los planes de desarrollo para las zonas de expansión o zonas a desarrollar.</p>
<p>Sistema metropolitano de cargas y beneficios</p> <p>Frecuencia de respuesta: 9</p>	<p>Barbosa colinda con 4 municipios y en general las relaciones han sido buenas, aunque se siente la presión minera de Girardota, su explotación a lo largo del río y se teme su expansión. Sin embargo controlar este asunto a nivel municipal es complejo cuando la legislación nacional avala licencias de explotación. La protección de Barbosa fue establecer unos usos del suelo en los que no se contempla la minería como actividad principal.</p> <p>Inicialmente el relleno sanitario en Santo Domingo planteó un conflicto entre los municipios vecinos y Barbosa, ya que éste estaba asumiendo todos los impactos en términos ambientales y de cobertura y no estaba siendo contemplado en el reparto de cargas y beneficios provenientes del relleno sanitario. Esta situación se solucionó en reuniones con los municipios de influencia del relleno y con Empresas Varias y ahora se recibe una compensación.</p> <p>Para los funcionarios entrevistados es importante que antes de poner en marcha un sistema metropolitano de cargas y beneficios se desarrolle primero uno a nivel municipal.</p>
<p>Recomendaciones para la formulación del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial –PEMOT-</p> <p>Frecuencia de respuesta: 10</p>	<p>Se propone trazar caminos hasta Barbosa, pues así se fortalecería la movilidad metropolitana e insistir en la conservación de los bordes y de rondas hídricas.</p> <p>Es pertinente tener en cuenta los conflictos fronterizos para evitar que propuestas como la minería, altamente depredadoras del territorio, afecten a municipios que quieren preservar otros usos del suelo.</p>
<p>Recomendaciones para la puesta en marcha de un Laboratorio de Ordenamiento Territorial</p> <p>Frecuencia de respuesta: 15</p>	<p>El Laboratorio sería la posibilidad de materializar las propuestas de acercamiento entre los municipios y el AMVA para el tema de ordenamiento territorial.</p> <p>Así mismo, se concibe el Laboratorio como una plataforma tecnológica, centro de atención al ciudadano, lugar de articulación para los municipios del área metropolitana y un espacio para identificación de buenas prácticas entre los municipios.</p> <p>Los procesos que se lleven a cabo en el Laboratorio deberían descentralizarse, rotar las reuniones y demás por municipios, así como contar con un funcionario referente permanente para cada municipio.</p> <p>Es importante que el Laboratorio investigue y discuta temas de interés metropolitano y regional como la minería, el acceso a servicios públicos y saneamiento, espacio público y movilidad.</p> <p>El equipo técnico debe estar compuesto por profesionales de todas las ramas de conocimiento.</p> <p>Debería existir un funcionario del Laboratorio por municipio, que se centre en sus discusiones y proyectos.</p> <p>El tema de relación entre el Laboratorio y los ciudadanos a consideración de los entrevistados es el más importante porque es necesario empezar a sensibilizar frente a los riesgos y la necesidad de conservar el medio ambiente.</p> <p>El laboratorio también debe tener una fuerte relación con el sector productivo pues son ellos los principales desarrolladores del territorio y hay que negociar con ellos temas como protección al medio ambiente y aportes a los municipios. Adicionalmente, sus investigaciones deberían especializarse en temas como gestión del riesgo y planificación del riesgo, y en temas como ordenamiento territorial, medio ambiente, movilidad, articulación regional, vivienda y población vulnerable.</p>

BELLO

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Bello se actualizó en Septiembre del 2009, su revisión a corto plazo, y está próximo a iniciar la de largo plazo. La mayor dificultad en el proceso de revisión fue con el Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá –POMCA-, al presentarse varias inconsistencias que desataron un proceso de negociación con el AMVA y Corantioquia porque el municipio sentía que se le estaban afectando los usos del suelo.

En la entrevista con los funcionarios de la Secretaría de Planeación se evidencian contradicciones en cuanto a los planes expansión urbana, y la movilidad, y su relación con los lineamientos metropolitanos. Las siete encuestas arrojaron también información relevante de funcionarios con diversos cargos en el área de planeación.

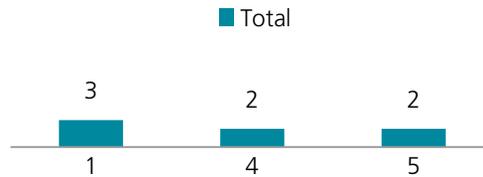
En la Tabla 12 se plantean las principales conclusiones:

Tabla 12. Tabla de conclusiones – Municipio Bello

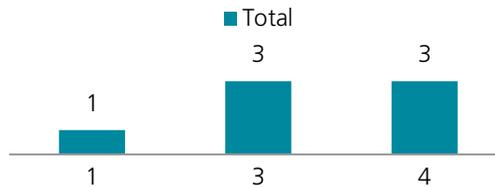
Tema	Conclusiones								
Debilidades Institucionales Frecuencia de respuesta: 16	<ul style="list-style-type: none"> Se afirma que la administración del municipio está distribuida en diferentes lugares de Bello. El proyecto de centralidad norte de Bello está concentrado en los talleres de ferrocarril y sus alrededores hasta los lagos del ICA. En esa centralidad Bello pensaba tener comercio, servicios, vivienda, y unificar su centro administrativo municipal. Pero este proyecto es muy diferente al planteado por el AMVA. No hay suficientes recursos económicos o técnicos para realizar una revisión constante y efectiva del POT, carecen de software básicos para la planificación como el ArcGis y AutoCAD. En ese mismo sentido, siete encuestados que trabajan en planeación municipal respondieron sobre los recursos financieros con que cuenta su unidad (siendo 1 pocos y 4 muchos). 								
	<table border="1"> <caption>Frecuencia de respuestas sobre recursos financieros</caption> <thead> <tr> <th>Rango</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>4</td> </tr> </tbody> </table>	Rango	Total	1	3	2	4		
	Rango	Total							
1	3								
2	4								
<ul style="list-style-type: none"> Tres personas consideran que se cuentan con pocos recursos financieros y cuatro con un poco más. Sin embargo, nadie respondió entre los rangos de respuesta 3 y 4 que serían las equivalentes a recursos apropiados o abundantes. Y en cuanto a la pregunta de si se cuenta con suficientes recursos técnicos, seis de los siete encuestados respondieron que no tienen recursos técnicos suficientes para la planificación municipal, y ninguno respondió entre los rangos 3 y 4, que significan recursos suficientes o abundantes (siendo 1 poco y 4 mucho): 									
	<table border="1"> <caption>Frecuencia de respuestas sobre recursos técnicos</caption> <thead> <tr> <th>Rango</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>6</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	Rango	Total	1	6	2	1		
Rango	Total								
1	6								
2	1								
	<ul style="list-style-type: none"> Otra de las dificultades institucionales que señalaron los entrevistados es que se identifican dos suelos de protección que se encuentran ocupados de manera informal (invadidos): Nuevo Jerusalén y el Pinal. En este último se identifican tres tipos de suelos, un suelo minero, de protección y rural que dada su ocupación actual no cumplen ninguna de dichas funciones. Los funcionarios públicos establecen que dichos asentamientos por desplazamientos en Bello se deben a la falta de control y gobernabilidad, pues los grupos armados ilegales se apropian de los terrenos y los venden. La mayoría de funcionarios desconoce las recomendaciones específicas que hace BIO 2030. A la pregunta ¿Conoce usted las recomendaciones específicas de la BIO 2030? Solo dos de los encuestados respondieron que sí, tres abiertamente que no y dos no respondieron. 								
	<table border="1"> <caption>Frecuencia de respuestas sobre conocimiento de BIO 2030</caption> <thead> <tr> <th>Respuesta</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>No</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>No responde</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Si</td> <td>2</td> </tr> </tbody> </table>	Respuesta	Total	No	3	No responde	2	Si	2
Respuesta	Total								
No	3								
No responde	2								
Si	2								

Modelo de Ordenamiento Territorial en el Municipio Bello
Frecuencia de respuesta: 25

- El modelo de planificación actualmente centra su atención a la creación de políticas flexibles que incentiven la construcción en el municipio, estos proyectos están en miras de que los estratos 4, 5 y 6 dirijan su atención al municipio, ya que anteriormente el 70% de la población de Bello era de estrato 1 y 2. Dentro de este proyecto de expansión urbano se trabajó de la mano de Corantioquia para la definición de suelos de expansión urbana que permitieran estas construcciones. Los funcionarios perciben después de cinco años un cambio en el municipio, y según su concepción de desarrollo lo consideran positivo pues han aumentado las inversiones y el predial favorece los recursos municipales. Uno de los proyectos más representativos se denomina Norteamérica, el cual es un conjunto residencial de estrato 6. Los suelos de expansión identificados son: Guasimalito (límites de Copacabana) Comuna 1 (París) Comuna 4 y Granizal, sin embargo este último posee más de 5000 viviendas en procesos de ocupación irregular (o invasión).
- Planeación Municipal considera que el patrimonio (aunque se tiene identificado) y la producción agrícola no hacen parte de sus funciones, y lo trabajan unidades administrativas diferentes al interior del Municipio.
- Se plantea una propuesta de protección ambiental en los bordes pero no se ha ejecutado pues no hay una fuente de financiación para el proyecto, y se considera que la autoridad ambiental es la encargada de la gestión.
- Para el corredor multimodal del río se propone la centralidad norte, que Bello proyecta como un espacio con teatros, zonas de comercio y servicios y vivienda y un parque al aire libre pero con garantías de seguridad para los habitantes. Para el desarrollo de este proyecto el municipio busca una alianza público-privada con ciertas restricciones.
- Dentro de los instrumentos de gestión se identifica la plusvalía, construcción de equipamientos y las obligaciones urbanísticas como las más usadas. Si bien se sabe de la posibilidad de aplicar transferencias de derechos del suelo urbano al rural, no lo han aplicado.
- El municipio manifiesta que está construyendo su Plan Maestro de Movilidad y que este es concordante con el Plan de Movilidad del AMVA. La movilidad será un asunto crucial en el municipio dada su proyección para vivienda de estratos 4, 5 y 6, que aumenta sustancialmente el uso del transporte privado. Así mismo, la aplicación de una bolsa de obligaciones urbanísticas ha derivado en recursos para creación de espacio público y articulación en movilidad con el mejoramiento de vías.
- Frente a la pregunta qué tanto se ha priorizado el transporte colectivo sobre el privado en el municipio, siete encuestados respondieron lo siguiente (siendo 1 poco y 6 mucho):
 - Cinco de los encuestados considera que el transporte colectivo no es tan priorizado como el privado y sólo dos consideran que se prioriza de forma adecuada. Nadie considera que se prioriza mucho, lo que quiere decir que todavía puede mejorar sustancialmente la movilidad colectiva o que aún no hay mucha claridad en cuanto a las políticas de movilidad que piensan implementarse.

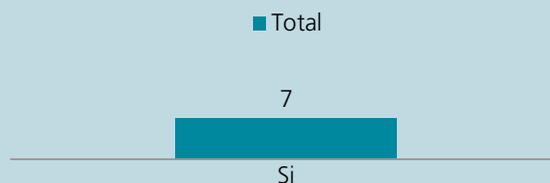


- No hay claridad frente a la respuesta de los funcionarios encuestados a la pregunta de si el cinturón verde es una estrategia favorable. Ninguno consideró las opciones muy favorable o favorable (5 y 6) y la mayoría respondió en un rango medio (siendo 1 no favorable y 6 muy favorable)



Relaciones AMVA – Municipio Lineamientos, directrices, hechos metropolitanos
Frecuencia de respuesta: 26

- Se establece que el POMCA no era compatible al POT de Bello y que una de las dificultades fue que la escala con la que trabajó el municipio era de uno en dos mil y la del POMCA de uno en veinte mil.
- Las relaciones con el AMVA se leen como positivas, y enfatizan en que siempre socializan los proyectos con Bello, sin embargo se plantean contradicciones porque a pesar de que hay una socialización muchas veces las directrices no se adaptan a las particularidades del municipio, pero se ha podido dar una discusión al respecto.
- La idea de una centralidad norte alrededor del corredor multimodal del río, coincide con los lineamientos metropolitanos aunque se difiere en los usos del suelo.
- Las medidas que se estipulan para la implementación del cinturón verde por parte de AMVA requieren una reclasificación de los suelos, en especial en el sector de La China y El Roble del municipio de Bello, sin embargo esto no entra en contradicciones ni afecta el POT. Como expresa el cuadro, la totalidad de los funcionarios encuestados conocen el proyecto de Cinturón Verde Metropolitano.



- En la periferia de Bello se están desarrollando algunos proyectos de vivienda social y según el Secretario de Planeación ésta estará destinada a las personas más pobres de Bello, los damnificados de La Gabriela, de la quebrada La García, y de París. Según el decreto 193 de 2011 Bello establece que haya unos cerramientos en el borde del perímetro urbano pero contemplando que se puedan desarrollar proyectos de VIS y VIP.

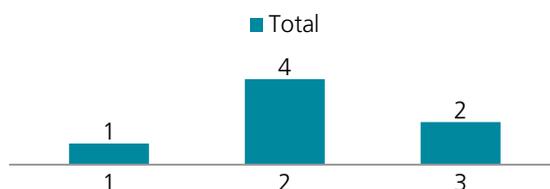
- El único conflicto fronterizo existente se refiere al asentamiento de El Pinal que queda en el límite de Bello-Guarne, pero involucra a Medellín porque mucha de la población que está invadiendo el Pinal pertenece más a Santo Domingo Sabio de Medellín que a Bello, e incluso la administración municipal de Bello para llegar al Pinal debe llegar a Santo Domingo Sabio primero.

- La relación entre el municipio y Corantioquia está mediada por los malos entendidos que surgen entre el AMVA y esta entidad. No obstante los funcionarios reconocen a Corantioquia como autoridad para los procesos de planeación territorial.

Relaciones entre actores y el Municipio

Frecuencia de respuesta: 10

- La relación con el Metro, EPM y la Gobernación se describe como positiva pero manifiestan que no hay mucha articulación con las entidades.
- La mayoría de funcionarios encuestados (cinco) establecen que la articulación con otros municipios se da con poca frecuencia, pero dos de ellos consideran que ésta se da con frecuencia (siendo 1 poca y 4 mucha)



Recomendaciones para la puesta en marcha de un Laboratorio de Ordenamiento Territorial

Frecuencia de respuesta: 15

- El Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial se percibe como una buena iniciativa por parte del AMVA pues se espera que esta entidad brinde asesoramientos descentralizados y permanentes al municipio, así como que inyecte capacidad técnica y tecnológica.
- El Laboratorio podría contribuir en los componentes estructurales, sociales, de planeación con técnicos de alto nivel y formación como geólogos, ingenieros, ambientalistas entre otros.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

ITAGÜÍ

El Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio de Itagüí se formuló por primera vez en el año 2000, fue un ejercicio realizado por la Universidad Nacional y finalmente hacia el año 2005-2006 se empezó su revisión, y entró en vigencia en el año 2007 gracias al acuerdo 020 del municipio emitido en el mismo año. De acuerdo con el Subsecretario de Planeación este plan acogió las directrices trazadas en las Directrices Metropolitanas del acuerdo 15 de 2006.

En la entrevista realizada al Subdirector de Ordenamiento Territorial del Municipio de Itagüí se desarrollaron

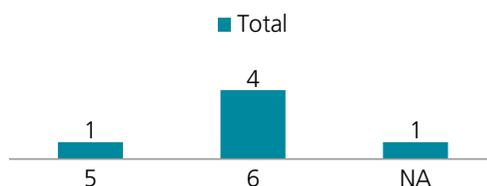
temáticas en torno a la articulación existente entre los procesos de planeación municipales en relación con los del Área Metropolitana del Valle de Aburrá (AMVA). En general se menciona la ausencia de un acompañamiento que permita una articulación eficiente entre Itagüí y el AMVA, además de las dificultades políticas, institucionales, de gobernanza, económicas, técnicas, y de gestión del suelo que terminan afectando la implementación del POT.

En la Tabla 13 se enunciarán las conclusiones de la entrevista y de las cinco encuestas respondidas en el municipio.

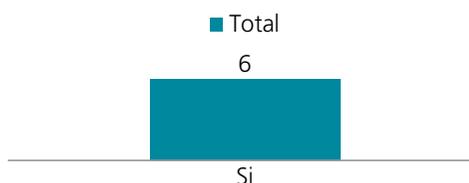
Tabla 13. Tabla de conclusiones – Municipio Itagüí

Tema	Conclusiones										
<p>Debilidades Institucionales Frecuencia de respuesta: 10</p>	<ul style="list-style-type: none"> Itagüí acoge en su POT los lineamientos metropolitanos. La intencionalidad ha sido una ciudad compacta, densificaciones centrales y cercanas al río pero se ha dificultado su operativización e implementar los instrumentos de gestión. Un ejemplo de gran proyecto para propiciar estos lineamientos es la Centralidad Sur. La Centralidad Sur busca generar equipamientos colectivos y espacio público en zonas centrales y no en ladera, pero no se ha podido concretar por dificultades relacionadas con la realidad del municipio. En términos del control y la mitigación de impactos que ocasionan los asentamientos en el municipio se pretende definirlos, reconocerlos y controlarlos para así poder incluirlos dentro del suelo de protección. Sin embargo no se cuenta con los instrumentos necesarios para este proceso. La mayoría de funcionarios desconoce las recomendaciones que hace BIO 2030. A la pregunta ¿Conoce usted las recomendaciones específicas de la BIO 2030? Solo dos uno los encuestados respondió que sí y cinco que no. 										
	<table border="1"> <caption>Bar chart data: ¿Conoce usted las recomendaciones específicas de la BIO 2030?</caption> <thead> <tr> <th>Respuesta</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>No</td> <td>5</td> </tr> <tr> <td>Si</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	Respuesta	Total	No	5	Si	1				
Respuesta	Total										
No	5										
Si	1										
	<ul style="list-style-type: none"> Los funcionarios encuestados consideran que cuentan con pocos recursos financieros para la planificación municipal. La totalidad de los funcionarios consideran que cuentan con muy pocos o pocos recursos financieros y ninguno de ellos considera que se cuenta con suficientes o abundantes recursos (siendo 1 pocos y 4 muchos). 										
	<table border="1"> <caption>Bar chart data: ¿Cuentan con suficientes o abundantes recursos financieros?</caption> <thead> <tr> <th>Respuesta</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>3</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>3</td> </tr> </tbody> </table>	Respuesta	Total	1	3	2	3				
Respuesta	Total										
1	3										
2	3										
	<ul style="list-style-type: none"> Los funcionarios encuestados consideran que cuentan con pocos recursos técnicos para la planificación municipal. Tres funcionarios consideran que cuentan con muy pocos o pocos recursos financieros, dos de ellos están en un rango medio de respuesta y ninguno de ellos considera que se cuenta con suficientes o abundantes recursos (siendo 1 pocos y 4 muchos). 										
	<table border="1"> <caption>Bar chart data: ¿Cuentan con suficientes o abundantes recursos técnicos?</caption> <thead> <tr> <th>Respuesta</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>2</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>Respuesta nula</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>	Respuesta	Total	1	2	2	1	3	2	Respuesta nula	1
Respuesta	Total										
1	2										
2	1										
3	2										
Respuesta nula	1										
<p>Modelo de Ordenamiento Territorial del Municipio de Itagüí Frecuencia de respuesta: 20</p>	<ul style="list-style-type: none"> El municipio de Itagüí en coordinación con el Área Metropolitana se encuentra trabajando en el Expediente Municipal, para hacer una evaluación de los temas más preocupantes para el municipio como el déficit de vivienda, la movilidad y el control de urbanización informal. Algunos de los proyectos estratégicos en el Plan de ordenamiento de Itagüí apuntan a la articulación metropolitana en movilidad, control a la expansión urbanística como es el parque de borde, con un énfasis en la calidad ambiental y en el desarrollo de actividades de industria, comercio y servicios. En cuanto a movilidad el municipio de Itagüí presenta dificultades en la salida o interconexión entre su zona de expansión y la zona de Belén, y con el corregimiento de San Antonio de Prado, que ha tenido una gran expansión urbana y donde hay una densificación alta de viviendas más no de industria, comercio y servicios que buscan en Itagüí. Igualmente, tiene una importante conectividad con municipios como Sabaneta, la Estrella y Envigado, por lo que se requiere una conectividad con la autopista y con calles que los conecten con los municipios vecinos. Sumado a esa necesidad se tiene el sistema de transporte SITI (Sistema de Transporte Integrado del Municipio de Itagüí) que está planteado en el Plan de Desarrollo y propone una articulación con el Metro a través de MetroPlus o a un cable que todavía está en estudio. 										

