

2017
Vol. 4, núm. 1

Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA



Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 4, número 1, enero - abril 2017
Volumen 4, number 1, january - april 2017
Volumen 4, numero 1, janeiro - abril 2017

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

2017



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

 **Revista**
Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, con acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares académicos (*peer review*), que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico, al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y del orden mundial. Más información en www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá **Instituto de Estudios Urbanos (IEU)**

Revista Ciudades, Estados y Política

Título abreviado: Revista Ciudad Estados Política

ISSN web: 2389-8437 - **ISSN papel:** 2462-9103

DOI: 10.15446/cep

Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 - 10855.

Calle 44 no. 45 - 67. Unidad Camilo Torres.

Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

Director

Carlos Alberto Patiño Villa

Doctor en Filosofía. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), sede Bogotá.

Correo electrónico: capatinov@unal.edu.co

Comité editorial

Yency Contreras Ortiz

Doctora en Estudios Urbanos del Colegio de México A.C., profesora e investigadora de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: ycontreraso@unal.edu.co

Diana Andrea Gómez Díaz

Doctora en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, profesora e investigadora del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá.

Correo electrónico: dagomezdi@unal.edu.co

Fabio Roberto Zambrano Pantoja

Magister en Historia de América Latina de la Universidad de la Sorbona, París (Francia), profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Colombia, Bogotá. Correo: frzambranop@unal.edu.co

Comité científico

Francisco Colom González

Doctor en Filosofía de la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid.

Correo electrónico: f.colom@csic.es

Manuel Lucena Giraldo

Doctor en Geografía e Historia por la Universidad Complutense de Madrid, investigador del Centro de Ciencias Humanas y Sociales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), España, Madrid. Correo: manuel.lucena.giraldo@cchs.csic.es

Ana Patricia Montoya Pino

Doctora en Arte y Arquitectura de la Universidad Nacional de Colombia, profesora de la Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Colombia, Bogotá. Correo: anap.montoyap@utadeo.edu.co

Pares académicos

La *Revista* brinda el respectivo crédito a los pares académicos que gentilmente contribuyen con la revisión de los manuscritos sometidos, en la última entrega de cada volumen.



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Revista
Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Equipo técnico

Coordinación editorial

Wilson Enrique Colmenares Moreno

Corrección de estilo y traducción a inglés y portugués

Francisco Buitrago Castillo

Diagramación e impresión

Imágenes y texto Ltda.

Cra. 14A #70A - 55. Bogotá.

Imagen de la cubierta. NASA. (2005). [Rosario, Argentina]. Recuperado a partir de <http://archive.org/details/HSF-photo-iss011e06422>

Acceso abierto. La Revista proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos, de esta manera promueve la democratización y apropiación social del conocimiento financiado con recursos públicos. La Revista define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos para su edición web y papel:

Licencia de publicación. Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0), disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la Revista es responsabilidad de los autores y no compromete a la Universidad Nacional de Colombia.

Solicitud de canje y donación

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá

Instituto de Estudios Urbanos (IEU)

Revista Ciudades, Estados y Política

Correo electrónico: revcep_bog@unal.edu.co

Teléfono: (571) 3165000 Ext.: 10858 - 10855.

Calle 44 no. 45 - 67. Unidad Camilo Torres.

Bloque C, módulo 6. Oficina 901. Colombia, Bogotá.

Catalogación en la fuente

Revista Ciudades, Estados y Política / Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá), Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Vol. 4, núm. 1, (Ene. - Abr. 2017).

Primera edición: Vol. 1, no. 1, (Sep. - Dic. 2014).

Esta edición: Vol. 4, núm. 1, (Ene. - Abr. 2017).

Título abreviado: Revista Ciudad. Estados Política (En línea)

Periodicidad: Cuatrimestral.

Formato: 16.5 x 24 cm.

ISSN papel: 2462-9103, ISSN web: 2389-8437

DOI: 10.15446/cep

Acceso en línea: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

1. Estudios urbanos - Publicaciones seriadas. 2. Estado - Publicaciones seriadas. 3. Política gubernamental - Publicaciones seriadas. I. Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Urbanos (IEU).



Presentación	9
Editorial	11-13
<i>Carlos Alberto Patiño Villa</i>	
Investigaciones	15
Vivienda de Interés Social Rural en Colombia (2013): generación de espacios productivos para familias beneficiarias	17-36
<i>Juan David Rojas Calle, María Alejandra Prieto Sánchez</i>	
Estudio de casos de la gestión urbanística de urbanizaciones cerradas en Pilar-Argentina: años 1990 – 2010	39-54
<i>Alejandro Mendoza Jaramillo</i>	
Reflexiones	57
La política de desalojos en el fin del mundo: el caso del Municipio de Ushuaia, Argentina, en el período 2007-2015	59-78
<i>María Ayelén Martínez, Nadia Belén Finck</i>	
Reseñas	81
Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano	83-88
<i>Haylyn Andrea Hernández Fernández</i>	
Infografías	91
El desinterés por la política en perspectiva	93
La transformación del modelo de ciudad en estados Unidos	94
Política editorial e instrucciones para los autores	95-105
Números anteriores	106
Novedades editoriales	107
Otras publicaciones	108
Programas de formación	109
Recursos de información y documentación	110
Eventos académicos	111



Presentación

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación, mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares (*peer review*), que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico, al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y del orden mundial.

La comunidad objetivo de la *Revista* son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La *Revista* recibe y publica, sin ningún costo, manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos se publican en los idiomas español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre), provee acceso inmediato y libre a su contenido a través del Portal de Revista de la Universidad Nacional de Colombia (www.revistas.unal.edu.co). De esta manera, el IEU contribuye a la de-

mocratización del conocimiento especializado en estudios urbanos y aporta a la discusión y/o aplicación de los resultados de investigación financiados con recursos públicos.

La *Revista* cumple estándares de publicación, comunicación científica, acceso abierto y registro en servicios de indexación y resúmenes nacionales, regionales e internacionales. Los autores interesados en publicar sus manuscritos en la *Revista* acceden a los siguientes beneficios:

- Asesoría en el cumplimiento de criterios formales, arbitraje y corrección de estilo.
- Traducción especializada del título, resumen y palabras clave al idioma inglés y portugués.
- Diagramación, diseño, impresión y distribución de los artículos.
- El autor principal recibe, en soporte papel y sin ningún costo, dos (2) ejemplares de la *Revista*, del número en el cual se haya publicado su artículo.
- Consulta y descarga, ilimitada y a nivel mundial, del texto completo del artículo desde el sitio web de la *Revista*.
- Indexación del artículo en bases de datos nacionales, regionales e internacionales.
- Difusión del artículo entre 15.000 mil instituciones e investigadores especializados.

Invitamos a los investigadores interesados en publicar en la *Revista* a consultar la Política editorial y las instrucciones para autores en las últimas páginas de la *Revista* o en el sitio web www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Con gusto, esperamos sus manuscritos.

Comité editorial

Revista Ciudades, Estados y Política
Universidad Nacional de Colombia
Instituto de Estudios Urbanos (IEU)



Editorial

Carlos Alberto Patiño Villa. Profesor titular y director del Instituto de Estudios Urbanos (IEU), Sede Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Correo: capatinov@unal.edu.co

La Revista *Ciudades, Estados y Política* surgió con el fin de ser un dispositivo editorial, de lectura y memoria escrita, para contribuir en el análisis e investigación de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía; las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la indagación territorial, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en los países de América Latina y del orden mundial.

En ese sentido, la relación existente entre ciudades, Estados y política es una constante en la organización de los pueblos y está relacionada, directamente, con la complejidad que estos van alcanzando a medida que se desarrollan. Dicha organización ha demandado la creación y materialización de dispositivos editoriales y de lectura que contribuyan en la generación de la comunicación del poder establecido, con los ciudadanos. Se puede decir que las publicaciones constituyen una de las formas de materializar, soportar y socializar las decisiones del Estado, desde la antigüedad. Al respecto, una publicación es una evidencia escrita de un hecho y se crea cumpliendo determinadas formas, que sirven para dotarla de legitimidad y de autoridad. Por ello, una publicación puede contener información que refleja estructuras políticas, legales, administrativas, culturales, así como ideas o hechos que elige el autor. Si se analiza con mayor rigor, es posible identificar que una publicación es mucho más que un soporte, una forma o un contenido. Una publicación representa la existencia de un hecho y la voluntad de manifestarlo, así como la

voluntad representa la intención de dar origen a un acto. La existencia de una publicación también indica un propósito, directo o indirecto; y determina consecuencias, es decir, puede crear, sustentar, modificar o concluir situaciones y también representar una realidad. En esencia, las publicaciones son la manifestación y la representación de los hechos de una sociedad.

En este contexto, la Revista *Ciudades, Estados y Política*, como publicación editada en soporte impreso y digital, comparte con sus lectores los cambios gráficos y editoriales que se materializan en esta nueva edición. Es así como el presente número cuenta con un diseño gráfico diferente, caracterizado por su formato, distribución de contenido y utilización de la familia tipográfica *Ancizar Sans & Serif*, diseñada especialmente para la Universidad Nacional de Colombia e inspirada en los valores de la academia para el país. No obstante, el nuevo diseño mantiene el logo de la Revista, el cual representa, a través de un círculo y un punto ubicado en la mitad de este, el concepto de ciudad de acuerdo con la simbología egipcia.

El segundo aspecto a destacar es la creación de dos nuevas secciones para la Revista: una de Ensayos y otra de Infografías, creadas con el fin de compartir reflexiones y experiencias, mediante marcos editoriales que no resultan convencionales en el ámbito de las revistas académicas. Por ejemplo, la Sección de ensayos, entendida como un género híbrido, busca que el autor exprese una posición personal, original e inédita, ante un tema o un problema, a partir de una idea argumentada, sólidamente estructurada y sustentada en fuentes bibliográficas relacionadas con el tema en cuestión. Espera-

mos publicar en esta sección textos didácticos y sensatos respecto a la exposición de sus ideas; que además destaquen por la flexibilidad efusiva, por la libertad ideológica y formal, y en suma, por la calidad subjetiva y los matices literarios que reúnan.

La Sección de infografías, por su parte, tiene como fin socializar, a partir de la representación visual o de diagramas, textos escritos que resuman o expliquen un fenómeno determinado. En ella intervienen diversos tipos de gráficos y signos lingüísticos (pictogramas, ideogramas y logogramas) y no lingüísticos, formando descripciones, secuencias expositivas, argumentativas o narrativas, e incluso interpretaciones presentadas de manera gráfica, normalmente figurativa. A la vez, se incorporó la posibilidad de divulgar novedades editoriales, programas de formación, recursos bibliográficos y eventos académicos especializados en estudios urbanos.

Esperamos que con estos cambios gráficos y editoriales, la *Revista* logre avanzar en su objetivo de ser un dispositivo editorial, de lectura y memoria escrita que contribuya al análisis y la investigación de los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, en los países de América Latina y del orden mundial.

Respecto a los textos publicados en el presente número, compartimos con nuestros lectores dos artículos de investigación, un artículo de reflexión y la reseña de un libro resultado de investigación. En el primer artículo, *Estudio de casos de la gestión urbanística de urbanizaciones cerradas en Pilar-Argentina: años 1990-2010*, el magíster en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires, Alejandro Mendoza Jaramillo, selecciona dos urbanizaciones cerradas -UC- instaladas en el municipio de Pilar, Argentina, con el fin de analizar, mediante el estudio de casos, la gestión urbanística -GU- realizada desde las instancias locales de gobierno, frente al fenómeno urbanístico particular, en perspectiva comparativa, de las décadas de 1990 y 2000. Su objetivo es conocer las convergencias y divergencias, en cuanto a la gestión urbanís-

tica, aplicada por el gobierno local, para lo cual selecciona dos UC, según el criterio de emparejamiento de casos -Estancias de Pilar y Pilará, respectivamente- y tres dimensiones analíticas -Aspectos físicos y urbanísticos, Apropiación social del emprendimiento y Fiscalidad y marco normativo e institucional-. El texto finaliza con algunas reflexiones en torno a los aprendizajes que deja la gestión urbanística llevada a cabo en las dos urbanizaciones cerradas y respecto a las transformaciones ocurridas en cada una de las dimensiones analizadas, en el transcurso de diez años, centrando la atención en las lógicas de la administración local, con un posicionamiento que pasa de una alta permisividad a unos modelos de gestión más restrictivos, en los que, sin embargo, aún se entrevé la imposibilidad que existe de hacer frente a un fenómeno urbanístico de escala metropolitana, desde las instancias del gobierno municipal.

El segundo artículo de investigación, de autoría de María Alejandra Prieto Sánchez, economista de la Pontificia Universidad Javeriana; y Juan David Rojas Calle, economista de la Universidad Nacional de Colombia, titulado *Vivienda de Interés Social Rural en Colombia (2013): generación de espacios productivos para familias beneficiarias*, tiene como objetivo evaluar la generación de espacios productivos del programa Vivienda de Interés Social Rural (VISR), del año 2013, según el tipo de beneficio recibido: vivienda nueva o mejora para la misma. Los investigadores analizan los datos recopilados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y aplican tres metodologías: Diferencias en Diferencias, *Propensity Score Matching* y Variables Instrumentales. El resultado del estudio arroja una disminución marginal, no significativa, en la probabilidad de contar con un espacio productivo en la vivienda y concluyen que no hay diferencias en la generación de espacios productivos, entre los tipos de beneficiarios del programa de Vivienda de Interés Social Rural.

En el artículo de reflexión *La política de desalojos en el fin del mundo: el caso del Municipio de Ushuaia (Argentina) en el período 2007-2015*, las docentes e investigadoras de la Universidad

Nacional de Tierra del Fuego, Argentina, María Ayelén Martínez y Nadia Belén Finck, abordan, de forma analítica y crítica, el rol del Estado local respecto a la promoción-prohibición del acceso a la ciudad, para el caso de la autoproducción de hábitat y, en particular, los mecanismos de expulsión de la ciudad promovidos a escala local, constituidos en articulación del poder ejecutivo local, con fuerzas de seguridad privadas dependientes de ese mismo nivel de Estado, el poder judicial provincial y las fuerzas de seguridad públicas, que dependen del poder ejecutivo provincial. El objetivo es indagar, a través de un caso de desalojo, en la ciudad de Ushuaia, Provincia de Tierra del Fuego, donde se articularon múltiples actores públicos y privados de diferentes escalas, acerca de las distintas etapas del conflicto y la resolución del mismo, para reconocer las características territorializadas de la política de desalojos perpetrada por el Estado local. Las autoras recurren al análisis de fuentes secundarias y a la construcción de datos, para afirmar que en el período 2011-2015, la política habitacional municipal se caracterizó por limitar la expansión de la ciudad y disciplinar a los habitantes sobre las formas legítimas/ilegítimas de acceso a la ciudad, mediante el uso de los desalojos forzosos como mecanismo de contención.

Para cerrar el presente número, Haylyn Andrea Hernández Fernández, magister en Seguridad y Defensa Nacionales, comparte la reseña del libro *Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano*, publicado en el 2015 por la Editorial Planeta y la Editorial de la Universidad Nacional de Colombia. La reseñista destaca del libro su aporte significativo para la comprensión del fenómeno de la urbanización, toda vez que presenta, desde una perspectiva de geoestrategia urbana, un análisis minucioso de una ciudad ambivalente, como lo es Medellín. Por un lado, se habla de una ciudad contemporánea exitosa, pero por otro, de un foco de criminalidad, con dinámicas propias del contexto geográfico, en el que crece la ciudad, razón por la cual es acertado partir de la identificación del proceso histórico, para determinar

las posibles causas del por qué se presentan problemáticas específicas, en el escenario de seguridad.

Pensar entonces en este tipo de metodologías o lineamientos específicos, para el análisis de una ciudad, aplicados a nivel nacional, permitiría que se convirtiera en una herramienta para contribuir, de manera general, a forjar un balance completo de las dinámicas de las ciudades en Colombia. En este sentido, la investigación abordada en el libro marca un punto de partida para contribuir, desde la academia, a la comprensión de la estructura de las relaciones políticas, económicas y de seguridad, así como su relación con los límites y las áreas de interés, lo cual resulta necesario para gestionar las políticas públicas, bajo el actual contexto del país.

Finalmente, agradecemos a los pares evaluadores de diferentes países, que realizaron el proceso de revisión y valoración del mérito académico y científico de los artículos, e invitamos a nuestros lectores a contribuir en el análisis e investigación de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, postulando sus manuscritos a la Revista.

Sección:

Investigaciones

Research

Pesquisa



Sección. Investigación | **Section.** Investigation | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

17

Investigaciones

Vivienda de Interés Social Rural en Colombia (2013): generación de espacios productivos para familias beneficiarias

Juan David Rojas Calle. Economista de la Universidad Nacional de Colombia; analista en Econometría Consultores. Colombia, Bogotá. Correo: judrojasca@unal.edu.co

María Alejandra Prieto Sánchez. Economista de la Pontificia Universidad Javeriana; profesional en el Banco de la República. Colombia, Bogotá. Correo: maria-prieto@javeriana.edu.co

Recibido: Abril 24, 2016.

Aprobado: Mayo 04, 2017.

Publicado: Julio 20, 2017.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Conflicto de intereses: Los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es evaluar la generación de espacios productivos del programa Vivienda de Interés Social Rural (VISR), del año 2013, según el tipo de beneficio recibido: vivienda nueva o mejora para la misma. La importancia de esta evaluación radica en que, si bien la provisión de recursos que permitan generar ingresos es uno de los objetivos del programa, no se ha hecho hasta el momento ninguna evaluación de impacto al respecto. Para cumplir con este propósito, se utilizan los datos recopilados por el Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013) y se hace uso de tres metodologías: Diferencias en Diferencias, Propensity Score Matching y Variables Instrumentales. Como resultado, se encuentra una disminución marginal, no significativa, en la probabilidad de contar con un espacio productivo en la vivienda, por lo cual se concluye que no hay diferencias en la generación de espacios productivos, entre los tipos de beneficiarios del programa.

Palabras clave. Vivienda, vivienda rural, productividad, políticas públicas, Colombia.



Vivienda de Interés Social Rural in Colombia (2013): generation of productive spaces for beneficiary families

Abstract

The aim of this paper is to evaluate the creThe porpuse of this paper is to evaluate the creation of productive spaces of the program Vivienda de Interés Social Rural (VISR) 2013 's, according to the type of benefit received, new housing or improvements for the same. The importance of this evaluation lies in the fact that, although the provision of income-generating resources is one of the objectives of the program, no impact assessment has been done so far. For this purpose the data was collected by the National Planning Department (DNP, 2013) and the methodologies of the evaluation are three: Difference in Difference, Propensity Score Matching and Instrumental Variables. It was found a nonsignificant marginal decrease in the probability of having a productive space at home. There are no differences in the productive spaces generation between the types of beneficiaries.

Keywords. Living place, rural housing, productivity, public policy, Colombia.

Vivienda de Interés Social Rural na Colômbia (2013): geração de áreas produtivas para as famílias beneficiárias

Resumo

O objetivo deste estudo é avaliar a geração de espaços produtivos programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), 2013, por tipo de benefício recebido: novas habitações ou melhoria dos mesmos. A importância desta avaliação é que, embora a provisão de recursos para gerar renda é um dos objectivos do programa não foi feito até agora nenhuma avaliação de impacto a este respeito. Para cumprir este propósito, os dados recolhidos pelo Departamento Nacional de Planeación (DNP, 2013) e da utilização de três métodos é usado: Diferenças Diferenças, Propensity Score Matching e Variáveis Instrumentais. Como resultado, há um não-significativa na probabilidade de ter um espaço produtivo em habitação, o declínio marginal assim, conclui-se que não existem diferenças na geração de espaços produtivos, os tipos de beneficiários.

Palavras chave. Habitação, habitação rural, produtividade, políticas públicas, Colômbia.

1. Introducción

El Gobierno nacional, a través del Viceministerio de vivienda, ha ampliado y fortalecido programas de vivienda focalizados en distintas modalidades, en el marco de una política pública enfocada en la reducción de la pobreza y del déficit habitacional en el país. Las soluciones y estrategias del Gobierno, en materia de vivienda, buscan garantizar el acceso a la misma y proveer instrumentos que garanticen un suelo urbanizable para la construcción de viviendas. Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno cuenta con programas que operan bajo tres esquemas: el primero de ellos, como sistema de subsidios, con el cual se busca cubrir la demanda de viviendas de interés prioritario¹ y social² (VIP y VIS); el segundo, es la financiación para hogares de bajos ingresos, basados en el ahorro voluntario programado; en tercer lugar, se encuentra la financiación a largo plazo, para la adquisición de vivienda, en el cual se otorga cobertura de tasa de interés para el crédito hipotecario y contrato de *leasing* habitacional, entre otros.

En términos económicos, los programas de vivienda han cobrado importancia por su creciente participación en el mercado inmobiliario nacional y departamental. Según el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (2015, p. 12) a 2014 la vivienda de interés social representaba el 30% de las construcciones, alcanzando niveles del 52% y 51% en Barranquilla y Cali respectivamente. También presentaba una tenencia creciente de las licencias de construcción destinadas a las VIS. La magnitud de la política de vivienda social en Colombia hace imperativo realizar evaluaciones de impacto, para cuantificar el efecto del programa sobre la población, que permitan generar recomendaciones de política sobre dichos programas.

En particular, esta investigación busca evaluar si el programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) contribuye a la creación de espacios productivos³ en las viviendas, teniendo en cuenta que la provisión de recursos que permitan generar ingresos es uno de los objetivos del programa. A continuación, se describe, en detalle, el programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR): inició en el año 2000 y se ha transformado, hasta consolidarse en el actual Gobierno. Su objetivo principal es reducir los índices de hacinamiento crítico y el déficit habitacional en zonas rurales del país, permitiendo el acceso a una vivienda digna a la población “para permitir ampliar y desarrollar sus oportunidades sociales, económicas y culturales” (Decreto 900, 2012, art. 1). La familia beneficiaria recibe un subsidio de vivienda, una sola vez, ya sea en dinero o en especie, con el cual obtiene una de tres posibles soluciones: mejoramiento de la vivienda, construcción de vivienda en terreno propio o adquisición de vivienda nueva. Hasta ahora, el programa ha favorecido a 131.000 familias, con un valor total de 813.000 millones de pesos.

El subsidio será de hasta 16 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes (SMMLV), para el caso de mejoramiento y saneamiento básico; y de hasta 24 SMMLV, para el caso de construcción en sitio propio y adquisición de vivienda nueva (Decreto 900, 2012, art. 5). En todos los casos, el valor de la vivienda no puede superar los 70 SMMLV (Decreto 1160, 2010, art. 9). La asignación de los recursos del programa VISR se realiza en dos líneas de política:

- Bolsa Departamental (70%): Busca mejorar las oportunidades económicas y el acceso a los servicios básicos de la población rural, en condición de pobreza. Se enfoca en las familias pertenecientes al Sisbén 1 y 2, por medio de cupos indicativos de los departamentos seleccionados, los cuales se determinan por un coeficiente departamental

1 Son viviendas destinadas a personas en condición de pobreza extrema y que requieren pronta asistencia.

2 Son viviendas destinadas a personas en condición de pobreza, víctimas del desplazamiento forzado, o damnificados por condiciones naturales.

3 Entendidos como cualquier espacio en el cual se puedan realizar actividades productivas que puedan llegar a reportar ingresos para los beneficiarios.

basado en el Déficit de Vivienda Rural y las Necesidades Básicas Insatisfechas Rurales.

- Bolsa de Política Sectorial Rural (30%): Brinda atención a familias vinculadas con proyectos de política sectorial rural del Gobierno Nacional. La distribución varía según la demanda de los programas y las prioridades del Gobierno.

El Departamento Nacional de Planeación (DNP) realizó una evaluación institucional y de resultados del programa VISR en el año 2013. Como principales conclusiones, se encuentra que el programa VISR efectivamente está orientado a departamentos y municipios con altos índices de pobreza y déficit de vivienda, además está cumpliendo con el principio de focalización en población rural, en situación de pobreza. En segundo lugar, la evaluación encuentra que el programa es insuficiente para acabar el déficit de vivienda rural del país. Más aún, se concluye que el mismo es insignificante frente a la magnitud del problema. La satisfacción de los hogares frente a la vivienda es media, debido principalmente al tamaño de la misma. El número de habitaciones disponibles aumentó y se presentaron mejoras en la calidad de los pisos y paredes de la vivienda, merced al programa. Se debe considerar que la metodología utilizada en esta evaluación se concentra en “variables e indicadores sobre productos y efectos”, según el DNP (2013, p.167); es decir, que la evaluación describe qué tanto, en cuanto a viviendas dignas, provee el programa a la población rural, a partir de las características de las viviendas entregadas.

Por otra parte, la evaluación realizada por el DNP buscó determinar la relación entre el programa VISR y el desarrollo rural, comparando las condiciones de los beneficiarios, antes y después de recibir el dividendo. Sin embargo, las conclusiones se basaron en las diferencias observadas en las condiciones de los beneficiarios, entre la línea base, el momento de la entrega y el momento de la encuesta. Por lo tanto, la evaluación del DNP mide los resultados y no el impacto del programa, ya que no cuenta con un

grupo de control que permita comparar los resultados entre beneficiarios y no beneficiarios.

Los criterios de focalización descritos y las conclusiones de la evaluación del DNP indican que la población cubierta por el programa VISR no cuenta sino con el espacio necesario para vivir y realizar actividades básicas. Es decir, no tendrían la posibilidad de destinar espacios, en su vivienda, para actividades productivas tales como cuartos para almacenamiento, terreno para siembra o crianza de animales, terrazas, locales comerciales, etc. Con la presente evaluación se busca determinar si el programa de Vivienda de Interés Social Rural 2013 provisionó espacios productivos a los hogares que recibieron una vivienda nueva, frente a los hogares que recibieron mejoras de cualquier otro tipo. Si la población beneficiaria del programa es homogénea, en cuanto a las características observables como no observables, es más probable que las familias que reciban una casa completamente nueva, bien sea en terreno propio o en lote nuevo, tengan acceso a un espacio productivo, tal y como lo plantea el programa, frente a los hogares que reciben como beneficio otro tipo de mejora para el hogar. Debido a que en el diseño de una casa nueva participan los beneficiarios, y podrían destinar parte de esta construcción a la generación de espacios productivos, esto resulta previsible.

El presente artículo se encuentra organizado mediante varios apartados: en el segundo de ellos, se presenta la revisión de literatura respecto a programas similares que se han realizado en la región y sus respectivas evaluaciones; y en el apartado tres, se da a conocer la metodología a utilizar, compuesta por Diferencias en Diferencias, *Propensity Score Matching* y Variables Instrumentales, junto con sus respectivos resultados. Por último, en el cuarto apartado, se presentan las conclusiones del trabajo desarrollado.

2. Revisión de la literatura

En cuanto a los aspectos teóricos y empíricos del programa evaluado y a la hipótesis central del trabajo, se realizó una revisión de la literatura. En cuanto a la variedad de programas

habitacionales, Held (2000, p. 43) argumenta que los sistemas orientados a subsidios de demanda, y que siguen los principios de mercado, logran difundir efectivamente los beneficios, además de dinamizar la construcción y la oferta de viviendas. Además, reducen significativamente el déficit habitacional en la población de menor ingreso. Esta conclusión se justifica en tres principios: imparcialidad, equidad y neutralidad. El desarrollo de los procesos de postulación, en este tipo de programas, se caracteriza por su transparencia, en la medida en la que las mismas personas sirven como auditores, al poder verificar en listas públicas el orden de asignación del beneficio y el puntaje obtenido. Dicho puntaje surge a partir de las características de focalización establecidas, según la prioridad de asignación, haciendo el proceso equitativo. Por último, los programas son neutrales, en la medida en la que los beneficiarios

eligen entre las características con la cuales desean adquirir, construir, financiar, ampliar, etc., su futura vivienda. Si se cumplen los tres principios, se considera un programa exitoso.

Sobre la relevancia de contar con espacios productivos en la vivienda, el DNP (2013, p. 227) establece, dentro de sus objetivos, tener un impacto en las finanzas del hogar, definiendo que la vivienda debe ser un activo generador de ingresos y reductor de gastos.

En la práctica, se encuentran diversos ejemplos de programas orientados a generar soluciones habitacionales, los cuales tienen como objetivo reducir el déficit cuantitativo de vivienda (propio del aumento de la población) y dar respuesta al creciente proceso de urbanización. En la Tabla 1, se presenta información descriptiva de los programas más importantes de vivienda que existen en América Latina.

Tabla 1. Principales programas de vivienda en América Latina

País	Inversión pública en vivienda como % del PIB	Programa	Subsidio
Brasil	2,07	Minha Casa Minha Vida (Mi Casa Mi Vida)	Hasta el 90% de la vivienda con valor tope de USD 14,000. Sin cuota inicial para los hogares más pobres
México	0,02	Esta es tu Casa	55% del valor de una vivienda social, con valores entre USD 19,000 y USD 24,000.
Colombia	0,01	Vivienda de Interés Prioritario y Vivienda de Interés Social	Hasta 90% de la vivienda, 100% en caso de desplazamiento forzado.
Chile	0,41	Comprar tu Vivienda, Construir tu Vivienda, Mejorar tu Vivienda y Mejorar tu Barrio	Hasta el 100% de la vivienda con valor entre USD 12.000 y USD 60.000, según el grupo poblacional y el ahorro realizado.
Panamá	0,02	Programa de Vivienda y Programa de Mejoramiento Integral de Barrios	USD 5.000 para vivienda de máximo USD 35.000 y descuento de 100% en la tasa de interés, para vivienda de precio menor a USD 30.000.
Perú	0,08	Subsidio de Vivienda Familiar	USD 6.000 para viviendas entre USD 7.300 y USD 15.900, y USD 4.000 para viviendas entre USD 15.901 y USD 18.500.

Nota: Adaptado de *La vivienda de interés social en América latina: una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región*, por Camacol, 2011.

A pesar de la amplia oferta de programas de vivienda que existen en América Latina, no hay una literatura igualmente extensa en la que se evalúe el impacto de dichos programas y el cumplimiento de sus objetivos. En la mayoría de casos, la limitación práctica más frecuente es la disponibilidad de datos y la información completa de beneficiarios y no beneficiarios. No obstante, en cuanto a la evaluación institucional de los programas, Held (2000, p. 44) examina las experiencias de Chile, Costa Rica y Colombia en los años 90. El autor encuentra que los estándares de las viviendas son, usualmente, un factor de poca relevancia a la hora de establecer los programas en los tres países, pues se prefiere cantidad sobre calidad. En conclusión, el déficit habitacional en los países mencionados ha disminuido, pero para alcanzar el impacto necesario, el monto de los subsidios debería ser del orden de 1% del PIB. El bajo impacto, dada la magnitud del déficit habitacional, es un problema que señala también el DNP en la evaluación institucional del programa VISR mencionado previamente.

Se encontraron también evaluaciones de impacto de programas de vivienda; sin embargo, ninguno de ellos se encuentra relacionado con la pregunta central de este trabajo, ni de efectos indirectos como la generación de ingresos o disminución de gastos. Una primera evaluación a tener en cuenta es la realizada por Pecha (2011), para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la cual analiza el impacto del programa de Vivienda de Interés Social en Colombia, a partir de la encuesta de calidad de vida, utilizando la técnica de *Propensity Score Matching*. Los resultados obtenidos muestran que, en promedio, el grupo tratamiento, es decir los beneficiarios del programa, efectivamente presentan mejores condiciones en la vivienda respecto a quienes no reciben el beneficio. Se identifica un impacto negativo sobre los beneficiarios por disminución en la recolección de basuras, que se explica por el alto porcentaje de tratados pertenecientes al sector rural, lo cual hace más común la mala práctica en la gestión de desechos, como la quema de basuras.

La segunda evaluación relevante es la de Cantú, Garza, Salazar y de Arcos (2015), quienes evalúan el programa “Tu Casa”, en el Estado de Zacatecas, México. Los autores cuentan con un grupo de control (no beneficiario del programa) y uno tratamiento (beneficiarios), pero no tienen información completa sobre los no beneficiarios, por lo cual la evaluación realizada se limita a análisis de tipo antes-después y con-sin. Por medio de la estrategia antes-después, concluyen que después de la implementación del programa, la mayoría de personas reportan condiciones iguales o peores en seguridad pública, pavimentación, iluminación, acceso vial, cercanía al comercio, cercanía a las escuelas, disponibilidad de transporte público y limpieza de calles, entre otros. Por otro lado, el análisis con-sin está enfocado en verificar la satisfacción con el beneficio del programa; se concluye que los beneficiarios reportan una mayor satisfacción, tanto con el lugar en el que residen, como con su nueva vivienda, respecto al grupo de control.

