

## CAPÍTULO IV

# MUNICIPIOS LIMITADOS FRENTE A REALIDADES DESBORDADAS: EL PROBLEMA DEL GOBIERNO EN LAS AGLOMERACIONES URBANAS EN COLOMBIA<sup>1</sup>

**Pedro Piedrahita Bustamante<sup>2</sup>**

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-6408-0431>

### Resumen:

Colombia es un país de aglomeraciones urbanas que tienden a seguir creciendo y a conformar grandes regiones. Sin embargo, éstas son gobernadas por diversos municipios que crean un mar-

- 
- 1 Este trabajo está asociado al grupo de investigación en Conflicto y Paz de la Universidad de Medellín, en la línea de: Conflictos, democracia y transiciones.
  - 2 Doctor Cum Laude en Derecho Internacional, UAX de Madrid. Magíster en Seguridad y Defensa, ESDEGUE de Bogotá. Politólogo, UPB de Medellín. Profesor investigador de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Medellín; miembro del grupo de investigaciones en Conflicto y Paz de la misma universidad.

✉ [ppiedrahita@udem.edu.co](mailto:ppiedrahita@udem.edu.co)

### Cita este capítulo:

Piedrahita Bustamante, P. (2021). Municipios limitados frente a realidades desbordadas: el problema del gobierno en las aglomeraciones urbanas en Colombia. En: Restrepo Tamayo, J. F., Roncancio Bedoya, A. F., Díez Castaño, J. F. y Terreros Calle, J. F. (Coords. académicos). *Derechos fundamentales y sociedad* (pp.135-167). Cali, Colombia: Editorial Universidad Santiago de Cali; Editorial Diké. DOI: <http://dx.doi.org/10.35985/9789585147959.4>

Recepción/Submission: Noviembre (November) de 2020.

Aprobación/Acceptance: Enero (January) de 2021.



co institucional confuso, complejo y desarticulado al momento de resolver los problemas asociados a la provisión de servicios, actividades económicas, oferta de vivienda, servicios ambientales y culturales, etc. El objetivo de la investigación es abordar el problema del gobierno en las aglomeraciones urbanas que superan los límites administrativos municipales en Colombia, señalando tres obstáculos que existen al momento de plantear una nueva forma de gobierno acorde a la realidad urbana del país: primero, electoral; segundo, de desequilibrio en la estructura político-administrativa del Estado; y, tercero, un obstáculo referente a la competencia de las ciudades contra el Estado nacional. La investigación cualitativa se desarrolló con un método hermenéutico donde se describe el fenómeno urbano desde las perspectivas de Borja (2013), Castells (2006, 2014) y DNP & Barco (2013), y el problema del gobierno desde la Ciencia Política siguiendo a referentes como Bobbio & Matteucci (1981) Pasquino (2011), Sills (1979) y Weber (2010). Se concluye que el gobierno formal de la ciudad colombiana no es el gobierno real que se necesita.

**Palabras clave:**

Colombia, aglomeración urbana, municipio, gobierno.

## INTRODUCCIÓN

América Latina es la región en desarrollo más urbanizada del mundo. Esto ha ocurrido en el último siglo y es por esto por lo que a partir del año 2000 existen más de 50 grandes ciudades que superan el millón de habitantes. Hay “megaciudades<sup>3</sup>” (Castells, 2006, p. 436) como Sao Paulo, Ciudad de México, Buenos Aires, Rio de Janeiro con una población de más de diez millones de habitantes. Por su parte, Bogotá, Lima y Santiago de Chile tienen poblaciones de más de cinco millones y otras como Belo Horizonte, Salvador de Bahía, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Caracas, Santo Domingo, Monterrey y Guadalajara cuentan con más de tres millones de habitantes (Rojas, Cuadrado-Roura, & Fernández, José, 2005, p. 29). Esta creciente urbanización ha creado un problema para los gobiernos de las ciudades, los cuales, en su mayoría, siguen bajo las lógicas municipales. En pocas palabras, la expansión del espacio urbano ha superado los límites de competencia y jurisdicción de los municipios y surgieron una serie de fenómenos de crecimiento de mercados laborales y de servicios que pueden abordar varios municipios o incluso sobrepasar los Estados, provincias o departamentos. Esto al mismo tiempo ha implicado un desafío en materia de capacidades institucionales al momento de gobernar y solucionar las problemáticas de los habitantes en los territorios.

Colombia no ha sido ajena a todo esto y al respecto las proyecciones de entidades como el Departamento Nacional de Planeación (en adelante DNP) indican que para el 2035 más del 80% de la población colombiana será urbana y estará repartida en ciudades grandes y en ciudades intermedias que seguirán creciendo (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013,

p. 12). Con todo, en esta investigación se aborda el problema del gobierno en las aglomeraciones urbanas que superan los límites administrativos municipales en Colombia, a partir de un análisis político que permite llegar a tres principales obstáculos que existen al momento de plantear una nueva forma de gobierno para la actual realidad urbana del país: primero, electoral; segundo, desequilibrio en la estructura político-administrativa del Estado; y, tercero, la competencia de las ciudades contra el Estado nacional.

A este fenómeno urbano se le llama “área metropolitana” y refiere a la problemática de la organización de una nueva dimensión del espacio, pero también a una difusión de funciones con una actividad independiente de contigüidad geográfica (Castells, 2014, p. 28). También suele denominarse “aglomeración urbana” que de acuerdo con Borja (2004) (citado en Núñez 2007), es el resultado del crecimiento económico y demográfico que genera la expansión rápida de una ciudad central sobre los territorios de sus vecinos. En Colombia el DNP & Barco (2013) identificaron que existe un conjunto de ciudades que se relacionan de manera estrecha a través de la provisión de servicios, actividades económicas, oferta de vivienda, servicios ambientales y culturales. Se trata de municipios aledaños que crean una “ciudad funcional” cuya superficie supera los límites políticos y administrativos de la ciudad principal. Este fenómeno se denomina “aglomeración urbana” y no “metropolización” como se ha identificado en otras partes de América y Europa para no confundir con la idea jurídica de la institución: Área Metropolitana (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 33).

Bajo este orden de ideas, este trabajo cualitativo se desarrolló con un método hermenéutico que parte de un marco referencial como: Bobbio & Matteucci (1981); Borja (2013); Castells (2006, 2014); Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco (2013). Se recolectó información que da cuenta del problema del gobierno en las aglomeraciones urbanas en América Latina

y en Colombia, al tiempo que diversos textos jurídicos especializados sobre el municipio. Cuando se abordan los obstáculos que aparecen al momento de plantear una nueva forma de gobierno para las aglomeraciones en Colombia se hace énfasis en la dimensión electoral proponiendo el Índice de Relevancia Electoral Municipal (IREM) que permite dimensionar la importancia de los municipios en las elecciones legislativas en el país.

El artículo se desarrolla a partir de cinco puntos: primero, se realiza un estado del arte sobre la aglomeración y el gobierno de ésta; segundo, se describe el método y limitaciones del trabajo; tercero, se identifican 18 aglomeraciones urbanas que existen en Colombia y cómo sus gobiernos recaen en 113 municipios; cuarto, a manera de hipótesis se plantean tres principales obstáculos para gobernar las aglomeraciones en el país; y, en el último punto se concluye que el gobierno formal de la ciudad colombiana no es el gobierno real que necesita se necesita.