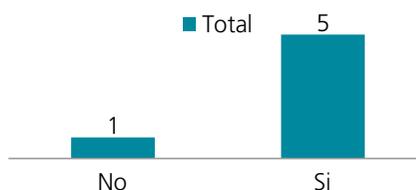
- Itagüí propuso un 10% de su suelo urbano como zona de expansión urbana, se han formulado planes parciales en suelo de expansión en un 40 o 50% y un modelo de ocupación que hace énfasis en la llanura y pretende, a través de un proyecto estratégico que se llama parque de borde, contener el proceso de urbanización hacia la ladera.
- El parque de borde es un proyecto cuyo objetivo es contener los procesos de expansión urbana y articular lo urbano con lo rural; éste se encuentra interconectado con el proyecto metropolitano de Cinturón Verde, el cual fue posterior al del parque de borde de Itagüí y debe acomodarse al mismo.
- La mayoría de funcionarios encuestados considera muy favorable la estrategia de cinturón verde metropolitano (siendo 1 poco favorable y 6 muy favorable).



- El parque del borde no contempla la creación de un transporte que lo integre, a diferencia del monorriel en el Cinturón Verde en Medellín. Se busca hacer un estudio para contemplar la posibilidad de que el Metroplús llegue a zonas aledañas con el objetivo de conectar veredas, las cuales se definen como barrios separados por dificultades topográficas.
- En el tema ambiental la Secretaría de Medio Ambiente del municipio construye programas, proyectos y actividad para el cuidado de los recursos hídricos de la zona.
- Hay políticas de exenciones tributarias a empresas que realicen una producción limpia en donde se mitigue el impacto de la producción al medio ambiente.
- En cuanto al patrimonio, la administración municipal pretende generar instrumentos de gestión para la conservación y la implementación de actividades en los inmuebles o en el área de influencia, para así contribuir con formas de compensación para el propietario y el municipio. Esto aún no es una realidad, aunque el Subsecretario de Planeación de Itagüí manifiesta que es una intención del municipio.
- El municipio de Itagüí tiene juntas con varias OPBs quienes han hecho en el último año proyectos de vivienda interés social, las cuales no solo contemplan una calidad en la vivienda sino también en el entorno; dentro de los estatutos del municipio se contempla la construcción de estas viviendas en lotes definidos en el POT.
- La totalidad de los funcionarios encuestados (seis) dice conocer la política de vivienda social para el municipio.



- Los instrumentos de gestión constituidos en la ley 388 no se han podido concretar en la práctica, según el Subsecretario de Planeación de Itagüí, todavía es muy complicado hacerlos efectivos por lo que plantea que aquellos que sean ejecutados en Medellín y tengan éxito, seguramente serán replicados en los otros municipios del AMVA. Sin embargo se presenta una contradicción entre la visión del Subdirector y los funcionarios encuestados quienes a la pregunta: ¿Cuenta Ud. con los instrumentos de planificación y gestión para controlar la expansión urbana y propender por la protección del borde? Cinco responden que sí y sólo uno de los encuestados responde que no. Habría que indagar si esta respuesta se debe a desconocimiento de los funcionarios o si se refieren a que efectivamente cuentan con ellos pero esto no implique que se hagan efectivos, y en esa medida la respuesta de la entrevista y encuestas coincidiría.



Relaciones AMVA – Municipio
Lineamientos, directrices,
hechos metropolitanos
Frecuencia de respuesta: 13

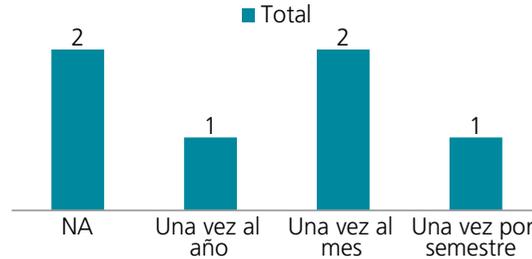
- El proyecto de la Centralidad Sur no ha sido implementado por falta de coordinación entre las instancias involucradas y falta de participación del Área Metropolitana, entidades como Inviás, Empresas Públicas, MASA, el departamento de Antioquia, entre otras. Según la entrevista al Subsecretario de Planeación el municipio de Itagüí por sí mismo no tiene la capacidad para resolver los conflictos que conlleva una zona de redesarrollo con muchos propietarios. Se necesita un acompañamiento cercano, permanente y amplio por parte del AMVA quien debe liderar el proyecto de manera colaborativa.
- Las relaciones entre el municipio y el AMVA se establecen como positivas, pero se insiste en la necesidad de un acompañamiento constante e interdisciplinar por parte del AMVA en procesos metropolitanos.

Sistema metropolitano de
cargas y beneficios
Frecuencia de respuesta: 12

- El Subsecretario de Planeación plantea que el municipio de Itagüí es consciente de que hacer parte de una ciudad metropolitana implica tener beneficios y problemas que se derivan de la conurbación. La presión inmobiliaria, el crecimiento informal de la ciudad, el crecimiento del parque automotor, la contaminación ambiental, el déficit habitacional y los problemas de seguridad ciudadana. Así mismo pertenecer al Área Metropolitana permite tener unas acciones conjuntas para poder resolver problemas estructurales, por consiguiente está de acuerdo con la implementación de un sistema metropolitano de cargas y beneficios.
- No se ha establecido un sistema de beneficio en el municipio que compense la carga otorgada por la Cárcel de Máxima Seguridad, el botadero ubicado en Heliconia el cual obliga al paso de camiones de gran carga por las calles de Itagüí o el tratamiento de residuos peligrosos producidos por dos empresas ubicadas en el municipio.

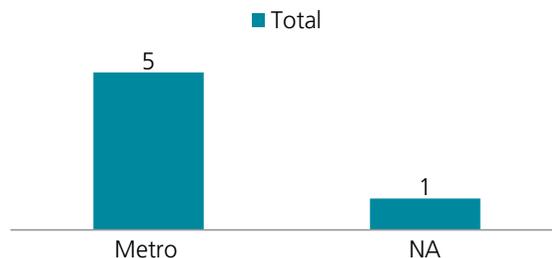
Recomendaciones para
la formulación del Plan
Estratégico Metropolitano
de Ordenamiento Territorial
–PEMOT–
Frecuencia de respuesta: 5

- Se reconoce que el POT del municipio se construyó de acuerdo a las directrices metropolitanas como una ciudad compacta, densificaciones centrales hacia el corredor del río, y la consolidación de zonas rurales en un suelo de protección, sin embargo no hay suficientes instrumentos y herramientas para operativizar los lineamientos municipales ni los metropolitanos. Por lo que se recomienda tener en cuenta la operativización de los instrumentos de gestión a la hora de construir el PEMOT.
- No hay mucha claridad de los funcionarios encuestados sobre la periodicidad con la que se establecen relaciones con el AMVA. A la pregunta de con qué frecuencia se busca el apoyo del AMVA para optimizar decisiones locales que tienen que ver prácticas de planificación, un funcionario dijo que una vez al año, otro que una vez por semestre y sólo dos que una vez al mes. Esto puede deberse a que no todos asisten a las reuniones mensuales y sólo tienen acceso al AMVA en momentos coyunturales.



Relaciones entre actores y el
Municipio
Frecuencia de respuesta: 10

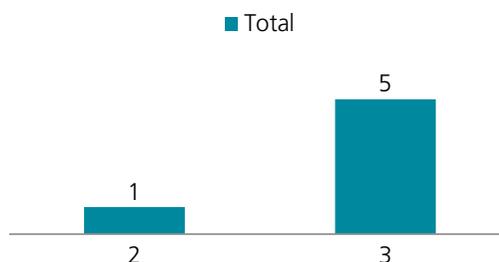
- Las relaciones del municipio con EPM y el Metro se definen como “cordiales pero no tan fluidas” de lo cual se puede inferir que no hay una articulación total entre ellos.
- Los funcionarios encuestados reconocen claramente al Metro como institución con la cual se establecen relaciones en términos de movilidad como lo demuestra la siguiente gráfica, que representa las respuestas ante la pregunta de ¿cuál entidad trabaja articuladamente para tomar decisiones específicas de planificación territorial en cuanto a la generación e implementación de proyectos de movilidad y transporte?. Cinco de los seis encuestados identificó al Metro como esta entidad, lo que cuestiona acerca de su conocimiento sobre el papel del AMVA como autoridad en el tema de movilidad y transporte, o sobre la aplicación efectiva en todos los municipios de políticas de este tipo lideradas por el AMVA.



- La relación del municipio con Corantioquia presenta en algunas ocasiones contradicciones que pueden estar estimuladas por la dualidad en cuanto a autoridad ambiental entre Corantioquia y AMVA.
- Según los encuestados las relaciones entre el municipio de Itagüí y los municipios cercanos son frecuentes, pues cinco de ellos tomaron la opción 3 y sólo uno la opción 2. Ninguno manifestó que las relaciones fueron poco frecuentes (siendo 1 poco frecuente y 4 muy frecuente):

Relaciones entre actores y el Municipio

Frecuencia de respuesta: 10



Recomendaciones para la puesta en marcha de un Laboratorio de Ordenamiento Territorial

Frecuencia de respuesta: 7

- No hay injerencia directa de la Gobernación en el municipio. El Subsecretario de Planeación plantea que esto puede deberse al interés de la Gobernación en municipios alejados que requieren más ayuda.
- Las expectativas del Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento territorial se pueden definir desde tres perspectivas:
 - La consolidación de un equipo interdisciplinar por parte de AMVA que acompañe los procesos de alcance metropolitano en cada uno de los municipios en donde tenga incidencia.
 - La construcción de proyectos que incluyan los intereses del municipio, de la ciudadanía, y de la clase política, y que además se consoliden mediante la articulación de empresas con amplio conocimiento de los asuntos a tratar en el proyecto.
 - La construcción de herramientas e instrumentos de gestión eficaces que permitan la adecuada implementación de esos proyectos en la realidad.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

1.4.3. Aportes de las entrevistas y encuestas de los cuatro municipios al análisis

Tras analizar la información recolectada en Medellín, Barbosa, Bello e Itagüí, se concluye que los municipios conocen y han implementado en sus POT los lineamientos metropolitanos en línea con el resultado de la revisión documental. Es de anotar, que en los 4 municipios se han observado dificultades para la implementación del modelo metropolitano en la realidad municipal y la aplicación específica de instrumentos de gestión que faciliten el desarrollo del territorio. Esto se hace evidente incluso en Medellín, que es el municipio que cuenta con más recursos y conocimiento en temas de planificación y gestión del territorio. Es de resaltar que en el caso de Medellín las respuestas se basan principalmente en lo que se incluirá en el nuevo POT, el cual todavía está sujeto a aprobarse y cumplirse.

Se debe mencionar que **todos los municipios están de acuerdo en recibir apoyo del AMVA para aprender y aplicar los instrumentos de gestión, lo cual sin duda facilitará la implementación del modelo metropolitano, y también encuentran indispensable la creación de un Sistema Metropolitano de Reparto de Cargas y Beneficios.**

En general, los 4 municipios mencionan que la relación con el AMVA muchas veces se limita a las reuniones de

la Junta Metropolitana y por lo tanto, tienen una mayor comunicación los funcionarios de alto nivel, por lo que encuentran pertinente un **apoyo permanente y a diferentes niveles, particularmente a nivel técnico del personal de los municipios, que es donde se enfrentan las mayores dificultades.**

Los proyectos estratégicos como el río como corredor multimodal, las centralidades norte y sur, el cinturón verde metropolitano, entre otros, son proyectos conocidos y de interés para los municipios. Los municipios mencionaron que para implementarlos se requiere el apoyo constante del AMVA, ya que implica la concertación con muchos actores y requiere en muchos casos financiación de la que carecen los municipios. Por otro lado, cada municipio tiene una concepción diferente de desarrollo, articular esta visión con los lineamientos metropolitanos es un reto, esto puede hacerse a partir de la vocación del suelo de cada municipio que permitiría articular el Valle según sus potencialidades.

A continuación se presentan las principales conclusiones resultado de la información obtenida en las entrevistas y encuestas en los 4 municipios y de manera general en la revisión documental realizada a partir de los POT y Planes de Desarrollo.⁹

⁹ Las tablas tienen las siguientes convenciones: X no se aplica parcial o totalmente; ✓ Se aplica; NA No Aplica.

Tabla 14. Resumen de conclusiones de los 4 municipios respecto a la articulación regional con base en la consulta de los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia –LOTA-

Tema	Aspecto	MEDELLÍN	BARBOSA	BELLO	ITAGÜÍ
Articulación Metropolitana	Consulta de LOTA	✓	X	✓	✓

- Medellín, Bello e Itagüí dicen consultar el LOTA entre una vez al mes y cada seis meses; en Barbosa se manifiesta que se consulta poco. Es de anotar que LOTA es un documento del año 2012, lo que puede explicar la falta de conocimiento y utilización por parte de las administraciones municipales.
- En la repuesta sobre la consulta de las recomendaciones para la planificación metropolitana de BIO2030, se observa que todos los municipios excepto Medellín, no tienen claridad sobre el documento y manifiestan poco conocimiento de la socialización del mismo. Es de anotar que BIO 2030 es un documento del 2011 y contiene una visión integral del desarrollo del Valle de Aburrá.
- Se evidencia la importancia de contar con una estrategia de comunicaciones del Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano que promueva la apropiación y reconocimiento por parte de los municipios.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Tabla 15. Resumen de conclusiones sobre la incorporación de los lineamientos metropolitanos con base en las entrevistas y encuestas en los 4 municipios

Tema	Aspecto	Medellín	Barbosa	Bello	Itagüí
Lineamientos Metropolitanos	Control de expansión urbana y protección de bordes.	✓	✓	X	✓
	Redensificación de la zona central del valle y consolidación del corredor multimodal del Río.	✓	✓	✓	✓
	Movilidad y Transporte.				
	Temas ambientales (gestión integral del recurso hídrico –agua-, protección acuíferos, vertimientos, gestión residuos, gestión del riesgo).	✓	X	X	X
	Fomento a la producción agrícola.	✓	X	X	X
	Patrimonio.	✓	X	X	
	Vivienda Social.	✓	X	✓	✓

Los lineamientos metropolitanos son conocidos en todos los municipios, pero no en todos los POTs están consignados. Frente a esto, para cada uno de los municipios es pertinente hacer las siguientes aclaraciones:

- Todos los lineamientos se encuentran consignados en la revisión del POT de Medellín.
- Parte de los lineamientos se encuentran incorporados en la revisión del PBOT de Barbosa.
- Por su parte Bello e Itagüí todavía no tienen incorporados todos los lineamientos y esperan hacerlo en su próxima revisión.
- Es de anotar que en los 4 municipios hay un reconocimiento general en torno a los lineamientos metropolitanos relacionados con la movilidad.
- Es de anotar que en cuanto al control de expansión urbana y protección de borde se observa que Barbosa, Itagüí y Medellín mencionaron este tema durante las entrevistas y encuestas, mientras que Bello no lo incluyó. Esto coincide con los resultados de la revisión documental, donde se observa que la apuesta de clasificación de suelo va en contravía de esta visión metropolitana sobre la protección de borde, específicamente se encuentra suelos de expansión localizados sobre las laderas en inmediaciones de los Suelos de Protección.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Tabla 16. Resumen de conclusiones sobre los conflictos limítrofes con base en entrevistas y encuestas en los 4 municipios

Tema	Aspecto	MEDELLÍN	BARBOSA	BELLO	ITAGÜÍ
Aplicación del Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano	Conflictos Limítrofes	✓	✓	✓	✓

- Una de las principales dificultades para la aplicación de un modelo metropolitano de ordenamiento territorial son los conflictos limítrofes. Todos los municipios presentan conflictos con municipios vecinos, y éstos no se resuelven de manera articulada ni liderados por una entidad supramunicipal que tenga la autoridad para hacerlo.
- No existe información sobre un trabajo de manera articulada con municipios vecinos, lo que dificulta continuidad necesaria para la resolución de dichos conflictos.
- Las reuniones en muchos casos se dan una vez al mes y se reducen al espacio de encuentro en la Junta Metropolitana.
- Esto se convierte en un potencial espacio para fortalecer el AMVA como entidad supramunicipal, puede fungir como mediadora en dichos conflictos, para lo que debe estudiarlos, conocerlos y gestionarlos de la mejor manera; de lo contrario es difícil ponerlos de acuerdo. Esto hace parte de la recomendación al contar con una estrategia de concertación.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Tabla 17. Resumen de conclusiones sobre las Centralidades Norte, Sur y Metropolitana con base en entrevistas y encuestas en los 4 municipios

