

COMENTARIOS ACERCA DE LA ASOCIACION
DE MUNICIPIOS Y AREAS METROPOLITANAS
EN COLOMBIA

- * COLOMBIA, ASOCIACIÓN DE ~~MUNICIPIOS~~ MUNICIPIOS
- * COLOMBIA, ÁREAS METROPOLITANAS
- * COLOMBIA, URBANIZACIÓN
- ** URBANIZACIÓN, COLOMBIA
- ** MUNICIPIOS, COLOMBIA
- ** METROPOLIZACIÓN, COLOMBIA

SA
* ROMMEL SELADA SA

Economista, funcionario del
Departamento Administrativo de
Planeación del Valle del Cauca.

PLAN DEL ARTICULO

1. **Presentación**
2. **Asociación de Municipios**
3. **Areas Metropolitanas**
4. **Conclusiones**
5. **Bibliografía**

1. PRESENTACION

Ante la apremiante necesidad de satisfacer las crecientes demandas por servicios comunitarios (públicos de infraestructura y socio-culturales esencialmente) tanto en lo que corresponde al sector urbano como en la región circundante y/o de influencia municipal, y de acuerdo a las nuevas políticas estatales en lo correspondiente a la planificación regional y urbana, es imprescindible discurrir sobre dos de los principales programas que en este sentido se tratan de implementar en la actualidad y a través de los cuales se espera alcanzar los más altos niveles de desarrollo y bienestar en el centro y periferia regional.

Concretamente, el presente documento desea hacer algunos apuntes acerca de la Metropolitización y Aso-

ciación de Municipios como dos de las principales alternativas de desarrollo socio-económico, físico y político-administrativo en lo que al desarrollo urbano y regional se refiere.

En la primera parte, se plantean una serie de interrogantes con relación a la Asociación de Municipios en base a la reciente ley reglamentaria de dicha modalidad del desarrollo.

La primera parte, al comentar la reciente ley reglamentaria de la Asociación de Municipios, plantea una serie de interrogantes sobre la efectividad de dicha modalidad del desarrollo en cuanto a alcanzar, por medio de ella los niveles de racionalización administrativa municipal que las ascendentes demandas urbanas requieren.

La segunda parte, comenta los sucesivos proyectos de ley que buscan asegurarle base jurídica a las Areas Metropolitanas como entes administrativos integracionistas (aglutinantes) del desarrollo urbano y regional.

Las ventajas y desventajas de cada programa, así como los principales obstáculos encontrados en nuestro medio para su implantación, son resumidas en la última parte de conclusiones.

No quieren dar a entender estas notas, que los anteriores son los únicos y/o mejores programas para satisfacer las múltiples y variadas necesidades propias de conglomerados municipales en franca expansión, como los colombianos, pero sí que de acuerdo a las experiencias dadas en los países latinoamericanos y en el mismo país colombiano, son los programas que con mayores perspectivas se presentan dentro de las directrices estatales al respecto.

2. Asociación de Municipios

Se podría decir de acuerdo a la reciente ley reglamentaria de las Asociaciones de Municipios (Ley primera de enero 10 de 1975), que es una experiencia demasiado nueva en cuanto al ordenamiento y prestación intra e inter-urbana de servicios públicos y de realización de obras de beneficio común a ese nivel, a pesar de existir antes de la definición de su basamento jurídico, los Municipios Asociados del Valle de Aburrá "M. A.S.A.", que se constituye en la primera experiencia en la unión de varios municipios para solucionar problemas comunes, que serían difíciles de resolver individualmente o sea la primera experiencia en la "Acción Comunal Municipal", como comúnmente se denomina esta experiencia, y a su vez se convierte en el ejemplo más claro de la alta ra-

cionalidad y eficiencia inherente a esta clase de asociaciones con ente básico dirigido al tratamiento de problemas comunes locales.

De acuerdo a la Ley, sería necesario ir a la base constitucional (Ref. Const. 1968), las Asociaciones de Municipios se pueden definir como "Entidades administrativas de derecho público con personería jurídica y patrimonio propio e independiente del de los municipios que las constituyen, y gozan para el desarrollo de su objeto de los mismos derechos, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la Ley a los municipios. Los actos de las asociaciones así constituidas son revisables y anulables por la jurisdicción contencioso-administrativa"¹.