### **Sobre la aglomeración y su gobierno:**

Entre los siglos XIX y XX aumentaron el crecimiento de tierras productivas y sus técnicas de explotación, la población mundial y la densificación generó la multiplicación de ciudades en todas partes del mundo. Las ciudades según Mumford (1945) surgen de las necesidades del hombre y es el espacio donde fuerzas e influencias se funden, por lo que son un emergente social complejo. El crecimiento de ciudades trajo consigo el aumento de problemáticas sociales, pues el aumento poblacional generó mayores necesidades que deben ser resueltas por los gobiernos a través de la oferta de nuevos bienes, servicios y oportunidades. En este sentido, la urbanización implica un constante reacomodo de la política para que puedan generarse nuevas formas de gobierno que permitan resolver los desafíos, las demandas ciudadanas y que no se destruya la ciudad.

De acuerdo con Mumford (2012) la base del fenómeno de aglomeración urbana dependió del rápido aumento de la población en el siglo XIX, superando los niveles observados en la época neolítica donde se dieron las primeras conquistas del urbanismo (p. 881). Para esta época, Londres era la ciudad más grande del mundo con 959.310 habitantes, luego París que tenía 500.000; en la segunda mitad del XIX, la primera aumentó a dos millones de habitantes y la segunda a un millón. Para el XX, Berlín, Chicago, Nueva York, Filadelfia, Moscú, San Petersburgo, Viena, Tokio y Calcuta eran ciudades de más de un millón de habitantes. Y a partir de 1950 surgieron grandes aglomeraciones urbanas en diversos puntos rodeadas de sus respectivos cinturones de abastecimiento (Mumford, 2012, p. 881).

Esta dinámica también se presentó en las ciudades intermedias (población superior a 100.000 habitantes). En Estados Unidos se conformaron aglomeraciones urbanas a través de pequeños anillos suburbanos, que posteriormente se ampliaron creando grandes economías y relaciones metropolitanas interconectadas, conformadas por varias poblaciones dependientes de un núcleo principal. Mumford (2012) lo evidencia señalando que:

“para 1930, casi la mitad de la población de los Estados Unidos vivía en un radio de treinta a ochenta kilómetros de ciudades con una población de más de cien mil habitantes; en tanto que, en 1950, se hallaría en 163 zonas urbanas con 50.000 habitantes o más, haciendo un total de 83.929.863 personas. Tendencias análogas que predominaron en todas partes: hacia 1950, el 13,1% de la población mundial vivía en ciudades de 100.000 habitantes o más, en comparación con un 1,7% en 1800” (p. 882).

El trabajo de Mumford (2012) evidencia el crecimiento urbano y posterior fenómeno de aglomeración en diversos centros urbanos del mundo. Este fenómeno no ha sido ajeno a América Latina,

pues en la región surgieron ramificaciones de comunicación instantánea entre diferentes concentraciones urbanas que luego llevaron a conformar aglomeraciones que, cabe aclarar, existen dentro de los estándares reales y otras tantas dentro de los marcos jurídicos y normativos de cada Estado.

En América Latina la formación de ciudades fue el componente esencial del establecimiento en el territorio de la Monarquía Católica (Lucena, 2006). Dicho de otra forma, desde el período colonial, la región contó con una amplia red de ciudades, muchas de las cuales, en su recorrido histórico, murieron, otras se transformaron y, otras más, se instalaron como la base de la posterior aglomeración de ciudades en diferentes Estados. Pero fue a partir del siglo XX donde la mayor parte de la población de la región pasó de ubicarse de áreas rurales a zonas urbanas.

Bajo este orden de ideas, en 1900 uno de cada cuatro habitantes vivía en centros urbanos con 2.000 habitantes o más, aunque en este período ninguna de las ciudades en América Latina superaba el millón de habitantes (Rojas et al., 2005, p. 25). Afirma Lattes, (1995) que en 1925 la urbanización era del 25% mientras que en Europa era del 48% y en Norteamérica alcanzaba el 54%. Entre 1925 y 1975 llegó al 61% y las proyecciones recogidas en su momento por el autor indicaban que para inicios del siglo XXI sería del 77% (p. 214). Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) proyectó que para el 2025 la urbanización en la región será del 80% (Rojas et al., 2005, p. 36).

La etapa más reciente de la urbanización ha sido la de aglomeración o metropolización. Estas zonas concentran la capacidad productiva de los Estados en América Latina y no solo tienen conexiones internas sino también con otros países, como sucede con las tres rutas metropolitanas que integran Argentina, Brasil, Chile y Uruguay con Sao Paulo-Río Grande do Sur; Buenos Aires-Montevideo; y, Santiago-Cuyo-Córdoba (Rojas et al., 2005, p. 37). Este fenómeno que consiste en el desbordamiento de la ciudad real (so-

ciológica) respecto de la ciudad jurídica o administrativa (municipio), genera múltiples dificultades asociados a la infraestructura de servicios urbanos, la movilidad, la seguridad y el medio ambiente. En otras palabras, es el problema de un gobierno limitado a unos municipios frente a realidades que los desbordan. Todo esto marcado por la interdependencia entre las ciudades funcionales o centros urbanos que conforman la aglomeración y por una serie de barreras municipales de jurisdicción y competencia que cuestionan las capacidades de los gobiernos frente al funcionamiento de las instituciones públicas, la limitada capacidad para recaudar impuestos y la redistribución de la renta (Rojas et al., 2005, pp. 86-90).

La cuestión del gobierno en las aglomeraciones urbanas ha sido formulada en diversos ámbitos académicos y de decisión política. En esta investigación se aborda desde una perspectiva de la Ciencia Política que lo entiende como “la dirección o la influencia sobre la trayectoria de una entidad política” (Weber, 2010, p. 7). En este sentido, el gobierno son las personas que ejercen el poder y protegen a una sociedad a través de la toma y ejecución de decisiones que determinan la orientación política de ésta (Sills, 1979, p. 173; Bobbio & Matteucci, 1981, p. 743); y detenta el poder ejecutivo, el cual depende de dos variables: una institucional relacionada con la modalidad con la que se forma el gobierno (el municipio); y otra variable coyuntural, determinada por elementos político-partidistas (la relevancia electoral municipal) (Pasquino, 2011, pp. 226-227).

Los gobiernos de las zonas urbanas en América Latina están enmarcados en el municipio, el cual desde la antigüedad se caracteriza por la distinción, es decir, que refiere “siempre a dos sociedades completamente separadas” (De Coulanges, 2007, p. 196). Esta distinción en la ciudad antigua se explicaba a partir de la religión y, posteriormente, desde los procesos políticos que llevaron a la idea de “el interés público y el sufragio” (De Coulanges, 2007, pp. 308-312). Otra característica es el “hábito” de cada ciudad a su “autonomía”. En otras palabras, el municipio indicaba que una ciudad estaba habituada a un culto, un derecho y un gobierno particulares (De Coulanges, 2007, p. 199).