Tema	Aspecto	MEDELLÍN	BARBOSA	BELLO	ITAGÜÍ
Diferencias entre el Modelo de Ordenamiento Territorial Municipal y del Modelo Metropolitano	Centralidades Norte, Metropolitana y Sur	✓	NA	X	X

- Uno de los aspectos que dificulta la consolidación del modelo metropolitano de ordenamiento territorial son las centralidades norte y sur. En Bello no están de acuerdo con la implementación de la centralidad norte tal y como está definida desde el AMVA, y en Itagüí sí están de acuerdo pero manifiestan que no tienen los recursos ni la autoridad para hacerlo solos, y que requieren el apoyo técnico y financiero del AMVA para concertar y mediar con los actores que se verían afectados.
- Acerca de que los proyectos estratégicos, dentro de las dificultades para implementarlos se encuentran: por un lado no se cuenta con los recursos para aplicarlos y por otro, las realidades municipales donde la ciudad ya está configurada con diversas formas de hábitat que surgieron sin la planificación, chocan y distan del modelo metropolitano que se pretende implementar.
- El caso de Medellín constituida como centralidad metropolitana queda incorporada en la revisión del plan de ordenamiento territorial con el macroproyecto río/centro.
- En general esto se complementa con una visión más integral de los proyectos metropolitanos, en los 4 municipios se observa que la clave es analizar el alcance territorial de los proyectos y esta sería una visión a incluir. De igual forma, esto se complementa con el resultado de la revisión documental donde se enfatiza en la necesidad de contar con una efectiva aplicación de instrumentos de gestión para hacerlos realidad.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Tabla 18. Resumen de respuestas frente a la claridad de competencias de las instituciones relacionadas con los procesos de planificación por parte de los 4 municipios

Tema	Aspecto	MEDELLÍN	BARBOSA	BELLO	ITAGÜÍ
Debilidades Institucionales	Claridad frente a las instituciones y sus competencias	✓	X	X	X

- Frente a muchas preguntas en las que se consultaba sobre a qué entidad se acudía para diferentes asuntos (movilidad, consolidación de un sistema ecológico estructurante, proyectos agropecuarios, control de borde, vivienda social, control de la minería y otros asuntos) se responde sin respetar la competencia de la autoridad, adjudicando por ejemplo el control de la actividad minera al AMVA, la movilidad y centralidades al Metro, el sistema ecológico estructurante a EPM, y en muchos casos no se responde.
- En general, quienes tienen claro este tipo de funciones son los secretarios o subsecretarios de planeación, pero los otros funcionarios todavía desconocen mucho al respecto.
- Esto evidencia la necesidad de hacer un trabajo institucional en este ámbito.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Tabla 19. Resumen de conclusiones frente a los instrumentos de gestión con base en las entrevistas y encuestas en los 4 municipios

Tema	Aspecto	MEDELLÍN	BARBOSA	BELLO	ITAGÜÍ
Instrumentos de gestión	Conocimiento y Aplicación de los instrumentos de gestión en cada municipio	✓	X	X	X

Favorabilidad a la implementación de un Sistema metropolitano de reparto cargas y beneficios

✓

✓

✓

✓

- El gran problema de todos los municipios es el mismo: la dificultad para la implementación de instrumentos de gestión. Si bien todos reconocen su importancia y Medellín está más avanzada al respecto, implementarlos aún es un reto.
- Incluso, si en Medellín se han aplicado tímidamente, en los municipios diferentes a Medellín todavía muchos no se conocen y no se aplican. Los macro-proyectos y planes parciales son los que más se aplican, y por lo general implican altos costos y altos riesgos.
- En ese asunto se recomienda mayor acompañamiento y financiación.
- Así mismo, con respecto a un sistema metropolitano de cargas y beneficios, todavía falta por identificar las principales cargas y los tipos de beneficios que se requieren en cada municipio, así como un liderazgo del AMVA para que en el momento de concertar, se logre que los municipios reciban beneficios y acepten cargas. Hasta el momento, todos lo encuentran necesario y pertinente.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.



PARTE 2

RECOMENDACIONES PARA LA INCORPORACIÓN DE LINEAMIENTOS METROPOLITANOS Y REGIONALES EN LAS REVISIONES DE LOS POT

Una vez realizado el diagnóstico presentado en la primera parte de este documento, es fundamental identificar cuáles podrían ser los retos y las posibles soluciones para las dificultades presentadas en el proceso de integración entre el AMVA y los municipios de su circunscripción. En esta vía, se presentarán una serie de recomendaciones para la incorporación de los lineamientos metropolitanos y regionales en las futuras revisiones de los POTs, las cuales pueden ser útiles para los diferentes procesos de planificación llevados a cabo por los municipios. Son recomendaciones dirigidas principalmente a los municipios, pero también al AMVA en su trabajo de articulación y coordinación con los municipios que la componen. Así, se presentan en este capítulo cuatro tipos de recomendaciones:

- Recomendaciones transversales, en particular sobre los temas de equidad e inclusión social y de desarrollo económico.
- Recomendaciones específicas a los municipios con respecto al contenido de los POTs, tanto en términos de Modelo de Ordenamiento Territorial

Metropolitano –MOTM- como de instrumentos de gestión.

- Recomendaciones con respecto a la construcción de consensos en el proceso de planeación.
- Recomendaciones con respecto al trabajo técnico permanente necesario entre el AMVA y los municipios.

El objetivo general de estas recomendaciones es propender por unas dinámicas de mejor articulación y diálogo entre el AMVA y los municipios, así como fomentar la comprensión de las potencialidades de los Planes de Ordenamiento Territorial, como instrumentos que no sólo ordenan las dimensiones físico-espaciales del suelo urbano sino que pueden contribuir a un desarrollo territorial integral y sostenible, en la medida en que logren incluir elementos socio-económicos que disminuyan los desequilibrios y las segregaciones en la población y en tanto puedan integrar elementos metropolitanos en temas de vivienda, medio ambiente, acceso a servicios y equipamientos e infraestructura, promoviendo y teniendo en cuenta los macroproyectos de carácter regional.



2.1. RECOMENDACIONES TRANSVERSALES

Para fortalecer una visión integral del desarrollo sostenible en su dimensión social y económica, las recomendaciones transversales al MOTM y al Modelo de Gestión hacen énfasis en los temas de equidad, inclusión social y desarrollo económico como elementos fundamentales para disminuir las desigualdades territoriales que actualmente existen en el AMVA. Estas recomendaciones deben ser abordadas desde el orden metropolitano con el fin de lograr equilibrios en el territorio y trascender el marco de revisiones de POTs, al centrarse en diferentes procesos de planificación territorial vitales para una gestión integral del territorio metropolitano.

ELEMENTOS DEL MODELO METROPOLITANO PARA PROMOVER EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL

Con el propósito de contribuir a la apuesta del AMVA por disminuir los desequilibrios territoriales y la inequidad, y cerrar la brecha de la segregación espacial (socioeconómica y funcional), se recomienda a los municipios integrar políticas, programas y acciones específicas orientadas a promover la cohesión social en relación con el diseño urbano del territorio. Se debe tener en cuenta que:

“Las políticas de cohesión social deben orientarse tanto a las exigencias materiales de existencia (económicas) como a las que se refieren al vínculo social (identidad y comunidad), que confieren seguridad vital, así como enlazar la diversidad social y el derecho a la diferencia con la promoción de la igualdad social en el acceso a toda suerte de bienes y recursos fundamentales resultantes de la observación de los derechos cívicos, políticos y sociales” (GODÁS y GOMÀ 2009, RIMEZ 2009).

Tomando esta definición como base, se ve **que la promoción del desarrollo económico, la participación ciudadana y la construcción de consensos son aspectos del proceso de planeación que toman relevancia en este escenario**. Estos aspectos son abordados en este documento logrando una relación directa con equidad y cohesión social.

De acuerdo con Guillermo Herrera Castaño, Viceministro de Vivienda, Ciudad y Territorio, el pasado 9 de abril de 2014 durante el Foro Urbano Mundial organizado en la ciudad de Medellín “Colombia requiere mejorar la cohesión social para lo cual ha promovido una visión de planeación urbana que combina herramientas fiscales y de política pública para articular las políticas locales y nacionales y conectar comunidades formales e informales”. En esta misma sesión del diálogo sobre

planeación urbana y cohesión social realizado en el Foro, ONU-Habitat invitó a los planificadores urbanos a defender el acceso a espacios públicos, facilitar la interconexión entre ciudades y apoyar las condiciones de acceso a servicios urbanos en general.

En esta vía, es importante que los gobiernos locales y el Área Metropolitana puedan comprender la necesidad de crear un equilibrio y fomentar un diálogo constante entre las políticas urbanísticas y sociales, de manera que la planificación del territorio y la gestión del suelo sean una herramienta para garantizar mayores niveles de cohesión y bienestar social.

En este sentido el rol de los municipios es lograr definir y orientar el modelo de ordenamiento territorial de un municipio con elementos, como el espacio público, que promuevan la cohesión social. Resulta evidente que las condiciones físicas de lo urbano pueden facilitar interacciones de calidad entre las personas o, por el contrario, segmentar a las poblaciones y, desde un plano estructural, condenar a grupos poblacionales a la exclusión y la ausencia de expectativas vitales de progreso. (Godáz, Urb-all III, 2013).

Los municipios tienen la necesidad y el deber de implementar políticas que enfrenten la situación de segregación espacial que se presenta en el territorio, la cual se manifiesta en formas desiguales de distribución de la infraestructura, en los desequilibrios socio-económicos presentes en el espacio urbano y las diferencias en la oferta de servicios sociales como educación, vivienda, servicios de salud, cultura y de protección.

Esta segregación se reduce al disminuir la brecha del ingreso entre la población, favorecer la creación de espacios de integración y mezcla socioeconómica, así como al garantizar el acceso universal a los servicios y equipamientos. Con este propósito se hace el siguiente conjunto de recomendaciones a los gobiernos locales para incorporar dentro de su modelo una mirada hacia la equidad y cohesión social como parte fundamental del desarrollo:

1. Aprovechar su cercanía con el territorio y con las personas que en él habitan, para lo cual se recomienda **hacer un diagnóstico sobre la segregación espacial** que debe contener variables relacionadas con la distribución de los ingresos y de los servicios urbanos (distancia y conmutación), entre otros. Este diagnóstico sirve para complementar el Expediente Municipal y fortalecer su capacidad de evaluación y seguimiento.

2. De la mano con esta recomendación, se le propone a los municipios **evaluar los mecanismos para definir la distribución del gasto social** (particularmente subsidios), y específicamente buscar alternativas a la estratificación socioeconómica. Inicialmente esto se aplicaría para las políticas sociales que tienen que ver con lo urbano, como por ejemplo, los subsidios a la vivienda. Esto va en la línea con la recomendación que se hizo al AMVA de incluir en la política de crecimiento urbano un análisis sobre **cómo la estratificación socioeconómica genera incentivos ocultos para generar segregación espacial**.
3. Se recomienda **implementar mecanismos de asociación para el desarrollo de proyectos urbanos** con el Departamento, con los municipios del Valle de Aburrá, con el AMVA y con los municipios de la subregión. Esta recomendación va en línea con la política nacional de promover mecanismos de Contratos Plan que permiten la convergencia de recursos. Es de anotar que los gobiernos locales en Colombia sitúan sus políticas como ejes de intervención pública que concentran y gestionan los recursos de otros niveles de gobierno. A manera de ejemplo, Bello en su Plan de Desarrollo tiene un programa específico de vivienda que busca jalonar recursos nacionales para la construcción de vivienda de interés social y prioritaria.
4. Con el objetivo de propiciar un mayor sentido de pertenencia y apropiación con el territorio se recomienda **promover la participación ciudadana en el diseño y/o el despliegue de las políticas públicas, particularmente en temas relacionados con el modelo de ordenamiento territorial**. Así, se puede concebir una ciudad más incluyente con base en los siguientes aspectos¹⁰:
 - a. Fomentar la transparencia en los procesos de toma de decisiones, garantizando el acceso de la ciudadanía a la información relacionada con éstos.
 - b. Facilitar la comprensión de los temas sobre los cuales se toman las decisiones.
 - c. Establecer procesos de participación con reglas claras que sean reconocidas por todos.
 - d. Incluir temas prioritarios que interesen a los ciudadanos de acuerdo a sus necesidades y expectativas, razón por la cual es primordial acercar el modelo al ciudadano. Esto complementa la recomendación sobre contar con una estrategia pedagógica.
 - e. Compartir con la comunidad que el proceso es continuo y no sólo para un momento específico.
 - f. Crear espacios de diálogo que fomenten el intercambio de opiniones y puntos de vistas, haciendo énfasis en la importancia de la construcción colaborativa.
 - g. Delimitar y especificar los roles de cada uno de los participantes, incluyendo el de la ciudadanía y de las entidades territoriales como tal.
 - h. Educar para aprender a participar debe ser la base de la planeación participativa. Es importante retroalimentar al ciudadano sobre el proceso y que todos aprendan del mismo.

Razón por la cual se recomienda a los municipios cuenten con una estrategia específica de participación ciudadana y comunitaria para que la población reconozca y apropie el modelo de ordenamiento territorial municipal el cual debe estar en línea con el MOTM. De esta forma, se recomienda a los municipios definir el proceso de participación ciudadana el cual debe contar con tres fases principales: (i) análisis estratégico y focalización; (ii) diseño del programa operativo de participación ciudadana, y (iii) implementación y seguimiento del Plan de participación. En el marco del proceso se debe contar con una estrategia de participación específica definida por el municipio con el apoyo técnico del AMVA, como un actor que busca articular las iniciativas de todos los municipios. Esta estrategia debe tener en cuenta: las necesidades de participación por abordar, los actores claves que se deben involucrar, la definición de los ejes de trabajo y los alcances del proceso¹¹.

¹⁰ Proceso de participación ciudadana tomado del Manual sobre Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la Nación. Disponible en: http://www.procuraduria.gov.co/html/sitio_guia/docs/Cartilla_Guia_participacion.pdf. Junio 2014.

¹¹ Para mayor información se puede consultar el Manual de Participación Ciudadana para iniciativas del Ministerio de Obras Públicas de Chile. Disponible en: http://www.grn.cl/Manual_participacion_ciudadana_MOP.pdf. Junio 2014.

5. Consolidar fuertes relaciones comunitarias en diferentes entornos del territorio, como por ejemplo, el trabajo, los colegios, los barrios, entre otros. Un ejemplo de esto, se encuentra en la iniciativa del AMVA con la política metropolitana “Área Educada: Educación con Calidad para la sostenibilidad - ¡Porque la Educación lo transforma todo!” (Educación Ambiental Metropolitana).
6. De igual forma, se insiste al municipio en la necesidad de buscar la generación e incrementos de los ingresos propios que apoyen la labor de desarrollo del gobierno local y que permitan equilibrar la distribución presupuestal.
7. En materia de ordenamiento territorial y en línea con las recomendaciones del MOTM se recomienda a los municipios:
 - a. Consolidar el espacio público como áreas de interacción ciudadana y construcción social se propone incluir un sistema metropolitano de espacialidades públicas.
 - b. Garantizar el acceso universal a los servicios y equipamientos, de tal manera que toda la población municipal tenga acceso a éstos.
 - c. Consolidar la infraestructura de movilidad en línea con la consolidación de un sistema integrado de transporte multimodal que disminuya los costos de transporte y facilite el acceso.
 - d. Promover un trabajo más cercano con los vecinos, no sólo al interior de los municipios, sino con los vecinos limítrofes, para lo cual se deben implementar acciones específicas de cooperación y diálogo partiendo de la identificación de acuerdos y desacuerdos. Este último se recomienda sea constante y determinado por la prevención.
8. En cuanto al tema de la vivienda social es necesario fortalecer la implementación de los lineamientos metropolitanos que existen actualmente plasmados en el Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental –PEMVHA-, donde se identifican polígonos prioritarios para el desarrollo de Vivienda Prioritaria, se recomienda a los municipios densidades específicas para la producción de VIP, se propone incentivar la mezcla socioeconómica con el fin de evitar la segregación espacial y se procura promover el acceso a través de instrumentos de financiación y alianzas público privadas. Tomando estos lineamientos como base y convencidos de que es necesario vincular la cohesión social a la planeación, se hacen las siguientes recomendaciones:
 - a. Es necesario que la clasificación del suelo definida en los POTs de los municipios tenga en cuenta los polígonos priorizados por el PEMVHA.
 - b. Las decisiones en materia de vivienda prioritaria en los municipios debe ir de la mano con las políticas nacionales y regionales.
 - c. Se recomienda desarrollar estrategias de gestión social al implementar programas de vivienda social y prioritaria. De manera particular se recomienda a los municipios de Bello y Medellín, generar espacios de intercambio sobre este tema al concentrar una parte importante de la oferta en vivienda social y prioritaria. Igualmente, el AMVA debería hacer un acercamiento específico a este tema con el fin de aprender y promover intervenciones en la gestión social del territorio – “prevenir problemas en la ciudad que queremos” podría ser el lema.
 - d. Es importante que en las áreas residenciales se promuevan otro tipo de usos que permitan dinamizar el territorio y el hábitat de las personas, lo que es esencial para promover el acceso a todo tipo de servicios por parte de la población y al mismo tiempo se generen espacios de trabajo para los hogares.
 - e. La evaluación o inclusión de programas específicos sobre el acceso a la vivienda debe ir más allá de los instrumentos de financiación de la misma, incorporando las preferencias de los hogares en esta materia.
 - f. Se recomienda al municipio implementar políticas alternativas frente a la tenencia de la vivienda y evaluar la posibilidad de promover, por ejemplo, vivienda en arrendamiento. Esto

se está desarrollando desde la política nacional, y se tienen experiencias exitosas como en la ciudad de Bogotá.

- g. Se recomienda al municipio contar con una estrategia de vivienda social, y prioritaria que no sólo haga énfasis en los nuevos desarrollos, sino en la implementación de acciones tendientes a la renovación urbana y el mejoramiento de vivienda.
 - h. Se propone que los municipios tengan una visión amplia de la vivienda social e incorporen en su visión la dimensión del entorno, es decir, el hábitat; el cual debe ser de calidad y contar con el acceso necesario a espacio público y equipamientos.
 - i. Se recomienda al municipio analizar cómo se da la producción de vivienda en su territorio con los objetivos de: (i) fortalecer las relaciones con el sector privado basados en una relación gana- gana y (ii) identificar otras formas de producción de vivienda social, como por ejemplo, a nivel comunitario.
9. Promover e incorporar una visión compartida de modelo de ordenamiento territorial entre los principales actores sociales y la comunidad haciendo un balance entre el modelo municipal, el modelo metropolitano y la realidad de las bases de este trabajo.
 10. Se recomienda hacer un mayor énfasis en las políticas de desarrollo económico las cuales están llamadas a convertirse en instrumento de lucha, contra la inequidad. Esta idea se trabajará en la siguiente sección de este documento.