Anterior a la definición, la Ley estipula, en su artículo primero, que "Dos o más municipios aunque pertenezcan a distintas entidades territoriales, pueden asociarse para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, procurando el desarrollo integral de la región comprendida en sus términos territoriales".

La Ley, de otra parte, al complementar en el resto de su articulación la reglamentación sobre el ente administrativo de estudio, trata de despejar una serie de interrogantes nacidos de la integración de servicios entre varios municipios. Así el artículo 4º dice que un municipio puede hacer parte a la vez de varias asociaciones que atienden distintos objetivos, es decir que presten diferentes servicios, no pudiendo en este caso prestar el municipio separadamente los servicios que asuma la asociación.

Luego el artículo 5º de la Ley deja en claro una de las dudas más generalizadas en lo que se refiere a la autonomía municipal en todos sus

¹ Ley 1ª de enero 10 de 1975. Artículo 2º. Diario Oficial, Febrero de 1975.

aspectos, cuando estipula que el municipio no comprende su autonomía fiscal, política o administrativa por afiliarse o pertenecer a una Asociación de Municipios, aunque está obligado a cumplir los reglamentos de la asociación a que pertenezca.

Los artículos 6º y 7º se refieren al carácter voluntario y obligatorio de la afiliación de un municipio a una asociación respectivamente, por intermedio del concejo municipal o disposición de la asamblea departamental a iniciativa del Gobernador respectivo en el último caso. Más adelante, el artículo 16, desglosa el patrimonio de la asociación, que puede estar integrado por:

— Los bienes, auxilios, rentas, participaciones, situados fiscales o contribuciones que le cedan o aporten total o parcialmente, la nación, los departamentos o los municipios y los establecimientos públicos descentralizados.

— Las donaciones, legados o suministros gratuitos, de cualquier índole que le hagan instituciones privadas o personas particulares.

— El producido de las tarifas de sus servicios, de las sobretasas que le autorice la Ley, y de los gravámenes o contribuciones por valorización, y

— Los demás bienes que adquiera como persona jurídica y el producto de los ingresos o aprovechamiento que obtenga por cualquier otro concepto.

Por último la Ley faculta a las asociaciones de municipios para cumplir con su objeto, en lo siguiente:

— Elaborar planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés inter-municipal.

— Para decidir cuál de los servicios u obras realizadas deben ser redistribuidas por medio de tasas o cuotas de reembolso por los beneficiarios directos y para liquidar la

cuantía y establecer la forma de pago de los tributos correspondientes.

— Para promover obras de fomento municipal, que beneficien a los municipios asociados.

— Para organizar la prestación de los servicios públicos de los municipios asociados integrándolos o para crear los organismos y realizar las obras necesarias para un adecuado funcionamiento.

— Para orientar la tecnificación de las administraciones municipales.

— Para coordinar mediante planes reguladores el desarrollo urbano de los municipios asociados.

Observadas desde esta óptica, las asociaciones de municipios permiten plantear en primera instancia tres grandes interrogantes, a saber:

¿Son realmente las asociaciones de municipios, los instrumentos político-administrativo genuinos para alcanzar en forma integrada la óptima prestación de servicios públicos municipales e intermunicipales?

¿Cubren y satisfacen las asociaciones de municipios todas las necesidades a nivel urbano y rural de los municipios que las integran?

¿Por las relaciones mutuas permanentes de personas, bienes y servicios entre dos o más municipios determinados, se presenta la asociación de municipios como un instrumento de *urgente necesidad o de gran conveniencia* para la satisfacción de las demandas urbanas, rurales y regionales?

Evidentemente y para dar respuesta al primer interrogante, la asociación de municipios se muestra a través de su máxima realización como son los "Municipios asociados del Valle de Aburrá", como un ente de gran utilidad en la racionalización y ordenación de los servicios básicos públicos urbanos, dentro de los municipios asociados.

Los más grandes y significativos logros de la asociación de municipios

del Valle de Aburrá, se refieren a planes reguladores, estudios y asesorías de reestructuración e integración de servicios eminentemente municipales, es decir urbanos.

La infraestructura básica municipal, como son el acueducto, alcantarillado, energía, teléfonos, mataderos, basuras, etc., ha sido la base del afianzamiento y avance de dicha asociación, lo mismo que los programas de reestructuración administrativa a nivel municipal.