Ahora bien, de acuerdo con Carrión (2016) el proceso de des-centralización iniciado en la región entre 1980 a 1990 privilegió al municipio como:

“depositario central de las transferencias de recursos y competencias, lo cual le otorga una mayor capacidad de respuesta ante las demandas de la sociedad (...) y porque fortalecen las bases de sustentación social, gracias al proceso de democratización de la escena local (elección, rendición de cuentas, transparencia)” (Carrión, 2016, p. 68).

Por otro lado, señala Carrión (2016) que el gobierno de las ciudades en América Latina ha estado marcado por dos coyunturas que aportaron sus características y formas particulares de poder: “primero, periférica y metropolitana (ciudad frontera) que se desarrolla desde mediados del siglo pasado y hasta fines del mismo; y segundo, introspección cosmopolita (ciudad relacional), que emerge desde la década de los años noventa del siglo pasado hasta la presente fecha” (p. 48).

La primera coyuntura se entiende a partir de la adopción de los postulados del urbanismo moderno<sup>4</sup> por parte de los municipios a raíz de la presión demográfica sobre las ciudades y sus instituciones luego de los procesos de urbanización rural-urbana de la primera mitad del siglo XX. Esta situación desbordó la capacidad institucional y por eso algunos autores desde posiciones críticas señalan que se inicia una fase de gestión del déficit (Carrión, 2016, pp. 49-51). El resultado de todo esto se manifestó en “la ciudad dual” marcada por dinámicas de informalidad-formalidad e ilegalidad-legalidad, pues los asentamientos populares masivos crecieron siendo invisi-

---

4 Los postulados son: delimitación de la ciudad (perímetro); definición de usos del suelo (zonificación); ubicación de la población (segregación social); concentración de puntos importantes (centralidad); y, producción de servicios (densidades) (Carrión, 2016, pp. 49-50).

bles para las políticas públicas y en respuesta aparecieron movimientos sociales como formas de presión (p. 50). Las implicaciones para los gobiernos municipales fueron: el desborde de la institucionalidad; la insuficiencia de recursos económicos y la necesidad de aumentar la participación social, dando inicio al proceso de descentralización ya mencionado, a través de la democratización del gobierno municipal con la implementación de elecciones populares de autoridades locales (pp. 50-51).

La segunda coyuntura inició en la década de 1980 y su característica principal fue la conformación de los primeros sistemas urbanos, los cuales estuvieron marcados por dos procesos: las reformas al Estado nacional y la globalización (Carrión, 2016, pp. 51-62). Frente a lo primero, se iniciaron en la región cambios como: la apertura económica, la privatización de los mercados y la descentralización; esta última le otorgó un papel protagónico al municipio en el territorio al ser “depositario de competencias y recursos nacionales” y, además, porque fue el contenedor político de las nuevas formas institucionales y de representación como: la elección popular de alcaldes, “el presupuesto participativo, la planificación estratégica y la cooperación público privada” (Carrión, 2016, p. 54).

El segundo proceso, el de la globalización, que dio otras lógicas a los municipios e implicaciones a su gobierno: se iniciaron procesos de conurbación, la capacidad municipal se vio limitada en la gestión, sobre todo al tomar mayor fuerza la gestión privada en las políticas públicas (Carrión, 2016, p. 55) y empezaron a brotar problemáticas desbordadas asociadas a: el medio ambiente, la seguridad, el transporte, el espacio público y en general a los derechos ciudadanos y a la ciudad (Borja, 2013, pp. 144-152).

Todo lo señalado hasta aquí permite comprender la generación de nuevos territorios urbanizados que superan los marcos municipales. La ciudad entonces se convierte en un recipiente hipertrofiado, ya no es un simple municipio, marcado por la distinción y el

hábito de la autonomía, sino que aparece la “ciudad de ciudades”, es decir, una urbanización difusa marcada por las regiones metropolitanas o aglomeraciones donde se encuentran:

“decenas de autoridades municipales competentes en el planeamiento urbano, entidades intermedias de naturaleza diversa que planifican y programan servicios, delegaciones de los gobiernos nacionales o regionales cuyas competencias y funciones se superponen y se imponen a las locales (...) todo ello en un marco institucionalmente más confuso que complejo, mal articulado, opaco, en el que no funcionan los mecanismos de representación y de participación (...) y a la complejidad mal articulada de las actuales poblaciones metropolitanas” (Borja, 2013, pp. 66-67).

En este punto entonces es necesario volver a la cuestión inicial ¿cómo se gobiernan las aglomeraciones urbanas? El escenario es complejo, dado que la unidad básica del gobierno en América Latina sigue siendo el municipio, así existan Áreas Metropolitanas como mecanismos administrativos y coordinación de municipios como lo plantean y ejemplifican Rosenbaum & Rodríguez-Acosta (2005), quienes además señalan que en muchos casos “el movimiento hacia la descentralización de la autoridad del gobierno nacional, y el enaltecimiento de los gobiernos locales, ha tendido a trabajar en contra del desarrollo de los gobiernos metropolitanos dentro de la región” (Rosenbaum & Rodríguez-Acosta, 2005, p. 3). De este modo, parece surgir una situación contradictoria, pues la descentralización del Estado (1980) que otorgó un mayor poder a los municipios hoy parece convertirse en una centralización de los municipios frente a una necesidad urgente: una nueva forma de gobierno para las aglomeraciones urbanas.

Bajo este orden de ideas, Rojas et al. (2005) esbozan que el gobierno en las aglomeraciones necesita de reglas e incentivos como: primero, definir responsabilidades y recursos disponibles para cada

nivel del gobierno; segundo, determinar el grado de participación de la comunidad en las decisiones y en el control a estas; tercero, capacidad institucional para desempeñar sus funciones; y, cuarto, reglas en los mecanismos de financiación de las actividades e inversiones locales (pp. 47-48). Sin embargo, el desafío del gobierno en las aglomeraciones urbanas, es el de lograr “acciones coordinadas en el terreno político, fiscal, institucional y financiero” (Rojas et al., 2005, p. 48).

Existen varios tipos de gobiernos metropolitanos (Rodríguez & Oviedo, 2001 citando a la ONU, 1995): primero, la de un gobierno centralizado, donde un solo alcalde gobierna la ciudad y es designado por el gobierno central; segundo, el descentralizado con varios niveles de decisión (gobiernos supramunicipales); tercero, el descentralizado y fragmentado pero coordinado, que funciona a través de un sistema cooperativo de autoridad (gobiernos intermunicipales); y, cuarto, el gobierno con sistema descentralizado, fragmentado y sin coordinación entre los diferentes niveles del gobierno (pp. 13-14). El segundo y tercero tipo refieren a los gobiernos supramunicipales o intermunicipales. En esta discusión, Ugalde (2007) considera que un modelo interesante de gobierno para las aglomeraciones y que podría aplicarse en otros países de América Latina sería el de México que consiste en una “intervención pública coordinada” al momento de ejecutar políticas públicas (p. 444).