ELEMENTOS DEL MODELO METROPOLITANO PARA PROMOVER EL DESARROLLO ECONÓMICO

El Plan de Ordenamiento Territorial -POT- se concibe como un instrumento de planeación de largo plazo que puede potenciar, o inhibir, el desarrollo económico y estimular o favorecer la productividad si genera externalidades positivas y logra reducir las negativas sobre la sociedad y el medio ambiente.

No sobra recordar el concepto de ordenamiento territorial que a nivel nacional promueve la Ley 388 de 1997:

“Artículo 5º.- El ordenamiento del territorio comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

Los municipios enfrentan el desafío de asegurar oportunidades de empleo y brindar posibilidades de generación de ingresos para la población y a su vez, asegurar la mayor densidad económica posible de manera que se permita asegurar la igualdad en las condiciones de vida para sus habitantes.

Ante dicha realidad, se debe tener en cuenta que las políticas territoriales son la expresión concreta de una estrategia de desarrollo y se convierten en un instrumento para llevar a la práctica la visión de ciudad. En este sentido, los POTs tendrían que permitir la aglomeración de la actividad económica y redistribuir el desarrollo al potenciar el ordenamiento territorial como factor de desarrollo y crecimiento económico. En los POTs podrían fomentarse las economías de aglomeración¹², al establecer mecanismos para promover las vecindades existentes, haciendo énfasis en las áreas en las cuales se podrían estar generando rendimientos crecientes.

Los municipios deben ejercer un rol activo para la generación de empleo dentro de su territorio, sin perjuicio de las consideraciones en materia regional y metropolitana, mediante el fortalecimiento de los factores territoriales que apoyan la productividad de las industrias y la adecuación de la infraestructura urbana en las zonas de vocación productiva. La generación de empleo industrial debe incentivarse mediante el aumento de la rentabilidad por la vía de factores de la localización conjunta de las empresas de los mismos sectores o de las mismas cadenas productivas.

Se deben tener en cuenta las centralidades municipales, y tratar de forjar un patrón espacial exitoso de densidad económica donde el territorio, su ordenamiento y los usos del suelo son fundamentales. En ese sentido, es crucial la articulación de la política económica y la política de ordenamiento territorial, mediante la cual

¹² Es decir aquellas derivadas de la cercanía de muchas personas y/o empresas, es decir del proceso mismo de aglomeración, entre las economías de aglomeración de encuentran, las economías de escala, economías externas, economías de localización entre otras.

los POTs puedan fortalecer las centralidades. Desde la mirada de la geografía económica las variables que definen la centralidad tienen la ventaja de conjugar tres aspectos cruciales: la distancia, la densidad y el ingreso (captado de manera indirecta a través del estrato).

En ese sentido, los POTs de los municipios del AMVA deberían incorporar un capítulo con la estructura económica, sus vocaciones productivas y la manera de fortalecer las potencialidades y oportunidades del territorio que puedan contribuir a esta mayor productividad. Desde el punto de vista de la política pública, en las aglomeraciones y en las centralidades lo que importa es la vecindad y la formas como las personas interactúan. Por ello, desde la perspectiva de los POTs se debe insistir más en la relación entre los procesos urbanos y el crecimiento económico creando las condiciones estructurales para que haya avances en productividad.

La propuesta de los POTs debe avanzar hacia una caracterización de la centralidad que supere las limitaciones de la concepción centrada netamente en los aspectos espaciales desconociendo la relevancia de los factores asociados al mercado, incluso la concepción de que las centralidades se generan de manera espontánea y que la norma la hará posible, sin tener en consideración las posibilidades reales de que ello ocurra o sea factible en términos económicos. Se debe asociar la centralidad al mercado y poner en evidencia los lazos entre la dinámica del urbanismo y la productividad de las empresas.

El papel de las centralidades en las revisiones de los POTs tiene sentido si éste brinda instrumentos para asegurar la cercanía de la población a las oportunidades de empleo y si facilita el incremento de la productividad de las empresas. En ese sentido, se debe impulsar la localización conjunta de sectores estratégicos que tengan ventajas de productividad por localizarse varias empresas del sector o de la misma cadena productiva en un mismo territorio.

Los modelos y estrategias internas de producción y comercialización, así como de ordenamiento territorial, deben materializarse en acciones concretas como la construcción de vías, infraestructura general, plataformas de servicios, y en general la provisión de bienes públicos cruciales para la productividad empresarial, y particularmente para la economía popular.

Desde el ordenamiento territorial, adicionalmente, es recomendable plantear dos frentes de política económica: hacia la producción y abastecimiento interno (del municipio y de la zona metropolitana y regional), y

hacia las exportaciones. Estos no son excluyentes si se les considera en el marco de una política metropolitana que permita y fomente las complementariedades productivas.

De igual forma, de manera compatible con otros usos y en aquellas zonas que sea posible, se debe habilitar una mayor cantidad de predios para usos comerciales, empresariales e industriales en suelos urbanos, y facilitar los usos del suelo para el desarrollo de actividades económicas. Dichos usos deben permitir la generación de empleo mediante el fortalecimiento de factores territoriales que fomenten la productividad de las industrias y la adecuación de la infraestructura urbana en las zonas de vocación productiva, además del aumento de la rentabilidad de las actividades por medio de la localización conjunta de empresas de los mismos sectores o de cadenas productivas para promover la competencia y la mayor oferta de variedades de insumos y maquinarias para las empresas industriales. Para ello se puede, por ejemplo, crear figuras como zonas de aglomeración económica que tengan un tratamiento particular en aquellas zonas de los municipios que se caracterizan por agrupar unidades productivas dedicadas a actividades económicas específicas, en las cuales se puede actuar integralmente para potenciar las economías de aglomeración y aumentar la productividad. No obstante, el diseño de mecanismos que permitan potenciar las economías de aglomeración debe realizarse reconociendo las dinámicas que ya existen en el territorio municipal y en el marco metropolitano, para lograr la articulación entre los procesos regionales y la dinámica empresarial.

Es relativamente reciente que la planificación urbana y el ordenamiento del territorio integren lo urbanístico, paisajístico y físico, con el desarrollo socioeconómico, la productividad y competitividad. Como efecto de la ausencia de una planificación integral, se tienen efectos sobre la segregación socio-espacial, la calidad de vida y disminuyen las oportunidades derivadas de la aglomeración. Esto significa que hay que planificar el desarrollo económico, teniendo en cuenta las fortalezas y potencialidades que existen tanto en los espacios urbanos como rurales y regionales, y en esta vía, diseñar un modelo de ordenamiento territorial que responda a una dinámica económica moderna, con bajos impactos ambientales, sostenibles y con equidad social.

En muchas ocasiones la perspectiva de ordenamiento se soporta en la reducción de costos urbanos que generan segregación y pérdidas de productividad. Se acepta la hipótesis de renta ofrecida como determinante central de localización de hogares y empresas, es decir, las

aglomeraciones se originan en los rendimientos crecientes y ofertas de bienes públicos que acentúan las interacciones de individuos. Por su parte, los diferenciales de beneficios y de ingreso permiten elegir el lugar de producción y de residencia. En virtud de las desigualdades de ingreso y la escasez de recursos de inversión pública, los hogares de bajo ingreso se ven confinados a los márgenes de la ciudad en donde difícilmente acceden a los bienes públicos por los rezagos de inversión pública.

Los POTs deben poner en evidencia la importancia de los rendimientos crecientes, y su relación con los ingresos y la segregación. Si la renta es el principal determinante de la localización de los hogares, la lucha contra la segregación es, finalmente, una política de ingresos. Finalmente esto complementa una visión integral del desarrollo estrechando el vínculo entre desarrollo económico y equidad.

2.2. RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS CON RESPECTO AL CONTENIDO DE LOS POTs

El municipio se constituye en el eje en el cual se articulan estrategias y generan procesos de encadenamiento entre la planeación del territorio y la gestión del desarrollo local, lo que exige el manejo de una visión integral sobre el territorio. De igual forma, el local es el nivel de gobierno más próximo a la gente y el que mejor conoce y refleja sus necesidades y prioridades. Desde él es posible construir espacios de concertación entre distintas entidades, sectores y actores sociales, y monitorear más eficazmente las tendencias notando aspectos emergentes.

Así mismo, los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos de gestión de territorio con un enorme potencial para fomentar el desarrollo urbano sostenible y generar las bases para una articulación e integración intermunicipal y metropolitana. En este capítulo se presentan una serie de recomendaciones principalmente dirigidas a los municipios con respecto al contenido de sus POTs, para que en el marco de las futuras revisiones y ajustes de los mismos, se puedan incorporar tanto elementos del Modelo Metropolitano de Ordenamiento Territorial como elementos del Modelo de Gestión, en particular la serie de instrumentos de gestión que permite implementar los Proyectos Estratégicos y las estrategias de planificación de orden metropolitano. Son recomendaciones de nivel general que interesen a todos los municipios del territorio del Valle de Aburrá, aunque

se elaboraron a partir del estudio de los casos de Barbosa, Bello, Itagüí y Medellín.

Cabe destacar que “la ley autoriza ajustes de mediano plazo al POT cada dos periodos de gobierno y ajustes estructurales a partir de los tres periodos de gobierno municipal” (Pág. 528, AMVA, Documento Técnico Plan Bio 2030, 2011). Entre los municipios pilotos estudiados, el municipio de Itagüí dispone de un POT de seis años de vigencia (Acuerdo 020 de 2007) y contempla su revisión de mediano plazo en un futuro próximo. El municipio de Bello contempla también la revisión de mediano plazo de su POT aprobado hace cinco años (Acuerdo 033 de 2009). Los municipios de Barbosa y de Medellín ya se encuentran en un proceso de ajuste estructural. En este contexto, Itagüí y Bello son los municipios que más presentan posibilidades de cambios de sus POTs ya que pueden llevar a cabo ajustes de largo plazo pronto, así como los municipios de Sabaneta, Girardota y La Estrella. Envigado y Caldas, cuentan con POTs relativamente recientes (2011 y 2010 respectivamente) que, aunque fueron objeto de revisiones de mediano plazo, modificaron elementos del contenido estructural como la Clasificación del Suelo y no tienen prevista una revisión de largo plazo, prontamente. Copacabana por su parte, no ha completado aun, ninguna de las revisiones previstas por Ley.

2.2.1. Los elementos del modelo metropolitano para incorporar en el modelo municipal

Si bien desde el ejercicio del Taller de Ordenamiento Territorial Metropolitano¹³ en los años 2005 y 2006 se lograron incorporar la mayoría de lineamientos metropolitanos establecidos tanto en las DMOT (AMVA, 2006) como en el PIDM (AMVA, 2008) a los POTs que surtieron su proceso de revisión y ajuste, de la revisión documental y del proceso de levantamiento de información primaria para este trabajo, se pudieron identificar conflictos y vacíos en los diferentes Modelos de Ordenamiento Municipales adoptados en los diferentes POTs, que aun dificultan la concreción de ese MOTM.

A continuación se destacan los principales elementos que deberían estar incluidos en las futuras revisiones de los POTs.

¹³ Espacio creado por el AMVA para “(...) apoyar los procesos de formulación y concertación de las directrices y lineamientos de Ordenamiento Territorial Metropolitano y facilitar un proceso de revisión y ajuste [de mediano plazo] de los POT municipales de manera articulada, para sentar las bases de un sistema de planificación y gestión territorial metropolitana (...).” (Zea Restrepo, 2010)

LOS SUELOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL, LOS SUELOS DE PROTECCIÓN PARA LA PRODUCCIÓN Y LA ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL METROPOLITANA.

Durante la entrevista al Subdirector de Ordenamiento Territorial de Itagüí, Carlos Góez, llevada a cabo el 20 de mayo de 2014, se señala lo siguiente:

(...) pertenecer al Área nos posibilita tener unas acciones conjuntas con el mismo para poder resolver problemas estructurales, sería de gran aporte (...) el tema de la movilidad y el tema de la contención del crecimiento urbano a través de lo que nosotros llamamos el parque de borde y lo que el municipio de Medellín y el Área Metropolitana denomina el cinturón verde. Esos serían dos de los grandes impactos, dos temas importantísimos para Itagüí.

La Protección tanto de suelos de importancia ambiental, como de producción agrícola, se constituye en una carga metropolitana; pero claramente, este último, tiene una tendencia mayor hacia la extinción en el Valle de Aburrá, como lo señala el Subdirector de Ordenamiento Territorial de Itagüí, Carlos Góez:

(...) nuestra producción agrícola es incipiente y según estudios de la Universidad Nacional y otros que se han hecho, cada vez es menor. Nosotros vemos desde el ordenamiento territorial nuestro corregimiento más como un suelo de protección que como un suelo de producción agrícola o pecuaria y a eso le estamos apuntando. Tenemos unas formas de vida muy urbanizadas, cada vez disminuyen nuestras hectáreas en productos agrícolas y cada vez es menor el empleo que se genera en este renglón de la economía, entonces vemos más nuestro suelo del corregimiento apuntándole a un suelo de protección.

La misma dificultad, es resaltada por el servidor público de la Secretaría de Planeación de Barbosa, durante entrevista efectuada el 16 de mayo de 2014:

(...) la problemática ya la tenemos en este momento, cierto, el interés que se ve más frecuente es el del desarrollo de los suelos rurales, construcciones de vivienda, pero no de producción agrícola sino de vivienda campestre, se ve mucho la solicitud y la gente lo ha manifestado mucho, digamos que en ese sentido nosotros todavía estamos como con una política de protección del suelo rural, cierto, entonces digamos que sí hay cierto choque con lo que quiere la comunidad en general y con lo que se está buscando a nivel territorial, nosotros todavía estamos con esa idea de proteger un poco los suelos rurales, las densidades, inclusive para poder concertar con CORANTIOQUIA tenemos que adoptar las densidades rurales que ellos manejan, entonces de pronto sí hay cierto choque con los intereses privados a los intereses públicos, pero digamos que nosotros estamos es todavía en defensa de esos suelos rurales.

En ese sentido las estrategias en pro de la preservación de usos agrícolas en los respectivos POT municipales, deberán estar vinculadas necesariamente a la estrategia metropolitana del Sistema de reparto de cargas y beneficios que el PEMOT incluya y que el AMVA ponga en operación. Así mismo, los municipios deberán determinar en un mayor nivel de detalle, aquellas zonas que por sus condiciones de amenaza y vulnerabilidad (en especial estas últimas que se detectan como faltante general de los POTs), deberán complementar las áreas de Protección que se determinen en el PEMOT y los criterios para efectuar la gestión integral del riesgo asociado a las mismas.

Una vez la Estructura Ecológica Principal Metropolitana sea definida en el PEMOT, muy probablemente derivadas de la estrategia del CVMVA y demás estudios ambientales elaborados para el Valle de Aburrá que aporten elementos complementarios, dicha Estructura Ecológica Principal –EEP– deberá ser acogida bajo la categoría de Suelo de Protección en cada uno de los POTs, con el fin de garantizar la conectividad propia del sistema.

LA VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO –VIP–

Se destaca la ausencia de políticas claras en la mayoría de POTs analizados en materia de VIP, así como lo poco atractivo que resulta este tipo de desarrollos para los municipios tal y como lo evidencian los testimonios de los servidores públicos de las Secretarías de Planeación de Bello y Barbosa entrevistados. César Foronda de la Secretaría de Planeación de Barbosa, lo expresa en su entrevista del 16 de mayo de 2014, en los siguientes términos:

(...) el municipio le está apostando a una oferta a nivel metropolitano de vivienda, cierto, digamos que nosotros por obligación, por norma esas zonas de expansión llevan ahí un porcentaje que tiene que estar destinado al proyecto de la vivienda de interés social, que creo que es el 20%, y también creo que aquí los suelos, los suelos que ya están dentro del perímetro urbano y que quedan como suelos de desarrollo, también el municipio debe dejar un porcentaje para ese tipo de desarrollo de vivienda, entonces digamos que hasta ahí estamos nosotros con la oferta de vivienda de interés social, pero realmente el interés del municipio es generar nueva oferta de vivienda en un nivel mayor. Estaríamos cumpliendo con lo que la norma nos exige para la vivienda de interés social, pero la oferta tampoco sobrepasa lo estimado por la norma.

Y en el mismo sentido, afirma Érika Gaviria de la Secretaría de Planeación de Bello, cuando opina sobre la transformación que se ha suscitado a raíz de la adopción del POT revisado en 2009, en relación con la imagen del municipio, principalmente en el tema habitacional:

Bello tiene ahora otra cara muy diferente del 2009 para acá, vea yo fui secretaria de planeación en el año 2004 y en ese tiempo acá se permitían unas casas de tres pisos y era el acuerdo 012 de 2000 y era una secretaria muy diferente, hoy no vemos sino proyectos de gran envergadura ya tenemos un centro comercial que se llama Puerta del Norte, viene otro Unicentro para Bello, es decir Bello ya no es un pueblo, ni un municipio, Bello es una ciudad y eso se lo debemos en gran parte a ese nuevo POT. Mire que usted oía hablar de Bello y usted se imaginaba barrios pobres, hoy ya en Bello tenemos viviendas de mil millones de pesos.

Es necesario que la política de vivienda y hábitat metropolitana consignada en el PEMVHA o los ajustes que a la misma se efectúen durante el proceso de formulación del PEMOT, sea retomada e incorporada en cada uno de los POTs municipales, entendiendo que la vivienda social (VIP) es una carga metropolitana que debe ser distribuida entre todos los entes territoriales involucrados.

LOS PROYECTOS ESTRATÉGICOS METROPOLITANOS

Se requiere una revisión exhaustiva por parte del AMVA de los Proyectos Estratégicos y su enfoque a la luz de los Hechos Metropolitanos que se definan como rectores del PEMOT, con el propósito de evitar distanciamientos entre las visiones municipales —que al fin de cuenta son quienes materializan el MOTM— y la visión metropolitana, tal y como lo expresa Érika Gaviria, servidora pública de la Secretaría de Planeación de Bello, durante la entrevista llevada a cabo el 23 de mayo de 2014, refiriéndose a la propuesta acogida por el Municipio para la Centralidad Norte:

Una Centralidad Norte pero obviamente acogida con los lineamientos municipales y no del Área Metropolitana porque no apuntaría al modelo nuestro.

(...) ellos [refiriéndose al AMVA] simplemente sacaron una licitación para un concurso de centralidad y diseñar la Centralidad Norte sin tener en cuenta a Bello, qué es lo que Bello quiere para esa centralidad.