Quiere decir lo anterior, que las asociaciones son entidades que atienden esencialmente la programación de servicios a nivel urbano, en detrimento o descuido de la parte rural municipal, a pesar de la amplitud que da la ley.

Esto tiene su razón de ser, en el hecho de que la esencia de las asociaciones es la recuperabilidad de la inversión hecha en obras de bienestar común bien sea por medio de tasas de reembolso por valorización, o por tarifas, agregando además los márgenes de utilidad que le proporciona la ejecución y control de obras que le pertenecen totalmente. Este hecho hace casi imposible que las asociaciones puedan desarrollar programas y obras de interés regional y por ende rural.

La aplicación de tasas y tarifas para recuperar inversiones realizadas, es más fácil en la parte urbana del municipio, especialmente cuando se dirigen a infraestructura o equipamiento urbano, porque los niveles de ingreso de la población son más altos o porque se pueden ejecutar más fácilmente. Pero en la parte rural del municipio las condiciones son bien diferentes y la acción de las asociaciones por lo tanto bien limitadas. El mejor ejemplo se puede apreciar a partir de las obras realizadas por la asociación de municipios del Valle de Aburrá.

Para despejar el segundo interrogante, basta solamente agregar que

existe una amplia gama de necesidades rurales, como son las de transporte, vías de comunicación, adecuación de tierras, control de inundaciones, comercialización, salubridad, educación, capacitación, etc., que difícilmente una asociación puede atender y menos resolver ordinariamente, puesto que de una parte son necesidades que requieren una alta coordinación y cooperación intermunicipal, regional y nacional, especialmente en el aspecto financiero ya que los bajos presupuestos es la característica más común de los municipios que comprenden una asociación, los cuales generalmente son pequeños. De otra parte porque son necesidades que requieren altas inversiones muy difícilmente recuperables.

Con respecto al tercer interrogante, se puede apuntar, que tal como se ha esquematizado la Asociación de Municipios, en los apartes anteriores, ésta se presenta como un ente administrativo de *gran conveniencia* y *no de urgente necesidad*, porque al representar o definirse como un contrato de voluntades no busca la máxima utilización de los recursos existentes en el municipio sino estrictamente los de orden urbano, y esto es así, entre otros aspectos, por la débil autoridad que tienen los directivos de la asociación en la imposición de planes de desarrollo regional auténticos. Consecuencialmente, al no poderse explotar en la mejor forma los recursos naturales municipales y regionales, son numerosas las demandas por servicios de tipo urbano, que antes de satisfacerse adecuadamente, tienden a convertirse en necesidades latentes imposibles de resolver por depender directamente de recursos inexplorados como son los naturales. Tal es el caso de los servicios de acueducto, energía, y un medio ambiente sano.

Por todo lo así expuesto, la Asociación de Municipios se presenta

como una alternativa merecedora de gran atención dentro de las proyecciones del crecimiento y desarrollo socio-económico, físico y urbano en la generalidad de los municipios colombianos. Esta alternativa al emplearse debe distinguir en esencia dos clases de municipios, bien diferenciados principalmente por su tamaño: los grandes municipios y los intermedios (que a los cuales se anejan para estos comentarios los pequeños).

En el caso de las grandes ciudades, el hecho de asociarse a otros municipios (intermedios) para la mejor prestación de servicios eminentemente urbanos, si bien sigue siendo positivo, pierde un poco de sentido, dado que las condiciones, problemas y expectativas de la gran ciudad son muy diferentes a las de los municipios intermedios y necesitan para su efectiva solución de entes administrativos con niveles de autoridad superiores a los meramente municipales (tal ente puede ser el Area Metropolitana).

Para el caso de los municipios intermedios, que aglutinan los menores, la Asociación de Municipios toma su más alto significado dado que al no registrar tales conglomerados, los altísimos niveles de crecimiento y deterioro urbano propio de las grandes urbes debe dirigirse a evitar, por intermedio de la planificación integral, llegar a esos traumas y cuellos de botella urbanos.

Se tiene entonces, que estos municipios deben planificar su desarrollo teniendo de presente los factores endógenos y exógenos que inciden en ellos, es decir, analizando las tendencias internas municipales (de población, actividades económicas e infraestructura), como las influencias del medio ambiente regional y dentro de éstos las características y perspectivas del desarrollo de los municipios que la circundan.