Para Borja (2013) la dificultad de crear un gobierno metropolitano se debe a resistencias políticas de los partidos políticos y de las mismas autoridades que hoy dirigen los municipios, pero también existe una dificultad que se origina en el mismo fenómeno urbano de la aglomeración, pues es difícil delimitar estos territorios marcados por una evolución rápida y de geometría variable. El autor reconoce un desgobierno en las aglomeraciones, pero, al tiempo, es resistente a considerar que la salida al gobierno de las nuevas ciudades se resuelve con discursos marcados por palabras substituidas como: “Participación, Sostenibilidad, Competitividad, Buenas

Prácticas y Gobernabilidad” que quedan plasmados en discursos que afirman que:

“El desarrollo deber ser sostenible, la gestión municipal participativa, las políticas públicas locales se evalúan por sus buenas prácticas, las ciudades competitivas y por descontento que las instituciones deben promover la gobernabilidad y/o gobernanza de los territorios (...). Aquellos términos, que se presentan como nuevos, están gastados por el uso excesivo y muchas veces tramposo y rutinario. Son hoy inútiles o confusos, multívocos en unos casos o simplemente utilizados en vano en otros. Lo cual no quiere decir que no fueran inicialmente un avance, ni que no haya una problemática a la que en algún momento supieron nombrar. Esta problemática existe, lo que explica que en muchos casos se utilicen de buena fe y se les atribuya un sentido preciso y positivo. Pero la recepción del término está viciada y solamente si se especifica con rigor el significado que se les atribuye podemos aún servirnos de ellos. Por tanto me conformaré con utilizar el término «gobierno»” (Borja, 2013, p. 64).

Con todo, Borja (2013) considera que:

“la prioridad no es cultivar la retórica sobre la gobernabilidad sino «inventar» formas de gobierno democrático para estos nuevos territorios urbanos, que incluyan ciudades, especialmente una gran ciudad-centro; centralidades diversas por su tamaño, multifuncionalidad relativa y no siempre bien articuladas entre ellas; núcleos de población más o menos compacta que corresponden a pequeños o medianos municipios con historia; y espacios de urbanización reciente, difusa y fragmentada” (Borja, 2013, p. 67).

Para Rosenbaum & Rodríguez-Acosta (2005) el desafío también está en “encontrar coordinación, planeamiento y procesos de implementación que puedan maximizar eficiencia y recursos” a través

de “asociaciones de autoridades locales” (p. 3). No obstante, Borja (2013, p. 68) considera que la coexistencia de instituciones políticas locales en una aglomeración urbana, que surgieron del sufragio universal (municipios) genera una “complejidad institucional” para desarrollar políticas democráticas que además está marcada por una desconfianza de los gobiernos regionales, centrales y municipios periféricos a quedar sometidos al gobierno de una gran ciudad o ciudad-estado (Tilly, 1992, pp. 70-102). Pero lo más paradójico resulta ser que plantear la creación o disolución de nuevas formas de gobierno depende de los actores del Estado nacional, que “en la mayoría de los casos son proclives a mantener el statu quo que les beneficia y solamente aceptan de buen grado crear nuevas entidades derivadas de las instituciones existentes” y además que no existe la demanda social que reclame la creación de instituciones democráticas que gobiernen las aglomeraciones urbanas (Borja, 2013, p. 69).

### **Sobre el método:**

Este es un trabajo cualitativo con un método hermenéutico. Se parte de un marco referencial que permitió la comprensión de los fenómenos de urbanización en América Latina desde el siglo XX hasta la actualidad, de los cuales surgieron los desafíos al momento de gobernar las nuevas áreas urbanas desbordadas. En particular se sigue la perspectiva del profesor Jordi Borja (2013). Con esto se llega al problema del gobierno de las aglomeraciones urbanas en Colombia, donde la figura municipal tiene un carácter constitucional fundamental, aunque este no tiene la capacidad política suficiente al momento de abordar y resolver realidades desbordadas. Una referencia clave en este punto de la investigación fue el informe “Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades de Colombia” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) el cual plantea la existencia de diversas aglomeraciones en Colombia.

En la identificación de los obstáculos del gobierno urbano en las aglomeraciones colombianas, se propone el Índice de Relevancia Electoral Municipal (IREM) para comprender la importancia político electoral de los municipios. El análisis que se plantea en conjunto se realiza desde la Ciencia Política, entendiendo que los gobiernos son aquellos que dirigen las trayectorias sociales a través de poderes ejecutivos (municipios) que toman y ejecutan decisiones (Bobbio & Matteucci, 1981; Pasquino, 2011; Sills, 1979; Weber, 2010).

Se utilizaron como técnicas de recolección de información el fichaje y se recopilaron algunos datos empíricos de la Registraduría Nacional del Estado Civil. La primera fase de la investigación consistió en la recopilación de las fuentes teóricas, referenciales y jurídicas; la segunda fue la decantación; y, la tercera, consistió en el análisis de la información que permitió evidenciar el problema del gobierno en las aglomeraciones urbanas en Colombia bajo figuras municipales, para llegar de ese modo a la identificación de tres principales obstáculos al momento de proponer una nueva forma de gobierno democrático para la compleja realidad urbana.

### **Gobiernos municipales en las aglomeraciones colombianas:**

Bajo la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo de Colombia 2010-2014 se creó un grupo denominado “Misión para el Fortalecimiento del Sistema de Ciudades”, con el objetivo de “definir una política nacional al año 2035 para fortalecer el Sistema de Ciudades de Colombia como motor de crecimiento del país promoviendo la competitividad regional y nacional, y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 29). El trabajo de la Misión inició definiendo el sistema de ciudades desde una perspectiva histórica, la cual permitió comprobar que existe un grupo de ciudades grandes que presentan una relación en temas como: “provisión de servicios; actividades económicas; oferta de vivienda; servicios

ambientales y culturales de una manera muy estrecha con los municipios aledaños conformando una “ciudad funcional” cuya área rebasa los límites político-administrativos de la ciudad principal” (p. 33).

A partir de esto, la Misión denominó a este fenómeno “aglomeración” para así diferenciarlo del sentido administrativo que el término “Área Metropolitana” tiene en el país. Con todo, la Misión adoptó dos criterios para reconocer las formas de ocupación del territorio urbano en Colombia: el primero, fue entender las aglomeraciones como ciudades funcionales de carácter supramunicipal y ciudades uninodales que se mantienen en el contenedor municipal. El segundo criterio, fue identificar las ciudades del sistema a partir del estándar internacional de “ciudades mayores a 100.000 habitantes”. No obstante, en la metodología se hicieron dos excepciones a este último requisito incluyendo a ciudades capitales de departamento y a ciudades subregionales sobresalientes (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 33-34).

Utilizando la metodología propuesta por el profesor Gilles Duranton quien hizo parte del proyecto, que consiste en delimitar las aglomeraciones a partir de la medición de las redes espaciales del mercado laboral y sus desplazamientos, la Misión identificó 18 aglomeraciones de más de 100.000 habitantes que incluyen 113 municipios (10% del total en Colombia) de los cuales 25 superan los 100.000 habitantes y 88 mantienen relaciones en función de las ciudades principales (ver Tabla 1) (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 45-52).