El presente trabajo se ve limitado por la base de datos utilizada, por lo cual no se enfoca en realizar una evaluación de impacto del programa en conjunto. Sin embargo, y como ya se ha mencionado, el objetivo de la presente indagación pasa por evaluar el impacto diferencial de los tipos de adjudicatarios sobre la generación de espacios productivos. Como hipótesis inicial, se plantea que los beneficiarios de vivienda nueva podrían tener, con mayor probabilidad, un nuevo espacio en el domicilio dedicado a actividades productivas, debido principalmente a que la nueva vivienda podría ser más grande, por diseño, y además estar planificada con propósitos de este tipo.

3. Metodología

El presente trabajo fue guiado, teórica y metodológicamente, por el libro de Bernal y Peña (2010). Se utilizan los microdatos recolectados por el Departamento Nacional de Planeación (2013), los cuales incluyen información sobre 2.529 beneficiarios del programa VISR, en 125 municipios, de 24 departamentos de Colom-

bia. El levantamiento de los datos se hizo en el segundo semestre de 2013, a través de una encuesta única que contiene información referente al momento de la encuesta, de la entrega del beneficio y previo a la entrega del mismo. Los aspectos que abarca enfatizan en las condiciones de vida de los hogares, sus ingresos y sus gastos, la financiación, la satisfacción con la vivienda, el acceso a los servicios públicos y la caracterización, tanto de hogares como de beneficiarios, principalmente. A pesar del alto nivel de detalle de la encuesta, se encontraron dos problemas fundamentales en la base de datos provista: en primer lugar, no se incluyen los datos referentes a las preguntas iniciales de la encuesta, que reúnen aspectos centrales como la modalidad del beneficio recibido, si la persona se encuentra en condición de desplazamiento o sufrió un desastre natural, entre otras características. La segunda, y más crucial limitación, es que no se incluye información de personas no beneficiarias del programa; es decir, no se cuenta con un grupo de control ideal para la evaluación. Teniendo en cuenta esto, a continuación, se definen las variables de interés para la estimación del impacto:

- *Variable de resultado*: se define como una variable dicótoma, que toma el valor de 1 si la vivienda cuenta con al menos uno de los siguientes espacios: local, garaje, depósito, cuarto para negocio, patio, lote, terraza, solar o parcela, que sirva para cultivar, criar animales u otras actividades productivas o comerciales y 0 de lo contrario. Dicha variable se define para el tiempo 1 y 2, siendo 1 el momento antes del beneficio y 2 una vez recibido el mismo.
- *Grupo de tratamiento*: se encuentra compuesto por los hogares beneficiarios de construcción de casa en lote propio, adquisición de vivienda nueva o reconstrucción de la casa.
- *Grupo de control*: se compone de todos los hogares que reciben cualquier tipo de mejora, remodelación o ampliación de la casa⁴.

Aunque sería ideal contar con información de individuos no beneficiarios del programa, es posible cumplir con el objetivo planteado, a partir de los grupos tratamiento y control definidos. Primero, porque se tiene información antes y después del beneficio de variables de control; y segundo, porque se busca determinar si la provisión de los espacios productivos se cumple más con un tipo de beneficio que con otro. Una vez definidos el grupo tratamiento y control, la muestra está compuesta por 1.578 tratados y 951 controles.

3.1. Estimaciones preliminares y sus resultados

Una primera aproximación consiste en estimar una regresión simple, por medio de la metodología *probit*⁵, entre la variable resultado y la variable dicótoma tratamiento-control. Se encuentra, entonces, que pertenecer al grupo tratamiento disminuye la probabilidad de tener un espacio productivo en la vivienda. En particular, el hecho de recibir una vivienda nueva disminuye la probabilidad de contar con un espacio productivo en 0.05 puntos porcentuales, en promedio; el efecto es significativo al 5%. La estructura de la regresión es:

$$\text{espaciopro} = \beta_0 + \beta_1 D + \varepsilon \quad [1]$$

Donde *espaciopro* es la variable de resultado y *D* es una variable dicótoma, que toma el valor de 1 si es tratamiento y de 0 si es control.

No obstante, este resultado preliminar no representa el verdadero efecto del programa, pues contiene el efecto de otras dimensiones que afectan el hecho de contar con un espacio productivo de la manera descrita. Para mejorar la identificación del efecto del programa sobre la disponibilidad de espacios productivos, se incluyen, como controles, variables observables que teóricamente podrían afectar la variable de resultado:

resultados encontrados en la encuesta, se deduce que estos son casos aislados.

4 Aun cuando este tipo de mejoras puedan estar relacionadas con la adecuación o construcción de un espacio productivo, debido a los intereses del programa y a los

5 Es una metodología de estimación econométrica, que permite el uso de variables discretas como la variable endógena del modelo.

- *Variables de focalización:* estado civil, número de personas en el hogar, presencia de niños menores a 8 años, presencia de adultos mayores de 60 años, nivel de Sisbén, dicótomas de propietario de lote o terreno, posición de liderazgo en el municipio, madre cabeza de familia, etnia, dicótomas de víctima de desplazamiento y desastre natural.
- *Otros controles:* para corregir, por sesgo de selección de hogares, con mayor motivación a mejorar las condiciones de la vivienda, se incluye una variable que indica si el hogar tuvo la oportunidad de opinar en el desarrollo del beneficio. Si la casa o la mejora no les fueron impuestas, puede existir un mayor interés por mejorar la vivienda para uso productivo. También se incluye el aporte que realizaron al proyecto; si fue en dinero, en materiales, en trabajo propio, en alojamiento o en alimentación a los maestros de construcción, etc.

Además del rendimiento recibido, el beneficiario puede generar mejoras en su vivienda que terminen siendo espacios productivos; para controlar por esta posibilidad, se incluyen variables relacionadas con algunos incentivos que tendrían los hogares para realizar esa inversión, como las restricciones del programa sobre la casa, si puede arrendar la vivienda, venderla, así como el tiempo de permanencia en la misma o si no tiene restricción alguna sobre la vivienda o al menos no la conoce. Una alta satisfacción con la vivienda, su calidad y su ubicación son factores determinantes para la decisión del hogar de generar, por su cuenta, nuevos espacios o mejoras. Por esta razón, se incluye la disposición declarada de los hogares para hacer mejoras, la distancia al casco urbano más cercano, antes y después del beneficio; y el componente de calidad de vida del Índice de Pobreza Multidimensional, que recoge todas las características físicas, indicadoras de la calidad de la vivienda.

En la Tabla 2, se presenta la diferencia de medias, entre tratados y controles, para las variables de focalización. Se observa que, a un nivel de significancia del 5%, no se rechaza la

hipótesis nula de la prueba de que no existan diferencias entre tratados y controles para la mayoría de las variables. El resultado tiene sentido, porque tanto tratados como controles son beneficiarios. Las variables que definen el tipo de beneficio, por ejemplo, si el beneficiario es propietario del terreno, si pertenece al nivel más bajo de Sisbén y si ha sido víctima de desastre natural, presentan diferencias estadísticamente significativas entre ambos grupos. Cabe anotar que también se presentan diferencias estadísticamente significativas en las variables que especifican si el jefe de hogar está casado o si está en unión libre, en el número de personas en el hogar y en cuanto a su etnia.

En cuanto a las variables de interés, presentadas en la Tabla 3, a excepción de cuartos productivos antes del beneficio, se encuentra que al 5% de significancia, hay diferencias entre el grupo de tratamiento y el de control, en las variables de resultado, tal como lo esperaríamos según la hipótesis central del trabajo.

En la Tabla 4, se presentan las variables de control no relacionadas con la política de focalización del programa.

Por último, seis de las variables control planteadas difieren entre tratados y controles. Llama la atención que, antes del beneficio, no se encuentran diferencias significativas en el componente de calidad de vida del Índice de Pobreza Multidimensional (ipm1). pero, una vez implementado el programa, se encuentran diferencias significativas, al 5%, entre ambos grupos en el índice (ipm2), a favor del grupo de tratamiento.

Ahora se estima de nuevo la regresión [1], controlando por las variables descritas en la Tabla 4, el efecto del programa tiene una disminución de 0.03 puntos porcentuales, en cuanto a la probabilidad de tener un espacio productivo en la vivienda, para los tratados. En este caso, se encuentra que el efecto no resulta significativo. Se estima, por medio de la metodología *probit*, la regresión:

$$\text{espaciopro} = \beta_0 + \beta_1 D + \beta_i(\text{control}_i) + \varepsilon \quad [2]$$

En donde el subíndice i ($i > 1$) hace referencia a cada uno de las variables control expuestas en la Tabla 4.

Tabla 2. Diferencia de medias en controles de focalización

Variable	Media T ¹	Media C ²	Diff ³	t ⁴	Pvalue
casado_1	0.42	0.33	0.08	4.24	0.00
ulibre_1	0.36	0.40	-0.04	-2.25	0.02
sepdiv_1	0.05	0.04	0.01	0.82	0.41
viudo_1	0.07	0.06	0.01	1.29	0.20
personashogar	5.08	4.85	0.22	2.43	0.02
niños8_1	0.66	0.66	-0.00	-0.14	0.89
propietario_1	0.85	0.63	0.23	12.45	0.00
sisben1	0.87	0.85	0.03	1.80	0.07
sisben2	0.07	0.06	0.01	1.00	0.32
sisben3	0.00	0.00	-0.00	-0.81	0.42
desastrenatural	0.05	0.12	-0.07	-5.66	0.00
madrecabeza	0.15	0.14	0.01	0.58	0.56
conyincapacitado	0.01	0.01	0.00	0.06	0.95
lidercomunitario	0.01	0.01	-0.00	-0.41	0.68
etnia	0.20	0.29	-0.10	-5.45	0.00

Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013. ¹ Tratados, ² Controles, ³ Diferencia de medias, ⁴ Estadístico t.

Tabla 3. Diferencia de medias en variables resultado

Variable	Media T ¹	Media C ²	Diff ³	T ⁴	Pvalue
cuartoproduc_1	0.03	0.04	-0.00	-0.53	0.60
cuartoproduc_2	0.05	0.03	0.02	2.25	0.02
zonaproduc_1	0.55	0.50	0.05	2.40	0.02
zonaproduc_2	0.56	0.51	0.05	2.54	0.01
espaciopro_1	0.56	0.51	0.05	2.31	0.02
espaciopro_2	0.57	0.51	0.05	2.59	0.01

Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013. ¹ Tratados, ² Controles, ³ Diferencia de medias, ⁴ Estadístico t.

Tabla 4. Diferencia de medias en variables control

Variable	Media T ¹	Media C ²	Diff ³	t ⁴	Pvalue
opinar	0.31	0.25	0.06	3.26	0.00
aportedinero	0.22	0.24	-0.02	-1.05	0.29
aportetrabajo	0.48	0.50	-0.02	-0.93	0.35
aportemateriales	0.07	0.07	-0.00	-0.03	0.98
aportehospedaje	0.02	0.02	0.00	0.24	0.81
aportealimen	0.08	0.07	0.00	0.43	0.66
noventa5	0.75	0.76	-0.00	-0.19	0.85
noarriendo5	0.01	0.01	-0.01	-1.78	0.08
nolocal	0.00	0.00	-0.00	-1.28	0.20
distancia 1	13.40	14.66	-1.26	-1.25	0.21
distancia 2	12.76	14.66	-1.90	-1.95	0.05
calido	0.05	0.07	-0.02	-1.57	0.12
templado	0.46	0.25	0.21	11.23	0.00
mejoras	0.37	0.45	-0.08	-3.76	0.00
ipm1	0.50	0.50	0.01	0.47	0.64
ipm2	0.27	0.24	0.03	3.00	0.00

Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013. ¹ Tratados, ² Controles, ³ Diferencia de medias, ⁴ Estadístico ^t.

Con los resultados de las estimaciones [1] y [2], se concluye que el efecto de tener una vivienda nueva, frente a recibir una mejora para la misma, cambia muy poco la probabilidad de obtener un espacio productivo que represente ingresos potenciales. Sin embargo, en los resultados se presenta sesgo de selección, ya que hay características de los hogares, tanto observables como no observables, (-por ejemplo, la motivación), de las cuales no se tiene información. Esto hace que las familias sean más propensas a generar espacios productivos en sus viviendas. Por esta razón, se opta por utilizar metodologías alternativas para reducir el sesgo de selección descrito.

3.2. Diferencias en Diferencias

Para la implementación de esta metodología, se presentan algunos obstáculos. El principal problema es que no se cuenta con una línea básica, debido a que la base de datos se conformó con

un único levantamiento realizado a un grupo representativo de beneficiarios del programa VISR. Dicho inconveniente se solucionó porque en la encuesta existe información referente al momento previo del programa, una vez recibido el beneficio, y al momento de la encuesta sobre aspectos de la calidad de la vivienda y el acceso a servicios públicos. Por tanto, se toman las respuestas de los beneficiarios, respecto a su situación, antes del beneficio como la línea base, y en el momento en el que se entrega el beneficio, como la línea seguimiento.

Al restringir las variables disponibles a las preguntas de las que se tiene la información necesaria para esta metodología, se reduce significativamente el número de posibles controles. Además, las variables de dicho módulo hacen referencia a la calidad de la vivienda y al acceso a servicios públicos, características que se incluyen en la focalización del programa. Según lo anterior, los posibles controles se encuentran explicados, al menos en parte, por

la participación en el plan y, por lo tanto, no son controles ideales.

En cuanto a la validez del grupo de control, respecto al tratamiento, se cumple el supuesto de tendencias paralelas⁶, ya que los beneficiarios del programa VISR deben cumplir con ciertas características en común. En general, se puede decir que si el grupo de tratamiento no hubiera sido tratado, se habría comportado de manera similar al grupo de control. También se cree que no existen variables no observables que cambien en el tiempo, pues como se mencionó previamente, tanto el grupo de control como el de tratamiento tienen características parecidas. Lo anterior se verifica a través de la Figura 1, en donde se muestra la diferencia entre tratados ($D=1$) y controles ($D=0$) para la línea base ($t=0$) y seguimiento ($t=1$), así como la diferencia entre las líneas base y seguimiento, para tratados y controles. En este caso, el supuesto de tendencias paralelas se valida con la similitud en la pendiente que se trazaría con los dos puntos pertenecientes a cada sección de la Figura 1.

Resultados

Al realizar las siguientes estimaciones, por medio del modelo *probit*:

$$\text{espaciopro} = \beta_0 + \beta_1 D + \beta_2 t + \beta_3 (D * t) + \varepsilon \quad [3]$$

$$\text{espaciopro} = \beta_0 + \beta_1 D + \beta_2 t + \beta_3 (D * t) + \beta_k (\text{control}_k) + \varepsilon \quad [4]$$

En donde t es una variable dicótoma que toma el valor de cero, para la línea base, y de uno para la línea seguimiento. El subíndice k ($k > 3$) hace referencia a cada una de las variables control, definidas para esta metodología y para su respectivo estimador.

La estimación [4] incluye las variables de control, aun cuando se argumente que no son controles ideales para efectos de comparación con las demás metodologías.

Según los resultados obtenidos en las estimaciones [3] y [4] (ver Anexo), el estimador de Diferencias en Diferencias no es significativo al 5%. Por lo tanto, se concluye que en promedio el grupo control y el grupo tratamiento tienen la misma probabilidad de tener espacios productivos en la vivienda. Es decir, la diferencia en el tipo de beneficio del programa de VISR no influye en la decisión de utilizar la vivienda para generar actividades productivas.

3.3. Propensity Score Matching

La segunda metodología a emplear es el *Propensity Score Matching*. Con esta técnica semiparamétrica se estimará la probabilidad que tiene cada hogar para recibir una casa nueva o hacerle mejoras a la misma, a partir de las condiciones de focalización. Una vez estimada dicha probabilidad, se emparejarán los hogares por medio de distintos algoritmos, para comparar los más similares estadísticamente. Para efectos de inferencia estadística, se utilizará la técnica de *Bootstrapping*⁷, para calcular los errores estándar.

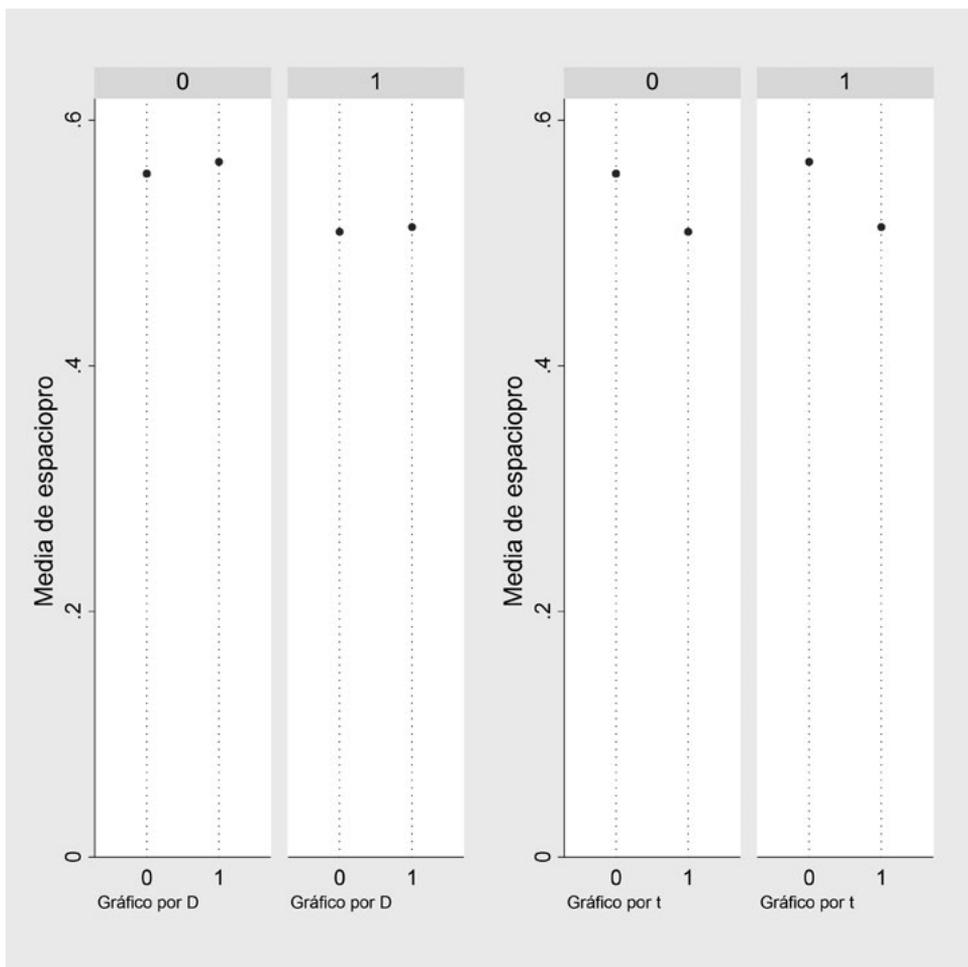
Para calcular el *Propensity Score*, se incorporan todas las variables consideradas inicialmente, a excepción del partido político y el indicador de líder comunitario, ya que intuitivamente son las que afectan, tanto el hecho de ser beneficiario de cada una de las modalidades del programa, como la generación de espacios productivos.

La estimación se hace por medio del comando *pscore*, de Stata, el cual divide las observaciones en un número óptimo de bloques y a su vez divide esos bloques, hasta que la probabilidad media del grupo control no sea diferente, estadísticamente, a la del grupo tratamiento. Por otra parte, calculamos el *Propensity Score* con el soporte común, para garantizar que estamos comparando individuos que, efectivamente, son comparables. Encontramos que dividiendo la muestra en 4 bloques, no existen diferencias significativas entre tratados y controles. Para

6 El supuesto de tendencias paralelas establece que “la tendencia temporal de la variable resultado entre el periodo $t=1$ y el periodo $t=2$ es la misma para el grupo de control, que para el grupo de tratamiento” Bernal y Peña (2010, p. 75).

7 Técnica de remuestreo para aproximar la distribución del muestreo a la de un estadístico y así poder hacer pruebas de hipótesis y calcular los errores estándar.

Figura 1. Tendencias paralelas de espaciopro por D y t



Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013.

verificar la calidad del emparejamiento, estimamos un *Probit* de la variable tratamiento contra el *Propensity Score* estimado y todas las variables de control. Como se esperaría teóricamente, ninguna de las variables es significativa al 5% de significancia. Como se observa en la Figura 2, la gran mayoría de las observaciones se encuen-

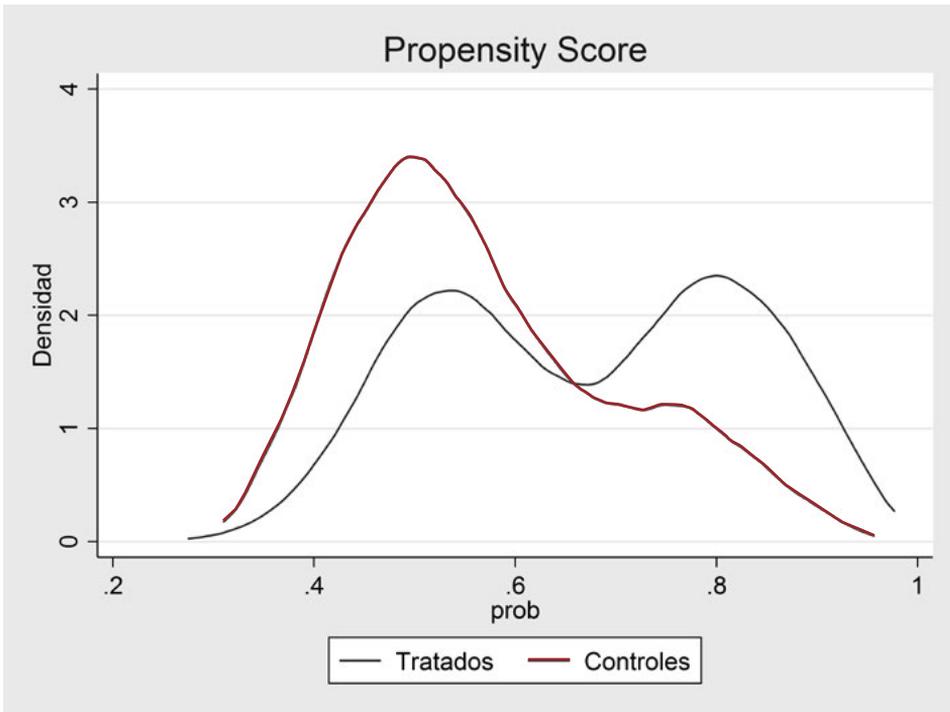
tran dentro del soporte común⁸. Al estimar, por soporte común, se pierden 25 observaciones.

Resultados

En la Tabla 5, se resumen los resultados de las estimaciones del *Propensity Score*, con los distintos algoritmos de emparejamiento.

8 Individuos pertenecientes a la intersección de las distribuciones de tratados y controles.

Figura 2. Propensity Score - soporte común



Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013.

Se encuentra que, para todas las formas de emparejamiento reportadas en la Tabla 5, el efecto conocido como *Average impact of Treatment on the Treated (ATT)* estimado tiene signo negativo; es decir, que la probabilidad de contar con un espacio productivo en la vivienda disminuye por el hecho de ser beneficiario de vivienda nueva en el programa. La magnitud de la disminución, en la probabilidad, está entre 0.0236 y 0.0636, y es muy similar a través de los distintos algoritmos de emparejamiento. Además, el ATT estimado es muy similar cuando se empareja, con y sin soporte común, ya que como se indicó previamente, la mayoría de la muestra pertenece al soporte común. Lo anterior nos indica que el resultado es robusto entre los diferentes emparejamientos y el efecto de ser beneficiario de vivienda nueva disminuye, pero

en muy poco, la probabilidad de tener espacios productivos en la vivienda.

También se presentan los resultados de la estimación (7) del Anexo por MCO, con todas las variables interactuando para encontrar posibles efectos heterogéneos. El ATT estimado es -0.032, es decir, que hay un efecto negativo de 0.032 sobre la probabilidad de tener un espacio productivo para beneficiarios de vivienda nueva. Este efecto es muy similar, en magnitud, al encontrado con los métodos de emparejamiento utilizados y es también menor al efecto estimado por regresión lineal. Se encuentra que hay efectos heterogéneos, estadísticamente significativos, con las interacciones de las variables viudo, Sisbén, aporte en dinero y no arriendo en 5 años. Es decir, que existen diferencias en la probabilidad de tener espacios productivos, por cuenta del programa, para fa-

Tabla 5. Diferentes tipos de emparejamiento PSM

Emparejamiento	Tipo	ATT ¹	EEA ²	Balanceado (chi, R2 y t)	N ³
Vecino más cercano	SR ⁴	-0,0236	0,0240	si	2322
	CR ⁵	-0,0636	0,0363	si	2322
	SR y SC ⁶	-0,0236	0,0240	si	2322
	CR y SC	-0,0563	0,0369	si	2322
	CR y TR ⁷ (10%)	-0,0504	0,0359	si	2322
5 vecinos más cercanos	CR	-0,0395	0,0276	si	2322
6 vecinos más cercanos	CR y SC	-0,0379	0,0271	si	2322
7 vecinos más cercanos	CR y TR(10%)	-0,0394	0,0272	si	2322
Caliper distancia 0.001	CR	-0,0533	0,0346	si	2322
	CR y SC	-0,0534	0,0346	si	2322
	CR y TR(10%)	-0,0537	0,0345	si	2322
Radius	CR	-0,0586	0,0279	si	2322
	CR y SC	-0,0587	0,0279	si	2322
	CR y TR(10%)	-0,0534	0,0276	si	2322
Kernel	Uniforme y SC	-0,0452	0,0251	si	2322
	Gaussiano y SC	-0,0448	0,0248	si	2322
	Epanechnikov y SC	-0,0442	0,0252	si	2322

Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013. ¹ *Average Treatment on the Treated*, ² Errores Estándar Analíticos, ³ Número de observaciones, ⁴ Sin Reemplazo, ⁵ Con Reemplazo, ⁶ Soporte Común, ⁷ Trimming.

milias que aportan dinero en la implementación del beneficio, y para aquellos que tienen como condición, a la hora de recibir el beneficio, no arrendar la vivienda por al menos 5 años.

Por último, se realiza un análisis de sensibilidad para examinar qué tan robustos son los resultados encontrados a la presencia de variables inobservables, además de que tanto cambiarían las conclusiones, si se incluye una variable simulada en el modelo. Haciendo el análisis de sensibilidad, encontramos un ATT estimado de -0.048, el cual es muy cercano a los resultados reportados por los distintos emparejamientos. Por lo tanto, las conclusiones anteriores no se ven alteradas.

3.4. Variables instrumentales

La tercera metodología a emplear es de Variables instrumentales, con la cual se estima

el efecto del programa, teniendo en cuenta la posible correlación entre el indicador de tratamiento D y el término de perturbación. Esta técnica permite obtener un estimador consistente e insesgado del efecto del programa, definiendo una variable adicional que explique la participación en el programa (relevancia), sin estar relacionada con el término *error*, ni tener un efecto directo sobre la variable de resultado.

Para evaluar el efecto de la participación en el programa VISR, en la modalidad de vivienda nueva, comparado con la modalidad de mejoramiento, se toma como variable instrumental si las personas reportan haber sido desplazadas en el último año, hacia alguno de los municipios donde se implementó el programa. Como en este caso el tratamiento es ser beneficiario de vivienda nueva, la participación está altamente relacionada con la variable de *desplaza-*

miento, ya que las familias desplazadas entran en el grupo de hogares priorizados para recibir vivienda nueva. La condición de ser desplazado no afecta los espacios productivos de la vivienda, por otro canal distinto al beneficio del programa. Por lo tanto, es en principio un instrumento válido. El mismo argumento aplica para los hogares víctimas de desastres naturales, ya que para el año en que se está realizando la evaluación, las prioridades de focalización fueron desplazamiento y desastre natural.

Resultados

Una vez definidos los instrumentos, se determinará si se cumplen las condiciones de relevancia y exogeneidad de los mismos. En cuanto a la relevancia del instrumento, se evalúa si predice, de manera significativa, la participación en el programa. Como la variable de resultado (contar con un espacio productivo) es binaria, se estima primero un *probit* y se utiliza como instrumento la probabilidad predicha de participar en el programa de vivienda nueva. En la primera etapa, se encuentra que el instrumento, probabilidad predicha de participación, es estadísticamente significativo para explicar la participación en el programa, a cualquier nivel de significancia. Además, el signo coincide con lo que se esperaba, es decir, el hecho de ser víctima de desplazamiento forzado o de desastre natural en el último año, aumenta la probabilidad de ser beneficiario del programa, en la modalidad de vivienda nueva.

En la primera etapa de la estimación, la prueba F, la prueba canónica de Anderson y de Cragg-Donald, muestran que a un nivel de significancia del 5%, el instrumento sí es relevante. En la prueba F, se rechaza la hipótesis nula de que el coeficiente asociado al tratamiento es igual a cero. En la prueba canónica de Anderson y de Cragg-Donald, no se rechaza la hipótesis nula de que la matriz de coeficientes tiene rango completo. En la segunda etapa, se estima el efecto de ser beneficiario del programa VISR, en su modalidad de vivienda nueva, se encuentra que el estimador encontrado no es estadísticamente significativo. Para probar la segunda

condición, *exogeneidad de los instrumentos*, se requiere hacer la estimación en dos etapas, con dos instrumentos. Para ello, se realiza la misma estimación de variable instrumental, pero instrumentando no por la probabilidad predicha de participar, sino por las dos variables instrumentales: desplazamiento y desastre natural. Las conclusiones, tanto de las pruebas de relevancia como de significancia estadística del estimador del efecto del programa, se mantienen. Por otro lado, la prueba Sargan arroja un *p*value de 0.6365, con el cual no se rechaza la hipótesis nula, la cual indica que los instrumentos no están correlacionados con el error. Rechazar la hipótesis nula implica que, al menos uno de los instrumentos, no es exógeno.

La metodología de Variables Instrumentales permite concluir, según los criterios descritos, que las variables víctima de desplazamiento y/o de desastre natural (estimación (5) y (6) del Anexo respectivamente), son instrumentos válidos para estimar el efecto, corrigiendo, por autoselección de ser beneficiario, ambos tipos de vivienda, sobre la posibilidad de contar con un espacio productivo en la misma. Dado lo anterior, el hecho de ser beneficiario de vivienda nueva no tiene ningún efecto sobre la probabilidad de generar un espacio productivo en la misma. Cabe resaltar que esta conclusión es válida, únicamente, para la muestra de cooperadores del programa, es decir, las personas que no buscan cambiar el beneficio que recibieron y que, por tanto, no cambian de grupos, ya sean tratados o controles. En este caso, se considera que los cooperadores son una muestra representativa por dos razones: la primera, que tanto tratados como controles son beneficiarios del programa VISR y, por lo tanto, el hogar está recibiendo un beneficio y se encuentra, en este sentido, mejor que antes. Si las condiciones de focalización se cumplen, como se muestra en las evaluaciones del DNP, cada hogar está recibiendo el beneficio justo que requiere, o al menos uno que lo mejora. La segunda razón es que los costos de transacción relacionados con la asistencia a reuniones, trámites, etc., para cambiarse de modalidad de programa, son al-

tos, y por lo tanto hay desincentivos al momento de ser desafiante.

4. Conclusiones

Dado que la participación en el programa de 2013 es, en parte, voluntaria, las estimaciones del impacto de ser beneficiario de vivienda nueva, por MCO, frente a una mejora de la misma, sobre la probabilidad de contar con un espacio productivo en la vivienda, estarán sesgadas. Las estimaciones por Diferencias en Diferencias, *Propensity Score Matching* y Variables Instrumentales, indican que el sesgo es positivo.