Es en este sentido y en este momento cuando la Asociación de Municipios viene a jugar papel preponderante, no obstante su limitada capacidad en el ordenamiento y oportuna vinculación del medio rural a la actividad económica municipal y regional.

La experiencia de Santa Catalina en el Brasil, donde dicho estado fue dividido por las autoridades gubernamentales en 16 Asociaciones Municipales, cada una de las cuales contiene un mínimo de 5 municipios, y en las que cada municipio expone sus necesidades a la Junta Directiva de la Asociación, para que ésta, en su carácter de Asociación, intervenga ante el poder estatal o central en la solución de la necesidad municipal, es el mejor ejemplo de eficacia y estilo de autoridad o poder conjunto, de que se tenga noticia en Latinoamérica (este poder no implica pérdida de la autonomía municipal).

3. *Areas Metropolitanas*

El estudio de las Areas Metropolitanas y su posible aplicabilidad en el caso de las grandes ciudades colombianas, como unas de las estrategias del desarrollo urbano y regional más aconsejable, se puede hacer a partir del proyecto de ley de octubre de 1974, dado que todavía no se ha aprobado la ley que defina la naturaleza, funciones, organismos de gobierno, administración, prestación de servicios, recursos y financiación de las mismas.

Anteriormente, y con ocasión de la Reforma Constitucional de 1968, se planteaba ya su necesidad a través del artículo 198, que en uno de sus apartes dice: "Para la mejor administración y prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de una Area Metropolitana, la

Ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y regímenes especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales de dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejos de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas”.

Este primer ensayo, si bien llama la atención sobre la necesidad de estas entidades, no hace mayores precisiones sobre todos los tópicos relacionados con su definición, siendo indispensable que pasen los años y aparezca el proyecto de ley de octubre de 1974, para que luego de su estudio se conozca con mayor profundidad el carácter y objetivo de las Areas Metropolitanas.

Lo paradójico de este hecho es que mientras esta modalidad de la planeación urbana y regional es utilizada desde hace bastante tiempo, inclusive por países con problemas urbanos menos acentuados que los que se presentan en Colombia, solo ahora se empieza a considerar a las Areas Metropolitanas como un instrumento eficaz en la eliminación o control de las deseconomías urbanas y regionales.

El proyecto de ley define, en su artículo 5º, a las Areas Metropolitanas como entidades de derecho público dotadas de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa; con finalidades bien claras trazadas en el artículo 2º, tales como: La prestación integrada de los servicios públicos de los municipios que conforman el Area Metropolitana y la planeación conjunta de la región comprendida bajo su jurisdicción a fin de asegurar la mejor utilización del suelo urbano y rural con miras a obtener un mayor bienestar y mejor calidad de vida de la población.

Se tiene de lo anterior, comparado con los objetivos de la Asociación de Municipios, que la acción de las Areas Metropolitanas tiene una mayor cobertura, puesto que a más de la programación integral de los servicios públicos de los municipios, se le da gran importancia a la planeación conjunta de la parte rural de los mismos municipios, con el objetivo de hacerla partícipe de la actividad económica, local y regional y explotar eficientemente los recursos naturales propios.

El artículo 6º resalta este hecho en mejor forma, al plantear dentro de las funciones a cargo de dichas áreas las siguientes:

— Adoptar, promover y ejecutar planes y programas de desarrollo físico y socio-económico para el área y acordar los que hayan de cumplir cada uno de los municipios que la integran.

— Organizar y fomentar el mejoramiento de los sistema de comunicación y transporte, en tal forma que se logre la integración de los municipios que conformen el Area.

— Velar por la preservación del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales del área y la defensa del paisaje.

El artículo 1º se refiere a uno de los puntos más discutidos en cuanto a la naturaleza y función de las áreas correspondientes, cual es el orden de la Jerarquía del Mandato Constitucional; el artículo dice así: “Las Asambleas Departamentales a iniciativa del Gobernador y oída previamente la opinión de los Concejos de los municipios interesados, dispondrán el funcionamiento de un Area Metropolitana compuesta por dos o más municipios colindantes, dentro de los conceptos que determine la presente Ley”. Indica este primer artículo que un mandato del Congreso (la primera entidad legislativa legalmente constituida), plasmado en ley, puede ser cumplida o no, de

acuerdo al Gobernador o Asamblea Departamental respectivo.