Asimismo, lo señala Carlos Góez, Subdirector de Ordenamiento Territorial de Itagüí cuando se refiere a las dificultades en la ejecución del Macroproyecto de la Centralidad Sur, en la entrevista efectuada el 20 de mayo de 2014:

Tenemos un problema porque en nuestro territorio está gran parte de un proyecto estratégico metropolitano que se llama la Centralidad Sur. La gran dificultad para que esta sea desarrollada se ve en el problema que tenemos de poder continuar con la autopista ya sea paralela al río o soterrada a través de esta misma Centralidad Sur. (...)

(...) no es fácil desarrollar la Centralidad Sur porque esta se debe desarrollar a partir de planes parciales y tendría que acompañarse de una forma diferente lo que sería la formulación de los planes parciales allí porque estamos hablando de una zona de redesarrollo que tiene muchos propietarios y ya los ejercicios que hemos hecho aquí en el Valle de Aburrá nos muestran que no es fácil hacer planes parciales en zonas de redesarrollo como nos muestra el ejercicio de tantas décadas de Naranjal, por decir algo. Si la experiencia de Naranjal se pudiese implementar acá pues nos ayudaría mucho, pero creo que en sí para poder avanzar en este tema se necesita un acompañamiento cercano, permanente y amplio por parte del Área Metropolitana. Si el Área Metropolitana no lidera el asunto, no lidera el proyecto, el municipio difícilmente lo podrá hacer solo.

Una vez revisados y validados conjuntamente con los municipios, los Proyectos Estratégicos deberán ser acogidos en los diferentes POTs con una clara definición del alcance y responsabilidad de los dos niveles: el del AMVA y el del Municipio, ya que como lo expresan los entrevistados, la envergadura de dichos proyectos, supera las posibilidades mismas del municipio para su concreción, tanto en términos técnicos y de gestión, como de financiación y mantenimiento en el tiempo. Adicionalmente por tratarse de proyectos cuyo ámbito de cobertura e impacto se busca que trascienda la escala municipal, deberán quedar identificados los elementos (parques, equipamientos, infraestructura, entre otros) que entren a hacer parte del Sistema de Reparto de Cargas y Beneficios Metropolitano cuya implementación será liderada por parte del AMVA, así como aquellos que harán parte de la gestión municipal.

EL SISTEMA ESTRUCTURANTE DE ESPACIO PÚBLICO METROPOLITANO

Si bien es cierto que desde la revisión documental se identificó un vacío en la definición de un sistema de espacialidades públicas y equipamientos a nivel metropolitano, una vez este quede abordado y delimitado en el PEMOT, será indispensable que cada POT incorpore los elementos constitutivos del mismo, a la escala municipal.

Por las condiciones geográficas del Valle de Aburrá, es predecible que este sistema cuente con un significativo número de elementos compartidos con el de la EEP metropolitana. Ambos sistemas entonces, deberán contar primero, con una clara delimitación desde la escala del PEMOT de modo que se conviertan en determinantes para los ajustes de los POTs municipales. Además, para el caso específico del Sistema Estructurante de Espacio Público (incluye el de Equipamientos como subsistema), es fundamental como ya se ha señalado la identificación

de los elementos que corresponden exclusivamente al ámbito y cobertura metropolitanos, así como aquellos que harán parte de la gestión y financiación municipal.

2.2.2. Los instrumentos necesarios para implementar los proyectos metropolitanos

LA UTILIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN: UN RETO PARA LOS MUNICIPIOS

Los municipios disponen de una serie de instrumentos de gestión que pueden servir para implementar estrategias de ordenamiento territorial y concretar proyectos de planificación. Sin embargo, se evidencian dificultades de parte de los municipios para utilizarlos y llevar a cabo dichos proyectos; en particular, cuando se trata de proyectos de alta complejidad como los Proyectos Estratégicos Metropolitanos. En la entrevista realizada el 9 mayo de 2014, el Subdirector de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, Juan Manuel Patiño, hizo énfasis en el reto que representa la aplicación de los instrumentos de gestión para el municipio de Medellín:

La aplicación de instrumentos de gestión es, yo creo el reto más grande porque es lo que nos ha pasado, hasta el momento los planes lo que han hecho es trabajar con apuestas de ordenamiento territorial soportada en asuntos meramente normativos, pero no hay de verdad instrumentos de gestión que nos permitan lograr consolidar ese modelo, o esa apuesta que tienen con la ciudad. (...) Hay una serie de instrumentos, muy pocos se utilizaron, se utilizó el tema de regularización y se utilizaron planes parciales, pero hay una cantidad de instrumentos que todavía no se han aplicado, y estamos tratando de aplicarlos.

De la misma manera, el Subdirector de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Itagüí, Carlos Góez, en la entrevista efectuada el 20 mayo de 2014, resaltó las dificultades de orden principalmente técnico encontradas por el municipio de Itagüí para utilizar los instrumentos de gestión:

Yo me atrevería a decir algo muy crudo pero los instrumentos de gestión la mayoría no se han podido bajar del papel a la realidad, todos están enunciados desde la Ley 388 pero es muy difícil bajarlos a la realidad. Por ejemplo tenemos los planes parciales, si se va a hacer una integración inmobiliaria o un reparto equitativo de cargas y beneficios es complicadísimo, vender derechos de construcción o transferencias de derecho no lo hemos bajado a la realidad, tampoco hemos implementado plusvalía, pienso que falta acompañamiento.

Esas mismas dificultades se reflejaron también en las dos otras entrevistas organizadas con los Secretarios de Planeación. Tanto en Barbosa como en Bello los jefes de despacho expresaron la falta de apoyo técnico al respecto, y la poca habilidad de los municipios para utilizar los instrumentos de gestión ya existentes e innovar en este ámbito. El Secretario de Planeación de Bello, Carlos Mauricio Henao Barrera, y la servidora pública de la misma dependencia, Érika Gaviria, precisaron que los instrumentos que más se están tratando de utilizar, son las obligaciones urbanísticas y la participación en plusvalía (entrevista del 23 de mayo de 2014). En Barbosa, se considera que el tema de los instrumentos de gestión queda todavía poco desarrollado, por falta de acompañamiento técnico (entrevista del 16 de mayo de 2014).

Se resaltaron también fuertes disparidades entre los municipios en términos de implementación de los instrumentos de gestión en los POT vigentes y en revisión (ver capítulo 1.2), tanto de los instrumentos de planificación complementaria como de los instrumentos para gestionar los suelos y repartir las cargas y los beneficios. Medellín es el municipio que más desarrolla el tema en su POT en revisión.

Desde esta perspectiva, se requiere una armonización y coordinación entre los municipios del territorio metropolitano con respecto a la implementación y utilización de los instrumentos de gestión, para permitir con el apoyo del AMVA y de los demás actores del ordenamiento territorial, que los proyectos estratégicos no se queden al estado de planes sino se vuelvan realidad, así como las estrategias de planificación metropolitanas.

LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN COMPLEMENTARIA Y DE GESTIÓN DEL SUELO A SER CONSIDERADOS POR LOS MUNICIPIOS

En el documento metropolitano Instrumentos de Gestión Urbana (Zea Restrepo, 2010) o en el marco del componente de gestión del Plan Director Bio 2030 (AMVA, 2011), se define una serie de instrumentos de planificación complementaria además del POT, dentro de la cual se resaltan las figuras de los macroproyectos – derivados de Actuaciones Urbanas Integrales (Ley 388 de 1997) o macroproyectos de interés social nacional (Ley 1469 de 2011)- y de los planes parciales de expansión y de renovación o desarrollo urbano:

En esencia, el municipio en nuestro ordenamiento jurídico y constitucional es quien detecta las mayores responsabilidades en la materia [hablando de planificación territorial], ejercicio compartido como hemos dicho en los casos de las Áreas

Metropolitanas (...). De esta realidad legal es que podemos derivar la denominación de instrumentos de planificación “complementaria”, en el marco de la planificación urbana municipal se puede decir que fundamentalmente existen dos figuras para tal efecto; los macroproyectos y los planes parciales (Pág. 525, AMVA, Documento Técnico Plan Bio 2030, 2011).

Además de los instrumentos de planificación complementaria, se identifican también los instrumentos de gestión

del suelo que permiten gestionar los suelos involucrados en la implementación de un proyecto, en particular se destacan los instrumentos de adquisición de los predios, los instrumentos para evitar la especulación y el incremento de los precios de los terrenos, y los instrumentos para actuar sobre los suelos sin necesidad de comprarlos (realizar compensaciones o pagar contraprestaciones).

Figura 3. Los instrumentos de gestión de los municipios



Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Los instrumentos municipales de planificación complementaria –macroproyectos y planes parciales- son los instrumentos más citados en las entrevistas realizadas con los representantes de las oficinas de planeación de los cuatro municipios pilotos, probablemente los más conocidos por los municipios, lo que no significa que su manejo se revele fácil. Esos dos instrumentos son claves para permitir la planificación y la gestión de un territorio más grande que el predio privado mismo. Permiten también operar un reparto equitativo de las cargas y de los beneficios en el marco del plan parcial o del macroproyecto así como cambiar la estructura predial para lograr un desarrollo urbano de calidad y económicamente viable.

En particular, son herramientas necesarias para planificar e implementar proyectos estratégicos metropolitanos

y estrategias de planificación supra municipal. La utilización de los instrumentos de planificación complementaria, a nivel municipal, se requiere para implementar varios de los lineamientos del Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Los ejemplos presentados en la Tabla 20 muestran cómo se pueden encontrar esos instrumentos en los POTs en revisión –Barbosa y Medellín- que contribuyen a implementar unos de los lineamientos del OTM¹⁴.

¹⁴ Este listado no tiene pretensión de exhaustividad, sino que resalta unos ejemplos ilustrativos para ciertos lineamientos, destacados de la revisión documental de los cuatro POTs (ver capítulos 1.1 y 1.2). A partir de esos ejemplos, se puede contemplar la utilización de los mismos instrumentos, adaptados a otros municipios.

Tabla 20. Ejemplos de utilización de los instrumentos de planificación complementaria para la implementación del MOTM

LINEAMIENTOS DEL MOTM EJEMPLOS	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN COMPLEMENTARIA EJEMPLOS DE UTILIZACIÓN EN LOS POTs EN REVISIÓN
Articulación regional.	El POT de Medellín es el único municipio de los cuatro municipios estudiados que contempla la implementación de este lineamiento a través de la figura de los Macroproyectos (Iguaná y Santa Elena).
Inclusión de suelos de expansión en los municipios por fuera de los Ancones.	Los planes parciales constituyen la figura privilegiada para desarrollar los suelos de expansión, en particular en el caso de Barbosa cuyo PBOT identifica varias zonas de expansión urbana.
Consolidación del Corredor Multimodal del Río.	El Macroproyecto Parque del Río constituye el instrumento del POT de Medellín para implementar este lineamiento metropolitano. A través de la asignación de los mayores aprovechamientos al territorio del Macroproyecto, se espera el aporte equivalente para la financiación de sus cargas, en particular los elementos estructurantes del corredor tales como la generación de redes de espacios públicos y vías de conexión.
Consolidación de Proyectos Estratégicos (Centralidades metropolitanas, Frentes de agua y Centros logísticos).	En el PBOT de Barbosa se evidencian cartográficamente los Macroproyectos Central y Hatillo que deberían corresponder a los proyectos del Frente de Agua y del Centro Logístico de Hatillo. Medellín por su parte utiliza también la figura de los Macroproyectos con el fin de implementar los Proyectos Estratégicos Metropolitanos. Se requiere que los demás municipios acojan de la misma manera un instrumento de mayor jerarquía como lo es el macroproyecto, en particular los municipios de Itagüí y de Bello entre los municipios pilotos estudiados.
Definición del sistema de equipamientos.	En el POT de Medellín, se evidencia el Planteamiento Urbanístico Integral, como el instrumento de planificación complementario, por medio del cual se desarrollan las Áreas para Preservación de Infraestructura y Elementos del Sistema Estructurantes –API.
Estrategia para la promoción de la VIS y VIP.	En el POT de Medellín se resaltan particularmente las figuras del Macroproyecto RíoNorte y de los Macroproyectos de Borde (territorios con tratamiento de Mejoramiento Integral), que posibilitan la generación de VIS y VIP.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

En el Plan Director Bio 2030 se evidencia el interés de seguir utilizando las figuras de los macroproyectos y planes parciales para implementar los Proyectos Estratégicos y contar con instrumentos que permiten el reparto de las cargas y los beneficios, la gestión de los suelos y en ciertos casos, la asociación de predios, que como se recomienda en Bio 2030 “(...) deberán buscar escalas de integración más pequeñas y más factibles, sin sacrificar la calidad del urbanismo y de la arquitectura que se produzca a partir de ellas” (Pág. 536, AMVA, Documento Técnico Plan Bio 2030, 2011).

A pesar de las múltiples dificultades, esta región muestra positivos avances y resultados en la utilización de la herramienta, lo cual hace pensar que es posible insistir en esta forma de planificar porciones de ciudad, siendo fundamental reforzar el ejercicio de la planificación de escala metropolitana y zonal –escala de los ámbitos– así como del ejercicio de diseño urbano a gran escala, por parte del Estado para que estos planes parciales no sean “islas” en la ciudad.

De la misma manera, **se resalta también la necesidad de utilizar los instrumentos de gestión del suelo** definidos anteriormente:

- Los instrumentos de adquisición de predios (ejemplo de la aplicación de la expropiación en el PBOT de Barbosa para permitir transformaciones drásticas en el tratamiento de Renovación Urbana localizado principalmente a lo largo del Corredor del Río).
- Los instrumentos para evitar la especulación (ejemplo del instrumento “Anuncio de proyecto” en el caso específico del Macroproyecto Parque del Río en el POT de Medellín).
- Los instrumentos para realizar compensaciones y permitir el pago de contraprestaciones por parte de los que reciben beneficios (ejemplo del instrumento de transferencia de cesiones –generadas vía los planes parciales en suelos de expansión urbana–

en el POT de Itagüí)¹⁵. Cabe mencionar que en muchos casos no se pueden adquirir todos los suelos involucrados en un Proyecto Estratégico o en una estrategia de planificación metropolitana como la del Cinturón Verde Metropolitano. **Se requiere entonces implementar este tipo de instrumentos de gestión que permite actuar sobre los predios sin disponerlos por parte de las instituciones públicas.**

Sin embargo, si esas categorías de instrumentos se encuentran conceptualmente separadas **se recomienda su utilización lo más integral posible**, como ya se mencionó por ejemplo en el marco del documento del Cinturón Verde Metropolitano con respecto a los instrumentos de gestión del patrimonio que se podrían combinar con otros instrumentos del ordenamiento territorial para constituir una apuesta integral de protección paisajística y patrimonial. En la entrevista del 9 mayo de 2014, el Subdirector de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, Juan Manuel Patiño, resaltó justamente este punto haciendo referencia a la “mezcla adecuada” de los diferentes instrumentos:

Los instrumentos de planificación complementarios que aquí, digamos, a duras penas se ha podido aplicar algunos incipientemente como los planes parciales; y los instrumentos de financiación, además de los (...) de intervención del suelo, ellos funcionan con una mezcla adecuada, dependiendo de la intervención, ellos funcionan con una mezcla, o sea yo necesito de instrumentos de planificación complementarios ayudados con sistemas de financiación y también soportados en instrumentos de intervención del suelo (...). Hemos aplicado instrumentos como el plan parcial, pero si no aplicamos a ese plan parcial, por ejemplo el derecho de preferencia, o por ejemplo se expropia a favor de terceros, para que se pueda hacer la gestión del plan parcial, es muy difícil.

También se recomienda repetir, con una adaptación pertinente, las experiencias exitosas de aquellos municipios que han podido innovar o utilizar de manera adecuada los instrumentos de gestión. Se resalta en particular el trabajo elaborado por el municipio de Medellín, como lo mencionó el Subdirector de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Itagüí, Carlos Góez, en la entrevista del 20 mayo de 2014:

Yo les comenté eso: “lo que ustedes hagan en Medellín se replica muy fácilmente en los otros municipios si tiene éxito” porque Medellín es quien puede tener los mejores asesores y puede implementar; capacidad de implementación de instrumentos que no tenemos los otros municipios. Entonces lo que ellos hagan a través de instrumentos de gestión es muy valioso. (...) Importante de pronto esa réplica de Naranjal a ver qué se saca de ahí porque los planes parciales que se hacen en suelo de expansión son relativamente simples en comparación a lo que es un plan parcial de redesarrollo que es mucho más complejo, hay más actores, más determinantes, más conflictos desde lo económico. En un suelo de expansión digamos que si se involucra a un solo propietario o dos o tres ese tema se puede manejar diferente.

En este sentido el municipio de Medellín por ser el municipio que dispone de las capacidades de implementación más altas entre todos los municipios y por tener en este momento su POT en revisión, puede servir de referencia en ciertos casos para otros municipios, por ejemplo sobre los temas siguientes destacados por Juan Manuel Patiño durante su entrevista:

- Los instrumentos para una “responsable mezcla de los usos”, hacia un “urbanismo de proximidad”, en particular en la ciudad compacta del territorio.
- La utilización de las normas urbanísticas para contribuir al fortalecimiento del transporte público.
- El instrumento de las micro unidades de actuación.
- El desarrollo de instrumentos de gestión para proteger el patrimonio.
- El instrumento “Agencia de paisaje urbano” para permitir la gestión futura y el mantenimiento del espacio público.

Otros municipios pueden también servir de referencia en términos de implementación y manejo de instrumentos de gestión, poco utilizados e interesantes para llevar a cabo operaciones de gran envergadura o complejidad. Por ejemplo, en el municipio de Bello se resaltó durante la entrevista del 23 de mayo de 2014 con los funcionarios del Departamento Administrativo de Planeación, una reflexión con respecto al montaje de proyectos de viviendas-comercios en el marco de la Centralidad Norte. En particular, el Subdirector de Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Planeación de Bello, Carlos Mauricio Henao Barrera, hizo referencia a la posibilidad de montar alianzas público-privadas que puedan permitir llevar a cabo proyectos de vivienda y comercio sobre un suelo

¹⁵ Se hace énfasis particularmente en este tema en la parte siguiente de este capítulo cuando se trata de los instrumentos municipales requeridos para implementar del sistema metropolitano de cargas y beneficios.

público, sin inversión del Estado. En este tipo de montaje el sector privado se encarga de construir, mantener, alquilar y gestionar las viviendas y comercios durante el tiempo de la alianza o forma de concesión, antes de entregarlos al Estado.