Considerando el signo del efecto, vemos que este, en todas las estimaciones, es siempre negativo. Es decir, que los hogares beneficiarios de mejoras para la vivienda tienen más probabilidad de contar con un espacio productivo, gracias al programa, frente a los demás beneficiarios. Este resultado es contrario a la hipótesis inicial que planteaba que los beneficiarios de vivienda nueva podrían tener, con mayor probabilidad, un nuevo espacio en su vivienda, dedicado a actividades productivas, debido a que la nueva vivienda podría ser más grande y además, estar diseñada con propósitos de este tipo. Sin embargo, lo que se encuentra es que los hogares que reciben una mejora, podrían estar invirtiendo el dinero o los materiales recibidos en adaptar un espacio preexistente para alguna actividad productiva o para generar un nuevo espacio. Las dos opciones son viables, ya que los recursos necesarios para tener un espacio productivo no son altos, dada la concepción de espacio productivo.

Para corregir por el sesgo de selección, se utilizan las metodologías de Diferencias en Diferencias, *Propensity Score Matching* y Variables Instrumentales, a partir de las cuales se encuentra que el efecto de recibir el beneficio de vivienda nueva, en lote nuevo o propio, disminuye marginalmente la probabilidad de contar con un espacio productivo en la vivienda. En ninguna de las estimaciones realizadas, este efecto alcanza un punto porcentual en magnitud. Incluso, en el caso de Variables instrumentales, el efecto es no significativo. La conclusión

principal es que no existe una diferencia significativa entre las dos modalidades del programa que haga que un grupo de beneficiarios tenga un espacio productivo en la vivienda, merced al programa. Es necesario resaltar que, con la evaluación realizada, no es posible concluir si el programa de VISR 2013 está o no cumpliendo con el objetivo propuesto: infundir ingresos potenciales para los beneficiarios, a través de la generación de espacios productivos, ya que como se explicó inicialmente, no se cuenta con información de algún grupo idóneo, para comparar a los beneficiarios. Se concluye, con base en los resultados encontrados, que resulta posible que el programa no esté cumpliendo con este objetivo o que, de forma contraria, está impactando los ingresos potenciales de los hogares, tanto para beneficiarios de vivienda nueva como de mejora, de cualquier tipo.

Anexo. Estimaciones

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) (+)
	espaciopro_2	espaciopro_2	espaciopro	espaciopro	espaciopro_2	espaciopro_2	espaciopro_2
	Reg simple ¹	Controles ²	Dif en Dif ³	Dif en Dif	VI ⁴	VI	VI
D	-0.134**	-0.0759	-0.119*	-0.0471	0.00593	-0.00819	-0.0322
	(-2.59)	(-1.29)	(-2.31)	(-0.71)	(0.04)	(-0.05)	(-1.30)
Margins D ⁵	-0.053**	-0.300					
	(0.02)	(0.023)					
t			0.0240	0.0354			
			(0.42)	(0.46)			
Dt			-0.0145	-0.0241			
			(-0.20)	(-0.26)			
Margins Dt ⁶			-0.005	-0.009			
			(0.29)	(0.037)			
hacinamiento				-0.208***			
				(-4.34)			
paredes				0.0191			
				(0.34)			
piso				-0.238***			
				(-4.09)			
fuente_agua				0.257***			
				(5.35)			
elim_excret				0.437***			
				(8.10)			
distancia				0.00344**			
				(2.95)			
opinar		0.196**			0.0769**	0.0760**	
		(3.16)			(3.06)	(2.99)	
aportedinero		0.398***			0.153***	0.153***	-0.116*
		(3.76)			(3.80)	(3.81)	(-2.19)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) (+)
	espaciopro_2	espaciopro_2	espaciopro	espaciopro	espaciopro_2	espaciopro_2	espaciopro_2
	Reg simple ¹	Controles ²	Dif en Dif ³	Dif en Dif	VI ⁴	VI	VI
aportetrabajo		0.387***			0.148***	0.149***	
		(3.98)			(4.01)	(4.02)	
aportemateriales		0.428**			0.161**	0.162**	-0.0412
		(3.18)			(3.06)	(3.07)	(-0.48)
aportehospdaje		0.426*			0.164*	0.164*	-0.117
		(2.12)			(2.10)	(2.10)	(-0.85)
aportelimen		0.318*			0.120*	0.121*	-0.135
		(2.40)			(2.35)	(2.36)	(-1.63)
noventa5		-0.166*			-0.0615*	-0.0617*	-0.0708
		(-2.54)			(-2.45)	(-2.46)	(-1.40)
noarriendo5		-0.622*			-0.238*	-0.237*	-0.614**
		(-2.40)			(-2.43)	(-2.40)	(-2.84)
nolocal		-0.933			-0.368	-0.366	0.255
		(-1.57)			(-1.81)	(-1.81)	(0.85)
calido		0.357**			0.132**	0.133**	0.00735
		(3.18)			(3.17)	(3.18)	(0.09)
mejoras		-0.00826			-0.00494	-0.00407	0.0595
		(-0.15)			(-0.21)	(-0.18)	(1.34)
ipm1		0.172			0.0667	0.0665	0.0179
		(1.79)			(1.82)	(1.82)	(0.23)
casado_1		0.145			0.0592	0.0580	-0.0619
		(1.59)			(1.59)	(1.54)	(-1.30)
ulibre_1		-0.0153			-0.00370	-0.00434	
		(-0.17)			(-0.11)	(-0.12)	
sepdiv_1		-0.0356			-0.00866	-0.0105	-0.101
		(-0.24)			(-0.15)	(-0.18)	(-0.96)
viudo_1		0.0224			0.0108	0.0102	-0.243**

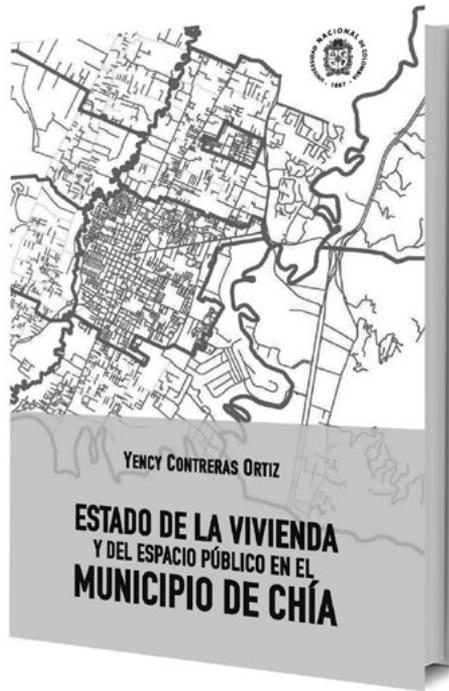
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) (+)
	espaciopro_2	espaciopro_2	espaciopro	espaciopro	espaciopro_2	espaciopro_2	espaciopro_2
	Reg simple ¹	Controles ²	Dif en Dif ³	Dif en Dif	VI ⁴	VI	VI
		(0.17)			(0.21)	(0.20)	(-2.62)
personashogar		0.0347**			0.0135**	0.0134**	0.00111
		(2.63)			(2.66)	(2.62)	(0.11)
niños8_1		-0.0583			-0.0207	-0.0210	0.0380
		(-0.97)			(-0.89)	(-0.90)	(0.65)
propietario_1		0.132*			0.0596	0.0560	
		(2.12)			(1.35)	(1.20)	
sisben1		-0.0415			-0.0130	-0.0140	
		(-0.39)			(-0.31)	(-0.33)	
sisben2		0.347*			0.130*	0.129*	0.175*
		(2.30)			(2.24)	(2.21)	(2.18)
sisben3		0.596			0.189	0.191	-0.418
		(0.94)			(0.85)	(0.86)	(-1.93)
madrecabeza		-0.191*			-0.0726*	-0.0732*	-0.00385
		(-2.28)			(-2.24)	(-2.26)	(-0.06)
conyuincapacitado		-0.180			-0.0693	-0.0691	-0.0427
		(-0.47)			(-0.47)	(-0.47)	(-0.14)
etnia		0.0575			0.0169	0.0188	
		(0.88)			(0.53)	(0.57)	
_cons	0.165***	-0.472*	0.141***	-0.0716	0.284	0.297	0.393***
	(4.05)	(-2.55)	(3.47)	(-1.04)	(1.86)	(1.83)	(4.92)
N ⁷	2529	2260	5058	3180	2260	2260	2300
Estadísticos t en paréntesis							
* p<0.05, **p<0.01, *** p<0.001 (+) Variables interactuadas con D							

Nota: Adaptado de la base de datos de *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*, por DNP, 2013. ¹ Regresión simple por MCO, ² Regresión simple por MCO con controles, ³ Diferencias en Diferencias, ⁴ Variables Instrumentales, ⁵ Efecto marginal en D. ⁶ Efecto marginal en la interacción Dt, ⁷ Número de observaciones.

Referencias

- Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA). (2015). *Situación Inmobiliaria Colombia año 2015*. Recuperado a partir de <https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2015/03/SituacionInmobiliariaPublicar1.pdf>
- Bernal, R. y Peña, X. (2010). *Guía práctica para la evaluación de impacto*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Cámara Colombiana de la Construcción (Camaacol). (2011, Septiembre). *La vivienda de interés social en América latina: una revisión de políticas para atender las necesidades habitacionales de la región*. Recuperado a partir de http://camacol.co/sites/default/files/secciones_internas/Informe%20Econ-C3%B3mico%20-%20Sep11-%20No.30.pdf
- Cantú, J. S., Garza, J. P., Salazar, J. I., y de Arcos, C. L. (2015). Evaluación del programa de ahorro y subsidio para la vivienda tu casa en el estado de zacatecas. *Gestión y Política Pública*, 24(1), 169-227.
- Decreto 1160 (2010). *Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005*. Presidencia de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39327#0>
- Decreto 900 (2012). *Por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural*. Presidencia de la República, Colombia. Recuperado a partir de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=47260>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2013). *Evaluación institucional y de resultados del programa de vivienda de interés social rural*. Recuperado a partir de <https://anda.dnp.gov.co/index.php/catalog/53>
- Held, G. (2000). *Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia*. CEPAL.
- Pecha, C. (2011). *Programa de vivienda de interés social de Colombia: Una evaluación (Inf. Téc.)*. Technical report, Inter-American Development Bank.
- Secretaría Distrital de Planeación (2011). Bogotá Ciudad de Estadísticas, Boletín 11. Recuperado a partir de: <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalsSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Bogot%E1%20Ciudad%20de%20Estad%EDsticas/2011/DICE114-Cartilla-ViHoPe-30062011.pdf>
- Thuillier, G. (2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Revista Eure*, 93:5-20. Doi: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009300001>
- Toro, F. (2009). Los centros comerciales, espacios postmodernos de ocio y consumo. *Cuadernos Geográficos*, 44:257-261. Doi: <http://dx.doi.org/10.14198/IN-GE02008.45.11>

Novedades editoriales



Estado de la vivienda y del espacio público en el municipio de Chía

Yency Contreras Ortíz
Autora

Esta publicación recoge los resultados del diagnóstico de las condiciones territoriales, de planeación y de gestión de la vivienda y el espacio público de Chía, en el marco del trabajo conjunto del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia y el Instituto de Desarrollo Urbano, Vivienda y Gestión Territorial del municipio de Chía. El principal objetivo del libro es contribuir con herramientas metodológicas y soportes empíricos a los análisis de ocupación territorial y dinámica poblacional de Chía. Temas como la evolución poblacional de la región Sabana Centro, las características del licenciamiento y el mercado de vivienda en el municipio, la disponibilidad de suelo urbanizable con motivo de la aprobación del POT, así como los análisis de déficit y necesidades de vivienda y espacio público, pretenden generar una información cualificada en el ámbito académico que, además, sienta las bases para el diseño y la formulación de las políticas públicas territoriales.

Libro de acceso abierto disponible en: www.bdigital.unal.edu.co/56259



Sección. Investigación | **Section.** Investigation | **Seção.** Pesquisa

Artículo revisado por pares académicos.

39

Investigaciones

Estudio de casos de la gestión urbanística de urbanizaciones cerradas en Pilar-Argentina: años 1990 – 2010

Alejandro Mendoza Jaramillo. Magíster en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires; profesional de valoración del Instituto Distrital de Patrimonio Cultural. Colombia, Bogotá. Correo: almeja05@gmail.com

Recibido: Mayo 05, 2016.

Aprobado: Junio 06, 2017.

Publicado: Julio 20, 2017.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0

(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Conflicto de intereses: el presente artículo se deriva de la investigación desarrollada, en el marco del grupo de investigación “Proyecto Urbano y Arquitectura del Territorio”, de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Artes.

Resumen

La presente investigación selecciona dos urbanizaciones cerradas -UC- instaladas en el municipio de Pilar, Argentina, con el fin de analizar, mediante el estudio de casos, la gestión urbanística -GU- realizada desde las instancias locales de gobierno, frente al fenómeno urbanístico particular, en perspectiva comparativa, de las décadas de 1990 y 2000. De esta manera, interesa conocer las convergencias y divergencias, en cuanto a la gestión urbanística, aplicada por el gobierno local, para lo cual se seleccionaron dos UC, según el criterio de emparejamiento de casos -Estancias de Pilar y Pilará, respectivamente- y tres dimensiones analíticas -Aspectos físicos y urbanísticos, Apropiación social del emprendimiento y Fiscalidad y marco normativo e institucional-. El texto finaliza con algunas reflexiones en torno a los aprendizajes que deja la gestión urbanística llevada a cabo en las dos urbanizaciones cerradas. Entre los resultados, obtenidos se logran esbozar las transformaciones ocurridas en cada una de las dimensiones analizadas, en el transcurso de diez años, centrandó la atención en las lógicas de la administración local, con un posicionamiento que pasa de una alta permisividad a unos modelos de gestión más restrictivos, en los que, sin embargo, aún se entrevé la imposibilidad que existe de hacer frente a un fenómeno urbanístico de escala metropolitana, desde las instancias de gobierno municipal.

Palabras clave. Ordenamiento territorial, diseño urbano, urbanizaciones cerradas, gestión urbanística, estudio de caso, institucionalidad, Pilar (Argentina).

Case study of the urban management of closed urbanizations in Pilar-Argentina: years 1990 – 2010

Estudos de caso de gestão urbana de condomínios fechados em Pilar-Argentina: anos 1990 - 2010

Abstract

The present research selects two closed urbanizations –UC– installed in the municipality of Pilar, Argentina, in order to analyze, through the study of cases, the urban management –GU– made from the local government instances, in front of the particular urban development phenomenon, in comparative perspective, of the decades of 1990 and 2000. In this way, it is interesting to know the convergences and divergences, in terms of urban management, applied by the local government, for which two UC's were selected, according to the criterion of case-matching –Pilar and Pilará stages, respectively– and three analytical dimensions –Physical and urban aspects, Social appropriation of the enterprise and Taxation and normative and institutional framework–. The text ends with some reflections on the learning left by the urban management carried out in the two closed housing estates and presents proposals for adjustments to improve existing instruments. Among the results obtained, it is possible to outline the transformations that occurred in each one of the analyzed dimensions, over the course of ten years, focusing attention on the logics of the local administration, with a positioning that goes from a high permissiveness to models of more restrictive management, in which, however, there is still the impossibility of dealing with a metropolitan urban development phenomenon, from the municipal government instances.

Keywords: Territorial order, urban design, closed housing developments, urban management, case study, institutionality, Pilar (Argentina).

Resumo

Esta pesquisa seleciona dois condomínios fechados –UC– instalada no município de Pilar, Argentina, a fim de analisar, por meio de estudos de caso, gestão urbana –GU– feita a partir de órgãos governamentais locais, particularmente contra o fenômeno urbano em perspectiva comparativa, as décadas de 1990 e 2000. Assim, interessados em conhecer as convergências e divergências em termos de gestão urbana, implementado pelo governo local, para os quais dois UC foram selecionados de acordo com os critérios corresponder casos –Stays de Pilar e Pilará, respectivamente–, e três –Aspects dimensões físicas e analíticas urbanas, espírito empresarial e apropriação social da Fiscalidade e quadro regulamentar e institucional–. O texto termina com algumas reflexões sobre a aprendizagem que deixa a gestão urbana levada a cabo nos dois condomínios fechados e apresenta propostas de ajustes para melhorar os instrumentos existentes. Entre os resultados obtidos são alcançados indicando as alterações que ocorreram em cada uma das dimensões analisadas no decurso de dez anos, incidindo sobre a lógica da administração local, com um posicionamento que passam uma elevada permissividade alguns modelos gestão mais restritiva, que, no entanto, ainda existe a incapacidade de lidar com um fenômeno urbano de escala metropolitana de instâncias de governo municipal.

Palavras chave: Ordenamento territorial, design urbano, condomínios fechados, gestão urbana estudo de cas,o, institucionalidade, Pilar (Argentina).

1. Introducción

Dificultades en el funcionamiento urbano, ocasionadas por el aumento del parque automotor, la extensión descontrolada de la mancha urbana, la intensa contaminación de los recursos naturales -principalmente aire, agua y suelo-, la dependencia de una fuente de energía altamente contaminante e ineficiente en rendimiento, la paulatina pérdida de espacios públicos de socialización, junto con la consolidación de nuevos escenarios privados, entre otras, son moneda corriente en la actualidad y por ello cada vez más tipos de actores centran sus agendas de estudio y acción en la cuestión urbana, en general, y en la gestión urbanística, en particular.

Si bien los procesos económicos, políticos y urbanos acaecidos en décadas anteriores parecieron ser comunes y manifestarse de similar manera en todos los países latinoamericanos, incluidos los suramericanos, con patrones espaciales imbuidos culturalmente, de los que hacia fines del siglo XX irradiaban los países desarrollados del Mundo Occidental; sendas dinámicas fueron abordadas desde diferentes perspectivas por las administraciones locales, pues desplegaron una gestión urbanística con diversidad de instrumentos de intervención territorial, de acuerdo con los recursos propios (vg. escala territorial, factor ambiental disponible o formas de organización del Estado).

Producto de tales dinámicas, resultaron diversas políticas urbanísticas, planes, proyectos y distintos tipo de actuación, cuya formulación depende no sólo de los recursos con que cuenta un determinado territorio (económicos, políticos, tecnológicos y sociales), sino que además están determinados por la forma de organización del Estado, por lo que, por ejemplo, los mecanismos de gestión urbanística de un país organizado en forma de república unitaria serían diferentes a otro que se rija por el sistema federal. De manera que, aun cuando desde el contexto institucional se analice una misma dinámica urbana:

No se debe separar la acción pública o políticas públicas (*polícies*) del juego político o polí-

tica (*politics*) de la cual es la expresión y sobre la cual se apoya. No se puede hablar de juego político sin hablar de la naturaleza y de las características del Estado y de la sociedad en los cuales se dan el juego político y la acción pública (Jolly, 2005, p. 65).

La *gestión urbanística* -en adelante GU- se podría entender como el conjunto de acciones, instrumentos y procesos que desde las administraciones públicas de gobierno, se establecen con el fin de regular las dinámicas de ocupación y uso del suelo, preservar el interés público por encima del privado y conducir al conjunto social a un modelo de desarrollo integral y equitativo. En ésta se expresa el pensamiento político que la atraviesa en virtud de que la GU articula a distintos actores decisores (técnicos o políticos) con las fuerzas de la sociedad civil (individuales, empresas u organizaciones) (Suárez, 2009).

A su vez, la GU es tributaria de las dimensiones institucional y jurídica que definen al Estado (p.ej. república unitaria o federal, presidencialista u otro régimen de gobierno), además de que las transformaciones que le son propias a sus marcos de referencia socioeconómico y político-institucional, determinan sus características en cada época.

La transformación de los rasgos que definen a la GU, en el municipio, según el recorte temporal del que estemos hablando, permite pensar que su análisis aplicado a un fenómeno particular, como lo pueden ser las *Urbanizaciones Cerradas* -en adelante UC⁹-, debe presentar algunas evidencias concretas. Por esto, la *metodología* de la investigación remite a un estudio retrospectivo y comparativo de un fenómeno, en un territorio específico, seleccionado de

9 A los fines del artículo, por UC se comprenden aquellos resultados o productos inmobiliarios del proceso urbanizador, llevados a cabo principalmente por agentes privados cuya característica distintiva es el cercamiento físico que sirve para la delimitación de fronteras, sin importar sus dimensiones, equipamientos internos, densidad, valor del suelo o de los requerimientos para la compra de una vivienda, siendo el cerramiento físico la única condición excluyente (Mendoza, 2015).

entre otros tantos posibles, con el objetivo de evaluar cuál ha sido el rol que ha jugado el nivel de gobierno local, a través de la GU y sus instrumentos de intervención, en dos contextos temporales diferentes: década de 1990 y primera del año 2000. Ahora bien, el orden del texto es el siguiente: en el segundo apartado, se presenta la metodología aplicada en la investigación, para luego, en los hallazgos –tercer apartado–, entrar a hacer una breve descripción de las principales características de la GU del municipio de Pilar y de cada uno de los casos elegidos para el estudio. El documento cierra con las conclusiones, en las cuales se hace la lectura comparativa, según las dimensiones analíticas descritas en la metodología. Por cuestiones de espacio, las descripciones, el análisis comparativo y la formulación de resultados se presentan de forma sintética y acotada, aunque se recomienda consultar las referencias bibliográficas, al final del texto, para profundizar en los temas tratados.

2. Metodología

Con el fin de evaluar las transformaciones de la GU sobre un fenómeno particular, según el contexto temporal, se decidió aplicar el estudio comparado de casos, ajustado según las necesidades propias, el cual está basado en observaciones hechas sobre dos UC, permitiendo reforzar la profundidad de análisis, pero limitando considerablemente la generalización de los hallazgos¹⁰. Sin embargo, cabe señalarse que el hecho de que se haga una cuidadosa selección de los casos de estudio por analizar y de las dimensiones de análisis utilizadas (o emparejamiento como lo llama Mesa-Lago, 2002), asegura que las conclusiones a las que se arribe, tengan mayor fiabilidad y, de paso, sirvan como sustituto del control experimental o estadístico más amplio (es decir, aumentar la cantidad

de casos analizados, para darle robustez a la comparación). Una ventaja adicional que ofrece este método y que resultó de suma importancia para la presente investigación, es que permite combinar la aplicación de técnicas cualitativas y cuantitativas de comparación, lo cual enriquece la descripción y la evaluación hecha sobre los casos seleccionados.

Dada la variedad de formatos y estilos que presenta el fenómeno inmobiliario en los territorios, se eligió a Pilar, Argentina, como recorte territorial, en virtud de que es uno de los municipios del área metropolitana de Buenos Aires en el que la oferta inmobiliaria de UC se instaló con mayor intensidad. Ahora bien, para hacer la elección de dos casos (UC) que fueran representativos en Pilar, se utilizó una selección de casos ejemplares cuyas características particulares fueran lo más homogéneas posibles entre sí. Los rasgos que se tuvieron en cuenta fueron: la fecha de construcción, la extensión y la visibilidad de los proyectos¹¹. En ese sentido, las UC elegidas se pueden considerar como los emprendimientos de mayor extensión que se hayan desarrollado durante las dos últimas décadas¹², al tiempo que resultan de importancia

11 Estas características se explican de la siguiente manera: la fecha de construcción del proyecto se utilizó para asegurar una UC para cada recorte temporal; la extensión o superficie de la UC, se debía considerar como la de mayor extensión, según su propio recorte temporal, y por último, debían tener una cierta relevancia para su análisis, por lo que debieron haber sido representativas o icónicas del fenómeno (visibilidad del proyecto).

12 Ante la magnitud de las transformaciones experimentadas en el marco temporal de los últimos 20 años, se consideraron dos recortes temporales: el primer periodo, década de los noventa, corresponde con la consolidación de las políticas económicas neoliberales en el país, la expansión de las UC en el territorio y de reforma institucional del Estado (vía descentralización administrativa). El segundo, por su parte, correspondiente a la primera década de 2000, evidencia el reajuste institucional de las políticas de Estado en materia de GU, hablándose en el caso argentino de un fuerte progresismo. Para conocer con mayor detalle las transformaciones ocurridas en la Argentina durante esas décadas, se recomienda consultar bibliografía especializada en el tema; en el artículo, sólo se hará mención de algunos temas particulares.

10 En este sentido, los resultados descritos en el presente documento no son generalizables como panorama actual de la GU existente en otros municipios argentinos o de todo el país, pues al basarse en casos específicos, los análisis presentados son particulares a la condición de especificidad de los casos estudiados.

analítica, pues han sido centro de debate por las autoridades y sociedades locales dadas sus características particulares: Estancias de Pilar y Pilará (Figura 1).

Para hacer la lectura comparativa de la GU, en los dos recortes temporales se construyeron tres dimensiones analíticas *ad hoc*, a partir de lo argumentado por autores referentes en el tema como Jolly (2005), Maldonado (2013) y García-Bellido (2001), a saber: Aspectos físicos y urbanísticos¹³; Apropiación social del emprendimiento¹⁴; y Fiscalidad y marco normativo e institucional¹⁵. En el mismo sentido, las dimensiones ofrecen un breve panorama de subtemas, como las regulaciones, jurisdicciones o distribución de competencias y cómo estas dos se implementan en el territorio.

En cuanto a las *fuentes de información*, se puede señalar que la investigación se nutrió de dos tipos: se realizó una entrevista a la funcionaria

encargada de la Oficina de Planeamiento del municipio, la cual dio su opinión sobre la situación de la GU, en general, y de los casos de estudio, en particular. Por otra parte, se recurrió a fuentes documentales técnicas, académicas y de otro tipo (instrumentos normativos locales, con los cuales se adoptaron los lineamientos para el ordenamiento del territorio municipal, investigaciones académicas previas, noticias de diarios locales/nacionales y páginas web de agencias inmobiliarias).

3. Resultados

3.1. Gestión urbanística en Pilar, Argentina: breve contextualización

Pilar, por pertenecer a la Provincia de Buenos Aires se ciñe principalmente a los instrumentos normativos definidos por el nivel intermedio de gobierno, aunque también a lo establecido por el gobierno nacional y por su propio órgano legislativo, el cual tiene la potestad de proferir ordenanzas con el mismo espíritu (Honorable Concejo Deliberante Municipal). Como instrumento propio, el municipio cuenta con un Código de Zonificación (Ordenanza 10, 1985) y de Edificación (Ordenanza 25, 1985), con los cuales regula los usos del suelo según las distintas zonas en las que se divide el territorio del partido. A estos se agrega el Plan de Gestión aprobado en años recientes, el cual abarca planes, programas y proyectos de largo alcance -hasta el año 2020- (Municipalidad de Pilar, 2012).

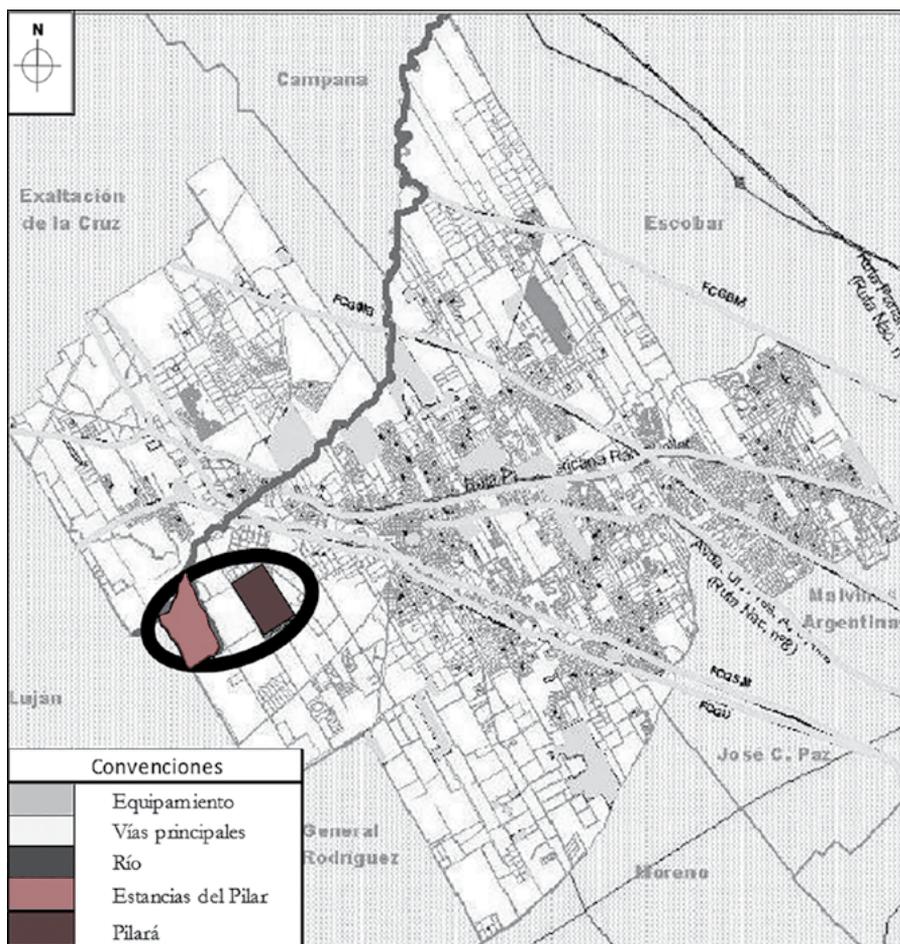
En lo que hace al *Código de Edificación* (Ordenanza 25, 1985), como instrumento técnico que define aspectos específicos dentro de las edificaciones (como el fondo de pasillo, el tema las dimensiones o la edificación de un predio con respecto al entorno general), ha servido para aspectos más acotados que el Código de Zonificación (Ordenanza 10, 1985). En el año 2008 el Concejo Deliberante aprobó una propuesta de modificación que buscaba ampliar la cantidad de pisos edificables en determinadas zonas del municipio, con la cual se intentó actualizar el código con el fin de dar respuesta a la

13 Aquí refiere a aspectos generales de construcción de la UC, tales como dimensión, año de construcción, equipamientos internos/dotacionales, equipamientos externos próximos, rutas de acceso al emprendimiento y, por último, grado de consolidación actual de la UC.

14 Esta dimensión se entiende como el grupo de aspectos que develan las dinámicas de apropiación social en torno al emprendimiento inmobiliario. En este caso, se toman los siguientes temas: tipo de uso de las viviendas (permanente o fin de semana), percepción de la comunidad local y vecina, tipo de actor desarrollador del proyecto, aplicación de la función social y ecológica de la propiedad y, por último, participación/movilización ciudadana en los procesos de su GU.

15 La dimensión considera la existencia de instrumentos normativos que restringen/condicionan la propiedad del suelo, así como de las capacidades de reacción administrativa que tiene el nivel de gobierno correspondiente, para sancionar el incumplimiento de las obligaciones o compromisos urbanísticos. En este sentido, se toman en consideración los siguientes aspectos: situación de regularidad dominial de las unidades habitacionales, nivel de gobierno que expide el marco normativo aplicado en su gestión urbanística, marco normativo vigente en las tres escalas de gobierno, zonificación según instrumento local, Utilización de mecanismos de captación de plusvalías, necesidad de autorización para urbanizar, y por último, posibilidad de suspender cautelarmente la expedición de licencias urbanísticas.

Figura 1. Localización de los casos de estudio en el municipio de Pilar



Nota: Elaboración propia a partir de *Diagnóstico Ambiental del Partido de Pilar*, por Universidad Nacional General Sarmiento -UNGS- (2012).

necesidad de edificar a mayor altura al tiempo que sería útil como medida para atraer nuevas inversiones.

En años posteriores el Concejo Deliberante aprobó la creación de dos nuevas zonas en el partido (Zona de Banda A y Banda R1), en torno al nodo comercial de la autopista Panamericana. Al revisar otras ordenanzas, cuyo contenido reglamentario está referido al Código de Edificación, se encuentra que hubo aproximadamente diez modificaciones al articulado original, aprobados en su mayoría durante la primera década

de los años 2000 (las últimas ordenanzas en ese sentido fueron la 16, 278 y 403 de 2010).

En lo que refiere al Código de Zonificación, convalidado por el gobierno provincial a través del Decreto 8.763 de 1986, cabe destacarse que si bien constituye el instrumento superior en materia de gestión local ha experimentado múltiples modificaciones durante sus casi tres décadas de vigencia, la mayoría de ellas, de tipo complementario o excepcional. De esta manera, al revisar el digesto de ordenanzas del Honorable Concejo Deliberante de Pilar se

puede constatar la aprobación de una serie de ordenanzas con las cuales se autorizaba a hacer modificaciones a la zonificación original, aceptar nuevos usos en zonas específicas, posibilitar la subdivisión de parcelas, así como otorgar la excepción al cumplimiento de los indicadores urbanísticos existentes a ciertos proyectos; la década de los noventa presentó un mayor ritmo de modificaciones sobre la Ordenanza 10, 1985, al tiempo que las situaciones que las provocaron se diversificaron: aumentó la cantidad de aprobaciones relacionadas con parcelas destinadas para fines residenciales mientras que las relacionadas con actividades productivas prácticamente desaparecieron.