El artículo 7º identifica a la Junta Metropolitana y al Director ejecutivo como los máximos órganos de gobierno y administración. La Junta Metropolitana queda integrada por los Alcaldes y Presidentes de concejos municipales, de tal forma que no implican aumentos en la burocracia gubernamental.

Más adelante, el artículo 20 precisa el grado de autonomía de los municipios metropolitanos, cuando dice: "Las decisiones y actos que las Juntas Metropolitanas y los Directores de las Areas adopten o expidan, serán obligatorias para las autoridades municipales respectivas". De manera que se debe definir en mejor forma el grado en que las Areas Metropolitanas, como entidades públicas, intervienen la autonomía local, más aún si se tiene en cuenta que es este uno de los aspectos de mayor arraigo en la vida municipal.

Desde el punto de vista de los recursos con que contaría un Area Metropolitana, los artículos 23 y 24 establecen los gravámenes sobre la propiedad inmueble, las tasas, tarifas, contribuciones y porcentajes que sobre obras y servicios prestados y ejecuciones presupuestales a que tiene derecho la entidad, como aglutinante de dos o más municipios.

El estudio del patrimonio, desglosado a la manera de las contribuciones citadas, dejará en claro la necesidad real de inversiones estatales extras, para el normal funcionamiento de las Areas.

Otro de los aspectos, que es muy discutido, alrededor del tema que nos ocupa y del cual no se habla en el proyecto de ley, se refiere a la posibilidad de que un municipio siendo metropolitano pueda hacer parte de una Asociación de Municipios.

También no hay claridad en la Ley sobre la inclusión en una misma Area, de municipios pertenecien-

tes a diferentes divisiones político-administrativas.

Vistos así los principales apartes del proyecto de ley que nos ocupa, es interesante conocer los requisitos que se deben dar para el fenómeno de metropolización que se presente, definiéndose de paso el Area y Región Metropolitana. El conocimiento de estos criterios de identificación y delimitación, permitirán entonces hacer una mejor apreciación del ente administrativo en estudio y por consecuencia de su posible implementación en el caso colombiano.

El Manual sobre planificación de Areas Metropolitanas, surgido del Seminario realizado sobre la materia en Sao Paulo, Brasil, en junio-julio de 1972 y patrocinado por la Organización de Estados Americanos O. E. A., con participación de técnicos latinoamericanos, define el Area Metropolitana como "el proceso de expansión territorial diferente al de una simple ciudad grande, donde a partir de la ciudad central polarizante, la periferia inmediata se va uróanizando, llegando quizá a absorber los centros urbanos más próximos al núcleo central". Es decir define el Area como un proceso desigual en todas direcciones que origina una aglomeración con tentáculos que tienden a invadir la zona rural.

El mismo Manual identifica la región Metropolitana, "como aquella en que un proceso y mejora del Area, estructura un sistema, mediante la ampliación de los medios de comunicación entre el Area y los Centros urbanos satélites, apareciendo transferencias de funciones de tales centros hacia el Area Metropolitana". Se presentan en este caso una acción y crecimiento más dinámico a nivel de la periferia y núcleos satélites.

Carlos Mouchet, en su documento "Aspecto de las Areas Metropolitanas", aparecido en la revista de la Sociedad Interamericana de Planificación, número 5 y 6 de 1968, indica

como principales requisitos para la delimitación metropolitana, los siguientes:

— Presencia de una ciudad central con un límite mínimo de población, que tiene funciones de comando político, económico y cultural.

— Una cierta densidad demográfica de las unidades o municipios componentes.

— Una determinada estructura ocupacional no agrícola de las unidades.

— Flujos o movimientos importantes de factores, bienes, servicios y de comunicaciones en el interior del área o región.

Tanto el Área como la Región Metropolitana y los requisitos indispensables para que se den, obedecen a su vez a la configuración de unos criterios espaciales, que van desde los de tipo económico hasta los institucionales, pasando por los sociales, demográficos, físicos y territoriales.

El conocimiento de estos criterios complementa entonces la comprensión de las Áreas Metropolitanas como fenómeno de integración espacial.

El primer elemento de tipo económico para la delimitación metropolitana, consiste en la definición del Área Funcional Económica, que contendría la ciudad central³. Tal Área se estima de 70 kilómetros del centro a la periferia (1 hora de viaje), en la cual existan áreas de mercado, de trabajo y empleo y se consume la mayor cantidad de productos elaborados allí.