Este montaje privilegia **una gestión del patrimonio por “arriendo”** ya que no se venden las viviendas a particulares. **Se recomienda explorar esas formas de alianzas público-privadas que permiten sostener el patrimonio y gestionarlo por un solo actor.** Cabe mencionar que en ciertos casos el arriendo puede ser una forma de gestión más interesante y adecuada que la venta, en términos de sostenibilidad y mantenimiento. El ejemplo francés de la gestión de las viviendas sociales

resalta justamente este punto ya que el problema más grave que los gobiernos locales franceses tienen que enfrentar hoy, está relacionado con las viviendas sociales compradas por particulares quienes no tienen los medios de gestionarlas y mantenerlas. En esos casos el Estado tiene poca legitimidad por intervenir. Al contrario, las viviendas sociales construidas y alquiladas por un organismo gestor se encuentran hoy mantenidas y gestionadas de manera eficiente y durable; además, en el marco de un proyecto urbano de carácter integral, el Estado puede fácilmente trabajar de manera conjunta con el organismo gestor, un solo actor que representa el conjunto de viviendas alquiladas, para mejorar la calidad de vida de los habitantes y el entorno.

Tabla 21. Tabla recapitulativa de referencias potenciales de instrumentos para los municipios

**EJEMPLOS DE INSTRUMENTOS
REFERENCIAS POTENCIALES PARA LOS MUNICIPIOS**

Los instrumentos para una “responsable mezcla de los usos”, hacia un “urbanismo de proximidad”, en particular en la ciudad compacta del territorio –Medellín.

La utilización de las normas urbanísticas para contribuir al fortalecimiento del transporte público (máximos de parqueaderos para los programas de viviendas) –Medellín.

El instrumento de las micro unidades de actuación (integración predial) –Medellín.

El desarrollo de instrumentos de gestión para proteger el patrimonio (venta de derechos) –Medellín.

El instrumento “Agencia de paisaje urbano” para permitir la gestión futura y el mantenimiento del espacio público –Medellín.

Formas de alianzas público-privadas que puedan permitir llevar a cabo proyectos de vivienda y comercio sobre un suelo público, sin inversión del Estado. Gestión del patrimonio por “arriendo” que permite sostener el patrimonio y gestionarlo por un solo actor –Bello.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

LOS INSTRUMENTOS MUNICIPALES REQUERIDOS PARA IMPLEMENTAR EL SISTEMA METROPOLITANO DE REPARTO DE CARGAS Y BENEFICIOS

Después de un trabajo de definición de lo que son las cargas y los beneficios metropolitanos, transversales a todos los territorios municipales, se identifican recomendaciones para la implementación de una estructura de gestión y de gobernanza del citado sistema.

La implementación del Sistema metropolitano de reparto de las cargas y beneficios constituye la respuesta

adecuada y clave para **posibilitar transformaciones territoriales equitativas, de escala metropolitana**, en el territorio del Valle de Aburrá. La aplicación del principio de distribución equitativa de las cargas y de los beneficios se encuentra hoy diseñado e implementado de manera puntual, en el desarrollo de predio a predio vía la asignación de aprovechamientos y obligaciones, así como en el marco de la figura de planificación del plan parcial, en lo cual el sistema de reparto aplica únicamente al área específica del plan. No existe un sistema implementado a nivel de la ciudad, a excepción del POT de Medellín

actualmente en proceso de revisión el cual pretende incorporar esta figura, aún menos a nivel metropolitano.

Se requiere entonces implementar esta figura tanto a nivel municipal como a nivel metropolitano, ámbitos estrechamente vinculados para llevar a cabo el sistema metropolitano de reparto de las cargas y de los beneficios, en lo cual el AMVA debe asumir claramente su función coordinadora para concretar a nivel intermunicipal y municipal el Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano que se ha venido formulando en la gran mayoría de los documentos metropolitanos de planificación desde 2006. En la entrevista del 9 de mayo de 2014, Juan Manuel Patiño hizo justamente referencia a la falta de instrumentos de gestión metropolitanos para volver realidad un modelo ya muy estudiado:

Yo lo que creo es que el plan metropolitano lo que debe es generar instrumentos para la gestión metropolitana, porque digamos que la normativa, y el modelo metropolitano tampoco tiene muchas posibilidades de modificarse. Es que el modelo de este Valle está condicionado por la geografía, por la base natural, entonces el modelo creo que ya está muy avanzado con lo que dijo las directrices del Acuerdo 15, y luego dijo BIO 2030 en el Acuerdo 13, creo que ahí ya está muy consolidado el modelo, lo que habría que hacer es generar instrumentos para poderlo aplicar.

A nivel metropolitano se recomienda la implementación de dos elementos fundamentales, propuestos ya en varios documentos de planificación del AMVA –en particular Instrumentos de Gestión Urbana (Zea Restrepo, 2010), Bio 2030 (Alcaldía de Medellín, AMVA y URBAM, 2011) y la Formulación de los instrumentos para la Estrategia del Cinturón Verde Metropolitano del Valle de Aburrá (AMVA, 2014): el Fondo metropolitano de las cargas urbanísticas y los demás Fondos potenciales asociados así como la figura de un Operador Urbano Metropolitano.

El Fondo Metropolitano de Cargas Urbanísticas, coordinado desde la Junta Metropolitana, estará estrechamente relacionado con los Fondos de

compensaciones municipales. Incluso se propone en Bio 2030 y en la estrategia del CVMVA, reglamentar tanto en los Acuerdos metropolitanos como en los POT, “una cuota obligatoria de aportes a cargas metropolitanas”. Su creación es un requisito ineludible a la puesta en marcha del Sistema Metropolitano de Reparto de las Cargas y de los Beneficios, además de la creación de los Fondos de compensaciones municipales en cada municipio, en el marco de las revisiones de los POTs, como se definen en el artículo 49 de la Ley 388 de 1997:

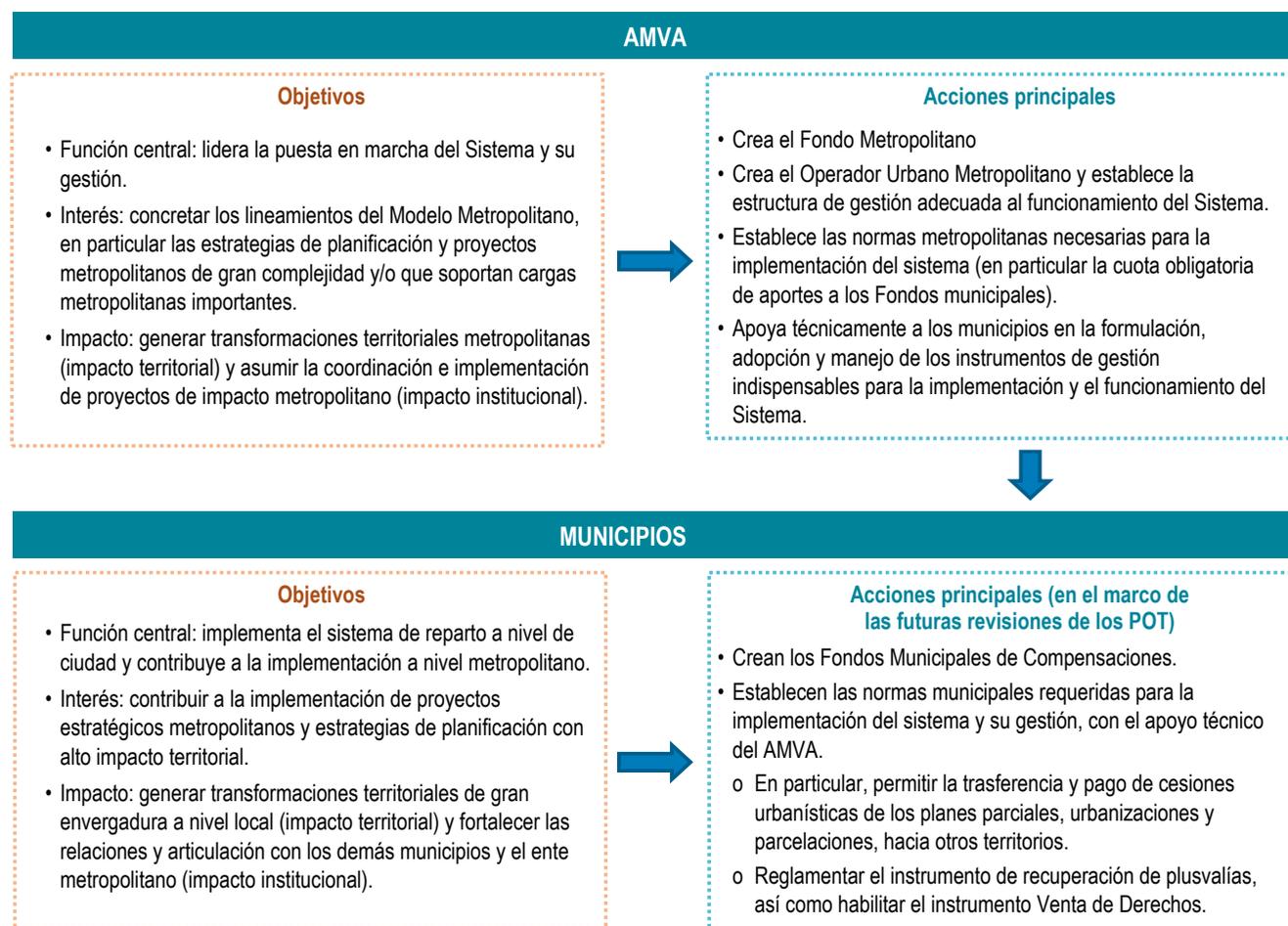
Como mecanismo para asegurar el reparto equitativo de las cargas y beneficios generados en el ordenamiento urbano, y para garantizar el pago de compensaciones en razón de cargas urbanísticas de conservación, las administraciones municipales y distritales podrán constituir fondos, los cuales podrán ser administrados mediante encargos fiduciarios.

Además de la creación de los Fondos municipales, los municipios se deben encargar con el apoyo técnico del AMVA, de reglamentar en sus POTs la serie de requisitos normativos para implementar los instrumentos de gestión indispensables al funcionamiento del Sistema de reparto a nivel de ciudad y a nivel metropolitano, en particular:

- Permitir la transferencia y pago de cesiones urbanísticas de los planes parciales, urbanizaciones y parcelaciones, hacia otros territorios municipales y metropolitanos, mediante la conversión de valores del suelo.
- Apoyar la reglamentación y el manejo adecuado del instrumento de recuperación de plusvalías para todos los municipios, así como habilitar el instrumento Venta de Derechos de construcción enfocado a la densificación de áreas urbanas y destinando su recaudo a otros territorios y proyectos.

Los municipios así como el AMVA, constituyen los actores claves para la implementación del Sistema Metropolitano de reparto de cargas y beneficios, como se resalta en la Figura 4.

Figura 4. Actores claves del sistema para su implementación



Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Cabe mencionar que los municipios jugarán también un papel clave como socios del Operador Urbano Metropolitano, que se plantea como el brazo operativo del AMVA encargado de gestionar proyectos de gran complejidad, asumiendo, no sólo la formulación sino la coordinación para la ejecución de proyectos de envergadura metropolitana. A través del trabajo conjunto con el Operador Urbano Metropolitano, los municipios se podrán beneficiar de un apoyo técnico para llevar a cabo los proyectos estratégicos, implementar los instrumentos de gestión necesarios e innovar al respecto.

EL PAPEL DEL AMVA: LIDERAR, COORDINAR Y APOYAR A LOS MUNICIPIOS

Es importante señalar en este capítulo de recomendaciones sobre los instrumentos de gestión por desarrollar en los POTs, la importancia del papel del AMVA para que estas recomendaciones dirigidas a los municipios puedan ser útiles y realizables. Como lo mencionó el Subdirector de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad del Departamento Administrativo de Planeación de

Medellín, el AMVA tiene que liderar la puesta en marcha del proceso de implementación de los instrumentos de gestión necesarios para llevar a cabo los proyectos estratégicos metropolitanos:

El Área tiene que tener una agenda, tiene que ponerle la tarea a los municipios, pero yo no puedo esperar que los municipios vengan y me pongan la tarea a mí, porque ya hay unas directrices, ya hay unos planes metropolitanos, ya se sabe que hay que hacer, yo creo que planificación ha sobrado todo el tiempo, hay que hacer; por eso es que la falla ahí no es planificación sino instrumentos.

2.3. RECOMENDACIONES CON RESPECTO A LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN

Se trata no solamente de brindar un apoyo técnico a los municipios –necesidad resaltada por la mayoría de los jefes de despacho de los municipios entrevistados, en particular Bello, Barbosa e Itagüí– sino también de asumir un papel de coordinación político y técnico,

para que los municipios puedan ir avanzando de manera conjunta.

Ahora bien, con el fin de profundizar en el modelo de gestión se observa la necesidad de construir consensos por parte de los actores sociales en el proceso de planeación con el fin de asegurar su vinculación y apropiación del modelo. En primer lugar se debe tener en cuenta que este proceso de planeación y definición del ordenamiento territorial es un proceso político de toma de decisiones, en el que intervienen una pluralidad de actores sociales de diversos sectores, con distintas prioridades y múltiples disciplinas. Por tal razón se requiere construir un diálogo intersectorial y multidisciplinario orientado a primar el interés general sobre el particular que permita plasmar los objetivos del desarrollo y definir responsables y ante todo, un proceso donde todos los actores vean del proceso un acuerdo gana-gana de suma positiva. Este diálogo representa un proceso técnico-político que debe hacerse durante las diferentes fases del plan que incluye su formulación, ejecución y evaluación.

Teniendo en cuenta este proceso, a continuación se presenta en primer lugar el proceso de concertación de los planes de ordenamiento territorial como paso esencial para lograr su aprobación y adopción resaltando los elementos básicos en los cuales se deben construir consensos. De igual forma se presentan herramientas puntuales para el proceso colaborativo de formulación del plan y para fortalecer la articulación con los municipios y con otros actores que intervienen en el proceso. Se recomienda al AMVA que estas herramientas no sean utilizadas únicamente para los procesos de incorporación de los lineamientos metropolitanos, sino que complementen

las estrategias de desarrollo institucional y gobernanza y las estrategias de comunicación presentadas en el proceso de construcción del PEMOT.

2.3.1. Proceso de concertación de la revisión del POT

Como se mencionó previamente los planes de ordenamiento territorial son el principal instrumento de planificación de largo plazo con el que cuenta un municipio, por lo que debe hacerse con información que evidencia su realidad. En la elaboración del plan es fundamental contar con la participación de todos los actores sociales que intervienen en la planificación del territorio. De forma general estos actores pueden clasificarse de la siguiente manera:

Actores Públicos- Institucionales: Alcaldía, Consejo Municipal, Corporación Autónoma Regional, Consejo Territorial, Gobierno Nacional, Gobernación y Junta Metropolitana. En este grupo se incluyen las universidades públicas.

Actores Privados: Academia, Gremios Económicos, Inversionistas, Promotores y Terratenientes.

Actores Comunitarios: Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

En la figura siguiente, se presentan las fases de elaboración del POT, los tiempos y asuntos que se tratan en cada fase junto con los involucrados, el cual se construye con base en el proceso legal establecido en la Ley 388 de 1997.

Tabla 22. Fases de elaboración del POT

	FASE 1: Formulación del Plan	FASE 2: Proceso de Concertación Interinstitucional	FASE 2: Proceso de Consulta Ciudadana	FASE 3: Proceso de Aprobación
Descripción	Valoración Alcance Diagnostico Propuesta + Documento Soporte Tecnico	Asuntos Ambientales Suelo rural y urbano Asuntos Patrimoniales Hechos Metropolitanos	La consulta se hace sobre todo el contenido del POT y se entrega concepto y recomendaciones	La aprobación se hace sobre todo el contenido del POT y el proceso en general - incluye la consulta
Tiempo	Varia según recursos técnicos y financieros	30 días hábiles	30 días hábiles	Se presenta al Concejo dentro de 30 días siguientes.
Actores	Municipio * Apoyo técnico del AMVA	Corantioquía Junta Metropolitana - AMVA * Procesos simultáneos	Consejo Territorial de Planeación - CTP	Consejo Municipal * Aprobación por Acuerdo o Decreto según tipo de revisión.

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

Es de anotar que durante la fase 2 que corresponde al proceso de concertación y consulta, se podrán solicitar opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales, a la academia, a las juntas administradoras locales, a las organizaciones sociales y los ciudadanos en general, reconociendo el papel central del CTP se debe fortalecer su papel para hacerlo realmente representativo y de su mano y con su acompañamiento producir ejercicios de consulta lo más amplio posible. En cada una de las fases del proceso, los actores involucrados “asumen una serie de compromisos dependiendo del sustento técnico del plan, la capacidad financiera del ente territorial, los conflictos en torno al ordenamiento del territorio, la protección ambiental, entre otros aspectos. Compromisos que la entidad con la cual se adelantó el proceso de concertación demanda como actividades, con el propósito de verificar que los compromisos asumidos por dichos actores en la concertación sean cumplidos” (AMVA, 2011, P.12).

Ahora bien, de manera precisa para el proceso de concertación del POT de Medellín y Barbosa (los cuales actualmente están en proceso de revisión) se conformó un grupo multidisciplinario de varias de las dependencias para ser parte del proceso y adelantar la concertación tanto de los asuntos ambientales como autoridad ambiental del área urbana, como de los hechos metropolitanos al ser entidad coordinadora del proceso de planificación. Este grupo es conformado únicamente para el proceso en particular, sin embargo, en la entidad no se cuenta con la capacidad instalada para realizar el proceso de seguimiento a la concertación.

El proceso de seguimiento y evaluación a la concertación está en construcción y se encuentra establecido en la Guía para el seguimiento a la concertación de planes de ordenamiento territorial y planes parciales para los municipios que conforman el Área Metropolitana del Valle de Aburrá del 2011. Este proceso se inicia una vez se lleva a cabo la adopción del respectivo instrumento conforme a los procedimientos legales estipulados para ello, y está bajo la responsabilidad de la Subdirección de Planificación Integral del Área Metropolitana del Valle de Aburrá; haciendo así parte del Proceso de Gestión Planeación Territorial de la mencionada dependencia. Es de mencionar que teniendo en cuenta la conformación del grupo para realizar la revisión, se dificulta realizar el seguimiento al no contar con un equipo permanente para el proceso.