Sin embargo, la primera década del siglo XXI mostró una nueva lógica de intervención sobre el territorio en virtud que desde la Secretaría de Planeamiento, Gestión y Desarrollo Urbano se comenzó a evitar la aprobación de ordenanzas que constituyan excepciones al cumplimiento del Código de Zonificación o Edificación, hasta tanto no se reformulasen integralmente dichos instrumentos. En el mismo sentido, desde una postura que pretende analizar los costos y beneficios que representa la instalación de ciertos usos y actividades en el territorio, se promulgaron normativas que buscaron abordar e intervenir sobre temáticas complementarias.

Ahora bien, cabe destacarse que en el 2003 el municipio de Pilar adhirió y ratificó con la Provincia de Buenos Aires el convenio de descentralización administrativa en la gestión de las UC (Ley 1.727, 2002), de manera que, en adelante, la Secretaría de Planeamiento, Gestión y Desarrollo Urbano del municipio quedaría encargada de evaluar las solicitudes recibidas y de entregar la convalidación Técnica Preliminar y Final¹⁶ a los proyectos. Con la entrada en vi-

gencia de esta normativa, no sólo se agilizaron los tiempos y trámites necesarios para la instalación de cualquier emprendimiento inmobiliario, en virtud de que redujo la cantidad de instancias y dependencias involucradas, sino que también se concedió mayor autonomía a los gobiernos municipales, en lo que tiene que ver con la GU y la planificación del territorio.

Un aspecto sobre el que la Secretaría de Planeamiento Municipal decidió actuar fue el del registro local de las UC localizadas en el territorio: a través de la Ordenanza 738, 2003, se creó el Registro Municipal de Urbanizaciones Cerradas (RMUC), con el fin de regularizar la situación legal de cada una de las urbanizaciones instaladas, dado el impacto que estaba teniendo, en el gobierno local, la falta de regularidad en la dominialidad de las unidades habitacionales de las UC. Sin embargo, vencido el plazo dispuesto por la Ley Provincial 1727, 2002, el gobierno local reconoció que sólo 50 de las 184 urbanizaciones encuadradas en la norma presentaron la intención de inscribirse en el registro, por lo que quedó manifiesta la incapacidad administrativa para regularizar y unificar las diferentes situaciones dominiales en las que se encuentran las UC instaladas en el partido (Batalla y Carballo, 2005).

Empero, desde el año 2013, el gobierno local volvió a tomar cartas en el asunto: se envió una citación a todos los administradores de aquellas UC que no estaban en el RMUC, para que se acercaran a la Secretaría de Planeamiento, en un plazo de seis meses, y regularizaran su situación particular. Según la funcionaria de la Secretaría de Planeamiento Municipal de la Municipalidad de Pilar, Graciela Merlotti (comunicación personal, 28 de mayo de 2013),

nes que corresponden a las esferas extramunicipales, además de ciertos requisitos específicos según el proyecto a desarrollar; y por último, en la *factibilidad* o aprobación definitiva, se exige la entrega de dominio de las tierras cedidas a favor del partido y la constancia de cumplimiento de la Responsabilidad Social Empresarial -RSE-. Las cesiones de tierra en el municipio pueden darse de dos maneras: espacio verde, libre y público, externo a la UC, o para equipamientos comunitarios de los futuros habitantes de la UC, interno.

16 En el caso de Pilar, el proceso de gestión y aprobación de una UC consta de tres pasos, todas en el ámbito del municipio: en la *viabilidad* se hace una primera definición del porcentaje de tierras a ceder y de Responsabilidad Social Empresarial que debe entregar el proyecto (se calcula el valor aproximado de plusvalía correspondiente); en la *prefactibilidad* se exigen unas condiciones que son generales, como las aprobacio-

son tres las situaciones particulares de irregularidad que se presentan en Pilar: UC en zonas aptas, aprobadas con documentación incompleta (es decir, con el expediente incompleto), en zonas aptas no aprobadas y en zonas no aptas no aprobadas.

Al mismo tiempo, el gobierno local viene implementando una serie de instrumentos con los cuales busca potenciar los aspectos positivos y generar una sinergia productiva en lo que hace a la influencia del barrio cerrado sobre el barrio abierto: desde el año 2008, se toma a cada nuevo emprendimiento cerrado como una empresa privada y se lo obliga a pagar una cuota de Responsabilidad Social Empresarial: “la UC es tomada como una empresa y tiene esa ‘obligación moral’ de acompañar al crecimiento total de la población, ¿entonces que hace?, cede en forma de bienes parte de la plusvalía que tenga” (Graciela Merlotti, Secretaría de Planeamiento Municipal de la Municipalidad de Pilar, comunicación personal, 28 de mayo de 2013)¹⁷.

Con este panorama, se puede señalar que la inexistencia de un encuadre normativo actualizado y la formulación de parches normativos que intentaron ser de arreglo a la carencia, permitió que los emprendimientos cerrados que se instalaron en zonas de baja ocupación pudieran gestionarse a través del régimen de la Ley 13.512, 1948, de 200 a 300 unidades funcionales, sin que se hicieran en todos los casos los estudios técnicos necesarios. Según Batalla y Carballo (2005), la inacción municipal permitió además que muchos emprendimientos no efectuarán la rectificación del plano de propiedad horizontal ni hicieran lo propio con el Reglamento de Copropiedad.

En un contexto reciente, se ha discutido la necesidad de reformular los Códigos de Edificación y Zonificación, aunque se argumenta que esto implica un esfuerzo técnico que, por diferentes razones, el municipio no está en la capacidad de afrontar: falta de personal capacitado

que se haga cargo, gran cantidad de solicitudes y funciones por las que debe responder, los tiempos y costos que implicarían llevar a cabo un relevamiento del territorio o los engorrosos procesos de concertación y discusión del proyecto. Ante esta situación, se evidencia la poca capacidad técnica-institucional que tiene Pilar, para hacer frente a los procesos en ciernes.

3.2. Década de 1990: Estancias del Pilar

La característica sobresaliente del proyecto es su visibilidad, pues constituye uno de los primeros referentes del formato *mega emprendimiento* dentro del conjunto de UC instaladas en el municipio, así como del *nuevo urbanismo*, pues marcó un referente para los proyectos posteriores. A esto cabe agregar que una parte considerable del emprendimiento se desarrolla en terrenos que hacen parte del vecino municipio de Luján, convirtiendo su gestión en un problema multijurisdiccional (se requeriría de la coordinación administrativa de los dos gobiernos municipales, para revisar las implicaciones que la urbanización tendría en cada caso).

El proyecto completo está constituido por 450 hectáreas, 8 barrios cerrados y alrededor de 1.200 lotes con variedad, en lo que refiere a la tipología edilicia, dimensiones de lotes y equipamientos internos. Los barrios están integrados mediante vías internas y una extensa área proyectada para zonas verdes (aproximadamente el 40% del total proyecto). El emprendimiento está constituido por un conjunto de barrios cerrados, con una guardia o cercamiento común, cuyas calles internas están bajo servidumbre con el municipio.

Al momento de su lanzamiento al mercado, en 1998, se estimó su finalización en 8 años, pero luego de más de 15 años de haberse iniciado, y con alrededor de 500 casas y 34 condominios construidos, aún queda casi la mitad del plan maestro por construir.

Esta situación, en particular, estaría indicando tres cosas al mismo tiempo: 1) un bajísimo nivel de consolidación (sin articulación plena entre los diferentes barrios de la UC y

17 El Decreto Municipal 2.690, de 2008, crea el programa “RSE Construir capital social para el desarrollo” en el municipio.

su interrelación con el casco urbano de Pilar); 2) que el desarrollo de las fases del emprendimiento haya estado determinado por una zonificación diferente, con distintos usos; y 3) por último, que las dificultades de los inversores como consecuencia de los ciclos económicos propios (con estancamiento en la demanda y caída en los precios del metro cuadrado) consolida el paisaje de un típico suburbio dormitorio en el cual no ha sido posible aún compatibilizar diferentes actividades en un mismo sector (Vidal-Koppmann, 2006).

Estancias del Pilar está siendo construido por los desarrolladores Julián Ganzábal y Eduardo Zorraquín, expertos inversores inmobiliarios que, asociados con fondos de inversión internacional, han desarrollado otros proyectos en distintas ciudades de Argentina y Uruguay. Según los promotores, la instalación del proyecto buscó dar respuesta integral a una demanda de primera y segunda vivienda, en un entorno con gran calidad paisajística y servicios como educación, seguridad y actividades deportivas, culturales y comerciales. Entonces, Estancias del Pilar buscó consolidarse como una alternativa de “hacer ciudad” desde una perspectiva más tradicional, orientada al diseño suburbano y a la formación de comunidades vivas e integradas con el medio circundante. Por este motivo, además de los equipamientos internos con que cuenta la urbanización, para la práctica de una amplia variedad de deportes, el master plan contempló el desarrollo de un casco o centro urbano tradicional, de 50 hectáreas de superficie, llamado “El Pueblo”. Con este, se buscó recrear un espacio abierto a la comunidad y recuperar las dinámicas propias de los pequeños pueblos que pudiera abastecer y prestar diversos servicios a los habitantes del proyecto (oficinas, comercios, servicios profesionales y actividades culturales), al tiempo que se constituyera en punto de encuentro y socialización, abierto para la comunidad de localidades fuera de la UC (diferenciándose de los centros comerciales). El Pueblo se ubica sobre el río Luján y, de acuerdo con la información publicada por los promotores del proyecto, se

convirtió en el primer pueblo “privado abierto” de la Argentina. Hacia 2013, El Pueblo ya contaba con un centro cultural, restaurantes, oficinas, comercios (almacenes de todos los rubros), una iglesia, una escuela de paisajismo, consultorios médicos y una escuela de equitación.

Con la construcción de El Pueblo, el primer estudio de caso ofrece dos elementos que llaman la atención: por una parte, se ofrece una contradicción entre el aparato propagandístico y lo que ocurre en realidad, dado que mientras el primero destaca que es un espacio abierto, tanto a la comunidad de los barrios cerrados del proyecto como a las localidades cercanas (igual que los clubes deportivos internos del emprendimiento), no se abandonan en ningún momento los dispositivos de control y seguridad que en él se deben franquear: “El Pueblo de puertas abiertas, pero emplazado en el ámbito protegido de las urbanizaciones privadas, es la característica particular de este emprendimiento”. (Urbanización, 2013, párr. 8). Esto se manifiesta con la vigilancia, a través de un circuito de cámaras y puestos de control que hay sobre la vía que conecta El Pueblo con la ruta Panamericana. El segundo elemento está referido a que, con El Pueblo, se alcanza la superación de los formatos tradicionales de UC residenciales, en los que sólo se instalaban equipamientos recreativos y deportivos para los habitantes de la UC, con la opción de acceder a múltiples bienes y servicios que, antaño, eran exclusivos de los centros de ciudad; es decir, se convierten en nuevos núcleos semi-urbanos. Con esta particularidad, que marca una distancia importante entre los barrios cerrados-clubes de campo, con los mega emprendimientos o ciudad pueblo, se muestra un nuevo tipo de UC que ofrece una virtual independencia del resto de Pilar, formulando un modelo de ciudad, a pequeña escala, que cuenta con selectas ventajas urbanísticas y tecnológicas.

Ello no constituiría un problema si, como afirma Vidal-Koppmann (2006, 2013), el desarrollo de esos proyectos residenciales pretendiera la conformación de una ciudad privada y no la complementariedad de ésta con los cen-

tros tradicionales que la circundan. Un elemento adicional es la cuestión de la *governabilidad*, pues en el caso de que tales UC se conviertan en nuevas localidades del municipio, requerirían de un tratamiento administrativo diferenciado, en tanto que serían localidades completamente privadas: “esto implica un desafío en materia de planificación y de gestión urbana, porque impone la necesidad de articular lo público con lo privado. De no lograrlo, las nuevas ciudades quedarían aisladas como pequeños feudos” (Vidal-Koppmann, 2013).

Aquí cabe distinguir que una porción considerable del emprendimiento, cerca del 40%, se ubica en terrenos que jurisdiccionalmente pertenecen al municipio de Luján, justo sobre la cuenca del Río Luján. Esto no sólo significaría una mayor dificultad para que los gobiernos locales –de Pilar y Luján– puedan controlar y gestionar, de manera adecuada, las distintas fases que componen el proyecto, aunada a la ausencia de una GU integrada a nivel supra local en la región, sino que además reflejaría que el fenómeno urbano aquí estudiado es un producto que supera las fronteras administrativas y sobre el cual, los gobiernos locales se muestran incapaces de regular. Así, por ejemplo, hay que resaltar que el emprendimiento tomó mayor visibilidad al conocerse un estudio elaborado por la comisión asesora del Comité de Cuenca del río Luján, en el que se señala una serie de impactos ambientales que ha sufrido la Cuenca, en los diversos partidos que la componen. En el caso particular de Pilar, se señala que la instalación de urbanizaciones y otros emprendimientos sobre humedales ha sido uno de los factores que más han contaminado dicho curso hídrico en el distrito, siendo Estancias del Pilar una de las urbanizaciones que ha tenido una incidencia directa en dicha situación (a través de los taludes construidos y de los rellenos hechos con el fin de ganar tierra a la cuenca).

En lo que hace a los instrumentos de GU implementados por las instancias locales, Estancias del Pilar es una urbanización cuya aprobación se hizo bajo lo dispuesto por la primera normativa provincial referida a los barrios ce-

rrados (Resolución 74, 1997), al tiempo que la Provincia continuaba siendo la encargada de entregar la Factibilidad Final. En la escala local, se utilizó el Código de Zonificación propio (Ordenanza 10, 1985) y las reglamentaciones complementarias: mediante Ordenanza 112, 1997, se otorgó el consentimiento para cambiar de zonificación aquellas parcelas necesarias, afectando la UC al régimen de propiedad horizontal.

3.3. Primera década del año 2000: Pilará

El proyecto se destaca por ser uno de los más grandes, dentro del conjunto de emprendimientos cerrados instalados en el municipio, así como por las particularidades que signaron su gestión y desarrollo (conflictos entre la empresa promotora y el gobierno local, y entre la primera y la sociedad local).

El emprendimiento comprende un total de 380 hectáreas, de las cuales 228 son de espacios verdes y áreas deportivas, y se organiza en cinco ‘comunidades’ o barrios cerrados que están comunicados a través de una vía de rápido acceso, que las conecta con la Ruta Panamericana.

Cada comunidad cuenta con un máximo de 80 lotes, con dimensiones que varían entre los 1.000 y los 2.500 metros cuadrados. El diseño del proyecto prevé un máximo de dos vecinos por propiedad, en la mayoría de los lotes, de manera que se asegure la privacidad de los residentes. En el año 2008, lanzó a la preventa los primeros 110 lotes, con un valor por metro cuadrado que osciló entre los \$100 y los \$130 dólares.

En Pilará se implementó el paisajismo de *Estudio Thays*, dándole un papel prioritario a la naturaleza y al diseño paisajístico: el terreno posee ondulaciones con las que se busca maximizar la perspectiva y profundidad de todos los lotes, así como con la disposición de los árboles y arbustos, buscando recrear una atmósfera que conjuga el campo y el diseño paisajístico de nivel internacional.

Una característica que define a Pilará y que lo diferencia de las otras UC, es que el proyecto enfatiza en la mezcla de lo residencial con la

práctica de tres deportes de alto nivel: el tenis, el golf y el polo. Por esto, cuenta con 14 canchas de tenis, un campo de golf de 18 hoyos (es la primera cancha, en Suramérica, diseñada y construida con el sello Jack Nicklaus) y cuatro canchas de polo, además de ofrecer los servicios correlacionados y comerciales más importantes de la zona (se ha construido la Escuela Nacional de Tenis -amadrinada por Gabriela Sabatini-, caballerizas y cuenta en su proximidad con centros de servicios y comerciales de importancia regional -está a metros de la Asociación Argentina de Polo, a cuatro minutos del centro de Pilar, cerca del Paseo Champagnat y de la Universidad del Salvador -sede Pilar-).

Adicionalmente, en el marco de desarrollo del emprendimiento, a mediados del año 2015, abrió sus puertas un centro comercial de acceso al público: Estación Pilará. Este nuevo equipamiento es un desarrollo de compras y servicios, de 2.800 metros cuadrados, emplazado en un terreno de 12.667 metros cuadrados, que demandó una inversión de \$40 millones de pesos (alrededor de \$25 millones de dólares). Entre los servicios que ofrece se cuenta un mercado gourmet, un centro médico, un polo gastronómico, un paseo de diseño y decoración, locales de compras, un salón de convenciones y eventos, además de albergar un centro cultural. Además de la oferta de actividades, el centro comercial se destaca porque su diseño se asemeja al de una vieja estación de tren: “el diseño del emprendimiento se mimetiza con el paisaje que lo circunda: aires de campo bonaerense entremezclado con complejos Premium y las vías del tren como testigos de todo el recorrido. Así, el nombre del lugar y las líneas arquitectónicas que recuerdan una vieja estación ferroviaria de pueblo, combinan perfectamente con su entorno” (Portal Pueblum, 2015, párr. 5).

Pilará se localiza en la localidad de Manzanares, próximo a Estancias de Pilar, muy cerca al enclave comercial del Kilómetro 50 de la Ruta Panamericana (Figura 1) y está siendo construido por el Grupo Clodinet SA (grupo inversor local, liderado por Enrique Ruete Aguirre y Julián Ganzábal) y el fondo de inversión internacional

Guggenheim-Nicklaus Partners, socios con inversiones en finca raíz, tanto en la Argentina como en otros países del continente; los cuales, desde el año 2005, presentaron el proyecto y, a diciembre de 2006, anunciaron una inversión que rondaba los \$85 millones de dólares, para la compra de terrenos y la dotación de infraestructura primaria, calles, espacios comunes y parte de las canchas deportivas.

El emprendimiento comprende un área extensa, con equipamientos aún en proceso de desarrollo, muestra un bajo nivel de consolidación y aún no se puede hablar de una plena articulación interna/externa de Pilará con su entorno, pues el emprendimiento posee aún amplios fragmentos por desarrollar.

Ahora bien, desde que inició la instalación del emprendimiento, en el partido fueron diversos los conflictos que se desataron, tanto con la comunidad local como con el gobierno de turno: el primero de ellos fue la queja interpuesta ante la Justicia Federal por parte de un grupo de vecinos, patrocinados por una ONG ambientalista, los cuales señalaban que los movimientos de tierras y demás obras necesarias para acondicionar el terreno, serían perjudiciales para el medio ambiente y generarían secamiento de las napas de agua y posibles anegamientos en las zonas aledañas. Esto último, debido a que parte del mega emprendimiento se estaba construyendo sobre una zona de humedales, tierras planas y anegables.

Una segunda polémica surgió cuando, en septiembre de 2007, los inversores de Pilará pretendieron comprar unos 36 mil metros de calles públicas y terrenos fiscales, a 8 pesos el metro cuadrado. El escándalo se desató cuando la propuesta llegó al Concejo Deliberante del municipio, aunque se solucionó elevando el precio del metro cuadrado a \$20 dólares, lo que equivalía entonces a un ingreso adicional de \$720.000 dólares para el municipio.

Un tercer problema, relacionado con la irregularidad anterior, fue que el entonces intendente del municipio, Humberto Zúccaro, fue acusado a inicios de 2008 de recibir dineros extralegales para aprobar la instalación de Pi-

lará. Por estos hechos, el Jefe de Gabinete y la Secretaria de Obras Públicas fueron revocados de sus cargos; adicionalmente, se tomaron medidas para verificar que la aprobación de Pilará y de otros emprendimientos recientes cumplieran con todos los requerimientos de Ley, considerándose la posibilidad de que Pilará fuera clausurado definitivamente.

En un contexto más reciente, y tal como ocurre con la UC tomada como referencia de la GU de los años noventa, el emprendimiento ha sido fuertemente cuestionado por las afectaciones a los recursos naturales en la zona en la que se localiza, y más específicamente, a la Cuenca del río Luján. Así, luego de conocido el informe de la comisión asesora del Comité Cuenca del río Luján, diferentes instituciones y organizaciones civiles –como la Asociación Patrimonio Natural, Asociación de Vecinos en Defensa de Los Cardales y Río Luján y agrupaciones ambientalistas de partidos del conurbano norte– iniciaron un reclamo en la Defensoría del Pueblo de Pilar, con el fin de advertir sobre la situación de contaminación actual que presenta el río. Entre los causantes del desmejoramiento del río, se señalan los desechos industriales producidos en el parque industrial, además de la llegada de emprendimientos inmobiliarios ubicados cerca del río y en los humedales del Luján. Pilará no resulta ajeno a esta queja y aparece como una de las UC de Pilar que más ha contaminado la cuenca del río, a través de la construcción de taludes y de rellenos.

En lo que hace a la GU implementada por las instancias locales, Pilará fue gestionado a través de las mismas instancias provinciales utilizadas en Estancias del Pilar, aunque para el momento de tramitación de las licencias de urbanización ya se había aprobado el convenio de descentralización entre la Provincia y el municipio (Ley Provincial 1.727, 2002), por lo que el gobierno local fue el encargado de dar factibilidad al proyecto. Pilará se gestionó como barrio cerrado por fases, por lo que se aplicó lo estipulado en el Decreto provincial 27, 1998. Entre los instrumentos de gestión local, se encuentra la aplicación del Código de Zonificación

como norma general y la utilización de reglamentaciones complementarias, mediante las ordenanzas 163, 2007; 53, 2008; y 206, 2009; y los Decretos reglamentarios 2.465, 2007; y 1.275, 2008.

4. Conclusiones

Lo expuesto hasta aquí evidencia un panorama en donde el posicionamiento de la GU y sus instrumentos normativos han sido diferenciados y particulares a cada una de las UC tomadas como casos de estudio. A manera de cierre del artículo, en este subapartado interesa hacer una lectura horizontal o comparativa de las dimensiones de la GU, para complementar la descripción de las UC.

En lo que refiere a la dimensión *Aspectos físicos y urbanísticos*, hay que decir que en cuanto a aspectos espaciales, como dimensiones y equipamientos externos/internos de los casos estudiados, se pudo comprobar que, en el transcurso de diez años, se transformó el formato habitacional: cambio de paradigma arquitectónico –del neo urbanismo a la arquitectura orgánica–, aumento de las dimensiones de los proyectos que, junto con la diversidad de equipamientos internos ofrecidos a sus residentes, cuentan con servicios de primer nivel, tales como colegios privados, centro comercial, equipamiento para una amplia variedad de deportes de alto nivel– refuerzan el modelo de ciudades satélites, virtualmente autónomas frente al resto del municipio tradicional.

Al respecto, cabe destacar que este debería ser un tema que llame la atención de las autoridades locales, en virtud de que esos nuevos proyectos plasman la crisis de la ciudad: una consolidación del modelo de ciudades satélites, semi autónomas y desconectadas del municipio tradicional. Aquí se habla no sólo de la exacerbación de la diferenciación socio territorial, la discontinuidad del tejido urbano, con la pérdida de los espacios públicos que antaño la definían, el imparable o incontrolable comportamiento de los actores urbanos encargados del desarrollo urbano, bajo una lógica globalizada, el cerramiento de calles públicas, dentro de la

trama propia de las UC y la ocurrencia de una desigual dotación de infraestructuras básicas/servicios públicos domiciliarios según su forma de gestión (municipal frente a la constructora); sino también los problemas de gobernabilidad que, en la escala local, se podrían generar en caso de que éstas soliciten ser convertidas en municipios autónomos. En el caso de Pilar, esto ya tuvo un primer antecedente a mediados de 2000, cuando la localidad Presidente Derqui manifestó su interés en formar un municipio separado, con una administración propia.

Además, la dependencia de una vía rápida –Ruta Panamericana–, el lento proceso de consolidación (una articulación plena entre los diferentes barrios de la UC y su interrelación con el casco urbano de Pilar) y completamiento del plan maestro por fases, son rasgos característicos de los dos emprendimientos.

Ahora bien, la localización por enclave o nodos de servicios destinados a los residentes de las mismas UC, provocó el jalonamiento de servicios y bienes, en el nodo del kilómetro 50, que tal y como se describió más arriba, respecto a ese sector, transforma los originales y se convierte en un punto de interés para el gobierno local, dado que empieza a generar una importante recaudación tributaria (considerando el alto poder adquisitivo de la población a la que se dirigen tales emprendimientos).

Por su parte, la dimensión *Apropiación social del emprendimiento* hace evidente el cambio del tipo de actor inmobiliario que desarrolla los proyectos, pasando de empresas con capitales nacionales, a grandes consorcios internacionales con negocios inmobiliarios en distintas ciudades y países del continente; además, en el caso de Pilará, se cuenta con capitales de deportistas de alto nivel, como inversionistas del proyecto. Este cambio tendería a complejizar las relaciones de poder con la administración local, puesto que ahora ésta se encontraría bajo mayor presión, para la aprobación de los proyectos propuestos.

En cuanto a la percepción de la comunidad local, se pudo revisar que los dos proyectos han generado disputas con la comunidad y las

autoridades locales, aunque el nivel de conflictividad, en cada caso, es particular: en Estancias del Pilar, se habla de los cuestionamientos a los cuales ha sido sometida la urbanización, por la contaminación de la cuenca del río Luján, además de la multijurisdiccionalidad que tiene el proyecto (que reflejaría que el fenómeno urbano aquí estudiado es un producto que supera las fronteras administrativas), mientras en Pilará se habla de la misma problemática y de otros cuestionamientos más fuertes (sospechas de corrupción de funcionarios para beneficiar el proyecto, compra de tierras a menor precio e ilegalidad del emprendimiento; el tema se volvió complejo, hasta el punto que se llegó a considerar la posibilidad de prohibir completamente la construcción de la obra. Estos requerimientos fueron respondidos directamente por el gobierno local, aunque algunos temas quedaron pendientes.

Frente a la participación/movilización de la comunidad, en torno a las UC analizadas, se encontró que, aunque no se realiza una socialización pública de los proyectos inmobiliarios, por ser obras de inversión de capital privado, los proyectos y, en general, la zona específica del municipio, son sujeto de fuertes dinámicas de control social, pues han asociado que la instalación de tales ciudades privadas genera más efectos negativos en el territorio local, en comparación con las ventajas que puede traer; aquí se habla, entonces, de la degradación ambiental de suelos fértiles y humedales/cursos de agua, contaminación permanente, fragmentación del territorio, entre otros.

Finalmente, en lo que refiere a la dimensión *Fiscalidad y marco normativo e institucional*, se destaca que, como convergencia, se evidencia que la regularización puede estar en proceso, puede llevar largos tiempos de trámite, hasta tanto la documentación no sea aprobada y validada por el gobierno provincial, lo que hace que en los casos analizados, una proporción importante de los compradores no tenga la titularidad de sus predios y que la regularización del título sea un proceso posterior y largo, añadido a la compra del mismo inmueble. En el mismo sentido,

en los dos casos estudiados se evidenció que los instrumentos de GU aplicados utilizaban la división del territorio local en zonas que definían usos permitidos, edificabilidades máximas potenciales y algunos estándares de calidad ambiental que debían respetarse (estos son de aplicación directa y resultan relevantes en el tema de las UC).

Por su parte, y como principal divergencia que presenta la GU de las dos UC analizadas, cabe señalar que, en el marco normativo argentino, no existen los principios de la función social y ecológica de la propiedad, aunque sí se encontró que, dentro de los requisitos exigidos para la aprobación de Pilará, se aplicó un mecanismo de corresponsabilidad con la ciudad: la Responsabilidad Social Empresarial, como mecanismo alternativo de cobro de las plusvalías. Este mecanismo de financiación indirecta reflejaría la voluntad política de empezar a aprovechar los excedentes de valor que el mercado inmobiliario le genera a los constructores, para redistribuirlo hacia otros sectores del municipio (se han recibido bienes construidos o implementos de parte de los emprendedores inmobiliarios).

Por otra parte, una muestra del reposicionamiento del gobierno local de Pilar, durante las dos décadas analizadas, permite señalar un marco conceptual particular: la aplicación de una nueva herramienta de la descentralización administrativa (que una característica que marca la diferencia entre los instrumentos locales de GU, promulgados por la administración local durante la década de los noventa, de los emitidos en los años 2000, es que la segunda mostró unos instrumentos más completos y con unas autoridades locales con mayor autonomía y que contaban con mejores capacidades para hacer frente a sus responsabilidades; en este sentido, la primera década del 2000 llegó con un instrumento normativo, la Ley 1727 de 2002) mientras que se mantuvo estable y con los mismos vacíos y desactualizaciones en su contenido, el instrumento provincial de regulación de las UC, el Decreto-Ley 8.912, de 1977. De esta manera, se podría destacar que Pilar

goza de autonomía para ejercer las funciones del planeamiento, ejecución y control urbanístico, en general, y de llevar a cabo la gestión urbanística de las UC, en particular, en virtud de que el marco normativo del país establece que dicho nivel es el responsable primario del ordenamiento del territorio: no sólo jugó un papel importante todo el proceso descentralizador de fin del siglo pasado, sino que, en el año 2002, la Provincia de Buenos Aires entregó a Pilar y a otras municipalidades, la potestad de gestionar autónomamente la aprobación de UC en su territorio (Ley 1.727, 2002).

Para terminar, y siguiendo con lo expuesto hasta este punto, cabe destacar que un potencial que tiene la GU, en Pilar, del período evaluado, es que al trabajar con planes operativos que incluyen la ordenación física del suelo y relativos límites al derecho de propiedad y concreciones vinculantes para los propietarios, Códigos de Zonificación y de Edificación, así como el Plan Estratégico Municipal "Pilar 2020", su revisión y actualización permanente, de acuerdo con las nuevas dinámicas y necesidades del territorio, constituye un aspecto prioritario para fortalecer su aplicación frente al fenómeno de las UC.

No obstante, aquí es necesario recordar algunas de las falencias que presentan los instrumentos manejados en Pilar, pues en este municipio, en particular, la falta de un criterio de ordenamiento urbano-territorial adecuado, no sólo se ha reflejado en lo institucional -con la aplicación de instrumentos desactualizados o mediante las consecutivas excepcionalidades- y territorial -continuidad suburbana y mezcla de usos del suelo-, sino que también se mostraría en el libre albedrío del que gozan las UC instaladas en el territorio, tanto para incumplir con sus respectivos *máster plan* -edificación parcial en muchos de los proyectos-- como en las demoras que existen para regularizar los títulos dominiales de los compradores.

Frente a este panorama de ventajas relativas, que hace alusión a la gestión urbanística ocurrida en la década de 2000, Pilar podría considerar nuevas instancias de gestión, arti-

culadas con entidades de nivel intermedio o nacional, con el fin de que sus intenciones tengan mayor efecto en el territorio y no quede como carta de buenas intenciones, en los planes directivos locales. Es decir, el aterrizaje de lo propuesto por los instrumentos municipales, debe partir de nuevos mecanismos concertados entre el municipio, sus pares, la provincia e inclusive, en el marco de sus funciones, la nación.