**Tabla 1. Aglomeraciones mayores a 100.000 habitantes**

<b>Aglomeración</b>	<b>Número de Municipios</b>	<b>Población Urbana 2010</b>	<b>Municipios de las Aglomeraciones</b>
Bogotá, D.C.	23	8.446.990	Bogotá, Bojacá, Cajicá, Chía, Cogua, Cota, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Sutatausa, Tabio, Tausa, Tocancipá, Zipaquirá.
Medellín	10	3.376.245	Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Itagui, La Estrella, Medellín, Sabaneta.
Cali	10	2.553.603	Cali, Candelaria, Florida, Jamundí, Pradera, Vijes, Yumbo, en Cauca: Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica.
Barranquilla	16	2.135.869	Baranoa, Barranquilla, Galapa, Malambo, Palmar de Varela, Polonuevo, Ponedera, Puerto Colombia, Sabanagrande, Sabanalarga, San Cristóbal (Bolívar), Santo Tomás, Sitionuevo, Soledad, Tubará, Usiacurí.
Cartagena	7	1.069.188	Arjona, Cartagena, Clemencia, Santa Rosa, Turbaco, Turbaná, Villanueva.
Bucaramanga	4	1.015.297	Bucaramanga, Floridablanca, Girón, Piedecuesta.
Cúcuta	4	749.880	Cúcuta, Los Patios, San Cayetano, Villa del Rosario.
Pereira	3	624.702	Dosquebradas, Pereira, Santa Rosa de Cabal.
Villavicencio	2	419.960	Villavicencio, Restrepo.
Manizales	2	403.614	Manizales, Villamaría.
Armenia	4	396.590	Armenia, Calarcá, Circasia, La Tebaida.
Pasto	2	342.318	Nariño, Pasto.
Rionegro	5	198.345	El Carmen de Viboral, Guarne, La Ceja, Marinilla, Rionegro.
Tuluá	2	191.822	Andalucía, Tuluá.

Tunja	5	168.164	Chivatá, Cómbita, Motavita, Oicatá, Tunja.
Girardot	3	127.301	Flandes, Girardot, Ricaurte.
Sogamoso	9	118.942	Busbanzá, Corrales, Firavitoba, Iza, Monguí, Nobsa, Sogamoso, Tibasosa, Tópaga.
Duitama	2	101.207	Cerinza, Duitama.
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>22.440.037</b>	

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

No obstante, el crecimiento urbano de Colombia no queda limitado a las aglomeraciones, dado que las proyecciones indican que éstas tienden a conformar regiones urbanas a partir de tres tendencias principales: la primera, “asociación de ciudades o aglomeraciones a una aglomeración principal”, como sucede entre las aglomeraciones de Medellín con Rionegro; Tuluá, Buenaventura, Buga y Palmira con Cali; y Barrancabermeja con Bucaramanga.

La segunda tendencia, marcada por la “sucesión de aglomeraciones o ciudades compartiendo servicios en un encadenamiento funcional y económico”: Cartagena y Barranquilla con las ciudades uninodales de Santa Marta y Ciénaga que podrían conformar una región urbana o eje Caribe con una población cercana a los cuatro millones; Armenia, Pereira y Manizales con Cartago que tendría más de 1.6 millones de habitantes urbanos; la unión entre Tunja, Duitama y Sogamoso que podría llegar a los 400.000 habitantes; Apartadó y Turbo que llegaría a los 200.000 habitantes; y, Montería con Sincelejo a más de 550.000 habitantes. La tercera tendencia refiere a las regiones urbanas existentes que se fortalecen, como: Bogotá y su influencia a Fusagasugá que abarca 24 municipios; y la aglomeración de Cúcuta que influye en cuatro municipios (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 76-77).

Ahora bien, el hecho es que existen 18 aglomeraciones en Colombia y que éstas a su vez tienden a conformar regiones urbanas. Sin embargo, la esencia del Gobierno de éstas descansa en el municipio. Según la normatividad vigente en Colombia<sup>5</sup>, el municipio se entiende como una:

“entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa (...); cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio (...); prestar los servicios, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes” (Torres, 2014, p. 20).

En la Constitución Política de 1991 y según lo planteado por la Corte Constitucional, el municipio es la “célula básica y primaria del Estado colombiano” (Torres, 2014, p. 26). Este carácter especial que tiene el municipio en el país debe comprenderse según Torres (2014) a partir de la posición que ocupan los individuos frente al Estado y de los compromisos que aparecen en el hecho de vivir en comunidad, los cuales son asumidos por el Estado a través del municipio para dar respuesta a las necesidades básicas, los servicios y obligaciones políticas y económicas (p. 28).

Para Solarte (2012) los municipios “son también espacios de participación, planificación y ejercicio de la democracia (...) compuestos por espacios rurales y urbanos donde se erigen proyectos sociales y desarrollos físicos y espaciales” (p. 138). El autor utiliza el concepto de “ciudad región” haciendo referencia al fenómeno de aglomeración aquí abordado, pero entendiéndola como una “estra-

---

5 En la Constitución Política de 1991, título XI “sobre la organización territorial”, capítulo 3 “del régimen municipal”, artículos 259, 311, 314, 315, 317, 318, 319 y 320. Para una compilación normativa actualizada sobre el municipio en Colombia, ver: (Torres, 2014).

tegia de planificación y ordenamiento” que debe ser gestionada por los municipios. En este sentido y a partir del análisis jurídico respectivo, abordar un fenómeno de aglomeración en Colombia solo puede hacerse a través de una política municipal que esté prevista en un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Solarte, 2012, p. 238).

Las iniciativas municipales para gestionar una aglomeración pueden darse a partir de intereses comunes o por aspectos geográficos y sociales. Sin embargo, no existen disposiciones normativas por parte del Estado colombiano para gobernar el territorio en una escala aglomerada. De este modo, el gobierno de la aglomeración queda supeditado a que “cada interesado o miembro, se comprometa con el resto y realice las acciones e intervenciones del caso” (Solarte, 2012, p. 243). Por ejemplo, las leyes 388 de 1997 y 152 de 1994 que abordan el ordenamiento territorial y los planes de desarrollo en el país, no tienen ninguna disposición sobre esta nueva realidad urbana. Finalmente, desde el Estado nacional se han delegado algunas funciones a las Áreas Metropolitanas que son una entidad administrativa, también limitada, que padece del requerimiento de una consulta popular previa para poder constituirse<sup>6</sup> (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 102).

Las funciones generales de las Áreas Metropolitanas son: primero, “programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción”; segundo, racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran; y, tercero, ejecutar obras de interés metropolitano. Así las cosas, si bien se reconoce la jurisdicción de esta entidad sobre un territorio aglomerado, su competencia es apenas de regulación sobre hechos metropolitanos, entendidos como aquellas afectaciones simultaneas a por lo menos dos municipios (Solarte,

---

6 Este limitante fue mitigado a través de la Ley 075 de 2018 “por la cual se modifica el porcentaje de participación para la conformación de las Áreas Metropolitanas” que permitió bajar el umbral electoral de la consulta popular del 25% al 5%.