En entrevista con William Álvarez Pérez, Líder de Planeación Ambiental y Físico Espacial de la Subdirección

de Planeación, se presentaron los principales retos y características del proceso adelantado por parte de la entidad. Del proceso en general, se presentan las siguientes dos apreciaciones:

La principal tensión que existe en el proceso de concertación es entre las Corporaciones como autoridad ambiental rural con el AMVA como autoridad urbano. Estas tensiones no son de un único proceso, son históricas. El trabajo se ha hecho conjunto, como por ejemplo, cuando nos reunimos para el POMCA, por lo general se definen criterios comunes. En el tema hídrico se hizo este trabajo en el marco de la Comisión Conjunta y se hizo incluso un acta en el tema hídrico. Esta articulación fue posible porque existe una instancia común. No obstante, en otros temas como por ejemplo, con el Cinturón Verde las relaciones son diferentes.

El proceso de concertación cuenta con un flujograma, el problema no es el procedimiento, el procedimiento es una serie de pasos. El problema es lo conceptual que hace referencia a las directrices y los lineamientos, tener claro los lineamientos es lo que se requiere para aplicar el procedimiento... Hoy los lineamientos están fragmentando, es un sólo cuerpo humano, urbano y los demás son componentes. Componentes o funciones que se interrelacionan y eso es lo que esperamos que sea el PEMOT, ya que nos va a poder permitir una visión integral y sistémico del modelo. En el proceso de concertación tenemos que tener la integralidad.

De esta entrevista, es posible concluir tres elementos claves a ser tenidos en cuenta durante el proceso de concertación. El primero tiene que ver con la importancia de contar con un único documento que contenga los lineamientos metropolitanos con el propósito que todos los integrantes del proceso tengan una visión integral del tema; el segundo tiene que ver con la necesidad de fortalecer y esclarecer la articulación entre el AMVA y Corantioquia como autoridades ambientales con jurisdicción en el área; y tercero la importancia de consolidar un proceso de evaluación y seguimiento al proceso de concertación. Estas conclusiones van en línea con las recomendaciones relacionadas con el Desarrollo Institucional y dan pie a parte de las herramientas para construcción de consensos presentadas en la siguiente sección.

Adicionalmente, en las entrevistas con los responsables de Planeación de los municipios en proceso de revisión encontró las siguientes apreciaciones con respecto al proceso de concertación. De manera particular, en la entrevista del 9 mayo de 2014, el Subdirector de Planeación Territorial y Estratégica de Ciudad del Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, resaltó 3 puntos en particular que se resumen a continuación:

Se presenta normativa híbrida en los aspectos y los temas de ordenamiento territorial y los asuntos ambientales, lo que se refleja en las instituciones del orden nacional. Este es un tema a resolver con el propósito de facilitar el proceso de planeación. Otro reto normativo, tiene que ver con dicotomía entre lo urbano y lo rural – Como por ejemplo, la 388 de 1997 no tiene en cuenta las normas específicas al área rural la cual fue reconocida por la 3600 de 2007.

Otro reto del proceso ha sido la concertación de los asuntos ambientales con dos entidades, quienes en algunos casos pueden tener criterios divergentes. De igual forma, se menciona que para aplicar el modelo de la ciudad debe existir una transformación cultural, es decir, los ciudadanos y ciudadanas tienen que apropiarse el modelo.

De otro lado, en entrevista con el Secretario de Planeación de Barbosa, Luis Gabriel Franco, además de mencionar reconocer el reto de la concertación con Corantioquia y el AMVA, mencionó como la dimensión política del proceso con los concejales puede dificultar el proceso de concertación con las autoridades ambientales. De manera particular mencionó: “... (Hablando sobre las dificultades) haber de pronto algunas otras dificultades es que, digámoslo así, o sea los concejales del municipio quisieron hacer unos aportes al PBOT, todos muy válidos... que algunos técnicamente no son viables u otros por circunstancias de la concertación con las autoridades ambientales no son factibles, entonces esto le puede traer dificultades a la aprobación del producto por parte de los concejales”.

Adicionalmente, Cesar Foronda, Funcionario de Planeación de Barbosa, cuando se le preguntó sobre la articulación entre el AMVA y el municipio, mencionó en su entrevista “...mira, nosotros por ser municipio del Área Metropolitana estamos en la obligación de acoger las directrices metropolitanas de planificación, hay algunos proyectos estratégicos que nosotros tenemos que adoptar y que están incluidos dentro de la revisión que se está haciendo del PBOT, en cuanto al tema de corredores suburbanos que están a lo largo del río, algunos de esos corredores acogen esos proyectos metropolitanos que están establecidos, por decir algo el tema del Hatillo que es un complejo agroindustrial”. De esta entrevista es posible observar como el municipio ve los lineamientos como algo impuesto que tienen que acoger dentro de su modelo municipal, más no se percibe una apropiación real de los mismos.

Las entrevistas con los municipios denotan la importancia de realizar un trabajo conjunto con las autoridades ambientales, lo que coincide con la posición del AMVA en

el tema. Igualmente, se observa la necesidad de fortalecer la participación, construcción colectiva y apropiación del modelo tanto por la ciudadanía como por el municipio, y el reto que tiene el proceso de planeación al vincular lo técnico y lo político.

Teniendo como base este panorama, a continuación se realizan 3 recomendaciones específicas al AMVA con el propósito de facilitar el proceso de concertación con los municipios y cumplir con la tarea de seguimiento al mismo:

1. Se debe contar con una visión compartida frente a la incorporación de los lineamientos metropolitanos en el modelo municipal que se plasma en el Plan de Ordenamiento Territorial. Es necesario que el municipio no vea los lineamientos como una imposición del AMVA, sino como una oportunidad de alcanzar esa visión compartida del desarrollo y debe ser evidente para los municipios, la manera en que dichos lineamientos les trae beneficios y es una relación gana-gana. Se recomienda que los municipios adopten este tipo de planeación en la formulación de su POT, y hagan énfasis en la forma como se determinaron a los lineamientos metropolitanos. Es de vital importancia promover canales de comunicación que permitan la puesta en común de las diferentes perspectivas del desarrollo y se generen consensos frente al mismo, esto con el fin de aumentar la confianza y la apropiación del modelo. Esto fue desarrollado en detalle en la estrategia de comunicación y gestión social del Cinturón Verde, elementos que se recomiendan retomar tanto por parte del AMVA como por parte de los municipios. De manera general, el esquema metropolitano de cargas y beneficios será fundamental.
2. Se debe tener en cuenta que la planificación, es un proceso político de toma de decisiones sobre el futuro, constituye un espacio especial para la formación de consensos y la negociación entre los actores sociales, en el cual se confrontan y articulan intereses y alternativas de vida para alcanzar una sociedad más justa. En el transcurso de ese proceso, cuando se negocian las prioridades y las alternativas al pensar en un futuro mejor, los actores sociales pueden organizarse, y constituir alianzas y acuerdos políticos (DNP, 2008, P.16). Es por esta razón que se recomienda al AMVA contar con una estrategia específica para el proceso

de concertación, es necesario realizar un trabajo aún más cercano al municipio durante el proceso de formulación y entender sus prioridades y retos.

3. Esta estrategia debe contar con una caracterización de los temas a abordar en una agenda, que le permitirá a los involucrados tener claridad sobre la parte del proceso y encontrar los puntos de encuentro y desencuentro al respecto. La idea es potencializar los puntos de encuentro con elementos para construir confianza y los puntos de desencuentro para explorar e identificar el conflicto, lo que permitirá un mejor abordaje del mismo. De igual forma, se recomienda que esta estrategia sea complementada con un análisis del actor o los actores con los que se va a iniciar el proceso. Es de anotar que aunque no siempre se logre llegar al consenso existen escenarios de negociación que se construyen a partir de los puntos de desencuentro que permiten llegar gradualmente a acuerdos que se basan en un sentido de cooperación y confianza.

El seguimiento y la evaluación del proceso de concertación del POT se debe convertir en una función clave a realizar por parte de la Subdirección de Planeación Integral del AMVA. Tal como se menciona en la guía con la que cuenta el AMVA, esta función se realiza a partir de la Memoria Justificativa, el Documento de Evaluación y Seguimiento, el Documento Técnico de Soporte (Formulación), el Acuerdo que adopta el Plan con sus respectivos anexos y la Cartografía oficial del POT. Esto brinda información suficiente para identificar los cambios que se han generado desde el proceso tanto en términos de gestión del ordenamiento territorial como en la realidad. La acción de monitoreo y evaluación no debe ser vista como una actividad realizada por el AMVA de control y de verificación, esta acción debe verse como un proceso de mejora que debe realizarse de forma continua.

En este sentido se recomienda a los municipios que vean esta actividad como un proceso que les permite mejorar la implementación del plan, con el fin de potencializar lo que está funcionando, corregir lo que no está funcionando y prevenir posibles problemas que puedan ocurrir durante el proceso. Para esto es necesario desde el principio identificar de forma precisa los acuerdos y establecer de forma conjunta los

indicadores a través de los cuales se va a medir la implementación del plan. Esto va de la mano con la actualización del expediente municipal, ya que se constituye como una fuente de consulta importante para el proceso de seguimiento a la concertación de POT y PP que realiza la Entidad. En él pueden encontrarse aspectos relacionados con los compromisos asumidos, reflejados en los indicadores o metas definidas en la implementación del plan, y que resultan un medio de control y verificación complementario de la información presentada como resultado de los procesos de seguimiento a la concertación (AMVA, 2011, P. 30).

Adicionalmente el acta de concertación se convierte en un instrumento clave para que el AMVA y los municipios realicen el seguimiento. Actualmente en el acta se identifican los temas de discusión, el planteamiento y el compromiso. En algunos casos se incluye el plazo, sobre todo para aquellos compromisos de ajustes a realizarse antes de la entrega al Concejo Municipal. En la medida en que se realice un seguimiento a las acciones se recomienda establecer indicadores de gestión más específicos de los compromisos a donde haya lugar, y fuentes de verificación. Esto facilitará el proceso y les permitirá a los dos actores involucrados tener claridad sobre el proceso. Finalmente, es de reiterar la importancia de realizar este proceso como una forma además de cerrar el ciclo del proceso de concertación.

En este contexto, es necesario que los municipios reconozcan que los planes son sólo el primer paso de un largo camino para asegurar la calidad de las intervenciones dirigidas a promover el desarrollo sostenible y la equidad. Por lo cual es necesario velar porque las apuestas plasmadas correspondan a principios de aplicabilidad, es decir, que efectivamente se puedan implementar; oportunidad que se refiere a hacer en el momento que efectivamente se requiere y fundamentación entendido como la justificación para llevar a cabo las acciones. Esto debe plasmarse en las metas y objetivos municipales que deben ir de la mano con asegurar la disponibilidad de las capacidades necesarias para hacerlo. Esto ha sido reiterado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–, quienes mencionan que los procesos de planeación estratégica son un proceso iterativo: las metas exigen elevación de capacidad y, a su turno, deben ser ajustadas a la capacidad efectiva. Esto debe ser apropiado no sólo por los municipios, sino por

el AMVA, como entidad llamada a coordinar los procesos de ordenamiento territorial en la región. Es de anotar que esto va de la mano con la necesidad de asegurar las capacidades necesarias en la organización y demostrar primeros resultados en el ciudadano.

2.3.2. Herramientas para la construcción de consensos

Como ya se mencionó a lo largo del proceso de concertación, la construcción de consensos se convierte en una condición necesaria para consolidar acuerdos en torno al modelo de ordenamiento territorial del municipio en relación con los lineamientos metropolitanos. A continuación se exponen dos herramientas claves, de un lado el proceso colaborativo y la gestión social trascendiendo la etapa de formulación del plan o de un proyecto, y de otro las diferentes alternativas para fortalecer la articulación con otros actores y enriquecer la gobernanza.

PROCESO COLABORATIVO DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN SOCIAL

Como se ha mencionado previamente, el llevar a cabo un proceso colaborativo de planeación y gestión social lleva a consolidar los principios de transparencia, confianza y credibilidad, lo que facilita la construcción de consensos. No obstante, es importante pensar el proceso colaborativo como una acción a realizar no sólo durante la etapa de formulación de una iniciativa de ordenamiento territorial, sino que se recomienda que este trascienda el ciclo de proyecto a la implementación y la evaluación.

GOBERNANZA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO METROPOLITANO

La construcción de consensos en este ámbito requiere del desarrollo de capacidades de coordinación entre los municipios y el AMVA, o entre otros actores de planeación y el AMVA o entre otros actores y los municipios del AMVA. Razón por la cual en esta sección del documento se explora de una manera más detallada las formas en que el AMVA y sus municipios pueden trabajar en red como una forma de trabajo que genera incentivos para incorporar el modelo metropolitano como parte del modelo municipal. De igual forma, se evidencia la necesidad de explorar formas de trabajo y específicamente de diálogo con otros actores que inciden en el proceso de planeación.

ARTICULACIÓN DE LOS MUNICIPIOS CON EL AMVA

Frente a la articulación de los municipios con el AMVA, se recomienda fortalecer la relación de asociatividad existente al momento de vincularse al Área Metropolitana. Esto se hace a partir de fomentar un trabajo en red entre el AMVA y sus municipios asociados alrededor de metas y objetivos comunes. En este caso se observa que alcanzar un adecuado desarrollo sostenible del Área imprime un primer nivel de acuerdo en el relacionamiento de estos actores, por lo cual es fundamental continuar con el desarrollo de esta visión, lo que se materializa en los lineamientos metropolitanos. El PEMOT se convierte entonces en ese instrumento que deberá ser reconocido por todos los municipios como brújula de su modelo de ordenamiento y deberá ser incorporado en sus POT.

En este sentido se recomienda al AMVA fortalecer su sistema de incentivos para con los municipios, es necesario que los municipios perciban los beneficios de ser parte del Área y que esto se vea reflejado en su gestión. Para comenzar, es necesario generar una relación de cooperación entre el AMVA y sus asociados, lo cual se logra estableciendo expectativas puntuales frente a lo que cada uno espera del otro. Este intercambio debe hacerse de manera organizada y estratégica a partir de la visión de desarrollo que han acordado. A continuación se presentan las principales actividades que pueden fortalecer la articulación entre estos actores:

- Intercambio de información relacionada con el ordenamiento territorial.
- Generación de capacidades técnicas a partir de la difusión de los lineamientos metropolitanos.
- Intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de ordenamiento.
- Identificación de conflictos por parte de los municipios con el AMVA para generar una agenda de trabajo conjunta.
- Generación de valor agregado en las acciones que hoy por hoy realizan los municipios y el AMVA.
- Realizar un análisis conjunto de las fortalezas y debilidades que tienen los municipios en materia de ordenamiento territorial con miras a desarrollar capacidades. Teniendo en cuenta que la esfera es muy amplia, se recomienda esta labor se haga a partir de los lineamientos metropolitanos priorizados.

- Llegar a acuerdos frente a priorización de actividades que promuevan el desarrollo en el corto, mediano y largo plazo.
- Fortalecer la capacidad de cabildeo de orden regional y nacional del AMVA con el fin de contar con una organización que respalde las apuestas municipales y apoye la búsqueda de soluciones colectivas frente a problemas identificados.

ARTICULACIÓN CON OTROS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA PLANEACIÓN

Ahora bien, otro tema que parece ser fundamental para los municipios es el lograr una mejor y mayor articulación interinstitucional en general, y particularmente en su proceso de incorporación de los lineamientos metropolitanos. En tal sentido y tomando como base lo desarrollado en la estrategia de gestión social del Cinturón Verde se recomienda consolidar el sistema de relaciones interinstitucionales, el cual se construye a partir de la consolidación de escenarios deliberativos en los cuales se concierten y prioricen las acciones que dan forma al modelo de planificación bajo la propuesta CVMVA, entendido como estrategia concertada que se debe fundamentar en los siguientes principios (CVMVA, Tomo I, P.121):

- **Equidad:** atendiendo a una pluridiversidad de actores e intereses que deben ser considerados bajo un proceso de concertación interinstitucional, donde el papel de las entidades públicas es garantizar la prevalencia del interés público sobre el particular.
- **Integralidad:** referido a la multiescalaridad de las decisiones de ordenamiento territorial (articulación desde lo local hacia lo regional) donde las estrategias de gestión deben estar orientadas a fortalecer los procesos de asociatividad y trabajo conjunto.
- **Corresponsabilidad:** referido a la necesidad de garantizar los derechos ciudadanos, así como la obligatoriedad de hacer cumplir los deberes.

Se recomienda entonces que estos principios sean los que primen en el proceso de concertación y articulación con otras entidades que intervienen en el proceso. Se considera que si los municipios orientan su gestión con base en estos principios se podrá contar con una participación activa en los procesos. A manera de ejemplo, se propone que el municipio tenga en cuenta esto al momento de concertar con Corantioquia por ejemplo, con quienes se recomienda generar una estrategia de integración donde

esa responsabilidad compartida prime al evaluar los asuntos ambientales del POT. De igual forma, a pesar de ser una entidad diferente, se recomienda articular un trabajo entre municipio, AMVA y la Corporación con el propósito de dar a conocer el modelo municipal y la forma como este se vincula con el modelo metropolitano, lo cual se convierte en la base para construir consenso.

De otro lado frente a la gestión territorial del territorio con otras organizaciones sociales que se encuentran en el territorio se propone implementar programas de educación y fortalecimiento del tejido social orientados a crear cohesión social. Esto se logra siempre y cuando los municipios vinculen estos actores no sólo en el proceso de revisión del POT, sino en su implementación y evaluación. Estos actores deben sentirse parte del municipio y que son tenidos en cuenta en la toma de decisiones de ordenamiento territorial. Igualmente, los municipios deben tener en cuenta que las organizaciones sociales son multiplicadores en el territorio y con la comunidad, y como tal deben establecer una relación estratégica con ellas.

Finalmente, frente a los actores o instituciones privadas, se deben proponer mecanismos de articulación y acompañamiento a las iniciativas ciudadanas, en el marco de estrategias de corresponsabilidad. En este sentido se propone que el municipio tenga una relación dinámica con el sector privado. En el marco de la implementación del modelo metropolitano, esto se hace a partir de un diálogo abierto donde el privado comprenda las consecuencias de sus acciones no sólo en el territorio del municipio, sino en la región.

2.4. RECOMENDACIONES CON RESPECTO AL TRABAJO TÉCNICO PERMANENTE ENTRE EL AMVA Y LOS MUNICIPIOS

Como recomendaciones complementarias se considera que el trabajo técnico debe ser en doble vía, es decir, que los municipios evidencien sus necesidades y el AMVA haga un acompañamiento permanente y oportuno al respecto y viceversa, que los municipios apoyen y participen activamente en los procesos adelantados por el AMVA y que el AMVA implemente procesos adecuados para cada municipio. Así se logrará un empoderamiento del territorio por todos los actores y un mejoramiento continuo basado en resultados.