Referencias

- Batalla, M. y Carballo, C. (2005). El papel ordenador del Estado y la expresión territorial de las urbanizaciones cerradas, *Revista Scripta Nova*. Vol. IX (194). Barcelona: Universidad de Barcelona. Recuperado de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-58.htm>
- Decreto 1.069. (2013). Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Decreto 1.727. (2002). *Programa de descentralización administrativa a municipios sobre gestión urbanizaciones cerradas*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Decreto 2.690. (2008a). *Creación del programa de Responsabilidad Social Empresaria: "Construir capital social para el desarrollo"*. Municipalidad de Pilar. Pilar.
- Decreto 27. (1998). *Algunas consideraciones referentes al ordenamiento territorial de Barrios Privados*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Decreto 8.763. (1986). Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Decreto reglamentario 1.275. (2008b). *Aprobación para la compra de calles*. Municipalidad de Pilar. Pilar.
- Decreto reglamentario 2.465. (2007). *Aprobación para la compra de calles*. Municipalidad de Pilar. Pilar.
- Decreto-Ley 8.912. (1977). *Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo*. Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- García-Bellido, J. (2001). Síntesis general de los estudios comparados de las legislaciones urbanísticas en algunos países occidentales. *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, Vol. 32 (127), 83-144. Madrid: Ministerio de Fomento-Gobierno de España.
- Jolly, J. (2005). *Gobierno y gobernanza de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas*. Desafíos, [S.l.], v. 12, p. 51-85, abr. doi:<http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.673>.
- Ley 13.512. (1948). *Ley Nacional de Propiedad Horizontal*. Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires.
- Maldonado, M. (2013). *Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina, Brasil y Colombia*. Erba, D. (comp.) Definición de políticas de suelo urbano en América Latina. Teoría y práctica. Lincoln Institute of Land Policy.
- Mendoza, A. (2015). Gestión urbanística de las urbanizaciones cerradas en Colombia: el caso de Chía. *Revista Procesos Urbanos*, (2). Sincelejo: Corporación Educativa del Caribe -CECAR-.
- Municipalidad de Pilar. (2012). Plan de gestión estratégica "Pilar 2020". Pilar.
- Ordenanza 10. (1985). *Código de Zonificación para el partido de Pilar*. Honorable Concejo Deliberante de Pilar. Pilar.
- Ordenanza 112. (1997). *Honorable Concejo Deliberante de Pilar*. Pilar.
- Ordenanza 206. (2009). *Honorable Concejo Deliberante de Pilar*. Pilar.
- Ordenanza 25. (1985). *Código de Edificación para el partido de Pilar*. Honorable Concejo Deliberante de Pilar. Pilar.
- Ordenanza 738. (2003). *Honorable Concejo Deliberante de Pilar*. Pilar.
- Portal pueblum. (2015). *Estación Pilará, un centro comercial que consolida un nuevo polo urbanístico*. Recuperado a partir de <http://www.pueblum.com/news/countries/>

- desarrollos/2015/08/31/estacion-pilar-un-centro-comercial-que-consolida-un-nuevo-polo-urbanistico
- Resolución 74. (1997). Secretaría de Tierras y Urbanismo. Recuperado a partir de <http://www.normativas.org.ar/ZNormativas/Resoluciones/199700074.pdf>.
- Suárez, G. (2009). *Documentos de carácter teórico sobre: Redística, dinámica urbana, geografía locacional y gestión urbana integral*. Bogotá D.C: Documento de trabajo sin editar.
- TODOCOUNTRIES.COM (2008). Pilará: el emprendimiento que conjuga todo: polo, golf y tenis. Disponible en: <http://www.todocountries.com/spanish/argentina/gba/countries/novedades401.htm>
- Universidad Nacional General Sarmiento, UNGS. (2012). *Diagnóstico Ambiental del Partido de Pilar*.
- Urbanización. (2013). Página oficial del Portal de Urbanizaciones Privadas: <http://www.urbanizacion.com/norte/partidosnorte/pilar/grandesemprendimientos/estanciasdelpilar.htm>
- Vidal-Koppmann, S. (2006). La articulación global-local o cuando los actores privados construyen una nueva ciudad. *Revista Scripta Nova*. (218). Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Vidal-Koppmann, S. (2013). La inserción territorial, el desafío de estos nuevos “pueblos privados”, nota en *Diario La Nación*, edición impresa del 04 de mayo de 2013. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1578740-la-insercion-territorial-el-desafio-de-estos-nuevos-pueblos-privados>

Novedades editoriales



Aproximaciones al mercado de tierras en Colombia

Edna Cristina Bonilla Sebá, Jorge Iván González Borrero

Autores

Es particularmente pertinente contribuir al debate y análisis sobre el mercado de tierras en Colombia, de cara a la inminente discusión de las políticas públicas sobre desarrollo rural integral, en el escenario de un eventual posconflicto. Este libro realiza un inventario cuidadoso sobre el problema del mercado de tierras y a partir de un detallado análisis de sus manifestaciones e implicaciones propone un novedoso Índice de Mercado de Tierras (IMT) que tiene el potencial de convertirse en un instrumento útil no sólo para el estudio del fenómeno sino para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Temas como la definición de la frontera agrícola, la regulación de los derechos de propiedad, la actualización e integración del catastro y el registro, están directamente vinculados con el problema abordado por los investigadores; y su trabajo, por lo tanto, puede contribuir de manera sustancial en el análisis de los mismos, tanto en el plano académico como en los escenarios de toma de decisiones públicas.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

Sección:

Reflexiones

Reflections

Reflexões



La política de desalojos en el fin del mundo: el caso del Municipio de Ushuaia, Argentina, en el período 2007-2015

María Ayelén Martínez. Magíster en Gestión Pública de la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Ushuaia, Argentina. Correo: amartinez@untdf.edu.ar - orcid.org/0000-0002-8405-5564

Nadía Belén Finck. Magíster en Desarrollo Local de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina. Docente investigadora de la Universidad Nacional de Tierra del Fuego. Río Grande, Argentina. Correo: nfinck@untdf.edu.ar - orcid.org/0000-0002-7948-0603

Recibido: Mayo 05, 2016.

Aprobado: Junio 05, 2017.

Publicado: Julio 20, 2017.

Acceso abierto:

Reconocimiento 4.0

(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Conflicto de intereses: Los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.

Resumen

El objetivo del presente trabajo es el de abordar, de forma analítica y crítica, el rol del Estado local, en lo que respecta a la promoción-prohibición del acceso a la ciudad, para el caso de la autoproducción de hábitat y, en particular, de los mecanismos de expulsión de la ciudad promovidos a escala local, constituidos en la articulación entre poder ejecutivo local, fuerzas de seguridad privadas dependientes de ese mismo nivel de Estado, poder judicial provincial y fuerzas de seguridad públicas, dependientes del poder ejecutivo provincial. Con esta finalidad es que el abordaje de un caso, con epicentro en Argentina, nos permite reconocer las alianzas entre actores, para deslegitimar aquel modo de autoproducción de la ciudad y sostener una política habitacional donde los desalojos constituyen un eje central. A través de un caso de desalojo, en el Barrio Los Leñadores, de la ciudad de Ushuaia, en la Provincia de Tierra del Fuego, donde se articularon múltiples actores públicos y privados de diferentes escalas, se indaga acerca de las distintas etapas del conflicto y de la resolución del mismo, para reconocer las características territorializadas de la política de desalojos perpetrada por el Estado local. A partir del análisis de fuentes secundarias y de la construcción de datos, podemos afirmar que, en el período 2007-2015, la política habitacional municipal se caracterizó por limitar la expansión de la ciudad y disciplinar a los habitantes sobre las formas de acceso a la ciudad, a través de los desalojos forzosos como mecanismo de contención del crecimiento de los asentamientos informales. Asimismo, se priorizó la transferencia de tierras a personas jurídicas de tipo asociativo (principalmente, asociaciones gremiales), promoviendo el acceso al suelo, sólo para sectores de la población organizados alrededor del empleo formal.

Palabras clave. Desalojos, desigualdad, política pública, hábitat, asentamientos, Ushuaia - Argentina.



The policy of evictions at the end of the world: the case of the municipality of Ushuaia, Argentina, in the period 2007-2015

Abstract

The objective of the present work is to analyze, in an analytical and critical way, the role of the local State, in relation to the promotion-prohibition of access to the city, in the case of habitat self-production and, in particular, Of the expulsion mechanisms of the city promoted at local level, constituted in the articulation between local executive power, private security forces depending on that same level of state, provincial judicial power and public security forces dependent on the provincial executive power. With this aim in mind, the approach of a case with an epicenter in Argentina allows us to recognize the alliances between actors, to delegitimize that mode of self-production of the city and to maintain a housing policy where evictions constitute a central axis. Through a case of eviction, in the Barrio Los Leñadores, in the city of Ushuaia, in the Province of Tierra del Fuego, where multiple public and private actors of different scales were articulated, the different stages of the conflict were investigated and the resolution of the same, to recognize the territorialized characteristics of the policy of evictions perpetrated by the local State. From the analysis of secondary sources and the construction of data, we can affirm that in the period 2007-2015, the municipal housing policy was characterized by limiting the expansion of the city and disciplining the inhabitants on the forms of access to the city, through forced evictions as a mechanism to contain the growth of informal settlements. Priority was given to transferring land to legal entities of an associative type (mainly trade associations), promoting access to land only for sectors of the population organized around formal employment.

Keywords: evictions, inequality, public politics, habitat, settlements, Ushuaia, Argentina.

A política de despejos no fim do mundo: o caso do município de Ushuaia, Argentina, no período 2007-2015

Resumo

O objetivo deste estudo é abordar, analítica e criticamente, o papel do Estado local, no que respeita ao acesso promoção-ban para a cidade, para o caso da auto-produção de habitat e, em particular, mecanismos de expulsão da cidade promovido localmente, formado na articulação entre o poder executivo local, as forças de segurança privadas dependentes no mesmo nível de estado, judiciário provincial e as forças de segurança pública, os funcionários do executivo provincial. Para este efeito, é que a abordagem de um caso, com epicentro na Argentina, nos permite reconhecer as parcerias entre os atores para deslegitimar que o modo de auto-produção da cidade e mantenha uma política de habitação, onde os despejos constituem um eixo central. Através de um caso de despejo em Barrio Los Madeireiros, cidade de Ushuaia, na província de Tierra del Fuego, onde vários atores públicos e privados de diferentes escalas foram articulados, olhamos para as várias fases do conflito e resolução dos mesmos, para reconhecer as características territorializadas despejos políticos perpetrados pelo estado local. A partir da análise de fontes secundárias e dados de construção, podemos dizer que no período 2007-2015, a política municipal de habitação foi caracterizado por limitação da expansão da cidade e disciplinar as pessoas sobre as formas de acesso cidade, através de despejos forçados como forma de conter o crescimento dos assentamentos informais. Além disso, a transferência de terras para pessoas jurídicas priorizadas associativa (principalmente associações comerciais), promovendo o acesso à terra, apenas para setores da população organizada em torno de emprego formal.

Palavras chave: despejos, desigualdade, políticas públicas, hábitat, assentamentos, Ushuaia, Argentina.

1. Introducción

“El tipo de ciudad en que queremos vivir está ligado al tipo de personas que queremos ser”

David Harvey

La mirada que aborda las problemáticas urbanas desde la perspectiva de los actores y que se inserta en las discusiones más amplias sobre la producción social de la ciudad (Harvey, 2014a; Lefebvre, 1968; Bourdieu, 2013), permite recuperar la complejidad inherente a la disputa por el acceso y el control, que se da en torno al espacio urbano.

Distintos autores han trabajado teóricamente, entendiendo a la ciudad como un espacio donde intervienen diferentes lógicas de producción de la misma (Herzer et al, 1994), (Pirez, 1995), (Abramo, 2008). El Estado, como uno de esos actores, desarrolla la lógica de lo público, en tensión con la lógica de la rentabilidad, desplegada por los actores privados; y por la lógica de la necesidad, a través de actores individuales o colectivos que pretenden garantizarse las condiciones mínimas de reproducción, en el ámbito de la ciudad.

En este sentido, y de acuerdo al rol preponderante que los Estados locales tienen hoy en día respecto a los procesos urbanos, nos interesa reconocer de dicho actor, la capacidad de diseñar y desarrollar políticas urbanas que significan un posicionamiento que, por acción u omisión, “inciden en el patrón de estructuración urbana y en las condiciones de vida u organización social” (Del Río, Vértiz y Ursino, 2014, p. 83).

Entendemos que los diferentes posicionamientos por parte del Estado, que se erigen como decisiones, emergen como resultado de tensiones, determinaciones y mediaciones de un entramado de actores que se configura en torno a las cuestiones urbanas socialmente problematizadas. Es a partir de dicha complejidad que se explicaría, en parte, que los posicionamientos del poder público no son ni homogéneos ni estáticos.

En el marco de la implementación del modelo político, económico y social neoliberal,

iniciado en los años 70 y profundizado en los años 90, donde se implementaron políticas de ajuste, y reformas macroeconómicas y administrativas, se produjo un proceso descentralizador que delegó en los gobiernos locales una serie de competencias y atribuciones que se encontraban, hasta entonces, en manos del Estado central. En Argentina, esta tendencia fue compartida por los países de la región latinoamericana, en el marco de los programas de modernización estatal promovidos por las entidades multilaterales de crédito. Así, como afirman Catenazzi y Reese (1998, p. 4), “se generó una nueva visión del papel que les cabe a las ciudades en los nuevos escenarios de apertura de fronteras nacionales, movilidad del capital, énfasis en la productividad como soporte de la competitividad, etc.”. Entre otras consecuencias, como afirman los autores, se produjo la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares, para atraer el capital global.

Ese fue el caso de Ushuaia que, posicionándose en el mercado global de destinos turísticos, priorizó el uso de suelo urbano para desarrollos que respondieran a esa actividad, antes que, para dar respuesta habitacional al déficit cuantitativo y cualitativo ya existente en ese periodo, agudizado entre otras cuestiones por esa orientación de la política urbana. Por otro lado, durante el periodo 2007-2015, el Estado local combinó al menos tres acciones: 1) la implementación de una política de distribución de tierras sin servicios para grupos organizados, 2) la desregulación del mercado inmobiliario de suelo urbano y vivienda, y 3) una política de desalojos, en el caso de nuevos asentamientos humanos producto de tomas de tierra, y en el caso de intento de mejora en asentamientos humanos ya existentes.

El presente trabajo se propone abordar, precisamente, esta tercera arista mencionada; en tal sentido, se analiza la problemática de los desalojos a partir de un análisis de fuentes secundarias (normas, leyes y ordenanzas), datos estadísticos e información hemerográfica publicada en los diarios de mayor tirada a nivel

local, con el propósito de caracterizar una política urbana particular de expulsión y perpetración de la desigualdad en el acceso a la tierra, la vivienda y el hábitat, que repercutió sobre la población más vulnerable de la ciudad.

Para ello, y en primer lugar, presentamos el marco conceptual a través del cual concebimos la ciudad y el rol del gobierno local, en materia urbano-habitacional. Luego, enunciamos y analizamos una serie de datos que nos permiten reconocer y caracterizar la problemática habitacional, en general, del periodo analizado; y finalmente abordamos, a través de un caso del año 2014, las características particulares de la política de desalojos perpetrada en el periodo 2007-2015, por el Estado local.

De acuerdo con ONU Hábitat (2012, p. 17), en América Latina y el Caribe, el 48% de la población reside en ciudades de menos de 500 mil habitantes. En este contexto, conociendo sendos trabajos en torno a la expresión que las problemáticas urbanas adquieren en las grandes metrópolis latinoamericanas: Buenos Aires, Santiago de Chile, Rio de Janeiro, Bogotá, México Distrito Federal entre otras. Entendemos que resulta importante incrementar el volumen de estudios sobre ciudades intermedias, puesto que además de tener una relevancia indiscutible en la región, consideramos que la expresión de las problemáticas allí manifiestas adquiere rasgos propios. El presente trabajo significa, entonces, un aporte al abordaje teórico y metodológico de problemáticas urbanas, en ciudades intermedias y en particular, frente a las políticas urbanas que devienen en procesos de exclusión de la ciudad, en ellas.

Marco conceptual

La ciudad, en términos espaciales y temporales, expresa territorialmente la lucha entre sectores con intereses y lógicas disímiles (Herzer et al., 1994; Pirez, 1995). Es, en efecto, en el espacio urbano donde, como afirma Reese (2011, p. 2), diversos agentes urbanos dotados de una desigual capacidad transformadora, despliegan sus intereses individuales o colectivos, mediante acciones y negociaciones estratégicas. Las con-

secuencias tangibles se expresan en el espacio perceptible.

Esta perspectiva se inscribe en los aportes de Lefevre (1968), que discute con las visiones totalizantes donde las transformaciones de las ciudades constituirían un mero efecto de las modificaciones de la “globalidad social”. Ya a fines de 1960, el autor sostenía que dichas transformaciones dependen también de “relaciones de inmediatez, de vinculaciones directas entre las personas y grupos que componen la sociedad; así, la ciudad se encuentra en un punto medio entre lo que denomina “orden próximo” y “orden lejano”, entendiendo para el primero, las “relaciones de individuos en grupos más o menos extensos, más o menos organizados y estructurados, relaciones de estos grupos entre sí” y para el segundo, el “de la sociedad, regulado por grandes y poderosas instituciones (Iglesia, Estado), por un código jurídico formalizado o no, por una “cultura” y por conjuntos simplificados” (Lefevre, 1968, p. 64).

Aquel orden lejano no puede ser concebido por fuera de las ideologías, a la vez que se instituye en ese nivel superior, comportando principios morales y jurídicos. De esta manera, la ciudad se erige como mediación de las mediaciones, contiene y mantiene el “orden próximo”, las relaciones de producción y propiedad, al tiempo que es el lugar de su reproducción; la ciudad está contenida, asimismo, por el “orden lejano”, sosteniéndolo, encarnándolo y proyectándolo sobre el terreno y sobre un plano, el de la vida inmediata, prescribiéndolo (Lefevre, 1968, p. 64-65). Este análisis nos permite comprender que la ciudad no puede ser entendida como producto material, sino como el resultado de su producción basado en relaciones sociales, en el marco de prácticas humanas.

Nos interesa, en particular, aquella prescripción que adopta el Estado en su nivel local, cuando se trata de la producción de ciudad y cómo ello expresa las ideologías, de las cuales, como afirmamos, no es posible separarla. Aquella prescripción que se expresa en los marcos jurídicos y en las políticas implementadas –que aquí son entendidas en los términos de Oszlak

y O’ donell (2011)-, deviene en un despliegue de sus lógicas, en tanto actor y en tensión con los demás actores urbanos.

El Estado, de acuerdo con Abramso (2008), despliega una de las dos grandes lógicas de coordinación de las acciones individuales y colectivas del mundo moderno (capitalista). La otra gran lógica la constituye el Mercado y, finalmente, se identifica una tercera lógica existente (*lógica de necesidad*) que surge en Latinoamérica, parte de África y Asia, producto de “la urbanización acelerada de la postguerra, las inequidades sociales y las enormes dificultades financieras de los Estados nacionales de esos países” (Abramo, 2008, p. 58). Reese (2011) sostiene al respecto que, a lo largo de la historia, los contrastes socio-espaciales fueron una de las características centrales de la ciudad latinoamericana, combinando, como afirma procesos de exclusión social y segregación espacial, logrando en ese contexto que la producción informal de ciudad sea más bien una regla antes que una excepción. La brecha se genera, de acuerdo a Rodríguez et al. (2007, p. 22), en la relación entre las posibilidades y alcances de la producción capitalista -donde la intervención estatal ha tendido a posibilitar condiciones de sustento a la actuación de la producción capitalista del hábitat- y la demanda social, históricamente generada, de vivienda y de hábitat, en los sectores de menores ingresos. La desigualdad en el acceso alimenta, entonces, un proceso de exclusión social expresado en la estructura de las ciudades.

El poder público gestiona políticas diferenciales, pudiendo con ello reconocer o no a los espacios en disputa, en tanto que, como afirma Duhau (1998) (como se citó en Arqueros Mejica y Canestraro, 2011, p. 12), el Estado “se sustenta en su carácter de órgano que regula y garantiza los derechos de propiedad y con ello detenta la capacidad de deslegitimación de una realidad urbana normalmente nacida con el estigma de la irregularidad o ilegalidad”.

Mediante el criterio de la legalidad, el Estado define si un barrio es formal o no, y bajo ese parámetro, interviene, condiciona, niega o

habilita diversas acciones, como las de la urbanización en el caso de los asentamientos que, mediando el accionar público, pasan a ser “barrios no formales”. Esa tolerancia, de acuerdo a Duhau (1998, p. 15, en Arqueros Mejica y Canestraro, 2011, p. 41), responde al mantenimiento de la urbanización popular, en el marco de la precariedad jurídica, operando como un mecanismo de “control e incorporación de necesidades y demandas de las clases subalternas a través del ejercicio de una autoridad pública que goza de amplios márgenes de discrecionalidad”. El Estado y las políticas públicas que no reconocen que los actores poseen capacidades y necesidades diversas y desiguales, establecen un criterio de “dejar hacer” y cierta “tolerancia” en el marco de la autoproducción. Esto genera nuevos inconvenientes: localizaciones inadecuadas, precariedad constructiva, etc. (Rodríguez, et al, 2007).

Smolka (2003, p. 4), por su parte, sostiene que, ante la aparente imposibilidad de desarrollar otro tipo de políticas públicas, la noción prevaleciente ha sido la de “tolerar las ‘soluciones’ informales para posibilitar el acceso a la tierra y después normalizar o ‘desmarginizar’ los asentamientos, como algo más barato en el largo plazo para los fondos públicos y mejor para los ocupantes de bajos ingresos”. Por otro lado, desde la perspectiva del poder de policía del Estado sobre el suelo urbano de su jurisdicción, supone el uso legítimo de las fuerzas de seguridad para prevenir asentamientos, y con ello, la reproducción de la informalidad, muchas veces en condiciones totalmente alejadas de los protocolos internacionales, para el caso de desalojos. Ni una acción ni otra garantizan, por sí mismas, la erradicación de la práctica del acceso a la ciudad, por la lógica de la necesidad, en el marco de las desiguales condiciones de acceso al suelo, la vivienda y el hábitat.

El Estado local y las políticas urbanas

La afirmación que sostiene que los Estados locales constituyen el estrato más adecuado para decidir y ejecutar algunas de las atribuciones

que solía ejercer el poder central, sustentó el proceso de descentralización propio de los años 90. Esto se basó en la creencia de que, cuanto más cerca se esté de los destinatarios de las decisiones que se toman, más reales se tornan las posibilidades de alcanzar respuestas efectivas a lo esperado (Catenazzi y Reese, 1998, p. 4). En efecto, desde los años 90, los Estados locales han ido incrementando sus responsabilidades, en el marco de un gran proceso descentralizador, cristalizado en modificaciones constitucionales que tuvieron lugar en Argentina, a nivel nacional y provincial.

A nivel local, el proceso habilitó la sanción de las Cartas Orgánicas Municipales, lo que significa que esas jurisdicciones pueden dictarse, para sí, un marco normativo general en el que se establecen los lineamientos generales de la planificación urbana.

En el caso argentino, el Municipio tiene potestades y competencias –en unos casos– exclusivas en lo que respecta al ordenamiento territorial. El Estado Local, a través del Poder Ejecutivo (Municipio) y del Poder Legislativo (Concejo Deliberante), tiene la capacidad de incidir en el ordenamiento urbano y territorial, en tanto él mismo es un instrumento de política pública, de acuerdo con el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofepplan), Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación (2014).

Ushuaia, la ciudad que goza de la característica de ser la “más austral del mundo”, dada su ubicación en el extremo austral del polo sur, de acuerdo al criterio demográfico, constituye una ciudad intermedia. Fue fundada en 1884 y es la capital de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, y sancionó su Carta Orgánica Municipal en el año 2002. La autonomía jurídico-administrativa local fue posible luego que el territorio nacional de Tierra del Fuego adquirió estatus de provincia en 1990, mediante la Ley nacional 23.775 (1990). En la Carta Orgánica Municipal de Ushuaia, uno de los puntos que se destaca, en lo relativo al ordenamiento territorial, radica en la exclusividad local en la materia:

Ejerce, con carácter pleno, irrenunciable e indelegable, las acciones relativas a planificación territorial y urbana y de protección ambiental (...): el uso adecuado de los predios y la regulación y coordinación de las atribuciones urbanísticas de la propiedad de los mismos, las actividades y edificaciones que sobre ellos se establezcan, y la actividad administrativa en materia de ordenamiento y planificación territorial, quedando prohibida la construcción en zonas de reserva ambiental dispuestas por autoridad administrativa o judicial (Carta Orgánica Municipal, 2002, Art. 49, Inc. 2).

Como afirma Reese (2011), el Municipio tiene la capacidad de disponer el ordenamiento territorial de su jurisdicción, con base en decisiones políticas de orden público, definidas en ordenanzas municipales y disposiciones del Poder Ejecutivo, las cuales se expresan en el conjunto de instrumentos de planificación, operativos, de financiamiento, de redistribución de costos y beneficios del desarrollo urbano y los de participación ciudadana. De esta manera, el Municipio incide en la producción de suelo urbano con fines habitacionales y para el desarrollo de actividades económicas, como así también, en el mantenimiento del suelo rural o con fines productivos, entre otros. Tiene, asimismo, la capacidad de poder definir las áreas prioritarias de urbanización, la disponibilidad de tierras fiscales con fines habitacionales o de desarrollo de actividades económicas. Resulta importante notar, en este apartado, que la disposición normativa no emerge desde su sanción de un proceso exento de tensiones, por la imposición de modos distintos de entender cada una de las cuestiones a regular, a la vez que, en su efectiva ejecución, la norma tampoco deja de estar sujeta a la posibilidad de ser discutida, omitida o redefinida, evidenciando lo que anunciamos al inicio del presente apartado, respecto a las relaciones de tensión entre actores con diferentes lógicas e intereses.

En el marco de las ciudades capitalistas donde la mercantilización de los bienes y los servicios urbanos garantizan –o no– la repro-

ducción de los actores, el poder estatal, como explica Harvey (2014b), junto con los sistemas jurídicos-legales, es quién garantiza la imposición de los derechos de propiedad privada que pesan tanto sobre el suelo urbano como sobre la vivienda. En efecto, la tierra, por ejemplo, para constituirse como propiedad privada, debe “estar claramente delimitada y tener un nombre y rasgos identificativos (en el caso de la tierra, esto se logra mediante el catastro y la confección de un registro de la propiedad)” (Harvey, 2014b, p. 56).

En el caso analizado, entendemos que el Estado municipal ushuaiense priorizó, en el período estudiado (2007-2015), el resguardo de los bienes comunes –tierras municipales–, con el fin de reproducir el dominio del sistema de propiedad privada individual irrestricta, siendo coherente con la circulación y acumulación capitalista. En efecto, la política habitacional estuvo centrada, principalmente, en el traspaso de lotes sin servicios a asociaciones y entidades cuyo núcleo aglutinante es el trabajo; es decir, un sector de la población que, de contar con políticas acordes a sus ingresos, puede pagar lo necesario para financiar la construcción de sus viviendas y el valor del precio del suelo asignado por el municipio. Esta política diferenciada, aunque válida, excluyó durante todos esos años a un gran sector de la población que, por diversos motivos, como trabajo informal, desempleo, etc., se encontró con menores posibilidades de acceso al suelo urbano y/o la vivienda, incluso en las condiciones propuestas por el Estado local.

2. Realidad habitacional, la desigualdad fueguina

A partir de la implementación de la Ley 19.640 (1972) de Promoción Industrial¹, la Provincia de

Tierra del Fuego evidenció un permanente crecimiento demográfico. Según los datos arrojados por los censos nacionales de población realizados entre 1970 y 2010, la población provincial se multiplicó, pasando de 13.560 a 127.205 personas. Es decir, que a lo largo de treinta años, la población aumentó exponencialmente en un 938%. En ese contexto de crecimiento, la necesidad de una vivienda digna se fue convirtiendo, progresivamente, en una de las problemáticas más importantes del territorio.

Dadas las características de insularidad y ubicación en el extremo austral del país, desde la órbita nacional se implementó una serie de políticas que buscó, prioritariamente, sostener la radicación de población. Tal es así, que hacia el año 2010, según los datos censales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), (Censo de Población y Hogares, Datos generales, 2010), del total de residentes de la provincia, el 65,1% eran inmigrantes, principalmente de otras provincias argentinas, mientras que las/los nacidos en la provincia, representan el 34,9%. Este hecho se sostiene desde 2001.

2.1. Déficit habitacional cualitativo y cuantitativo

Actualmente, Tierra del Fuego se destaca por ser una de las provincias argentinas con mayores dificultades de acceso a la tierra. A partir de los datos del censo nacional del año 2010, llevado adelante por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), y en relación al análisis del indicador de tenencia de la vivienda y el terreno, se observa que mientras en todo el país, el 67,7% de los hogares son propietarios de la vivienda y el terreno que habitan, en la provincia de Tierra del Fuego solo el 55,7% de los hogares se encuentran en esta situación. En cuanto a la evolución local de los hogares no propietarios, entre 2001 y 2010 se observa que, en 2001, el 35,2% de los hogares no eran propietarios de la vivienda y el terreno en el que habitaban; para el año 2010 el porcentaje de hogares en esta situación había ascendido a un 44,3% (Hermida, 2013, p. 7). Esto significa que, mientras en 2001, se registraban casi

¹ En 1972, el gobierno nacional sancionó un régimen de promoción económica basado en exenciones arancelarias e impositivas. La ley tuvo como correlato la radicación, en la Provincia, de un importante sector industrial que, a partir de materias primas importadas, “exportaban” al continente argentino productos sin estar gravados por el impuesto al valor agregado.

9.800 hogares no propietarios, en 2010 esta situación afectaba a más de 17.200. Otro dato que sobresale es que casi un 10% es propietario de la vivienda y no de la tierra que habita, duplicando el porcentaje de los que se encuentran en esta situación en el total del país. Esta condición constituye un importante indicador, sobre la importancia que asumen las situaciones de tenencia informal, entre las cuales se encuentran los asentamientos precarios, que se han multiplicado en los últimos años, en los alrededores de las ciudades de Ushuaia y Río Grande.

Teniendo en cuenta este indicador (tenencia de vivienda y/o terreno), nos aproximamos a la descripción de las estrategias de autoproducción del hábitat que desarrollan los sectores que no puedan acceder a una vivienda a través de la lógica del mercado o del Estado. En el plano de lo urbano, estas estrategias se manifiestan en el territorio como asentamientos informales. A partir del año 2005, aproximadamente, comienza en la localidad de Ushuaia –aunque también en la localidad de Río Grande, al norte de la isla grande de Tierra del Fuego-, un nuevo proceso de ocupación de tierras, protagonizado por cientos de familias en situación de déficit habitacional.

El proceso tiene, como una de sus resultantes, la formación de asentamientos espontáneos en terrenos fiscales y privados, ubicados en los alrededores de la ciudad. La característica de aquellas primeras ocupaciones consistió en la toma, de manera colectiva, de lotes vacíos en zonas urbanas consolidadas o en zonas periurbanas, donde era factible construir viviendas en condiciones de precariedad en lo legal, en lo constructivo: y en lo que respecta a la calidad de vida urbana, en materia de servicios públicos esenciales como pueden ser redes de agua, cloacas o gas.

Las características de las tomas de tierra (denominadas ocupaciones o invasiones, en otros países latinoamericanos) hacia el final del periodo (2007-2015) ya no se caracterizan por el gran volumen de familias y parcelas involucradas, sino más bien se trata de tomas individuales y/o en grupos pequeños, en zonas

periféricas a los asentamientos informales ya existentes, reproduciéndose las mismas condiciones de precariedad. La diferencia principal entre las tomas de 2005 y las realizadas en la última parte del periodo, radica en la organización y ejecución de la vigilancia estatal –y el uso de la fuerza– para impedir la consolidación de dichas tomas, como así también el acuerdo con los habitantes ya radicados –en asentamientos– para denunciar nuevas ocupaciones y ejecutar, en consecuencia, los desalojos. Existió una reconfiguración del par legitimidad/ilegitimidad de las ocupaciones, que se perfiló no solo en términos discursivos, sino también en términos de la acción efectiva de las prácticas administrativas y de los habitantes urbanos, como demostraremos en el siguiente apartado.

El crecimiento de los tejidos residenciales de asentamientos se enmarca en la desregulación del mercado inmobiliario, no existiendo en el municipio mecanismo alguno para desalentar la especulación inmobiliaria, movilizar la tierra ociosa o las viviendas vacías.

Los Estados locales fueguinos incorporaron, desde los años 90, una gran cantidad de tierras fiscales a su banco municipal de tierras, por lo que debían fijar una política para su distribución, tal cual lo estableció la Ley Provincial 313. Este hecho se produjo en el contexto de las transformaciones político-administrativas descentralizadoras ya mencionadas. Aun así, en el caso de Ushuaia, el registro de demanda habitacional –instrumento ligado al banco de tierras municipal– estuvo clausurado durante al menos diez años (1999-2009). En 1999, por decreto del Ejecutivo Municipal, se cerró la Subsecretaría de Tierras, organismo municipal encargado de la política habitacional de la ciudad de Ushuaia. De acuerdo a Pérez et al. (2015), no se reconocen los motivos del cierre de dicha área:

Dado que no se pudo acceder al texto del Decreto, el cual no figura en los Boletines Oficiales de la época. Sin embargo, según informante clave de la Secretaría de Planeamiento Urbano, el cierre se debió a una decisión política de la gestión de gobierno de aquel momento, de de-

jar en manos del sector privado la solución de la demanda habitacional (Pérez, 2015, p. 36).