2012, p. 103). Brevemente, no existe un gobierno en Colombia para las aglomeraciones. Son gobiernos municipales que en uso de su autonomía pueden comprometerse a realizar algunas acciones conjuntas o que, en el caso de ser parte de un Área Metropolitana, ésta podrá encargarse de la regulación de algunos hechos que afecten a los municipios.

Para ilustrar, el informe de la Misión, incluyó un estudio institucional que señaló entre otras, que: primero, las aglomeraciones son un conjunto de administraciones de diversas categorías; segundo, que la descentralización fortaleció la autonomía municipal lo cual se ha convertido en un obstáculo para conformar regiones metropolitanas; tercero, el resultado de lo anterior es una limitación de la capacidad institucional, marcada por la baja coordinación, la fragmentación en la prestación de servicios y una atomización de responsabilidades que dificulta la gobernanza; cuarto, existe una desarticulación general entre los Planes Municipales de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial entre los municipios que conforman las aglomeraciones y las regiones urbanas, lo cual dificulta la planeación; y, quinto, las Áreas Metropolitanas son débiles, no tienen recursos y presentan dificultades políticas para funcionar (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, pp. 103-104). En este punto entonces, aparece la pregunta ¿Cuáles son los principales obstáculos para que en Colombia se avance hacia una nueva forma de gobierno para las aglomeraciones que trascienda los marcos municipales? En el siguiente acápite se aportan algunas ideas al respecto.

### **Algunos obstáculos para gobernar las aglomeraciones en Colombia:**

El estudio que realizan Rosenbaum & Rodríguez-Acosta (2005) sobre el gobierno de siete<sup>7</sup> aglomeraciones urbanas en diversos

---

7 Buenos Aires, Santiago de Chile, Lima, Bogotá, Sao Paulo, Ciudad de México y San Salvador.

puntos de América Latina, sugieren la necesidad urgente de generar un gobierno metropolitano con un amplio alcance que permita superar el abanico de jurisdicciones, los niveles de desigualdad y los conflictos políticos para abordar las realidades desbordadas asociadas al fenómeno urbano contemporáneo. Señalan además que la problemática también se debe a que los municipios no han logrado en muchos casos fortalecerse lo suficiente para abordar las problemáticas propias, lo cual implica una resistencia a perder su autonomía en medio de un proceso de fortalecimiento de sus capacidades (p. 13).

De este modo, en general los gobiernos existentes en las aglomeraciones son una contradicción, pues son democráticos en el sentido que existen instituciones surgidas del voto popular (municipios), pero antidemocráticos porque sus gobiernos son poco eficaces “a la hora de desarrollar políticas democráticas en su dimensión material” (Borja, 2013, p. 68). En otras palabras, el gobierno formal de las ciudades no es el gobierno material o real que necesitan.

El gobierno real debe apuntarle a estrategias, como: primero, generar infraestructuras de comunicación y construcción del territorio desbordado, donde se incluyan planes integrales de movilidad; segundo, generar áreas con nuevas centralidades que ordenen el territorio, creen nuevos polos de desarrollo y contribuyan a la integración social ciudadana, al tiempo que garantizan la accesibilidad, la diversidad de oferta de servicios públicos y privados, la calidad del espacio público, una población crítica y diversa, nuevos elementos de identidad con el territorio, nuevos frentes de desarrollo, aprovechamiento de oportunidades, etc. Tercero, integrar a la marginalidad a través de políticas del suelo y vivienda y con un enfoque de garantía de derechos urbanos; cuarto, apostarle a la economía del conocimiento, donde haya recursos humanos cualificados; quinto, creación de corredores ecológicos que protejan los espacios naturales relevantes; y, quinto, creación de centros, barrios históricos y corredores culturales donde hayan oportunidades de ocio y cultura para población externa y una ciudadanía crítica (Borja, 2013, pp. 69-94).

En este contexto, los problemas más apremiantes de las aglomeraciones urbanas serían el desempleo, la reducción de los niveles de ingreso, el deterioro de la calidad de vida, el medio ambiente, y la polarización social (Stren, 2000 citado en Klink, 2005, p. 155). Pero como se ha señalado no existe una estructura institucional o cuando existe no tiene la capacidad porque está supeditada a la centralidad del sistema político. La cuestión entonces es que existe una necesidad: una nueva forma de gobierno para la ciudad real. Al observar lo que sucede en Colombia se han identificado tres obstáculos principales que se deben superar para poder construir una nueva forma de gobierno democrático para las aglomeraciones: primero, los municipios se convierten en fortines electorales que son disputados por los políticos profesionales en las contiendas electorales; segundo, la aparición de una nueva institucionalidad implicaría un desequilibrio de la estructura política, en la división y organización del territorio en Colombia; y, tercero, el surgimiento de un nuevo gobierno implicaría un desafío para el Estado nacional en términos de centralización del poder político pues se estaría ante un escenario de disputa de ciudades contra Estados.

### **Electoral:**

De las 18 aglomeraciones identificadas por el DNP existen cuatro principales: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla. La aglomeración de Bogotá a datos de 2010<sup>8</sup> cuenta con más de 8.5 millones de habitantes; Medellín, casi 3.4 millones; Cali, más de 2.5 millones; y, Barranquilla, más de 2.1 millones de habitantes. Sin embargo, la estructura territorial actual hace de los municipios verdaderos fortines electorales para los políticos profesionales. Para el año 2018 el potencial electoral de Colombia fue de 36.493.318. Se ha argumentado que uno de los obstáculos para la creación de

---

8 Se utilizan los mismos datos de la Misión de Ciudades en tanto son proyecciones del Censo 2005. Para la fecha de publicación de esta investigación todavía no estaban disponibles los datos definitivos del Censo 2018.

un nuevo gobierno en las ciudades reside en la misma estructura política y partidista (Borja, 2013). A partir de esto, se consideraron los censos electorales de los principales municipios que conforman las aglomeraciones antes anunciadas, la selección se hizo teniendo en cuenta el criterio internacional de población (más de 100.000 habitantes). Estos datos se contrastaron con los umbrales<sup>9</sup> de las elecciones al Congreso de la República de 2018 (Senado 141.758 votos y Cámara 86.925 votos) para obtener un índice de relevancia electoral municipal (IREM) que se calculó con la siguiente ecuación:  $IREM = \frac{\text{Censo electoral municipal}}{\text{Umbral electoral nacional}}$ .

El IREM tiene una escala de 0 a 100, donde 0 es el menor nivel de relevancia electoral y 100 el mayor (solo Bogotá se acercaría al mayor nivel). Se escogieron los umbrales de las elecciones a Congreso porque éste es el órgano que podría generar una reforma al municipio en el país. Este índice permite entender la importancia política electoral de los municipios de las aglomeraciones, asunto que, al tiempo, da un panorama sobre el obstáculo electoral que supone una reforma al gobierno municipal que esté en la lógica de crear una nueva figura de gobierno en las aglomeraciones urbanas.