Las recomendaciones técnicas se centran en tres temas específicos: i) información, ii) indicadores e iii) intercambio de experiencias.

i) Respecto al manejo de la información, se recomienda centralizar los documentos, lineamientos, normatividad, estudios y planes (vigentes y pasados) en un lugar de fácil acceso y consulta. En principio, podría actualizarse y completarse la biblioteca virtual del AMVA, la cual debe trascender a una plataforma interactiva que permita hacer consultas interconectadas. Esto podría darse en un espacio como el Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial.

En este mismo sentido, la información geográfica base, también debería unificarse y centralizarse, dado que actualmente cada municipio según sus capacidades tiene información de diferentes fuentes, con niveles de desarrollo muy desiguales, lo que dificulta análisis de diferentes escalas de información, especialmente en la cartográfica. Esto va de la mano con una estrategia integral de gestión de información que fortalecerá las capacidades institucionales del AMVA, aspecto que podrá ser incorporado en el modelo de gestión de la entidad.

ii) Sobre los indicadores, es muy importante que se definan los temas a darle seguimiento prioritario. Así como el ‘Observatorio metropolitano de la información’ ha construido una serie de indicadores, es importante incluir los que se definieron en las directrices y lineamientos metropolitanos, además de los necesarios para poder hacer análisis y correlaciones de fácil acceso para al final lograr implementar un sistema de alertas tempranas en torno al cumplimiento de objetivos. Esto va de la mano con la recomendación específica que se menciona en la sección anterior sobre fortalecer la cultura de evaluación y seguimiento del AMVA, lo que significa un mejoramiento en las capacidades institucionales del AMVA.

Entendiéndose el ejercicio de planificación como dinámico y complejo, los municipios deben realizar seguimientos en tiempo real y constante evidenciando las dificultades que se tienen para el cumplimiento y los riesgos potenciales, solicitando la revisión conjunta con AMVA y/o con expertos que intervengan para la pronta solución o la prevención del incumplimiento.

Los expedientes municipales, así como se mencionó anteriormente, se deben mantener actualizados y constituirse en una fuente de información y seguimiento inmediato a compromisos, a metas e indicadores priorizados.

Los indicadores serán una herramienta para los tomadores de decisiones en el AMVA y según sea su estructuración

y la información alimentada en los mismos, aportará al mejoramiento continuo en los procesos de planificación, es importante establecer responsabilidades en equipos técnicos encargados de realizar el seguimiento de los mismos así como su actualización continua y de mejora futura.

iii) El intercambio de información, de conocimientos, de prácticas exitosas y de buenos resultados deben ser ejemplo para quienes tengan dificultades en temas similares. Al mismo tiempo deben ser resaltados a nivel nacional e internacional como motivación e incentivo al ejercicio efectivo de la planificación territorial. Como estrategia para el empoderamiento de todos los actores en el territorio, es importante, lograr acuerdos para compartir la información y las herramientas de municipios líderes y que puedan aportar a otros municipios para el mejoramiento del ejercicio de planificación territorial. Es así que el AMVA debe ser quien dinamice y lidere estas iniciativas y que haga un buen ejercicio de seguimiento a la implementación.

Estas recomendaciones deben ser una práctica continua e ir alimentando todo el sistema de gestión del AMVA y la agenda de prioridades con los municipios; así como se identificó y recaló durante los paneles y entrevistas realizadas al respecto de la propuesta de creación del Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial, dónde una de las principales necesidades evidenciadas por los municipios, es el acompañamiento y respuesta inmediata durante sus procesos de planificación. Con esto, la propuesta del Laboratorio se centra en ofrecer mejores herramientas, soporte y coordinación en red entre AMVA y municipios esencialmente¹⁶.

De esta manera, el presente trabajo ha presentado el esfuerzo conjunto realizado por el AMVA y ONU-Habitat en realizar un ejercicio diagnóstico de la integración de los elementos metropolitanos en los instrumentos locales de gestión del territorio y de identificar vacíos y conflictos frente a los cuales se han definido algunas estrategias generales que se proponen como alternativas para una mejor integración del Área Metropolitana con los municipios. Tanto el análisis como las recomendaciones han tratado de abarcar diferentes elementos de la gestión territorial haciendo énfasis en su carácter multidimensional e integral, en la medida en que allí se conjugan las dimensiones política,

¹⁶ La propuesta se desarrolla en el “Documento de diseño del Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial” realizado en el marco del Proyecto AMVA/ONU-Habitat 2014.

económica, ambiental, y social. Así, es necesario tener en cuenta el papel protagónico que juega el ámbito local en el desarrollo territorial, sin perder de vista que la eficacia y eficiencia de las acciones territoriales requiere concertación y coordinación entre diferentes escalas (local, metropolitana, regional, nacional) y, por ende, es necesario tener en cuenta las relaciones del municipio con la región y de lo rural con lo urbano en el ordenamiento territorial, para poder caminar juntos en la misma vía y lograr mayores niveles de sostenibilidad, productividad, y calidad de vida.

2.5. SÍNTESIS DE LAS RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS VERSUS RECOMENDACIONES AL AMVA

En este ejercicio de síntesis se recogen las recomendaciones dirigidas a los municipios para la incorporación de los lineamientos, directrices, y determinantes metropolitanos en las futuras revisiones de los POTs. A cada recomendación se le asocian las acciones requeridas por parte del AMVA en el marco de la construcción del Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial –PEMOT–.

Se pretende también categorizar cada una de las recomendaciones dirigidas a los municipios para resaltar su carácter vinculante y su nivel programático. Se definen cuatro categorías: las determinantes, los lineamientos, las directrices y los criterios.

- Las determinantes constituyen las normas de superior jerarquía que se deben acoger en los POT de los municipios. Según el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, esas determinantes son:
 1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales la prevención de amenazas y riesgos naturales (...).
 2. Las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como patrimonio cultural de la Nación y de los departamentos, incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico, de conformidad con la legislación correspondiente.
 3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento

y suministro de energía, así como las directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.

4. Los componentes de ordenamiento territorial de los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano –PIDM–, en cuanto se refieran a hechos metropolitanos, así como las normas generales que establezcan los objetivos y criterios definidos por las áreas metropolitanas en los asuntos de ordenamiento del territorio municipal, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 128 de 1994 y la presente Ley.¹⁷

Desde el ámbito metropolitano, se destacan en particular las determinantes ambientales y la norma de superior jerarquía que constituye el marco del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (PIDM), en lo referido a Hechos Metropolitanos, como lo menciona también el artículo 12 de la Ley 1625. Cabe recordar que los Hechos Metropolitanos definidos en el PIDM 2008-2020 son: el ordenamiento territorial del ámbito metropolitano (base natural, sistemas estructurantes metropolitanos de movilidad, servicios públicos, residuos sólidos, equipamientos y espacios públicos), el Sistema de Metropolitano de reparto de cargas y beneficios, las políticas y estrategias de movilidad, la Vivienda de Interés Social, la red de espacios públicos y equipamientos metropolitanos y los proyectos estratégicos derivados, la formulación de directrices de mínimo nivel respecto al desarrollo económico y social. En el marco de las recomendaciones dirigidas al AMVA para la elaboración del PEMOT, se plantea un trabajo de redefinición de los Hechos Metropolitanos, lo que podría implicar una actualización del PIDM.

- Los lineamientos constituyen las direcciones que orientan a los municipios en sus políticas de ordenamiento territorial en el marco de sus POTs. Partiendo de la definición del Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), se considera un lineamiento como “la línea” de una política, sus principios básicos, alcances y requisitos. Según los Lineamientos de Ordenamiento Territorial para Antioquia –LOTA I–:

El concepto de lineamientos hace relación a pautas o criterios que permiten guiar el ordenamiento territorial y la toma de decisiones respecto al

¹⁷ La Ley 128 de 1994 fue derogada por la Ley 1625 del 29 de abril de 2013, de Áreas Metropolitanas.

modelo de ocupación, la gestión de usos y funciones en el territorio y la localización de proyectos de infraestructura, los cuales deben orientar los planes y acciones de los actores con intereses sobre su uso, en los tres niveles: departamental, metropolitano y municipal. (Comisión Tripartita, 2008).

- Las directrices constituyen las instrucciones mismas que permiten el cumplimiento de un lineamiento, la ejecución de un plan, la implementación de

una determinante, la concepción de una política (Cabeza, s.f.). Es el “conjunto de instrucciones o normas generales para la ejecución de algo” (DRAE). Son más operativas que los lineamientos.

- Los criterios son los requisitos que deben ser implementados para alcanzar unos objetivos específicos. Un criterio es un “juicio o discernimiento” según el DRAE.

Tabla 23. Síntesis de las recomendaciones a los municipios

RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS		CATEGORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS POR PARTE DEL AMVA	
Recomendaciones transversales	Equidad e inclusión social	<p>LINEAMIENTO: Integración en los modelos municipales de los temas de equidad e inclusión social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer un diagnóstico específico sobre la segregación espacial. • Evaluar los mecanismos de focalización que utiliza para definir la distribución del gasto social. • Desarrollar fuertes relaciones comunitarias en entornos diversos: trabajo, escuelas, barrios. 	<p>DIRECTRICES</p> <p>Esas recomendaciones son directrices para el cumplimiento de los LINEAMIENTOS SIGUIENTES: la incorporación en los modelos municipales de los temas de equidad e inclusión social y de desarrollo económico. El AMVA, como entidad administrativa de escala supra municipal, puede contribuir a la integración de esos temas en los modelos municipales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer una clara política de Crecimiento Urbano como Hecho Metropolitano que dé cuenta de «la ciudad que se quiere» y que haga más explícitos para el ciudadano del común, los propósitos del Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano –MOTM, en términos de calidad de vida, habitabilidad y equidad. • Establecer una estrategia de comunicación y pedagogía (procesos de construcción colaborativos, diseño de una estrategia de comunicación y de pedagogía, alianzas con la comunidad y la academia). <p>Integrar una reflexión sobre el tema del desarrollo económico en el PEMOT. El Modelo de Ordenamiento Territorial Metropolitano –MOTM- no será factible si no es compatible y está integrado con el modelo de crecimiento y desarrollo económico.</p>
	Desarrollo económico	<p>LINEAMIENTO: Integración en los modelos municipales del tema del desarrollo económico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El POT debe tener como objetivo potenciar el desarrollo económico y la productividad. Se deben introducir la relación entre ordenamiento territorial y desarrollo económico. • Introducir las centralidades como un patrón de densidad económica con instrumentos para asegurar la cercanía e incremento de la productividad potenciando las economías de aglomeración. • Crear figuras como zonas de aglomeración económica de tratamiento especial que consoliden los procesos endógenos a través de la localización conjunta de las empresas de los mismos sectores o cadenas productivas. 		

RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS		CATEGORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS POR PARTE DEL AMVA	
Recomendaciones específicas a los municipios con respecto al contenido de los POTS	Elementos del Modelo Metropolitano para incorporar	Incorporar los Suelos de Protección Ambiental, los Suelos de Protección para la Producción y la Estructura Ecológica Principal Metropolitana.	DETERMINANTE AMBIENTAL (Antecedentes: POMCA, DMOTR, PMPVU, CMVA, PZR).	Consolidar la Estructura Ecológica Principal Metropolitana –EEP- en el PEMOT, que integre los elementos de Protección Ambiental contenidos de manera integrada.
		Incorporar la Vivienda de Interés Prioritario –VIP-.	DETERMINANTE (Hecho Metropolitano PIDM) (Antecedente: PEMVHA).	Actualizar el PEMVHA en el marco del PEMOT.
		Incorporar los Proyectos Estratégicos Metropolitanos.	DETERMINANTE (Antecedentes: PIDM, DMOT y Plan BIO 2030).	Revisar los Proyectos Estratégicos y su enfoque, a la luz de los Hechos Metropolitanos que se definan como rectores del PEMOT, con el propósito de evitar distanciamientos entre las visiones municipales.
		Incorporar los elementos del Sistema Estructurante de Espacio Público Metropolitano.	DETERMINANTE (Hecho Metropolitano PIDM) (Antecedentes: DMOT y Plan BIO 2030).	Consolidar una apuesta sólida en términos de sistemas metropolitanos de espacialidades públicas y equipamientos, en el marco del PEMOT.
	Instrumentos de gestión necesarios para la implementación del Modelo Metropolitano	<ul style="list-style-type: none"> Utilizar los instrumentos de planificación complementaria tanto como los instrumentos de gestión del suelo, de la manera la más integral posible. Repetir, con una adaptación pertinente, las experiencias exitosas de aquellos municipios que han podido innovar o utilizar de manera adecuada los instrumentos de gestión. 	CRITERIOS Para lograr la aplicación más eficiente de los instrumentos de gestión por parte de los Municipios. (Antecedente: IGU).	Poner en marcha un sistema de acompañamiento técnico para los municipios (el Laboratorio Metropolitano de Ordenamiento Territorial es una estructura necesaria y pertinente para permitir este sistema, entre otros objetivos).
		Establecer de parte de los municipios una serie de requisitos para implementar los instrumentos del Sistema de Reparto de las Cargas y de los Beneficios (SRCB) a nivel de ciudad y a nivel metropolitano: creación de los Fondos Municipales de Compensaciones, establecer las normas para la implementación del sistema y su gestión.	DETERMINANTE (Hecho Metropolitano PIDM). (Antecedentes: IGU, CVMVA).	<ul style="list-style-type: none"> Definir claramente, en el marco de uno de los capítulos del PEMOT, lo que constituyen los beneficios metropolitanos y lo que son las cargas metropolitanas transversales. Incluir en el PEMOT el sistema de gestión para la implementación del SRCB metropolitano: creación del Fondo Metropolitano de Cargas Urbanísticas, creación de un Operador Urbano Metropolitano.

RECOMENDACIONES A LOS MUNICIPIOS	CATEGORIZACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES	ACCIONES REQUERIDAS POR PARTE DEL AMVA
<p>Recomendaciones con respecto a la construcción de consensos en el proceso de planeación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe contar con una visión compartida frente a la incorporación de los lineamientos metropolitanos en el modelo municipal. • Se recomienda que los municipios y el AMVA cuenten con una estrategia específica para el proceso de concertación: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Caracterizar los temas a abordar. ✓ Puntos de encuentro para construir confianza y puntos de desencuentro para identificar conflictos. ✓ Escenarios de negociación. 	<p style="text-align: center;">CRITERIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la institucionalidad del AMVA a través del intercambio de buenas prácticas, el aumento de la apropiación de la entidad por los municipios, la creación de instancias complementarias o la potencialización de las existentes. • Generar las capacidades institucionales: mejorar las capacidades de regulación, de control y vigilancia, la información disponible, fortalecer la cultura de evaluación y monitoreo. • Fortalecer la gobernanza (cooperación de los municipios frente al AMVA, articulación interinstitucional a través de la coordinación en red, potencializar espacios de articulación existentes).
<p>Recomendaciones con respecto al trabajo técnico permanente necesario entre el AMVA y los municipios</p>	<p>Identificación de las necesidades de apoyo y participación activa en los procesos adelantados por el AMVA con respecto a: i) la centralización y unificación de la información, ii) la actualización permanente de los expedientes municipales, y iii) el intercambio de conocimientos, buenas prácticas y lecciones aprendidas.</p>	<p style="text-align: center;">CRITERIOS</p>

Fuente: ONU-Habitat Colombia. Proyecto F124, 2014.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alcaldía de Medellín, AMVA y URBAM. (2011). BIO 2030 Plan Director Medellín, Valle de Aburrá: Un sueño que juntos podemos alcanzar. Medellín.

AMVA. (2006). Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial: “Hacia Una Región de Ciudades”. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

AMVA. (2009). Plan Maestro de Movilidad. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

AMVA. (2012). Plan Estratégico Metropolitano de Vivienda y Hábitat con Perspectiva Ambiental –PEMVHA-. Medellín.

AMVA e IDEA U. Nal. (2011). Formulación de las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial Rural en los municipios del Valle de Aburrá. Medellín.

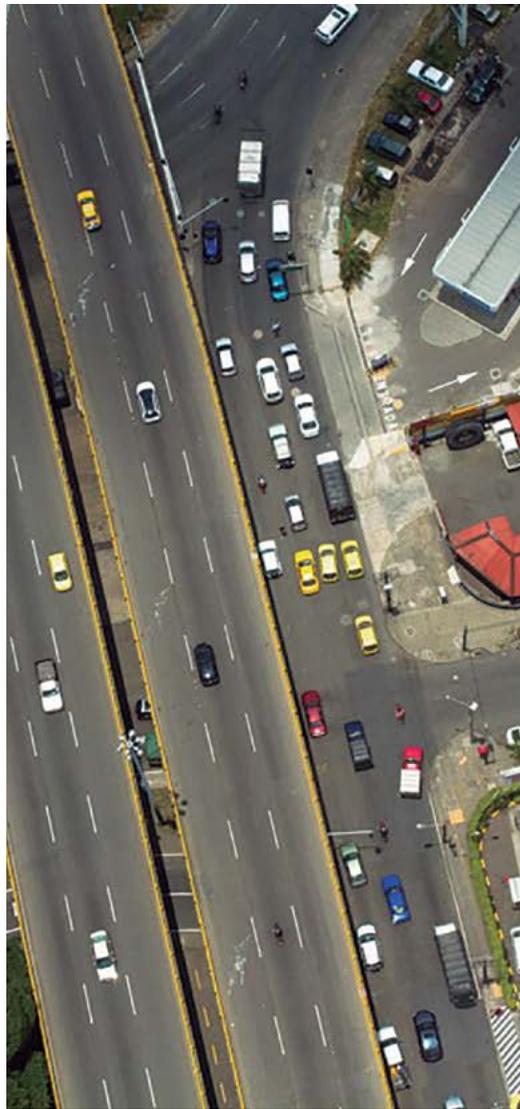
AMVA y Castañeda Arquitectos. (2009). Diseños del Macroproyecto Urbano Centralidad Sur del Valle de Aburrá. Contrato de Consultoría No 488 de 2008. Medellín.

Comisión Conjunta -AMVA, CORANTIOQUIA, CORNARE-. (2007). Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca del Río Aburrá. Medellín.

DAP Antioquia, Municipio de Medellín y AMVA. (2012). Lineamientos de Ordenación Territorial para Antioquia. Medellín: Comisión Tripartita.

DAP Medellín e INER. (2011). Dinámicas de articulación regional entre los valles de Aburrá, San Nicolás y Río Cauca. Medellín.

Zea Restrepo, A. I. (2010). Instrumentos de Gestión Urbana. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.



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

Calle 99 No. 7a-77 - Bogotá, D.C.
www.onuhabitat.org/colombia

 @onuhabitatcol  ONU-Habitat Colombia



ONU HABITAT
POR UN MEJOR FUTURO URBANO