Por otro lado, también en 1999 se establece que el registro de demanda habitacional responda a unas particulares características: la sanción de la Ordenanza Municipal 2015 estableció el sistema actual de adjudicación de tierras fiscales, configurado alrededor de una ecuación de puntos asignados a cada postulante. Así, por ejemplo, quien hubiere ocupado un terreno de forma ilegal, tendría una asignación de -20 puntos, quien tuviere familiares nacidos en la provincia, según establece ordenanza municipal, en relación a su vinculación con el territorio. (Padres, abuelos y nativos fueguinos) tendría hasta un total +25 puntos. Ordenanza municipal 3421 (2008, art. 13 inciso a).

Como es posible prever, el sistema en cuestión evidencia en la evaluación positiva/negativa de las trayectorias urbanas de las familias de Ushuaia, un sesgo que refuerza la ya existente desigualdad en el acceso a la ciudad. Asignando una carga negativa a aquellas experiencias de acceso informal a la ciudad, pondera las posibilidades de sectores sociales que seguramente se encuentran en mejor posición que quienes se vieron inmersos en los procesos de toma de tierras. Quienes tuvieron la oportunidad de sostener el acceso a la ciudad a través de mecanismos formales (como por ejemplo el alquiler), tienen mejores posibilidades de acceder a la tierra o a la vivienda estatal.

En la localidad de Ushuaia, para 2005 se registró el surgimiento de, al menos, 10 nuevos asentamientos urbanos informales, aunque ya existían 12 asentamientos humanos espontáneos de similares características para ese año. Los mismos se desarrollaron en zonas boscosas aledañas a la ciudad, consolidada en algunos casos, mientras que en otros se trató de asentamientos en lotes vacantes en el tejido urbano o bien en zonas rurales periurbanas.

Es importante destacar, en este apartado, que las acciones de mejoramiento de las condiciones habitacionales de los asentamientos humanos del periodo, se limitaron, en algunos casos, a la ejecución de programas federales

(como el Programa de Mejoramiento de Barrios (PRO.ME.BA I y II), a través del Estado Provincial. Las obras refieren a redes de infraestructura básica, obras complementarias y de mitigación. En la localidad de Ushuaia se implementaron al menos tres proyectos en los siguientes barrios: San Vicente de Paul y La Cantera (2410 usuarios alcanzados); Kaupen - La Cumbre (830 usuarios alcanzados) y El Bosquecito e Hipólito Yrigoyen (840 usuarios alcanzados).

La producción de vivienda terminada, por parte del municipio, se limitó a la experiencia de construcción de viviendas a través de cooperativas, por medio del Programa Federal de Integración Sociocomunitaria, registrando unas 70 unidades habitacionales construidas durante el periodo

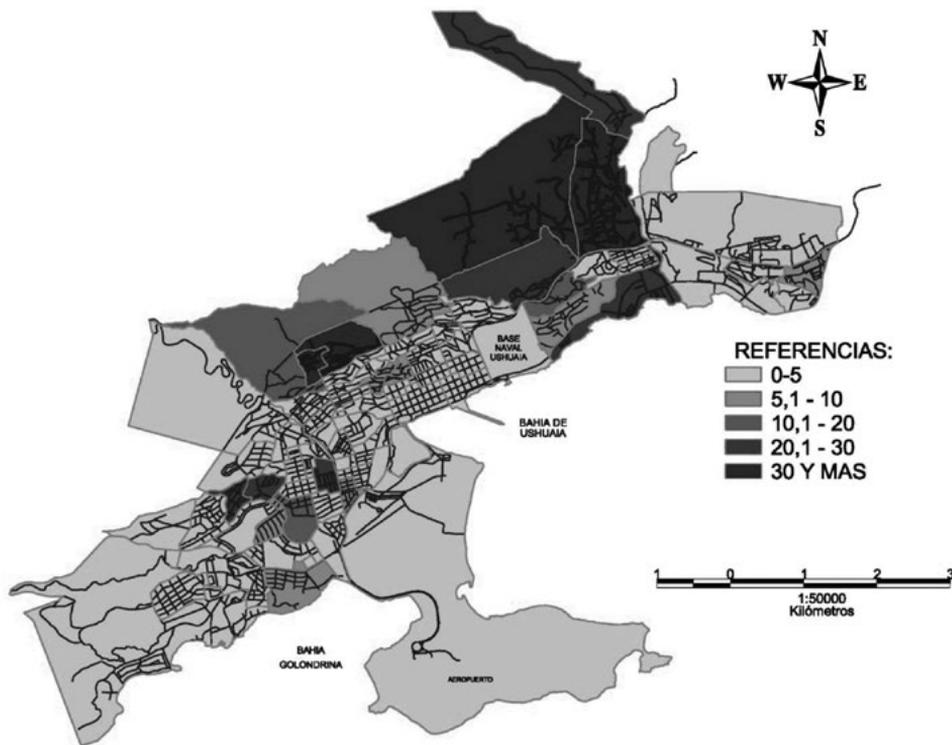
Para 2017, de acuerdo a los registros municipales de la localidad de Ushuaia, la ciudad contiene 41 asentamientos informales, incorporando en esta cifra tanto a los sectores considerados *barrios* como a aquellos agrupamientos que solo agrupan a pocas viviendas. La mayor cantidad de asentamientos se agrupa en las áreas periféricas de la ciudad consolidada, aunque también se registra la presencia de asentamientos en esta última trama urbana.

A modo de orientación, se presenta la Figura 1, cedida por la Dirección General de Estadísticas y Censos de la provincia de Tierra del Fuego, que evidencia la localización de hogares con tenencia informal de la vivienda y, a partir de ello, es factible reconocer lo anunciado respecto a su localización en la trama urbana (áreas de expansión y ciudad consolidada).

2.2. Municipios fueguinos frente a la demanda habitacional

Ante la corroboración de un déficit habitacional sostenido a lo largo del tiempo, la demanda creciente y los conflictos manifiestos en el acceso al suelo urbano y a la vivienda, se esperaría por parte del Estado Local que desarrolle políticas tendientes a brindar soluciones a la problemática, en el marco de las responsabilidades asumidas y las posibilidades que el nuevo contexto de descentralización le otorgó, de

Figura 1. Porcentaje de hogares en situaciones informales de tenencia de la vivienda por radio censal. Censo de la Ciudad de Ushuaia, Argentina, 2010



Nota. Adaptado de *Indicadores de vivienda, hábitat y condiciones de vida 2010. Serie de análisis visual de Tierra del Fuego n°2*, por Dirección General de Estadísticas y Censos de la Provincia de Tierra del Fuego, 2014. Recuperado a partir de https://ipiec.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2014/11/SAV_02.pdf

acuerdo al entramado normativo a escala nacional, provincial y municipal.

Los municipios fueguinos implementaron, durante el periodo de interés, una serie de políticas urbanas y habitacionales tales como la distribución de tierras fiscales a personas individuales o asociaciones (Finck, et al., 2016), y la entrega de viviendas terminadas. Sin embargo, mientras que el municipio de Río Grande (al norte de la provincia) desarrolló la implementación de instrumentos fiscales y tributarios (movilización de suelo vacante, captación de plusvalías, etc.) y estrategias público-privadas, Ushuaia en cambio instrumentó una serie de desalojos compulsivos, fuera de los protoco-

los internacionales, para evitar nuevos asentamientos urbanos y control público para impedir mejoras en asentamientos existentes.

2.3. Jugar de local: emergencia habitacional y desalojos. El caso de Ushuaia durante el periodo 2007-2015

El acceso a la vivienda digna constituye un derecho ampliamente incorporado en el derecho, tanto a nivel internacional (por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966), como a nivel nacional

(Constitución de la Nacional Argentina, 1994), nivel provincial (Constitución de la Provincial de Tierra del Fuego, 1991) y nivel local (Carta Orgánica Municipal, 2002). Aun así, la política pública relativa al hábitat, en algunos casos, lejos de garantizar el ejercicio pleno de ese derecho, promovió la expulsión de moradores que residen en condiciones de informalidad, al tiempo que impidió la mejora de la calidad de vida de las familias que viven en dicha situación de precariedad.

El derecho internacional relativo a los derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)), el derecho en la órbita nacional (Constitución Nacional Argentina, 1994, Art. 14 bis), en la órbita provincial (Constitución de la Provincial de Tierra del Fuego, 1990, Art. 23) y en la órbita municipal (Carta Orgánica del Municipio de Ushuaia, 2002, Art. 51) coinciden en entender el acceso a la vivienda adecuada/digna, como un derecho.

En 2007, a nivel provincial, se sancionó la ley de Emergencia Habitacional y Urbano-ambiental (Ley Provincial 746), la cual, aunque prorrogable, solo tuvo vigencia durante un año. La Ley surgió a raíz de un proyecto promovido por el Foro Social Urbano, en 2006, y adquirió rango normativo gracias al acuerdo entre los poderes Ejecutivo, Legislativo Provincial (Legislatura Provincial) y Municipal (Concejos Deliberantes) y organizaciones sociales. Esta ley preveía la conformación de un organismo multisectorial, denominado “Mesa Institucional por la Emergencia Habitacional y Urbano-ambiental” y establecía una serie de garantías para evitar “medidas expulsivas”; respecto de esto último, en el cuerpo de la norma se establecía lo siguiente:

No podrán articularse medidas expulsivas de los asentamientos humanos existentes en tierras fiscales a la fecha de promulgación de la presente y durante su vigencia, hasta tanto se logren y cumplimenten las medidas de acción positivas pertinentes, comprendiendo la obligación de proveer a las personas y/o grupos familiares o convivientes en condición de

emergencia habitacional, de un espacio físico o de un sector adecuado que guarde condiciones de salubridad, higiene y seguridad que resulten apropiadas y dignas a la vida humana, conforme las normas que rigen la materia. (Ley Provincial 746, 2007, Art. 6.)

Hacia 2009, una nueva Ley Provincial, la 789, declaró la emergencia urbano-ambiental en todo el ámbito de la Provincia, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2011, prorrogada ese año hasta el 2012. En esa ley, las políticas de suspensión de desalojos se preveían de la siguiente manera:

No podrán disponerse desalojos sobre tierras fiscales de aquellas personas que, conforme a las reglamentaciones vigentes y a la evaluación que efectúen los profesionales de las áreas competentes de los Poderes Ejecutivo Provincial, Municipal o Comunal, se encuentren en estado de vulnerabilidad socio-económico-habitacional. Estas deberán informar, a pedido de la autoridad competente, quiénes se encuentran en dicha situación para el efecto excepcional previsto en el artículo 1°. Fuera de dichos casos o de intrusamientos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley, mantienen absoluta eficacia las normas sobre tierras fiscales y el Código Procesal Civil, Comercial, Laboral, Rural y Minero de la Provincia (Ley Provincial 7, 2009, Art. 4).

En el año 2011, se prorrogó la Ley Provincial 789 (2009), por el término de un año (Ley Provincial 864, 2011). Finalmente, en 2013, se sancionó una nueva ley que prorrogó la emergencia urbano ambiental declarada en la Ley 789, desde el 21 de diciembre de 2012 hasta el 1 de marzo de 2016 (Ley Provincial 942, 2013).

Es interesante resaltar el rol del Municipio de Ushuaia, que, en el marco de lo establecido por la primera ley de emergencia urbano ambiental (Ley Provincial 746, 2007), se mantuvo en la postura de no participar en la mesa de diálogo creada, bajo el argumento de que dicha norma violaría la autonomía municipal, en tanto le quita al municipio el poder de policía para

la custodia de tierras fiscales (Diario del Fin del Mundo, 23/06/2008).

Este posicionamiento adquiere vigencia, principalmente, alrededor de los bosques comunales en jurisdicción municipal, puesto que allí es donde, como anunciamos y se puede observar en la Figura 1, se concentra la mayor cantidad de nuevos barrios autoproducidos. De acuerdo a la Carta Orgánica Municipal (COM) de 2002, el municipio tiene la responsabilidad de preservación de los bosques urbanos y suburbanos. Así se expresa ampliamente en dos artículos de la COM. El primero de ellos reza: “El Municipio debe preservar y proteger los bosques nativos urbanos y suburbanos, que constituyen áreas de alto valor ecológico con alto potencial de desarrollo recreativo, educativo y turístico para el esparcimiento y beneficio de las presentes y futuras generaciones” (Carta Orgánica Municipal, 2002, Art. 87).

Existen, en la órbita municipal, antecedentes normativos previos, tales como la Ordenanza Municipal 2158 (2000, p. 1), que modifica la Ordenanza Municipal 1492 (1995) de Régimen de penalidades por faltas municipales, incorporando el capítulo XXI con el título *Del equilibrio ecológico y paisajístico de espacios Públicos*. Dicha incorporación habilita al Municipio a sancionar “La instalación o realización de cualquier tipo de estructura o construcción, movimientos de suelo y/o cortes parciales y/o totales de árboles en espacios verdes y todo otro espacio público, área de reserva natural, de costa, turística o deportivo-recreativo” Ordenanza municipal 2158 (2000, Art. 244), a la vez que autoriza los decomisos de materiales, para lo cual el ejecutivo municipal está autorizado, por esta norma, a solicitar el auxilio de la fuerza pública, a la vez que para el desarme parcial o total de las estructuras instaladas; en contravención, puede ser instrumentada por el propio municipio o por la contratación de terceros.

Avalado por este entramado normativo, durante el periodo de interés el Municipio ha destinado, de manera continua, fondos públicos en la contratación de servicios de “cuidado de espacios comunales”, a cargo de una entidad

matriculada como Cooperativa (Cooperativa de trabajo Magui Mar Ltda). Esta entidad y por requerimiento del Gobierno Local, “patrulló” hasta 2015 las zonas delimitadas como bosques comunales; se ocupaba de dar aviso, en caso de identificar nuevas ocupaciones, y participaba de los desarmes de las construcciones detectadas y que eran realizadas sin permisos oficiales. Asimismo, ejerció actividades de vigilancia en los accesos a los barrios informales, apostados en la ladera de la montaña, impidiendo el acceso de materiales de construcción destinados a la mejora de las viviendas ya construidas.

El propio gerente de la Cooperativa Magui Mar Ltda., Oscar García, declaró en un medio gráfico local, en enero de 2013, respecto de su tarea que:

(...) estamos pendientes las 24 horas y es más riesgoso que el trabajo que hace la policía, que llega hasta cierto lugar del intrusamiento. Nosotros vamos un pasito más allá de lo que marca la ley. Es grave, pero es real, lo hemos hecho y teníamos que hacerlo; porque si uno espera que venga la justicia, el fiscal, lo que tenga que venir de acuerdo a la ley, hoy no tendríamos bosque (Sur54.com, 02/01/2013).

Las prácticas, aunque avaladas por el Gobierno Municipal, fueron objeto de cuestionamiento público en sendas oportunidades.

En efecto, los desarmes propugnados, han sido denunciados ante diferentes organismos nacionales e internacionales, por no existir garantía alguna para los moradores que eran desalojados, ni en lo que respecta al acceso al ejercicio de la defensa, como así tampoco respecto a su integridad física y la de sus familiares.

El mecanismo de desalojo, en algunos casos, se realizó a partir de la puesta en marcha de los mecanismos judiciales, a pedido del municipio: ante una ocupación detectada, y a través de sus funcionarios, el propio municipio se presentaba ante la justicia para realizar la denuncia, que culminaba en una orden de desocupación del inmueble y en el desarme de las mejoras, lo que muchas veces sucedió en condiciones violentas y traumáticas para las familias habitantes.

Esta modalidad, sin embargo, no fue la única. El municipio promovió desalojos y/o desarmes durante el periodo analizado, en la mayoría de los casos de la mano de la policía provincial y de la entidad cooperativa Magui Mar. A su vez, inició una campaña de denuncia, por parte de las y los vecinos de la ciudad, alentando a que dieran aviso a los organismos municipales, en caso de reconocer acciones que pudiesen devenir en ocupaciones ilegales (tala de árboles, instalación de estructuras, movimiento herramienta, etc.). Se valió de esta herramienta y de los recorridos de vigilancia permanente, para reconocer situaciones de ocupaciones sobre terrenos y algunas otras ocupaciones de viviendas construidas o soluciones habitacionales.

Se dio participación a la justicia en los casos en que existió resistencia al desalojo y desarme de las estructuras. De los registros hemerográficos registrados (85 casos), solo en 9 de ellos (10,58% de los casos) se hace mención de la intervención de actores del Poder Judicial Provincial. Resulta notorio que el Gobierno Local entre los años 2013-2015, profundizó una acción comunicacional de las acciones de desarmes, desalojos y hechos donde evita en general “intrusamientos”, “ocupaciones” o “usurpaciones”. Enfatizó, al comunicar, prioritariamente la acción de recuperación de espacios públicos del municipio y al finalizar el comunicado, en muchos de los casos, sino en la mayoría, agradeció la participación de los vecinos a través de las denuncias e instó a la continuidad a tomar esa misma acción.

En el año 2013, y para el caso de un asentamiento en el tejido consolidado denominado “10 de febrero”, cuyo origen se remonta a 2007, la justicia fueguina condenó a:

Daniel Raúl Paniagua a 8 meses de prisión en suspenso como autor penalmente responsable del delito de usurpación y a Laura Paola Flores Amurrio a 5 meses de prisión en suspenso como autora penalmente responsable del delito de usurpación (Sur54.com, 18/04/2013).

La sentencia se convirtió en aquel momento en objeto de posiciones públicas a favor y en contra; la entonces Secretaria de Planeamien-

to Estratégico Municipal, Adriana Chaperón, sentenciaba: “Es ejemplificador que la Justicia dicte este tipo de sentencias porque marca el camino a seguir, en relación a la preservación de los espacios de la ciudad, y planificando urbanizaciones a mediano y largo plazo en forma ordenada” (Sur54.com, 18/04/2013).

2.4. El caso emblemático de Andorra

Siguiendo con la lógica de los casos anteriormente mencionados, y en el marco de las leyes de emergencia urbano ambiental (Ley Provincial 746, 2007), Ley Provincial 789 (2009), Ley Provincial 846 (2011) y Ley Provincial 942 (2013), el 1° de abril de 2014, cuatro familias, compuestas por ocho adultos y diez chicos y chicas menores de 18 años de edad, ocuparon un terreno fiscal en el Barrio Los Leñadores del Valle de Andorra. Las familias fueron denunciadas en la justicia penal por usurpación, dictaminando la justicia el desalojo, que se produjo, de manera violenta, el 13 de abril del mismo año.

El *modus operandi* del desalojo fue de tipo irregular: se produjo en la noche y en presencia de niños en los hogares. Estos agravantes indican la violación a las normas internacionales sobre desalojos forzosos, tal cual lo estipula la resolución de Naciones Unidas A/HRC/4/18 sobre “Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo” (UN Human Rights Council, 2007, p. 11), la cual define, en su artículo 49, que “los desalojos no deben realizarse con tiempo inclemente, por la noche, durante los festivales o las fiestas religiosas, antes de las elecciones o durante o justo antes de los exámenes en las escuelas”. De este hecho, también la prensa local y nacional se hizo eco, pudiendo evidenciar la situación a la que fueron sometidas las familias desalojadas.

Una de las personas que fue desalojada, entrevistada por un medio gráfico local, relató cómo vivió la situación de desalojo, como así también su situación previa durante los catorce días que resistieron:

“El viernes a la tarde por medio de la policía nos notificaron el desalojo y el desarme de las 4 viviendas”, comentando que cerca de las 18 horas “vimos alrededor de 65 policías de un lado que venían subiendo con la notificación y por lo que me dijeron desde la otra bajada eran alrededor 60 efectivos más (...) Yo estaba sola dentro de la vivienda, porque mi marido hacía 5 días que estaba durmiendo afuera, ya que no pudo volver a ingresar a partir del día que nos notifican que tiene que declarar en el juzgado” (Diario del Fin del Mundo, 14/04/2014).

También relata las medidas judiciales de “cercamiento”, donde se impide el acceso a los hombres a las respectivas casas, como así también, se impide el acceso de alimentos:

Se vivió un “atropello a los derechos humanos y a los derechos del niño” (...) a ninguna de las 4 viviendas nos dejaban pasar alimentos, tampoco dejaban pasar a los padres de familias, así estuvimos un día, porque tuvieron que levantar la medida ya que se hizo la denuncia desde derechos humanos (Diario del Fin del Mundo, 14/04/2014).

Este caso emblemático, que ensancha las estadísticas municipales en materia de desalojos y reviste las particulares características enunciadas, permite dar cuenta del accionar del más importante organismo público local que, sin poder ofrecer una solución efectiva y sostenible a la situación, toma la determinación única de alojar a las familias involucradas, durante diez días, en un hotel de la ciudad. Como corolario, luego de ese corto plazo, las cuatro familias vuelven a ser desalojadas del hotel por falta de pago del ente gubernamental local:

El operativo fue realizado por personal a cargo del propietario del alojamiento, quien argumentó la falta de pago de las autoridades, y con el apoyo de efectivos de la Policía de la Provincia, confirmaron testigos de lo sucedido. Sin lugar donde ir, los desalojados caminaron unas cuadras y se refugiaron en el interior de la Iglesia de La Merced, ubicada en pleno centro de la capital fueguina, donde ayer se llevó a cabo el

tradicional Tedeum por el 25 de mayo”. (Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias, 26/05/2014).

El episodio generó la intervención del párroco Miguel Echamendi, quien desde el momento de la ocupación, intentó mediar con autoridades del Gobierno provincial y municipal. Finalmente, en tanto las familias deambulaban y se refugiaron en una Iglesia, el caso permanecía vigente en el discurso público y mediático. Es en ese contexto que se realizó una reunión conjunta entre el Gobierno Local y el Gobierno Provincial, con la presencia de los titulares del Concejo Deliberante Local, donde se logró el otorgamiento de soluciones habitacionales a las familias vulneradas, a partir de un acuerdo que se realizó con la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), la que ofreció a préstamo, un predio ubicado en el Valle de Andorra en el sector asignado a dicha organización –de acuerdo a los acuerdos priorizados por el ejecutivo local, mientras que el Gobierno Provincial se comprometió a la entrega de instalaciones de luz, de obra y un subsidio monetario para las familias.

El caso particular pone de manifiesto la problemática que hemos presentado, donde el Estado impidió la ocupación informal de tierras –cuyo fin último era el de satisfacer la necesidad de acceso a la vivienda y suelo urbano–, con el fundamento de garantizar el desarrollo de la planificación urbana, brindando luego de un largo y penoso recorrido para las víctimas, una solución habitacional consistente en un terreno sin servicios, en una zona aledaña a aquella de la cual fueron desalojados y la que se encuentra en proceso de urbanización.

Los sectores vulnerados, imposibilitados para ejercer el derecho a la vivienda, el suelo y la ciudad, sólo pueden acceder a estos bienes mercantilizados, en el contexto de producción de ciudad capitalista, en condiciones de marginalidad. El lugar socialmente asignado por el propio Estado (Bourdieu, 2013) es de marginalidad y precariedad, en las zonas periféricas. Se trata de un proceso que refuerza consigo otros procesos de estigmatización social de base te-

ritorial (Wacquant, 2007), del cual los habitantes urbanos allí ubicados no pueden escapar.

3. Discusiones en torno al acceso a la ciudad. ¿La tierra para quién?

En Argentina, la producción de suelo urbano informal es una de las principales formas de acceso a la ciudad para los sectores populares de la población. La ausencia de regulación del suelo por parte del Estado, dejándolo en manos del mercado, permite que bajo las reglas de la acumulación y la especulación, el mercado informal desarrolle sus propias lógicas de producción de suelo reproduciendo condiciones propicias para el reforzamiento de proceso de segregación socioespacial. En la región latinoamericana diversos estudios (entre otros, Reese, 2011; Smolka y Furtado, 2014, Del Rio y Duarte, 2012, Maldonado, 2007) demostraron que una gestión innovadora del suelo puede ofrecer alternativas para el acceso a la tierra, atendiendo con ello lo que se trata de la causa originaria de la emergencia de asentamientos humanos informales. Estas políticas de suelo urbano posibilitarían superar, asimismo, las políticas tradicionales de vivienda social que se expresan de acuerdo a Maldonado (2007, p. 327) en tres ejes: construcción estatal de vivienda, otorgamiento de subsidios directos a la demanda, a partir de programas donde se subsidia el acceso a la vivienda como producto terminado y los programas paliativos de regularización de asentamientos de origen informal y de mejoramiento barrial.

Dichas políticas se sostienen en los marcos normativos que sustentan los procesos decisorios de los Estados. En este sentido, las normativas construidas en el seno de procesos participativos parecieran ofrecer alguno de los resultados más ricos para la promoción de procesos inclusivos, en las ciudades. Un ejemplo de avances en materia de regulación del acceso al suelo urbano, se encuentra en la Provincia de Buenos Aires, con la sanción de la Ley 14449 (2012) que tiene como propósito la promoción del derecho a la vivienda y a un hábitat digno. Esta Ley toma como principio la participación

para la toma de decisiones, a la vez que incorpora, respecto al Estado, que “la utilización justa y razonable de la facultad regulatoria por parte del Estado, tanto provincial como municipal, en los procesos de planificación y ordenamiento urbano, evitando la producción de desigualdades que fomenten la concentración del suelo”. Ley 14449 (2012, Capítulo II, arts. 13 y 14). En el ámbito de la provincia de Tierra del Fuego, el vecino Municipio de Río Grande a partir de la sanción del Código de Planeamiento Urbano (Plan de desarrollo Territorial, Ordenanza 2863, 2010), establece como uno de sus principios rectores, la:

Finalidad principal promover y ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana y rural, mediante las estrategias generales, programas, proyectos y otras actuaciones que se especifican. La propiedad urbana y rural cumple su función social cuando atiende las exigencias fundamentales del desarrollo del territorio expresadas en este Plan, asegurando las respuestas a las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desenvolvimiento de las actividades económica (Ordenanza Municipal 2863, 2011, p. 2).

A diferencia de lo previsto en las normativas mencionadas, la ciudad de Ushuaia se caracterizó, durante el periodo, por la desregulación del mercado de suelo urbano, omitiendo la implementación de mecanismos alternativos para la producción de ciudad que no sean las tradicionales políticas mencionadas por Maldonado (2007). Esta situación se agrava con los antecedentes que ya hemos mencionado: distribución de tierras fiscales, con severos problemas en la provisión de servicios esenciales, y cuyo destino ha priorizado la demanda colectiva (grupos organizados), antes que la demanda individual. Asimismo, se desarrollaron experiencias de producción de módulos transitorios (precarios), para el caso de familias relocalizadas y dos experiencias de producción de vivienda terminada, una de ellas con cooperativas y otra con empresas privadas. Asimismo

mo, en el periodo analizado, las experiencias de participación en mesas multi-actorales estuvo supeditada a condiciones que los distintos funcionarios fueron estableciendo.

Las experiencias latinoamericanas, en este sentido, ofrecen aprendizajes enriquecedores que pueden ser tomados por las gestiones de gobierno de las ciudades intermedias, para ensayar nuevas alternativas, en contraposición con el intento de controlar coercitivamente las acciones populares de acceso a la ciudad.

4. Conclusiones

A lo largo del artículo, se indagó sobre aquellos elementos que podríamos entender como causas de un fenómeno ampliamente difundido en nuestra región, como el del acceso a la ciudad mediante mecanismos informales, dando cuenta de que el análisis del caso elegido podría enmarcarse en cualquier otra ciudad latinoamericana. Asimismo, se analizó el rol de los gobiernos locales en materia de producción y acceso a suelo, dando cuenta que en el caso del Estado local de la ciudad de Ushuaia, se analizó la implementación de un sistema político de desalojos, amparado por su propio marco normativo y bajo el fundamento del cuidado del paisaje y los bosques comunales.

De ello se desprende que los gobiernos locales, de la mano de las organizaciones y con el objeto de lograr la transformación urbana, en pos de la mejora de la calidad de vida en las ciudades, deberían profundizar en sus agendas por lo menos tres ejes centrales: recuperar y cualificar los asentamientos precarios existentes, adelantarse a la reproducción de la informalidad urbana, a través de la democratización del acceso a la tierra, y garantizar alternativas en la producción de suelo y vivienda, que articulen las diversas lógicas de acción presentes en la ciudad, a partir del principio de la redistribución de los beneficios que genera el proceso de urbanización. De acuerdo a los elementos estudiados: el análisis reflexivo del caso seleccionado, la normativa vigente en materia urbano habitacional y las determinaciones y posicionamientos del accionar estatal, se destacan una

serie de reflexiones en torno a los alcances y limitaciones del accionar del gobierno local.

En primer lugar, el accionar estatal, que promovió la penalización de las familias ocupantes, a través de causas judiciales, se sustentó materialmente y simbólicamente en el par dicotómico legal-illegal de una situación que, entendemos, excedía esos márgenes interpretativos. Ello, sustentado a partir de la permanente persecución a quienes ejecutaron procesos de acceso a la ciudad, en conflicto con la reglamentación vigente, definida por el propio Estado. Dicha legalidad, como afirma Rolnik (1997) (como se citó en Canestraro, 2013, p. 18), es construida y adaptada a la lógica económica y a los intereses, ritmos y estrategias de mercado de los actores inmobiliarios. El Estado sanciona lo que, por otro lado, promueve, "la consolidación de un mercado de tierras eminentemente especulativo; impidiendo el acceso al suelo urbano para todos los sectores sociales. Es decir, no sólo debido a una política de suelo casi inexistente sino, además, a su aplicación discrecional" (Canestraro, 2013, p. 18). En el contexto de esta paradoja, el reaseguro del Estado local de Ushuaia es el desalojo, como mecanismo de reafirmación de la vigencia de esa legalidad excluyente.

En la trayectoria de las familias desalojadas en el caso presentado, las implicancias fueron la pauperización de las condiciones para el acceso al ejercicio de derechos, como lo es el acceso al trabajo digno, a una solución habitacional definitiva, a la estigmatización social, dado el nivel de exposición pública, reproduciendo con ello la marginalidad social de quienes son criminalizados por su situación de exclusión (Wacquant, 2001).

En segundo lugar, la expulsión de las y los ocupantes de tierra, mediante los desalojos forzosos, violentos y violatorios de normas internacionales, la manifestación de celebración pública, respecto de la condena de ciudadanos, por el delito de ocupación irregular, entre otros, constituyen elementos que develan el posicionamiento ideológico, respecto al acceso a la vivienda y la mejora de la calidad de vida urbana

de los habitantes de Ushuaia, así como también la capacidad de dirimir un conflicto con tales magnitudes, en detrimento de unos sectores en particular, caracterizando así a quienes tienen derecho a/o merecen vivir en la ciudad.

En tercer lugar, se desprende del trabajo realizado que, en la promoción del acceso a la vivienda, se ha priorizado la transferencia de tierras a personas jurídicas asociativas, principalmente alrededor del empleo (asociaciones gremiales). Esta situación pone en evidencia un criterio donde el Estado local promueve la reproducción de la condición de vulnerabilidad socioeconómica de miles de familias, asignando a los sectores más desprotegidos a la marginalidad urbana. En otras palabras, el Estado local, al no priorizar a las personas y familias desvinculadas del mundo del trabajo, refuerza las condiciones de desigualdad, las cuales, de por sí, tienen en el acceso a la ciudad por medio de mecanismos formales (mercantiles).

Cabe mencionar que en futuras investigaciones es necesario indagar acerca del rol que tiene y ha tenido la Justicia, que, aunque no es materia ni alcance del presente trabajo, entendemos que es un actor fundamental en esta temática, puesto que las determinaciones que este poder tiene, inciden en el ejercicio –o su intento– de acceso a la vivienda, la tierra y el hábitat. En este sentido, emergen nuevos interrogantes acerca de cómo, desde qué lugar y a partir de qué mirada, el Poder Judicial, al igual que el Poder Ejecutivo, consideran y sopesan los derechos en juego de las personas: a un hábitat digno o el de la propiedad privada, que en este caso se trata de bienes comunes en manos del Estado que son resguardados para la reproducción del capital (Harvey, 2014a).