Es necesario plantear este experimento mental: imagínese que en una contienda electoral un partido, movimiento o político profesional pudiera concentrar la totalidad de votos en un municipio ¿cuántas oportunidades tendría en ese territorio para superar el umbral y luego entrar a la repartición de curules? La relevancia entonces es un criterio de oportunidad electoral. De este modo, resulta difícil considerar que los políticos desde el Congreso de la República tramiten leyes que supriman el municipio para crear una nueva entidad territorial, pues esto traería consecuencias directas a su propio

---

9 Según el Acto Legislativo 01 de 2009, el umbral para el Senado es el 3 % de los votos válidos y para Cámara y demás corporaciones el 50 % del cuociente en todas las circunscripciones. Las listas de candidatos que no superen el umbral no serán tenidas en cuenta para la repartición de curules.



mantenimiento en el poder político, esto es, limitarían sus oportunidades electorales (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Índice de Relevancia Electoral Municipal (Senado y Cámara) en las principales aglomeraciones urbanas en Colombia**

<b>Aglomeración</b>	<b>Municipios con más de 100 mil habitantes</b>	<b>Población a 2010</b>	<b>Censo electoral congreso 2018</b>	<b>IREM Senado</b>	<b>IREM Cámara</b>
Bogotá	Bogotá	7.363.782	5.690.937	<b>40</b>	<b>65</b>
	Soacha	455.992	218.928	<b>1.5</b>	<b>2.5</b>
	Facatativá	119.849	90.485	<b>0.6</b>	<b>1</b>
	Zipaquirá	112.069	85.692	<b>0.6</b>	<b>1</b>
	Chía	111.998	87.973	<b>0.6</b>	<b>1</b>
Medellín	Medellín	2.343.049	1.558.619	<b>11</b>	<b>18</b>
	Bello	413.186	328.235	<b>2.3</b>	<b>3.8</b>
	Itagüí	252.150	251.747	<b>1.8</b>	<b>2.9</b>
	Envigado	197.493	239.626	<b>1.7</b>	<b>2.8</b>
Cali	Cali	2.244.668	1.681.290	<b>12</b>	<b>19</b>
	Yumbo	104.051	98.984	<b>0.7</b>	<b>1.1</b>
	Jamundí	107.767	101.339	<b>0.7</b>	<b>1.2</b>
Barranquilla	Barranquilla	1.186.412	1.069.129	<b>7.5</b>	<b>12.2</b>
	Soledad	535.642	274.613	<b>2</b>	<b>3.1</b>
	Malambo	111.270	80.830	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>

Nota: Umbral al senado 2018: 141.758 votos. Umbral a la cámara 2018: 86.925 votos.

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013) y Escrutinio de la Registraduría Nacional del Estado Civil.*

Las ciudades núcleo presentan una mayor relevancia electoral respecto a los otros por su nivel demográfico. Pero municipios, como Soacha, Bello, Itagüí, Envigado y Soledad también presentan una relevancia electoral considerable, que permite comprender la importancia que tienen en las contiendas electorales y porque, al

mismo tiempo, son los principales resistentes de vincularse a las dinámicas de un gobierno aglomerado. Es decir, son municipios que se resisten a ser engullidos por la ciudad núcleo.

### **Estructura político-administrativa:**

El otro obstáculo refiere al desequilibrio que un nuevo gobierno urbano, una especie de gobierno supramunicipal, podría generar a la estructura política y a la división y organización del territorio en Colombia. Esto en pocas palabras implicaría una reforma a las normas y disposiciones en materia de ordenamiento territorial como las leyes 1454 de 2011, 388 de 1997, el Decreto 879 de 1998, hasta una reforma a la Constitución Política de 1991 para plantear nuevas definiciones de las competencias y jurisdicciones de las entidades territoriales como departamentos, municipios y distritos.

Este obstáculo se presenta en diversas partes del mundo Occidental. Es por esto por lo que la tipología de gobiernos metropolitanos que propone la ONU desde 1995 incluye la figura de gobierno intermunicipal, pues no implicaría tantas reformas complejas a las estructuras de los Estados (Rodríguez & Oviedo, 2001). Por ejemplo, en Europa y en Estados Unidos los gobiernos de las aglomeraciones tienden a esta lógica a partir de la implementación de mecanismos cooperativos, caracterizados por la construcción de dispositivos que mejoren la provisión de funciones y servicios metropolitanos (Klink, 2005, p. 182).

En Colombia la Misión de Ciudades del DNP propone “explorar las distintas alternativas de coordinación y asociación entre entes territoriales, de forma que sea posible tipificar los distintos casos de asociación que se requieren ya sea para financiar algún tipo de infraestructura común (vías regionales, acueductos, rellenos sanitarios, etc.) o de servicio de escala regional” (Colombia. Departamento Nacional de Planeación - DNP & Barco, 2013, p. 233). No obstante, siguiendo la perspectiva de Borja (2013) se considera

que estas formas de coordinación y asociación pueden quedar de igual forma supeditadas a elementos electorales que pueden generar competencia entre las entidades municipales; es continuar con la lógica de la resistencia política de las mismas autoridades municipales.

### **Disputa del Estado y la aglomeración:**

Finalmente, el surgimiento de un nuevo gobierno urbano implicaría un desafío para el Estado nacional en términos de centralización del poder político, se estaría frente a un nuevo escenario de competencia de ciudades contra los intentos permanentes de centralización del poder político por parte del Estado. Este asunto tiene una relevancia histórica en Colombia, dado que las realidades geográficas del país configuraron autoridades políticas administrativas autónomas durante los siglos XVI y XVII, y aunque el centro político siempre fue Bogotá, durante años tuvo que enfrentarse a estas autoridades y al poder económico de las regiones (Palacios & Safford, 2012).

Esto podría implicar una especie de regresión a las dinámicas del siglo XIX en Colombia, donde diversos poderes locales de los centros urbanos disputaban el poder político en oposición y resistencia a través del establecimiento de autonomías e identidades locales que reclamaban respecto al poder del Estado central que se empezaba a configurar desde Bogotá (España, 2013). Es decir, reformar el municipio en el país podría generar la aparición de una especie de Ciudad-estado, con tal capacidad de acumulación de capitales que competiría directamente con el centralismo; aparecerían autonomías políticas que superarían el mismo poder del Estado, pasando por asuntos como el regionalismo y hasta movimientos independentistas.

Una lectura de este obstáculo desde la teoría política es la de Tilly (1992) cuando afirma que la ciudades eran las mayores expre-

siones de acumulación de capital y fue allí en donde los Estados, centralizando el poder político en su proceso de formación y construcción, entraron a recaudar los impuestos y a establecer una serie e instituciones que garantizaran la lealtad de los súbditos (posteriormente ciudadanos) hacia el Estado y no hacia los gobernantes de la ciudad (pp. 40-44). Agrega que:

“El hecho de que las ciudades sean focos de acumulación de capitales, además, da a sus autoridades políticas acceso a capitales y créditos, y predominio sobre unos *hinterlands* que, si son capturados o cooptados, pueden también servir a los fines de los monarcas” (Tilly, 1992, p. 87).