El segundo criterio de tipo económico, tiene que ver con la cuantificación de la exportación de bienes y servicios de los centros que componen el Área, hacia otros centros. Este es el criterio de la base económica que es eminentemente de economía urbana⁴.

En general los indicadores económicos metropolitanos, enseñan el peso de la ciudad núcleo y demás

centros con respecto a las funciones industriales, comerciales y financieras que desempeñan. Esto a su vez se puede medir a través del producto bruto y valor agregado de las diferentes actividades y la determinación de los coeficientes de exportación de las ciudades que conforman el Área Metropolitana.

Dentro de los criterios demográficos básicos está la determinación mínima de la población a nivel de la ciudad central y total del área. Esto está en relación directa al grado de desarrollo de la región, es decir a la posibilidad de existir suficiente equipo urbano y regional. La evolución de la población, la conformación del crecimiento demográfico (migraciones y crecimiento vegetativo), las migraciones pendulares (el lugar de trabajo y vivienda está en diferentes ciudades), la evolución de las tasas de urbanización —relación de la población urbana sobre la total— y la densidad de la población de las unidades componentes, que permiten observar la intensidad de la urbanización, son indicadores que dejan apreciar el grado de homogeneidad demográfica de los centros incluidos dentro del Área Metropolitana.

La medición del empleo y servicios sociales principalmente, dan la base de la configuración social del área de estudio, siendo estos los principales criterios de tipo social a tener en cuenta.

Los usos del suelo urbano y regional, el transporte, el sistema vial y el saneamiento básico, corresponden a los criterios físicos y territoriales del análisis de un área de influencia metropolitana.

³ K. FOX y K. KUMAR: "The funcional Economic Area: Delineation and implication for economic analysis and policy". En el Manual sobre Planificación de Áreas Metropolitanas.

⁴ F. Travieso y S. Barrios, "El Sistema de Ciudades en Venezuela". Revista de la Sociedad Inter-Americana de Planificación, 1973.

Por último el factor institucional o de toma de decisiones, al reconocer y sancionar el funcionamiento del Area, debe dirimir las diferencias surgidas de la superposición de los poderes públicos nacionales, departamentales y locales, distribuyendo equitativamente el poder entre los entes públicos inherentes.

“De esta manera, el fenómeno metropolitano fomenta unas relaciones intergubernamentales complejas y autorreforzantes, lo que ha dado como resultado una gran dificultad en la toma de decisiones, que se ve agravada por el hecho de que la repartición de competencia entre las diferentes esferas de gobierno es materia estrictamente constitucional y que son pocas las constituciones de los países latinoamericanos que consideran la concepción e institución de las Areas Metropolitanas y por consiguiente la definición de la competencia en cada una de las esferas de gobierno dentro de ellas”⁵.

Del análisis descriptivo hecho, se colige que el Area Metropolitana es un instrumento de Planificación, que a pesar de sus implicaciones teóricas y adaptado a las condiciones propias del medio colombiano, teniendo como única meta la de conseguir el bienestar de la comunidad en base a un racional uso de los recursos disponibles en la región, está llamado a constituirse, conjuntamente con otros programas de desarrollo local y regional, en uno de los mejores mecanismos de ordenamiento espacial en el país.

Son numerosos los centros en nuestro medio que presentan, sin lugar a dudas, no las principales, sino todas las características propias del fenómeno de metropolización (donde una gran ciudad por la acelerada expansión de que es objeto, acentúa cada vez más las distintas interrelaciones socioeconómicas, culturales, físicas y administrativas con los centros menores que la rodean y dependen en gran

proporción de ella). Basta observar los desarrollos y asentamientos urbanos que han surgido o se han incrementado alrededor de ciudades como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Pereira, Armenia, etc.

No obstante lo anterior, son muchos los aspectos que se deben considerar, antes de concepcionar sobre su necesidad o conveniencia dentro del desarrollo nacional.

¿Que las expectativas del crecimiento físico y del desarrollo económico y socio-cultural de los grandes centros anotados y de otras ciudades intermedias, hacen pensar en la necesidad de revisar y expandir la infraestructura básica municipal y reorientar los usos del suelo y recursos naturales existentes en la parte rural del municipio?, es una verdad incontestable.