Referencias

Abramo, P. (2008). El mercado del suelo informal en favelas y la movilidad residencial de los pobres en las grandes metrópolis: un objeto de estudio para América Latina. *Territorios*, núm. 18-19,

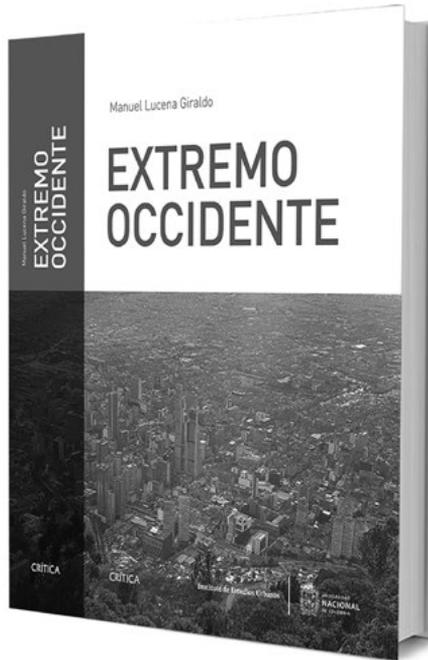
enero-diciembre, 2008, pp. 55-73. Bogotá, Colombia.

- Arqueros M., S. y Canestraro, M., L. (2011). “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”. En: Di Virgilio M. M., Herzer H., Merlinsky G., y M. C. Rodríguez (comps.). *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (págs. 39-74). Buenos Aires: Café de las Ciudades
- Bourdieu, P. (2013). Efectos de lugar. En *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Canestraro, M. L. (2013). ¿Ilegales, irregulares, informales...?: aportes para un debate sobre el acceso al suelo. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, volumen especial (América Latina), 249-270. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Ushuaia. (2002). Recuperado a partir de <http://www.tcptdf.gob.ar/wp-content/uploads/Carta-Organica-Municipal-Ushuaia-Tierra-del-Fuego.pdf>
- Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas*. En base a Catenazzi, A. y Reese, E. (1998). Equidad e integración social como condición del desarrollo. El Plan Estratégico en el ámbito local (Argentina). El Desarrollo Urbano en el Mediterráneo. La Planificación Estratégica como forma de Gestión Urbana. Proyecto MSP (Mediterranean Strategic Planning)- Programa ECOS-OUVERTURE (Comisión Europea, DGXVI/DG1A)-Mancomunitat de Municipis del Área Metropolitana de Barcelona (España).
- Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (Cofeplan). (2014). *Ministe-*

- rio de Planificación Territorio de la Inversión Pública. Presidencia de la Nación. Argentina. Recuperado a partir de <http://www.cofeplan.gov.ar>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Recuperado a partir de <http://www.casarsada.gov.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>
- Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego. (1990). Recuperado a partir de <http://mininterior.gov.ar/provincias/tierradelfuego/cp-tierradelfuego.pdf>
- Del Río, J.; Vértiz, F.; Ursino, S. (2014). La acción pública en el espacio urbano. Debates y reflexiones en torno a la noción de política urbana. *Revista Estudios Sociales Contemporáneos* (11), 76-86.
- Del Río, J.P y Duarte, J.I. (2012). *La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para a política habitacional Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el AMBA.* Universidad Nacional de Sarmiento, Buenos Aires.
- El Diario del fin del mundo. (14/04/2014). Una de las personas desalojadas brindó testimonio de su situación. Recuperado a partir de <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2014/04/14/52463->
- El Diario del fin del mundo. (23/06/2008). El cooperativismo y la construcción por auto-gestión como una salida a la crisis habitacional. Recuperado a partir de <http://www.eldiariodelfindelmundo.com/noticias/2008/06/23/16851>
- Finck, N.; Lobato, S.; López, J.; Martínez, A. y Moreno R., F. (2016). *Las ciudades fueguinas en perspectiva comparada. Un análisis de las políticas de producción de suelo y vivienda en Ushuaia y Río Grande, durante la última década (2005-2015).* Recuperado a partir de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>
- Harvey, D. (2014a). *Ciudades Rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana.* España AKAL.
- Harvey, D. (2014b). *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo.* Quito: Editorial IAEN.
- Hermida, M. (2013). ¿De qué hablamos cuando hablamos de igualdad en Tierra del Fuego? *Sociedad Fueguina* 1 4-9.
- Herzer, H.; Pirez, P. y Rodríguez, C. (1994). *Modelo teórico conceptual para la gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina.* Santiago de Chile, Cepal, LC/R 1407.
- Indicadores de vivienda, hábitat y condiciones de vida 2010. (2014). *Serie de análisis visual de Tierra del Fuego n°2.* Dirección General de Estadísticas y Censos. Provincia de Tierra del Fuego. Recuperado de https://ipiec.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2014/11/SAV_02.pdf
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, Argentina.* Recuperado a partir de <http://www.indec.gov.ar>
- Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad.* Barcelona: Ediciones Península. Provincia de Tierra del Fuego. Recuperado a partir de <http://www.legistdf.gov.ar/lp/BDLeyes/Provinciales/LEYP864.pdf>
- Ley nacional 19.640. (1972). *Promoción al Territorio Nacional de Tierra del Fuego.* Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado a partir de <http://www.mecon.gov.ar/sip/dnlp/dltp/normativa/19640.htm>
- Ley nacional 23.775. (1990). *Provincialización del Territorio de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.* Cámara de diputado y senadores, Congreso Nacional Argentino. Recuperado a partir de <https://www.tierradelfuego.gov.ar/wp-content/uploads/2016/02/Ley-Nacional-N%C2%BA-23775.pdf>
- Ley provincial 14449. (2012). *Acceso justo al hábitat.* Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. Recuperado a partir de <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-14449.html>
- Ley provincial 746. (2007). *Emergencia habitacional y urbano ambiental en el ámbito de la Provincia.* Legislatura de la Provincia de

- Tierra el Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Ley provincial 789. (2009). *Emergencia urbano ambiental suspensión de los desalojos de personas en estado de vulnerabilidad socio-económica-habitacional ocupando predios habitacionales*. Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Ley provincial 846. (2011). *Poder ejecutivo provincial-régimen de sanciones para empresas beneficiarias del régimen de promoción económica, establecido por la ley nacional 19640*. Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Ley provincial 942. (2013) *Poder ejecutivo provincial: emergencia urbano ambiental prórroga de la vigencia de ley provincial n° 789*. Legislatura de la Provincia de Tierra del Fuego, Argentina. Recuperado a partir de www.legistdf.gov.ar
- Maldonado, M. (2007). ¿Es posible anticiparse a la urbanización informal? reflexiones a partir de la Operación Urbanística Nuevo Usme, Bogotá, y del macroproyecto Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo, Pereira (Colombia). En *Regularización de Asentamientos Informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy y Cambridge, Massachusetts.
- ONU Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-Habitat. Nairobi, Kenia.
- Ordenanza municipal 1492. (1995). *Régimen de Penalidades por faltas municipales*. Concejo deliberante de la ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.concejoshuaia.com/biblioteca>
- Ordenanza municipal 2158. (2000). *Del equilibrio ecológico y paisajístico de los espacios públicos*. Concejo deliberante de la ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.concejoshuaia.com/biblioteca/files/ordenanzas/2158.pdf>
- Ordenanza municipal 2863 (2010) *Código de desarrollo urbano y territorial*. Concejo deliberante de Río Grande. Recuperado a partir de www.concejoriogrande.gov.ar
- Ordenanza municipal 3421. (2008). *Sistema de puntaje demanda habitacional*. Concejo deliberante de la ciudad de Ushuaia. Recuperado a partir de <http://www.concejoshuaia.com/biblioteca>
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (2011). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En *Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Pérez, V.; Debia, E.; Lobato, S. et al. (2015). Políticas habitacionales y mercado del suelo: asentamientos informales en Tierra del Fuego. Ponencia presentada en *Seminario Internacional: el Derecho a la Ciudad en América Latina: transformaciones económicas y derecho a la ciudad*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA y el GT-DC de CLACSO. 24 y 25 de abril de 2015, Buenos Aires.
- Pirez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, n. 28, pp. 8-14. México. RNIU.
- Reese, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Recuperado de http://cafelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm
- Rodríguez M.C; Di Virgilio, M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F.; Mendoza M.; Morales, B. (2007). *Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros*. Buenos Aires (Documentos de Trabajo N° 49: Instituto de Investigaciones Gino

- Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Smolka, M. (2003). A regularizaç o da ocupação do solo urbano: a solução que   parte do problema, o problema que   parte da solução. En P. Abramo (Org.) *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, FAPERJ.
- Smolka, M. y Furtado, F. (2014). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Ecuador.
- Sur54.com. (18/04/2013). *La justicia provincial condenó a 2 personas por haber usurpado tierras en Ushuaia*. Recuperado a partir de <http://www.sur54.com/la-justicia-provincial-conden-a-2-personas-por-haber-usurpado-tierras-en-ushuaia>
- Sur54.com. (2/01/2013). *Magui-mar: Nos vamos porque viene un año muy peligroso para nosotros*. Recuperado a partir de <http://www.sur54.com/magui-mar-nos-vamos-porque-viene-un-ao-muy-peligroso-para-nosotros>
- Télam S.E. Agencia Nacional de Noticias. (26/05/2014). *Cuatro familias desalojadas protagonizan una odisea desde hace 40 días*. Recuperado a partir de <http://www.telam.com.ar/notas/201405/64615-cuatro-familias-desalojadas-protagonizan-una-odisea-desde-hace-40-dias.html>
- UN Human Rights Council, UN Human Rights Council. (2007). *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, 5 February 2007, A/HRC/4/18. Recuperado a partir de <http://www.refworld.org/docid/461f35472.html>
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2007). La estigmatización territorial en la edad de la marginalidad avanzada. *Ci ncias Sociais Unisinos*, vol. 43, núm. 3, setembro-dezembro, 2007, pp. 193-199. Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil.



**Extremo occidente: ensayos sobre la ciudad hispana
en la primera globalización**

Manuel Lucena Giraldo

Autor

A lo largo de este conjunto de ensayos se presenta el recorrido histórico de las urbes constitutivas del imperio español, que representaron las bases de la globalización inicial. El mundo occidental se expandió, desde el siglo XIV, hacia las fronteras marítimas del Atlántico y el Pacífico. La continuidad de esta incipiente conexión planetaria vino dada por las ciudades que la articularon, bajo un modelo clásico y mediterráneo. Según sus premisas, urbe y vida civilizada son equivalentes. Las ciudades poseen *urbs*, *civitas* y *polis*, entendidas como entorno físico, institucional y político. Del equilibrio de estos elementos depende el bienestar o el malestar de quienes las habitan, por lo cual esta lectura resulta especialmente relevante en un momento de expectativa sobre el papel presente y futuro de la ciudad.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia
y de la Editorial Planeta.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

Sección:

Reseñas

Reviews

Comentários



Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano

Bogotá, Colombia: Editorial Planeta. Patiño Villa, C. A., Zambrano Pantoja, F. R., Montenegro Lizarralde, F., Vivescas Monsalve, J. F., González Borrero, J. I., Montoya Pino, A. P., Romero Quiñones, M. C. (2015).

Haylyn Andrea Hernández Fernández. Magister en Seguridad y Defensa Nacionales. Colombia, Bogotá. Correo: hahernandez@gmail.com - orcid.org/0000-0001-9414-2437

Recibido: Abril 17, 2017.

Aprobado: Junio 15, 2017.

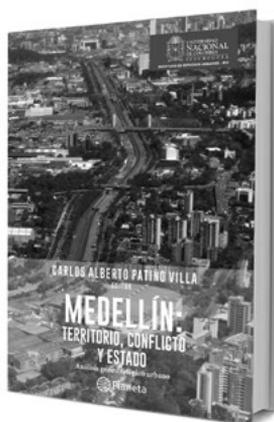
Publicado: Julio 20, 2017.

Acceso abierto: Reconocimiento 4.0
(CC BY 4.0)

http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



Conflicto de intereses: Los autores han declarado que no existen conflictos de intereses.



El siglo XXI es el “Siglo de las Ciudades”. Esto, teniendo en cuenta que las ciudades son, hoy por hoy, el epicentro de desarrollo, vitalidad económica y sostenibilidad traducida en mejores condiciones para los ciudadanos. A partir de esta premisa, se abre un debate en torno al gobierno de las áreas urbanas contemporáneas, que cobra cada vez más relevancia, a la postre de la autonomía de la que gozan y del desarrollo de dinámicas complejas que, muchas veces, escapan al control de los Estados.

Bajo esta lógica, surgió un estudio en el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (IEU-UN), junto con la Alcaldía de Medellín, durante el gobierno de Aníbal Gaviria Correa (2012-2015), y la Dirección de la Planeación Municipal de Medellín, a cargo de Jorge Pérez Jaramillo, enfocado en un análisis de la ciudad de Medellín, por reunir las características de una ciudad contemporánea exitosa, donde se ha venido presentando, desde hace más de cuatro décadas, una gran paradoja:

La ciudad crece demográfica, económica y políticamente como un ejemplo de una ciudad exitosa, mientras que continúa constituyéndose como un epicentro de la criminalidad y la violencia, alcanzando cifras que la han situado dentro de las ciudades más violentas del mundo, debido al desarrollo de diversas actividades criminales, que van desde la microextorsión hasta el tráfico de drogas, armas y demás actividades propias del crimen organizado transnacional (Patiño Villa et al., 2015, p. 14).

El libro integra los siguientes aspectos: geografía, espacios urbanos, flujos de relaciones urbanas, capacidad gubernamental, dinámicas que determinan el carácter de la vida urbana y el desarrollo de concepciones políticas estratégicas y operativas que influyen en el control territorial de la ciudad y su área de influencia (Patiño Villa et al., 2015, p. 15). Para desarrollar el análisis propuesto, su estructura comprende siete capítulos y un cierre

de conclusiones sobre geoestrategia urbana de Medellín.

Previamente, en la introducción, se presentan una serie de conceptos básicos para dimensionar el alcance del análisis geoestratégico y una conceptualización de Medellín, dentro del estudio. Se hace referencia, por ejemplo, a la explicación de Saskia Sassen, respecto a la formación de Estados Modernos. Ella menciona que es necesario indicar la relación entre Estados y ciudades, como parte de un proceso de ensamble entre unos y otros, basado en tres criterios que crean las instituciones de gobierno: (i) el ejercicio de la autoridad, (ii) el control de un territorio específico, (iii) el otorgamiento de derechos específicos, propiedad, acumulación, uso de capital financiero, derechos políticos, laborales y sociales) (Patiño Villa et al., 2015, pp. 17-18).

Para hacer una distinción conceptual, se presenta al Estado como entidad abstracta, representada por instituciones y administraciones burocráticas; y a las ciudades, como entidades determinadas de forma directa por la realidad de la geografía, las cuales tienen demandas inmediatas de los ciudadanos. De igual manera, se detallan cuáles son las características estructurales del crecimiento urbano, aspectos de obligatorio conocimiento para comprender el análisis del estudio de caso de Medellín.

En cuanto al contexto de la capital de Antioquia, se presenta como una ciudad que enfrenta problemas de Bandas Criminales y Grupos Armados Ilegales al Margen de la Ley (GAIML), por dominios territoriales para controlar entornos económicos que incluyen, desde el mando sobre productos y servicios prohibidos, hasta el abastecimiento de productos ilícitos, escasos o mal abastecidos.

En este sentido, las ciudades son puntos cruciales, para lo que David Kilcullen denomina las *nuevas guerras* que se desarrollan en áreas urbanas, de esta manera el origen de la violencia es múltiple: bandas traficantes, grupo narcotraficantes, Grupos Armados Ilegales y grupos que viven dentro del marco de la legalidad pero de-

sarrollan intereses en la ilegalidad (Patiño Villa et al., 2015, p. 25).

Además, la ciudad es el motor de un acelerado proceso de conurbación que se extiende por el Valle de Aburrá, que incluye en el lecho urbano a municipios como Sabaneta, La Estrella, Itagüí, Envigado, Bello y Copacabana, de forma directa, y un área de influencia a través de su *Hinterland* de progresivo crecimiento y urbanización, que llega a Caldas, en el sur del Valle, Girardota y Barbosa en el norte.

En el capítulo uno *Medellín: el difícil tránsito a la modernidad*, se hace una presentación histórico-política de la conformación de Medellín y el Valle de Aburrá, y la relación con el departamento de Antioquia. Se destaca cómo el comercio fue decisivo para el desarrollo de Medellín, ciudad que a mitad del siglo XX vivió un acelerado proceso de modernización (establecimiento de industrias con tecnología, servicios públicos, medios de transporte, surgimiento de clases sociales definidas) y cómo por las rutas del contrabando, que existían desde el siglo XVIII, por el comercio del oro, se creó una pedagogía del tráfico ilegal que permitió el fácil acceso al narcotráfico, una actividad de alto riesgo, pero de alta ganancia.

En el segundo capítulo, *Medellín: una aproximación geográfica desde su contexto urbano-regional*, se abarca una descripción geográfica de Medellín, con relación a su contexto urbano, explicando, entre otros temas, cómo su condición le ha permitido crecer paralelamente a las corrientes hídricas, razón por la cual se da la conurbación de los municipios próximos.

El análisis permite afirmar que Medellín y el Valle de Aburrá han sido ejemplos claros de autosuficiencia geográfica; y se hace énfasis en que, mientras no exista un proyecto de unidad territorial que involucre a todo el Magdalena Medio antioqueño y a los municipios de la frontera con el Chocó, las apuestas estarán inconclusas y tendrán el riesgo de recaer en un modelo territorial organizado, no para insertarse en los mercados legales extranjeros, sino para perpetuar las rutas criminales del narcotráfico y la consolidación de otro proyecto

geopolítico más amplio, que no permitirá que el Estado resuelva sus históricas problemáticas.

El capítulo tres, titulado *Una ciudad expandida: crecimiento urbano de Medellín (1990-2013)*, expone cómo la composición geográfica del Valle de Aburrá ha definido la localización y el estrecho vínculo de los diez municipios, además de las relaciones existentes con los dos valles vecinos: el Valle del Río del Cauca y el Valle de San Nicolás.

Una vez se exponen las principales características de la ciudad de Medellín y las etapas de su crecimiento, se determina cómo los puntos de conurbación la convirtieron en una ciudad expandida desde el municipio-núcleo a los municipios vecinos, consolidando una dinámica unitaria en Medellín.

Un aspecto de particular relevancia que se planteó en este capítulo, por ser una realidad de la mayoría de las ciudades colombianas, es cómo la seguridad adquiere unas nuevas dimensiones, que sobrepasan el ámbito represivo de las instituciones legalmente constituidas; es decir, cómo la *seguridad ciudadana* debe ir más allá de lo militar y lo policial. Para esto, se deben tener en cuenta, además de las medidas de control, las de prevención, rehabilitación, calidad de vida y dignidad humana, así como mecanismos de acceso al mercado y oportunidades sociales. Programas los cuales se desarrollan casi exclusivamente en el municipio de Medellín que es el que económicamente posee la capacidad de realizarlos (Patiño Villa et al., 2015, p. 142).

El capítulo cuatro, *Análisis de las relaciones interinstitucionales*, parte de una explicación teórica del proceso de construcción del Estado, a partir de la visión de Charles Tilly, quien plantea que existe una relación mutua de dependencia entre los Estados y las ciudades.

En el marco del análisis geoestratégico de Medellín, se analiza el proceso de desarrollo institucional, a partir de una perspectiva histórica que va desde 1970 hasta el año 2015. Esto, a través de tres ideas básicas en el proceso general de construcción del Estado en Colombia:

i) A pesar de su aparición tardía, en relación con los demás centros urbanos en Antioquia, Medellín logró consolidarse como centro de poder regional y superó a sus principales competidores iniciales (Marinilla, Rionegro y Santafé de Antioquia); ii) a medida que Medellín iba ganando primacía en el contexto antioqueño, también iba perdiendo capacidades de gobierno sobre el Valle de Aburrá, facilitando el surgimiento de un proceso de fragmentación institucional manifestado en la aparición de otros municipios; y iii) Antioquia, en particular Medellín, se ha desarrollado en el contexto de un Estado central débil, lo cual ha garantizado un ámbito de autonomía de facto entre las élites regionales, pero también en el desarrollo de unos ensamblajes institucionales de capacidades bajas para hacer prevalecer la solución de los problemas públicos sobre los privados (Patiño Villa et al., 2015, p. 147).

Esto permite identificar el proceso de construcción del Estado, enfatizando las relaciones que determinan las capacidades y las necesidades del gobierno.

Nuevamente, el tema de la seguridad vuelve a aparecer en el análisis, esta vez implícito en la fragmentación institucional del Valle de Aburrá, que generó una oportunidad de criminalidad y violencia difícilmente combatible con policías municipales. Esto influye en el debate sobre las relaciones entre el gobierno nacional y el municipal.

La reflexión radica en que si bien, el Estado colombiano ha mejorado las capacidades para combatir objetivos estratégicos de alto valor, no ha sucedido lo mismo con las capacidades dirigidas al control territorial (Patiño Villa et al., 2015, p. 173).

El capítulo cinco, *Caracterización de los fenómenos actuales de violencia y criminalidad en Medellín y el Valle de Aburrá*, hace un acercamiento al comportamiento de criminalidad, desde una perspectiva de gobierno, exponiendo que, pese a ser una de las pocas ciudades que ha destinado tantos recursos públicos para desarrollar el urbanismo social y ejecutar proyectos urbanos

integrales, la violencia y la criminalidad persisten en ella. La paradoja se mantiene: mientras existen ambiciosos planes de políticas públicas para combatir los problemas sociales, los índices de inseguridad y violencia colectiva todavía son elevados.

Esto se argumenta a través de una recopilación de hechos representativos de la violencia criminal, que evidencian cómo la evolución, a lo largo del tiempo, ha permitido llegar a hablar de importantes estructuras criminales del ámbito nacional y su influencia en Medellín y el Valle de Aburrá.

La aparición de estos grupos delincuenciales o Bandas Criminales ratifica la existencia de las *fronteras invisibles*, entendidas como aquella fragmentación del territorio, con el fin de crear cinturones infranqueables dentro de los cuales se controla a la población y se hacen actividades ilícitas, sin tener problemas con el Estado.

Una vez se hace una descripción detallada y específica de las organizaciones delincuenciales y de sus actividades ilícitas, *modus operandi*, áreas de influencia y estrategias criminales, se logra determinar que se necesita de una poderosa inversión social, más políticas de inclusión por parte del Estado, para lograr una efectiva transformación de la ciudad.

Se necesita de un Estado fuerte, con capacidad de cumplir con sus funciones básicas, legitimidad en todas sus instancias, control territorial, tributación, el ejercicio de la violencia y la administración de un eficiente sistema de justicia para fortalecer el esfuerzo de la municipalidad (Patiño Villa et al., 2015, p. 251).

El sexto capítulo del libro, *Análisis del fenómeno de criminalidad y violencia en Medellín desde una perspectiva institucional*, abarca un análisis estratégico del desarrollo de la criminalidad en Medellín, llegando incluso a tener enfoques generales, en lo que se refiere al Área Metropolitana y a cada uno de los municipios aledaños.

Partir de la evolución criminal de Medellín permite entender la influencia delictiva que tiene que enfrentar la ciudad y los retos que ello implica, para el andamiaje institucional. Las Organizaciones Delincuenciales Integradas

al Narcotráfico (ODIN), son un claro ejemplo de estructuras criminales que se adaptan a un proceso evolutivo que las favorece y que, gracias a su relación directa con el narcotráfico, pueden ostentar un poder absoluto, capaz de controlar a otras bandas, obtener ostentosas rentas criminales e influir en la corrupción; lo que buscan es hegemonía y control sobre redes criminales. Esto, aunado a la identificación y análisis de las diferentes estrategias diseñadas e implementadas por el Estado para neutralizar las estructuras, permite concluir que:

La criminalidad siempre encontrará formas para reinventarse, con el objetivo de evadir la acción de la justicia. Eso obliga al Estado a ayudar para estar un paso delante de estas estructuras, para impedir que se establezcan y consoliden en el tiempo (Patiño Villa et al., 2015, p. 290).

En el capítulo siete, *Estado del arte*, se presenta una revisión de estudios sobre el tema, con base en los trabajos más importantes que se pueden referenciar sobre Medellín en los temas abordados en el estudio; el fin es tener un marco de referencia, a partir de una perspectiva conceptual y metodológica de los aportes de la investigación.

Las áreas de trabajo que se abordaron fueron la geografía, la historia, el urbanismo, los estudios políticos, la sociología y la economía. De igual manera, para concertar el análisis geoes-tratégico urbano de Medellín, se tuvieron en cuenta factores centrados principalmente en cuatro puntos estructurales: (i) la condición urbana, la ciudad y el Gobierno; (ii) el Gobierno Urbano y el poblamiento; (iii) la informalidad e ilegalidad como problemas estructurales de gobierno; y (iv) territorios, territorialidad y ausencia de gobierno (Patiño Villa et al., 2015, p. 291).

Dicha recopilación conceptual resulta de gran valor, toda vez que permite tener diferentes enfoques de estudio entorno al contexto del narcotráfico, la cultura, la violencia urbana, la criminalidad y el gobierno, tanto nacional como municipal.

Tener un referente amplio de estudio permite contrastar argumentos y contraargumentos

tos que fortalezcan el objetivo del análisis, con el fin de brindar al lector herramientas de análisis, ya sea para avalar las ideas expuestas o, por el contrario, para controvertir las mismas mediante estudios y trabajos específicos del tema a tratar.

Finalmente, en las *Conclusiones sobre geoestrategia urbana en Medellín*, se presentan tres conclusiones básicas. En primer lugar, Medellín como núcleo urbano más importante en la región centro occidental del país, se ha consolidado sobre la generación de un hecho urbano que desborda los límites existentes en el Valle; esto implica que la ciudad y la estructura administrativa se encuentran frenadas y la ciudad resulta ser ingobernable, lo cual ha intentado ser resuelto, parcialmente, por la aparición de la figura del Área Metropolitana. De igual manera, Medellín es protagonista de dos dinámicas, epicentro de concentración poblacional y centro de llegada y salida de tres rutas geoestratégicas nacionales.

En segundo lugar, Medellín enfrenta un problema estratégico, ya que no puede tomar decisiones estructurales que abarquen por completo el territorio, puesto que las dinámicas urbanas intermunicipales escapan al control de cada municipio, por separado.

La tercera y última conclusión del apartado presenta los cuatro puntos clave sobre las dinámicas ilegales y criminales de la ciudad: (i) la dinámica y adaptabilidad del narcotráfico; (ii), la experiencia de Medellín respecto a las inversiones sociales; (iii) el desarrollo económico como valor estratégico para controlar el territorio y disputar el control; y (iv) la valoración del territorio, desde una perspectiva estratégica.

El estudio expuesto fortalece, entonces, la comprensión de las continuas dinámicas que ha tenido la ciudad de Medellín, relacionadas directamente con su contexto geográfico, a partir de una revisión histórica y actual de factores como la violencia y la criminalidad, como precedentes complejos a la hora de evaluar la construcción del Estado. Si bien se tienen en cuenta diferentes perspectivas para el análisis desarrollado, es necesario destacar que genera un valor agregado la contribución académica, respecto a

qué se debe hacer para resolver el problema de fondo: la falta del control territorial.

El Estado enfrenta un problema estructural que se evidencia en el caso de Medellín, pero esto no quiere decir que sea exclusivo de esta ciudad. Por tal razón, un análisis geoestratégico y de su área de influencia es pertinente, en la medida en que permite tener un campo de acción más amplio para la toma de decisiones (gobierno local y nacional, geografía urbana, control del territorio y monopolio de la violencia). El objetivo debe centrarse en lograr una estrategia eficaz de gobierno, capaz de mantener la seguridad, la prestación de servicios públicos y la institucionalidad que representa a lo largo del territorio nacional.

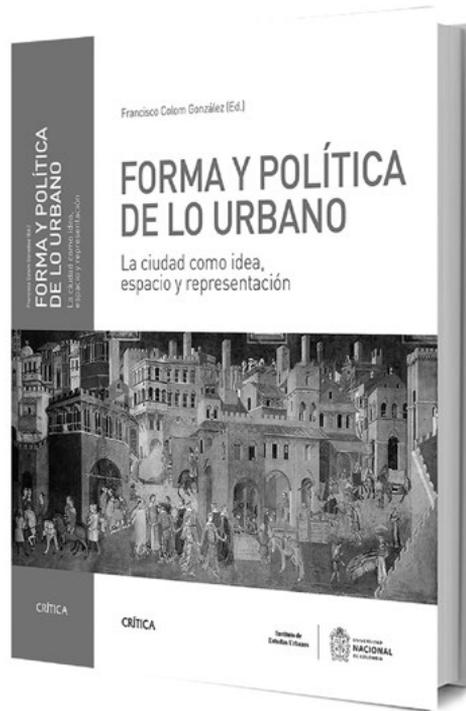
Este libro tiene un aporte significativo para el fenómeno de la urbanización, toda vez que presenta, desde una perspectiva geoestratégica urbana, un análisis minucioso de una ciudad ambivalente, como lo es Medellín. Por un lado, se habla de una ciudad contemporánea exitosa, pero por otro, de un foco de criminalidad con dinámicas propias del contexto geográfico, en el que crece la ciudad, razón por la cual es acertado partir de la identificación del proceso histórico, para determinar las posibles causas del por qué se presentan problemáticas específicas, en el escenario de seguridad.

Pensar entonces en este tipo de metodologías o lineamientos específicos, para el análisis de una ciudad, aplicado a nivel nacional, permitiría que se convirtiera en una herramienta para contribuir, de manera general, a generar un balance completo de las dinámicas de las ciudades en Colombia. En este sentido, la investigación *Medellín: territorio, conflicto y Estado. Análisis geoestratégico urbano* marca un punto de partida para contribuir, desde la academia, a la comprensión de la estructura de las relaciones políticas, económicas y de seguridad, así como su relación con los límites y las áreas de interés, lo cual es necesario para gestionar las políticas públicas, bajo el actual contexto del país.

Referencias

Patiño Villa, C. A., Zambrano Pantoja, F. R., Montenegro Lizarralde, F., Viviescas Monsalve, J. F., González Borrero, J. I., Montoya Pino, A. P., Romero Quiñones, M. C. (2015). *Medellín: territorio, conflicto y Estado: análisis geoestratégico urbano* (Primera edición). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Instituto de Estudios Urbanos-IEU y Editorial Planeta.

Novedades editoriales



Forma y política de lo urbano. La ciudad como idea, espacio y representación

Francisco Colom González
Editor

Este libro aborda el estudio de la ciudad concebida simultáneamente como una comunidad humana, como un espacio para la interacción social y como un entorno material construido por sus moradores a lo largo de generaciones. Pero las ciudades son también receptáculos y portadoras de significados articulados mediante las relaciones sociales. En este último sentido, las ciudades se nos muestran como espacios normativamente mediados, como una concreción de los valores e intereses que han contribuido a configurar su imagen, real o figurada, en el tiempo. Algunas ciudades fueron asociadas con ideales que han quedado reflejados en su diseño y estructura, convirtiéndolas en auténticos archivos de la memoria, lo que nos permite leerlas como un texto. Para leer una ciudad necesitamos conocer su historia, su organización social y económica, su trama urbana y patrimonio arquitectónico, así como los relatos que narran cómo la ciudad ha llegado a ser lo que es y cómo ha sido vista por sus coetáneos.

Disponible en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia
y de la Editorial Planeta.

Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

Sección:

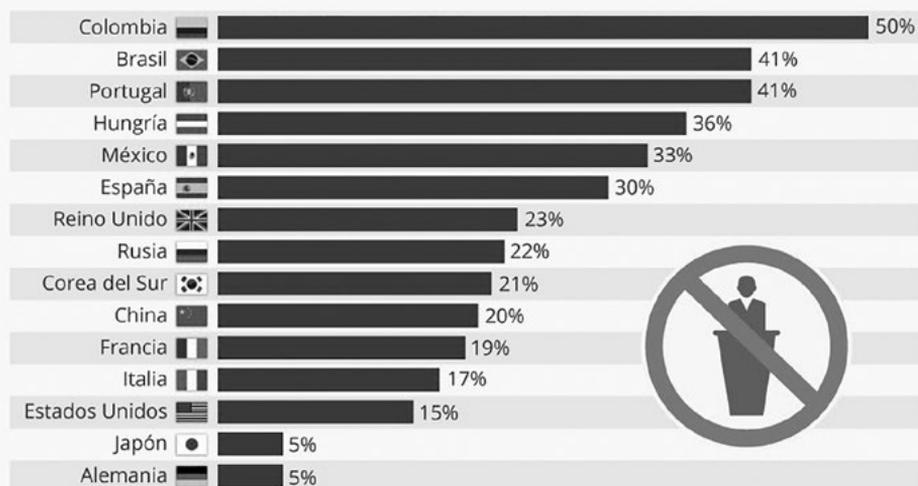
Infografías
Infographics
Infográficos



Infografía

El desinterés por la política en perspectiva

% de personas que afirman no estar interesadas en política en países seleccionados*



* Datos recogidos entre el 2012 y 2014

Fuente: 'Society at a Glance 2016' OCDE



Nota: Adaptado de "Arteaga, U. (2016, noviembre 15). Infografía: El desinterés de los ciudadanos en perspectiva. Recuperado 8 de julio de 2017, a partir de <https://es.statista.com/grafico/6724/el-desinteres-de-los-ciudadanos-en-perspectiva>".