Así, no se avizora que el Estado colombiano renuncie a su atributo de centralización del poder político a través de la reforma del municipio o la creación incluso de una entidad supramunicipal para el gobierno de la ciudad aglomerada. Esta sería su fragmentación, pues el Estado central quedaría limitado respecto a la capacidad demográfica, económica y política de las grandes aglomeraciones. De hecho, para Barber (2013) con la aparición de grandes ciudades con altos niveles de interconexión, los Estados han perdido importancia, pues éstos siguen basados en ideas de exclusión, soberanía y fronteras, mientras que las aglomeraciones logran generar una sinapsis efectiva de gestión del poder político directo en el espacio urbano (p. 120).

### **A manera de conclusión**

Se puede concluir con esta investigación que las ciudades colombianas están hipertrofiadas y que necesitan de un gobierno que supere la distinción y autonomía de los municipios que, de forma paradójica, en el pasado lograron unos niveles de descentralización, pero en la actualidad se convierten en los principales centralizadores sin tener la capacidad de responder a los problemas de las aglomeraciones urbanas.

Desde la teoría urbana se considera que la dificultad para crear un nuevo gobierno de las ciudades reside en la resistencia política de los partidos políticos y de las autoridades que dirigen los mismos municipios. Es por esto, que algunos autores han propuesto salidas al gobierno desde la coordinación en el planeamiento que permita maximizar la eficiencia y recursos. Sin embargo, este tipo de propuestas siguen supeditadas a la complejidad institucional que está marcada por la desconfianza entre los gobiernos municipales (la existencia de diferentes proyectos políticos entre un municipio y otro) y el recelo de éstos respecto a los gobiernos regional y nacional. Es por esto por lo que cuando aparecen instituciones que buscan coordinar y resolver los problemas aglomerados solo se acepta la creación de aquellas derivadas de las existentes. Pero no son instituciones de gobierno democrático, sino de simple articulación y coordinación como sucede con las Áreas Metropolitanas.

El problema del gobierno no solo queda limitado a las aglomeraciones, pues éstas tienden a la conformación de regiones urbanas como proyecta el DNP con Medellín-Rionegro; Tuluá, Buenaventura, Buga y Palmira con Cali; Barrancabermeja con Bucaramanga; Cartagena y Barranquilla con ciudades como Santa Marta y Ciénaga; Armenia, Pereira y Manizales con Cartago; Duitama y Sogamoso; Apartadó y Turbo; Bogotá con Fusagasugá abarcando 24 municipios; y Cúcuta con cuatro municipios. Esto evidencia que la limitación del gobierno municipal seguirá en ascenso según la dinámica de urbanización del país.

Se concluye también que la normativa vigente en Colombia solo permite abordar el fenómeno de la aglomeración a través de políticas municipales dispuestas en los POT. El gobierno de la ciudad real queda entonces limitado al interés de los municipios y la coordinación de buenas voluntades. Lo más cercano a una gestión de la aglomeración son las Áreas Metropolitanas que tienen jurisdicción pero que su competencia solo es de regulación de hechos metropolitanos. De tal modo, no existe en Colombia un gobierno

para las aglomeraciones, asunto que se ve fortalecido en la desarticulación de los Planes de Desarrollo Municipal y los POT, y que las Áreas Metropolitanas para crearse necesitan de una iniciativa popular y son débiles en materia de recursos y de funcionamiento.

El problema del gobierno en las aglomeraciones colombianas también se debe a que los municipios son la entidad territorial básica y esencial de la estructura político-administrativa del Estado pero, además, porque en algunos casos la figura municipal ni siquiera ha logrado un fortalecimiento de sus capacidades internas para intentar plantear una nueva forma de gobierno. De este modo, los gobiernos que existen en las aglomeraciones colombianas son democráticos en el sentido electoral, pero antidemocráticos porque no son eficaces al momento de realizar políticas para una dimensión territorial ampliada. El gobierno formal de la ciudad colombiana no es el gobierno real que se necesita.

De hecho, uno de los principales obstáculos para pensar en una nueva forma de gobierno reside en la relevancia electoral de muchos de los municipios de las aglomeraciones, como sucede con Soacha, Bello, Itagüí, Envigado y Soledad que presentan un IREM de 1.7 a 2.3. Pero también hay obstáculos en la estructura administrativa del Estado (implicaría reformar las entidades territoriales) y en la centralización del poder político por parte del Estado, pues un gobierno diferente al municipal sería un gobierno supramunicipal que podría generar lógicas de competencia de ciudades contra el Estado central como sucedió en Colombia durante gran parte del siglo XIX y como viene sucediendo en diferentes partes del mundo donde las grandes ciudades gestionan de manera directa su territorio superando al propio Estado.

## REFERENCIAS

Barber, B. (2013). *If mayor ruled the world*. New Haven: Yale University Press.

Bobbio, N., & Matteucci, N. (1981). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

Borja, J. (2013). *Revolución urbana y derechos ciudadanos*. Madrid: Alianza Editorial.

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

Castells, M. (2006). *La era de la información. Economía sociedad y cultura. La sociedad Red. Vol. I* (séptima). México: Siglo XXI.

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

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

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

España, G. (2013) *El país que se hizo a tiros. Guerras civiles colombianas (1810-1903)*. Bogotá: Debate.

Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las Metrópolis* (Rojas, Eduardo; Cuadrado, Juan; Fernández, José, pp. 127-194). Recuperado de <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjIwdbvpJfhAhWHmlkKHZrfBpcQFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fpublications.iadb.org%2Fpublications%2Fspanish%2Fdocument%2FGobernar-las-metr%25C3%25B3polis.pdf&usg=AOvVaw0QIZ-zmoHQ35fiWzUQqvr3>

Lattes, A. (1995). *Urbanización, crecimiento urbano y Migraciones en América Latina* (pp. 211-260). Buenos Aires: CEPAL - Notas de Población.

Lucena, M. (2006). *A los cuatro vientos: Las ciudades de la América Hispánica*. Madrid: Marcial Pons.

Mumford, L. (1945). *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé.

Mumford, L. (2012). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas* (2.<sup>a</sup> ed.). La Rioja: Pepitas de Calabaza.

Núñez, B. (2007). Grandes desarrollos habitacionales en la Zona Conurbada de Guadalajara. *Espiral (Guadalajara)*, 13(39), 111-137.

Palacios, M., & Safford, F. (2012). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política* (Primera edición en español; C. Ferri, Trad.). México: FCE.

Rodríguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión Urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5718>



Rojas, E., Cuadrado-Roura, J., & Fernández, José. (2005). *Gobernar las metrópolis*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Rosenbaum, A., & Rodríguez-Acosta, C. (2005). Gobierno local y la gobernabilidad de las áreas metropolitanas en América Latina. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 1-14. Santiago de Chile.

Sills, D. (1979). *Enciclopedia internacional de las ciencias sociales*. Aguilar.

Solarte, P. (2012). *Ordenamiento territorial y derecho urbano* (Segunda). Bogotá: Leyer.

Tilly, C. (1992). *Coerción, capital y los Estados europeos, 990-1990*. Madrid: Alianza Editorial.

Torres, H. (2014). *El nuevo municipio: Administración pública y régimen municipal colombiano*. Medellín: IUS Editores.

Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22(2), 443-460.

Weber, M. (2010). *El político y el científico* (Primera). México D.F.: ediciones Coyoacán.