¿Qué se deben emprender a nivel del municipio colombiano programas y proyectos de recuperación e inclusión de extensas zonas rurales, hasta ahora marginadas del desarrollo, al proceso productivo, que de paso posibiliten la prestación eficiente y oportuna de servicios estratégicos municipales como son los de acueducto, energía y sanidad ambiental?, es otra verdad incontestable. ¿Y qué, por último, y merced a los dos ítems anteriores, debe existir una autoridad supra-municipal que, satisfaciendo las aspiraciones locales creadas alrededor del bienestar comunitario, permita el logro de los objetivos trazados?, es la tercera verdad, que este documento da cabida.

Frente a las tres evidencias citadas se presentan entonces las Areas Metropolitanas como el instrumento de desarrollo que más se acomoda a

⁵ STEFAN DUPRE: “Relaciones Intergubernamentales y en el Area Metropolitana”, en Problemas de las Areas Metropolitanas, congreso de Toronto, edición del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969.

las directrices gubernamentales locales y regionales hacia el futuro.

Pero no todo es una sucesión de buenos presagios en este orden de ideas, ya que la implementación de un programa tan amplio como es el de la construcción de un Área Metropolitana tiene obstáculos, que, si no se estudian objetivamente, darán al traste con cualquier intención en este sentido por bien presentada que esté.

Concretamente, el principal problema para el funcionamiento del Área es de tipo administrativo, del cual se desprenden otros que tienden a aplazar e imposibilitar indefinidamente la aplicación de este programa. El problema es el de la Autonomía Municipal, que como patrimonio tradicional de las administraciones locales, debe ser tratado en forma tal que si se hace necesaria su modificación, no incite a la disminución de la dinámica propia de las administraciones municipales.

Lo importante, al respecto, es identificar las causas por las cuales esa categoría es tan celosamente defendida y preguntar si la autonomía, tal como es definida, corresponde a objetivos genuinos de desarrollo económico y social. De otra parte cabe también el interrogante de si la disminución o pérdida de la autonomía municipal en aras de la estructuración de una autoridad regional superior, significa la centralización de todas las políticas de desarrollo metropolitano hacia el centro motor de la misma.

Ante las pírricas conquistas en la programación del desarrollo local, da la impresión de que la autonomía municipal, tan tenazmente defendida a través de los concejos, fuese el soporte de aspiraciones personales y de grupos políticos antes que de políticas que redunden en el progreso municipal.

A su vez, ¿quién sostiene con entera seguridad de que la metropoli-

zación no implica la concentración de todos los recursos alrededor de la gran ciudad central, ante las urgentes necesidades de espacio y recursos de la misma, si además no existe un caso que presente lo contrario y hasta en su definición esto queda establecido, cuando dice que dicha ciudad tiende a absorber a las restantes o satélites?

Y a manera de réplica, ¿quién dice con toda certeza que el hecho anterior es sinónimo de pauperización o atraso regional?

¿Quién puede objetar enfáticamente el hecho de que la administración centralizada de una región metropolitana puede ocasionar el despegue definitivo hacia el desarrollo de los centros y áreas periféricas?

Que, por último, entonces llamar la atención sobre la urgente necesidad de legislar alrededor de aspectos que se presentan como los máximos obstáculos en la implantación de las Áreas Metropolitanas, si es que así se decide. Tales son:

— La conveniencia de dar flexibilidad a los límites político-administrativos municipales tradicionales, ante el hecho de que el crecimiento urbano de principales ciudades rebasan sus propios límites y tienden a ejercer gran presión sobre las jurisdicciones municipales vecinas.

— La necesidad de clasificar y cohesionar por medio de ley los diferentes niveles de autoridad que intervienen en la administración del ente metropolitano (Nacional, Departamental y local).

— Redefinir, si es posible, los alcances y filosofía propios de la autonomía municipal, de acuerdo a los propósitos últimos que la misma debe propender.

4. Conclusiones finales

Los deshilvanados y superficiales comentarios acerca de las dos políticas de desarrollo urbano y regional

señaladas anteriormente, llevan, por último, a presentarlas comparativamente ante la necesidad de cotejarlas dentro de la planeación del desarrollo futuro del municipio de Palmira. ¿Por qué?

En primera instancia, es evidente, de acuerdo a la Ley 1ª de enero 10 de 1975 y al proyecto de ley reglamentario de las Areas Metropolitanas, que la cobertura de acción es mucho más amplia para las Areas que para las Asociaciones, ya que las primeras se dirigen al desarrollo urbano y rural municipal y las segundas preferentemente al desarrollo urbano.

Que las Asociaciones de municipios representan un contrato de voluntades municipales dirigidas a desarrollar la infraestructura municipal esencialmente y que por lo tanto son muy convenientes aunque relegan a la zona rural a una última instancia.

Que las Areas Metropolitanas representan una entidad eminentemente de carácter público, de gran necesidad de acuerdo a las condiciones regionales específicas, con una autoridad fuerte y representativa como base indispensable para desarrollar programas urbanos y rurales con altas inversiones, muchas veces no recuperables.

Que las Asociaciones de Municipios parecen, de acuerdo a la Ley y la experiencia, no lesionar la autonomía municipal, mientras que las Areas Metropolitanas en el desempeño normal de sus funciones necesitan que los municipios que las integran les cedan determinadas atribuciones.

Que el hecho de que la autonomía municipal se vea disminuida o desaparezca totalmente con las Areas Metropolitanas, no implica el abandono o atraso de los municipios Metropolitanos. Que la Autoridad Metropolitana debe estar por encima de la municipal, como requisito indis-

pensable para acometer planes de desarrollo, especialmente rurales, que el municipio solo no podría resolver. Que la autonomía tal como se plantea actualmente, parece defender intereses personales y de grupo, antes que sociales.

Que la concentración de los recursos dentro de la administración Metropolitana no implica necesariamente pauperización o atraso de los centros y áreas regionales.

Que un municipio puede pertenecer a varias Asociaciones mientras que el municipio Metropolitano parece no poder pertenecer a otra Area o Asociación de Municipios.

De esta manera, se puede decir que si bien la Asociación de Municipios es un instrumento de planeación especialmente urbana, su funcionamiento es sumamente beneficioso a este nivel, mientras que la implementación de las Areas Metropolitanas como entidades que buscan planificar el desarrollo urbano y rural en forma integral, permiten alcanzar, a mediano o largo plazo, el desarrollo equilibrado comarcal.

Esto implicaría que se superara una serie de fallas y traumas administrativos municipales, ocasionados por el interés individual y la presión de grupos y de que la centralización administrativa y concentración de recursos a nivel Metropolitano no redunden en el atraso y abandono definitivo de la región de influencia y municipios periféricos Metropolitanos.

Basta, por último, tomando como objetivo genuino el desarrollo en todas sus facetas del municipio colombiano, invitar a que se elija entre las políticas de desarrollo regional y urbano existentes, aquella que con mayor racionalidad responda a tal objetivo, el cual de seguro debe estar comprendido en la política de compromiso social, económico y urbano del actual gobierno.

5. Bibliografía

1. Foro sobre Asociación de Municipios y Areas Metropolitanas. Universidad de Medellín, Los Alpes, noviembre 13-20 de 1973.
- 01 / Municipios Asociados del Valle de Aburrá, Proyecto de ley presentado al Congreso, 1973. *Colombia* // 01
3. Informe de labores de la honorable Asamblea General ordinaria de Municipios Asociados del Valle de Aburrá, Balance, 1973. *Colombia*
4. Ley 1ª de enero 10 de 1975, sobre Asociación de Municipios. Diario Oficial, febrero de 1975.
5. Asociación de Municipios, Areas Metropolitanas, Juntas Administradoras Locales, Planeación Departamental y Municipal. Proyectos de ley presentados al Congreso Nacional por el señor Ministro de Gobierno. Departamento Nacional de Planeación. Documento DNP-UDRU-DATM-014. Bogotá. Octubre de 1974.
- 03 / Manual sobre Planificación de Areas Metropolitanas. Semanario realizado en Sao Paulo, Brasil, en junio-julio de 1972.
- 02 / K. Fox y K. Kumar, The Funcional Economic Area. "Delineation and Implication for Economic Analisys and Policy". En el Manual sobre Planificación de Areas Metropolitanas. // 02 // 01
- 03 / F. Travieso y S. Barrios, "El Sistema de Ciudades en Venezuela", Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. 1973. // 04
- 04 / Stefan Dupré, "Relaciones Intergubernamentales y en el Area Metropolitana", en Problemas de las Areas Metropolitanas, Congreso de Toronto, Edición del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969. // 05 // 01

@