Infografía

La transformación del modelo de ciudad en Estados Unidos:

del suburbio americano... al nuevo urbanismo

Sun City (Arizona) Lakewood (Colorado)

Durante los años veinte del siglo pasado, se populariza en Estados Unidos la ciudad suburbio, caracterizada por la vivienda aislada, el uso imprescindible del automóvil y la segregación de actividades. Se trata de un tipo de ciudad que se promovió desde el mismo gobierno nacional, cuyos políticas urbanas se mezclaban con importantes intereses privados en juego: sector inmobiliario, desarrollo de la industria automovilística y compañías petroleras.

La ciudad suburbio se convirtió en uno de los pilares del llamado "american way of life" y una forma de vida que se extiende hasta hoy. Sin embargo, el impacto en términos medioambientales de este modelo urbano, el progresivo aumento del coste del combustible y la concienciación por unos hábitos de vida más saludables que demandan una menor dependencia del automóvil, han iniciado actualmente un debate en el ámbito de la planificación para avanzar hacia otra forma de hacer ciudad. Así surge el llamado "nuevo urbanismo", que reclama una ciudad más densa, con mayor mezcla de actividades comerciales y recreativas y que sea más accesible a los peatones fomentando el uso de la calle.

Organizaciones como el Congreso por el Nuevo Urbanismo (CNU), promueven el desarrollo de esta ciudad alternativa cada vez más presente en Estados Unidos.

Joaquín Domínguez para elordenmundial.com

Nota: Adaptado de "Domínguez, J. (s. f.). La transformación del modelo de ciudad en Estados Unidos. Recuperado a partir de <http://elordenmundial.com>".



Política editorial e instrucciones para los autores

Los manuscritos postulados en la *Revista* deben cumplir la siguiente Política editorial y las instrucciones para autores.

Política editorial

1. Alcance disciplinar, geográfico y comunidad objetivo

La *Revista Ciudades, Estados y Política*, de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU), es una publicación en formato impreso y digital, de acceso abierto desde la web. Comunica resultados de investigación mediante la publicación de manuscritos originales, inéditos y revisados por pares (*peer review*) que contribuyen al conocimiento técnico, académico o científico; al debate de los fenómenos y relaciones entre las ciudades, los Estados y la conformación política de la ciudadanía, las transformaciones económicas, culturales y sociales de las áreas urbanas, junto con los más novedosos elementos de la investigación en análisis territoriales, de seguridad y de cambio de las áreas urbanas contemporáneas y sus impactos en países de América Latina y del orden mundial.

La comunidad objetivo de la *Revista* son los investigadores especializados en urbanismo, arquitectura, geografía, ciencia política, derecho, economía, sociología, administración pública, historia, filosofía y demás disciplinas que indaguen y reflexionen sobre los fenómenos y las relaciones entre las ciudades, los Estados y

la política, desde un enfoque local, regional, nacional o internacional.

La *Revista* recibe y publica, sin ningún costo, manuscritos de investigación, reflexión, revisión, ensayos, reseñas e infografías en idioma español. El título, resumen y palabras clave de los manuscritos se publican en idioma español, inglés y portugués. Su periodicidad de publicación es cuatrimestral (enero-abril, mayo-agosto y septiembre-diciembre).

2. Tipos de artículos

La *Revista* publica: 1) artículos de investigaciones originales e inéditas de proyectos terminados; 2) artículos de reflexión derivados de investigaciones con una perspectiva crítica; 3) artículos de revisión que presenten resultados de una investigación terminada, con una cuidadosa revisión bibliográfica; 4) ensayos con una posición personal, original e inédita, sólidamente estructurado y sustentado en fuentes bibliográficas; 5) reseñas de libros o de artículos de investigación; 6) editoriales y 7) cartas al editor, relacionadas con la política editorial y con los artículos publicados en la *Revista*.

3. Ética en la publicación científica

Los manuscritos deben cumplir los siguientes aspectos éticos:

- 3.1. Ser inéditos, es decir, no haber sido enviados a evaluación, ni publicación en ninguna otra revista arbitrada, en idioma español o en un idioma diferente.

- 3.2. Comprobar que el manuscrito se ha basado en una investigación original (nunca publicada anteriormente).
- 3.3. El *autor* es la persona que ha hecho una contribución intelectual significativa al manuscrito. Por lo tanto, todas las personas nombradas como autores deben reunir los requisitos de autoría, y todos aquellos que los reúnan, deben ser mencionados de forma explícita.
- 3.4. Contener suficientes detalles y referencias que permitan replicar o rebatir el contenido.
- 3.5. Respetar los derechos de privacidad y confidencialidad de la investigación con seres humanos.
- 3.6. No incurrir en plagio o auto-plagio. Al respecto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y de redacción del manuscrito.
- 3.7. Revelar si se está en algún conflicto real o potencial de intereses que influya, de manera inapropiada, en los hallazgos o resultados del trabajo presentado, dentro de los tres (3) años posteriores a haber empezado el trabajo postulado, que podría influir indebidamente (sesgo) en los resultados.
- 3.8. Mencionar la fuente de financiación (artículos de investigación).
- 3.9. Citar las publicaciones que han influido en la determinación de la naturaleza del trabajo presentado.
- 3.10. La información obtenida, de forma privada, no debe ser incluida en el manuscrito, sin explícito permiso escrito de la fuente.
- 3.11. La reutilización de las tablas y / o figuras requiere del permiso del autor y editor, y debe mencionarse de manera adecuada en la nota de la tabla o figura.
- 3.12. Es responsabilidad del autor investigar qué tipo de autorización se requiere por parte del titular de los derechos de autor y obtenerla, para el uso del material, tanto en soporte impreso como en el digital.
- 3.13. No se aceptarán manuscritos que tengan contenido con derechos de autor que exceda la determinación del poseedor de dicha propiedad sobre el “uso justificado”.
- 3.14. La información obtenida en el transcurso de servicios confidenciales, tales como manuscritos arbitrales o las solicitudes de subvención, no debe ser incluida en el manuscrito, sin el permiso explícito y por escrito del autor de la obra involucrada.
- 3.15. Nunca modifique, cambie u omita datos de forma intencional. Esto incluye materiales de investigación, procesos, equipos, tablas, figuras, citas y referencias bibliográficas.
- 3.16. Tanto la fabricación como la falsificación de datos son formas de conducta incorrecta grave, porque ambas resultan en publicaciones científicas que no reflejan con precisión la verdad observada.
- 3.17. El autor debe hacer una gestión adecuada de los datos que soportan la investigación, teniendo especial cuidado en la recopilación, producción, conservación, análisis y comunicación de los mismos.
- 3.18. Mantenga registros minuciosos de los datos en bruto, los cuales deberán ser accesibles en caso de que un editor los solicite, incluso después de publicado el manuscrito.
- 3.19. El parafraseado solo es aceptable si indica correctamente la fuente y se asegura de no cambiar el significado de la intención de la fuente.
- 3.20. Evite fragmentar inapropiadamente los datos de un solo estudio en dos o más artículos.
- 3.21. El consentimiento informado debe estar debidamente documentado.

4. Derecho de autor

La *Revista* permite al autor(es) mantener los derechos de explotación (*copyright*) de sus artículos sin restricciones. Los autor(es) aceptan la distribución de sus artículos en la web y en soporte papel (300 ejemplares por número), bajo acceso abierto a nivel local, regional e internacional; la inclusión y difusión del texto completo, a través del Portal de Revistas y Repositorio Institucional de la Universidad Nacional de Colombia; y en todas las bases de datos especializadas que la *Revista* considere pertinentes para su indexación, con el fin de proporcionarle visibilidad y posicionamiento al artículo.

Todos los manuscritos deben cumplir la legislación colombiana e internacional, relacionada con derecho de autor.

5. Acceso abierto

La *Revista* proporciona acceso abierto y libre a todos sus contenidos; sin barreras legales, económicas o tecnológicas, para lo cual define la siguiente licencia de publicación y uso de los artículos:

Licencia de publicación: Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional (CC BY 4.0), disponible en: http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES



6. Depósito legal

Con el fin de contribuir en la preservación del patrimonio y control bibliográfico nacional y mundial, la *Revista* realiza el depósito legal impreso y digital de todos sus números, ante la Biblioteca Nacional de Colombia.

7. Sistema de edición y publicación

La *Revista* desarrolla su proceso de recepción, edición, publicación y acceso, a través del sistema informático Open Journal Systems (OJS),

el cual es especializado en la gestión, publicación y acceso abierto a publicaciones periódicas y seriadas, compatible con el protocolo OAI-PMH.

8. Responsabilidad de los contenidos

El contenido de los artículos publicados en la *Revista* es responsabilidad de los autores y no compromete el criterio del Comité editorial de la *Revista* o de la Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos (IEU).

9. Declaración de privacidad

La información personal (nombres, apellidos y correos electrónicos) recopilada y administrada por la *Revista* se utiliza, exclusivamente, con fines académicos y científicos. Los datos no estarán disponibles para ningún otro propósito. La *Revista* cumple lo establecido en la Ley Estatutaria 1266 de 2008 y la Ley 1581 de 2012, de protección de datos personales.

Instrucciones para los autores

1. Instrucciones generales

- 1.1. La *Revista* recibe manuscritos de forma permanente, que se publican en estricto orden, según la fecha de recepción y aprobación.
- 1.2. El proceso de revisión editorial, revisión por pares, edición y publicación de los manuscritos no tiene ningún costo. De igual forma, la *Revista* no hace ningún tipo de contribución económica a los autores, por la publicación de los manuscritos.
- 1.3. Los manuscritos deben estar relacionado con el alcance disciplinar y geográfico de la *Revista*.
- 1.4. La recepción de un manuscrito no implica el compromiso de su publicación, debido a que todos los manuscritos son sometidos a revisión y proceso de revisión por pares académicos.

- 1.5. Los manuscritos se deben enviar en idioma español.
- 1.6. La Revista cuenta con un procedimiento para prevenir el plagio, por lo tanto, se recomienda hacer un uso ético de los contenidos utilizados en el proceso de investigación y elaboración del manuscrito.
- 1.7. El manuscrito debe ser de calidad; dicha calidad es juzgada a través de su originalidad, alcance disciplinar, relevancia, rigor y validez académica y científica.

2. Instrucciones del formato, extensión y estructura del manuscrito

Los manuscritos deben:

- 2.1. Estar escritos en formato Microsoft Word 2007 o una versión posterior.
- 2.2. Estar en hoja tamaño carta, con márgenes de 3 cm por los cuatro lados, escrito en letra Times New Roman de 12 puntos, con interlineado sencillo y páginas numeradas consecutivamente.
- 2.3. Ser de mínimo 8 y máximo 20 páginas, incluyendo figuras, tablas, referencias y apéndices.
- 2.4. Tener la siguiente estructura:
 - a. Título, resumen y mínimo cinco palabras clave en idioma español.
 - b. Autor(es) con nombres, apellidos (completos), último título profesional obtenido, filiación institucional (institución en la cual trabaja), país, ciudad de residencia y correo electrónico.
 - c. Nota de conflicto de interés y agradecimiento (Opcional).
 - d. Texto.
 - e. Referencias
 - f. Apéndices (Opcional).

- 2.5. Tener oraciones precisas, concretas, informativas y simples, evitando las verdades generales o las frases que no aportan hechos concretos. Se debe facilitar la lectura usando frases y párrafos cortos. No se deben presentar explicaciones largas sobre principios bien conocidos o teorías que son propias del cuerpo de conocimientos específico de los lectores.

3. Instrucciones sobre los textos

Los textos de los manuscritos deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés (2010)* y los criterios actuales de la ortografía de la lengua española.

En la escritura de los manuscritos se recomienda seguir el esquema general de los trabajos de investigación IMRyD: a) introducción que exponga los fundamentos del trabajo y explique claramente sus objetivos; b) descripción de las fuentes, métodos, materiales y equipos empleados; c) resultados y d) discusión y/o conclusiones. Se pueden incluir apéndices si es necesario.

3.1. Título:

El título del manuscrito debe:

- 3.1.1. Ser conciso e indicar claramente su contenido.
- 3.1.2. Incluir fechas y lugares, cuando se requieren.
- 3.1.3. Tener palabras que facilitan su recuperación.
- 3.1.4. Ser completamente explicativo por sí solo.
- 3.1.5. La extensión recomendada para un título es de no más de 12 palabras.

3.2. Resumen:

El resumen del manuscrito debe:

- 3.2.1. Tener máximo 250 palabras.
- 3.2.2. Ser analítico, claro y preciso.

3.2.3. Mencionar el objetivo, problema y principales resultados y/o conclusiones.

4. Instrucciones sobre las tablas y figuras

- 4.1. Únicamente se aceptan como máximo tres tablas y tres figuras por manuscrito.
- 4.2. La calidad de visualización debe ser perfecta.
- 4.3. Deben ser relevantes, legibles y concisas. Sus etiquetas y convenciones deben facilitar la lectura.
- 4.4. Bajo el nombre de figura se deben incluir: gráficas, diagramas, mapas, dibujos y fotografías.
- 4.5. Deben tener numeración y título, centrado en la parte superior.
- 4.6. Deben tener, en la parte inferior izquierda, una sección de nota general.
- 4.7. La sección de nota general debe incluir la referencia bibliográfica, con la página exacta de la fuente (en caso de que aplique).

4.8. La sección de nota general debe mencionar la autorización de utilización y publicación del contenido inédito (en caso de que aplique).

- 4.9. La sección de nota general debe tener explicaciones para abreviaturas, cursivas, paréntesis, rayas o símbolos especiales en caso de que aplique).
- 4.10. Deben estar directamente relacionadas con el contenido en el cual se incluye.
- 4.11. Se deben citar dentro del texto.
- 4.12. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas se deben entregar en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.

Ejemplos:



Nota. Adaptado de "Cartografía base y temática infraestructura de datos espaciales para el Distrito Capital, Ideca, 2015".

Tabla 1. Tasa migratoria en Bogotá. 1940-1965

Año	Total	Hombres	Mujeres
1940	4	4,5	3,6
1945	2,8	3,0	2,7
1950	4,3	4,5	4,2
1955	3,4	3,3	3,4
1960	3,5	3,4	3,5
1965	2,7	2,5	2,9

Nota. Adaptado de "Del Castillo et al., Bogotá años 50. El inicio de la metrópoli. Cuadernos de Urbanismo y Arquitectura, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2008, p. 28".

Nota. La adaptación se refiere a la modificación del material para que éste sea adecuado para un nuevo propósito.

5. Instrucciones sobre las notas

- 5.1. Las notas al pie de página deben ser únicamente aclaratorias, no deben incluir citas bibliográficas. Deben estar numeradas, con superíndice, en números arábigos.
- 5.2. En el caso que aplique, el manuscrito debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las fuentes de financiación, otorgadas para la realización de la investigación, indicando de forma concisa la persona natural o jurídica que lo ha financiado y el número de contrato o acuerdo a través del cual se formalizó la financiación.
- 5.3. En el caso que aplique, el manuscrito debe tener, en la primera página, una nota al pie con agradecimientos a las personas que colaboraron, de forma significativa, con la elaboración de la investigación o del manuscrito, y que no figuran como autores.
- 5.4. El uso de notas al pie debe ser moderado.

6. Instrucciones sobre las citas y referencias bibliográficas

- 6.1. Las citas y referencias bibliográficas incluidas en el manuscrito deben cumplir los criterios del *Manual de publicaciones de la American Psychological Association, APA, tercera edición traducida de la sexta en inglés, 2010*.
- 6.2. Las referencias en el estilo APA se citan en el texto con un sistema de citas de autor-fecha y se enlistan alfabéticamente, en la lista de referencias
- 6.3. Todas las citas bibliográficas (directas e indirectas) deben incluir la página, el párrafo o la dirección web exacta de las fuentes incluidas en texto.
- 6.4. Cada referencia citada en el texto debe aparecer en la lista de referencia y cada entrada de la misma, debe citarse en el texto. Es importante asegurar que cada

fuente de referencia aparezca en ambos lugares y que la ortografía, nombres de los autores y fechas sean idénticas en la cita de texto y en la entrada de la lista de referencias.

- 6.5. En la lista de referencias no se deben incluir las citas de tablas, figuras, comunicaciones personales o citas de citas.
- 6.6. Cuando se utilicen siglas o abreviaturas, se debe ingresar primero la equivalencia completa, seguida de la sigla o abreviatura correspondientes entre paréntesis, y en lo subsecuente, se escribe sólo la sigla o abreviatura respectiva.
- 6.7. Estilos básicos de citación:

Tipo de cita	Primera cita en el texto	Siguiente cita en el texto	Formato parentético, primera cita en el texto	Formato parentético, siguiente cita en el texto
Un trabajo de un autor	Walker (2007)	Walker (2007)	(Walker, 2007)	(Walker, 2007)
Un trabajo de dos autores	Walker y Allen (2004)	Walker y Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)	(Walker & Allen, 2004)
Un trabajo de tres autores	Bradley, Ramirez y Soo (1999)	Bradley et al.(1999)	(Bradley, Ramirez & Soo, 1999)	(Bradley et al.,1999)
Un trabajo de cuatro autores	Bradley, Ramirez , Soo y Walsh (2006)	Bradley et al. (2006)	(Bradley, Ramirez , Soo & Walsh, 2006)	(Bradley et al., 2006)
Un trabajo de cinco autores	Walker, Allen, Bradley, Ramirez y Soo (2008)	Walker et al. (2008)	(Walker, Allen, Bradley, Ramirez & Soo, 2008)	(Walker et al., 2008)
Un trabajo de seis o más autores	Wassesrtein et al. (2005)	Wassesrtein et al. (2005)	(Wassesrtein et al., 2005)	(Wassesrtein et al., 2005)
Grupos como autores (con su respectiva abreviatura)	National Institut of Mental Health (NIMH, 2003)	NIMH (2003)	(National Institut of Mental Health [NIMH], 2003)	(NIMH, 2003)

Nota. Adaptado de “American, P. A. (2010). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. (S. Viveros Fuentes, M. Guerras Frías y S. R. Peña Alfaró González, Eds.) (Tercera edición). México D.F: Editorial El Manual Moderno, p. 177”.

6.8. Tipos de citas bibliográficas:

6.8.1. Ejemplo de cita directa o textual de menos de cuarenta palabras:

Según Claudio Curzio “este tipo de territorios denominados como «residuales» pueden ser la porción derivada de una obra mayor o la resultante de la transformación destructiva originada por diversos factores con el paso del tiempo” (Curzio, 2008, p. 55).

6.8.2. Ejemplo de cita directa o textual con más de cuarenta palabras:

Desde esta perspectiva, la geografía cultural reconoce la complejidad de los “residuos” urbanos y los aborda como paisajes en los cuales se manifiestan múltiples relaciones. Es así como la geografía propone que:

en las tipologías de paisaje propias de las sociedades capitalistas habría que incluir una nueva categoría: los paisajes del deterioro, del deshecho, del rechazo, ...en definitiva, los paisajes residuales, (...) otorgando al término ‘residual’ tanto la acepción vinculada al propio residuo como objeto, como la connotación relativa a aquello ‘secundario’, ‘sobrante’, y, por tanto, (...) prácticamente invisible. (...) Son espacios indeterminados, de límites imprecisos, de usos inciertos (Nogué, 2011, p. 5).

6.8.3. Cita indirecta o paráfrasis:

Al parafrasear o referirse a una idea contenida en otro trabajo, se debe indicar un número de página o párrafo, en especial cuando esto ayude a un lector interesado a ubicar el fragmento relevante en un texto largo y complejo.

6.8.4. Fuentes secundarias o citas de citas:

No omita citas contenidas dentro del material original que usted esté citando de manera textual. Los tra-

bajos así citados no deben estar en la lista de referencias (a menos que usted los llegara a citar como fuentes primarias en otra parte del manuscrito).

Emplee las fuentes secundarias con moderación, por ejemplo cuando el trabajo original ya no se imprime, no se puede encontrar a través de las fuentes habituales o no está disponible en español. Agregue la fuente secundaria en la lista de referencias. En el texto, indique el nombre del trabajo original y cite la fuente secundaria. Por ejemplo, si el trabajo de Allport se cita en el de Nicholson y no leyó el trabajo del primero, agregue la referencia de Nicholson en la lista de referencia. En el texto utilice la siguiente cita:

Diario de Allport (como se citó en Nicholson, 2003).

6.8.5. Comunicaciones personales:

Las comunicaciones personales pueden ser cartas privadas, memorandos, algunos mensajes electrónicos (como correos electrónicos, discusiones en grupo, mensajes en la sección electrónica de anuncios), conversaciones telefónicas y otras de este tipo. Debido a que las mismas no proporcionan datos recuperables, las comunicaciones personales no se incluyen en la lista de referencias. Cite las comunicaciones personales sólo en el texto. Proporcione las iniciales y el apellido del emisor, así como una fecha tan exacta como sea posible:

L.C. López (comunicación personal, 18 de abril, 2015)

(P. Cárdenas, funcionario del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), comunicación personal, 28 de enero, 2015).

6.9. Lista de referencias:

- a. Al final del manuscrito, se debe presentar la lista de referencias.
- b. Cada referencia debe tener los siguientes elementos: autor, año de la publicación, título y datos de publicación: toda la información necesaria para la identificación y búsqueda de la fuente.
- c. Las referencias deben estar en orden alfabético por el apellido del primer autor, seguido de las iniciales del nombre.

6.10. Ejemplos de referencias por tipo:

6.10.1. Publicaciones periódicas (revistas, periódicos, boletines)

Autor, A.A., Autor, B.B. y Autor, C.C. (año). *Título del artículo. Título de la publicación*, xx, pp-pp. doi:xx.xxxxxxxx

6.10.2. Libro:

Autor, A. A. (1967). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

Autor, A. A. (1997). *Título del trabajo*. Recuperado de <http://www.xxxxxxx>

Autor, A. A. (2006). *Título del trabajo*. doi:xxxxx

Editor, A. A. (Ed.). (1986). *Título del trabajo*. Lugar: Editorial.

6.10.3. Capítulo de libro:

Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.

Autor, A. A. y Autor, B. B. (1993). Título del capítulo o entrada. En A. Editor y B. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). Recuperado de <http://www.xxxxxxx>

Autor, A. A. y Autor, B. B. (1995). Título del capítulo o entrada. En A. Editor, B. Editor y C. Editor (Eds.), *Título del libro* (pp. xxx-xxx). doi:xxxxxxx

6.10.4. Libro o capítulo sin autoría:

Título de entrada. (1998). En A. Editor (ed.), *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx, pp. xxx-xxx). Lugar: Editorial.

Título de entrada. (1998), En *Título del trabajo de consulta* (xx ed., Vol. xx). Recuperado de <http://www.xxxxxxxx>

6.10.5. Informes técnicos y de investigación:

Autor, A. A. (1998). *Título del trabajo* (Informe No. xxx). Lugar: Editorial.

6.10.6. Disertaciones doctorales y tesis de maestría:

Autor, A. A. (2003). *Título de la tesis doctoral o tesis de maestría* (Tesis doctoral o tesis de maestría). Recuperada de Nombre de la base de datos.

6.10.7. Revisiones y comentarios por pares:

Revisor, A. A. (2000). Título de la revisión [Revisión del libro *Título del libro*, por A. A. Autor]. *Título del trabajo completo*, xx, xxx-xxx.

6.10.8. Medios audiovisuales:

Productor, A. A. (Productor) y Director, B. B. (Director). (Año). *Título de la película* [Película]. País de origen: Estudio.

American Psychological Association. (Productor). (2000). *Responding therapeutically to patient expressions of sexual attraction* [DVD]. De <http://www.apa.org/videos>

6.10.9. Trabajos inéditos o de publicación informal:

Autor, A. A. (Año). *Título del manuscrito*. Manuscrito inédito [o “Manuscrito presentado para su publicación” o “Manuscrito en preparación”].

6.10.10. Documentos de archivo:

Autor, A. A. (Día, Mes, Año). *Título del material*. [Descripción del material]. Nombre de la compilación (Número de clasificación, Número de caja, Número o nombre del archivo, etc.). Nombre y lugar del repositorio.

6.10.11. Proyectos de ley y resoluciones:

Título [si está disponible], número de proyecto de ley o resolución, xxx Cong., (Año).

Entrada en la lista de referencias:

S. 5936, 102° Cong. 4 (1992).

Cita en el texto:

Proyecto de Ley del Senado 5936 (1992)

(S. 5936, 1992)

7. Instrucciones sobre el procedimiento de revisión por pares académicos

El Comité editorial y científico de la Revista se encarga de dar una valoración de la relevancia de publicar el manuscrito, según lo establecido en la Política editorial de la Revista; una vez aceptado el manuscrito por los comités, se envía a tres (3) pares académicos especializados, quienes evalúan el rigor y mérito técnico, académico o científico del manuscrito. El proceso de revisión por pares es doble ciego, esto quiere decir que el(os) autor(es) del manuscrito y los pares académicos no conocen su identidad durante el proceso de revisión.

8. Instrucciones sobre las correcciones y retractaciones

8.1. Cuando un autor descubre un error o inexactitud significativa en el manuscrito en proceso de publicación o publicado, es obligación del autor notificar de inmediato a la Revista y cooperar en el proceso de corrección.

8.2. Durante el proceso de revisión editorial y revisión por pares se podrá solicitar a los autores el envío de los archivos originales que soporten la recopilación de la información primaria. Por lo tanto, los autores deben conservar, como mínimo un año, los archivos originales.

9. Instrucciones sobre el procedimiento de envío de los manuscritos

9.1. El envío de manuscritos debe ser realizado únicamente a través del sitio web de la Revista. Para poder enviar los manuscritos, es necesario registrarse e iniciar sesión. Sitio web: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

9.2. El autor o uno de los autores del manuscrito debe registrar, como mínimo, la siguiente información requerida en el sitio web de la Revista:

- Nombres y apellidos (completos)
- Último título profesional obtenido
- Filiación institucional (institución en la cual trabaja)
- País y ciudad de residencia
- Correo electrónico
- Identificador único de autor ORCID (opcional)

Nota: Todo el proceso de recepción y edición del manuscrito se realizará a través de un único autor, identificado como el autor de correspondencia.

9.3. El autor de correspondencia del manuscrito debe diligenciar, firmar e ingresar al sitio web de la Revista los siguientes documentos:

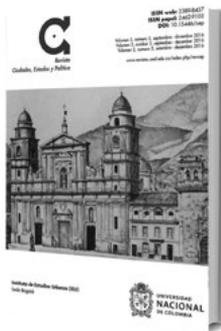
- a. Manuscrito en texto completo.
- b. Las figuras (gráficos, mapas, fotografías, ilustraciones) y tablas en formato TIFF, con una resolución de 300 puntos por pixel (ppp), en archivos independientes y numerados, de la misma forma que aparecen en el manuscrito. También se deben entregar los archivos fuente de edición.
- c. Declaración de autoría y licencia de publicación (Debidamente firmada).
- d. Sugerencia de posibles pares académicos especializados en el alcance disciplinar del manuscrito.
- e. Declaración de conflictos de intereses (aplica según el caso).
- f. Correcciones y retractaciones (aplica según el caso).

Nota. Para los literales "c" a "f", descargar los formatos disponibles en el sitio web de la Revista.

Más instrucciones, formatos y guías en:
www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Números anteriores

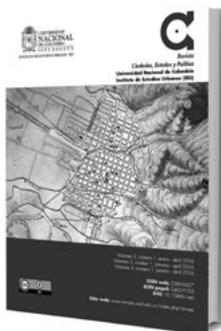
Vol. 3, Núm. 3 (2016)



Vol. 3, Núm. 2 (2016)



Vol. 3, Núm. 1 (2016)



Vol. 2, Núm. 1 (2015)



Vol. 1, Núm. 2 (2014)

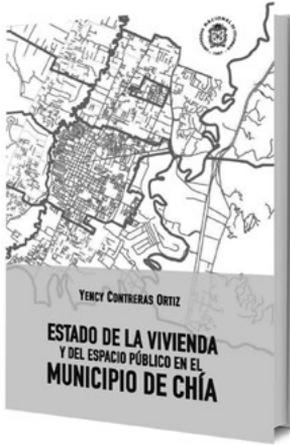


Vol. 1, Núm. 1 (2014)



Disponibles en: www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Novedades editoriales



Libro de acceso abierto disponible en:
www.bdigital.unal.edu.co/56259

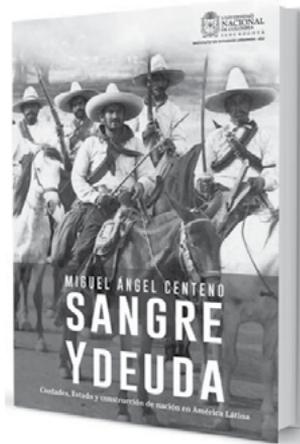


Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.
Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

Otras publicaciones



108



Disponibles en las librerías de la Universidad Nacional de Colombia.
Mayor información en: www.editorial.unal.edu.co

ESPECIALIZACIÓN

EN MERCADOS Y POLÍTICA DE SUELO EN AMÉRICA LATINA

Programa ofrecido por el Instituto de Estudios Urbanos
y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

DURACIÓN

DOS (2) SEMESTRES • INSCRIPCIONES ANUALES

MODALIDAD

SEMIPRESENCIAL VIRTUAL

INFORMACIÓN Y CONTACTO

www.ieu.unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia, Unidad Camilo Torres
Calle 44 # 45 – 67 Bloque C, Módulo 6, oficina 303 • Bogotá D.C. – Colombia, Sur América.
Teléfono: (571) 3165000 Ext: 10856 • E-mail: espsuelo_bog@unal.edu.co



@IEU_UN



/institutoestudiosurbanos

UN

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS



PROGRAMA RADIAL

**OBSERVATORIO
DE GOBIERNO
URBANO**

Escúchenos todos
los miércoles
de 6:00 P.M a 7:00 P.M

un Radio
98.5 fm Bogotá

Mayor información en: www.ieu.unal.edu.co

SEMINARIO INTERNACIONAL:
Ordenamiento territorial en Colombia:
Alcances y retos de los planes
de ordenamiento territorial

Fecha: 29 y 30 de agosto de 2017



LUGAR:
Cámara de Comercio de Bogotá,
sede Chapinero, calle 67 N° 8.32/44.

HORA:
7:30 a.m. a 6:30 p.m.

Mayor información en:
www.ieu.unal.edu.co

E-Mail: comunieu_bog@unal.edu.co

PBX. 3165000 ext. 10849 - 10855 - 10854

Oficina de comunicaciones del Instituto de Estudios Urbanos

www.institutodeestudiosurbanos.com

 @IEU_UN

 Instituto de Estudios Urbanos

Instituto de Estudios Urbanos
Sede Bogotá

Organizan:





Revista Ciudades, Estados y Política

ISSN web: 2389-8437 | ISSN papel: 2462-9103 | DOI: 10.15446/cep

www.revistas.unal.edu.co/index.php/revcep

Volumen 4, número 1, enero - abril 2017
Volumen 4, number 1, janunary - april 2017
Volumen 4, numero 1, janeiro - abril 2017

Este número consta de 300 ejemplares.
Se imprimió en el 2017, en Imágenes y texto Ltda.
Se utilizaron caracteres Ancizar Sans & Serif de 9 puntos,
en un formato de 16.5 x 24 centímetros.

Para la cubierta se utilizó propalmate de 240 gramos, impreso a 4x0 tintas,
esmaltado, plastificado mate a 1 cara; y las páginas interiores
son Bond de 90 gramos, impreso a 2x2 tintas.

Bogotá, Colombia.

ISSN 2462-9103



Instituto de Estudios Urbanos (IEU)
Sede Bogotá



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA